

Schlussbericht des GS SODK zum Projekt „Weiterentwicklung der IVSE“

2. Februar 2015*

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	2
2.	Projektverlauf	2
2.1	1. Etappe: Evaluation der Umsetzung der IVSE	2
2.2	2. Etappe: Evaluation des Anpassungsbedarfs der IVSE aufgrund der kantonalen Behindertenkonzepte	2
2.3	3. Etappe: Anpassungsbedarf der IVSE gestützt auf die ersten beiden Schritte	2
2.4	Publizierte Berichte	3
3.	Beschlüsse und Umsetzung.....	3
3.1	Erledigte inhaltliche Aufträge	3
3.2	In Bearbeitung stehende inhaltliche Aufträge	4
3.3	Erledigte administrative Aufträge	5
4.	Herausforderungen	6
5.	Fazit.....	6

* Der Vorstand SODK genehmigte den Schlussbericht am 6. März 2015.

1. Ausgangslage

Die Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13. Dezember 2002 hat zum Zweck, Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen einen Aufenthalt in sozialen Einrichtungen zu ermöglichen, auch wenn sich diese ausserhalb ihres Wohnkantons befinden. Seit Beginn des Jahres 2009 sind sämtliche Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein Mitglied der IVSE. Alle Kantone und das FL sind den Bereichen A und B beigetreten. 19 Kantone sind dem Bereich C beigetreten. Mit Ausnahme des Kantons Appenzell-Innerrhoden sind alle Kantone und das FL dem Bereich D beigetreten.

Das „Projekt Weiterentwicklung IVSE“ hat zum Ziel, die IVSE zu evaluieren. Gestützt auf den ermittelten Handlungsbedarf soll das Regelwerk IVSE, soweit notwendig, optimiert werden.

Am 18. Juni 2009 stimmte der Vorstand SODK dem Gesamtprojekt in drei Etappen zu.

2. Projektverlauf

2.1 1. Etappe: Evaluation der Umsetzung der IVSE

In einem ersten Schritt wurden Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung der IVSE und ihre Ursachen identifiziert sowie entsprechende Empfehlungen formuliert. Die von der SODK beauftragte Ecoplan/Kurt Moll lieferte den Schlussbericht „Evaluation der IVSE“ am 19. Januar 2010 ab. Der Vorstand SODK erliess am 26. März 2010 Beschlüsse zu den einzelnen Empfehlungen von Ecoplan/Kurt Moll.

2.2 2. Etappe: Evaluation des Anpassungsbedarfs der IVSE aufgrund der kantonalen Behindertenkonzepte

Ziel der zweiten Etappe war es, den Anpassungsbedarf der IVSE aufgrund der kantonalen Behindertenkonzepte zu evaluieren. Zu diesem Zweck wurden von Ecoplan/Kurt Moll Schnittstellen und Zusammenhänge zwischen der IVSE und diesen Konzepten analysiert sowie gestützt darauf Empfehlungen zur Optimierung der IVSE ausgearbeitet. Der Schlussbericht „Schnittstellen zwischen den kantonalen Behindertenkonzepten und der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen“ vom 7. Februar 2011 wurde in eine Konsultation bei den zuständigen kantonalen Sozialämtern gegeben. Der Vorstand SODK nahm vom Schlussbericht und den Ergebnissen der Konsultation Kenntnis und verabschiedete am 23. Juni 2011 Beschlüsse zu den Empfehlungen von Ecoplan/Kurt Moll.

2.3 3. Etappe: Anpassungsbedarf der IVSE gestützt auf die ersten beiden Schritte

Im Bericht "Weiterentwicklung der IVSE (3. Etappe)" vom 26. Januar 2012 wurde geprüft, welche Anpassungen auf welcher Stufe des Regelwerkes der IVSE umgesetzt werden könnten. Parallel dazu wurden auch weitere aktuelle Handlungsfelder aufgearbeitet. Dies betraf die Frage der Ausdehnung der IVSE bzw. die Schaffung neuer Bereiche für Familienplatzierungsorganisationen, Frauenhäuser und Spitalschulen, die Zuständigkeitsregelung bei Werkstätten und das Aufenthaltsprinzip für die Finanzierung der Sonder- oder Regelschule.

Die Gremien der IVSE beschlossen, dass auf Änderungen der IVSE und auf eine Ausdehnung der IVSE auf weitere Bereiche vorläufig zu verzichten sei (Beschlüsse 3. Etappe). Seit diesem Meilenstein wurden aufgrund der Aufträge des Vorstandes Änderungen des Regelwerkes IVSE oder neue Regelungen erarbeitet und durch die jeweils zuständigen IVSE-Organe verabschiedet.

