



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Andrea Burgener Woeffray / Ursula Schneider Schüttel
Berufsbildung für Jugendliche mit Behinderung

QA 3005.12

I. Anfrage

Mit über 100 000 Unterschriften wurde am 12. September 2011 eine Petition „Berufsbildung für alle – auch für Jugendliche mit Behinderung“ auf der Bundeskanzlei in Bern eingereicht. Die Petitionäre forderten vom Bundesrat und BSV, dass die Hürden für die zweijährige Berufsausbildung für Jugendliche mit Behinderung nicht erhöht werden. Nach Ansinnen des Bundesrates und des BSV waren im Rahmen der IV-Revision 6b massive Einsparungen bei der Berufsbildung von jungen Menschen mit Behinderung vorgesehen. Wie dem Faktenblatt 4 vom 13. Mai 2011 des Bundesamtes für Sozialversicherungen zu entnehmen ist, erntete dieser Vorschlag massive Kritik, so dass diese Massnahme aus dem Paket der Gesamteinsparungen der Revision 6b herausgenommen wurde. Nichtsdestotrotz bleibt der Wille zur Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängern und -abgängerinnen und zu Kosteneinsparung und soll auf Verordnungs- und Weisungsebene umgesetzt werden: Rund die Hälfte der bisherigen IV-Beiträge, die Jugendlichen mit Behinderung heute eine zweijährige IV-Anlehre, bzw. eine Praktische Ausbildung nach INSOS ermöglichen, sollen eingespart werden, dies mit dem Hinweis darauf, dass ihnen durchaus eine berufliche Förderung abgesprochen werden kann, wenn sie sich wirtschaftlich nicht rechnet. Bereits am 30. Mai 2011 hielt das Bundesamt für Sozialversicherung deshalb in einem Rundschreiben fest, dass IV-Anlehren bzw. die Praktische Ausbildung nach INSOS (PrA) einheitlich nicht mehr für zwei Jahre, sondern nur noch für ein Jahr zugesprochen werden. Ein zweites Jahr wird nur dann noch genehmigt, wenn eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erwartet werden kann. Das Rundschreiben liest sich in einer Logik, die der reinen Rentabilität und wirtschaftlichen Verwertbarkeit verpflichtet ist und lässt eine Finanzierungslücke in der Berufsbildung von Jugendlichen mit Behinderungen entstehen. Wird nämlich das zweite Jahr von der IV nicht mehr verfügt, weil vorhersehbar ist, dass der Jugendliche nicht in den 1. Arbeitsmarkt eingegliedert werden kann, muss die IV-Anlehre bzw. die Praktische Ausbildung nach INSOS (PrA) abgebrochen werden. Schätzungsweise dürfte dies 2/3 der Jugendlichen mit Behinderung betreffen.

Gemäss Aussagen des Bundesamtes für Sozialversicherungen sind die Verträge des BSV mit Ausbildungsstätten für die IV-Anlehre resp. Ausbildung nach INSOS (PrA) aufgelöst worden. Die kantonalen IV-Stellen sind angehalten worden, mit Ausbildungsstätten ihres Kantons im oben genannten Sinne Vereinbarungen zu treffen, welche ab 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt werden sollen. Die Finanzierung der Ausbildung bleibt weiterhin bei der IV.

In diesem Zusammenhang erschien am 31. Oktober 2011 (Seite 3) in La Liberté ein Zeitungsartikel mit dem Titel „Les jeunes handicapés sous pression“. In diesem Artikel wird die Sachlage eingangs nochmals dargestellt. Im Artikel kommt auch die Dienstchefin des Amtes für Sonderpädagogik zu Wort. Sie übernimmt und verteidigt die Haltung des Bundesrates und des BSV indem sie meint: „Cela n'a pas de sens de financer une formation professionnelle de près de 100 000 francs par an et par jeune (Anmerk. das BSV spricht von 80 000) sans être en droit d'exiger des résultats“ ... „Poser

des conditions à l'accès aux centres de formation ne pénalise pas l'élève, parce qu'il n'a de toute façon aucune garantie d'obtenir ensuite une place dans l'économie libre". Diese Worte einer rangobersten Vertreterin der Sonderpädagogik im Kanton sind unseres Erachtens stossend und dürfen nicht unhinterfragt bleiben.

