

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Bericht im Rahmen des dritten mehrjährigen
Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP3-IV)*

Entwicklung der Übertritte von der Invalidenversicherung in die Sozialhilfe

Analysen auf Basis der SHIVALV-Daten

Forschungsbericht Nr. 8/20



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten sowie Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

Autoren/Autorinnen:

Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG
Konsumstrasse 20
CH-3007 Bern
Tel. +41 (0)31 380 60 80
E-mail: info@buerobass.ch / Internet: www.buerobass.ch

Auskünfte:

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
CH-3003 Bern

Martin Wicki
Forschung und Evaluation / MAS
Tel. +41 (0) 58 462 90 02 / E-mail: martin.wicki@bsv.admin.ch

Christina Eggenberger
Geschäftsfeld Invalidenversicherung
Tel. +41 (0) 58 462 92 15 / E-mail: christina.eggenberger@bsv.admin.ch

ISSN:

1663-4659 (eBericht)
1663-4640 (Druckversion)

Copyright:

Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –
unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares an
das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.

Vertrieb:

BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch

Bestellnummer:

318.010.8/20D

Entwicklung der Übertritte von der Invalidenversicherung in die Sozialhilfe

Analysen auf Basis der SHIVALV-Daten

Zuhanden
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Geschäftsfeld IV und MAS/Bereich Forschung und Evaluation

Jürg Guggisberg, Severin Bischof

Bern, 31. August 2020

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

In den letzten 15 Jahren hat sich die Invalidenversicherung von einer Renten- zu einer Eingliederungsversicherung entwickelt. Die Revisionen 4, 5 und 6a des Invalidenversicherungsgesetzes haben diesen Wandel und die dazu notwendigen Massnahmen wie zum Beispiel Frühinterventionsmassnahmen und Integrationsmassnahmen festgeschrieben. Dementsprechend erhielten seit Mitte der Nullerjahre immer mehr versicherte Personen Eingliederungsleistungen anstatt Renten der IV. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung wurde in Presse, Politik und Fachkreisen die Frage nach einer allfälligen Verschiebung von der IV in andere Sozialversicherungszweige, spezifisch in die Sozialhilfe, aufgeworfen. Das BSV hat deshalb bereits vor rund 10 Jahren die Datenbank SHIVALV zur Beobachtung der Übergänge zwischen Sozialhilfe, Invaliden- und Arbeitslosenversicherung aufgebaut. Erste Analysen zu Verlagerungseffekten zwischen den Sozialwerken wurden durchgeführt und auch bei der Evaluation der 5. und 6. Revision des Invalidenversicherungsgesetzes thematisiert. Mit der nun vorliegenden Studie wird erstmals die Frage, ob die Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen in der IV zu einer Verschiebung von Fällen in die Sozialhilfe geführt haben, ins Zentrum einer Analyse gerückt.

Die Ergebnisse zeigen zwei Entwicklungen: Zum einen sind seit Mitte der Nullerjahre mehr Personen vier Jahre nach ihrer IV-Anmeldung wieder erwerbstätig, zum anderen sind in der gleichen Zeitspanne aber auch mehr Personen vier Jahre nach ihrer IV-Anmeldung in der Sozialhilfe. Bei näherer Betrachtung der beiden Personengruppen gibt es eine wichtige Erkenntnis, die sich mit den Erkenntnissen aus früheren Forschungen deckt: Wer bei der IV-Anmeldung (noch) eine Arbeitsstelle hat, hat bedeutend grössere Chancen, in Zukunft wieder erwerbstätig zu sein als Personen, die ihre Stelle bei der IV-Anmeldung bereits verloren hatten. Letztere haben also ein grösseres Risiko, auch in Zukunft nicht (mehr) erwerbstätig zu sein und entsprechend auf die Unterstützung eines Sozialwerks – nicht zuletzt der Sozialhilfe – angewiesen zu sein.

Für die IV bedeuten die Ergebnisse zum einen, dass die Strategie sich als richtig und zielführend erweist, versicherte Personen möglichst frühzeitig bei der IV zu erfassen, um durch gezielte Massnahmen und Unterstützung den Arbeitsplatz und die Erwerbsfähigkeit zu erhalten. Zum andern, dass die Unterstützung und die Angebote der Eingliederung noch gezielter und besser ausgestaltet und eingesetzt werden müssen, um versicherte Personen, die nicht (mehr) erwerbstätig sind, auf ihrem Weg (zurück) in die Erwerbstätigkeit zu unterstützen und zu bestärken.

Genau diese Stossrichtung verfolgt die Weiterentwicklung IV, die sich die Verstärkung und den Ausbau der Eingliederungsmassnahmen – z.B. der Integrationsmassnahmen und die Optimierung der Fallführung – auf die Fahne geschrieben hat. Mit speziellem Augenmerk auf junge Versicherte sowie psychisch kranke Versicherte sollen mit Inkrafttreten der Weiterentwicklung der IV die Anstrengungen für die berufliche Integration gesundheitlich beeinträchtigter Personen verstärkt werden. Dies wird die IV aber nur in Zusammenarbeit und mit Unterstützung aller involvierten Partner erreichen können. Die IV setzt darauf, dass auch ihre Partner – nicht zuletzt die Sozialhilfe – ihre Anstrengungen mit Angeboten zur beruflichen Integration verstärken und ausbauen, um den beruflichen und gesellschaftlichen Drop Out spezifisch von jungen Personen und psychisch erkrankten Personen zu verhindern – was sich schliesslich für die gesamte Gesellschaft lohnt.

Stefan Ritler, Vizedirektor

Leiter des Geschäftsfelds Invalidenversicherung

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

Ces quinze dernières années, l'assurance-invalidité (AI) est passée d'une assurance de rentes à une assurance de réadaptation. Les trois dernières révisions de l'AI (4, 5 et 6a) ont concrétisé ce changement et mis en place les mesures nécessaires, comme les mesures d'intervention précoce et les mesures de réinsertion. En conséquence, depuis le milieu des années 2000, toujours plus d'assurés ont bénéficié de prestations de réadaptation et, parallèlement, le nombre de rentes octroyées a diminué. Cette évolution a soulevé, dans la presse, le monde politique et les milieux spécialisés, la question d'un éventuel transfert des coûts de l'AI à d'autres branches de la sécurité sociale, en particulier à l'aide sociale. L'OFAS a donc mis en place, il y a une dizaine d'années déjà, la banque de données AS-AI-AC pour observer les passages entre l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage et l'aide sociale. De premières analyses ont été réalisées sur les effets de transfert entre les organismes de la sécurité sociale et ont été prises en compte dans l'évaluation de la 5^e révision de l'AI et du premier volet de la 6^e révision. La présente étude met pour la première fois au centre de l'analyse la question d'un transfert des coûts à l'aide sociale en raison des modifications du cadre juridique.

Les résultats montrent deux évolutions depuis le milieu des années 2000 : d'une part, un plus grand nombre de personnes exercent à nouveau une activité lucrative quatre ans après leur première demande AI et, d'autre part, un plus grand nombre de personnes dépendent de l'aide sociale après le même laps de temps.

Si l'on examine de plus près ces deux groupes, on peut faire un constat important, qui rejoint les conclusions de recherches antérieures : les personnes qui ont (encore) un emploi au moment de la demande de prestations à l'AI ont des chances nettement meilleures d'exercer à nouveau une activité lucrative que celles qui ont déjà perdu leur emploi à ce moment. Ces dernières ont ainsi un risque plus élevé de ne pas (ou de ne plus) pouvoir exercer une activité lucrative et donc de devoir recourir au soutien du système de sécurité sociale, notamment de l'aide sociale.

Pour l'AI, ces résultats démontrent deux choses. Tout d'abord, la stratégie d'enregistrer le plus tôt possible les assurés pour maintenir leur poste de travail et leur capacité de gain par des mesures et un soutien ciblés s'avère juste et efficace. Ensuite, le soutien et les offres de réadaptation doivent être encore mieux conçus et mis en œuvre de façon ciblée pour soutenir les assurés qui n'exercent pas (ou plus) d'activité lucrative et les conforter sur la voie de la réinsertion dans la vie active.

C'est précisément l'orientation de la réforme Développement continu de l'AI, qui vise à renforcer et à étendre les mesures de réadaptation, notamment les mesures de réinsertion et l'optimisation de la gestion des cas. L'entrée en vigueur de cette réforme doit permettre d'améliorer l'insertion professionnelle des personnes atteintes dans leur santé, en portant une attention particulière aux jeunes assurés ainsi qu'aux assurés souffrant de troubles psychiques. Mais l'AI ne pourra atteindre cet objectif qu'avec la collaboration et le soutien de tous les partenaires impliqués. Elle mise sur le fait que les partenaires, notamment l'aide sociale, accentuent leurs efforts par le développement d'offres de réinsertion professionnelle, spécifiquement pour éviter le décrochage professionnel et social des jeunes et des personnes souffrant de troubles psychiques, au bénéfice de la société dans son ensemble.

Stefan Ritler, vice-directeur

Responsable du domaine Assurance-invalidité

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Negli ultimi 15 anni l'assicurazione invalidità (AI) si è trasformata da un'assicurazione di rendite a un'assicurazione finalizzata all'integrazione: le revisioni della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI) realizzate in questo periodo (4^a, 5^a e 6^a) hanno sancito questo cambiamento di filosofia e previsto i provvedimenti necessari a tal fine, quali ad esempio i provvedimenti d'intervento tempestivo e quelli di reinserimento. Di conseguenza, dalla metà degli anni 2000 sempre più persone hanno percepito prestazioni volte all'integrazione e sempre meno rendite dell'AI. Considerata questa evoluzione, stampa, politica e ambienti specialistici hanno sollevato la questione di un eventuale travaso di casi dall'AI ad altri enti di sicurezza sociale, e in particolare all'aiuto sociale. Per questa ragione, già una decina d'anni fa l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha sviluppato la banca dati AS/AI/AD per osservare i passaggi tra aiuto sociale (AS), assicurazione invalidità (AI) e assicurazione contro la disoccupazione (AD). Sono state dunque condotte prime analisi sugli effetti dei travasi tra gli enti di sicurezza sociale, di cui si è discusso anche nel quadro della valutazione della 5^a e della 6^a revisione della LAI. Nel presente studio l'accento dell'analisi è posto per la prima volta sul travaso di casi nell'aiuto sociale in seguito alle mutate condizioni quadro legali nell'AI.

I risultati mostrano due tendenze: da un lato, dalla metà degli anni 2000 più persone svolgono nuovamente un'attività lucrativa a quattro anni dall'inoltro della richiesta di prestazioni AI e, dall'altro, nello stesso lasso di tempo più persone percepiscono prestazioni dell'aiuto sociale.

Analizzando più attentamente questi due gruppi di persone, emerge inoltre un risultato importante, compatibile con quelli di ricerche precedenti: chi ha (ancora) un posto di lavoro al momento della richiesta di prestazioni AI, presenta opportunità nettamente maggiori di ricominciare a lavorare in futuro rispetto a coloro che hanno già perso il posto in quel momento. Questi ultimi sono dunque esposti a un rischio più elevato di non esercitare (più) alcuna attività lucrativa nemmeno in futuro e di dover quindi dipendere dal sostegno di un ente di sicurezza sociale, non da ultimo dell'aiuto sociale.

