

MOTION DER SP-FRAKTION

BETREFFEND EINFÜHRUNG DER INTERINSTITUTIONELLEN
ZUSAMMENARBEIT (IIZ) IM KANTON ZUG
(VORLAGE NR. 1282.1 - 11599)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 31. MAI 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 12. November 2004 hat die SP-Fraktion die oben erwähnte Motion eingereicht. Sie will den Regierungsrat beauftragen, die Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Kanton Zug einzuführen. Dazu sind dem Kantonsrat allfällige Gesetzesanpassungen so rasch wie möglich zu unterbreiten. Der Kantonsrat hat die Motion am 25. November 2004 zur Behandlung überwiesen und wir nehmen dazu wie folgt Stellung:

1. Ausgangslage

Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit ist ein Instrument, um Personen, die im Sozialbereich (Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe) Leistungen beziehen, effizient und über die einzelnen Sozialwerke hinaus zu betreuen, wobei im Rahmen eines sog. "Case-Management" jeder Fall von einer federführenden Behörde betreut wird. Damit soll die Effizienz der Massnahmen zum Vorteil der betroffenen Personen erhöht werden und ihre Reintegration in die Arbeitswelt bzw. Gesellschaft schneller und besser erfolgen. Dies lindert viel menschliches Leid und führt im Ergebnis auch zu tieferen Sozialkosten.

Im Bereich der Arbeitslosenversicherung und in der Invalidenversicherung ist die Interinstitutionelle Zusammenarbeit gesetzlich vorgeschrieben, nämlich in Art. 85 f

(Förderung IIZ) und Art. 92 (Finanzierung über Verwaltungskosten) des Arbeitslosenversicherungsgesetzes bzw. in Art. 68bis des IV-Gesetzes. Mit der 4. IV-Revision ist nun seit Beginn 2005 ausserdem im Rahmen der regionalärztlichen Dienste eine Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Grundsatz möglich.

Deshalb hat die Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Kanton Zug schon längst begonnen. Die politischen Vorgaben dazu sind ebenfalls vorhanden. Die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK) haben am 23. August 2001 bzw. 21. September 2001 gemeinsam erarbeitete "Empfehlungen zur Förderung der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)" verabschiedet. In Kapitel 3.1 dieses Dokuments wird den Kantonsregierungen empfohlen, eine bereits bestehende Amtsstelle als kantonale IIZ-Koordinationsstelle zu bezeichnen. Mit RRB vom 28. Mai 2002 hat der Regierungsrat beschlossen, dass die Projektkoordination IIZ dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (KWA) in enger Zusammenarbeit mit dem kantonalen Sozialamt (KSA) übertragen wird. Die Hauptaufgabe der IIZ-Koordinationsstelle soll sein, mit organisatorischen und anderen Massnahmen die interinstitutionelle Zusammenarbeit zu fördern und zu erleichtern. Die IIZ soll dazu führen, dass sich die betroffenen Amtsstellen im Interesse von Klientinnen und Klienten verständigen und eine nachhaltige Kultur des Miteinanders entwickeln. Die IIZ verlangt nicht neue Strukturen. Sie stellt vielmehr einen Prozess dar, der sich von der Führung bis zur Sachbearbeitung niederschlägt. Die Koordinationsstelle IIZ übernimmt die Funktion der Moderation, indem sie die betroffenen Stellen an einen Tisch bringt, um gemeinsame Lösungen zu erarbeiten.

2. Projektorganisation im Kanton Zug

Die daraufhin auf Verwaltungsebene gebildete, sogenannte Projekt-Oberleitung (POL) bestand aus den Leitern KWA und KSA, der IV-Stelle, des Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums (RAV), der Leiterin der Fachstelle für berufliche Integration (FBI; im Folgenden Fachstelle genannt) und dem Leiter der Abteilung Logistik Arbeitsmarktmassnahmen KWA als eigentlichem IIZ-Koordinator. Eine Arbeitsgruppe aus den in der POL vertretenen Institutionen, verstärkt durch eine Vertreterin und einen Vertreter der Sozialdienste der Gemeinden Baar und Risch, wurde beauftragt, eine Ist-Analyse aller Institutionen, welche sich mit beruflicher Integration befassen, und ein Grobkonzept für die Umsetzung der IIZ auszuarbeiten.

Im Mai 2004 hiess die POL das Grobkonzept gut. Umgehend veranlasste sie ein Detailkonzept und eine zeitlich parallel stattfindende Informationsoffensive bei der Ortsgruppe der Sozialtätigen im Kanton Zug, der Sozialvorsteherkonferenz, der IV-Stelle, Pro Infirmis, RAV und der Konferenz gemeindlicher Sozialdienste Kanton Zug, total 122 Personen. Diese Informationskampagne basierte auf der klaren Einsicht, dass IIZ auch und insbesondere ein Verhaltensmuster der involvierten Institutionen ist. Die Arbeitsgruppe hat dann aber aus Gründen ungenügender gesetzlicher und damit fehlender finanzieller Grundlagen die Umsetzung des Detailkonzepts abgebrochen und das Mandat an die POL zurück gegeben.

