

Evaluation der Arbeitsvermittlung in der Invalidenversicherung

Die IV-Stellen sind in der Lage, die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen zu steigern. Dies zeigt die vom BSV beim Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (Büro BASS) in Auftrag gegebene Evaluation der Arbeitsvermittlung in der Invalidenversicherung. Dafür müssen die Strukturen und Prozesse innerhalb der IV-Stellen neu gestaltet und angepasst werden. Eine grosszügige Ausgestaltung der Einleitungspraxis von beruflichen Massnahmen, interdisziplinär zusammengesetzte Arbeitsteams und kurze Entscheidungswege, die Steuerung der Mitarbeitenden durch Zielvorgaben und ein offensiver Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes sind mögliche Massnahmen, die in ihrem Zusammenspiel zu den erwünschten Resultaten führen können. Dennoch ist es fraglich, ob allein mit einem Ausbau der Ressourcen, Veränderungen der Organisation und einer Erweiterung des Instrumentenkastens letztlich das Eingliederungsziel für eine Mehrheit der KlientInnen erreicht werden kann.



Jürg Guggisberg
Büro BASS



Theres Egger
Büro BASS

Der Evaluationsauftrag umfasste die Analyse des Vollzugs und der Wirkungen der beruflichen Massnahmen auf die Adressaten und Endbegünstigten unter den gesetzlichen Rahmenbedingungen der 4. IV-Revision. Gegenstand der Evaluation waren demnach nicht die mit der 5. IV-Revision eingeführten neuen Eingliederungsinstrumente und die Ausweitung des Anspruchs auf Eingliederungsmassnahmen. Die Evalu-

ation erfolgte in vier Schritten. Zuerst wurde ein Wirkungsmodell entwickelt, mit dem der Eingliederungserfolg der IV-Stellen mit Hilfe von statistischen Methoden erklärt werden kann. Anschliessend haben wir in fünf IV-Stellen Gespräche mit der IV-Stellenleitung und der Bereichsleitung der beruflichen Eingliederung einerseits und mit Eingliederungsfachleuten im Bereich Arbeitsvermittlung andererseits geführt.

Die Befragung von Unternehmen, die mit der IV-Arbeitsvermittlung ihres Kantons in Kontakt standen, gab drittens Auskunft über die Qualität der Leistungen der Invalidenversicherung aus der Sicht der Unternehmen. Zum Schluss wurden die wichtigsten Ergebnisse der durchgeführten Evaluation aufgegriffen und die entsprechenden Schlussfolgerungen daraus gezogen.

Der Eingliederungserfolg kann durch die IV-Stellen positiv beeinflusst werden

Bevor wir die Resultate der Modellrechnungen vorstellen, soll zuerst geklärt werden, wie der Eingliederungserfolg definiert und gemessen wurde. Wir haben uns nach einer intensiven Auseinandersetzung mit dieser Frage dafür entschieden, den vom BSV im Rahmen der Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung entwickelten Indikator zur Messung des beruflichen Eingliederungserfolgs zu benutzen. Er wurde wie folgt definiert: **Der Erfolg der beruflichen Eingliederung wird daran gemessen, ob bei Personen, welche berufliche Massnahmen abgeschlossen haben, zu einem späteren Zeitpunkt eine IV-Rente vermieden oder der IV-Grad reduziert werden kann.** Als Basisjahr für unsere Analysen verwendeten wir das Jahr 2006. Der Eingliederungserfolg wurde für zwei Zeitabstände berechnet. Der erste Indikator gibt Auskunft über den Eingliederungserfolg nach einem Jahr ($t=1$ Jahr) und der zweite nach zwei Jahren ($t=2$ Jahre). Konkret bedeutet dies, dass wir die Rentensituation im Jahr 2006 derjenigen Personen betrachteten, welche (1) im Jahr 2005 bzw. (2) im Jahr 2004 berufliche Massnahmen abgeschlossen haben.

