



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2023-GC-94

Fachkräftemangel und Arbeitsbedingungen für freischaffende Logopädinnen im Kanton Freiburg

| | |
|--------------------------------|--------------------------------|
| Urheberin: | Schwaller-Merkle Esther |
| Anzahl Mitunterzeichner/innen: | 0 |
| Einreichung: | 05.04.2023 |
| Begründung: | --- |
| Überweisung an den Staatsrat: | 06.04.2023 |
| Antwort des Staatsrats: | 06.07.2023 |

I. Anfrage

Seit der Annahme des neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen im Jahre 2008 übernimmt der Kanton die Finanzierung der Logopädie für Kinder und Jugendliche im Alter von 0 bis 20 Jahren, welche zuvor von der IV erbracht wurde. Der Kanton Freiburg entschied daraufhin, dass die Betreuung von Kindern im Vor- und Nachschulalter ausschliesslich durch freischaffende Logopädinnen und Logopäden erfolgen soll, da für diese Altersgruppe keine staatliche Struktur existierte. Diese öffentlich-private Komplementarität wurde im Sonderschulgesetz vom 11. Oktober 2017 verankert.

Bei den schulpflichtigen Kindern setzt der Kanton seit vielen Jahren auch auf freischaffende Logopädinnen, um die Wartelisten der Fachdienste «Logopädie, Psychologie und Psychomotorik» (regionale Schuldienste) teilweise aufzufangen. Die am 1. Februar 2022 in Kraft getretenen Ausführungsbestimmungen des Sonderschulgesetzes sehen zudem vor, dass bei Überlastung der regionalen Schuldienste noch bis 2031 selbstständige Logopädinnen und Logopäden Kinder im schulpflichtigen Alter betreuen. Dieses Betreuungssystem generiert dem Staat weniger Kosten, als wenn die freischaffenden Logopädinnen als Staatspersonal angestellt wären.

Die BKAD hat nun, aufgrund eines neuen Systems der Zuteilung von therapeutischen Jahreseinheiten, kurz vor Weihnachten den freischaffenden Logopädinnen ihren neuen Entscheid betreffend zugewiesenen Jahreseinheiten mitgeteilt. Diese wurden bei vielen Logopädinnen teils massiv (bis zu 60%) und ohne jede Begründung reduziert. Die im Entscheid angegebene Anzahl der jährlichen Therapieeinheiten, die den freischaffenden Logopädinnen am 17. Dezember 2022 vom SoA zugeteilt wurden und die ab Januar 2023 in Kraft getreten ist, reicht bei weitem nicht aus, um alle logopädischen Massnahmen abzudecken, die der Inspektor den Kindern bereits gewährt hat.

Die Situation ist für die Kinder und deren Eltern beunruhigend, denn bereits jetzt kann keine ausreichende Versorgung gewährleistet werden, da auch in diesem Bereich ein Fachkräftemangel für Logopädie herrscht.

Aus dieser Sicht stellen sich folgende Fragen zur Prüfung an den Staatsrat:

1. Welche Kriterien haben die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) dazu veranlasst, diese Kürzungen vorzunehmen, obwohl die BKAD eine Formel zur Verfügung gestellt hat, mit der die Logopädinnen ihre Jahreseinheiten auf der Grundlage ihres aktuellen Beschäftigungsgrads berechnen konnten?
2. Wie erklärt die BKAD den Rückgang der Massnahmen, obwohl die Geburtenrate laut des Bundesamtes für Statistik 2001 um 4% gestiegen ist?
3. Wie lässt sich erklären, dass die Zahl der Lehrkräfte im Jahr 2022 im Vergleich zu 2020/21 um 47 EPT ansteigt, während die Zahl der Jahreseinheiten für die Logopädie, welche die Logopädinnen aufgrund der aktuellen Situation, der Anfragen und der bereits verfügbaren Stunden für die Kinder berechnet haben, (ohne Begründung) gekürzt wurden?
4. Welche Erklärung haben Sie dafür, dass die Berechnung der BKAD nicht auf diesen, von den Logopädinnen ausgerechneten aktuellen Zahlen beruht?
5. Welche Folgen hat dies für Kinder, die eigentlich betreut werden müssten, aber keinen Platz finden?
6. Sind Budgetfragen die Entscheidungsgrundlage, auch wenn es um Kinder geht, die eine frühzeitige Betreuung benötigen, um Verhaltensauffälligkeiten und psychologische Nachfolgeprobleme zu vermeiden, die aus einem Mangel an Kommunikationsmitteln resultieren, die für die Interaktion notwendig sind?
7. Welche Massnahmen schlägt die BKAD vor, um diesem Problem zu begegnen?
8. Einige Eltern sind bereit, diese für die gesunde Entwicklung ihres Kindes unerlässlichen Massnahmen zu finanzieren, was einerseits zu einer Ungleichbehandlung führen kann und andererseits die Verpflichtung, diese Massnahmen von 0 bis 20 Jahren einzuführen, nicht erfüllen würde. Wie rechtfertigt der Kanton diese Ungleichbehandlung?

