



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Schriftliche Antwort des Regierungsrates auf die Interpellation [2009/176](#) von Jacqueline Simonet, CVP/EVP-Fraktion betreffend Anpassung der Löhne im Sozialpädagogischen Bereich**

Datum: 25. Mai 2010

Nummer: 2009-176

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links: - [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
 - [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
 - [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
 - [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



2009/176

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Schriftliche Antwort des Regierungsrates auf die Interpellation [2009/176](#) von Jacqueline Simonet, CVP/EVP-Fraktion betreffend Anpassung der Löhne im Sozialpädagogischen Bereich

vom 25. Mai 2010

Antwort des Regierungsrates

1. Ausgangslage

Am 11. Juni 2009 reichte Jacqueline Simonet folgende Interpellation betreffend Anpassung der Löhne im Sozialpädagogischen Bereich ein:

„Es ist bekannt, dass die Konferenz der Heimleiter/-innen der Kinder- und Jugendheime BL (HEBL) in Verhandlungen mit dem Kanton steht, um die Löhne der Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen anzuheben, sprich die Funktion einer besser bezahlten Lohnklasse gemäss kantonalem Lohnsystem zuzuordnen. Eine Lösung wäre für Januar 2010 vorgesehen. Eine solche Anpassung sollte natürlich parallel auch im Erwachsenenbereich stattfinden. Wenn dies nicht möglich ist, werden die sozialen Institutionen, die in diesem Bereich tätig sind, noch verstärkt Probleme und Nachteile bei der Personalrekrutierung haben. Mehr noch: Es besteht die Gefahr, dass das bestehende Personal in den Kinder-/und Jugendbereich "abwandert". Eine solche Konkurrenzsituation bei gleicher Ausbildung, aber auch eine Abwertung der sozialpädagogischen Tätigkeit mit erwachsenen Menschen mit einer Behinderung durch tiefere Löhne, kann sicher nicht erwünscht oder verantwortet werden.

Dazu stelle ich folgende Fragen und bitte um schriftliche Beantwortung:

1. Wie laufen die Verhandlungen in Bezug auf die Anpassungen der Löhne der Sozialpädagog/-innen im Kinder- und Jugendbereich mit der HEBL?
2. Wie gedenkt der Kanton mit der Anpassung der Löhne der Sozialpädagog/-innen im Behinderntenbereich umzugehen?
3. Ist eine parallele Anpassung möglich?

2. Grundsätzliche Bemerkungen

Für die Erfüllung der kantonalen, öffentlichen Aufgaben in der Sonderschulung, der stationären Jugendhilfe und der Behindertenhilfe hat der Kanton gestützt auf die Bildungs- und die Sozialhilfegesetzgebung mit den privatrechtlichen Trägerschaften der anerkannten Einrichtungen – meist Vereine oder Stiftungen – Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Das Personal dieser Einrichtungen ist privatrechtlich angestellt. Die Anstellungs- und Lohnregelungen werden von den Trägerschaften selbständig beschlossen. Zahlreiche Trägerschaften haben ihr Personal bei der Basellandschaftlichen Pensionskasse gemäss BVG versichert.

Die Leistungsvereinbarungen enthalten unterschiedliche Bestimmungen über das Personal für die stationäre Jugendhilfe und die Behindertenhilfe. Allen gemeinsam ist die Bestimmung in der Leistungsvereinbarung, wonach die Personalaufwendungen insgesamt den Betrag nicht übersteigen dürfen, der sich bei Anwendung des basellandschaftlichen Personalrechtes ergeben würde.

Die Vereinbarungen der Heime der Jugendhilfe enthalten ausserdem die Bestimmung, wonach die Anstellungsbedingungen für das Personal gleichwertig wie diejenigen des öffentlich-rechtlich angestellten Personals des Kantons Basel-Landschaft sind. Die Bestimmung rührt von einer früheren Regelung zur Zeit der Defizitübernahmegarantien her, als die Einstufungen und Besoldungen eines Teil des Personals der anerkannten gemeinnützigen Heime der Jugendhilfe und der Sonderschulen noch über den Kanton gelaufen sind. Spätestens mit dem Abschluss der Leistungsvereinbarungen ist die ungeteilte Verantwortung für die Personalpolitik und die Personalverwaltung an die Trägerschaften übergegangen.

