



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Linus Hayoz

2014-CE-263

Werden die Organisationen für Suchtprävention auf ihre Effizienz und Arbeitsweise kontrolliert?

I. Anfrage

Aus sicherer Quelle musste ich erfahren, dass zumindest eine Organisation schlecht organisiert ist.

Einige Beispiele:

- > Die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden schlecht eingeführt.
- > Die Patientendossiers werden zum Teil schlecht geführt.
- > Die Patientengespräche werden irgendwo im PC abgelegt, nur nicht im entsprechenden Dossier.
- > Wenn die deutschsprachige Mitarbeiterin aus irgendeinem Grund ausfällt, können die Präventionskurse nicht stattfinden, weil es den französischsprachigen Mitarbeiterinnen an Deutschkenntnissen fehlt.
- > Die Debitorenverwaltung wird mangelhaft geführt.

Aus meiner Sicht müssen Organisationen, die vom Staat subventioniert werden, periodisch auf ihre Effizienz und Organisation geprüft werden.

Fragen:

1. Hat der Staatsrat die Möglichkeit und das Recht, solche Organisationen zu prüfen?
2. Wenn ja, wird es gemacht und wie oft?
3. Besteht ein Pflichtenheft zur Subventionsberechtigung?
4. Hat der Staatsrat die Möglichkeit, den Organisationen die Subventionen zu kürzen, bis sie die Organisation auf Vordermann gebracht haben?

18. November 2014

II. Antwort des Staatsrats

1. *Hat der Staatsrat die Möglichkeit und das Recht, solche Organisationen zu prüfen?*

Die Einrichtungen, die sich um die Beherbergung und die soziale und berufliche Integration der Personen mit einer Suchtproblematik kümmern, sind drei an der Zahl: *Le Tremplin*, *Le Radeau* und *Le Torry*. Die drei Einrichtungen unterstehen dem Gesetz vom 20. Mai 1986 für Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare (im Folgenden: Gesetz über die Hilfe an

Sonderheime), ebenso wie die 18 Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und 12 weitere Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich der Direktion für Gesundheit und Soziales GSD.

Artikel 12 Absatz 1 des Gesetzes über die Hilfe an Sonderheime sieht vor: «Die Direktion übt die Aufsicht über die Sonderheime aus. Die Aufsicht erstreckt sich auf die Tätigkeit und Betriebsführung der Einrichtungen.»

Welche Tragweite dieser Bestimmung für die Einrichtungen zukommt, die in den Zuständigkeitsbereich der GSD fallen, ist in Artikel 14 Absatz 1 des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 1987 zum Gesetz über die Hilfe an Sonderheime geregelt. Dieser sieht vor:

«Die GSD ist insbesondere zuständig für:

- a) die Budgets und Jahresrechnungen der Sonderheime;
- b) die Berechnung der Beiträge des Kantons;
- c) die finanzielle Verwaltung eines ambulanten Dienstes für Erziehungsfragen, welcher einem Sonderheim angeschlossen ist;
- d) das Gutachten bei der Anstellung von Personal im therapeutischen Bereich;
- e) die Beziehungen zum Bundesamt für Sozialversicherung.»

Die Aufsicht über die Tätigkeit einer Einrichtung liegt in erster Linie in der Verantwortung ihrer eigenen Organe (Stiftungsrat oder Vorstand und Generalversammlung des Vereins). Ausserdem muss die Buchführung gemäss Zivilgesetzbuch durch eine Revisionsstelle geprüft werden.

2. *Wenn ja, wird es gemacht und wie oft?*

Entsprechend den Anforderungen, die sich aus den vorgenannten Bestimmungen ergeben, übt der Staat eine finanzielle Aufsicht über die Einrichtungen aus und wacht über die Qualität ihrer Leistungen.

Finanzielle Aufsicht

Die Aufsicht, die der Staat über die Sonderheime ausübt, ist vorab mit Artikel 22 Absatz 2 des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 in Beziehung zu setzen, der Folgendes vorsieht: «Ausgaben, die die vom Staat angewandten Normen übersteigen, sind nicht anrechenbar».

