

Konkordatskonferenz vom 26. Oktober 2018

TRAKTANDUM B4

Statusbericht zur Einführung des Systems „Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS)\", inklusive der webbasierten Datenbank ROSnet im Nordwest- und Innerschweizer Strafvollzugskonkordat (NWI CH)

Die Konferenz des Nordwest- und Innerschweizer Strafvollzugskonkordates beschloss am 22. April 2016 die Einführung des Systems "**Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS)**", inklusive der webbasierten Datenbank **ROSnet** im Nordwest- und Innerschweizer Strafvollzugskonkordat ab 1. Januar 2018.

ROS wird im Konkordat NWI-CH im Laufe des Jahres 2018 **etappenweise** eingeführt. Gestützt auf die intensiven Vorarbeiten der konkordatlichen Projektgruppe Einführung ROS¹ im Frühjahr 2018 die Kantone der ersten Einführungsstufe **Bern, Basel-Stadt und Solothurn** ihre Arbeit mit dem **Prozessmodell ROS** aufnehmen. In diesen vorgenannten Kantonen werden somit alle neu eingehenden Fälle (Stichtag 01.01.2018) im ROSnet erfasst und nach dem Fall-Screening Tool (FaST) triagiert. Die Kantone der zweiten Einführungsstufe Aargau, Basel-Landschaft, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri und Zug werden ROS im laufenden Monat bis spätestens Ende dieses Jahres einführen.

Der **Kanton Luzern** arbeitete bereits am Modellversuch ROS mit, so dass keine Einführungsarbeiten mehr notwendig waren. Der Kanton Luzern arbeitete seit der kantonsinternen Einführung von ROS mit der Abteilung für forensisch-psychologischen Abklärung des Ostschweizer Konkordats (AFA OSK). Mit der Einführung von ROS im Konkordat NWI-CH wechselte Luzern zur seit Frühjahr 2017 bestehende und ab Sommer 2017 operativ tätigen AFA NWI-CH im Amt für Justizvollzug des Kantons Bern (AJV BE) und legt seit Januar 2018 seine C-Fälle der AFA NWI-CH vor.

Im vorliegenden Bericht sollen in Form eines Rückblickes, aktuellen Standes und Ausblickes die noch bevorstehenden Arbeiten und Eckpunkte der Projektleitung Einführung ROS aufgezeigt und erste ROS Erfahrungsberichte aus den Kantonen dargelegt werden.

1. Rückblick

1.1. Wechsel der Projektleitung ROS

Zur Jahreswende 2017/2018 wurde bekannt, dass **Markus Meili** seine Anstellung im VBD Luzern per 30. April 2018 gekündigt hat und damit einhergehend auch die Projektleitung ROS. Es wurde in Absprache mit dem Konkordatssekretär beschlossen, dass die Projektorganisation Einführung ROS auf konkordatlicher Ebene wie vorgesehen bis zum 31.12.2018 **unter der Leitung von Deborah Torriani** weitergeführt wird. Deborah Torriani, welche bis anhin die Projektkoordination und -assistenz innehatte, übernahm die Projektleitung ROS ab 01.05.2018.

Die Projektleitung ROS organisierte den allhalbjährlich stattfindenden **Austausch der konkordatlichen ROS Projektgruppe** mit allen ROS Verantwortlichen der Kantone und der Fachkonferenzen.

¹ Vgl. Statusbericht der Projektleitung zur Einführung von ROS im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweizer Kantone zuhanden der Konkordatskonferenz vom 3. November 2017; einsehbar unter <http://konkordate.cmsbox.ch/risikoorientierter-sanktionenvollzug-ros/einfuehrung-ros-im-strafvollzugskonkordat-nwi-ch>, zuletzt besucht am 15.09.2018.



zen, Vertreter des SKJV sowie mit der ROS Administration am 27. März 2018 in Luzern². Nebst den Informationen der Projektleitung ROS bietet dieser Austausch den Kantonen die Gelegenheit, offene Fragen und aktuelle Themen zu ROS im Plenum zu diskutieren³.

Der nächste und voraussichtlich letzte Austausch der ROS Projektgruppe findet am 11. Dezember 2018 in Luzern statt. Nach Auflösung der Projektorganisation Ende 2018 wird der Austausch unter den Kantonen durch die neu zu errichtenden konkordatische Arbeitsgruppe **Qualitätssicherung ROS (QS ROS NWI-CH) unter der Leitung von Deborah Torriani QS Vertreterin ROS** ab Frühjahr 2019 weitergeführt.

