

Minderheitsbericht der Untergruppe 6: Finanzierung und Organisation der privaten Leistungsanbieter

1. Einleitung

Die Untergruppe 6 ist beauftragt, einen Vorschlag bezüglich der Beibehaltung oder der Aufhebung von privaten Anbietern für Logopädie und Heilpädagogische Früherziehung zu unterbreiten.

Im Schlussbericht der Untergruppe 6 wird festgehalten, dass die Entscheidungen nicht einstimmig gefallen sind. Als dieser Bericht in der Dacharbeitsgruppe behandelt wurde, verlangte deren Präsidentin Frau Isabelle Chassot, dass auch die Minderheitsmeinung dargelegt wird.

Der vorliegende Bericht ist somit eine Ergänzung zum Schlussbericht.

2. Mandat

Das Mandat verlangt von der Arbeitsgruppe 6:

- ein Stärke-Schwäche-Profil der Beibehaltung der privaten Leistungsanbieter für Logopädie **und** für Heilpädagogische Früherziehung
- die Erstellung von Varianten bei der Beibehaltung **und** bei der Aufhebung des Auftragsverhältnisses mit den privaten Leistungsanbietern.

3. Kommentar zum Schlussbericht

In der sechsköpfigen Arbeitsgruppe hatten auch zwei Vertreterinnen der privaten Anbieter Einsitz. Die zu bearbeitende Fragestellung betraf deren berufliche Identität und Existenzgrundlage ganz direkt. Die Option einer Aufhebung des Auftragverhältnisses war schon durch diese Gruppenkonstellation nicht wirklich denkbar. Unter der Leitung des Präsidenten ging es vorwiegend darum, den Status quo mit Argumenten zu untermauern. Dieses deduktive Vorgehen ist problematisch, weil die Chance einer kritischen Analyse nicht wahrgenommen wird. Obendrein hat die Arbeitsgruppe damit nur einen Teil ihrer Aufgabe wahrgenommen.

Ich vermisste die Vertretung eines Logopädischen Dienstes. Leider waren somit auch die Diskussionen über die Zukunftsoptionen und die bestehende Qualitätsunterschiede zwischen den privat angebotenen Leistungen und denjenigen der Schuldienste nicht ausgewogen.

Die Grundsätze von Versicherungsleistungen werden favorisiert: Der Anspruchsberechtigte kann zwischen privaten Anbietern und institutionalisierten Diensten wählen. Die Steuerung des Sonderpädagogischen Angebotes basiert auf marktwirtschaftlichen Grundsätzen:

- Den Eltern werden Alternativen geboten: Sie sollen als selbstständige Kunden aus einer Anzahl akkreditierter Anbieter auswählen dürfen.
- Das private Angebot der Logopädie erstreckt sich uneingeschränkt von 0 bis 20 Jahre und konkurrenziert die Schuldienste.

- Private Anbieter sind billiger, denn die öffentliche Hand bezahlt nur die effektiv erbrachte Leistung, keine Infrastrukturkosten. Ein allfälliges Risiko trägt die private Unternehmerin - vorerst - alleine.

Dies mag auf den ersten Blick interessant tönen, birgt aber gewisse Risiken, die es zu bedenken gilt:

- Private Leistungsanbieter siedeln sich erfahrungsgemäss vorwiegend in Ballungszentren an. Das bedeutet, dass die konkreten Wahlmöglichkeiten für die Eltern direkt von deren Wohnort abhängen.
- Berufseinsteigerinnen brauchen den Rahmen und die fachlichen Ressourcen eines Dienstes, um sich in die vielfältigen Aufgaben einzuarbeiten zu können. Dort werden wertvolle Erfahrungen für eine allfällige spätere private Tätigkeit gesammelt, gehen der Institution aber wieder verloren, wenn sich die Mitarbeiterin selbstständig macht.
- Wenn der Schlussbericht der Arbeitsgruppe 6 auch konzeptionell Schule macht, müsste das ganze Sonderpädagogische Angebot auch privaten Anbietern geöffnet werden können. Wieso sollten Eltern nicht auch das Anrecht haben für die integrative Schulung eine private Schulische Heilpädagogin wählen zu können? Wieso sollte der Staat nicht auch eine private Sonderschullehrerin mit eigenem Klassenzimmer finanzieren?