Per l'AI questi risultati indicano che la strategia del rilevamento degli assicurati il più tempestivo possibile da parte dell'AI è quella giusta e si dimostra efficace per mantenere il posto di lavoro e la capacità al guadagno mediante un sostegno e provvedimenti mirati. Inoltre, il sostegno e le prestazioni volte all'integrazione devono essere impostati e attuati in modo ancora più mirato e adeguato, al fine di aiutare e rafforzare gli assicurati che non esercitano (più) un'attività lucrativa a (ri)entrare nel mondo del lavoro.

È proprio questo l'indirizzo generale che persegue la riforma Ulteriore sviluppo dell'AI, che pone l'accento sul potenziamento e sull'ampliamento dei provvedimenti d'integrazione, quali ad esempio provvedimenti di reinserimento e ottimizzazione della gestione dei casi. L'attenzione particolare prestata ai giovani assicurati e agli assicurati affetti da malattie psichiche dovrebbe permettere, con l'entrata in vigore della riforma, di rafforzare gli sforzi per il reinserimento professionale delle persone con problemi di salute. Tuttavia, l'AI sarà in grado di raggiungere questo traguardo soltanto con la collaborazione e il sostegno di tutti i partner coinvolti. Per l'AI è importante che anche i suoi partner intensifichino e aumentino i propri sforzi con proposte di reinserimento professionale, in modo da evitare specificamente l'esclusione dal mondo del lavoro e dalla vita sociale dei giovani e delle persone affette da malattie psichiche, il che in fin dei conti va a beneficio dell'intera società.

Stefan Ritler, vicedirettore

Capo dell'Ambito Assicurazione invalidità

Foreword by the Federal Social Insurance Office

In the last 15 years, invalidity insurance (AI/IV) has developed from a pension insurance plan into a reintegration insurance scheme. Revisions 4, 5 and 6a of the Federal Act on Invalidity Insurance have codified this change as well as the necessary measures, including early intervention and integration programmes. As a result, since the middle of the 2000s, more and more insureds have been receiving reintegration benefits, while fewer and fewer have been drawing AI/IV pensions. Against the backdrop of this development, the media, politicians and experts began raising the possibility of a shift away from invalidity insurance towards other branches of social insurance, or more specifically, towards social assistance. Around 10 years ago, this prompted the FSIO to set up the SHIVALV database to observe transitions between social assistance, invalidity insurance and unemployment benefits. Initial analyses were conducted on the transfer effects between the social services and factored into the evaluation of revisions 5 and 6 of the Federal Act on Invalidity Insurance. The present study marks the first time that an analysis has been centred on the question of a shift towards social assistance because of changes in invalidity insurance legislation.

The results point to two developments: First, since the mid-2000s more people are able to work again four years after submitting an AI/IV claim, and second, within the same time frame more people are receiving social assistance four years after submitting an AI/IV claim. A closer look at the two groups of people reveals one key finding that supports the outcomes of earlier research: anyone who (still) has a job at the time of submitting an AI/IV claim has significantly greater chances of being able to work again in future than people who have already lost their job when they submit their AI/IV claim. People in the latter group therefore face a bigger risk in future of not being in work (any more) and so having to rely on support from social services – not least, social assistance.

From an AI/IV perspective, the findings show that it is both right and effective to pursue a strategy of getting insureds into an AI/IV programme as soon as possible in order to provide targeted measures and support to ensure they keep their job and remain able to work. On the other hand, support and reintegration strategies need to be framed and deployed even more selectively and effectively so as to help and encourage insureds who are not in work (any more) to find their way (back) into gainful employment.

This is precisely the direction that the ongoing enhancement of the AI/IV scheme is moving in, aimed as it is at consolidating and scaling up reintegration measures, e.g. rehabilitation programmes, and at optimising case management. With particular attention being paid to young insured persons as well as psychologically ill insureds, entry into force of the enhanced AI/IV measures should reinforce efforts to integrate people with health impairments into the working world. AI/IV offices can only achieve this with the cooperation and support of all the partners involved. The AI/IV organisation relies on its partners – not least the social assistance offices – to support and build on its range of measures to make integration into the workforce happen and to specifically prevent young persons and people living with a psychological disorder from dropping out of the working world and society – a strategy which ultimately benefits the community as a whole.

Stefan Ritler, Vice-Director

Head of Invalidity Insurance Domain

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Zusammenfassung	III
Résumé	IX
Riassunto	XV
Summary	XXI
1 Einleitung	1
1.1 Zielsetzung und Fragestellungen	1
1.2 Datengrundlagen	2
1.3 Untersuchungsdesign	3
1.3.1 IV-Neuanmeldungskohorten	4
1.3.2 Rentenaufhebungskohorten	5
1.3.3 Methodik	6
1.3.4 Definitionen und Zuteilungsregeln	6
1.3.5 Abgrenzung und Bezug zur Sozialhilfeempfängerstatistik und zur Arbeitslosenstatistik	7
1.4 Kontextuelle Einbettung der Untersuchung	9
Ergebnisse	13
2 Entwicklung der IV-Neuanmeldungen 2005–2017	13
2.1 Entwicklung der Fallzahlen und der Anmeldequoten	14
2.2 Erwerbssituation zum Zeitpunkt der IV-Neuanmeldung	18
2.3 Auswirkungen der strukturellen Veränderungen auf die Anmeldungen	20
3 Entwicklungen Leistungszusprachen IV 2005–2014	25
3.1 Umsetzung berufliche Eingliederungsmassnahmen	26
3.2 Rentenzusprachen	28
3.3 Leistungszusprachen	31
3.4 Abschluss IV-Verfahren	33
4 Erwerbs- und Einkommenssituation nach Abschluss des IV-Verfahrens	37
4.1 Erwerbsquote	38
4.2 Taggeldbezug Arbeitslosenversicherung ab IV-Anmeldung	41
4.3 Bezug von Sozialhilfe nach der Anmeldung bei der IV	43
4.4 Übersicht Erwerbs- und Einkommenssituation vier Jahre nach der Anmeldung	47

4.5	Einkommenssituation vier Jahre nach der Anmeldung nach Erwerbsstatus zum Zeitpunkt der Anmeldung	51
5	Rentenaufhebungen und Rentenherabsetzungen	55
5.1	Entwicklung Rentenherabsetzungen und -aufhebungen	55
5.2	Erwerbs- und Einkommenssituation nach der Rentenaufhebung	61
5.2.1	Wiederbezug einer IV-Rente nach Rentenaufhebung	62
5.2.2	Übertritte in die Sozialhilfe	62
5.2.3	Übersicht Erwerbs- und Einkommenssituation nach Rentenaufhebung	65
6	IV-Neuanmeldungen von Sozialhilfebeziehenden	66
7	Einordnung der Ergebnisse und Fazit	71
8	Anhang	75
8.1	Ergebnisse multivariater Analysen	75
8.1.1	IV-Neuanmeldungen	75
8.1.2	Rentenaufhebungen	77

Zusammenfassung

In Zusammenhang mit der schon in der 4. IVG-Revision (2004) angelegten Neuausrichtung der Invalidenversicherung auf Eingliederung steht seit mehreren Jahren immer wieder die Frage im Raum, inwiefern sich die veränderte Strategie der IV auf andere Sozialwerke, insbesondere die Sozialhilfe, auswirkt bzw. ausgewirkt hat. **Der Fokus der vom Bundesamt für Sozialversicherungen BSV in Auftrag gegebenen Untersuchung liegt auf der potenziellen Verlagerung von der IV (Neuanmeldungen; Rentenaufhebungen) in die Sozialhilfe, wobei auch der Frage nach einer Verlagerung in umgekehrter Richtung nachgegangen wird.** Zentral für die Analysen sind dabei insbesondere die Veränderungen durch die veränderten gesetzlichen Grundlagen bei der Invalidenversicherung. Dies bedingt, dass in einem ersten Schritt die wichtigsten Veränderungen bezüglich Anmeldung, Leistungszusprache und Rentenaufhebung analysiert werden. In einem zweiten Schritt werden die Erwerbsintegration und die Übertritte von der Invalidenversicherung in die Sozialhilfe betrachtet.

Für die Analysen stehen Daten aus der Periode 2005 bis 2017 zur Verfügung. Daraus werden IV-Neuanmeldungs-Kohorten sowie ab 2008 IV-Rentenaufhebungs-Kohorten gebildet. Je nachdem, wie weit in die Zukunft bzw. zurück in die Vergangenheit dieser Kohorten geschaut wird, können für die verschiedenen Thematiken nicht immer exakt dieselben Zeitperioden betrachtet werden. IV-Anmeldungen als solche können bspw. für alle Kohorten ab 2005 bis 2017 analysiert werden. Leistungszusprachen der IV innerhalb von 4 Jahren ab Anmeldejahr sind bis zur Kohorte 2014 möglich, wogegen die Zusammensetzung des Einkommens 4 Jahre nach einer IV-Anmeldung nur bis zur Kohorte 2013 verfolgt werden kann, da zum Zeitpunkt der Analysen die Angaben zum AHV-pflichtigen Erwerbseinkommen erst bis ins Jahr 2016 vorlagen. Vollständige Angaben zur Sozialhilfe sind erst ab 2010 vorhanden, womit bspw. Übertritte in umgekehrter Richtung von der Sozialhilfe in die IV erst ab diesem Jahr betrachtet werden können.

IV-Neuanmeldungen

In der Periode 2005 bis 2017 hat sich die Anzahl der jährlichen **Anmeldungen bei der IV** von 43'000 auf 57'000 **um rund einen Drittel erhöht**. Ein Teil des Anstiegs ist auf die Zunahme der Bevölkerung zurückzuführen, die in derselben Periode um elf Prozent gewachsen ist. Auch die Alterung der Bevölkerung spielt

bezüglich der Zunahme der Anzahl Anmeldungen eine Rolle, da mit zunehmendem Alter eine IV-Anmeldung wahrscheinlicher wird.

Neben den erwähnten Veränderungen ausserhalb des Einflussbereichs der IV, die einen Anstieg begründen können, geht ein anderer Teil auf die Neuausrichtung der Invalidenversicherung zurück, die ihren Ursprung in der 4. (2004) und verstärkt in der 5. IVG-Revision (2008) hat. Insgesamt ist die **Anmeldequote** über die letzten zehn Jahre **um 28 Prozent angestiegen**. Während sich im Jahr 2007 pro 100'000 18- bis 64-jährige Personen noch 830 bei der IV angemeldet haben (0.83%), sind es im Jahr 2017 nun 1'060 (1.06%). Die Steigerung der Anmeldequote ist weitgehend auf Personen unter 50 Jahren zurückzuführen und nicht auf 50- bis 64-Jährige, bei denen die Anmeldequote im 2017 trotz leichtem Anstieg in den letzten Jahren in etwa wieder dem Niveau von 2005 entspricht.

Leistungszusprachen

Sowohl von den 2005 als auch von den 2014 **bei der IV angemeldeten Personen** hat innerhalb von vier Jahren ab Anmeldung **rund ein Drittel eine Leistung der IV zugesprochen erhalten**. Das Verhältnis zwischen Eingliederungsmassnahmen und Rentenzusprachen hat sich im Verlauf dieser Periode jedoch stark verändert. Während der Anteil an Massnahmen im Eingliederungsbereich angestiegen ist, ist der Anteil an zugesprochenen Renten gesunken.

