



Regierungsrat

Luzern, 30. Juni 2020

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 183

Nummer: A 183
Protokoll-Nr.: 806
Eröffnet: 27.01.2020 / Gesundheits- und Sozialdepartement

Anfrage Ledergerber Michael und Mit. über das Quotenzielsystem des Bundesamtes für Sozialversicherung (A 183)

Vorbemerkungen:

Die Invalidenversicherung wird von den kantonalen IV-Stellen durchgeführt und hat die in Art. 57 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20) bezeichneten Aufgaben zu erfüllen. Die kantonalen IV-Stellen unterstehen dabei der fachlichen, administrativen und finanziellen Aufsicht des Bundes, die vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ausgeübt wird. Art. 64a Abs. 2 IVG bestimmt, dass das Bundesamt Kriterien vorgibt, um die Wirksamkeit, Qualität und Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung durch die IV-Stellen zu gewährleisten. Die gleiche Bestimmung verpflichtet das Bundesamt, die Einhaltung dieser Kriterien zu überprüfen.

Das BSV übt eine wirkungsorientierte Aufsicht über die IV-Stellen aus und betreibt eine wirkungsorientierte Steuerung des IV-Systems. Der Regelkreis mit Zielvereinbarung, gemeinsamer Beurteilung der Zielerreichung und deren Begründung und der daraus resultierenden Vereinbarung neuer Ziele entsprechend dem allenfalls festgestellten Handlungsspielraum innerhalb der gesetzlichen Vorgaben ist ein wichtiges Element der wirkungsorientierten Aufsicht und Steuerung. Dies wurde mit der 5. IV-Revision eingeführt. Das Bundesamt schliesst mit jeder IV-Stelle gemäss Art. 52 Abs. 1 IVV eine Zielvereinbarung ab. Die Aufsicht und Steuerung besteht aus drei sich ergänzenden Elementen:

- Fachliche Aufsicht: Überprüfung der gesetztes- und weisungskonformen Rechtsanwendung in den IV-Stellen.
- Administrative Aufsicht: Sicherstellen und Optimieren der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben mittels Zielvereinbarungen des BSV mit den IV-Stellen.
- Finanzielle Aufsicht: Überprüfen und Sicherstellen des Ressourcenbedarfs der IV-Stellen.

Die Leistungsziele sind keine Sparvorgaben. Der gesetzliche Leistungsanspruch der Gesuchstellenden, die verfahrensrechtlichen Grundsätze und fachlichen Vorgaben der Kreisschreiben werden von der Zielvereinbarung nicht tangiert. Die IV-Stelle Luzern hat von Amtes wegen in jedem Einzelfall die Voraussetzungen für Leistungen umfassend und detailliert zu prüfen. Die Leistungsvereinbarungen schränken diese ergebnisoffenen Prüfungen keineswegs ein. Wird ein Ziel nicht erreicht, sucht das BSV mit der IV-Stelle im jährlichen Gespräch nach den Gründen. Entsprechend der jeweiligen Situation wird dann das Leistungsziel für die nächste Jahresperiode vereinbart.

Es gilt auch festzuhalten, dass das BSV aufgrund von Vorstössen im Bundesparlament bei einigen IV-Stellen bereits für das laufende Jahr auf eine quantitative Zielvereinbarung verzichtet hat. Die Zielvereinbarung in der bisherigen Form ist Gegenstand einer laufenden Überarbeitung.

Zu Frage 1: Hat die IV-Stelle Luzern mit dem BSV Leistungsziele definiert? Wenn ja, wie lauten diese?

Der Leiter der IV-Stelle Luzern (WAS IV Luzern) hat mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) für das Jahr 2020 eine Zielvereinbarung ausgehandelt. Die Zielvereinbarung gliedert sich in drei Teile:

- Im ersten Teil werden die vorjährig vereinbarten Ziele auf deren Umsetzung und Erreichungsgrad hin überprüft und diskutiert (Zielüberprüfung).
- Im zweiten Teil geht es um die Festlegung von neuen Zielen im Hinblick auf die kommende Jahresperiode (Zielvereinbarung).
- Der dritte Teil schliesslich beinhaltet allgemeine Bemerkungen und Stellungnahmen seitens IV-Stelle und BSV.

WAS IV Luzern hat mit dem BSV für das Jahr 2020 folgende Ziele vereinbart:

1. Neurentenquote halten oder senken.
2. Rentenbestandsquote halten oder weiter senken.
3. Die Kosten für versicherte Personen halten oder senken.
4. Codierung (Vorgaben zur Daten): Massnahmen dann codieren, wenn sie effektiv zugesprochen werden (Empfehlung aus dem Audit 2019).
5. Die Anwendung und das Verfahren zur Durchsetzung der Schadenminderungspflicht wird analysiert und überprüft (Vorschlag WAS IV Luzern).