Anlässlich der Besoldungsneuordnung im Jahre 2000 sind die Jugendheime an das kantonale Personalamt gelangt. Im damaligen Zeitpunkt wurde die bestehende Lohneinstufung im Bereich Sozialpädagogik als gerechtfertigt betrachtet, obwohl die Einstufung von jener der wenigen beim Kanton tätigen Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen abweicht.

Die Lohneinstufung des Betreuungspersonals der Einrichtungen der Behindertenhilfe war im damaligen Zeitpunkt kein Thema, weil der Kanton erst seit den Beschlüssen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs, NFA, ab dem 1. Januar 2008 vollumfänglich für die Einrichtungen der Behindertenhilfe zuständig ist. In Ergänzung zur allgemeinen Bestimmung wird in den Leistungsvereinbarungen mit den Einrichtungen der Behindertenhilfe (Wohnheime, Tagesstätten und Werkstätten) ein Bezug hergestellt zu Gesamtarbeitsverträgen oder bei deren Fehlen zu den orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen.

Gestützt auf diese Bestimmungen der Leistungsvereinbarungen berücksichtigt die zuständige Fachstelle für Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe (kurz: Fachstelle) bei der Berechnung der Leistungsabgeltungen beziehungsweise des anrechenbaren Nettoaufwandes die effektiven, von der Trägerschaft gemäss ihren eigenen, privatrechtlichen Anstellungsreglementen berechneten Personalkosten, die für die Erfüllung des Leistungsauftrages notwendig sind. Höchstens aber findet die Summe Berücksichtigung, die sich bei Anwendung des kantonalen Personalrechtes ergeben würde.

Faktisch lehnen sich zahlreiche Trägerschaften, vor allem im Bereich der Jugendhilfe und der Sonderschulung, an die kantonalen Anstellungs- und Besoldungsregelungen an. Daneben bestehen eigenständige, davon abweichende Anstellungsregelungen.

Funktionen, Arbeitsbelastung, Ausbildungsvoraussetzungen und Ausbildungsabschlüsse haben sich für das sozialpädagogisch tätige Personal in den Betreuungseinrichtungen in den letzten Jahren stark verändert. Die Betreuungssituationen sind komplexer geworden und stellen hohe Anforderungen an die persönlichen und fachlichen Kompetenzen.

Am 3. November 2008 haben die Trägerschaften der Heime für Kinder und Jugendliche in einer Eingabe an die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion eine Anpassung der Pauschalen in der Leistungsvereinbarung verlangt, um das sozialpädagogisch tätige Personal gemäss aktuellen Einstufungskriterien besser entlohnen zu können. Unterstützt wurde diese Eingabe durch eine Petition von rund 60 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dieser Heime. Über das Vorgehen und die Entscheidung wird untenstehend bei den Antworten zu den einzelnen Fragen informiert.

Auch ohne formelle Eingabe der Einrichtungen der Behindertenhilfe, angeregt durch Vorstösse einzelner Institutionen, ist den kantonalen Stellen klar, dass die Thematik der LohnEinstufungen für das Betreuungspersonal nicht einseitig nur für die stationäre Jugendhilfe betrachtet werden darf, sondern auch die Einrichtungen der Behindertenhilfe betrifft. Die Besoldungssituation wird deshalb derzeit überprüft. Je nach Ergebnis und Bedarf wird dies auch in diesem Bereich zu Anpassungen der Leistungsabgeltungen führen. Verwiesen wird auf die untenstehenden Ausführungen.

3. Antworten auf die einzelnen Fragen

3.1 Vorgehen und Entscheid in Bezug auf die Anpassungen der Löhne der Sozialpädagoginnen und -pädagogen in der stationären Jugendhilfe

Am 9. Februar 2010 hat der Regierungsrat vom Bericht und Entscheid der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion zur Anpassung der LohnEinstufungen für Mitarbeitende im Bereich Sozialpädagogik in den Einrichtungen der stationären Jugendhilfe im Kanton Basel-Landschaft Kenntnis genommen. Er hat die BKSD beauftragt, aufzuzeigen, wie der zusätzliche Aufwand im Budget der Direktion aufgefangen werden kann.