Die Herausforderung an ein Wirkungsmodell besteht darin, die möglichen Faktoren, welche die festgestellten Wirkungen beeinflussen können, zu isolieren. Aus diesem Grund wurde ein Wirkungsmodell entwickelt, welches davon ausgeht, dass sowohl IV-stellenexterne als auch IV-stelleninterne Faktoren einen Einfluss auf den Eingliederungserfolg ausüben. Mit den IV-stellenexternen Faktoren (bspw. Arbeitslosigkeitsrate, Anteil AusländerInnen, Anteil Bevölkerung mit tiefem Bildungsniveau, etc.) wird der für die berufliche Wiedereingliederung relevante Kontext, in dem die IV-Stellen tätig sind, berücksichtigt und abgebildet. Die IV-stelleninternen Faktoren beinhalten Informationen über die Klientel, Organisationsstrukturen, Abläufe, Ressourcen, Instrumente und Leistungen der IV-Stellen (bspw. Anteil zur Verfügung gestellter Ressourcen für die berufliche Eingliederung, Art der Triage, Vorhandensein von Zielvorgaben zum Aufbau und Unterhalt des Arbeitgebernetzes, Anteil Personen mit abgeschlossenen Massnahmen beruflicher Art nach zwei Jahren, etc.). Insgesamt standen uns zur Operationalisierung des Modells 21 erklärende Grössen zur Verfügung. Sechs dieser elf Faktoren erwiesen sich schliesslich im statistischen Erklärungsmodell als einflussreich, wobei drei zu einem gemeinsamen Faktor zusammengeschlossen wurden.

Bei den statistisch relevanten Faktoren handelt es sich um die folgenden:

1. Der **Anteil Beschäftigte im zweiten Sektor** (externer Faktor),
2. der **Anteil zur Verfügung gestellter personeller Ressourcen** im Bereich der beruflichen Eingliederung (Input),
3. der **Anteil Personen mit beruflichen Massnahmen** am Total der Neuanmeldungen (Output) sowie
4. der Faktor **«Interdisziplinäre Triage und zielgesteuerter Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes»**. Dieser setzt sich aus einer inter-

disziplinären Triage (prozessorientiert), dem Vorhandensein von Zielvorgaben zum Aufbau des Arbeitgebernetzes (prozessorientiert) und guten Kenntnissen des Arbeitsmarktes (Outcome) zusammen.

In der **Grafik G1** sind die Anteile der einzelnen Faktoren an der Erklärung des Eingliederungserfolges nach einem Jahr bzw. nach zwei Jahren übersichtlich dargestellt. Von den vier Erklärungsgrössen ist eine den IV-stellenexternen Faktoren zuzuordnen, bei den restlichen drei handelt es sich um IV-stelleninterne Faktoren. Die dem Bereich der IV-stellenexternen Faktoren zuzuordnende Branchenstruktur liefert je nach Messzeitpunkt des Eingliederungserfolges zwischen 20 Prozent (t=1 Jahr) und 30 Prozent (t=2 Jahre) an die Erklärung der entsprechenden Schätzmodelle. Demgegenüber beträgt der erklärende Anteil der drei IV-stelleninternen Faktoren 80 Prozent (t=1 Jahr) bzw. 70 Prozent (t=2 Jahre). Während der Anteil an Zusprachen von beruflichen Massnahmen zumindest teilweise auf IV-stellenexterne Faktoren zurückzuführen ist (Charakteristik der Versicherten, Branchenstruktur) und deshalb nur teilweise durch die IV-Stellen beeinflussbar ist, weisen die anderen beiden IV-stelleninternen Faktoren «Interdisziplinäre Triage und zielgesteuerter Aufbau des Arbeitgebernetzes» und der «Anteil personeller Ressourcen für die berufliche Eingliederung» keinerlei Beziehungen zum IV-stellenexternen Umfeld aus. Es handelt sich bei diesen Grössen um Elemente der innerbetrieblichen Organisation (Strukturen, Prozesse und Steuerung). Deren Ausgestaltung liegt massgeblich im Gestaltungs- und Entscheidungsbereich der kantonalen IV-Stellen und somit bei deren Leitung. Der Anteil dieser beiden Grössen an der Erklärung des Eingliederungserfolges liegt für beide Messzeitpunkte bei jeweils 50 Prozent.

