

Evaluation Ingeus – Pilotprojekt nach Art. 68^{quater} IVG

Von 2009 bis 2013 wurde in Zürich ein Pilotprojekt zur Wiedereingliederung von Rentenbeziehenden der Invalidenversicherung (IV) durchgeführt. Ziel war ihre Vermittlung in eine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt. Durch die Erwerbstätigkeit sollten sie ein höheres Einkommen erzielen, was wiederum zur Verminderung oder gar Aufhebung der Rente führen sollte. Die Mannheimer Forschungsgesellschaft für Arbeit und Bildung (MAFAB) hat die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Pilots wissenschaftlich evaluiert.



Tobias Hagen

Mannheimer Forschungsgesellschaft für Arbeit und Bildung



Franz Egle

Bei einer Arbeitsaufnahme wurden die Teilnehmenden bis zu zwölf Monate durch Ingeus nachbetreut, um das Beschäftigungsverhältnis zu stabilisieren (**Nachbetreuungsphase**). Personen, die das Arbeitsverhältnis abbrachen oder denen gekündigt wurde, konnten weiterhin am Programm teilnehmen. In Abhängigkeit vom zeitlichen Überdauern eines Beschäftigungsverhältnisses (26 oder 52 Wochen) erhielt Ingeus Erfolgsprämien. Erst im Anschluss an die Probezeit eines Arbeitsverhältnisses (frühestens nach drei Monaten) wurden Renten gegebenenfalls wegen des höheren Arbeitseinkommens gesenkt.

Selektion der Teilnehmenden in einem dreistufigen Prozess

Bevor IV-Rentenbeziehende an dem Pilotprojekt teilnehmen konnten, durchliefen sie einen vorgelagerten dreistufigen Prozess, der durch die IV-Stelle Zürich abgewickelt wurde.

Im **ersten Schritt** rekrutierte die IV-Stelle Zürich die potentiellen Teilnehmenden aus ihrem Rentenbestand, wobei sowohl Personen mit einer ganzen Rente als auch solche mit einer Teilrente¹ in Frage kamen. Angesprochen wurden Rentnerinnen und Rentner im Alter von 18 bis 58 Jahren, wobei insgesamt eine homogene Verteilung entsprechend der Altersverteilung der IV-Rentenbeziehenden angestrebt wurde. Es musste ein Eingliederungspotenzial zu erkennen sein oder zumindest die begründete Annahme bestehen, dass ein Eingliederungspotenzial zu erlangen wäre. Zudem kamen Rentenbeziehende infrage, die seit der letzten Rentenrevisiion eine Verbesserung ihres Gesundheitszustandes angaben, sowie Rentenbeziehende, die sich freiwillig für das Programm meldeten und eine

Der Ablauf des Pilotprojekts

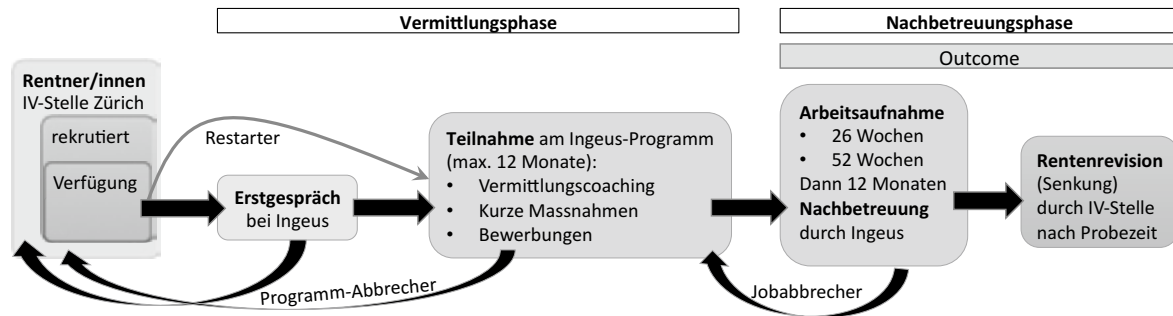
Das Pilotprojekt wurde durch den Arbeitsvermittler Ingeus durchgeführt, einer international tätigen privaten Firma mit ausgewiesener Erfahrung im Bereich der angemessenen und nachhaltigen Arbeitsintegration. Es bestand in erster Linie aus einem Vermittlungscoaching durch individuell zugeordnete Beraterinnen und Berater (siehe Grafik G1). Hierbei wurden die Teilnehmenden während