Dementsprechend vollzieht sich die finanzielle Aufsicht in zwei Phasen:

- > Die erste Phase betrifft die jährliche Analyse der Budgets der Einrichtungen (Betriebs- und Investitionsbudgets) und die Definition der Personaldotationen, die für die Anzahl der anerkannten Plätze berücksichtigt werden, um gestützt darauf die Höhe der öffentlichen Subvention für die voraussichtliche Tätigkeit (Anzahl offene Tage, Belegungsgrad) zu bestimmen. Anschliessend werden die einzelnen Budgets mit den einzelnen Einrichtungen besprochen und ausgehandelt, damit die in der Gesamtheit der Budgets vorgesehenen Subventionen den Gesamtbetrag, den der Staatsrat festgesetzt hat, nicht übersteigen
- > Die zweite Phase der finanziellen Aufsicht besteht in der endgültigen Festsetzung der öffentlichen Subvention auf der Grundlage der effektiven Tätigkeit der Einrichtung während des Jahres und auf der Grundlage der von der Revisionsstelle (Treuhandfirma) geprüften Jahresrechnung. Diese Phase umfasst im Einzelnen folgende Aufgaben:

- > Beurteilung der Tätigkeit der Einrichtung und der Gründe für eventuelle Budgetüberschreitungen in der Betriebsrechnung;
- > Beurteilung der Abweichungen in der LohnEinstufung des Personals vom Gesamtarbeitsvertrag INFRI (Freiburgische Vereinigung der spezialisierten Einrichtungen) – FOPIS (Verband der Organisationen des Personals der sozialen Einrichtungen);
- > Prüfung der Berechnung der Personaldotation und Beurteilung der Abweichungen von der gewährten Dotation;
- > Beurteilung der Budgetüberschreitungen in der Investitionsrechnung;
- > Beurteilung der Abschreibungssätze hinsichtlich eventueller Unterschiede zu den Gesetzesvorschriften;
- > Prüfung der Statistiken (Anzahl Tage/Stunden) betreffend freiburgischen und ausserkantonalen Heimbewohnenden für die Schlussabrechnung.

Überwachung der Qualität der Leistungen

Was die Qualität der institutionellen Leistungen angeht, müssen alle Einrichtungen, die vor 2008 der Aufsicht des Bundesamtes für Sozialversicherungen unterstellt waren, nach wie vor die Qualitätsnormen BSV-IV 2000 einhalten und ein Akkreditierungsverfahren für die Erteilung einer drei Jahre gültigen Zulassung durchlaufen. Ab Ende 2016 wird die Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Managementsysteme (SQS) keine Akkreditierung gestützt auf diese Kriterien mehr erteilen. Der Kanton Freiburg hat im Rahmen der Arbeiten zur Umsetzung der NFA im Bereich der Menschen mit Behinderung gemeinsam mit den westschweizer Kantonen und dem Tessin neue Qualitätskriterien erarbeitet, die ab Inkrafttreten des künftigen Gesetzes über die Sondereinrichtungen und die professionellen Pflegefamilien für Minderjährige bei der Qualitätskontrolle in den Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderung zum Tragen kommen werden. Im Übrigen sind die besagten Qualitätskriterien neben zwei weiteren Referenzmodellen Gegenstand einer Empfehlung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK).

Die Prüfung dieser Qualitätskriterien wird im Prinzip dreijährlich und gemäss den Zertifizierungsverfahren der SQS erfolgen. Allerdings werden bestimmte Kriterien mit stärkerem Bezug zur Qualität der individuellen Betreuung der Heimbewohnenden direkt der Kontrolle des Sozialvorgesamtes unterstellt sein und während Inspektionsbesuchen beurteilt werden. Die Kontrolle, ob die Leistungen mit Blick auf die Kompetenzen und Bedürfnisse der einzelnen Heimbewohner angemessen sind, findet statt indem

- > geprüft wird, ob die in der Institution erarbeiteten allgemeinen Betreuungsziele der einzelnen Bewohnenden mit der vorgängigen Abklärung ihrer Bedürfnisse, die im Rahmen des Bedarfsabklärungsverfahrens durchgeführt wurde, im Einklang stehen; und
- > die den Menschen mit Behinderung effektiv erbrachte Betreuung überprüft wird.

Was im Einzelnen die Einrichtungen für Menschen mit einer Suchtproblematik angeht, benutzen diese die Qualitätsnorm QuaTheDA (Qualität, Therapie, Drogen, Alkohol). Diese Qualitätsnorm wurde durch das Bundesamte für Gesundheit (BAG) für die Bereiche Suchthilfe, Prävention und Gesundheitsförderung erarbeitet. Das Referenzsystem QuaTheDA deckt sämtliche Tätigkeitsfelder der ambulanten und stationären Suchthilfe sowie der Prävention und Gesundheitsförderung ab.

Insoweit als diese Einrichtungen nicht in den Bereich der Behinderungen fallen, werden sie weiterhin das Referenzsystem QuaTheDA benutzen.