Unserer Meinung nach bedürfen Jugendliche mit Behinderungen besonderer Förderung. Sie haben einen besonderen Bildungsbedarf, der spezielle Lösungen nach sich ziehen muss. Jugendlichen den Zugang zur Berufsbildung zu erschweren oder gar zu verwehren, ist eine klare Missachtung des Sozialzieles gemäss Bundesverfassung (Art. 41 Abs. 1 Bst. f BV), wonach Kinder und Jugendlichen eine Bildung und Ausbildung nach ihren Fähigkeiten, d.h. eine ihren Voraussetzungen entsprechende Berufsausbildung, zu gewährleisten ist. Sicher stehen in einer Berufsausbildung für Jugendliche mit Behinderungen andere Ziele im Zentrum, nämlich die Entfaltung der Persönlichkeit, der Erwerb von Schlüsselqualifikationen sowie grundlegenden Sach- und Sozialkompetenzen (vgl. dazu auch Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV). Diese ermöglichen Menschen mit Beeinträchtigungen eine bessere Integration in die Gesellschaft und vielleicht – wer weiss - eine wirtschaftliche Unabhängigkeit.

Vor diesem Hintergrund hinterlegen die Fragestellerinnen folgende Fragen:

1. Erkennt der Staatsrat Handlungsbedarf zur Aufrechterhaltung der bisherigen Leistungen, nachdem das BSV über den Verordnungs- und Weisungsweg den Zugang zur Berufsbildung erschwert hat und sich damit eine Angebots- und Finanzierungslücke auftut?
2. Konkret, wie sieht die Berufsbildung für Jugendliche mit Behinderungen (IV-Anlehren bzw. Praktische Ausbildung nach INSOS (PrA)) ab 2013 im Kanton Freiburg aus, wenn ihnen ein zweites Jahr der Berufsbildung nicht mehr verfügt wird?
3. In welchen Zuständigkeitsbereich gehört die Problematik, die in Punkt 2 aufgeführt ist?

23. Januar 2012

II. Antwort des Staatsrats

Einleitung

Damit keine Missverständnisse aufkommen und um dem Thema gerecht zu werden, muss zwischen zwei Personenkategorien unterschieden werden.

Die **erste Personenkategorie** setzt sich aus Jugendlichen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung zusammen, die an einer vom Bund finanzierten Eingliederungsmassnahme teilnehmen. Diese Massnahme kann eine Ausbildung sein (IV-Anlehre, das heisst eine praktische Ausbildung nach INSOS), die in einer spezialisierten Ausbildungsstätte absolviert wird. Der Bund ist für die Finanzierung der Berufsbildung dieser Jugendlichen mit Behinderung zuständig. Diese Finanzierung wird nicht in Frage gestellt.

Die Jugendlichen, die die Kriterien des IVG nicht erfüllen und keinen Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen haben, stellen die **zweite Personenkategorie dar**. Die Einschränkungen richten sich hauptsächlich an Jugendliche mit einer über eine Prüfung des Intelligenzquotienten festgestellten Intelligenzminderung.

Die Lernschwierigkeiten dieser Jugendlichen werden nicht durch die Invalidenversicherung gedeckt und bedürfen eines neuen Ansatzes. Der Kanton ist dafür zuständig, Bildungsmassnahmen zu entwickeln und aufzustellen, die auf diese Personenkategorie zugeschnitten sind. Der Staatsrat hat diesen Auftrag bereits der Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung (KJS) übertragen.