■ **Eingliederungsmassnahmen:** Der Anteil neu angemeldeter Personen, die innerhalb von vier Jahren ab Anmeldejahr eine externe Eingliederungsmassnahme erhalten haben, hat sich in der betrachteten Zeitperiode etwa **verdreifacht**. Von den rund 51'500 neu angemeldeten Personen im Jahr 2014 erhielten 23 Prozent (gut 11'650 Personen) im Verlaufe der vier Folgejahre mindestens eine externe Eingliederungsmassnahme zugesprochen; im Jahr 2005 war dies nur für 8 Prozent (3'130 Personen) der Fall gewesen. Der verstärkte Zuwachs nach der 5. IVG-Revision 2008 ist grösstenteils auf die vermehrte Zusprache von Frühinterventionsmassnahmen, denen oft keine weiteren Eingliederungsmassnahmen mehr folgen, zurückzuführen.

■ **Rentenbezugsquote:** Von den rund 42'600 IV-Neuanmeldungen im Jahr 2005 bezogen Ende 2009 knapp 11'000 eine Rente. Dies entspricht einem Anteil von rund 26 Prozent. In der Kohorte der 2014 angemeldeten Personen (51'500) haben Ende 2018 7'600 eine Rente. Dies entspricht einem Anteil von knapp 15 Prozent. Es handelt sich bei der Rentenzu-

sprache demnach nicht nur um einen **Rückgang** relativ zu den Anmeldungen. Auch in der absoluten Betrachtung sind im Unterschied zur Kohorte 2005 für die Kohorte 2014 trotz mehr Anmeldungen rund 3'400 weniger Neurenten gesprochen worden. Der Rückgang kann weder mit der sich über die Zeit verändernden strukturellen Zusammensetzung der IV-Anmeldepopulation noch mit den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt erklärt werden.

Der relativen wie auch absoluten Abnahme bei den Rentenzusprachen steht demnach eine entsprechende Zunahme bei den Eingliederungsmassnahmen gegenüber, was den Gesamtanteil von Leistungszusprachen bei neu angemeldeten Personen in etwa wieder ausgleicht. Aufgrund der Zunahme der Neuanmeldungen erhielten in absoluten Zahlen im Jahr 2014 mehr neu angemeldete Personen eine Leistungszusprache der IV (16'600) als im Jahr 2005 (13'200).

Erwerbs- und Einkommenssituation nach Abschluss des IV-Verfahrens

■ **Erwerbstätigkeit:** Vier Jahre nach einer Neuanmeldung bei der IV ist von den im Jahr 2013 angemeldeten Personen ein grösserer Anteil **erwerbstätig** als bei den früheren Anmeldekohorten. Im Vergleich zu den Kohorten vor der 5. IVG-Revision steigt der Anteil jener Personen, die nach Abschluss des IV-Verfahrens erwerbstätig sind und keine IV-Rente erhalten, von 50 Prozent (Kohorte 2006: 12'390 Personen) auf 58 Prozent (Kohorte 2013: 16'820 Personen). Der steigende Anteil von Personen mit einem Erwerbseinkommen von über 3'000 Fr. im Monat von 31% (Kohorte 2006: 9'590 Personen) auf 38% (Kohorte 2013: 14'800 Personen) deutet zudem darauf hin, dass **im Vergleich zu früher verhältnismässig mehr Personen nach der IV-Anmeldung wirtschaftlich unabhängig** sind oder bleiben können. Dies dürfte u.a. auch darauf zurückzuführen sein, dass sich im Vergleich zu früher Betroffene bei gesundheitlichen Problemen rascher bei der IV anmelden, womit die IV frühzeitiger intervenieren und unterstützen kann.

Gleichzeitig nimmt ab der Kohorte 2012 jedoch auch der Anteil Personen zu, die nach Abschluss des IV-Verfahrens **ohne Erwerbseinkommen oder mit einem Erwerbseinkommen unter 3'000 Fr.** im Monat sind. Er lag bei den Kohorten 2006 bis 2011 konstant bei rund 40 Prozent (Kohorte 2006: 12'390 Personen) und steigt in den Folgejahren dann leicht an auf rund 43 Prozent (Kohorte 2013: 17'460 Personen). Dies bedeutet, dass rund vier von zehn Personen vier Jahre nach ihrer Anmel-

dung bei der IV über kein existenzsicherndes Erwerbseinkommen verfügen.

■ **Sozialhilfe:** Der Anteil an Personen, die im vierten Jahr nach ihrer Anmeldung bei der IV **wirtschaftliche Sozialhilfe** beziehen, steigt von **11.6 Prozent** (Kohorte 2006) auf **14.5 Prozent** (Kohorte 2013), was einer Zunahme der Quote um 25 Prozent entspricht. Der Anstieg ist insbesondere in den Kohorten 2008 und 2012 markanter ausgefallen als in den früheren Jahren. Bedingt durch die gleichzeitige **Zunahme der IV-Anmeldungen** ist der Zuwachs bei den **absoluten Fallzahlen** im Vergleich zur relativen Entwicklung mit rund 58 Prozent **ausgeprägter**. Während von der Kohorte 2006 vier Jahre später 3'620 Personen wirtschaftliche Sozialhilfe bezogen haben, sind es von der **Kohorte 2013** insgesamt **5'720 Personen**, also rund 2'100 Personen mehr.

Weil sich gesellschaftliche Rahmenbedingungen im Zeitverlauf verändern können, wurde mit Hilfe statistischer Methoden versucht, deren Auswirkungen auf die Übertritte in die Sozialhilfe mit zu berücksichtigen. Ausgehend von den Werten im Jahr 2006, aber unter Berücksichtigung der veränderten Zusammensetzung der IV-Anmeldepopulation sowie der Entwicklung der kantonalen Arbeitslosenquoten, würden von der Kohorte 2013 vier Jahre nach ihrer IV-Anmeldung geschätzte 10.3 Prozent Sozialhilfe beziehen. Der tatsächlich beobachtete Wert beträgt hingegen 14.5 Prozent. Die Differenz von 4.2%-Punkten kann damit für die **Kohorte 2013** als **maximale Höhe der Verlagerung von der IV in die Sozialhilfe** interpretiert werden. In absoluten Zahlen ausgedrückt bedeutet dies, dass rund **29 Prozent** (4.2% von 14.5% = 28.97%) der für die Kohorte 2013 beobachteten Übertritte in die Sozialhilfe unter den gesetzlichen Rahmenbedingungen von 2006 **nicht stattgefunden hätten**. Bezogen auf die 5'720 Personen der Kohorte 2013, die im vierten Jahr nach der IV-Anmeldung Sozialhilfe beziehen, ergibt dies rund 1'650 Personen.

Umgekehrt ist nur in geringem Ausmass eine Tendenz ersichtlich, dass sich relativ betrachtet vermehrt Personen bei der IV anmelden, die vor ihrer Anmeldung schon Leistungen der Sozialhilfe bezogen haben. Weil erst ab 2010 komplette Informationen zum Sozialhilfebezug vorliegen, beschränken sich die diesbezüglich durchgeführten Analysen auf die IV-Anmeldekohorten 2011 bis 2016. Von allen Sozialhilfebeziehenden melden sich je nach Jahr zwischen 3.6 (Kohorte 2011: 5'820 Personen) und 3.8 Prozent (Kohorte 2015: 7'240 Personen) bei der IV an. Die Zunahme der absoluten Fallzahlen ist weitgehend auf die Zunahme der erwachsenen Sozialhilfebezie-

henden zurückzuführen (2011: Total 160'970 erwachsene Sozialhilfebeziehende; 2015: Total 192'380). Neubezüger/innen von Sozialhilfe, d.h. Personen, die im Vorjahr keine Sozialhilfe bezogen haben, melden sich verhältnismässig etwas häufiger bei der IV an als solche, die schon länger Sozialhilfe beziehen. Die entsprechende Quote für die Kohorte 2011 beträgt 7.6 Prozent und steigt bis zur Kohorte 2015 auf 8.3 Prozent an und sinkt für 2016 wieder auf 8.0 Prozent. Pro Jahr sind dies je nach Kohorte zwischen 3'490 und 3'770 Personen. Über die gesamte Periode 2011 bis 2016 haben sich demnach Total rund 21'650 Personen bei der IV angemeldet, die im Jahr der Anmeldung neu auch Sozialhilfe bezogen haben. Wäre die Quote in der Periode 2012 bis 2016 wie im 2011 stabil bei 7.6 Prozent geblieben, hätten sich in den folgenden 5 Jahren rund 750 Personen weniger bei der IV angemeldet, die im Jahr ihrer Anmeldung neu Sozialhilfe bezogen haben, was pro Jahr rund 150 Personen entspricht.

■ **Bezug von Taggeldern der Arbeitslosenversicherung (ALV):** Je nach Kohortenjahr schwankt der Anteil an Personen, die zum Zeitpunkt der IV-Anmeldung (+/-1 Monat) Taggelder der Arbeitslosenversicherung beziehen, zwischen rund 5 und 7 Prozent. Damit entwickeln sich die Quoten in etwa parallel zur allgemeinen Lage auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Im ersten Jahr nach der IV-Neuanmeldung beziehen mit zwischen 12 und 17 Prozent deutlich mehr Personen Taggelder der ALV, was bedeutet, dass es im ersten Jahr nach der IV-Anmeldung noch relativ häufig zu einem Eintritt in die ALV kommt. Auch diese Quoten stehen in Zusammenhang mit der Entwicklung der Arbeitslosenquoten, wobei sich der Anstieg durch die im 2008 beginnende Finanzkrise schon in der Kohorte 2007 bemerkbar macht. Je grösser die zeitliche Distanz zur Anmeldung, umso weniger sind Neueintritte in die ALV zu beobachten. Auch diese Quoten variieren je nach Kohortenjahr, jedoch in weniger starkem Ausmass als diejenigen rund um den Zeitpunkt der IV-Anmeldung. Die kumulierte Betrachtung all dieser Quoten, d.h. der Anteil an Personen, die innerhalb der Periode zwischen dem 1. und 4. Jahr nach der IV-Neuanmeldung ALV-Taggelder beziehen, liegt zwischen minimal 21.5 Prozent (Kohorte 2007: 6'440 Personen, vor Beginn der Finanzkrise) und maximal 27.7 Prozent (Kohorte 2013: 10'930 Personen). Der Anstieg der kumulierten ALV-Taggeldbezugsquote (t_1-t_4), der ab der IV-Anmeldekohorte 2012 beobachtet werden kann, ist jedoch weniger klar mit der Entwicklung der Arbeitslosenquote in Zusammenhang zu bringen, da diese relativ stabil bei rund

3 Prozent geblieben ist. Ob die Zunahme eine Folge davon ist, dass sich gesundheitlich gefährdete Personen vermehrt zu einem (noch) früheren Zeitpunkt bei der IV anmelden als noch vor der 5. IVG-Revision, kann nicht abschliessend beurteilt werden, da nicht bekannt ist, ob sich die Zahl der ALV anspruchsberechtigten Personen unter den IV-Neuanmeldungen im Zeitverlauf verändert hat. Anspruch auf Taggelder der ALV haben Personen, die vermittlungsfähig sind, d.h. Personen, die in der Lage sind, eine zumutbare Arbeit anzunehmen, die zudem berechtigt sind, eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz auszuüben und die die Rahmenfrist für die Beitragszeit erfüllen.