des gesamten Vermittlungsprozesses aktiv betreut und durch praktische Hilfestellung in ihrer Suche nach einer passenden Tätigkeit unterstützt. Neben der Erarbeitung von Bewerbungsdossiers wurden berufliche Perspektiven besprochen, gemeinsam nach möglichen Stellen gesucht sowie Material und Porto für die Bewerbungen zur Verfügung gestellt. Ergänzend wurden Kurse (meist wenige Stunden) zu Themen wie Selbstmanagement oder Bewerbungstechniken angeboten. Die **Vermittlungsphase** dauerte maximal zwölf Monate, wobei Programmabbrecher die Möglichkeit hatten, das Programm als sogenannte Restarter wieder aufzunehmen.

¹ Zu den Teilrenten werden die Dreiviertelsrente (IV-Grad mind. 60%), die halbe Rente (IV-Grad mind. 50%) und die Viertelsrente (IV-Grad mind. 40%) gezählt. Eine ganze Rente wird ab einem Invaliditätsgrad von mindestens 70 Prozent ausgerichtet.

Ablaufmodell des Ingeus-Programms

G1



Quelle: Lit. Hagen et al.

entsprechende Vereinbarung mit der IV-Stelle Zürich unterzeichneten. Versicherte, bei denen eine Erwerbsfähigkeit gänzlich unmöglich erschien, wurden nicht rekrutiert. Ebenso wenig waren Personen angesprochen, die noch nie gearbeitet hatten. Sie konnten aber in Einzelfällen aus Eigeninitiative teilnehmen. Insgesamt liessen sich **15 443 Interessenten** für Ingeus **rekrutieren**, von denen in einem **zweiten Schritt 1 368 Personen** eine **Verfügung** der IV-Stelle Zürich erhielten, die sie zur Teilnahme am Pilotprojekt berechtigte.

Im **dritten Schritt** lud Ingeus die Versicherten mit einer Verfügung zu einem **Erstgespräch** ein. Da einige sich vorgängig oder im Rahmen des Erstgesprächs doch gegen eine Teilnahme entschieden, führte nicht jede Verfügung zu einer Programmteilnahme. Zwischen November 2009 und August 2011 durchliefen insgesamt **947 Personen** das Programm.

Für die **Evaluation** wurden Personen ausgeschlossen, die bis Ende 2012 verstorben oder in die Altersrente übergegangen waren, sodass die Analysen auf **926 Teilnehmenden** basieren. Vor dem Programm bezogen fast 62 Prozent der teilnehmenden Rentnerinnen und Rentner ganze Renten (bei den Nichtteilnehmern lag ihr Anteil bei 43 %). Rund ein Drittel aller Beteiligten erhielt Ergänzungsleistungen (EL), knapp 62 Prozent waren durch psychische Erkrankungen eingeschränkt.

Im Rahmen der **Evaluation** wurden verschiedene **Datensätze** miteinander verknüpft und ausgewertet. So wurden Administrativdaten, die vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) aus Registern der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) gewonnen wurden, mit Befragungsdaten, die die Teilnehmenden bei Programmstart und bei Programmende ausfüllten, als auch mit internen Rechnungswesendaten von Ingeus kombiniert. Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse der Evaluation basieren in der Regel auf dem **Datenstand von Ende Mai 2013**. Somit können nicht alle Erfolge, aber auch nicht alle Kosten des Programms abschliessend abgebildet werden.