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat darauf hinweisen, dass beim Kantonsgericht ein Beschwerdeverfahren bezüglich der am 16. Dezember 2022 getroffenen Entscheide über die Anzahl der Jahreseinheiten, die den anerkannten freischaffenden Logopädinnen und Logopäde für das Jahr 2023 gewährt werden, hängig ist. Er möchte auch erwähnen, dass die Partnerschaft mit den freischaffenden Logopädinnen und Logopäden, hauptsächlich mit ihren Vertreterinnen, derzeit schwierig ist. Dabei geht es darum, Lösungen zu finden, um den wachsenden Bedürfnissen der Kinder gerecht zu werden und ein Monitoring der Therapien und der Wartezeiten einzuführen. Ziel ist es, einen Gesamtüberblick über die Logopädie im Kanton zu erhalten. Der Staatsrat möchte zudem in Bezug auf das logopädische Angebot für Kinder und Jugendliche von 0 bis 20 Jahren im Kanton Freiburg Klarheit schaffen. Der Rahmen dieses pädagogisch-therapeutische Angebot ist in den folgenden gesetzlichen Grundlagen festgelegt: Gesetz über die obligatorische Schule (SchG, SGF 411.0.1) und sein Ausführungsreglement (SchR, SGF 411.0.11) sowie Gesetz über die Sonderpädagogik (SPG, SGF 411.5.1) und sein Ausführungsreglement (SPR, SGF 411.5.11).

Wie die Grossrätin in ihrer Anfrage erwähnt, stützt sich der Kanton Freiburg bei der Organisation des logopädischen Angebots im pädagogisch-therapeutischen Bereich auf eine Komplementarität zwischen den anerkannten freischaffenden und den an den logopädischen, psychologischen und psychomotorischen Diensten (Schuldiensten) angestellten Logopädinnen und Logopäden. Diese Schuldienste stehen unter der Verantwortung der Gemeinden und werden vom Staat subventioniert. Derzeit können sowohl anerkannte freischaffende als auch an den Schuldiensten angestellte

Logopädinnen und Logopäden (für diese ist es die Hauptaufgabe) Schülerinnen und Schüler betreuen. Im Hinblick auf die am 31. Juli 2031 ablaufende Übergangsperiode, die in Artikel 15 Abs. 3 SPR festgelegt ist, muss der Kanton die anerkannten freischaffenden Logopädinnen und Logopäden dabei unterstützen, ihre Tätigkeit auf die Betreuung von Kindern im Vorschulalter und von Jugendlichen nach der obligatorischen Schule auszurichten und gleichzeitig Präventionsmassnahmen zu entwickeln.

Der Staatsrat erinnert daran, dass dieser Entscheid, Kinder im Vorschulalter und nach der obligatorischen Schulzeit den anerkannten freischaffenden Logopädinnen und Logopäden zuzuweisen, aus den Diskussionen hervorgegangen ist, die in verschiedenen Arbeitsgruppen geführt wurden. Diese waren Bestandteil des Grossprojekts NFA 2008 ff. An diesen Arbeiten waren auch Logopädinnen und Logopäden beteiligt.

Ende 2022 wurden gemäss Artikel 23a SPG die Anerkennungen der freischaffenden Logopädinnen und Logopäden per 1. Januar 2023 erneuert, damit der Kanton einerseits eine möglichst ausgewogene Versorgung im gesamten Kantonsgebiet gewährleisten und andererseits im Vorfeld der Anträge auf Kostenübernahme das entsprechende Budget festlegen kann. Bei der Ausarbeitung der neuen Anerkennungsvereinbarungen hat der Kanton in Zusammenarbeit mit den Vertreterinnen der Berufsverbände der Logopädinnen und Logopäden darauf geachtet, dass die anerkannten Freischaffenden faire und finanziell vergleichbare Bedingungen wie die Angestellten der Schuldienste erhalten. So wurden die Infrastrukturkosten und die höheren Sozialabgaben bei der Berechnung des garantierten maximalen Jahresumsatzes berücksichtigt.