Die Überprüfung der Umsetzung der vorgenannten Ziele erfolgt im Rahmen des Audits (27. Oktober bis 6. November 2020) und des Zielvereinbarungsgesprächs im Januar 2021.

Die Neurentenquote misst die gewichteten Neurenten in der Schweiz im Verhältnis zur versicherten Bevölkerung, während die Rentenbestandsquote den gewichteten Rentenbestand in der Schweiz im Verhältnis zur versicherten Bevölkerung abbildet. Der Indikator «Kosten für versicherte Personen» berücksichtigt die Kosten für Leistungen an Erwachsene mit Wohnsitz in der Schweiz. Aufgezeigt wird die Veränderung der Kosten pro versicherte Person. Bei den Kosten handelt es sich um Renten, Hilfslosenentschädigungen, Taggelder, individuelle Massnahmen und Abklärungsmassnahmen. Mit diesen Indikatoren kann die Umsetzung des Grundsatzes «Eingliederung vor Rente» überprüft und mit der Entwicklung der anderen IV-Stellen verglichen werden. Abweichungen von den Zielvorgaben werden analysiert.

Zu Frage 2: Wie genau wird die Erreichung der Zielquote gemessen und kontrolliert (Prozente, Dezimalstellen usw.)? Wird entsprechend überprüft, wenn Ziele nicht erreicht werden?

Die jeweiligen Informatikpools (OSIV für WAS IV Luzern) werten regelmässig sämtliche Fälle aus und die vorgenannten Indikatoren werden vierteljährlich vom BSV im schweizerischen Quervergleich aufbereitet und auch graphisch dargestellt. Die Auswertungen werden regelmässig von den IV-Stellen zur Kenntnis genommen und analysiert.

Zu Frage 3: Wurde der Verwaltungsrat des Sozialversicherungszentrums Wirtschaft, Arbeit, Soziales (WAS) über die Leistungsziele in Kenntnis gesetzt, und sind diese für die Strategie der IV-Stelle Luzern relevant?

Die Wirkungsindikatoren haben keinen Einfluss auf die Strategie der IV-Stelle. Die Wirkungsindikatoren haben eine reine Monitoring-Funktion für die operative Führung der IV-Stelle und

können als Orientierungswerte für eine fachliche Analyse und Reflexion dienen. Gemäss § 7 des Gesetzes über das Sozialversicherungszentrum (SRL 880) ist der Verwaltungsrat das oberste Organ des Sozialversicherungszentrums, der Ausgleichskasse und der IV-Stelle. Er nimmt die Aufsicht wahr, soweit das Bundesrecht oder das kantonale Recht nicht etwas Anderes vorsehen. Die kantonalen IV-Stellen unterstehen der fachlichen, administrativen und finanziellen Aufsicht des Bundes, die vom BSV ausgeübt wird. Auch die Zielvereinbarung der IV-Stellen mit dem BSV basiert auf den massgebenden Bestimmungen des Bundesrechts, und der Abschluss der Zielvereinbarung obliegt in der alleinigen Kompetenz des Leiters der IV-Stelle. Der Verwaltungsrat wird vom Leiter der IV-Stelle regelmässig über den Geschäftsverlauf und auch über sämtliche Geschäfte mit dem BSV informiert. So werden der Bericht zum Audit und die Zielvereinbarung dem Verwaltungsrat zur Kenntnis gebracht.

Zu Frage 4: Werden die Mitarbeitenden der IV-Stelle Luzern über die Leistungsziele informiert? Wenn ja, wie werden sie informiert, und werden sie laufend über den Stand der aktuell relevanten Zahlen in Kenntnis gesetzt?

Die Mitarbeitenden von WAS IV Luzern werden über die Zielvereinbarung mit dem BSV im Rahmen der internen Kommunikation stufengerecht und regelmässig informiert. Die IV-Stelle Luzern sieht den Indikator der Neurentenquote als nicht direkt beeinflussbar. Er ist als Kennzahl die Folge von verschiedenen Faktoren, welche die Rentenquote beeinflussen können, insbesondere die Wirksamkeit der Eingliederungsmassnahmen, aber auch die Anzahl der IV-Anmeldungen, der Pendenzenstand, die Auswirkungen der exogenen Faktoren, usw. In diesem Sinne wurde die Vorgabe des BSV auch nie als Sparvorgabe verstanden. Den Mitarbeitenden der IV-Stelle Luzern wurde zu keinem Zeitpunkt eine Weisung zur Senkung der Rentenquote erteilt. Denn für die Fallabwicklung sind das Gesetz, die Rechtsprechung, die Kreisschreiben sowie die vorgegebenen Arbeitsprozesse einzuhalten. Bei den Zielvereinbarungen zwischen BSV und IV-Stelle handelt es sich um eines von mehreren Steuerungsinstrumenten. Das System sieht kein direktes Herunterbrechen dieses einen Instruments auf Stufe Mitarbeiter vor.