IV-Anlehre: Praktische Ausbildung nach INSOS

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die Invalidenversicherung (IV) Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen unterstützt, um ihnen eine Berufsbildung zu ermöglichen, indem sie die invaliditätsbedingten Mehrkosten übernimmt. Folglich wird vorrangig angestrebt, eine nach Berufsbildungsgesetz (BBG) anerkannte Ausbildung zu erlangen. Das neue BBG hat eine grosse Veränderung mit sich gebracht, denn die Anlehre (der Anlehrausweis) für Jugendliche, die nicht in der Lage sind, ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (EFZ) zu erlangen, wurde abgeschafft. Stattdessen wurde eine zweijährige berufliche Grundbildung (EBA) geschaffen, deren Anforderungsniveau über der Anlehre liegt. Deshalb gab es grosse Befürchtungen, dass eine gewisse Zahl von Jugendlichen, die zuvor einen Anlehrausweis abschliessen konnten, nicht die Fähigkeiten und das Niveau haben, einen EBA zu erlangen und somit „auf der Strecke“ bleiben würden. Die spezialisierten Berufsbildungsstätten hatten sich stets zum Ziel gesetzt, den Jugendlichen eine auf ihre Fähigkeiten zugeschnittene Ausbildung zu ermöglichen und boten den Jugendlichen mit Lernschwierigkeiten vor allem Anlehren an. Daher stammt auch die Verwendung des Begriffs "IV-Anlehre", denn in Wirklichkeit existiert eine derartige Ausbildung gar nicht. Für Jugendliche, deren Fähigkeiten nicht ausreichen, um eine Anlehre zu absolvieren, bieten die Zentren auch seit langem Ausbildungen an, die nicht nach BBG anerkannt werden. Diese praxisbezogenen Ausbildungen werden intern angeboten und werden unterschiedlich benannt (praktische Ausbildung, interne praktische Ausbildung usw.), sie schliessen mit einer Bestätigung der Bildungsstätte ab und dauern in der Regel ein Jahr nach einem ersten Berufswahl- und Vorbereitungsjahr. Die Ausbildung kann ausnahmsweise um ein Jahr verlängert werden, falls das Potenzial der jugendlichen Person dies rechtfertigt. Seit 2007 hat INSOS beschlossen, diese nach BBG nicht anerkannten Ausbildungen zu reglementieren und eine Ausbildung unter der Bezeichnung "praktische Ausbildung nach INSOS" zu schaffen, um Jugendlichen, für die das EBA-Niveau nicht erreichbar ist, und um allen, die bereits eine interne Ausbildung in diesen Bildungsstätten absolvieren, eine zweijährige Ausbildung anbieten zu können.

Das BSV hat den Zugang zur praktischen Ausbildung nach INSOS nicht beschränkt. Es ruft aber in Erinnerung, dass die IV in erster Linie Ausbildungen unterstützt, die nach Berufsbildungsgesetz anerkannt sind und deren Dauer gesetzlich geregelt ist (z.B. 3-4 Jahre für ein EFZ und 2 Jahre für einen EBA). Ausbildungen dagegen, die nicht offiziell anerkannt sind (wie die internen Ausbildungen oder praktischen INSOS-Ausbildungen), müssen für ein Jahr zugesprochen werden und können bei gutem Bildungspotenzial verlängert werden. Das Rundschreiben des BSV vom 30. Mai 2011, in dem erwähnt wird, dass diese Ausbildungen nur für ein Jahr zugesprochen werden sollen, ist eine Erinnerung an die bisher geltende langjährige Praxis. Diese Ausbildungen werden um ein zweites Jahr verlängert, wenn die gemeinsam mit dem Ausbildungsbetrieb und der jungen Person in Ausbildung durchgeführte Standortbestimmung gegen Ende des ersten Ausbildungsjahres ergibt, dass gute Aussichten auf eine künftige Erwerbsfähigkeit in rentenbeeinflussendem Ausmass bestehen. Ebenso kann das zweite Ausbildungsjahr zugesprochen werden, wenn eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erwartet werden kann, auch wenn diese vorerst noch nicht rentenbeein-

flussend ist. Die in der Anfrage Burgener Woeffray / Schneider Schüttel erwähnten Sparabsichten scheinen damit nicht das oberste Ziel des Bundes zu sein.