1.1. ROS Schulung

Die Einführung von ROS bedingt die **Inbetriebnahme der webbasierten Datenbank ROSnet** in den Kantonen. Die Zugriffsberechtigung der Mitarbeitenden der Vollzugsbehörden (Einweisungsbehörde und Bewährungsdienste) und der ROS Arbeitspartner (Justizvollzugsanstalten etc.) auf ROSnet **setzt die Absolvierung der ROS Schulung voraus**. Sämtliche Mitarbeitende der einweisen Behörde, der Bewährungshilfe sowie der ROS Arbeitspartner müssen entsprechend ihrer Funktion im ROS Prozess B-Kurse besuchen. Mit der Kursbestätigung der ROS spezifischen Kurse (B-Kurse, namentlich B3) erhalten die TeilnehmerInnen ihre persönlichen Zugangsdaten zu ROSnet. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass ohne Schulung ROSnet nicht angewendet werden kann.

Nebst den Grundlagenkursen (sog. A-Kurse), welche allgemeines Basiswissen zur Risikoorientierung zur Psychopathologie und zu Prognostik vermitteln, bietet die ROS-Administration in Kooperation mit dem SKJV ROS spezifische Kurse (sog. B1-B5 Kurse) an. Die inhaltliche Verantwortung für die ROS spezifischen B Kurse liegt bei der ROS-Administration.

Die Kantone der ersten Einföhrungsetappe Bern, Basel-Stadt und Solothurn besuchten von Januar bis Ende März 2018 die empfohlenen ROS Schulungen gemäss Schulungskonzept. Für die Kantone der zweiten Einföhrungsetappe Aargau, Basel-Landschaft, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri und Zug begannen die ROS Schulungen im September 2018 und laufen bis Ende November 2018 weiter.

Gemäss aktuellen Angaben liegen dem SKJV die folgend Anzahl Anmeldungen für die ROS-Kurse der zweiten Jahreshälfte 2018 vor (Stand 13.09.2018):

A1 – Risikoorientiertes Denken und Handeln	106
A2 – Prognostik verstehen	123
A3 – Risikorelevante Störungsbilder verstehen	157
B1 – Einföhrung Risikoorientierter Sanktionenvollzug	894
B2 – Prozessschritt Triage	76
B3 – Prozessschritte Abklärung, Planung, Verlauf inkl. Intervention	271
B4 – Planen und Intervenieren	101
B5 – In der Vollzugseinrichtung intervenieren	280
Total Anmeldungen:	2'008

Die Angebote und Zielgruppen sind im **Schulungskonzept ROS** umfassend umschrieben und auf der Webseite des SKJV publiziert. Auch sind bereits Schulungen für das Jahr 2019 zur Anmeldung aufgeschaltet (<https://extranet.skjv.ch/de/Bildungsangebot/ROS>).

² Siehe Aktennotiz Austausch ROS Projektgruppe vom 27.03.2018; einsehbar unter <http://konkordate.cmsbox.ch/risikoorientierter-sanktionenvollzug-ros/dokumente>; zuletzt besucht am 15.09.2018.

³ Der Austausch der ROS Projektgruppe wird protokolliert und auf der Webseite des Konkordats publiziert. Siehe <http://konkordate.cmsbox.ch/risikoorientierter-sanktionenvollzug-ros/dokumente>, zuletzt besucht am 15.09.2018.



Die **Konkordatsanstalten** bestimmen pro Anstalt eine zugangsberechtigte Person, die einen Zugriff auf ROSnet via RSA Token (Leseberechtigung) erhalten. Bislang erhielten vordergründig die Konkordatsanstalten einen Zugriff auf ROSnet. Es steht den Kantonen jedoch frei, für weitere ROS Arbeitspartner bei der ROS Administration einen ROSnet Zugriff zu beantragen.