2.4 Publierte Berichte

Insgesamt wurde pro Etappe je ein Bericht verfasst und auf der Webseite SODK publiziert:

- Ecoplan: *Evaluation der IVSE*. Schlussbericht vom 19. Januar 2010.
- Ecoplan: *Schnittstellen zwischen den kantonalen Behindertenkonzepten und der IVSE. Anpassungsbedarf der IVSE zur Optimierung der Eingliederung invalider Personen*. Schlussbericht vom 7. Februar 2011.
- GS SODK: *Weiterentwicklung der IVSE (3. Etappe): Bericht und Anträge für das weitere Vorgehen*. Bericht vom 26. Januar 2012.

3. Beschlüsse und Umsetzung

Der Vorstand SODK hat in den drei Etappen insgesamt 33 Beschlüsse gefasst.

In fünf Beschlüssen verzichteten der Vorstand oder die Vereinbarungskonferenz IVSE ausdrücklich auf eine Weiterverfolgung eines inhaltlichen Anliegens (z.B. Ausdehnung der IVSE auf weitere Bereiche). Sieben Beschlüsse verwiesen auf später zu treffende Beschlüsse.

Somit resultierten gesamthaft 21 Aufträge. 16 Aufträge waren inhaltlicher Art und 5 Aufträge betrafen administrative Vorschläge (z.B. Webseite IVSE und Datenbank IVSE). Ebenfalls 16 Aufträge wurden erledigt und 5 Aufträge werden noch bearbeitet.

3.1 Erledigte inhaltliche Aufträge

Zwischen 2010 bis 2014 wurden folgende inhaltliche Aufträge erledigt:

- Zur Regelung von Bezahlungsproblemen bei der Begleichung von Rechnungen einer Einrichtung publizierte die SKV IVSE nach Kenntnisnahme durch den Vorstand vom Dezember 2011 die „2. Interpretationshilfe: Bezahlungsprobleme beim Inkasso (Art. 25 IVSE)“.
- Auf eine Regelung in der „IVSE-Richtlinie LAKORE“ zur Sanktionierung einer verspäteten Bekanntgabe der Pauschalansätze für das Folgejahr durch einen Kanton wurde verzichtet. An Stelle dessen publizierte die SKV IVSE nach Kenntnisnahme durch den Vorstand im Dezember 2011 die „3. Interpretationshilfe zur Bekanntgabe der Leistungsabgeltung und Zustellung der Pauschalansätze“. Sie präzisiert und erläutert die Thematik der verspäteten Bekanntgabe der Pauschalansätze und wie die Listen den anderen IVSE-Verbindungsstellen zugestellt werden sollen.
- Die Möglichkeit zur abgestuften Leistungsabgeltung wurde in der „IVSE-Richtlinie LAKORE“ vom Vorstand im Dezember 2011 verankert.
- Eine Liste anerkannter Bildungsabschlüsse für das Fachpersonal im Bereich B publizierte die SKV IVSE nach Kenntnisnahme des Vorstandes im Dezember 2011 im Anhang zur „1. Interpretationshilfe über Qualitätsanforderungen an das Fachpersonal in Einrichtungen für erwachsene Menschen“.
- Im „Grundlagenpapier der SODK zur Behindertenpolitik“ vom September 2013, das vom Vorstand SODK genehmigt wurde, wurden die Schnittstellen und die Problematik der Übergänge zu anderen Bereichen der sozialen Sicherheit thematisiert und vertieft.