Die Effektivität des Pilotprojekts

Zur **Ermittlung der Effektivität (Wirksamkeit)**, also der kausalen Effekte der Programmteilnahme auf die Outcome-Variablen (zukünftiger Rentenbezug, Bezug von EL, Bezug von ALV-Taggeld, zukünftige Erwerbstätigkeit usw.), wurde eine bewährte Evaluationsmethode angewendet, bei der man für jeden Teilnehmenden eine oder mehrere statistische Kontrollperson(en) (einen sogenannten statistischen Zwilling) unter den Nichtteilnehmenden findet und dann die durchschnittliche Entwicklung der Outcome-Variablen in

der Teilnehmergruppe mit derjenigen in der Kontrollgruppe nach dem Programmstart vergleicht. Die Differenz der Outcome-Variablen zwischen den Gruppen ist der **kausale Programmeffekt auf die Teilnehmenden**.

Alle Ergebnisse deuten darauf hin, dass das **Programm für die Teilnehmenden** im Durchschnitt wirksam (**effektiv**) in Bezug auf die **Senkung des Rentenbezugs** durch eine **Erhöhung der Erwerbstätigkeit** war. In Tabelle **T1** sind die in Prozent umgerechneten **Programmeffekte auf die Gesamtgruppe der 926 Teilnehmenden** für die verschiedenen Outcome-Variablen dargestellt. Die Spalten stellen die Kalenderjahre nach dem Jahr des Programmstarts (t) dar. Falls das Jahr des Programmstarts das Jahr 2009 war ($t=2009$), dann bedeutet $t+3$ das Jahr 2012. Die jeweils letzten Spalten sind nicht mehr belastbar, da diese auf nur 56 Teilnehmenden basieren. Diese Zahl ergibt sich folgendermassen: Im Jahr 2009 gab es 56 Programmstarter, im Jahr 2010 waren es 533 und im Jahr 2011 dann 337. Wenn beispielsweise bei der Hauptrente das Jahr $t+4$ (das vierte Jahr nach dem individuellen Programmstart) betrachtet wird, dann basiert die Analyse nur auf den 56 Zugängen des Jahres 2009, da die Daten nur bis Mai 2013 reichen ($2013 = 2009 + 4$). Bei den EL sind nur Daten bis 2012 verfügbar, beim Einkommen nur bis 2011.

Der **Anteil der IV-Rentner** unter den Teilnehmenden reduziert sich im

Relative Programmeffekte in %

T1

Outcome-Variable	t+1	t+2	t+3	t+4
IV-Rentner (ja)	-1,5	-3,6	-7,3	-3,4
Monatliche Hauptrente in Franken (ohne Kinderrente)	-4,7	-7,1	-10,2	-10,5
Rententeil	-4,5	-6,7	-9,9	-8,5
Monatliche Gesamrente in Franken (Haupt- und Kinderrente)	-4,8	-7,3	-10,4	-10,0
Monatliche Ergänzungsleistungen (EL) pro Fall in Franken	-12,7	-16,7	-3,1	
Erwerbseinkommen erzielt (ja)	16,0	17,0		
Jahreserwerbseinkommens in Franken	32,5	6,6		
ALV-Taggeld bezogen (ja)	185,9	141,2		
Jährliches ALV-Taggeld in Franken	91,1	-37,7		
Jährliches beitragspflichtiges Gesamteinkommen in Franken	34,0	5,1		

Statistisch signifikante Ergebnisse (mindestens 10%-Niveau) sind fett gedruckt. Ergebnisse, die auf nur wenigen Beobachtungen (56 Teilnehmern) basieren, sind grau gesetzt.

Quelle: Lit. Hagen et al.

Vergleich zur Kontrollgruppe um 3,6 Prozent im zweiten Jahr nach Programmstart ($t+2$) bis 7,3 Prozent im dritten Jahr ($t+3$).

Der Anteil der **Programtteilnehmer, die Erwerbseinkommen erzielen**, ist in $t+1$ um ca. 16 Prozent höher als in der Kontrollgruppe, wodurch das durchschnittliche **Jahreserwerbseinkommen** in $t+1$ um fast ein Drittel (32,5 %) höher liegt. Für $t+2$ ist wegen der geringen Fallzahl keine gesicherte Aussage zum Einkommen möglich. Die höhere Erwerbstätigkeit in $t+1$ führt unmittelbar dazu, dass sich – im selben Zeitraum und im Vergleich zur Kontrollgruppe – der Anteil der Personen, die **ALV-Taggeld** beziehen, fast verdreifacht. Allerdings ist der Programmeffekt auf die Höhe des **jährlichen ALV-Taggelds** nicht statistisch signifikant.