1.2. ROS Standards

ROS wird spätestens Ende 2018 in beiden Deutschschweizer Konkordaten, mithin in 19 Kantonen der Schweiz angewendet. Um eine harmonisierte und konzeptgerechte Umsetzung von ROS zu gewährleisten, erwies sich aus Sicht der ROS Administration nebst der Richtlinie ROS⁴ der Erlass weitergehender Standards zum ROS Prozess als unabdingbar. Die ROS Administration hat in der Folge im Frühjahr 2018 Standards zu ROS und zur AFA ausgearbeitet:

Im **Standard ROS** werden im Sinne von **Mindestanforderungen** festgehalten, welche Prozesse eingehalten und welche Verantwortlichkeiten erteilt werden müssen, damit ein Kanton ROS konzeptgerecht umsetzen kann. Für die konkrete Umsetzung von ROS ist es notwendig, dass sowohl auf konkordatlicher als auch auf kantonaler Ebene handlungsleitende Weisungen, Richtlinien und Merkblätter erarbeitet werden.

Im **Standard AFA** wird festgehalten, welche Voraussetzungen eine AFA erfüllen muss, um ROS konzeptgerecht umzusetzen.

Die Standards wurden von beiden Konkordatssekretären und der ROS Administration unterzeichnet und sind kantons- und konkordatsübergreifend gültig⁵. Die ROS Administration wird zudem demnächst einen **Standard ROSnet** für die korrekte Anwendung von ROSnet ausarbeiten.

Es wird Aufgabe von Deborah Torriani als ROS QS-Vertreterin NWI-CH sein, die Einhaltung dieser Standards im Konkordatsgebiet zu überprüfen und ggf. zu rügen.

1.3. Harmonisierter Vollzugsplan und Vollzugsbericht⁶

Die ROS Konzeption sieht vor, dass die Justizvollzugsanstalten bzw. die ROS Arbeitspartner auf der Basis der konsolidierten Fallübersicht (FÜ) ihre Vollzugspläne und Vollzugsberichte erstellen. Die Herausforderung besteht für die Justizvollzugsanstalten künftig darin, die empfohlenen Interventionen und die sog. ROS Themen der FÜ in konkrete Vollzugsziele zu übersetzen und in den Vollzugsplan zu implementieren.

Im November 2017 wurde eine **Arbeitsgruppe unter der Leitung von Annette Keller**, Direktorin der JVA Hindelbank eingesetzt, um gestützt auf die ROS-konforme Richtlinie zum Vollzugsplan und zur Vollzugsplanung⁷, einen **einheitlichen, ROS kompatiblen Vollzugsplan und Vollzugsbericht** auszuarbeiten.

Der Arbeitsgruppe gelang es unter Einbezug verschiedener Vertretungen der geschlossenen und offenen sowie Strafanstalten und Massnahmenzentren **ein Raster mit einer einheitlichen Grundstruktur mit 12 Themenbereichen**, die sowohl für einen einheitlichen Vollzugsplan als auch für den Vollzugsbericht übernommen werden kann. Zudem wurden erstmals sog. **Richtziele** als übergeordnete Ziele formuliert. Der einheitliche Vollzugsplan und Vollzugsbericht wird sodann der Konkordatskonferenz vom 26. Oktober 2018 zur Genehmigung vorgelegt.

⁴ Richtlinie über den Risikoorientierten Sanktionenvollzug vom 25. November 2016 (SSED 7bis.0), einsehbar unter <http://konkordate.cmsbox.ch/konkordatliche-erlasse>.

⁵ Gestützt auf die ROS Vereinbarung vom 16.09.2016 sind alle Kantone die ROS anwenden verpflichtet, die ROS-Musterarbeitsprozesse und die ROS Standards einzuführen und anzuwenden (vgl. Art. 2 Abs. 1 ROS Vereinbarung).

⁶ Hinweis: Diese Themenbereiche sind zwar nicht explizit Bestandteil des ROS-Projektes, sie bilden aber eine logische Fortsetzung zur Einführung von ROS in unserem Konkordat.

⁷ Richtlinie betreffend Vollzugsplanung und Vollzugsplan vom 3. November 2017 (SSED 11.0), einsehbar unter <http://konkordate.cmsbox.ch/konkordatliche-erlasse>.



In einem weiteren Schritt werden Vertreter der Fachkonferenz der Bewährungshilfe (FKB) zusammen mit der Projektleitung ROS gestützt auf die Ergebnisse der AG Vollzugsplan und Vollzugsbericht im Sinne des Übergangsmanagement einen einheitlichen, ROS kompatiblen **Interventionsplan und Sozialbericht für die Bewährungsdienste** ausarbeiten.

Der einheitliche Vollzugsplan und Vollzugsbericht darf als **Meilenstein** bezeichnet werden. Deborah Torriani wird am Forum Justizvollzug des SKJV den Vollzugsplan des Konkordats NWI-CH den Vertretern der Praxis und Lehre vorstellen dürfen.