Der Staatsrat möchte auch darauf hinweisen, dass der Kanton nie die Absicht hatte, bei den logopädischen Leistungen im pädagogisch-therapeutischen Bereich zu sparen. Im Gegenteil, es werden regelmässig Budgeterhöhungen für die Ausübung der Logopädie durch Freischaffende sowie für die Schuldienste unterstützt, um den Bedarf zu decken. Hingegen wurde die Anzahl der Jahreseinheiten, die von einigen Logopädinnen auf der Grundlage von Hochrechnungen beantragt wurden, reduziert und an die tatsächlichen Kosten angepasst.

Der Staatsrat ist durchaus gewillt, den Bedarf im Bereich der Logopädie zu decken. Er ist sich bewusst, dass Sprachstörungen insbesondere in der frühen Kindheit zunehmen und dass es in einigen Regionen Wartelisten gibt. Dieser Aspekt der gesamten Problematik wird unter der Antwort auf Frage 5 näher erläutert.

1. Welche Kriterien haben die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) dazu veranlasst, diese Kürzungen vorzunehmen, obwohl die BKAD eine Formel zur Verfügung gestellt hat, mit der die Logopädinnen ihre Jahreseinheiten auf der Grundlage ihres aktuellen Beschäftigungsgrads berechnen konnten?

Der Staatsrat möchte zunächst den Begriff der Einheiten klären, da eine Verwechslung der Begriffe beantragte Einheiten, gewährte Einheiten und effektiv geleistete Einheiten der Grund für die vorliegende Anfrage ist, in der behauptet wird, dass die Einheiten bei vielen Logopädinnen teilweise massiv (um bis zu 60%) gekürzt wurden:

> **Beantragte Einheiten:** Einheiten, die von den anerkannten freischaffenden Logopädinnen und Logopäden entsprechend ihrem gewünschten Beschäftigungsgrad für das Jahr 2023 beantragt wurden.

- > Gewährte Einheiten: Einheiten, die per Beschluss der BKAD gemäss Artikel 23a SPG und den Richtlinien vom 10. Oktober 2022 der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten für die Gewährung der Anerkennung von freischaffenden Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbietern der Logopädie (nachfolgend: die Richtlinien) vergeben werden.
- > Effektiv geleistete Einheiten: Einheiten, die in den Jahren 2018, 2019 und 2021¹ geleistet und dem Amt für Sonderpädagogik (SoA) in Rechnung gestellt wurden und die dem SoA als Berechnungsgrundlage für die Gewährung der Einheiten dienten.

Nach dieser Begriffsklärung zu den Einheiten möchte der Staatsrat daran erinnern, dass die Formel, mit der anerkannte freischaffende Logopädinnen und Logopäden ihr Gesuch um Jahreseinheiten berechnen können, auf ihrem aktuellen Beschäftigungsgrad basierte. Das SoA hat empfohlen, ihr durchschnittliches Jahreseinkommen als Grundlage für die Beantragung von Einheiten (beantragte Einheiten) zu verwenden, d. h. ihren gewünschten Beschäftigungsgrad im Jahr 2023. Gleichzeitig hat das SoA darauf hingewiesen, dass es die in den letzten Jahren erbrachten und in Rechnung gestellten Leistungen bei der Auswertung der eingereichten Gesuche berücksichtigen würde. So stellten die Logopädinnen und Logopäden Gesuche um Einheiten, die zum Teil einer Erhöhung ihres Beschäftigungsgrads gegenüber den Jahren entsprachen, die dem SoA als Referenz für die Berechnung der Einheiten dienten. Mit anderen Worten: Einige freischaffende Logopädinnen und Logopäden haben einseitig beschlossen, 2023 mehr zu arbeiten, ohne dass ein Zusammenhang mit der gestiegenen Zahl der zu betreuenden Schülerinnen und Schüler besteht.

Folglich führte die Differenz zwischen den von den Logopädinnen und Logopäden beantragten Einheiten und den von der BKAD auf der Grundlage der effektiv geleisteten Einheiten gewährten Einheiten manchmal zu erheblichen Abweichungen. Dies stellt jedoch keinesfalls eine Kürzung der Einheiten dar, wie in der Frage der Grossrätin erwähnt, sondern bedeutet, dass nicht allen Anträgen auf Erhöhung des Arbeitspensums stattgegeben werden konnte. Die Umfrage des SoA zielte darauf ab, die Anzahl der von den freischaffenden Logopädinnen und Logopäden beantragten Einheiten zu erfahren, um festzustellen, welche ihre Tätigkeit einstellen, verringern oder sogar erhöhen möchten, um eine optimale Verteilung der gewährten Einheiten unter den freischaffenden Logopädinnen und Logopäden, die um eine Anerkennung ersuchen, im Hinblick auf die Bedürfnisse der Kinder im gesamten Kanton und die verfügbaren Budgetmittel des Staates, wie in Artikel 23a Abs. 2 SPG und Artikel 4 Abs. 2 der Richtlinien definiert, zu gewährleisten.