Im Vergleich zur Kontrollgruppe reduziert sich die **monatliche Hauptrente** der Projektteilnehmer – genauso wie der durchschnittliche **Rententeil** – um fast fünf Prozent zum Zeitpunkt $t+1$ bis zehn Prozent bei $t+3$. Das sind monatlich 63 Franken in $t+1$ und 138 Franken bei $t+3$. Hochgerechnet auf ein Jahr (mal 12) entspricht dies einem Betrag zwischen

756 und 1656 Franken. Multipliziert mit der Anzahl der Teilnehmenden (926) ergeben sich damit jährliche Ausgabenreduktionen bei der Hauptrente von 0,7 Mio. Franken zum Zeitpunkt $t+1$ bzw. 1,5 Mio. Franken nach drei Jahren.

Die monatlichen **EL pro Fall** werden um fast 13 Prozent in $t+1$ und 17 Prozent in $t+2$ reduziert. Die monatlichen Einsparungen bei Bund und Kantonen pro Teilnehmenden liegen mit 75 Franken in $t+1$ und 104 Franken in $t+2$ in ähnlicher Grössenordnung wie bei der Hauptrente, sodass also auch bei diesen staatlichen Ebenen zusätzliche Einsparungen auftreten.

Die Schätzungen der **nach Personengruppen differenzierten Programmeffekte** in Tabelle T2 zeigen, dass alle untersuchten Personengruppen – ausser den Programmabbrechern sowie jenen, die ganze Renten und gleichzeitig EL beziehen – von der Teilnahme profitieren. Die Hauptrente der Bezügerinnen und Bezüger einer **Teilrente** (höchsten Dreiviertelrente) wird jedoch prozentual doppelt so stark reduziert wie bei solchen, die eine **ganze Rente** erhalten. Von Letzteren verlassen vier Prozent bis $t+3$ die IV-Rente ganz; bei

den Bezügerinnen und Bezüger einer Teilrente sind es acht Prozent bis $t+3$. Zum Teil könnte der geringere Programmeffekt bei den Teilnehmenden mit ganzer Rente daran liegen, dass diese auch höhere EL beziehen, deren Wegfall bei Verlust des IV-Rentenanspruchs einem hohen impliziten Grenzsteuersatz entspricht. Höhere EL können also mit einem Verlust der Arbeitsanreize verbunden sein. Teilnehmende mit **psychischen Gebrechen** profitieren deutlich weniger als Teilnehmende mit **nicht psychischen Gebrechen**. Möglicherweise liegt das auch daran, dass Teilnehmende mit psychischen Gebrechen überproportional oft ganze Renten beziehen. Wer im Jahr vor dem Programmstart Erwerbseinkommen auswies, profitiert stärker. Dieses Ergebnis korrespondiert mit dem stärkeren Programmeffekt für Beziehende einer Teilrente. Bei **Teilnehmenden mit EL** ist der Programmeffekt auf die Hauptrente deutlich geringer als bei jenen ohne EL. Auch hier spiegeln sich die negativen Arbeitsanreize durch EL wider. Entsprechend zeigt sich bei Teilnehmenden mit **ganzer Rente und EL-Bezug** (immerhin fast 24 %) kein statistisch signifikanter