Im Entscheid der BKSD im Januar 2010 wurde den Trägerschaften mitgeteilt, dass für die LohnEinstufung die vom kantonalen Personalamt fachlich akzeptierten Modellumschreibungen angewendet werden können. Die Modellumschreibungen für die vier Funktionen im Bereich der Sozialpädagogik in Kinder- und Jugendheimen wurden von den Vertretungen der Heime erstellt, von der Fachstelle überprüft und vom kantonalen Personalamt auf der Grundlage der gültigen Lohnsystematik des Kantons bewertet. Mit den erreichten Arbeits- und Ausbildungswerten wurde die Einteilung in die Lohnklassen gemäss basellandschaftlicher Besoldungsordnung vorgenommen. Im Ergebnis ergab sich vor allem in den Basisfunktionen Sozialpädagogik und spezifische Führungsfunktion Teamleitung eine Einstufung in eine höhere Lohnklasse als bisher.

Der Entscheid über eine Anpassung der Lohnreglemente der Kinder- und Jugendheime liegt bei den einzelnen Trägerschaften. Für die Berechnung der Leistungspauschalen werden die Personalkosten auf Grund aktualisierter beschlossener LohnEinstufungen frühestens ab 1.7.2010 berücksichtigt. Dabei erfolgt die Berechnung der Leistungsabgeltungen für jede Einrichtung individuell auf Grund einer korrekten Überführung der Besoldungsanpassung und der Einschätzung der finanziellen Situation der Einrichtung im Rahmen des Finanzcontrollings zur Rechnung 2009. Die Finanzcontrollinggespräche finden zwischen April und Juni 2010 statt.

In Anbetracht der angespannten Finanzlage des Kantons sind die Heime aufgefordert worden, zur Finanzierung eines allfälligen Personalkostenanstieges im laufenden Rechnungsjahr 2010 und je nach Möglichkeit auch für 2011 insbesondere für die einmaligen Einkäufe in die Pensionskasse Entnahmen aus dem Rücklagenkonto zu tätigen.

In das Budget 2011 ist auf Grund einer Schätzung der Auswirkungen der Besoldungsanpassung erst ein provisorischer Betrag für Pauschalenanpassungen in Folge erhöhter Personalkosten aufgenommen worden. Genauere Kostenprognosen lassen sich erst nach Abschluss der Finanzcontrollinggespräche berechnen.

3.2 Wie gedenkt der Kanton mit der Anpassung der Löhne der Sozialpädagog/-innen im Behindertenbereich umzugehen?

Die Frage der Besoldungsanpassung im sozialpädagogischen und agogischen Bereich ist im Bereich Behindertenhilfe gleichartig wie im Kinder- und Jugendbereich anzugehen. Werden einseitig im Kinder- und Jugendbereich die Besoldungen für das sozialpädagogisch tätige Personal angepasst, verschärft sich die Konkurrenzsituation zwischen den beiden Bereichen im Bemühen, Fachpersonal zu rekrutieren. Die Fachstelle ist deshalb von sich aus aktiv geworden und hat mit Vertretungen der Institutionen das Gespräch gesucht.

Die Fachgruppe der Erwachseneninstitutionen Basel-Landschaft (FABL), eine Untergruppe des Verbandes Soziale Unternehmen beider Basel (SubB) ist dabei, das Thema „Besoldungseinstufung“ für ihren Bereich zu bearbeiten. Die Fachgruppe wird von der Fachstelle der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Basel-Landschaft fachlich und prozessual begleitet. Die Eckpunkte des Vorgehens sollen soweit möglich analog des Vorgehens im Kinder- und Jugendbereich gestaltet werden.

Vieles, was für die Einrichtungen der stationären Jugendhilfe gilt, kann auf die Behindertenhilfe übertragen werden. Wie im Kinder- und Jugendbereich ist das Personal der von Vereinen und Stiftungen getragenen Heime privatrechtlich angestellt. Die Anstellungs- und Lohnregelungen werden von den Trägerschaften selbständig beschlossen. Interkantonale Bestimmungen und kantonale Qualitätsvorgaben verlangen nach qualifiziertem Betreuungspersonal gemäss Leistungsauftrag.