2. Wie erklärt die BKAD den Rückgang der Massnahmen, obwohl die Geburtenrate laut des Bundesamtes für Statistik 2001 um 4% gestiegen ist?

Wie in der Antwort auf Frage 1 erwähnt, gibt es keinen «Abbau» der Massnahmen. Diese Fehlinterpretation ergibt sich aus der Verwechslung von beantragten Einheiten, gewährten Einheiten und effektiv geleisteten Einheiten.

¹ Das Jahr 2018 ist das 1. Jahr nach dem Inkrafttreten des SPG. Das Jahr 2020 wurde nicht berücksichtigt, da dieses aufgrund der sanitärischen Einschränkungen nicht repräsentativ ist – was im Interesse der freischaffenden Logopädinnen und Logopäden ist. Das Jahr 2022 wurde ebenfalls nicht berücksichtigt, ausser in besonderen Situationen, da es zum Zeitpunkt der Berechnung der Einheiten nicht vollständig war (zwischen November und Dezember 2022) und da es angesichts der starken Unregelmässigkeiten bei der Einreichung der Rechnungen durch die freischaffenden Logopädinnen und Logopäden an Vorhersehbarkeit fehlte.

3. *Wie lässt sich erklären, dass die Zahl der Lehrkräfte im Jahr 2022 im Vergleich zu 2020/21 um 47 EPT ansteigt, während die Zahl der Jahreseinheiten für die Logopädie, welche die Logopädinnen aufgrund der aktuellen Situation, der Anfragen und der bereits verfügbaren Stunden für die Kinder berechnet haben, (ohne Begründung) gekürzt wurden?*

Der Staatsrat erinnert daran, dass das Budget für die Gewährung von Einheiten an freischaffende Logopädinnen und Logopäden nicht gekürzt wurde. Vielmehr ist das Budget von 3,70 Millionen Franken (2017 bis 2019) auf 3,85 Millionen Franken (2020 bis 2023) gestiegen, was einer Erhöhung um 4,05% entspricht². Diese Erhöhung ermöglichte eine Steigerung der durch Freischaffende erbrachte logopädische Massnahmen. Der Finanzplan für die Legislaturperiode 2022–2026 sieht deshalb eine sukzessive Erhöhung des Budgets für die von Freischaffenden erbrachten logopädischen Massnahmen vor, um den steigenden Bedürfnissen der Kinder im Vorschulalter gerecht zu werden und die Kosten für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen im Schulalter durch Freischaffende zu senken. Der Antrag auf zusätzliche Budgetmittel für freischaffende Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbieter basiert derzeit auf den Leistungen, die erbracht und dem SoA in Rechnung gestellt werden.

Neben dem Budget für die freischaffende logopädische Tätigkeit wurde auch der Beitrag für die Schuldienste erhöht, um den Bedürfnissen von Schülerinnen und Schülern im schulpflichtigen Alter gerecht zu werden. Mit der Einführung der Richtlinien vom 22. Dezember 2021 der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport betreffend die logopädischen, psychologischen und psychomotorischen Dienste (Schuldienste) (nachfolgend: Richtlinien über die Schuldienste) am 1. Januar 2022 wurde das Richtmass, das die Anzahl der vom Kanton anerkannten und subventionierten VZÄ für die Logopädie festlegt, von 1 VZÄ für 660 Schülerinnen und Schüler auf 1 VZÄ für 550 Schülerinnen und Schüler herabgesetzt. Dadurch konnte die Dotation mit Vollzeitstellen (Dotation VZÄ) zum 1. Januar 2022 um fast 20 Prozent erhöht werden (von 62,46 VZÄ auf 74,95 VZÄ). So haben die im Rahmen der Schuldienste erbrachten logopädische Massnahmen dazu geführt, dass es weniger Wartelisten gibt und dass weniger Schülerinnen und Schüler von freischaffenden Logopädinnen und Logopäden betreut werden, weil einige Schuldienste überlastet sind. Dieser Anstieg entspricht der Entwicklung der Freiburger Schulbevölkerung seit 2000, dem Stichtag der alten Richtwerte, die mit dem Inkrafttreten der Richtlinien über die Schuldienste aufgehoben wurden. Zu beachten ist, dass das am 1. Januar 2022 eingeführte neue Finanzierungsmodell für die Schuldienste flexiblere und regelmässiger Anpassungen der Richtwerte ermöglicht und auch Schülerinnen und Schülern Rechnung trägt, die in der Regelschule eine verstärkte sonderpädagogische Massnahme (VM) erhalten und in ihrer Klasse im Verhältnis von 3:1 gezählt werden. Der Finanzplan für die Legislaturperiode 2022–2026 sieht entsprechend der prognostizierten Entwicklung der Schülerpopulation Erhöhungen des Budgets für die Schuldienste vor. Die Anträge auf Erhöhung des Beitrags an die Schuldienste