Rentenaufhebungen

Gemessen am Total des Rentenbestandes werden insbesondere **ab 2013 mehr Renten aufgehoben** als in den Vorjahren. Der Wert steigt von 0.87 Prozent (2008) auf leicht über 1 Prozent in den Jahren 2013 bis 2015. Der Anstieg im 2013 findet ein Jahr nach der Anfang 2012 in Kraft getretenen 6. IVG-Revision statt, die u.a. eine systematische Überprüfung des Rentenanspruchs beinhaltet («eingliederungsorientierte Rentenrevision») sowie die Bereinigung des Rentenbestandes um Renten unklarer Kausalität (Fälle nach Schlussbestimmung). Dies könnte die teilweise erhöhten Anteilswerte bei den Rentenaufhebungen erklären, wobei für die empirische Ermittlung eines Kausalzusammenhangs die Zeitreihe zu kurz ist. In absoluten Zahlen sind jährlich 1'700 bis 2'200 Personen von einer Rentenaufhebung betroffen. Insgesamt wurden in der Periode 2008 bis 2015 14'800 IV-Renten aufgehoben. Von diesen Personen bezogen zwei Jahre nach der Aufhebung 23 Prozent (3'400) wieder eine **IV-Rente**. Drei Jahre später sind es rund 27 Prozent.

Der Anteil an Personen, die zwei Jahre nach der Rentenaufhebung **Sozialhilfe** beziehen, steigt von 16.4 Prozent (Kohorte 2008, 280 Personen) auf 21.5 Prozent (Kohorte 2015, 410 Personen). Unter Berücksichtigung der sich verändernden Zusammensetzung der Gruppe von Personen mit einer Rentenaufhebung und veränderten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt steigt das Risiko eines Übertritts in die Sozialhilfe nach einer Rentenaufhebung in der Periode 2009 bis 2015 um geschätzte 20 Prozent an.

Der Anteil Personen, die zwei Jahre nach einer Rentenaufhebung ein **Erwerbseinkommen** erzielen, beträgt in der Kohorte 2008 41.9% (730 von 1'730 Personen) und schwankt je nach Kohorte zwischen maximal 42.9 Prozent (2012, 780 von 1'810 Personen) und minimal

39.7 Prozent (2013, 800 von 2'000 Personen), derjenige von Personen mit einem Erwerbseinkommen über 3'000 Franken pro Monat beträgt für die Kohorte 2008 25.3% (440 von 1'730 Personen) und schwankt in der Untersuchungsperiode 2008 bis 2015 zwischen 26.9 Prozent (2012, 490 von 1'810 Personen) und 22.5 Prozent (2014, 480 von 2'120 Personen).

Einordnung der Ergebnisse und Fazit

Die Zahl der bei der **IV neu angemeldeten Personen**, die **vier Jahre nach Anmeldung Sozialhilfe** beziehen, hat zwischen 2006 und 2013 sowohl relativ als auch absolut zugenommen. Der Anstieg kann aus statistischer Sicht weder mit der sich über die Zeit verändernden Zusammensetzung der IV-Anmeldungen noch mit der Entwicklung der kantonalen Arbeitslosenquoten in Zusammenhang gebracht werden. Über alle Kohorten (2006-2013) aufsummiert, sind es rund 36'520 Personen, die vier Jahre nach ihrer IV-Anmeldung Sozialhilfe beziehen, pro Kohorte zwischen 3'620 (2006) und 5'720 Personen (2013). Rund ein Fünftel dieser Sozialhilfebezüger/innen (21.2%, was 7'730 Personen entspricht) hätte gemäss der durchgeführten Schätzung vier Jahre nach der IV-Anmeldung keine Sozialhilfe bezogen, wenn die bereinigte Quote der Rentengutsprachen gegenüber 2006 unverändert geblieben wäre. Die auf diese Weise geschätzten (maximalen) Verlagerungsquoten haben im Zeitverlauf zugenommen. Ab der Kohorte 2009 steigt die Zahl der so geschätzten Verlagerungsfälle pro Jahr von 920 (2009: 20.3% von 4'530) auf 1'650 (2013: 28.9% von 5'720).

Auch die Übertritte in die **Sozialhilfe nach einer Rentenaufhebung** sind zwischen den Jahren 2008 und 2015 angestiegen, also zumindest teilweise schon vor der im Jahr 2012 in Kraft getretenen 6. IVG-Revision. Der Anstieg steht weder mit der sich verändernden Zusammensetzung der Rentenaufhebungen noch mit der Entwicklung der Arbeitslosenquote in einem statistischen Zusammenhang. Von allen Personen, deren IV-Renten zwischen 2008 bis 2015 aufgehoben wurde, bezogen zwei Jahre nach der Aufhebung kumuliert rund 2'700 Personen Sozialhilfe. Auch hier ist eine steigende Tendenz über die Jahre von 240 Fällen im 2009 auf rund 410 Fälle im 2015 zu beobachten.

Ein Teil der Verlagerung kann damit erklärt werden, dass der Anteil Personen, die durch eine IV-Rentenzusprache von der Sozialhilfe abgelöst werden, seit 2010 rückläufig ist, wie die diesbezüglich durchgeführten Analysen gezeigt haben. Aufgrund von fehlenden Angaben zur Sozialhilfe aus der Vorperiode sind

solche Analysen jedoch erst ab 2010 möglich. Der andere Teil der Verlagerung ist auf die auch erst ab 2010 beobachtbare Zunahme von Übertritten bzw. Neueintritten in die Sozialhilfe nach Abschluss eines IV-Verfahrens zurückzuführen.

Vertiefende Berechnungen zeigen zudem, dass ein verhältnismässig hoher Anteil der nach Abschluss eines IV-Verfahrens von der Sozialhilfe unterstützten Personen über längere Zeit in der Sozialhilfe verbleibt. Von allen Personen der Kohorte mit IV-Neuanmeldung im 2006, die im Jahr 2010 Sozialhilfe bezogen haben, beziehen 59 Prozent auch noch während der nächsten 4 Jahre, also bis ins 2014, Sozialhilfe. Für die Kohorten 2007, 2008 und 2009 steigt der entsprechende Anteil leicht auf 61 Prozent. Zum Vergleich: Gemäss Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten (Städteinitiative 2019, Zahlen aus 14 Städten) beziehen von den im 2018 abgeschlossenen Fällen je nach Stadt zwischen 40 und 50 Prozent weniger als 1 Jahr Sozialhilfe und zwischen 20 und 30 Prozent 3 und mehr Jahre.

Um die präsentierten Zahlen in ihrer Bedeutung für die Sozialhilfe besser einordnen zu können, erfolgt zum Abschluss noch ein Perspektivenwechsel. Die IV-Kohortensicht wird verlassen und es erfolgt eine Querschnittsbetrachtung zum Sozialhilfebezug im Jahr 2017. Die Basis für eine solche Betrachtung aus der Sicht der Sozialhilfe bilden die in der Sozialhilfestatistik 2017 ausgewiesenen 175'240 Unterstützungseinheiten mit Sozialhilfebezügen. Es wird der Frage nachgegangen, in wie vielen von diesen Unterstützungseinheiten, in denen im Jahr 2017 Sozialhilfe bezogen wurde, Personen anzutreffen sind, die sich zwischen 2006 und 2013 bei der IV angemeldet haben oder deren Rente in der Periode 2008 bis 2015 aufgehoben wurde. Der Ausgangspunkt von Seiten der IV bilden damit die insgesamt rund 279'000 Personen, die sich zwischen 2006 und 2013 bei der IV angemeldet haben. Von diesen bezogen im Jahr 2017 rund 27'710 Sozialhilfe, darunter 2'000 in einem gemeinsamen Haushalt lebende Ehepaare, von denen sich beide bei der IV angemeldet haben. Weil bei der Sozialhilfe die Unterstützungseinheit die Basis bildet, werden diese Ehepaare nur einmal gezählt, womit ohne Doppelzählung von Ehepaaren rund 25'710 Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger mit IV-Vergangenheit verbleiben. Gemessen an den 175'240 Unterstützungseinheiten des Jahres 2017 mit Sozialhilfebezug lebten demnach in 14.7 Prozent aller Unterstützungseinheiten Personen, die sich in der Periode 2006 bis 2013 einmal bei der IV angemeldet haben. Zusätzlich zu diesen

Personen gibt es noch gut 2'000 Sozialhilfebeziehende aus dem Jahr 2017, deren Renten in der Periode 2008 bis 2015 aufgehoben wurden. Gemessen an den 175'240 Unterstützungseinheiten entspricht dies 1.1 Prozent. In knapp einer von sechs Unterstützungseinheiten (15.8%) aus dem Jahr 2017 lebten demnach Personen, die sich zu einem früheren Zeitpunkt bei der IV angemeldet hatten (14.7%) oder deren Rente in der erwähnten Periode aufgehoben wurde (1.1%).

Wird die mittels statistischer Methode geschätzte durchschnittliche Verlagerungsquote von 21.2% auf die im Jahr 2017 ermittelten 25'710 Sozialhilfebeziehenden mit einer früheren Anmeldung bei der IV übertragen (ohne Doppelzählung von Ehepaaren), ergibt dies 5'450 Personen. Gemessen am Total aller Sozialhilfedossiers 2017 entspricht dies einem Anteil von 3.1 Prozent. Und werden die Rentenaufhebungen 2008 bis 2015 mit Sozialhilfebezug im 2017 alle als Übertritte von der IV in die Sozialhilfe gezählt, ergibt dies gemessen am Total aller Sozialhilfedossiers 2017 zusätzliche 1.1 Prozent, was zusammen mit den geschätzten Verlagerungsfällen 4.2 Prozent ergibt.

Weiterentwicklung Indikatorensystem

SHIVALV

Basierend auf den Ergebnissen und Erkenntnissen der Analysen mit Fokus auf die IV werden in einem separaten Zusatzbericht allgemeine Empfehlungen für die Weiterentwicklung von SHIVALV und für die Bildung eines Indikatorensystems zur Beobachtung von relevanten Entwicklungen gemacht. Dieser ist auf Deutsch in elektronischer Form auf den Seiten des Bundesamts für Sozialversicherungen verfügbar und abrufbar unter

<https://www.bsv.admin.ch/bsv/home.webcode.html?webcode=D353.E059.de>

Die drei wichtigsten Empfehlungen in Kürze:

■ **Gezielte Erweiterung der Grundpopulation:** Damit mit SHIVALV Veränderungen innerhalb des Systems der IV und zwischen den Systemen adäquat beschrieben und interpretiert werden können, ist mindestens eine **Erweiterung** der Grundpopulation um die **Personen mit einer IV-Neuanmeldung** notwendig. Eine Erweiterung der Grundpopulation auf die **ständige Wohnbevölkerung** (Statpop) ermöglicht zusätzliche Analysen mit der Referenzpopulation und die Bildung von Quoten.