Es gibt aber auch beträchtliche Unterschiede. Der Bereich Behindertenhilfe ist mit rund 40 Institutionen wesentlich grösser und vielfältiger. Die Bestimmungen in den Leistungsvereinbarungen unterscheiden sich, wie oben ausgeführt wurde. Die Einrichtungen der stationären Jugendhilfe koordinieren seit Jahren die Arbeitsbedingungen und Entlohnungen, die in Absprache mit den kantonalen Stellen entwickelt worden sind. Im Bereich der Behindertenhilfe fehlt diese Praxis. Absprachen mit dem Kanton sind erst seit den Beschlüssen zur NFA intensiviert worden.

Auf Grund der unterschiedlichen Zielgruppen und Betreuungsformen ist in den Einrichtungen der Behindertenhilfe die Personalsituation in Bezug auf Qualifikation und Funktionalisierung sehr heterogen. In zahlreichen Einrichtungen arbeiten interdisziplinäre Teams aus den Bereichen Agogik und Pflege zusammen. Je nach Art der Nutzenden ist das Personalprofil unterschiedlich, zum Beispiel mit Personal aus der Psychiatrie.

Die Leistungen im Behindertenbereich unterscheiden sich nach Betreuung im Wohnbereich, in Tagesstätten oder im Bereich der geschützten Arbeit.

Völlig unterschiedlich ist auch die Finanzierung der Einrichtungen der Behindertenhilfe. Je nach Leistungsart und Institutionstypus erfolgt die Finanzierung durch Eigenleistungen der Nutzenden (Einkommen, Vermögensverzehr und bei Bedarf Ergänzungsleistungen), Produktionserträge und Direktbeiträge des Kantons.

Das Qualifikationsniveau des Personals in der Behindertenhilfe ist unterschiedlich. Es sind weniger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Abschluss einer Fachhochschule (FH) oder einer höheren Fachschule (HFS) in Betreuungsfunktionen tätig als im Jugendbereich. Weil die Berufsausbildung „Fachperson Betreuung“ (Eidgenössisch anerkannte Berufsbildung auf Sekundarstufe II) noch jung ist, sind nach wie vor relativ viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne bereichsspezifische Ausbildung angestellt. Die Einrichtungen der Behindertenhilfe haben aus historischen Gründen einen Rückstand in der Ausstattung mit Fachpersonal aufzuholen. Gemäss interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE muss mindestens die Hälfte der Betreuungspersonen über einen eidgenössisch anerkannten Ausbildungsabschluss im Sozial- oder Gesundheitsbereich oder einen interkantonal anerkannten Abschluss im Betreuungsbereich verfügen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich in Ausbildung befinden, werden angerechnet. Für die Erfüllung dieser Bestimmung gilt eine Übergangszeit bis zum 31.12.2012.

Geplantes Vorgehen

Eine Arbeitsgruppe des Verbandes der Institutionen sozialer Einrichtungen erarbeitet derzeit zusammen mit Vertretungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und mit Unterstützung des kantonalen Personalamtes Modellumschreibungen im Betreuungsbereich, das heisst für sozialpädagogische und agogische Funktionen. Gleichzeitig werden die Funktionen analog der Lohnsystematik des Kantons Basel-Landschaft bewertet und eingestuft. Die Fachstelle nimmt an den Gesprächen unterstützend teil. Um den Unterschieden in der Betreuung im Wohn- und im Arbeitsbereich Rechnung zu tragen, müssen für den Behindertenbereich eine grössere Anzahl Modellumschreibungen als im Kinder- und Jugendbereich erstellt werden. Die Modellumschreibungen und darauf beruhenden LohnEinstufungen werden durch die Fachstelle in Absprache mit dem kantonalen Personalamt fachlich geprüft und akzeptiert. Sie dienen als Referenzrahmen für die Berechnung der Personalkosten.

Die möglichen personalpolitischen und finanziellen Auswirkungen werden in einer ersten Runde von den Trägerschaften der einzelnen Einrichtung auf Grund der effektiven Personalsituation überprüft. Bei den Folgekosten sind auch die einmaligen Einkäufe in die Pensionskassen zu berücksichtigen. Die Fachstelle trägt die Ergebnisse zusammen.

Die Ergebnisse werden mit den provisorischen Angaben über die Kostenfolgen, zusammen mit den vereinbarten Modellumschreibungen und LohnEinstufungen mit einem Vorschlag zum weiteren Vorgehen der Direktionsleitung der BKSD vorgelegt. Deren Entscheid wird dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht.