Die gesammelten Erkenntnisse der POL und der Arbeitsgruppe lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- IIZ wird dank übersichtlichen Strukturen im Kanton Zug auf pragmatische Art und Weise bereits heute auf einem beachtlichen Niveau gelebt. Das Niveau wird andernorts schon als die Umsetzung der nun geforderten IIZ deklariert. Zudem hat der Kantonsrat mit der Schaffung der Fachstelle dieses Anliegen schon frühzeitig aufgenommen.
- Die Kapazitäten der Fachstelle sind, basierend auf dem Leistungsauftrag, aber nicht derart ausgebaut, dass die "IIZ-Fälle" (multiple Problemstellungen) flächendeckend und zusätzlich zur angestammten Kundschaft bewältigt werden können.
- Die Gesetzgebung der drei hauptsächlich betroffenen Institutionen (IV, ALV, Sozialhilfe) ist nicht kohärent. Folglich ist fallweise nicht klar, wer was insbesondere in der Früherkennung und -integration zu bezahlen hat. Zudem existieren gegensätzliche Anreize (bspw. IV-Abklärung versus Dauer der Arbeitslosigkeit). Da die Arbeitslosenversicherung nur für klar definierte bezugsberechtigte Personen Betreuung und Massnahmen finanziert, und die Invalidenversicherung auch nach der 4. Revision nur sehr beschränkte Möglichkeiten bei frühzeitigen Massnahmen hat, bleibt oft nur die gemeindliche Sozialhilfe. Dies führt dazu, dass ein starker Anreiz der Sozialhilfeeinrichtungen besteht, die Betroffenen weg von der Sozialhilfe zur IV zu führen.
- Der Datenschutz lässt keine umfassende Früherkennung zu. Optimalerweise müssten nicht nur die genannten Institutionen, sondern auch Ärzte, Arbeitgeber und Versicherer mitwirken können, um einem Arbeitsplatzverlust zuvor zu kommen oder zumindest schon geeignete Massnahmen einleiten zu können.

- Als Konsequenz sieht der Schlussbericht vor, dass die Fachstelle als IIZ-Assessment Stelle ausgebaut wird und zusätzlich Finanzen in Form eines "fonds de roulement" zwecks Vorfinanzierung der Massnahmen bereit gestellt werden. Nach Abschluss des "IIZ-Falles" können dann die Kosten definitiv den zuständigen Institutionen belastet werden. Diese beiden Punkte stellen nebst der Schulung des Verhaltens bei den Fachkräften die einzig mögliche Handlungsebene auf kantonaler Ebene dar.

3. Massnahmen auf nationaler Ebene

Auch auf nationaler Ebene blieb es nicht bei der Problemanalyse. Immerhin ermöglicht die 4. IV-Revision nun seit Beginn 2005 regionalärztliche Dienste für die IV-Abklärung. Unterdessen ist die 5. IV-Revision gestartet und die konzeptionellen Arbeiten schon weit gediehen. Aus der gemeinsamen Erkenntnis, dass nur eine kohärente Früherkennung und -integration für alle Betroffenen die optimale Lösungsfindung ermöglicht, haben der Verband schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), die schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und die schweizerischen IV-Stellenkonferenz (IVSK) ein Positionspapier zur Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme verfasst und im Dezember 2004 unterzeichnet.

Wesentliche Punkte, die auch in die 5. IV-Revision einfliessen sollen, sind:

- Die bisher unzureichend abgestimmte politische, gesetzliche und finanzielle Steuerung bzw. sektoriell ausgerichtete Instrumente sollen verbessert werden.
- In erster Linie ist die Früherfassung an die drei grossen Auffangeinrichtungen (ALV, IV, Sozialhilfe) anzubinden, die für Personen, die von Desintegration bedroht sind, zuständig sind. In zweiter Linie sind die Krankenversicherer, Krankentaggeldversicherer, Unfallversicherer, Ärztinnen/Ärzte und weitere Institutionen, welche früh vom drohenden Ausschluss aus der Arbeitswelt oder anderen ernst zu nehmenden Schwierigkeiten einer Person Kenntnis haben, verbindlich in den Früherfassungsprozess einzubeziehen. Das Einverständnis zur solchermaßen ausgestalteten Zusammenarbeit und die Kooperation der betroffenen Personen sind für den Erfolg dieser vernetzten (Dienst-)Leistungserbringung zwingend. Weiter ist es unabdingbar, die Arbeitgebenden aktiv mit ein zu beziehen. Sie werden die erste Anlaufstelle für die Betroffenen, so dass ihnen eine zentrale Rolle betreffend die frühzeitige Weichenstellung zukommt.