2. Aktueller Stand der Einführung und Rückmeldungen aus den Kantonen

2.1. Rückmeldungen aus den Kantonen

Eine erste Umfrage der Projektleitung ROS in den Kantonen der ersten Einführungsstufe (BE, BS, SO) und Luzern hat ergeben, dass die Kantone ihre Arbeiten mit ROS aufgenommen haben und die Mitarbeitenden entsprechend ihrer Rolle und Funktion im ROS Prozess grösstenteils geschult wurden und nunmehr Zugriff auf ROSnet erhalten haben.

Im Allgemeinen führt der **ROSnet Zugang** zu keinen Diskussionen Anlass und funktioniert in den Kantonen einwandfrei. Die bislang marginalen Verbesserungsvorschläge zu ROSnet aus den Kantonen wurden an die ROS Administration weitergeleitet.

Hinsichtlich der **ROS Fallzahlen** wurden der Projektleitung im September (unterschiedliche Stichtage) die folgenden Zahlen gemeldet:

ROS Fallzahlen (ab 01.01.2018 bis 09.2018)						
Kantone:	Total gefastete Fälle	A	A*	B	B*	C
Basel-Stadt	74	42	2	4	1	25
Bern	179	54	22	31	8	65
Luzern	132	59	5	20		48
Solothurn	68	22	7	10	1	28

Die **Zusammenarbeit mit den ROS Arbeitspartnern** (Vollzugseinrichtungen, Therapeuten etc.) wird seitens der Vollzugsbehörden als positiv, intensiver und gewinnbringend bewertet. Die Arbeitspartner zeigen sich mehrheitlich offen gegenüber der Anwendung von ROS. Aufgrund der zeitlich aufwändigen Abklärungsphase bei der Einweisungsbehörde, nimmt es jeweils noch einige Zeit in Anspruch, bis die ROS Abklärungen (Risikoabklärungen oder Fall-Résumé) und die Fallübersicht mit den konkreten Interventionen jeweils den Anstalten übergeben werden können. Allen Beteiligten ist bewusst, dass die Implementierung neuer Abläufe und Prozesse Geduld und Zeit benötigt, so dass der gegenseitige Umgang von einem diesbezüglichen Verständnis geprägt ist.

Auch wenn die **Fallbearbeitung mit ROS** in den Einweisungsbehörden zu einem erhöhten zeitlichen Aufwand führt, werden die bisherigen Erfahrungen mit ROS insgesamt positiv gewertet.

Im zweiten Quartal des Jahres 2019 werden die Kantone der zweiten Einführungsstufe (AG, BL, NW, OW, SZ, UR, ZG) um Rückmeldung und Einreichung von Erfahrungsberichten zu ROS ersucht. Bis dahin werden auch die ROS Arbeitspartner Angaben zur Umsetzung von ROS in den Anstalten machen können. Die Konkordatskonferenz wird im Laufe des Jahres 2019 im Rahmen des Statusberichtes ROS über die Rückmeldungen und Erfahrungsberichten zu ROS informiert.



2.2. AFA NWI-CH im AJV Bern

Die AFA erbringt für ihr jeweiliges Strafvollzugskonkordat zentrale Dienstleistungen zur Umsetzung von ROS: Sie erstellt bei C-Fällen Risikoabklärungen und leistet zudem forensischen Fachsupport. Die AFA spielt somit im gesamten ROS Prozess eine entscheidende Rolle.

Die AFA NWI-CH im AJV Bern wurde im Laufe des Jahres 2017 aufgebaut und ist seit August 2017 operativ tätig. In einer ersten Phase (August-Dezember 2017) erstellte die AFA NWI-CH probeweise Risikoabklärungen für den Kanton Luzern. Seit Beginn der Einführung von ROS nimmt die AFA NWI-CH C-Fälle der Kantone Bern, Basel-Stadt und Solothurn zur Abklärung entgegen, ab September 2018 von den Kantonen der zweiten Einführungsstufe.