- Zur umfassenden Regelung der Aufgaben und Kompetenzverteilung zwischen den Organen der IVSE wurde ein neues Organisationsreglement IVSE von der Vereinbarungskonferenz IVSE im Juni 2013 erlassen.
- Für die Optimierung der Streitbeilegung zwischen den Kantonen erliess der Vorstand im März 2013 eine „Empfehlung zur Beilegung von Streitigkeiten aus der IVSE“. Die Vereinbarungskonferenz IVSE nahm diese Empfehlung zur Kenntnis und stimmte dem darin enthaltenen Vorschlag bezüglich vorläufiger Kostenübernahme zu. Die Empfehlung enthält zwei Anhänge zum Ablauf des informellen Mediations- und des Schiedsverfahrens unter Beteiligung des GS SODK.
- Die SKV IVSE hat beschlossen, auf die Ausarbeitung einer Empfehlung zur Beschleunigung der KÜG-Verfahren zu verzichten. Anstelle einer Empfehlung erarbeitete sie eine Wegleitung KÜG-Verfahren, welche der Instruktion der IVSE-Verbindungsstellen dient und somit mittelbar zu einer Beschleunigung der Behandlung von eingereichten KÜG führen kann. Diese Wegleitung für das KÜG-Verfahren wurde im April 2014 von der SKV IVSE genehmigt und allen IVSE-Verbindungsstellen zugestellt.
- In der 1. Etappe wurde von Ecoplan empfohlen, dass die Finanzierung der Leistungsabteilungen transparent und die Kapitalbildung den Einrichtungen erlaubt sein sollte. Die Prüfung der beiden Empfehlungen wurde vom Vorstand SODK in die 3. Etappe verschoben. Angesichts der damals nicht absehbaren Entwicklung für die Umgestaltung der Finanzierungssysteme in vielen Kantonen wurden diese beiden Empfehlungen im Bericht zur 3. Etappe im Januar 2012 nicht mehr weiter geprüft.
- Von der Vereinbarungskonferenz IVSE wurde es im August 2012 abgelehnt, die IVSE auf einen neuen Bereich „Familienplatzierungsorganisationen“ auszudehnen. Die Vernehmlassung betreffend der Frage der Unterstellung unter die IVSE von Dienstleistungen in der Familienpflege gemäss Art. 20a PAVO (Beratung, Vermittlung, Elternberatung; aber Verantwortung weiterhin bei Eltern, Heim oder Pflegeeltern) ergab, dass künftig keine solchen Angebote mehr der IVSE unterstellt werden dürfen und bereits anerkannte Einrichtungen wieder aus der Liste der IVSE gestrichen werden sollen. Der Vorstand stimmte am 18. Dezember 2014 unter Berücksichtigung dieser Konsultationsergebnisse der Änderung der „Empfehlung zur Unterstellung“ zu und ergänzte seinen Beschluss mit einem Kompromissvorschlag, nämlich dass für die Streichung von der Liste eine Übergangsfrist von zwei Jahren festgelegt wird.

3.2 In Bearbeitung stehende inhaltliche Aufträge

Im Februar 2015 standen folgende inhaltliche Aufträge noch in Bearbeitung:

- Es ist geplant, dass der Vorstand bzw. die Plenarversammlung SODK eine Empfehlung über minimale Qualitätsanforderungen in Einrichtungen gemäss IFEG im 2015 verabschieden. Danach sollen unter Berücksichtigung dieser Empfehlung die „IVSE-Rahmenrichtlinien zu den Qualitätsanforderungen“ in diesem Bereich angepasst werden.
- Von der Vereinbarungskonferenz IVSE wurde es im August 2012 abgelehnt, die IVSE auf den Bereich „Spitalschulen“ auszudehnen. Die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) gelangte danach im Dezember 2012 an die SODK mit dem Anliegen, allenfalls Bildungsangebote in Spitalschulen doch der IVSE zu unterstellen. Im Einverständnis mit der SODK setzte sie eine Arbeitsgruppe zur Prüfung der Thematik von „Spitalschulen“ ein. Die EDK führte zu diesem Zweck eine Umfrage bei den Spitalschulen und Bildungsdepartementen durch. Über das weitere Vorgehen wird die EDK im 1. Halbjahr 2015 beschliessen.

- Der Auftrag zur Abgrenzung der stationären von den ambulanten Angeboten gilt insbesondere für den Bereich B. In den Leitsätzen der SODK zur Behindertenpolitik vom Juni 2013 wurde verankert, dass Menschen mit Behinderungen nach Möglichkeit unter verschiedenen Wohnangeboten wählen können. Der Grundsatz der Betreuung zu Hause vor der Betreuung in einer Einrichtung ist nicht allein für die IVSE von Bedeutung. An der Nationalen Werkstätte zur Behindertenpolitik im Oktober 2014 wurde angeregt, dass die SODK dafür eine Arbeitsgruppe einsetzt.
- Konkrete Vorschläge über die Abwesenheitsregelung im Bereich B zu erarbeiten, hat sich als wesentlich schwieriger als erwartet erwiesen. Unter der Leitung der SKV IVSE wird geprüft, ob mit einer Empfehlung des Vorstandes allenfalls eine Vereinheitlichung der kantonalen Regelungen oder eine interkantonale Regelung erreicht werden kann.

3.3 Erledigte administrative Aufträge

Alle administrativen Aufträge wurden erledigt:

- Der Informationsfluss wurde generell verbessert. Die Webseite IVSE wurde neu strukturiert. Die SKV IVSE genehmigte Antworten auf häufige gestellte Fragen (FAQ), die ebenfalls auf der Webseite IVSE veröffentlicht wurden. Sie instruierte die IVSE-Verbindungsstellen mit Wegleitungen und gab Interpretationshilfen heraus. Das GS SODK ist daran, das gesamte Regelwerk IVSE (Vereinbarung, Reglement, Richtlinien, Empfehlungen) in ein neues Layout zu giessen.
- Die drei KÜG-Formulare für die Bereiche A/D, B und C wurden von der SKV IVSE angepasst. Eine weitere Anpassung ist im Sommer 2015 vorgesehen.
- Die Datenbank IVSE wurde innerhalb der bestehenden IT-Lösung optimiert. Für den Prozess zur Mutation der Datenbankangaben durch die IVSE-Verbindungsstellen wurden Instruktionshilfen geschaffen. Neu muss gemäss Beschluss der SKV IVSE jedes Jahr auf den 31. Januar hin ein Update aller Angaben von den IVSE-Verbindungsstellen vorgenommen werden. Eine eigentliche statistische Auswertung ist wegen der unterschiedlichen Differenzierung der Angebote bei der Aufnahme in die Datenbank IVSE weiterhin nicht möglich.
- Das GS SODK setzte sich beim BJ für eine Regelung in der PAVO bzgl. Dienstleistungsangeboten in der Familienpflege (sog. FPO) ein. Der Bundesrat verabschiedete eine neue Regelung, insb. eine Meldepflicht für solche Angebote. Sie trat am 1. Januar 2014 in Kraft.
- Regelmässig über die Angebotsabstimmung von Einrichtungen in den anderen Regionen zu informieren, war nicht möglich. Tatsächlich thematisieren die RK IVSE an ihren Sitzungen nur selten die Angebotsabstimmung. Das GS SODK erhielt deshalb auch nur punktuell konkrete Beschlüsse der RK über die Angebotsabstimmung in ihrer Region.

4. Herausforderungen

Für die IVSE bestehen wegen den unterschiedlichen kantonalen Finanzierungsmodellen von Einrichtungen, der Entwicklung von neuen Unterbringungs- und Betreuungsangeboten ausserhalb von Einrichtungen und dem Spardruck in den Kantonen grosse Herausforderungen. Im Folgenden werden zwei Herausforderungen besonders herausgegriffen:

- Der im Auftrag der SODK von econcept erarbeitete Bericht über das „IFEG: Umsetzungsstand und Auswirkungen in den Kantonen“ vom Mai 2013 stellte fest, dass auch auf interkantonaler Ebene im Zusammenhang mit der Finanzierung der Angebote grosse Herausforderungen bestehen. Es sei davon auszugehen, dass die Zuständigkeitskonflikte zwischen den Kantonen zunehmen. Insbesondere haben die Zuständigkeitskonflikte im Bereich A (insb. Kinder- und Wohnheime) wegen offenen Fragen bei der Interpretation der Artikel 23 und 25 des ZGB (zivilrechtlicher Wohnsitz von minderjährigen Personen) zugenommen. Eine vom GS SODK eingesetzte Arbeitsgruppe ist daran, Lösungsvorschläge für den Bereich A zu prüfen. Dies ist ein Beispiel dafür, dass sich die IVSE-Gremien mit Änderungen von Rechtsgrundlagen (z.B. ZGB bzgl. gemeinsames Sorgerecht) oder von gesellschaftlichen Entwicklungen (z.B. höhere Scheidungsrate) auseinandersetzen müssen, damit die IVSE weiterhin im Interesse der Kantone und der ausserkantonale platzierten Menschen in der Praxis umgesetzt werden kann. Standortkantone von Einrichtungen des Bereiches A sollten nicht zusätzliche Kosten tragen müssen, wenn Kinder und Jugendliche aus anderen Kantonen in ihren Einrichtungen platziert werden.

- Sanktionsmöglichkeiten bei Verstössen gegen Bestimmungen der IVSE oder auch nur Verwirkungsfristen sind in der IVSE nicht vorgesehen. Rechtsmittel sind zwar in der Rahmenvereinbarung IRV vorgesehen, werden aber in der Praxis nur ganz ausnahmsweise ergriffen. Die geltende IVSE basiert auf dem Grundsatz von Treu und Glauben zwischen den Kantonen. Dieses Vertrauen wird verringert, wenn festgestellt werden muss, dass sich jemand nicht an das Regelwerk IVSE bzw. an die auf Konsenssuche beruhende Kultur der Zusammenarbeit hält. Es ist somit eine ständige Herausforderung für die IVSE, dass sie in der Praxis funktioniert, auch wenn allfällige Verstösse nicht sanktioniert werden können. Diese erschwerte Durchsetzbarkeit der IVSE wird von einzelnen Kantonen bemängelt und ist Anlass für ihre Forderung nach einer Totalrevision der IVSE.

5. Fazit

Das GS SODK kommt zum Schluss, dass die Ziele des 2009 vom Vorstand SODK lancierten Projektes Weiterentwicklung IVSE heute erreicht sind. Es wurde eine umfassende Problemsichtung vorgenommen, zahlreiche Lösungsvorschläge wurden generiert, Massnahmen durch den Vorstand eingeleitet und von der SKV IVSE und dem GS SODK umgesetzt.