■ **Weniger Querschnitt und mehr Kohortenbetrachtung:** Um Veränderungen über die Zeit zu identifizieren, werden die Bildung und Analyse von Kohorten empfohlen. Entwicklun-

gen im Zeitverlauf innerhalb eines Systems oder Übertritte in andere Systeme lassen sich so adäquater darstellen als mit der Querschnittsbetrachtung. Je nach Sozialwerk und Interessenlage können spezifische Kohorten gebildet werden, wie bspw. für die IV die IV-Neuanmelde-Kohorten, Kohorten von bestimmten Leistungsbezüger/innen wie bspw. FI-Massnahmen oder Kohorten von IV-Neurentner/innen. Bildet der Ausgangspunkt die Sozialhilfe, können die Verläufe und Übertritte von Neubezüger/innen-Kohorten von vor oder nach Eintritt in die Sozialhilfe betrachtet und im Zeitverlauf miteinander verglichen werden. Analog können auch für Leistungsbeziehende aus dem Bereich der ALV Kohorten gebildet werden.

■ **Verschiedene Zeitpunkte zur Messung eines Outputs oder Outcomes wählen:** Bei einer Kohortenbetrachtung ist es möglich, Output oder Outcome orientierte Indikatoren (bspw. Sozialhilfebezug nach Abschluss des IV-Verfahrens) zu verschiedenen Zeitpunkten zu messen. Es empfiehlt sich, dass bei einem Aufbau eines ständigen Monitorings dafür verschiedene Messzeitpunkte gewählt werden (bspw. t_{+1} , t_{+2} , t_{+3} , t_{+4} ; ..., t_{+x}). Damit lassen sich allfällige Veränderungen über die Zeit noch besser identifizieren.

Résumé

Dans le contexte de la transformation de l'assurance-invalidité en une assurance de réadaptation, engagée dès la 4^e révision de l'AI (2004), la question se pose depuis plusieurs années des conséquences de ce changement de stratégie sur les autres institutions de la sécurité sociale, en particulier sur l'aide sociale. **La recherche, mandatée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), porte principalement sur le transfert potentiel de l'AI (premières demandes, suppressions de rentes) vers l'aide sociale, même si elle s'interroge également sur un transfert dans le sens inverse.** Les analyses se fondent tout particulièrement sur les changements intervenus dans l'assurance-invalidité suite à la modification de ses bases légales. La première partie passe donc en revue les principaux changements intervenus en matière de demande de prestations, dans l'octroi des prestations ainsi que dans la suppression des rentes. La deuxième partie est consacrée à l'insertion professionnelle et au passage de l'assurance-invalidité à l'aide sociale.

L'analyse porte sur des données de 2005 à 2017, sur la base desquelles ont été formées des cohortes de personnes ayant déposé une première demande de prestations AI ainsi que (à partir de 2008) des cohortes de personnes concernées par une suppression de rente. Il n'est pas toujours possible de prendre en considération exactement la même période pour chaque thématique, car les données disponibles au sujet de ces cohortes varient. Les demandes AI en tant que telles peuvent par exemple être analysées pour toutes les cohortes de 2005 à 2017. L'examen des prestations octroyées par l'AI dans les quatre ans suivant le dépôt de la demande est possible jusqu'à la cohorte 2014 ; la composition du revenu quatre ans après la demande, par contre, ne peut être prise en compte que jusqu'à la cohorte 2013, car, au moment de l'enquête, les données relatives au revenu de l'activité lucrative soumis à l'AVS ne couvraient que la période allant jusqu'à 2016. Des données complètes concernant l'aide sociale sont disponibles à partir de 2010 seulement, raison pour laquelle les passages de l'aide sociale à l'AI, par exemple, ne peuvent être observés qu'à partir de cette année-là.

Premières demandes de prestations AI

De 2005 à 2017, le nombre de **premières demandes de prestations déposées auprès de l'AI a augmenté de près d'un tiers**, passant de 43 000 à 57 000. Une partie de cette

hausse s'explique par la croissance générale de la population, de 11 % durant la période considérée. Le vieillissement de la population joue également un rôle, puisque la probabilité de déposer une première demande à l'AI augmente avec l'âge.

Parallèlement à ces phénomènes indépendants de l'AI, la nouvelle orientation donnée à l'assurance-invalidité dans la 4^e révision de l'AI, puis, dans une plus forte mesure, dans la 5^e révision de l'AI (2008) constitue un autre facteur déterminant. Au total, le **taux de demande a augmenté de 28 %** au cours des dix dernières années. Alors que le nombre de personnes âgées de 18 à 64 ans ayant déposé une demande de prestations AI était de 830 pour 100 000 (0,83 %) en 2007, il a grimpé à 1060 pour 100 000 (1,06 %) en 2017. Or, cette hausse est principalement imputable à des personnes de moins de 50 ans, et non à la tranche d'âge des 50-64 ans, dont le taux de demande en 2017, malgré une légère hausse au cours des dernières années, est à peu près équivalent à celui de 2005.

Prestations octroyées

Parmi les **personnes ayant déposé une demande de prestations à l'AI** en 2005 comme parmi celles l'ayant fait en 2014, **environ un tiers ont perçu une prestation AI** dans les quatre ans suivant le dépôt de la demande. Toutefois, le rapport entre mesures de réadaptation et rentes octroyées a beaucoup changé au cours de cette période : si la part des mesures de réadaptation a progressé, celle des rentes octroyées a diminué.

■ **Mesures de réadaptation** : la part des personnes ayant déposé une première demande qui ont bénéficié d'une mesure de réadaptation externe dans les quatre ans suivant le dépôt de la demande a pratiquement **triplé** au cours de la période considérée. Sur les quelque 51 500 nouveaux demandeurs en 2014, 23 % (env. 11 650 personnes) se sont vu octroyer au moins une mesure de réadaptation externe dans les quatre ans qui ont suivi le dépôt de la demande, contre 8 % seulement (3130 personnes) en 2005. La forte progression observée après la 5^e révision de l'AI en 2008 s'explique en grande partie par l'octroi d'un plus grand nombre de mesures d'intervention précoce, qui ne débouchent pour la plupart sur aucune autre mesure de réadaptation.

■ **Taux de bénéficiaires de rente** : sur les quelque 42 600 assurés ayant déposé une première demande en 2005, près de 11 000 percevaient une rente fin 2009, soit environ 26 %. Dans la cohorte des personnes ayant

déposé une demande en 2014 (51 500 au total), 7600 touchaient une rente fin 2018, ce qui correspond à peine à 15 %. Il ne s'agit donc pas seulement d'un **recul** relatif du nombre de rentes octroyées par rapport au nombre de demandes déposées : si l'on considère les chiffres absolus, environ 3400 nouvelles rentes de moins qu'en 2005 ont été octroyées aux assurés de la cohorte 2014, malgré un nombre plus élevé de demandes. Ce recul ne s'explique ni par les changements intervenus dans la composition structurelle de la population de demandeurs de prestations AI, ni par l'évolution observée sur le marché du travail.

La baisse à la fois relative et absolue du nombre de rentes octroyées s'est accompagnée d'une hausse équivalente du nombre de mesures de réadaptation, qui s'équilibre avec la part totale des prestations octroyées aux personnes ayant déposé une première demande. Du fait de la progression du nombre de premières demandes, en chiffres absolus, davantage d'assurés ayant déposé une première demande se sont vu octroyer une prestation de l'AI en 2014 (16 600) qu'en 2005 (13 200).

Situations professionnelle et financière au terme de la procédure AI

■ **Activité lucrative** : les personnes ayant déposé une demande en 2013 sont plus nombreuses à **exercer une activité lucrative** quatre ans après leur première demande AI que celles des cohortes précédentes. En comparaison avec les cohortes d'avant la 5^e révision de l'AI, la part des personnes exerçant une activité lucrative au terme de la procédure AI et ne percevant pas de rente AI est passée de 50 % (cohorte 2006 : 12 390 personnes) à 58 % (cohorte 2013 : 16 820 personnes). La hausse de 31 % (cohorte 2006 : 9590 personnes) à 38 % (cohorte 2013 : 14 800 personnes) de la part des personnes touchant un revenu d'une activité lucrative supérieur à 3000 francs par mois indique par ailleurs que, proportionnellement, **davantage de personnes que par le passé sont financièrement indépendantes après une demande de prestations AI** ou peuvent le rester. Cela peut s'expliquer notamment par le fait que les personnes atteintes dans leur santé se manifestent plus tôt qu'avant auprès de l'AI, et que celle-ci peut ainsi intervenir et leur venir en aide plus rapidement.

En parallèle, à partir de la cohorte 2012, la part des personnes qui ne touchent **aucun revenu de l'activité lucrative** ou qui touchent **un revenu inférieur à 3000 francs** par mois au terme de la procédure AI augmente égale-

ment. Dans les cohortes 2006 à 2011, cette proportion est restée constante, à près de 40 % (cohorte 2006 : 12 390 personnes) ; au cours des années suivantes, elle a légèrement augmenté, atteignant environ 43 % (cohorte 2013 : 17 460 personnes). Cela signifie que, quatre ans après le dépôt de leur demande de prestations à l'AI, environ quatre personnes sur dix ne touchent pas un revenu qui leur permette de couvrir leurs besoins.

■ **Aide sociale** : la part des personnes touchant l'**aide sociale économique** au cours de la quatrième année suivant le dépôt de leur demande de prestations auprès de l'AI est passée de **11,6 %** (cohorte 2006) à **14,5 %** (cohorte 2013), ce qui correspond à un accroissement de 25 %, avec une hausse particulièrement marquée pour les cohortes 2008 et 2012. L'accroissement est encore plus important si l'on tient compte de l'**augmentation concomitante du nombre de demandes de prestations AI** et si l'on considère les **chiffres absolus plutôt que relatifs** : il atteint alors près de 58 %. Alors que 3620 personnes de la cohorte 2006 touchaient l'aide sociale économique quatre ans plus tard, le chiffre passe à **5720** pour la **cohorte 2013**, ce qui correspond à un écart de 2100 personnes.

Étant donné que les conditions sociales peuvent changer au fil du temps, diverses méthodes statistiques ont été utilisées pour évaluer les conséquences sur le recours à l'aide sociale. Si l'on se base sur les valeurs de 2006 tout en tenant compte des changements intervenus dans la composition de la population de demandeurs de prestations AI ainsi que de l'évolution du taux de chômage par canton, on obtient pour la cohorte 2013 une estimation de 10,3 % de bénéficiaires de l'aide sociale quatre ans après le dépôt de leur demande de prestations à l'AI. Or, la valeur effectivement observée se monte à 14,5 %. Cette différence de 4,2 points peut donc être interprétée comme la **valeur maximale du transfert de l'AI vers l'aide sociale** pour la **cohorte 2013**. En chiffres absolus, cela signifie que près de **29 %** (4,2 % de 14,5 % = 29 %) des transferts observés vers l'aide sociale dans la cohorte 2013 **n'auraient pas eu lieu** dans le cadre légal de 2006. Sur les quelque 5720 personnes, dans cette cohorte, percevant l'aide sociale au cours de la quatrième année suivant le dépôt de leur demande de prestations AI, cela représente environ 1650 personnes.