Zu Frage 5: Was passiert bei Zielkonflikten? Ist es legal, wenn Mitarbeitende einer IV-Stelle eine Leistung trotz offensichtlichem Rechtsanspruch ablehnen, um die Quote zu erreichen? Falls nicht, wozu dient denn das Quotensystem?

Für die Mitarbeitenden ergeben sich aus den Wirkungsindikatoren keine Zielkonflikte, weil die gesetzlichen Vorgaben immer vorrangig sind. Denn seit der 5. IV-Revision nehmen die Eingliederungsmassnahmen in der IV eine Vorrangstellung ein. Mit der Einführung der Wirkungsindikatoren werden, basierend auf gesetzlichen Grundlagen und Aufträgen, lediglich eine wirksame, qualitativ hochstehende und einheitliche Durchführung der IV-Stellen-Aufgaben (Art. 57 und Art. 59 Abs. 2 IVG) sichergestellt. Zielkonflikte bestehen auch deshalb nicht, weil die Mitarbeitenden nicht an einer – heruntergebrochenen - Quote gemessen werden (siehe Antwort Frage 4).

Zu Frage 6: Wie steht der Regierungsrat zur Praxis des BSV, mit der IV-Stelle Luzern Leistungsziele zu vereinbaren?

Seit der 5. IV-Revision nehmen die Eingliederungsmassnahmen in der IV eine Vorrangstellung ein. Mit der Einführung der Wirkungsindikatoren werden, basierend auf gesetzlichen Grundlagen und Aufträgen, lediglich eine wirksame, qualitativ hochstehende und einheitliche Durchführung der IV-Stellen-Aufgaben (Art. 57 und Art. 59 Abs. 2 IVG) sichergestellt.

Das BSV übt von Gesetzes wegen eine wirkungsorientierte Aufsicht über die IV-Stellen aus und betreibt eine wirkungsorientierte Steuerung des IV-Systems. Der Regelkreis mit Zielvereinbarung, gemeinsamer Beurteilung der Zielerreichung und deren Begründung und der daraus resultierenden Vereinbarung neuer Ziele entsprechend dem allenfalls festgestellten Handlungsspielraum innerhalb der gesetzlichen Vorgaben ist auch aus Sicht des Regierungsrats ein wichtiges Element der wirkungsorientierten Aufsicht und Steuerung, welche mit der 5. IV-Revision eingeführt wurde. WAS IV Luzern erzielt von Jahr zu Jahr erfreuliche Erfolge an Eingliederungen und setzt damit den Grundsatz «Eingliederung vor Rente» in konstruktiver Art und Weise mit massgeblicher Unterstützung der Luzerner Wirtschaft um.

Zu Frage 7: Wie beurteilt der Regierungsrat den Konflikt/das Dilemma für die Mitarbeitenden der IV-Stelle Luzern Leistungsziele BSV erfüllen versus Rechtsanspruch und Untersuchungsgrundsatz?

Für die Mitarbeitenden besteht kein Dilemma und kein Konflikt. Die Wirkungsindikatoren und die Leistungsziele haben eine Monitoringfunktion für die operative Führung der IV-Stelle. Sie dienen als Orientierungshilfe und Planungsgrösse. Sie sind als Datengrundlage für die fachliche Analyse von Bedeutung. Der Regierungsrat vertraut darauf, dass die Mitarbeitenden von WAS IV Luzern gemäss den massgebenden Vorgaben des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts sowie unter Einhaltung des Credo „Mit Menschen für Mitmenschen“ in allen Verfahren eine kompetente und schnelle Fallerledigung anstreben. Dabei ist entscheidend, dass die fallführenden Spezialisten wissen, dass sie von Gesetzes wegen verpflichtet sind, die notwendigen medizinischen Abklärungen von Amtes wegen vorzunehmen und die dafür zwingend notwendigen Unterlagen bei allen beteiligten Stellen einzuverlangen. Der sogenannte Untersuchungsgrundsatz verlangt von WAS IV Luzern, dass der Sachverhalt in allen Fällen richtig und vollständig zu klären ist. Dem Regierungsrat ist nicht bekannt, dass WAS IV Luzern zwecks Einhaltung der Wirkungsindikatoren von gesetzlichen Vorgaben abweichen würde.