Falls nach dem Vorbereitungsjahr oder nach dem ersten Ausbildungsjahr kein weiteres Ausbildungsjahr zugesprochen wird, weil das berufliche Eingliederungsziel mittels Ausbildung nicht erreicht werden kann, wird der jugendlichen Person vorgeschlagen, eine geschützte Werkstatt zu besuchen, wo sie eine auf ihre Situation zugeschnittene Betreuung findet. Auch diese Unterstützung kann eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt ermöglichen.

Jede Bildungsstätte muss gewährleisten, dass die erteilte Berufsbildung eine Eingliederung der jugendlichen Person in den Arbeitsmarkt ermöglicht. Die Leistungsaufträge, die in Zusammenarbeit mit den IV-Stellen der Kantone (und auf ihren Antrag) aufgestellt werden, schreiben vor, dass es das oberste Ziel einer geplanten individuellen Massnahme ist, die versicherte Person zu befähigen, auf dem primären Arbeitsmarkt eine Anstellung zu finden, das heisst, eine berufliche Grundbildung oder eine Umschulung mit Erfolg abzuschliessen, um sich auf die Wiedereingliederung vorzubereiten.

Deshalb muss in jedem Einzelfall die Wirksamkeit der Ausbildung in regelmässigen Abständen überprüft werden, um die Entwicklung der jugendlichen Person zu beurteilen und die finanziellen Ressourcen möglichst wirkungsvoll einzusetzen. Mehrere Faktoren bestimmen die Wirksamkeit einer Massnahme, darunter insbesondere: der Erfolg der Ausbildung, die Vermittlung auf dem primären Arbeitsmarkt und als Folge davon eine tiefere Rente.

Dieses Bewertungs- und Beratungsverfahren, das bereits nach dem Vorbereitungsjahr angewendet wird, hat nur wenig Einfluss auf den effektiven Zugang zur Berufsbildung und den Verlauf der Ausbildung von behinderten Jugendlichen. Im Bereich der Beratung, der Ausbildung und der beruflichen Integration haben sich die spezialisierten Berufsbildungsstätten in unserem Kanton bewährt. Knapp 2/3 der Lernenden in einer spezialisierten Berufsbildungsstätte finden eine Stelle auf dem Arbeitsmarkt mit einem Autonomiegrad, der eine IV-Rente überflüssig macht.

Die Bewertung des Pilotprojekts der Ausbildung nach INSOS hat ergeben, dass 4 Personen (d.h. 1.3%) eine Stelle auf dem primären Arbeitsmarkt ohne IV-Rente und 20 Personen (6.6%) eine Stelle auf dem primären Arbeitsmarkt mit einer Teilrente gefunden haben, während die Mehrheit der Teilnehmer dieser Ausbildung einen Platz in einer geschützten Werkstatt erhalten hat. Im Jahr 2011 haben in Freiburg 28 Jugendliche eine IV/INSOS-Anlehre besucht.

Kantonales Betreuungssystem

Nach der Herausgabe ihres ersten Berichts im Jahre 2009 hat die kantonale Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung (KJS) ein kohärentes System aufgestellt, das diverse Übergangslösungen für die verschiedenen Schwierigkeiten anbietet, mit denen die Jugendlichen konfrontiert sind. So wurden spezifische Profile definiert, damit die Jugendlichen durch verschiedene Partner betreut werden können, die Integrationskurse, berufliche Vorschulungssemester und Motivationssemester anbieten. Die Jugendlichen werden diesen Einrichtungen von der Plattform Jugendliche zugeführt. Die Mitglieder dieser Plattform prüfen das Profil jeder einzelnen Person und schlagen ihr die für sie am besten geeignete Massnahme vor.

Die Kategorie der Jugendlichen, die nicht mehr von Eingliederungsmassnahmen profitieren, hat ein Profil, das von kognitiven Schwierigkeiten geprägt ist. Diese Jugendlichen haben während der

obligatorischen Schulzeit von umfassenden Massnahmen profitiert, wie die Integration in Werkklassen oder individueller Stützunterricht. Am Ende der obligatorischen Schulzeit müssen Übergangslösungen entwickelt werden, die es ihnen erlauben, eine Berufsbildung anzutreten, die ihren Fähigkeiten entspricht, wobei auch auf die Entwicklung von Massnahmen zu achten ist, die im Rahmen des HARMOS-Konkordats, des Case Managements und der spezifischen Berufswahlplattform im Rahmen der NFA entwickelt werden.