Dans le sens inverse, seuls de légers indices laissent à penser que le nombre relatif de personnes déposant une demande de prestations AI alors qu'elles bénéficient déjà de l'aide sociale augmente. Des informations complètes

sur le recours à l'aide sociale n'étant disponibles que depuis 2010, les analyses effectuées à ce sujet se limitent aux cohortes 2011 à 2016 des demandeurs de prestations AI. Selon les années, entre 3,6 % (cohorte 2011 : 5820 personnes) et 3,8 % (cohorte 2015 : 7240 personnes) des bénéficiaires de l'aide sociale déposent une demande de prestations AI ; autrement dit, ces personnes percevaient déjà l'aide sociale au moment de la demande. L'augmentation du nombre de cas en chiffres absolus est due en grande partie à la hausse du nombre total de personnes adultes touchant l'aide sociale (2011 : 160 970 personnes, 2015 : 192 380 personnes). Les nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale, c'est-à-dire ceux qui ne la percevaient pas encore l'année précédente, sont proportionnellement un peu plus nombreux à faire une demande AI que ceux qui perçoivent l'aide sociale depuis plus longtemps. Le taux correspondant s'élevait à 7,6 % en 2011 et a augmenté jusqu'à 8,3 % en 2015, avant de redescendre à 8,0 % dans la cohorte 2016. Il s'agit, selon les cohortes, de 3490 à 3770 personnes par année. Sur toute la période de 2011 à 2016, un total de près de 21 650 personnes ont donc déposé une demande auprès de l'AI alors qu'elles bénéficiaient aussi de l'aide sociale depuis la même année. Si cette proportion était restée à 7,6 % (comme en 2011) pendant la période de 2012 à 2016, près de 750 personnes de moins auraient, durant ces cinq ans, déposé une demande de prestations AI alors qu'elles étaient déjà à l'aide sociale depuis la même année, autrement dit environ 150 personnes de moins par an.

■ **Perception d'indemnités journalières de l'assurance-chômage (AC) :** Selon les années, la part des personnes qui touchent des indemnités journalières de l'AC au moment où elles déposent une première demande de prestations à l'AI varie entre 5 et 7 %, des chiffres dont l'évolution est plus moins analogue à celle de la situation générale du marché suisse du travail. La première année après la demande AI, la part des personnes qui touchent des indemnités journalières de l'AC est nettement plus importante et se situe entre 12 et 17 %. Cela veut dire qu'un nombre relativement important de personnes s'inscrivent à l'AC pendant la première année qui suit le dépôt de leur demande AI. Ces chiffres sont également liés à l'évolution du taux de chômage ; la hausse due à la crise financière de 2008 est déjà perceptible dans la cohorte 2007. On observe que plus le temps passe depuis la première demande AI, moins il y a de nouveaux bénéficiaires de l'AC. Ces pourcen-

tages varient également selon l'année considérée, mais dans une moindre mesure que ceux observés au moment de la demande AI. La prise en compte cumulée de tous ces pourcentages, c'est-à-dire la part des personnes qui touchent des indemnités journalières de l'AC entre la première et la quatrième année après la première demande AI, se situe entre 21,5 % (cohorte 2007 : 6440 personnes, avant le début de la crise financière) et 27,7 % (cohorte 2013 : 10 930 personnes). La hausse des taux cumulés de perception d'indemnités journalières de l'AC (t_1-t_4) que l'on peut observer à partir de la cohorte des personnes qui ont déposé une demande AI en 2012 est toutefois moins clairement liée à l'évolution du taux de chômage, ce dernier étant resté relativement stable à environ 3 %. La question de savoir si la hausse est due au fait que les personnes atteintes dans leur santé déposent une demande AI (encore) plus rapidement qu'avant la 5^e révision de la LAI ne peut être tranchée avec certitude. On ignore en effet si le nombre de personnes ayant droit aux indemnités journalières de l'AC et qui déposent une demande AI a évolué au fil du temps. Ont droit aux indemnités journalières de l'AC les personnes qui sont aptes à être placées, c'est-à-dire les personnes à même d'accepter un travail convenable, qui sont en outre autorisées à exercer une activité lucrative en Suisse et qui remplissent les conditions du délai-cadre ordinaire pour la période de cotisation.

Rentes supprimées

Si l'on considère l'effectif total des rentes, à partir de 2013 en particulier, le nombre de rentes supprimées a augmenté par rapport aux années précédentes. La valeur passe de 0,87 % (2008) à un peu plus de 1 % entre 2013 et 2015. La hausse observée en 2013 intervient une année après l'entrée en vigueur, début 2012, de la 6^e révision de l'AI, qui prévoit notamment un réexamen systématique du droit à la rente (« révision des rentes axées sur la réadaptation ») ainsi que la suppression des rentes dont la causalité n'est pas clairement établie (cas réexaminés en vertu des dispositions finales). Cela pourrait expliquer la hausse partielle des valeurs relatives des suppressions de rentes, bien que la période considérée soit trop courte pour que l'existence d'un lien de causalité puisse être appréciée de manière empirique. En chiffres absolus, 1700 à 2200 personnes par année sont concernées par une suppression de rente. Au total, quelque 14 800 rentes AI ont été supprimées entre 2008 et 2015. Parmi les personnes concernées, 23 % (3400) touchent

à nouveau une **rente AI** deux ans plus tard, 27 % trois ans plus tard.

La part des personnes percevant l'**aide sociale** deux ans après la suppression de leur rente AI est passée de 16,4 % (cohorte 2008, 280 personnes) à 21,5 % (cohorte 2015, 410 personnes). Si l'on tient compte des changements intervenus dans la composition des personnes touchées par une suppression de rente ainsi que de l'évolution observée sur le marché du travail, on peut estimer à 20 % le risque de transfert vers l'aide sociale après une suppression de rente pour la période de 2009 à 2015.

La part des personnes qui perçoivent un **revenu d'une activité lucrative** deux ans après la suppression de leur rente est de 41,9 % (730 sur 1730 personnes) pour la cohorte 2008 ; elle varie selon les cohortes, allant de 39,7 % (2013, 800 sur 2000 personnes) à 42,9 % (2012, 780 sur 1810 personnes). Celle des personnes touchant un revenu supérieur à 3000 francs par mois est de 25,3 % (440 sur 1730 personnes) pour la cohorte 2008 et varie durant la période de 2008 à 2015, allant de 22,5 % (2014, 480 sur 2120 personnes) à 26,9 % (2012, 490 sur 1810 personnes).

Interprétation des résultats et conclusion

Le nombre de personnes ayant déposé une première demande de prestations AI qui touchent l'aide sociale quatre ans plus tard a augmenté entre 2006 et 2013, tant en chiffres relatifs qu'en chiffres absolus. Du point de vue statistique, cette hausse ne s'explique ni par les changements intervenus dans la composition des demandeurs de prestations AI, ni par l'évolution des taux de chômage cantonaux. Toutes cohortes cumulées (2006-2013), quelque 36 520 personnes touchent l'aide sociale quatre ans après le dépôt de leur demande à l'AI ; on compte entre 3620 (2006) et 5720 (2013) personnes par cohorte. D'après les estimations proposées, environ un cinquième de ces bénéficiaires de l'aide sociale (21,2 %, soit 7730 personnes) ne l'auraient pas perçue quatre ans après le dépôt de leur demande de prestations auprès de l'AI si le taux consolidé des rentes octroyées était resté le même qu'en 2006. Le pourcentage (maximal) de transfert calculé sur la base de ces estimations a augmenté au fil du temps : à partir de la cohorte 2009, le nombre estimé de cas de transfert par année est passé de 920 (2009 ; 20,3 % de 4530) à 1650 (2013 ; 28,9 % de 5720).

Le nombre de passages à l'**aide sociale après une suppression de rente** a également augmenté entre 2008 et 2015, donc au

moins en partie avant l'entrée en vigueur, en 2012, de la 6^e révision de l'AI. Statistiquement, cette hausse n'est pas liée aux changements intervenus dans la composition des personnes dont la rente a été supprimée ni à l'évolution du taux de chômage. Parmi les personnes dont la rente AI a été supprimée entre 2008 et 2015, quelque 2700 perçoivent l'aide sociale deux ans plus tard. Ici aussi, on observe une tendance à la hausse au fil des années, avec 240 cas en 2009 et environ 410 en 2015.

Une partie de ces transferts s'explique par le fait que la proportion de personnes qui se voient octroyer une rente AI et n'ont ainsi plus besoin de l'aide sociale est en diminution depuis 2010, comme l'ont montré les analyses réalisées à ce sujet. Faute de données suffisantes sur l'aide sociale datant d'avant 2010, de telles analyses ne sont possibles qu'à partir de cette année-là. L'autre partie du transfert s'explique par la hausse du nombre de nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale au terme d'une procédure AI, qui ne peut également être observée qu'à partir de 2010.

Des calculs plus approfondis montrent en outre qu'une part proportionnellement élevée de personnes bénéficiant de l'aide sociale au terme d'une procédure AI continuent à la toucher pendant une longue période. Sur tous les nouveaux demandeurs de prestations AI de la cohorte 2006 qui perçoivent l'aide sociale en 2010, 59 % en sont encore bénéficiaires pendant les quatre années suivantes, c'est-à-dire jusqu'en 2014. Pour les cohortes 2007, 2008 et 2009, cette proportion augmente légèrement, jusqu'à 61 %. En comparaison, selon les indicateurs de l'aide sociale dans les villes suisses (Initiative des villes 2019, données de 14 villes), 40 à 50 % des personnes dont le cas a été clôturé en 2018 ont touché l'aide sociale pendant moins d'un an, et 20 à 30 % d'entre elles pendant trois ans ou plus, ces chiffres variant d'une ville à l'autre.

Pour conclure, changeons à présent de perspective pour pouvoir mieux classer les chiffres présentés selon leur signification pour l'aide sociale. Quittons le niveau des cohortes AI et passons à une vue transversale, en considérant les 175 240 unités d'assistance qui ont eu recours à l'aide sociale en 2017 selon la statistique de l'aide sociale. La question examinée est celle de savoir dans combien d'unités d'assistance pour lesquelles l'aide sociale a été perçue en 2017 se trouvent des personnes qui ont déposé une demande de prestations à l'AI entre 2006 et 2013 ou dont la rente a été supprimée entre 2008 et 2015. Du côté de l'AI, l'analyse prend en compte les quelque 279 000 personnes ayant déposé une de-

mande entre 2006 et 2013. Environ 27 710 d'entre elles ont bénéficié de l'aide sociale en 2017, parmi lesquelles 2000 couples en ménage commun dont les deux membres ont déposé une demande auprès de l'AI. Comme l'unité d'assistance constitue l'unité de base de l'aide sociale, ces couples ne doivent être comptés qu'une seule fois ; en supprimant le double comptage des couples, il reste ainsi environ 25 710 bénéficiaires de l'aide sociale ayant déposé une demande auprès de l'AI par le passé. Près de 14,7 % des 175 240 unités d'assistance qui ont touché l'aide sociale en 2017 incluaient par conséquent des personnes ayant déposé une demande auprès de l'AI entre 2006 et 2013. Outre ces personnes, on dénombre en 2017 plus de 2000 bénéficiaires de l'aide sociale dont la rente a été supprimée entre 2008 et 2015. Ce chiffre correspond à 1,1 % des 175 240 unités d'assistance. Près d'une de ces unités d'assistance sur six (15,8 %) correspond ainsi à des personnes soit qui ont déposé une demande de prestations auprès de l'AI auparavant (14,7 %), soit dont la rente a été supprimée pendant la période mentionnée (1,1 %).