Zu Frage 8: Kann der Regierungsrat garantieren, dass Gesuche Anfang und Ende Jahr gleichbehandelt werden und nicht je nach Quotenzwischenstand unterschiedlich?

Wie bereits ausgeführt, werden die Wirkungsindikatoren nicht auf die Mitarbeitenden heruntergeborchen, weshalb sich für die Mitarbeitenden daraus keine Zielkonflikte ergeben. Die gesetzlichen Vorgaben sind während des ganzen Jahres immer vorrangig. Der Regierungsrat vertraut darauf, dass sämtliche Mitarbeitenden von WAS IV Luzern ihre gesetzlich umschriebenen Aufgaben während des ganzen Jahres gesetzeskonform ausüben.

Zu Frage 9: Kann der Regierungsrat ausschliessen, dass ein Zusammenhang zwischen den zahlreichen in den Medien kolportierten Gutachtenproblemen (z.B. einseitige Wahl restriktiver Gutachter) und diesem Zielsystem besteht?

Die für eine Invaliditätsbemessung (Art. 16 ATSG und Art. 28 ff. IVG) erforderlichen medizinischen Abklärungen können von WAS IV Luzern

- an den Regionalen Ärztlichen Dienst (RAD; Art. 59 Abs. 2 und 2bis IVG),
- an externe medizinische Sachverständige (Art. 59 Abs. 3 IVG)

übertragen werden. Die Zuteilung von Gutachten, die eine Mitarbeit von mindestens drei medizinischen Fachrichtungen erfordert, erfolgt gemäss Art. 72bis IVV nach dem Zufallsprinzip über eine Plattform ausschliesslich an Gutachterstellen, welche die Qualitätsanforderungen des BSV erfüllen und über eine Vereinbarung nach Art. 72bis IVV mit diesen verfügen. Auf die Auswahl hat die beauftragende IV-Stelle aufgrund des anzuwendenden Zufallsprinzips keinen Einfluss. Die Zusammenarbeit mit Gutachterstellen, deren Expertisen sich aufgrund der Qualitätsprüfungen und von Gerichtsurteilen als ungenügend erachten, muss damit im

Rahmen einer Kündigung der Vereinbarung durch das BSV eingestellt werden. Die IV-Stelle kann, wenn nur eine oder zwei medizinische Fachkompetenzen zur Beurteilung notwendig sind, Gutachten direkt an entsprechende Fachärztinnen und Fachärzte vergeben. Auch diese Gutachten müssen vorgegebene Qualitätsanforderungen erfüllen. Bei ungenügenden Arbeiten werden die Gutachterinnen und Gutachter nicht mehr beauftragt.

Zu Frage 10: Sieht der Regierungsrat einen Zusammenhang mit der hohen Quote von 23 Prozent Beschwerden ans Kantonsgericht, von denen mehr als die Hälfte der Fälle vom Kantonsgericht teilweise gutgeheissen (11%), an die IV rückgewiesen (24%) oder der Entscheid der IV ganz aufgehoben (18%) wurde?

Bei WAS IV Luzern werden durch den Rechtsdienst sämtliche Gerichtsurteile analysiert, und die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden bei der Fallbearbeitung berücksichtigt. Das BSV übt die Aufsicht über die kantonalen IV-Stellen aus. Anlässlich jährlich durch das BSV stattfindender Audits wird der gesetzeskonforme Vollzug des IVG auf den IV-Stellen überprüft. Die kantonalen Urteile werden auch dem BSV zugestellt. Das BSV verfolgt damit die Gerichtspraxis in den Kantonen. Allfällige Auffälligkeiten bezüglich den Urteilen eines Kantons fliessen in das Gespräch zur Leistungsvereinbarung ein. Der Bereich «Audit» beim BSV ist zuständig für die Prüfung der Wirksamkeit, Qualität und Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung der Durchführungsstellen der IV. Er prüft ebenfalls die Einhaltung von bundesrechtlichen Vorschriften. Er beschafft und analysiert die relevanten Informationen und leitet daraus Empfehlungen für die Optimierung des Systems und der einzelnen Durchführungsstellen ab. Aus seiner Tätigkeit ergibt sich ein Reporting an die IV-Stellen und an das Geschäftsfeld IV. Aufgrund der gesetzlichen Überprüfungen und der Berichterstattung ist für den Regierungsrat kein Zusammenhang zwischen Wirkungsindikatoren und der Beschwerdeverfahren erkennbar.