Diese Ergebnisse lassen folgende Schlüsse zu:

- IV-Stellen in einem für die Arbeitsvermittlung potentiell schwierigen Umfeld (hohe Arbeitslosigkeit, hoher Anteil an AusländerInnen, städtische Gebiete, etc.) sind bei der beruflichen Eingliederung nicht weniger erfolgreich als IV-Stellen in einem potenziell günstigen Umfeld. Der berufliche Eingliederungserfolg der IV-Stellen kann heute zu einem grossen Teil mit IV-stelleninternen Faktoren erklärt werden.
- Eine restriktive Gestaltung der Einleitungspraxis von beruflichen Massnahmen drängt sich, gestützt auf unsere Ergebnisse, nicht auf IV-Stellen mit einer hohen Rate an Zusprachen beruflicher Massnahmen weisen eine höhere Erfolgsquote aus als IV-Stellen mit einer tiefen Zusprachequote. Im Vergleich zu den anderen Erklärungsfaktoren verliert der Effekt bei der Erklärung des mittelfristigen Eingliederungserfolges (t=2 Jahre) an Bedeutung. Eine eher «offensive» Zusprachepraxis scheint deshalb nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig auch die innerbetrieblichen Strukturen und Prozesse angepasst und die dafür notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden.
- Die Ergebnisse zeigen, dass die IV-Stellen in der Lage sind, die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen zu steigern. Dies erachten wir als grundsätzlich positiv. Es zeigt auf, dass für die Invalidenversicherung im Bereich der beruflichen Eingliederung noch Potenzial vorhanden ist, das mit geeigneten Massnahmen ausgeschöpft werden kann. Dafür müssen die Strukturen und Prozesse innerhalb der IV-Stellen neu gestaltet und angepasst werden. Die für eine erfolgreiche berufliche Eingliederung notwendige Flexibilität gegen aussen bedingt eine neue Flexibilität gegen innen. Eine grosszügige Ausgestaltung der Einleitungspraxis von beruflichen

Massnahmen, interdisziplinär zusammengesetzte Arbeitsteams mit kurzen Entscheidungswegen, die Steuerung der Mitarbeitenden durch Zielvorgaben und ein offensiver Auf- und Ausbau des Arbeitsernetzes sind mögliche Massnahmen, die in ihrem Zusammenspiel zu den erwünschten Resultaten führen können.

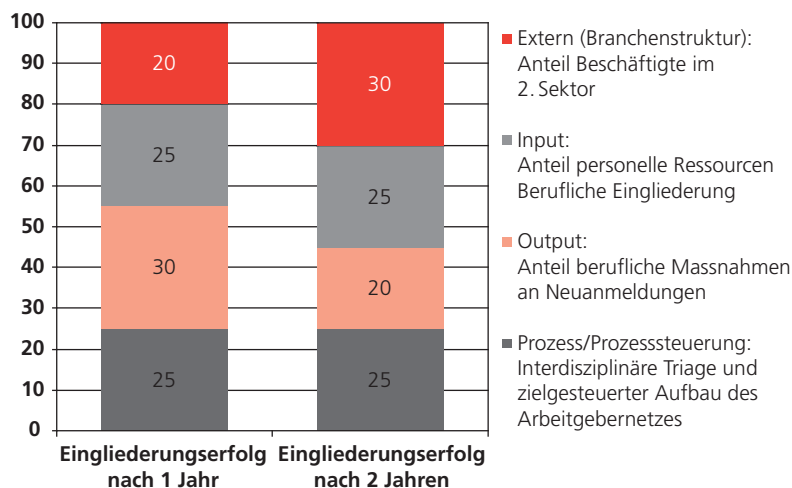
Neben den von den IV-Stellen beeinflussbaren Faktoren ist ein Teil des Erfolges bei der beruflichen Eingliederung auch auf eine für die IV-Stellen günstige Wirtschaftsstruktur zurückzuführen. Ein hoher Anteil an Beschäftigten im zweiten Sektor ist für eine erfolgreiche berufliche Eingliederung förderlich. Eine mögliche Erklärung für diesen Zusammenhang könnte sein, dass im zweiten Sektor im Vergleich zum dritten Sektor mehr «reale» Platzierungsmöglichkeiten bestehen könnten. In diesem Sektor stehen mehr Arbeitsplätze für tiefqualifizierte Personen als im dritten Sektor zur Verfügung. Dies zeigen Auswertungen der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung. Für die IV-Stellen, die in der beruflichen Eingliederung einen überproportional hohen Anteil an tiefqualifizierten Personen haben, ist dies sicher günstig.