3. Besteht ein Pflichtenheft zur Subventionsberechtigung?

Artikel 10 des Gesetzes über die Hilfe an Sonderheime sieht vor: «Der Beitrag der öffentlichen Hand an die Betriebskosten der Sonderheime hängt von folgenden Bedingungen ab:

- a) die Institution muss anerkannt sein;
- b) sie muss jedes Jahr Jahresvoranschlag und Jahresrechnung der Direktion zur Genehmigung unterbreiten;
- c) sie ist im Besitz einer von der Direktion erteilten Betriebsbewilligung;
- d) sie muss alle ihre Rechte geltend machen, um die gesetzlich vorgesehenen Beiträge zu erhalten;
- e) sie erhebt bei allen betreuten Personen oder deren gesetzlichen Vertretern den vom Staatsrat festgelegten Kostenbeitrag;
- f) soweit Plätze vorhanden sind, nimmt sie alle im Kanton wohnhaften Personen auf, für deren Betreuung sie sich in Anbetracht der Behinderung und aufgrund von vorhandenem Personal und Ausrüstung eignet.»

Um anerkannt zu werden, muss die Einrichtung insbesondere einem Bedarf entsprechen.

Wie im vorherigen Punkt erwähnt, entsprechen die Parameter, die bei der Berechnung der Subventionen zur Anwendung kommen, den beim Staat geltenden Normen. Die neue Gesetzgebung im Bereich der Sondereinrichtungen sieht allerdings vor, dass jede Sondereinrichtung Gegenstand einer Rahmenvereinbarung mit einer Geltungsdauer von jeweils fünf Jahren bilden wird, in der insbesondere die mit ihrer Anerkennung verbundenen Anforderungen, ihr Auftrag, ihr Leistungsangebot und die allgemeinen Grundsätze ihrer Beziehungen zur GSD und zur EKSD festgelegt sein werden.

Die Modalitäten der Berechnung und Auszahlung des jährlichen Kantonsbeitrags werden jedes Jahr in einem Leistungsvertrag definiert werden und stützen sich auf die im Rahmenvertrag festgelegten Bedingungen der Anerkennung. Die Leistungsverträge werden namentlich die folgenden Elemente präzisieren:

- > die Anzahl Plätze;
- > das Tätigkeitsvolumen;
- > die Anzahl VZÄ, inklusive Betreuungspersonal;
- > die Kosten (Selbstkostenpreis) pro Leistung.

Ausserdem werden darin auch der Betrag des jährlichen Kantonsbeitrags und die Modalitäten seiner Auszahlung (Anzahlungen) festgelegt sein.

4. Hat der Staatsrat die Möglichkeit, den Organisationen die Subventionen zu kürzen, bis sie die Organisation auf Vordermann gebracht haben?

Eine Kürzung der Subvention wegen einer Dysfunktion der Einrichtung ist nicht wünschenswert, weil dies das Leistungsangebot gefährden könnte, das den Heimbewohnenden erbracht wird; denn die Einrichtungen verfügen nicht unbedingt über genügende Eigenmittel, um die Konsequenzen einer Kürzung zu verkraften.

Wohlgemerkt: Die spezialisierten Stellen, die im Rahmen der Qualitätskontrolle in den Einrichtungen periodische Audits durchführen, erwähnen allfällige Mängel in ihrem Bericht, der dann an das Sozialvorsorgeamt (SVA) übermittelt wird. Werden die Qualitätskriterien nicht erfüllt, räumt das SVA der betreffenden Einrichtung eine Frist ein, um die Situation zu bereinigen, und nach unbenutztem Ablauf riskiert sie, die Anerkennung als Sondereinrichtung und somit auch die Subvention der öffentlichen Hand zu verlieren. Wenn sich in der Jahresrechnung einer Einrichtung zeigt, dass sie von den Regeln abgewichen ist, von deren Einhaltung ihr Subventionsanspruch abhängt, ohne jedoch den zweckmässigen Betrieb in Frage gestellt zu haben, so werden die betreffenden Beträge bei der Schlussabrechnung der Subvention durch den Staat nicht berücksichtigt und gehen mithin zu Lasten der Einrichtung.

Konfliktsituationen zwischen der Direktion und dem Personal einer Institution werden dem Schiedsrat gemäss Artikel 38 des Gesamtarbeitsvertrags INFRI-FOPIS oder der Zivilgerichtsbarkeit unterbreitet.

Abschliessend sei erwähnt, dass eventuelle Dysfunktionen, die der GSD zur Kenntnis gelangen, zu einer Inspektion durch die Dienststellen des Staates führen können, wenn sie so geartet sind, dass sie die Betreuung der Heimbewohnenden beeinträchtigen können. Mit der Umsetzung der NFA ist ausserdem vorgesehen, in allen Einrichtungen regelmässige Inspektionen abzuhalten.

22. Juni 2015