Relative Programmeffekte auf die monatliche Hauptrente in % für verschiedene Personengruppen				T2
Teilnehmergruppe	t+1	t+2	t+3	
Gesamtgruppe	-4,7	-7,1	-10,2	
Frauen	-5,1	-7,4	-9,9	
Männer	-4,7	-7,1	-10,3	
Rententeil (ganze Rente) in t-1	-1,9	-4,8	-6,0	
Rententeil (Teilrente) in t-1	-7,3	-8,8	-12,6	
Psychische Gebrechen in t-1	-1,6	-4,1	-6,6	
Nicht psychische Gebrechen in t-1	-7,6	-10,3	-16,1	
Alter ≥47	-4,4	-6,4	-6,3	
Alter <47	-3,7	-6,6	-11,8	
Nationalität: Schweiz	-2,6	-5,1	-7,0	
Nationalität: Nicht Schweiz	-5,8	-8,1	-14,3	
Teilnehmende ohne Programmabbrecher	-4,5	-7,5	-11,4	
Teilnehmende nur Programmabbrecher	-4,9	-4,2	-4,2	
Teilnehmende ohne EL in t-1	-5,3	-8,4	-12,7	
Teilnehmende mit EL in t-1	-2,5	-4,1	-5,4	
Beziehende ganzer Renten und gleichzeitig EL in t-1	-0,4	-2,2	-2,2	
Verheiratet in t-1	-3,1	-7,8	-13,4	
Nicht verheiratet in t-1	-4,4	-6,2	-8,6	
Erwerbseinkommen in t-1	-4,7	-7,9	-10,6	
Kein Erwerbseinkommen in t-1	-4,8	-5,7	-10,4	

Anmerkungen: Statistisch signifikante Ergebnisse (mindestens 10 %-Niveau) sind fett gedruckt.

Quelle: Lit. Hagen et al.

Programmeffekt auf die IV-Rente. Allerdings ist das Programm für diese Personengruppe nicht völlig ineffektiv, da die EL im Vergleich zur Kontrollgruppe um monatlich 180 bis 200 Franken pro Kopf gesenkt wird.

Auch die **Befragungen der Teilnehmenden** deuten auf einen Erfolg des Programms hin. Ihre allgemeine Lebenszufriedenheit war zum Zeitpunkt des Programmstarts im Vergleich zum Rest der Schweizer Bevölkerung und den Arbeitssuchenden in der Schweiz sehr gering. Im Laufe des Programms kam es zu einer **deutlichen Steigerung der Zufriedenheit**. Die **subjektive Bewertung des Ingeus-Programms** durch die Teilnehmenden fiel **sehr positiv** aus. Die allermeisten sind der

Auffassung, dass das Programm für ihre berufliche Zukunft hilfreich war und können anderen eine Teilnahme empfehlen. Interessanterweise kommen sogar Teilnehmende, die für sich keine beruflichen Verbesserungen festgestellt haben, zu einer positiven Einschätzung.

Die Wirtschaftlichkeit des Pilotprojekts

Die Investition der IV bestand in Aufbaukosten von 2,28 Mio. Franken, Fallpauschalen von 6000 Franken pro Teilnehmenden sowie den beiden Prämien in der Höhe von je 3000 Franken pro erfolgreich vermitteltem

Fall nach 26 bzw. 52 Wochen. Somit ergaben sich Investitionsausgaben von ca. 8740 Franken pro Kopf.

Aussagen zur **Wirtschaftlichkeit** des Pilotprojekts sind mit Unsicherheiten verbunden, da die Programmeffekte nur bis zu drei Jahre (t+3) nach dem individuellen Programmstart empirisch ermittelt werden können (t+4 basiert auf nur 56 Teilnehmenden). Relevant für die abschliessende Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ist jedoch die gesamte Zeitspanne zwischen dem individuellen Programmstart und dem Bezug der Altersrente. Sie umfasst bei einem Durchschnittsalter der Teilnehmenden von 45 Jahren circa 20 Jahre. Wie sich der Programmeffekt über diesen Zeitraum

hinweg entwickelt, wurde im Rahmen verschiedener **Szenarien** angenommen. Dabei wurde zwischen solchen mit permanenten (nachhaltigen) Programmeffekten und solchen mit temporären Programmeffekten (für einige Jahre) unterscheiden. Dabei lässt sich festhalten, dass das **Pilotprojekt aus Perspektive der IV wahrscheinlich insgesamt wirtschaftlich** ist, d.h. es handelte sich um ein **vorteilhaftes Investitionsprojekt**. In den meisten der unterstellten Szenarien werden die anfänglichen **Investitionsausgaben von ca. 8740 Franken pro Kopf durch zukünftige (diskontierte) Einsparungen bei den IV-Renten überkompensiert**. In den eher optimistischen Szenarien amortisiert sich das Programm alleine durch erwartete Einsparungen bei der Hauptrente innerhalb von zehn Jahren. Aber auch ein pessimistisches Szenario (z.B. Annahme, dass der Programmeffekt ab $t+5$ gleich null ist) lässt, unter der Berücksichtigung von Beitragsmehrnahmen und einer möglichen Senkung der Verwaltungsausgaben, das Programm wirtschaftlich erscheinen. Dies gilt vor allem dann, wenn man aus gesamtstaatlicher Perspektive die Einsparungen bei den EL einbezieht.