Die direkte Zusammenarbeit zwischen der IV und den Unternehmen wird beidseits positiv bewertet

Im Rahmen des Evaluationsauftrages wurde in den fünf für die Vertiefungsanalysen ausgewählten Kantonen eine repräsentative Untersuchung bei den Arbeitgebenden durchgeführt, die Informationen über die Qualität der Leistungen der IV-Arbeitsvermittlung liefert. Als Basis für die Untersuchung dienten uns alle Unternehmen, mit denen die betreffenden IV-Stellen während den Jahren 2006 und 2007 in Kontakt gestanden sind. 255 der insgesamt 493

Anteil der vier Faktoren an der Erklärung des Eingliederungserfolgs nach einem Jahr bzw. nach 2 Jahren (Angaben in Prozent)

G1



Quelle: Berechnungen und Darstellung BASS.

versandten Fragebogen wurden uns ausgefüllt zugestellt. Dies entspricht einem Rücklauf von 51,7 Prozent. Wir erachten dies als gutes Resultat. Bei der Rücklaufquote gab es zwischen den Kantonen keine signifikanten Unterschiede.

Gesamthaft betrachtet wird die direkte Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und der IV-Arbeitsvermittlung von den befragten Auskunftspersonen positiv bewertet. Davon zeugt u.a. das insgesamt als gut zu bezeichnende Image der IV-Arbeitsvermittlung: 14 Prozent aller Auskunftspersonen beurteilen dieses als sehr positiv, 56 Prozent als eher positiv und 25 Prozent als weder positiv noch negativ. In nur gerade 5 Prozent aller Fälle ist das Image der Arbeitsvermittlung eher (3%) oder sehr (2%) negativ. Das mehrheitlich positive Image der Arbeitsvermittlung scheint eine direkte Folge der Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und den IV-Stellen zu sein: Rund drei Viertel der Befragten geben an, dass sich das Image der IV-Stelle durch den Kontakt zumindest teilweise verbessert hat.

Die **Grafik G2** zeigt in einer Übersicht die Wirkungen des direkten

Kontaktes zwischen Unternehmen und IV-Arbeitsvermittlung auf der Wissens-, Einstellungs- und Verhaltensebene der Arbeitgebenden. Den IV-Stellen gelingt es demnach gut, die IV-Stelle als Kompetenz- und Dienstleistungszentrum zu positionieren und ein Vertrauensverhältnis zu den Arbeitgebenden aufzubauen. Die grosse Mehrheit der kontaktierten Unternehmen kennt aufgrund der Kontakte die Möglichkeiten und Dienstleistungen der IV im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung besser. Die Auskunftspersonen wissen, an wen sie sich wenden müssen, wenn eine Mitarbeiterin/ein Mitarbeiter gesundheitliche Probleme hat, die zu einer Invalidität führen könnten. Bei Unklarheiten oder Fragen rund um die Invalidenversicherung wird der Kontakt zur IV-Stelle nach den ersten Kontakterfahrungen häufiger als früher gesucht.

Neben dem grundsätzlich positiven Zeugnis, welches die von den IV-Stellen kontaktierten Unternehmen der IV im Bereich der Arbeitsvermittlung ausstellen, weisen die Auskunftspersonen in verschiedenen Bereichen auf Verbesserungspotenzial hin. Insgesamt steht der Wunsch nach einfacheren administ-

rativen Formalitäten an erster Stelle aller Nennungen (38%). Die im Rahmen der Vertiefungsanalysen durchgeführten Gespräche mit Vertretenden der fünf IV-Stellen zeigen, dass dies den IV-Stellen und den an der Front tätigen ArbeitsvermittlerInnen durchaus bewusst ist. «*Persönlich, unkompliziert, unbürokratisch*» lautet vereinfacht die Erfolgsformel einer befragten IV-Stellenleitung. In mehreren IV-Stellen werden denn auch weitreichende Entscheidungskompetenzen der ArbeitsvermittlerInnen als entscheidender Faktor für eine erfolgreiche Arbeitsvermittlung gesehen. Damit soll den Arbeitsvermittelnden ermöglicht werden, dass sie mit den Arbeitgebenden möglichst vor Ort verbindliche Vereinbarungen treffen können, ohne dass diese noch der «Administration» zur Gegenzeichnung gegeben werden müssen.