² Die Budgetposition des SoA (3208 ENSA/3130.102 Kosten pädagogisch-therapeutische Massnahmen freischaffender Leistungsanbieter) beinhaltet das Budget für die Logopädie und Psychomotorik. Von 2015 bis 2020 umfasste dieser Budgetposten auch ein Budget für die heilpädagogische Früherziehung. In den Jahren 2020 und 2021 kamen infolge der Kantonalisierung der Integrationsdienste weitere 650 000 Franken hinzu, damit das SoA die Leistungen finanzieren kann, die von den Schuldiensten für die Schülerinnen und Schüler mit verstärkten Unterstützungsmassnahmen in der Regelschule erbracht werden. Mit dem Inkrafttreten der Richtlinien am 1. Januar 2022 wurde der kantonale Anteil dieses Betrags in den Budgetposten für den Beitrag an die Schuldienste übertragen und diente der Finanzierung der zusätzlichen Mittelzuweisungen, die sich aus der Senkung der Standards und der Berücksichtigung der Schülerinnen und Schüler mit VM (zählen im Verhältnis 3:1 zur Schülerzahl) im Finanzierungsmodell ergaben.

basieren ebenfalls auf der Verpflichtung der anerkannten Dotationen sowie auf der Analyse der Wartelisten der einzelnen Schuldienste.

Infolgedessen ist das logopädische Angebot im Kanton Freiburg im pädagogisch-therapeutischen Bereich für Kinder und Jugendliche im Alter von 0 bis 20 Jahren dank höherer Budgets sowohl bei den freischaffenden Leistungsanbietern als auch bei den Schuldiensten als Reaktion auf die demografische Entwicklung und die steigenden Bedürfnisse der Kinder gestiegen. Es hat sich also nicht nur die Zahl der Lehrpersonen erhöht. Zudem möchte der Staatsrat klarstellen, dass die in der Frage der Grossrätin genannten 47 VZÄ für Lehrpersonen nicht nur die für die Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule bewilligten VZÄ betreffen, sondern auch die Lehrpersonen der S2, der PH und des Konservatoriums sowie die 5 VZÄ, die im Zusammenhang mit der Covid-Pandemie für ein Jahr für alle Stufen bewilligt wurden.

4. Welche Erklärung haben Sie dafür, dass die Berechnung der BKAD nicht auf diesen, von den Logopädinnen ausgerechneten aktuellen Zahlen beruht?

Wie in der Antwort auf die erste Frage erwähnt, stützte sich das SoA bei der Bestimmung der gewährten Einheiten tatsächlich auf die ihm vorliegenden aktuellen Daten, d. h. auf die effektiv geleisteten Einheiten, während ein Teil der Logopädinnen und Logopäden dies nicht tat oder sich auf verzerrten Hochrechnungen stützte, was zu erheblichen Unterschieden führte.

Der Staatsrat möchte darauf hinweisen, dass das vom SoA gewählte Berechnungsmodell eine gerechte und verhältnismässige Verteilung der gewährten Einheiten auf die freischaffenden Logopädinnen und Logopäden, die ihre Tätigkeit in den verschiedenen Regionen des Kantons ausüben, ermöglicht, indem ihre individuellen Anträge (gewünschtes Arbeitspensum) bekannt sind und soweit wie möglich mit den Bedürfnissen der Kinder und den verfügbaren Budgetmitteln berücksichtigt werden, wie dies in Artikel 23a Abs. 2 SPG und Artikel 4 Abs. 2 der Richtlinien vorgesehen ist. Eine Orientierung an den von den freischaffenden Logopädinnen und Logopäden beantragten und berechneten Einheiten hätte zu Verzerrungen bei der Gewährung von Einheiten und der Abdeckung des kantonalen logopädischen Angebots geführt.