Diese Thematik kann am besten von der KJS behandelt werden. Diese Kommission, in der vier Direktionen vertreten sind (VWD, EKSD, ILFD, GSD), hat zum Ziel, den Übergang von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II sowie den Übergang in den Arbeitsmarkt nach Abschluss der Ausbildung zu erleichtern. Zu diesem Zweck ist sie beauftragt, das System, die Strukturen, die Instrumente und Massnahmen zu entwickeln und umzusetzen, die Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung unterstützen.

Was die Aussagen der Dienstchefin betrifft, so wurden diese aus ihrem Kontext gerissen, denn die Verantwortliche des SoA hat die Journalistin mehrfach darauf hingewiesen, dass die spezialisierte Berufsbildung nicht in ihr Tätigkeitsgebiet fällt.

Dies vorausgeschickt beantwortet der Staatsrat die Fragen der Grossrätinnen Burgener Woeffray und Schneider Schüttel wie folgt:

1. Erkennt der Staatsrat Handlungsbedarf zur Aufrechterhaltung der bisherigen Leistungen, nachdem das BSV über den Verordnungs- und Weisungsweg den Zugang zur Berufsbildung erschwert hat und sich damit eine Angebots- und Finanzierungslücke auftut?

Ja, der Staatsrat ist sich bewusst, dass Handlungsbedarf besteht, um behinderten Jugendlichen Berufsbildungslösungen anbieten zu können, die ihren Bedürfnissen entsprechen.

2. Konkret, wie sieht die Berufsbildung für Jugendliche mit Behinderungen (IV-Anlehren bzw. Praktische Ausbildung nach INSOS (PrA)) ab 2013 im Kanton Freiburg aus, wenn ihnen ein zweites Jahr der Berufsbildung nicht mehr verfügt wird?

Der Staatsrat hat die KJS bereits beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Fachpersonen im Bereich Sonderpädagogik, nach Lösungen zu suchen, die für diese Jugendlichen am geeignetsten sind. Er unterstützt die Realisierung eines Pilotprojekts auf diesem Gebiet. Diese kantonalen Massnahmen werden das bestehende System zur Unterstützung von Jugendlichen mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung ergänzen.

Bei den Überlegungen, die zur Entwicklung dieser neuen Massnahmen führen werden, müssen zwei zentrale Punkte berücksichtigt werden: Der erste betrifft die Betreuungskosten, die für die Staatsfinanzen tragbar sein müssen, und der zweite Punkt betrifft die Bewertung der mit den verschiedenen Lösungen verbundenen Berufsaussichten.

Die KJS präsentiert im Rahmen ihres 2. Berichts, den sie im Sommer 2012 dem Staatsrat vorlegen wird, die Lage der Jugendlichen mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung im August 2011. Weiter beschreibt sie das System, stellt die Ergebnisse bestimmter punktueller Aktionen vor und schlägt neue Massnahmen vor. Das Konzept des oben erwähnten Pilotprojekts wird in diesem Bericht dargelegt. Eine vollständige und detaillierte Finanzplanung für den Zeitraum 2012–2016 für das gesamte System ist in Bearbeitung.

3. In welchen Zuständigkeitsbereich gehört die Problematik, die in Punkt 2 aufgeführt ist?

Für die Finanzierung der Berufsbildung von Jugendlichen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die im Genuss von Eingliederungsmassnahmen des Bundes stehen, ist das BSV und die IV-Stelle des Kantons Freiburg zuständig.

Die kantonale Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten bei der beruflichen Eingliederung (Art. 87 BAMG), in der die VWD, die EKSD, die GSD und die ILFD vertreten sind, ist der VWD administrativ zugewiesen. Diese Kommission ist dafür zuständig, Bildungsmassnahmen zu entwickeln und einzuführen, die sich für Jugendliche eignen, deren Lernschwierigkeiten von der Invalidenversicherung nicht berücksichtigt werden.

30. Mai 2012