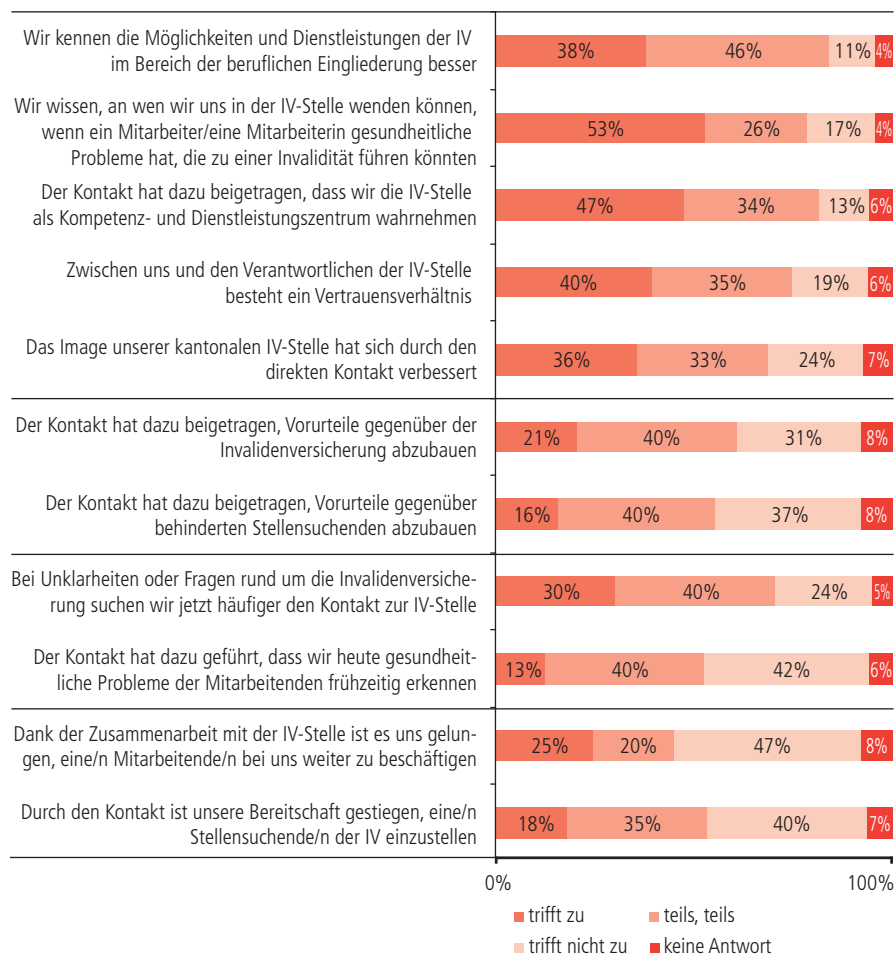
Die IV-Stellen verfügen beim Auf- und Ausbau des Kontaktnetzes zu den Arbeitgebenden nicht über gleich viel eigenes Erfahrungswissen. Dies scheint die Qualität der erbrachten Leistungen indes nicht zu beeinflussen. Dieser Befund ist erfreulich. Zeigt er doch, dass auch IV-Stellen, die eben erst begonnen haben, die Kontakte zu den Arbeitgebenden zu intensivieren, in der Lage sind, qualitativ gute Leistungen zu erbringen.

Sind die Invalidenversicherung und die IV-Stellen überhaupt in der Lage, die an sie gestellten hohen Erwartungen zu erfüllen?