Leider zeichnete es sich im Laufe des vergangenen Jahres ab, dass die AFA NWI-CH im AJV Bern in Finanzfragen oftmals unklar verblieb, Anfragen des Konkordatssekretärs unbeantwortet blieben oder unklar oder mangelhaft beantwortet wurden. Es bestehen erwartungsgemäss bei der AFA NWI-CH aufgrund der Einarbeitungszeit der neuen Mitarbeitenden einen Rückstand in den Arbeiten und somit Wartezeiten für die Kantone. Normalerweise erstellt die AFA eine RA innert 2 Monaten. Leider wurde uns seitens der Kantone vermehrt lange Wartezeiten bis zu 4 Monaten gemeldet, was aus vollzugspraktischer Sicht und mit Blick auf die teilweise noch wenig verbleibende Interventionszeit als deutlich zu lange zu qualifizieren ist. Hinzu kommt, dass die Risikoabklärungen der AFA NWI-CH hinsichtlich der Qualität von denjenigen der AFA OSK abweichen, teilweise zu ausführlich sind und nicht der Rolle der AFA entsprechend ausfallen.

2.3. Herausforderungen der Umsetzung von ROS

ROS kann erst als erfolgreich eingeführt bezeichnet werden, wenn ROS bzw. die empfohlenen Interventionen in den Einrichtungen und in den Justizvollzugsanstalten umgesetzt werden können. Dies bedingt, nebst der Beachtung der vollzugspraktischen Möglichkeiten und unter Beachtung der Vollstreckungsplanung und der damit oftmals zu kurz ausfallenden Interventionszeit eine entsprechende Schulung der Mitarbeitenden in der Anstalt zur Umsetzung der empfohlenen Interventionen. Es sind insbesondere die Werk- und Arbeitsmeister sowie die vollzugsverantwortlichen Personen in der Anstalt, die einen direkten Kontakt zur eingewiesenen Person haben und täglich an den von ROS vorgegebenen Themen arbeiten bzw. deliktpräventive Sozialarbeit leisten und dementsprechend sensibilisiert sein müssen. Es ist daher unabdingbar, dass diese Frontpersonen bzw. Fachpersonen mit dem notwendigen Know-how ausgestattet werden, um die ROS Interventionen im Vollzugsalltag umzusetzen, um letztendlich das Risiko zu minimieren und gleichzeitig die Ressourcen der eingewiesenen Person nachhaltig zu stärken.

Die Mitarbeitenden in der Anstalt besuchten bislang den ROS Kurs B5 «in der Anstalt intervenieren». Wie oben ausgeführt, stiess diese ROS Schulung auf positive Resonanz. Die ROS Administration ist derzeit daran, ein (Stufen-)Konzept auszuarbeiten, welches die Ausbildung der Mitarbeitenden in der Anstalt fokussiert und weitergehende Kursangebote, u.a. für deliktpräventive Trainings (Lernprogramme) aufzeigt.



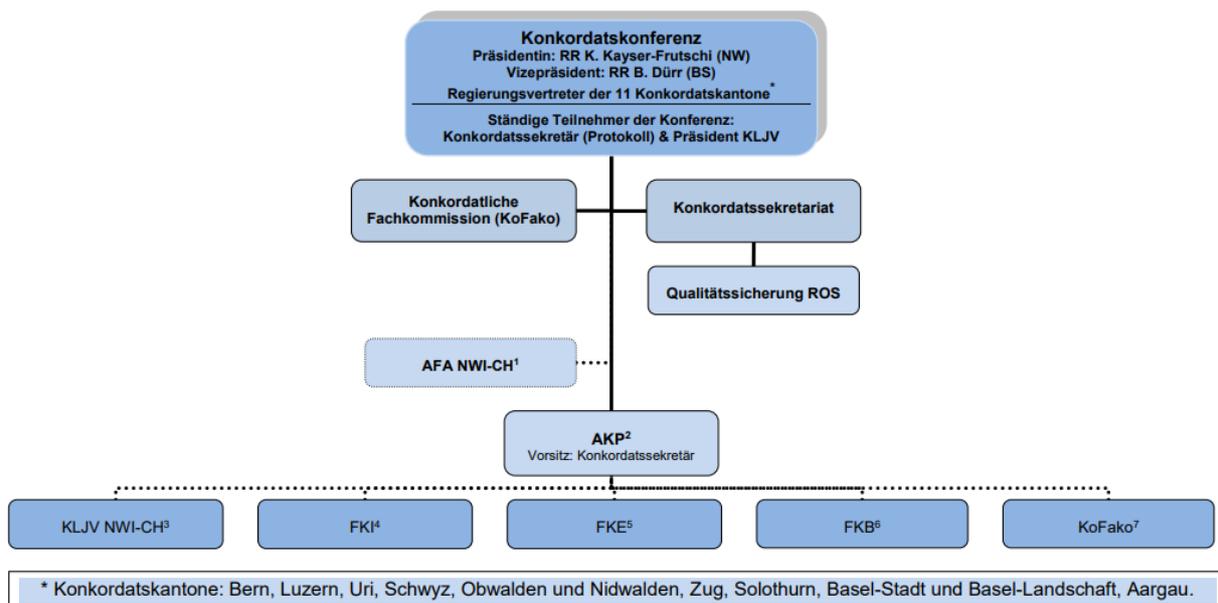
3. Ausblick: Überführung der ROS-Konzeption in die ordentlichen konkordatlichen Strukturen