4. Lösungsansätze der Minderheit

a) Zuerst das Leistungsangebot klären, dann über dessen Anbieter entscheiden

Bis anhin definierte die IV-Gesetzgebung mit ihren Kriterien, ob ein Leistungsanspruch besteht. Mit dem Rückzug der IV muss ein neues Modell geschaffen werden, welches sich an allgemeinen bzw. verstärkten Massnahmen orientiert. Ob das zukünftige logopädische und früherzieherische Angebot ausschliesslich zu den verstärkten Massnahmen zählt, ist derzeit noch offen. Erst wenn die allgemeinen und die verstärkten Massnahmen definiert worden sind, kann sinnvoll über die Rolle allfälliger privater Anbieter nachgedacht werden.

b) Lösungen für den Bereich der Logopädie und den Bereich der Heilpädagogischen Früherziehung differenzieren

Die Berufsfelder der Logopädie und der Heilpädagogischen Früherziehung haben viele Übereinstimmungen, jedoch auch einige Unterschiede. Damit kann die Frage einer allfälligen Beibehaltung oder Aufhebung der privaten Leistungsanbieter nicht pauschal für beide Berufsfelder beantwortet werden. Es braucht eine individuelle Beurteilung. Im Kanton Freiburg ist die Entwicklung der privaten Tätigkeit in diesen beiden Bereichen sehr unterschiedlich verlaufen.

Die Logopädinnen haben sich zahlreich installiert und etabliert. Sie machen Vorschulkindern, Schülern und Erwachsenen ein breites und differenziertes Angebot, welches dasjenige der Schuldienste ergänzt.

Hingegen wird der Bedarf an Heilpädagogischer Früherziehung im ganzen Kanton grossmehrheitlich vom Frühberatungsdienst abgedeckt. Erste Bestrebungen für private Heilpädagogische Früherziehung datieren aus dem Jahr 1995. Obwohl viele Früherzieherinnen über eine Bewilligung verfügen, praktizieren sie nicht freiberuflich. Uns ist momentan nur eine Heilpädagogin bekannt, welche ihre private Tätigkeit als echte berufliche Alternative ausübt.

Der Hauptgrund für diese unterschiedliche Entwicklung liegt wohl am Arbeitsort: Während private Logopädinnen in ihren eigenen Praxisräumen Therapie anbieten, erbringen die Heilpädagoginnen die erzieherische Unterstützung und die angemessene Förderung am Lebensort des Kindes, im Privathaushalt der Familie. Die professionelle Verankerung der Heilpädagogischen Früherzieherin im Team eines Dienstes wird darum als notwendig oder zumindest hilfreich erlebt. Im deutschen Kantonsteil waren private Heilpädagogische Früherzieherinnen mehrere Jahre ambulant in eigenen Praxisräumen tätig und haben dort einen Ort des Austausches gefunden.

c) Die Übersichtlichkeit des Angebots im Auge behalten

Die Koordination des Angebotes im Frühbereich ist ein grosses Anliegen für die Gestaltung der Zukunft. Je mehr Anbieter, je mehr Berufsgruppen, desto anspruchsvoller wird die Informationssuche, die Informationspflicht und die Notwendigkeit gegenseitiger Absprachen für alle Partner. Viele kleine private Anbieter neben einigen grösseren Diensten bringen einen hohen Verwaltungsaufwand für das Amt für Sonderpädagogik mit sich.