Die qualitative Vertiefung in fünf ausgewählten IV-Stellen ermöglichte einen konkreten Einblick in die Organisation und die Abläufe der IV-Stellen im Vorfeld der 5. IV-Revision. Die Gespräche mit IV-Stellenleitenden, den Bereichsverantwortlichen berufliche Eingliederung bzw. Arbeitsvermittlung und den ArbeitsvermittlerInnen verdeutlichten aus

Wirkungen des direkten Kontaktes zwischen Unternehmen und IV-Arbeitsvermittlung auf der Wissens-, Einstellungs- und Verhaltensebene der Arbeitgebenden

G2



Quelle: Schriftliche Befragung von Arbeitgebenden mit Kontakterfahrungen zu der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen (n=255). Befragung BASS

unterschiedlicher IV-stelleninterner Perspektive, mit welchen Herausforderungen die IV-Stellen in der Zusammenarbeit mit den Versicherten und mit den Arbeitgebern konfrontiert sind und mit welchen Strategien und Angeboten sie darauf reagieren.

Die grösste Herausforderung stellen für die IV-Stellen die Versicherten dar, auf welche letztlich alle Bestrebungen der IV-Stellen ausgerichtet sind: Die Leistungen der IV sollen die Invalidität mit geeigneten, einfachen und zweckmässigen Eingliederungsmassnahmen verhindern, vermindern oder beheben. In der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen

hat man es mehrheitlich mit Versicherten zu tun, die aus verschiedenen Gründen erschwert vermittelbar sind. Der Eingliederungserfolg ist nach Überzeugung der IV-Stellen stark vom Versichertenprofil abhängig. Fehlende Motivation, fehlende Qualifikation, die Form der Behinderung und die Tatsache der Behinderung an sich sind Faktoren, welche die Eingliederung stark erschweren. Zwischen der Motivation einerseits und der Qualifikation und Behinderung andererseits bestehen Wechselwirkungen. Geringe Erfolgsaussichten auf dem Arbeitsmarkt aufgrund fehlender Qualifikationen mindern

die Motivation, ebenso kann das gesundheitliche Leiden sie blockieren. Unabhängig davon, ob IV-Stellensuchende tatsächlich in der Arbeitsfähigkeit in einer angepassten Tätigkeit eingeschränkt sind oder nicht, werde ihnen häufig mit Vorbehalten und Vorurteilen begegnet, was Motivation abbaue.

Aus der qualitativen Analyse lässt sich bilanzieren, dass die IV-Stellen bestrebt sind, ihre Prozesse und Leistungen verstärkt auf die berufliche Eingliederung auszurichten. Sie stehen dabei an unterschiedlichen Punkten dieses Prozesses. Es zeigt sich indes, dass auch IV-Stellen, welche bereits seit längerem konsequent auf die berufliche Eingliederung hinarbeiten und entsprechende Ressourcen hierfür einsetzen, damit konfrontiert sind, dass ein Teil der Versicherten, die als eingliederungsfähig gelten, durch die getroffenen Massnahmen nicht erreicht werden

können. Grundsätzlich stellt sich deshalb die Frage, ob die IV und die IV-Stellen überhaupt in der Lage sind, die an sie gestellten hohen Erwartungen zu erfüllen. Es ist fraglich, ob mit einem Ausbau der Ressourcen und einer Erweiterung des Instrumentenkastens letztlich das Eingliederungsziel für eine Mehrheit der KlientInnen erreicht werden kann. Es drängt sich daher auf, den Blick über das System der IV hinaus auszuweiten und zu fragen, welche Alternativen bzw. Ergänzungen zu den Eingliederungsbestrebungen der IV bestehen, die das Ziel, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen nachhaltig in die Arbeitswelt zu integrieren, unterstützen. Es dürfte unbestritten sein, dass hierfür eine verstärkte Einbindung der Arbeitgeber unabdingbar ist. Auf internationaler Ebene wird dahingehend diskutiert, ergänzend zu den Eingliederungsbestrebungen der Institutionen

der sozialen Sicherheit (Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe), Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsgrundsätze zu etablieren. Erfahrungen mit entsprechenden Richtlinien zeigen beispielsweise für gewisse Länder der EU und der USA, dass dadurch betriebliche Initiativen zum Disability-Management und das Konzept der Unterstützten Beschäftigung («Supported Employment») gefördert werden, die sich für die Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung als erfolgreich erwiesen haben.

Jürg Guggisberg, lic. rer. soz., Büro BASS.
E-Mail: juerg.guggisberg@buerobass.ch

Theres Egger, lic. phil. hist., Büro BASS.
E-Mail: theres.egger@buerobass.ch