Denn die beantragten Einheiten resultierten häufig aus Wünschen, die auf persönliche Lebensumstände und/oder Risiken im Zusammenhang mit ihrem freien Beruf beruhten, aber auch aus Hochrechnungen, die insbesondere mit den Entscheiden des Sonderpädagogikinspektorats über die Gewährung einer pädagogisch-therapeutischen Massnahme im Bereich der Logopädie zusammenhingen. In den Anerkennungsentscheiden wird nämlich für jedes Kind eine maximale Anzahl von Sitzungen für einen bestimmten Zeitraum festgelegt, sodass eine jährliche Anzahl von Einheiten pro Kind geschätzt werden kann. Allerdings sind diese Hochrechnungen mit Verzerrungen behaftet. Zunächst einmal organisieren freischaffende Logopädinnen und Logopäden ihre Arbeitszeit und damit auch die Planung ihrer logopädischen Betreuung unterschiedlich: Einige arbeiten 38 Wochen im Jahr und daher nicht während der Schulferien, andere arbeiten mehr und nehmen weniger Ferien. Zweitens sollten annullierte Sitzungen bei den Hochrechnungen nicht einbezogen werden, da sie nicht von SoA erstattet werden, ebenso wenig wie Sitzungen, die aufgrund einer vorübergehend geringeren Verfügbarkeit der freischaffenden Logopädinnen und Logopäden, die ihren Arbeitstag oder ihre Tätigkeit frei gestalten können, verschoben wurden. Schliesslich berücksichtigen diese Hochrechnungen weder die verfügbaren Budgetmittel des Staates noch die notwendige Wechselbeziehung zwischen den Wohnorten der betreuten Kinder und der Vertretung der Logopädinnen und Logopäden in den verschiedenen Regionen des Kantons, um ein wohnortnahes Angebot zu gewährleisten. Die Berücksichtigung der tatsächlich vorliegenden Daten

durch das SoA ermöglichte es, diesen verschiedenen Elementen Rechnung zu tragen. Da die jährlichen Abrechnungsdaten vieler freischaffender Logopädinnen und Logopäden von Jahr zu Jahr stark variieren, konnte durch die Verwendung eines Durchschnittswerts und die Berücksichtigung mehrerer Referenzjahre eine durchschnittliche Anzahl von Einheiten ermittelt werden.

5. Welche Folgen hat dies für Kinder, die eigentlich betreut werden müssten, aber keinen Platz finden

Zunächst möchte der Staatsrat daran erinnern, dass es bereits Wartelisten gab, lange bevor die Richtlinien in Kraft traten und das System der Jahreseinheiten eingeführt wurde. Denn es gab immer schon Kinder im Vorschulalter und Jugendliche nach Abschluss der obligatorischen Schule, die auf eine logopädische Massnahme warten mussten, was übrigens auch für die von den Schuldiensten betreuten Schülerinnen und Schüler gilt. Im Übrigen führen einige freischaffende Logopädinnen und Logopäden seit langem – und damit unabhängig von den Beschlüssen vom 16. Dezember 2022 – mehr oder weniger umfangreiche Wartelisten. Welche Folgen es für Kinder und Jugendliche haben kann, wenn sie innerhalb eines angemessenen Zeitraums keinen Therapieplatz finden, war schon immer ein problematisches Thema und ist daher nicht neu. Es scheint eine zeitliche Verwechslung zu geben, wenn das Problem der Wartelisten als Folge der vom Kanton gewährten Einheiten dargestellt wird – angesichts der Tatsache, dass sie bereits vor der Gewährung von Einheiten bestanden.

Um diesem Umstand entgegenzuwirken und möglichst zu vermeiden, dass das Warten auf eine logopädische Massnahme allzu grosse Auswirkungen auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen hat, arbeitet das SoA seit einiger Zeit mit den Logopädinnen und Logopäden aller Bereiche an einer flexibleren Organisation der logopädischen Massnahmen und dem Angebot von mehr Beratung, Coaching, Arbeit in therapeutischen Phasen mit Pausen usw. Zudem erlauben die gesetzlichen Grundlagen den freischaffenden Logopädinnen und Logopäden, ausnahmsweise und wenn es die Situation erfordert, beim SoA eine Änderung der Anzahl der gewährten Einheiten im Laufe des Jahres zu beantragen (Art. 23a Abs. 3 SPG und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinien), um das Angebot an die Nachfrage nach logopädischen Massnahmen anzupassen.