En appliquant le pourcentage moyen de transfert de 21,2 %, obtenu par une estimation statistique, aux 25 710 personnes qui, en 2017, touchaient l'aide sociale alors qu'elles avaient précédemment déposé une demande de prestations auprès de l'AI (en comptant les couples comme une seule personne), on arrive à 5450 personnes, soit 3,1 % de l'ensemble des dossiers d'aide sociale de l'année 2017. Par ailleurs, si les suppressions de rentes intervenues entre 2008 et 2015 ayant débouché sur une perception de l'aide sociale en 2017 sont toutes assimilées à des transferts de l'AI vers l'aide sociale, soit 1,1 % supplémentaires, cela représente, avec le nombre estimé de cas de transfert, un total de 4,2 % des dossiers d'aide sociale pour l'année 2017.

Développement d'un système d'indicateurs AS-AI-AC

Sur la base des résultats des analyses mettant l'accent sur l'AI et des conclusions qui en ont été tirées, des recommandations générales sont formulées dans un rapport distinct concernant le développement du système AS-AI-AC et la création d'un système d'indicateurs destiné à surveiller la situation dans ce domaine. Ce rapport est disponible en allemand sous forme électronique sur le site de l'Office fédéral des assurances sociales :

<https://www.bsv.admin.ch/bsv/home.webcode.html?webcode=D353.E059.de>

Les trois recommandations principales en bref :

■ **Étendre de manière ciblée la population de base** : Pour pouvoir observer et interpréter de façon adéquate, sur la base des données AS-AI-AC, les changements au sein du système de l'AI et entre les différents systèmes, la population de base doit être **étendue** au moins aux **nouveaux demandeurs de prestations**. Une extension à la **population résidente permanente** (Statpop) permet d'effectuer des analyses supplémentaires et d'établir des taux en se basant sur la population de référence.

■ **Mettre l'accent sur l'observation de cohortes plutôt que sur les analyses transversales** : Pour identifier les changements au fil du temps, il est recommandé de former des cohortes et de les analyser. Les changements au sein d'un système et les passages d'un système à un autre peuvent ainsi être mieux représentés qu'avec une perspective transversale. En fonction de l'institution sociale concernée et des intérêts, des cohortes spécifiques peuvent être formées : personnes ayant déposé une première demande auprès de l'AI, assurés particuliers (par ex. ceux bénéficiant de mesures d'intervention précoce), nouveaux bénéficiaires d'une rente AI, etc. Si l'aide sociale est prise comme point de départ, les changements et les transferts peuvent être analysés en comparant des cohortes de nouveaux bénéficiaires avant et après leur entrée à l'aide sociale. Des cohortes similaires peuvent également être constituées parmi les bénéficiaires de l'AC.

■ **Définir différents moments de mesure d'un *output* ou d'un *outcome*** : Pour analyser les cohortes, des indicateurs spécifiques axés sur l'*output* ou l'*outcome* (par ex. recours à l'aide sociale après la fin de la procédure AI) peuvent être mesurés à différents moments. Pour mettre en place un monitoring permanent, il est recommandé de déterminer ces moments (par ex. t_{+1} , t_{+2} , t_{+3} , t_{+4} , ..., t_{+x}) afin d'identifier encore mieux les éventuels changements au fil du temps.

Riassunto

In seguito al cambiamento di filosofia dell'assicurazione invalidità (AI), iniziato nel 2004 con la 4^a revisione dell'AI e finalizzato all'integrazione, da molti anni ci si interroga circa l'impatto della modifica nella strategia dell'AI sugli altri enti di sicurezza sociale, e in particolare sull'aiuto sociale. **L'analisi effettuata su incarico dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) è incentrata sull'eventuale travaso di casi dall'AI (nuove richieste di prestazioni respinte, soppressioni di rendite) all'aiuto sociale, ma affronta anche il travaso in senso contrario.** In particolare, i cambiamenti intervenuti in seguito alle mutate basi legali nell'assicurazione invalidità sono centrali per le analisi. È quindi necessario che in una prima fase vengano presi in esame i cambiamenti più importanti per quanto riguarda la richiesta, l'assegnazione delle prestazioni e la soppressione delle rendite. In una seconda fase sono analizzati l'integrazione professionale e i passaggi dall'assicurazione invalidità all'aiuto sociale.

Per l'analisi sono disponibili i dati del periodo compreso fra il 2005 e il 2017, sulla base dei quali sono costituite coorti di nuove richieste di prestazioni AI e, dal 2008, coorti di soppressioni di rendite AI. A seconda di quanto si guarda avanti nel futuro o indietro nel passato di queste coorti, non è sempre possibile osservare esattamente gli stessi periodi di tempo per le diverse tematiche. Ad esempio, le richieste di prestazioni AI in quanto tali possono essere analizzate per tutte le coorti dal 2005 al 2017. Le coorti di assegnazioni di prestazioni AI entro quattro anni dalla richiesta possono essere costituite soltanto fino alla coorte 2014, mentre la composizione del reddito a quattro anni da una richiesta di prestazioni AI può essere seguita solo fino alla coorte 2013, poiché al momento dell'analisi si disponeva dei dati inerenti al reddito da attività lucrativa soggetto all'AVS soltanto fino al 2016. I dati completi sull'aiuto sociale sono disponibili solo dal 2010, ragion per cui, ad esempio, i passaggi nella direzione opposta, vale a dire dall'aiuto sociale all'AI, possono essere osservati soltanto a partire da quell'anno.

Nuove richieste di prestazioni AI

Dal 2005 al 2017 il numero delle nuove **richieste di prestazioni AI è aumentato di circa un terzo**, passando da 43 000 a 57 000. Una parte dell'incremento è riconducibile all'aumento della popolazione, cresciuta dell'11 per cento nello stesso periodo. Anche

l'invecchiamento della popolazione gioca un ruolo nell'incremento del numero delle richieste di prestazioni, poiché con l'aumentare dell'età è più probabile una richiesta di prestazioni AI.

Oltre ai citati cambiamenti che possono spiegare un aumento, situati al di fuori della sfera di influenza dell'AI, un'altra parte è riconducibile al cambiamento di filosofia dell'assicurazione invalidità, iniziato con la 4^a revisione dell'AI e rafforzato con la 5^a revisione (2008). Complessivamente, negli ultimi dieci anni il **tasso di richieste è aumentato del 28 per cento**. Mentre nel 2007, nella fascia d'età compresa fra i 18 e i 64 anni, avevano presentato una richiesta di prestazioni AI 830 persone su 100 000 (0,83 %), nel 2017 sono state 1060 (1,06 %) a farlo. L'aumento del tasso di richieste è da attribuirsi in ampia parte alle persone sotto i 50 anni e non a quelle di età compresa fra i 50 e i 64 anni, il cui tasso di richieste del 2017 corrisponde circa al livello del 2005, nonostante un lieve aumento negli ultimi anni.

Assegnazione di prestazioni

Circa **un terzo delle persone che hanno presentato una richiesta di prestazioni AI nel 2005 e nel 2014 ha ottenuto l'assegnazione di una prestazione AI** entro quattro anni dall'inoltro della richiesta. Tuttavia, il rapporto fra provvedimenti di integrazione concessi e rendite assegnate è fortemente cambiato nel corso di questo periodo. Mentre la quota dei primi è aumentata, quella delle seconde è diminuita.

■ **Provvedimenti di integrazione:** nel periodo in questione la quota delle persone che hanno presentato una prima richiesta di prestazioni e hanno ricevuto un provvedimento di integrazione entro quattro anni dalla richiesta è quasi **triplicata**. Il 23 per cento (11 650 persone) delle circa 51 500 persone che hanno presentato una nuova richiesta di prestazioni nel 2014 si è visto assegnare almeno un provvedimento di integrazione nel corso dei quattro anni seguenti, mentre tra quelle che hanno presentato una richiesta nel 2005 la percentuale era soltanto dell'8 per cento (3130 persone). Il forte aumento successivo alla 5^a revisione dell'AI, entrata in vigore nel 2008, è da ricondurre in larga misura alla maggiore assegnazione di provvedimenti d'intervento tempestivo, a cui spesso non seguono ulteriori provvedimenti di integrazione.

■ **Tasso di beneficiari di rendita:** delle circa 42 600 persone che avevano presentato una nuova richiesta di prestazioni nel 2005, a fine 2009 quasi 11 000 avevano ricevuto una rendi-

ta, ovvero una quota di circa il 26 per cento. Nella coorte delle persone che hanno presentato una richiesta nel 2014 (51 500), 7600 hanno ricevuto una rendita entro fine 2018, ovvero una quota di circa il 15 per cento. Per quanto riguarda l'assegnazione di rendite, non si tratta dunque soltanto di un **calo** in termini relativi rispetto al numero delle richieste. Anche a livello assoluto, nonostante un numero maggiore di richieste, nella coorte 2014 sono state assegnate circa 3400 nuove rendite in meno rispetto alla coorte 2005. Il calo non può essere spiegato né con la variazione nel tempo della composizione della popolazione dei richiedenti prestazioni AI, né con l'evoluzione del mercato del lavoro.

La diminuzione in termini sia relativi che assoluti delle rendite assegnate si contrappone dunque a un corrispondente aumento dei provvedimenti di integrazione che quasi si compensano per quanto riguarda la quota complessiva delle assegnazioni di prestazioni per le nuove richieste. Visto l'aumento delle nuove richieste, in numeri assoluti il numero delle persone che hanno presentato una nuova richiesta di prestazioni nel 2014 e si sono viste assegnare prestazioni dell'AI è stato maggiore (16 000) rispetto a quello delle persone che hanno presentato una richiesta nel 2005 (13 200).

Situazione professionale e reddituale alla conclusione della procedura AI

■ **Attività lucrativa:** a quattro anni di distanza, la quota delle **persone esercitanti un'attività lucrativa** fra le persone che hanno presentato una nuova richiesta di prestazioni AI nel 2013 è maggiore rispetto alle coorti degli anni precedenti. Rispetto a prima della 5^a revisione dell'AI, la quota delle persone che alla conclusione della procedura AI esercitavano un'attività lucrativa e non percepivano alcuna rendita è passata dal 50 per cento (coorte 2006: 12 390 persone) al 58 per cento (coorte 2013: 16 820 persone). L'aumento della quota di persone con un reddito da attività lucrativa superiore a 3000 franchi al mese, passata dal 31 per cento (coorte 2006: 9590 persone) al 38 per cento (coorte 2013: 14 800 persone), indica inoltre che, **rispetto a prima, il numero delle persone che diventano o riescono a rimanere economicamente indipendenti dopo la richiesta di prestazioni AI è in proporzione maggiore**. Questo dovrebbe essere riconducibile anche al fatto che, in confronto a prima, le persone con problemi di salute presentano più rapidamente una richiesta di prestazioni all'AI, cosicché quest'ultima può intervenire e sostenerle in modo più tempestivo.

Allo stesso tempo, tuttavia, a partire dalla coorte del 2012 aumenta anche la quota delle persone che hanno **un reddito da attività lucrativa inferiore a 3000 franchi al mese o che non hanno alcun reddito da attività lucrativa** alla conclusione della procedura AI. Tale quota rimane costante al 40 per cento circa nelle coorti dal 2006 al 2011 (coorte 2006: 12 390 persone) e negli anni successivi aumenta leggermente arrivando al 43 per cento circa (coorte 2013: 17 460 persone). Ciò significa che quattro anni dopo la richiesta di prestazioni AI circa quattro persone su dieci non dispongono di un reddito da attività lucrativa sufficiente all'esistenza.