3.1. Auflösung der Projektorganisation ROS und Aufbau ROS Qualitätsmanagement

Bis Ende dieses Jahres wird ROS in allen 11 Mitgliederkantonen des Konkordats NWI-CH flächendeckend eingeführt sein. Die Projektorganisation Einführung ROS unter der Leitung von Deborah Torriani wird in der Folge per 31.12.2018 aufgelöst und in Form eines ROS Qualitätsmanagements in die ordentlichen Strukturen des Konkordats überführt und dem Konkordatssekretariat angegliedert.

Organigramm (SSED 21.0)

STRAFVOLLZUGSKONKORDAT
NORDWEST- UND INNERSCHWEIZ



Parallel zu den Einführungsarbeiten wurden in den Kantonen bereits **ROS Qualitätssicherungsgefässe** eingerichtet. Die Kantone der ersten Einführungsstufe verfügen bereits über die vorgesehenen **kantonalen Qualitätsschleifen ROS (QZ ROS)** als kantonale Gefässe der ROS Qualitätssicherung und -entwicklung. Die Kantone Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Zug und Uri haben zudem beschlossen, einen gemeinsamen, regionalen Qualitätsschleife zu betreiben und den seit 2008 bestehenden Austausch der Urkantone (AUK) als Sitzungsgefäss zu nutzen und den **QZ ROS Zentralschweiz** zu bilden.

In einem weiteren Schritt werden pro Qualitätsschleife **soq. QZ-Vertretungen** bestimmt, die Einsitz nehmen in das **konkordatlische Qualitätssicherungsgremium QS-ROS NWI-CH** und den Informationsfluss zwischen QZ (Ebene Kanton) und QS (Ebene Konkordat) sicherstellen.

Auf interkonkordatlicher Ebene wird die Zusammenarbeit der beiden Deutschschweizer Strafvollzugskonkordate durch die neu geschaffene paritätische **«inter-konkordatlische Koordination ROS (IKS ROS)»** intensiviert. Die Arbeitsprozesse und die Entwicklung von ROS werden dadurch in Zukunft noch stärker vereinheitlicht. Der Teilnehmerkreis besteht aus den Konkordatssekretären beider Deutschschweizer Strafvollzugskonkordate, der ROS Administration, der Projektleitung ROS und der beiden QS-Vertretungen (NWI-CH und OSK).

Zu den Themen, welche die IK ROS aktuell beschäftigt, gehören insbesondere der Umgang mit Ausländerinnen und Ausländern im ROS Prozess, die Anwendung der Ausschlusskriterien ROS, die Umsetzung von ROS in den Anstalten, die Gewährung des rechtlichen Gehörs im Zusammenhang mit Risikoabklärungen sowie die Sammlung der Rechtsprechung zu ROS und zur Risikoabklärung der AFA.



Abb.: Dreistufiges Qualitätsmanagement Konzept gemäss Standard ROS.

3.2. Laufakte

Um eine lückenlose Fallübergabe bei Verlegungen und beim rechtshilfeweisen Vollzug sowie einen lückenlosen Informationsfluss gewährleisten zu können, ist neben ROSnet die Einführung einer informatik- und oder webbasierten Laufakte unabdingbar. Das Konkordatssekretariat wird in Zusammenarbeit mit der AKP die Implementierung der Laufakte im Konkordat NWI-CH prüfen. Die Konkordatskonferenz wird im Laufe des Jahres 2019 über die Ergebnisse dieser Abklärungen informiert werden.

Gestützt auf den vorliegenden Statusbericht stimmt die Konkordatskonferenz folgenden Antrag zu:

- 1. Die Konkordatskonferenz nimmt Kenntnis vom vorliegenden Statusbericht.**