Der Staatsrat ist bestrebt, den Bedürfnissen gerecht zu werden und das logopädische Angebot innerhalb eines bestimmten Budgetrahmens an die demografische Entwicklung und die Zunahme von Sprachstörungen anzupassen (siehe Antwort auf die 3. Frage), und unterstützt gleichzeitig eine flexiblere Organisation der logopädischen Massnahmen, wie sie vom SoA angestrebt wird. Derzeit ist es mit den verfügbaren Daten lediglich möglich, die betreuten Kinder und Jugendlichen sowie die durchgeführten Abklärungen zu erfassen. In einem ersten Lösungsschritt ist es wichtig, die Wartelisten im gesamten Kanton und nach Regionen mit effektiven, konsolidierten und nach denselben Definitionen erhobenen Daten quantifizieren zu können, um sie bei der Gewährung der Jahreseinheiten und der Budgetplanung berücksichtigen zu können. Um dies zu erreichen, muss das SoA zum einen auf die aktive Mitarbeit der Schuldienste, die bereits etabliert ist, und zum anderen auf die Zusammenarbeit mit den freischaffenden Logopädinnen und Logopäden, die schwieriger zu etablieren ist, zählen können. Denn ohne konsolidierte Daten auf kantonaler Ebene wird das SoA nicht in der Lage sein, das logopädische Angebot für Jugendliche im Kanton angemessen zu steuern und gegebenenfalls ein Antrag auf zusätzliche Budgetmittel sowohl für die freischaffenden Leistungsanbieter als auch für die Schuldienste zu rechtfertigen. Denn es ist von entscheidender Bedeutung, dass Kinder und Jugendliche im Alter von 0 bis 20 Jahren, die auf eine logopädische Therapie warten, in einer gemeinsamen Datenbasis erfasst werden, die dem SoA zur Verfügung steht. Das logopädische Angebot muss als Ganzes betrachtet werden und alle Parameter müssen

bekannt sein, damit der Staatsrat auf die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen koordiniert und effizient eingehen kann.

Darüber hinaus stellt der Staatsrat fest, dass freischaffende Logopädinnen und Logopäden in der Regel für einen bestimmten Zeitraum ein Arbeitspensum festlegen, das sie nicht unbedingt auf die Nachfrage nach logopädischen Massnahmen abstimmen, und dass sie deshalb Fälle an Kolleginnen weiterleiten oder Wartelisten erstellen. Die Praxis zeigt nämlich, dass die Arbeitspensen von freischaffenden Logopädinnen und Logopäden stark schwanken können und dass diese Schwankungen nicht unbedingt auf die Nachfrage nach logopädischen Massnahmen zurückzuführen sind, sondern vielmehr auf persönliche Umstände wie ein Sabbatical, eine Weiterbildung, eine Mutterschaft, die familiäre Situation, gesundheitliche Probleme usw. Während bei angestellten Logopädinnen und Logopäden die Vorgesetzten für die Organisation einer Vertretung verantwortlich sind, gibt es in solchen Fällen für freischaffende Leistungsanbieter keine solche Verpflichtung. Die betroffenen freischaffenden Logopädinnen und Logopäden haben gemäss Artikel 6 Abs. 2 der Richtlinien lediglich die Möglichkeit, ihre Jahreseinheiten an eine andere freischaffende Logopädin oder einen anderen freischaffenden Logopäden zu delegieren. Angesichts des derzeitigen Mangels an qualifiziertem Personal sind erfahrungsgemäss Kinder und Jugendliche (darunter auch die Schülerinnen und Schüler) aller Altersgruppen direkt von der ungünstigen Versorgungslage betroffen, was sich unmittelbar auf die Wartelisten auswirkt – ganz unabhängig von den Budgetmitteln oder den Entscheiden des Staates.

6. *Sind Budgetfragen die Entscheidungsgrundlage, auch wenn es um Kinder geht, die eine frühzeitige Betreuung benötigen, um Verhaltensauffälligkeiten und psychologische Nachfolgeprobleme zu vermeiden, die aus einem Mangel an Kommunikationsmitteln resultieren, die für die Interaktion notwendig sind?*

Der Staatsrat möchte klarstellen, dass sich der Begriff Entscheid auf zwei Ebenen bezieht:

- 1) Die Entscheide über die Gewährung von Einheiten für freischaffende Logopädinnen und Logopäden erfolgen im Rahmen der verfügbaren Budgetmittel des Staates und entsprechend des Bedarfs in einer Region, um ein wohnortnahes Angebot gemäss Artikel 23a Abs. 2 SPG und Artikel 4 Abs. 2 der Richtlinien zu gewährleisten. Da die von den Logopädinnen und Logopäden für 2023 beantragten Einheiten das dafür vorgesehene Budget bei weitem überstiegen und/oder die Bedarfsklausel in Bezug auf eine Region nicht erfüllten, konnte die BKAD nicht allen Anträgen auf eine Erhöhung des Arbeitspensums stattgeben. Die Einheiten, die den anerkannten freischaffenden Logopädinnen und Logopäden gewährt werden, bestimmen somit den Budgetrahmen, innerhalb dessen sie beim SoA die Finanzierung von logopädischen Leistungen beantragen können.
- 2) Die Entscheide über die Gewährung von pädagogisch-therapeutischen Massnahmen im Bereich der Logopädie für Freiburger Kinder sind budgetunabhängig und basieren auf definierten und anerkannten diagnostischen und biopsychosozialen Kriterien. Sprachstörungen und Verhaltensstörungen miteinander zu verknüpfen, ist eine zu stark vereinfachende Sichtweise, auch wenn eine solche Verknüpfung durchaus vorkommen kann. Die Frage ist komplexer und hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Heute werden die Anträge aus einer biopsychosozialen Sichtweise analysiert, und zwar hinsichtlich der Bedürfnisse und der Vorschläge für therapeutische Settings, von denen die logopädische Begleitung eine Form darstellt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass anerkannte freischaffende Logopädinnen und Logopäden in Bezug auf diese beiden Entscheidungsebenen bei ihren Logopädieanträgen die bewilligten Einheiten und damit ihr Budget berücksichtigen müssen. Die gesetzlichen Grundlagen erlauben jedoch eine Änderung der Anzahl gewährter Einheiten im Laufe des Jahres für dringende Situationen, die der betreffenden Logopädin bereits bekannt sind oder die nicht von einer anderen Leistungsanbieterin übernommen werden können. Die in der Anfrage der Grossrätin beschriebene Situation könnte unter diese Ausnahme fallen, und die Gewährung zusätzlicher Einheiten durch die BKAD ausserhalb des Budgets wäre dann zum Zeitpunkt der Rechnungslegung gerechtfertigt.

7. Welche Massnahmen schlägt die BKAD vor, um diesem Problem zu begegnen?

Anhaltspunkte zur Antwort auf diese Frage finden sich in den Antworten auf die Fragen 3 und 5: Demnach ist der Staatsrat gewillt, mit einer kantonalen und regionalen Vision der Logopädie zu arbeiten. Dazu will er alle Leistungserbringer einbeziehen und sowohl die praxisbezogenen Empfehlungen für die logopädische Betreuung als auch das Monitoring der Betreuung und der Bedürfnisse (einschliesslich konsolidierter Wartelisten) umsetzen, um die notwendigen Budgets zu bestimmen. So soll erreicht werden, dass das logopädische Angebot im Kanton Freiburg den im SPG definierten Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen von 0 bis 20 Jahren auf effiziente Weise gerecht wird. Ohne die volle Mitarbeit der anerkannten freischaffenden Logopädinnen und Logopäden wird es schwierig sein, dies so schnell wie möglich zu erreichen.

8. Einige Eltern sind bereit, diese für die gesunde Entwicklung ihres Kindes unerlässlichen Massnahmen zu finanzieren, was einerseits zu einer Ungleichbehandlung führen kann und andererseits die Verpflichtung, diese Massnahmen von 0 bis 20 Jahren einzuführen, nicht erfüllen würde. Wie rechtfertigt der Kanton diese Ungleichbehandlung?

Zunächst ist zu sagen, dass die BKAD Anerkennungen für Logopädinnen und Logopäden ausstellt, die im pädagogisch-therapeutischen Bereich tätig sind und ihre Leistungen beim SoA abrechnen möchten. Es handelt sich dabei jedoch nicht um eine Bewilligung zur Berufsausübung. Solche Bewilligungen zur Berufsausübung werden von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) ausgestellt, ohne dass die Logopädinnen und Logopäden Angaben zu ihrem künftigen Tätigkeitsbereich machen müssen (medizinisch-therapeutisch im Erwachsenenbereich oder pädagogisch-therapeutisch im Bereich der 0- bis 20-Jährigen). Eine Logopädin, die von der GSD eine Bewilligung zur Berufsausübung erhält, kann also ihre Leistungen anbieten und sie den Eltern direkt in Rechnung stellen. Zu berücksichtigen ist auch, dass einige besorgte Eltern, die über die nötigen finanziellen Mittel verfügen, bereit sind, die Unterstützungsmassnahmen selbst zu bezahlen, und in manchen Fällen hoffen, auf diese Weise schneller einen Therapieplatz für ihr Kind zu finden. Diese Praxis der «Zwei-Klassen-Logopädie» bestand bereits vor der Gewährung der Einheiten und ist auch heute noch möglich, da diese Logopädinnen und Logopäden selbstständig sind. Sie sind jedoch verpflichtet, sich an die ethischen Richtlinien und die Qualitätsrichtlinien der Berufsverbände der Logopädinnen und Logopäden zu halten.