Die aktuelle Situation ist für viele Eltern eine Herausforderung, für manche eine Überforderung. Sie müssen die Adressen der privaten Logopädinnen in ihrer Umgebung ausfindig machen. Auf Anfragen folgen oft Absagen, weil die Logopädinnen über keine freie Kapazitäten verfügen. Manche Eltern berichten, dass sie die ganze Liste der privaten Logopädinnen – insofern als sie über diese Liste verfügen - erfolglos durchgearbeitet haben. Manche Eltern sind mit einer solchen Aufgabe schlicht überfordert. Sie sind auf jemanden angewiesen, der sie bei der Suche nach einer privaten Logopädin für ihr Kleinkind bzw. Kind im Vorschulalter unterstützt und begleitet.

d) Übergangslösungen für privat praktizierende Früherzieherinnen anbieten

Das Angebot der privat praktizierenden Früherzieherin konnte sich in den vergangenen Jahrzehnten nicht etablieren. Eine Neuorganisation in einem einzigen Heilpädagogischen Dienst liegt auf der Hand. Organisatorische und qualitätsorientierte Argumente sprechen ebenfalls dafür. Es ist gut vorstellbar, dass keine neuen Bewilligungen mehr ausgestellt werden, aber eine flexible Übergangslösung für heute Praktizierende geschaffen wird.

e) Gedanken zur Reorganisation der privaten Anbieter für Logopädie

Die Auflösung ihres Dienstverhältnisses hätte in der Tat grosse strukturelle und personelle Konsequenzen. Die Schuldienste müssten ihren Leistungsbereich ausweiten oder ein neuer Dienst müsste geschaffen werden. Man könnte auch darüber nachdenken, ob das aktuelle Angebot der privaten Anbieter für Logopädie im Vorschulbereich dem Heilpädagogischen Früherziehungsdienst, dasjenige für Schulkinder den Schuldiensten angegliedert werden könnte. Ob eine solche Umstrukturierung Sinn macht, kann unter anderem erst entschieden werden, wenn der Leistungskatalog erstellt ist (vgl. Buchst. a). Besonders wichtige und dringende Verbesserungen stehen auch beim Anmeldeprozedere an (vgl. Buchstabe c). Eltern von kleinen Kindern müssen leichter zu einer Fachperson finden, womit sichergestellt würde, dass auch Kinder aus bildungsfernen Schichten gleichberechtigt in den Genuss von Logopädie kommen.

Die Anmeldungen müssten koordiniert erfolgen; freie Kapazitäten und allfällige Wartelisten müssten zentral gesammelt und zugänglich sein.

- Das Angebot könnte reguliert werden, indem Kontingente für alle Regionen in Abhängigkeit zur Bevölkerungsdichte geschaffen werden. So würden auch Randregionen nicht unterbedient. Ebenso würde ein zu dichtes Angebot, das die Nachfrage fördert, vermieden werden.

- Der Leistungsauftrag der Logopädischen Dienste könnte womöglich auch auf die vorobligatorische Schulzeit ausgedehnt werden, wenn die Konkurrenz spielen soll.

f) Die Form der Einbeziehung der Erziehungsberechtigten sicherstellen

Die Rechte und Aufgaben der Eltern bei Entscheidungsprozessen müssen dringend und übergreifend im Rahmen des kantonalen Konzeptes geklärt werden. Wenn Eltern vermittelt bekommen, dass sie die Therapeutin oder die Heilpädagogische Früherzieherin auswählen können, ist dies zunächst einmal ein schwierig einlösbares Versprechen. Auch kann es zu einem ‚therapeutical shopping‘ führen, indem die Eltern immer dann, wenn sie von einer Fachperson auf allfällige schwierigere oder gar problematische Themen angesprochen werden, zu einer neuen Bezugsperson wechseln. Nicht immer ist die beliebtere Fachperson auch die fachlich bessere! Innerhalb eines Teams können solche Themen fachlich fundiert angegangen und aufgefangen werden.

Später kann das Privileg der freien Wahl auch eine Hypothek für die Zusammenarbeit mit allen zukünftigen, nicht frei wählbaren Fachpersonen im Schulbereich darstellen.

g) Die einheitliche Terminologie des Konkordats anwenden

Früherziehung ist ein sehr weiter Begriff. Gemäss der interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik empfehle ich dringend die Präzisierung „**Heilpädagogische Früherziehung**“ resp. auf Französisch „**éducation précoce spécialisée**“ anstelle von intervention précoce zu verwenden.

Freiburg, 24. Februar 2009

Marianne Schmuckli
Direktorin Frühberatungsdienst