Für die Personengruppen, für die eine geringere Effektivität nachgewiesen wurde, ist die Wahrscheinlichkeit, dass ihre Teilnahme aus Perspektive der IV wirtschaftlich war, deutlich geringer. Da für Teilnehmende mit einer ganzen Rente und gleichzeitigem EL-Bezug (24 % der Teilnehmenden) kein statistisch signifikanter Programmeffekt auf die Renten nachgewiesen werden konnte, war deren Beteiligung aus Sicht der IV wahrscheinlich nicht wirtschaftlich. Die Effektivität und Wirtschaftlichkeit (Rentabilität) des Pilotprojektes wä-

re aus der Perspektive der IV also ohne diese Personengruppe höher gewesen. Zudem ist das Programm für die jüngeren Teilnehmenden wahrscheinlich wirtschaftlicher als für die älteren, da die Anfangsinvestition bei Ersteren über eine längere Zeit amortisiert werden kann. Diese Aussage der höheren Rentabilität gilt umso mehr, als auch der geschätzte Programmeffekt für die jüngeren Teilnehmenden etwas grösser ist (vgl. Tabelle **T2**). Abschliessend kann man aus der Tatsache, dass der Programmeffekt für die Teilnehmenden mit psychischen Gebrechen deutlich geringer ist, ableiten, dass das Programm für diese Personen wohl auch weniger wirtschaftlich war als für die Teilnehmende mit nicht psychischen Erkrankungen.

Es soll noch einmal betont werden, dass alle Aussagen zur Wirtschaftlichkeit auf angenommenen Szenarien bezüglich der Entwicklung des durchschnittlichen Programmeffektes bis zur Altersrente beruhen. Diese Szenarien sind zwar plausibel, können sich aber auch als falsch herausstellen. Denn der Programmeffekt auf die IV-Rente konnte belastbar nur bis zu drei Jahren nach individuellem Programmstart ($t+3$) geschätzt werden. Zudem erlauben die bisherigen Ergebnisse nur Tendenzaussagen zur Wirtschaftlichkeit des Pilotprojektes für unterschiedliche Personengruppen.

Deshalb wird die MAFAB in einem Folgeauftrag die Daten zweier weiterer Jahre – ab Anfang Juni 2013 bis Ende 2014 – analysieren, womit auch die Jahre $t+4$ und $t+5$ in die Effektivitätsanalysen einbezogen werden. Mit den so ermittelten mittelfristigen Programmeffekten werden die Wirtschaftlichkeitsanalysen noch einmal auf präzisierten und besser fundierten

Szenarien durchgeführt. Damit sind dann deutlich belastbarere und nach Personengruppen differenzierte Aussagen zur Wirtschaftlichkeit des Pilotprojektes möglich.

Prof. Dr. Tobias Hagen, Professor für Volkswirtschaftslehre und Quantitative Methoden, Frankfurt University of Applied Sciences und Projektleiter der Mannheimer Forschungsgesellschaft für Arbeit und Bildung
E-Mail: tobias_hagen@email.de

Prof. Dr. Franz Egle, Präsident der Hochschule der Wirtschaft für Management, Mannheim, Geschäftsführer der Mannheimer Forschungsgesellschaft für Bildung und Arbeit
E-Mail: Franz.Egle@hdwm.de



Evaluationsbericht

Hagen, Tobias; Egle, Franz; Puppa, Katrin, *Evaluation Pilotprojekt Ingeus – berufliche Wiedereingliederung von Rentenbeziehenden der Invalidenversicherung*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 5/14: www.bsv.admin.ch → Praxis → Forschung → Forschungspublikationen