Nach dem Entscheid steht es den Trägerschaften frei, eine Änderung ihrer Besoldungsordnungen zu beschliessen und bei Bedarf Anträge auf eine Anpassung der Kostenpauschalen zu stellen. Bei der Bewertung von Anträgen durch die BKSD sind die detaillierte Auswirkung auf die Kosten der Leistungen, die Übereinstimmung einzelner Funktionen mit den Modellumschreibungen, die Überführung der Erfahrungsstufen, die geltenden Personal- und Anstellungsreglemente und die finanzielle Situation der jeweiligen Institution zu prüfen. Die Fachstelle stellt in einer Grobkostenschätzung die Auswirkungen auf den anrechenbaren Nettoaufwand für die Benutzung der Institutionen durch Personen aus dem Kanton Basel-Landschaft zusammen und berücksichtigt dabei vor allem

Folgen für die direkten Kantonsbeiträge. Im Budget 2011 der Fachstelle ist für eine allfällige Anpassung der Löhne im Sozialpädagogischen Bereich eine grob geschätzte Summe beantragt.

Der Entscheid des Kantons zur Besoldungseinstufung wird den Trägerschaften im Kanton mitgeteilt. Eine lineare Berechnung der Kostenfolgen ist angesichts der Heterogenität des Bereiches und der unterschiedlichen finanziellen Situation der Einrichtungen nicht möglich. Bei der Umsetzung soll wie im Jugendbereich auf der Grundlage der letzten Jahresrechnung, dem Stand des Rücklagenkontos und der effektiven Personalsituation die Anpassung der Leistungspauschalen diskutiert und vereinbart werden.

3.3 Ist eine parallele Anpassung möglich?

Für die Einrichtungen der stationären Jugendhilfe wurde bereits entschieden, dass für eine Überprüfung der Lohneinstufungen die vom kantonalen Personalamt fachlich akzeptierten Modellumschreibungen im Bereich Sozialpädagogik angewandt werden können. Die aktualisierten Lohneinstufungen können mit Wirkung ab 1. Juli 2010 berücksichtigt werden.

Eine parallele Angleichung der Entlohnung im Bereich der Behindertenhilfe ist in diesem Zeitrahmen nicht möglich. Einerseits ist im Bereich Behindertenhilfe die Erarbeitung von Modellumschreibungen und Lohneinstufungen erst jetzt im Gange. Andererseits wird es bis zum Abschluss des gesamten Prozesses im Vergleich mit dem Kinder- und Jugendbereich aufgrund der oben genannten Unterschiede in den Rahmenbedingungen länger dauern.

Es wird damit gerechnet, dass die Modellumschreibungen und die Lohneinstufungsmodelle bis Spätsommer 2010 vorliegen werden. Bis spätestens Ende Jahr soll der Bericht zu den Ergebnissen fertig gestellt sein und der Entscheid getroffen werden. Je nach Entscheid des Landrates zum Budget, kann mit den Institutionen in den Finanzcontrollinggesprächen zur Jahresrechnung 2010 die Anpassung der Tarife frühestens auf den 1.7.2011, spätestens auf 1.1.2012 vereinbart werden, falls die Trägerschaft entsprechend beschliesst. Eine rückwirkende Änderung auf Jahresbeginn 2011 ist in den meisten Fällen nicht machbar, weil eine nachträgliche Anpassung der Ergänzungsleistungen im Einzelfall administrativ kaum zu bewältigen ist. Dabei ist daran zu denken, dass von einer Tarifanpassung eine grosse Zahl von Personen nicht nur aus dem Kanton Basel-Landschaft sondern auch aus anderen Kantonen betroffen ist.

Der Regierungsrat hofft, dass die Möglichkeit der neuen Besoldungseinstufungen der agogischen und sozialpädagogischen Funktionen in den Einrichtungen der Behinderten- und der Jugendhilfe dazu beiträgt, sowohl fachlich als auch persönlich geeignetes Personal für die anspruchsvolle Arbeit der Betreuung und Unterstützung von Kindern und Jugendlichen mit Beeinträchtigungen und von erwachsenen Menschen mit Behinderung zu halten und zu gewinnen.

Liestal, 25. Mai 2010

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Wüthrich

Der 2. Landschreiber:
Achermann