- Es ist ein systemübergreifendes medizinisch-arbeitsmarktliches Assessment zu schaffen. Denkbar ist dafür der Abschluss entsprechender Vereinbarungen zwischen den Partnerorganisationen. Ein umfassendes Assessment, das die medizinische Beurteilung der Leistungsfähigkeit und - gleichberechtigt - auch eine arbeitsmarktliche und soziale Beurteilung mit einschliesst, bildet die gemeinsame Grundlage für Entscheidungen über finanzielle Leistungen, über allfällige Integrationsmassnahmen und die Verantwortlichkeit für die Fallführung. Die formelle Entscheidung muss, solange die institutionelle und finanzielle Verantwortlichkeit getrennt bleibt, bei den jeweiligen Kostenträgern liegen.
- Als Fernziel könnten kantonale verankerte Institutionen die Verantwortung für die beruflichen und sozialen Integrationsangebote aller Personen übernehmen, die darauf angewiesen sind. Die Gesetzgebung hat hier die notwendige Systemdurchlässigkeit zu ermöglichen, damit einzelfallgerechte Eingliederungsdienstleistungen möglich werden.

4. Pilotprojekt im Kanton Zug

Trotz allen Schwierigkeiten wird IIZ auf nationaler Ebene mit Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen dem Verband schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und der schweizerischen IV-Stellen-Konferenz (IVSK) immer konkreter. Darum ist es auch für den Kanton Zug von Bedeutung, die bereits heute praktizierte IIZ weiter voran zu treiben. Die kantonale Projektoberleitung veranlasste im Januar 2005, mittels eines Pilotprojektes „IIZ-Light“ für die Dauer von zwölf Monaten die IIZ im Kanton Zug zu erproben, ohne dass die Finanzierung der Massnahmen in jedem Fall schon im Voraus geregelt werden kann. Für das Pilotprojekt wurde ein Case-Management-Team gebildet. Das Kernteam des Case-Management bilden die bisherigen Mitarbeitenden der Arbeitsgruppe, da sie ein grosses Fachwissen über IIZ verfügen. Die Führung des Case-Management-Teams hat die Fachstelle Berufsintegration. Das Case Management-Team wird mit 10 - 20 „IIZ-Klientinnen/Klienten“ zusammenarbeiten, wobei diese aus den Gemeinden Risch und Baar aufgrund der Sozialdienstdelegierten (aus der Arbeitsgruppe) bevorzugt werden. Andere involvierte Institutionen auf dem Platz Zug werden wo nötig in das Case-Management mit einbezogen. Entscheidend ist, dass die delegierten Personen mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet sind. Als Grundlage

des Pilotprojektes dient das Grobkonzept der Arbeitsgruppe. Die zwölfmonatige Erfahrung wird im Frühjahr 2006 ausgewertet. Die Auswertung und das Grobkonzept werden gemäss nachstehendem Antrag an den Regierungsrat die Ausgangslage sein, um IIZ im Kanton Zug weiter zu entwickeln.

5. Schlussfolgerungen

Ohne neue bundesrechtliche Leitlinien kann in den Kantonen keine flächendeckende und wirkungsvolle Interinstitutionelle Zusammenarbeit betrieben werden. Da der Kanton Zug im Rahmen der Zusammenarbeit schon einen guten Standard der Zusammenarbeit erreicht hat, soll er vorderhand nur im Rahmen von Pilotprojekten mögliche weitere Zusammenarbeitsfelder ausloten. Deshalb sind vorerst die Ergebnisse des Pilotprojekts "IIZ-Light" ab zu warten. Entscheidend für die Weiterentwicklung von IIZ werden einerseits die Probleme der Vorfinanzierung von Massnahmen und andererseits das profundere Wissen über das quantitative Ausmass von "IIZ-Fällen" und damit direkt verbunden die Kosten des Case Management sein. Zudem werden die Bestrebungen auf nationale Ebene dannzumal hoffentlich bessere Rahmenbedingungen (Datenschutz, Finanzierung von Früherkennung und -integration) schaffen. Aus heutiger Sicht könnte dannzumal eine angemessene Aufstockung der Fachstelle für berufliche Integration (FBI) sinnvoll sein.

6. Antrag

Da im Bundesrecht die Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Invalidenversicherung bereits vorgeschrieben ist und mit der 5. IV-Revision durch eine Früherkennung bzw. Frühintervention noch verstärkt werden wird, sind grundsätzlich keine kantonalen Entscheide bzw. gesetzliche Grundlagen in den Ausführungsbestimmungen zu diesen beiden Bundesgesetzes nötig. Lediglich im Bereich der Sozialhilfe wäre es denkbar, eine koordinierende Norm im zur Zeit in Bearbeitung stehenden Sozialhilfegesetz zu verankern. Vorderhand besteht jedoch bereits eine Zusammenarbeit, die zur Zeit durch ein Pilotprojekt verstärkt wird. Deshalb sind kurzfristig keine Massnahmen auf gesetzgeberischer Ebene nötig.

Wir **b e a n t r a g e n** Ihnen deshalb,

die Motion der SP-Fraktion nicht erheblich zu erklären.

Zug, 31. Mai 2005

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio

Die Behandlung dieser Motion kostete Fr. 1'800.--.