■ **Aiuto sociale:** la quota delle persone che percepiscono prestazioni economiche di **aiuto sociale** nel quarto anno successivo alla richiesta di prestazioni AI è aumentata dall'**11,6 per cento** (coorte 2006) al **14,5 per cento** (coorte 2013), il che equivale a un incremento pari al 25 per cento. L'aumento è particolarmente marcato nelle coorti del 2008 e del 2012 rispetto agli anni precedenti. Il simultaneo **aumento delle richieste di prestazioni dell'AI** ha determinato la crescita del **numero di casi in termini assoluti**, che è **più importante** (ca. il 58 %) se comparata all'andamento relativo. Mentre 3620 persone della coorte del 2006 percepivano prestazioni economiche di aiuto sociale quattro anni più tardi, erano complessivamente **5720 le persone della coorte 2013** nella stessa situazione, ovvero all'incirca 2100 persone in più.

Poiché le condizioni quadro sociali possono mutare nel corso del tempo, si è cercato di tener conto con l'aiuto di metodi statistici delle loro ripercussioni sui passaggi all'aiuto sociale. Sulla base dei valori del 2006, ma tenendo conto della mutata composizione della popolazione delle persone che presentano richieste di prestazioni AI nonché dell'andamento dei tassi di disoccupazione cantonali, si è stimato che il 10,3 per cento dei richiedenti della coorte 2013 avrebbe dovuto percepire prestazioni di aiuto sociale quattro anni dopo la richiesta di prestazioni AI. Il valore effettivamente osservato è stato invece del 14,5 per cento. La differenza di 4,2 punti percentuali per la **coorte 2013** può quindi essere interpretata come l'**ammontare massimo del travaso dall'AI all'aiuto sociale**. In termini assoluti, ciò significa che nelle condizioni quadro legali del 2006 circa il **29 per cento** (4,2 % del 14,5 % = 29 %) dei passaggi all'aiuto sociale osservati per la coorte 2013 **non avrebbe avuto luogo**; sul totale delle circa 5720 persone che percepivano prestazioni di aiuto sociale a quattro anni dalla richiesta di

prestazioni AI, questo corrisponde a circa 1650 persone per la coorte 2013.

Al contrario, si rileva soltanto una lieve tendenza che mostrerebbe come, da un punto di vista relativo, presentano una richiesta di prestazioni AI più persone che beneficiavano già di prestazioni di aiuto sociale prima della loro richiesta. Dal momento che informazioni complete sul ricorso all'aiuto sociale sono disponibili soltanto a partire dal 2010, le analisi condotte in tale ambito sono limitate alle coorti di richieste di prestazioni AI dal 2011 al 2016. Fra tutte le persone che percepiscono prestazioni di aiuto sociale, a seconda dell'anno, presenta una richiesta di prestazioni AI una percentuale compresa fra il 3,6 per cento (coorte 2011: 5820 persone) e il 3,8 per cento (coorte 2015: 7240 persone). Si tratta, pertanto, di persone che percepivano già prestazioni di aiuto sociale al momento della loro richiesta di prestazioni AI. L'aumento del numero di casi in termini assoluti è da ricondurre in ampia parte all'aumento dei beneficiari adulti di prestazioni di aiuto sociale (2011: complessivamente 160 970 beneficiari adulti di prestazioni di aiuto sociale; 2015: complessivamente 192 380). In proporzione, i nuovi beneficiari di aiuto sociale, ovvero le persone che nell'anno precedente non hanno percepito alcuna prestazione di aiuto sociale, presentano una richiesta all'AI più spesso rispetto a coloro che percepivano già prestazioni di aiuto sociale. La quota corrispondente per la coorte 2011 ammonta al 7,6 per cento, aumenta fino all'8,3 per cento per la coorte 2015, e torna all'8,0 per cento per la coorte 2016. A seconda della coorte, ogni anno si tratta di un numero compreso fra le 3490 e le 3770 persone. In tutto il periodo compreso fra il 2011 e il 2016, in totale hanno dunque presentato una richiesta di prestazioni AI circa 21 650 persone che nello stesso anno della richiesta hanno percepito per la prima volta anche prestazioni di aiuto sociale. Se nel periodo dal 2012 al 2016 la quota fosse rimasta stabile ai livelli del 2011 (7,6 %), nei successivi cinque anni circa 750 persone in meno che nell'anno dell'inoltrò della richiesta hanno beneficiato per la prima volta dell'aiuto sociale avrebbero presentato una richiesta di prestazioni AI, il che corrisponde a circa 150 persone l'anno.

■ **Riscossione di indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD):** a seconda della coorte, la quota delle persone che al momento della richiesta di prestazioni AI (con una variazione di +/- un mese) percepiscono indennità giornaliera dell'AD oscilla tra il 5 e il 7 per cento circa. Le quote seguono dunque un andamento parallelo a quello della situazione generale sul merca-

to del lavoro svizzero. Nel primo anno dopo la richiesta di prestazioni AI, la percentuale delle persone che percepiscono indennità giornaliera dell'AD è nettamente superiore (tra il 12 e il 17 %), il che significa che in quell'anno è ancora relativamente frequente l'entrata nel sistema dell'AD. Anche queste quote sono legate all'evoluzione dei tassi di disoccupazione, con un percepibile aumento già nella coorte 2007, riconducibile ai primi segni della crisi finanziaria del 2008. Si rileva una diminuzione delle entrate nel sistema dell'AD inversamente proporzionale al tempo trascorso dalla richiesta di prestazioni AI. Anche queste quote variano a seconda della coorte, ma in misura meno significativa rispetto a quelle rilevate all'incirca al momento della richiesta di prestazioni. Per quanto concerne la quota cumulativa di tutte queste quote, ovvero quella delle persone che percepiscono indennità giornaliera dell'AD nel periodo compreso tra un anno e quattro anni dopo la richiesta di prestazioni AI, il valore si situa tra un minimo del 21,5 per cento (coorte 2007: 6440 persone, prima dell'inizio della crisi finanziaria) e un massimo del 27,7 per cento (coorte 2013: 10 930 persone). Il nesso tra l'incremento della quota cumulativa della riscossione di indennità giornaliera dell'AD (t_1-t_4), osservabile a partire dalla coorte di richiesta di prestazioni 2012, e l'evoluzione del tasso di disoccupazione è tuttavia meno chiaro, poiché quest'ultimo è rimasto relativamente stabile attorno al 3 per cento. Non è possibile valutare in via definitiva se l'aumento derivi dal fatto che sempre più spesso le persone con problemi di salute richiedono prestazioni dell'AI (ancora) prima rispetto al periodo precedente la 5^a revisione dell'AI, dato che non è noto se il numero dei potenziali aventi diritto che hanno presentato per la prima volta una richiesta sia cambiato nel corso del tempo. Per avere diritto alle indennità giornaliera dell'AD, occorre essere idonei al collocamento, ovvero capaci e autorizzati ad accettare un'occupazione adeguata, nonché autorizzati a svolgere un'attività lucrativa in Svizzera e adempiere il periodo di contribuzione entro il termine quadro previsto.

Soppressioni di rendite

In proporzione all'effettivo complessivo delle rendite, soprattutto **dal 2013 sono state sopresse più rendite** rispetto agli anni precedenti. Il valore è passato dallo 0,87 per cento (2008) a una percentuale leggermente superiore all'1 per cento negli anni dal 2013 al 2015. L'aumento nel 2013 ha avuto luogo un anno dopo l'entrata in vigore della 6^a revisione dell'AI, avvenuta a inizio 2012, la quale prevedeva anche una verifica sistemati-

ca del diritto alla rendita («Revisione delle rendite finalizzata all'integrazione») e un riesame dell'effettivo delle rendite assegnate sulla base di sindromi senza patogenesi o eziologia chiare (casi secondo disposizione finale). Questo potrebbe spiegare il parziale aumento delle quote delle rendite soppresse, anche se l'arco temporale è troppo breve per il rilevamento empirico di un nesso causale. In termini assoluti, ogni anno vi sono state fra le 1700 e le 2200 persone interessate da una soppressione di rendita. Nel periodo dal 2008 al 2015 sono state soppresse complessivamente 14 800 rendite AI. Il 23 per cento di queste persone (3400) percepiva nuovamente una **rendita AI** a due anni dalla soppressione. A tre anni di distanza la percentuale era del 27 per cento.

La quota delle persone che percepivano prestazioni di aiuto sociale due anni dopo la soppressione della rendita è aumentata dal 16,4 per cento (coorte 2008: 280 persone) al 21,5 per cento (coorte 2015: 410 persone). Tenuto conto dell'evoluzione della composizione del gruppo di persone con una soppressione della rendita e delle mutate condizioni del mercato del lavoro, si stima che il rischio di passaggio all'aiuto sociale in seguito a una soppressione di rendita sia aumentato del 20 per cento nel periodo 2009–2015.

La quota delle persone che conseguivano un **reddito da attività lucrativa** due anni dopo la soppressione della rendita è pari al 41,9 per cento (730 su 1730 persone) nella coorte 2008 e varia, a seconda della coorte, tra un massimo del 42,9 per cento (2012: 780 su 1810 persone) e un minimo del 39,7 per cento (2013: 800 su 2000 persone), mentre quella delle persone con un reddito da attività lucrativa superiore ai 3000 franchi al mese si attesta al 25,3 per cento (440 su 1730 persone) nella coorte 2008 e nel periodo preso in esame, compreso fra il 2008 e il 2015, varia fra il 26,9 per cento (2012: 490 su 1810 persone) e il 22,5 per cento (2014: 480 su 2120 persone).

Interpretazione dei risultati e conclusione

Tra il 2006 e il 2013, il numero delle **persone che hanno presentato una nuova richiesta di prestazioni AI** e che percepivano **prestazioni di aiuto sociale quattro anni dopo la richiesta** è aumentato sia in termini assoluti che relativi. Dal punto di vista statistico, l'incremento non è riconducibile né alla composizione in costante evoluzione delle richieste di prestazioni AI, né all'evoluzione dei tassi di disoccupazione cantonali. Sommando tutte le coorti (2006–2013), erano circa 36 520 le persone che percepivano prestazioni di aiuto so-

ciale quattro anni dopo la richiesta di prestazioni AI, con valori compresi fra le 3620 persone (2006) e le 5720 persone (2013) per coorte. Secondo la stima effettuata, circa un quinto di questi beneficiari (21,2 %, che corrisponde a 7730 persone) quattro anni dopo la richiesta di prestazioni AI non avrebbe percepito prestazioni di aiuto sociale, se la quota delle rendite rettificata fosse rimasta invariata rispetto al 2006. Le quote di travaso (massime) calcolate sulla base della stima sono aumentate nel corso del tempo. Dalla coorte 2009, i casi di travaso così calcolati aumentano annualmente da 920 (2009: 20,3 % di 4530) a 1650 (2013: 28,9 % di 5720).

Anche i passaggi **all'aiuto sociale dopo una soppressione di rendita** sono aumentati fra il 2008 e il 2015 e quindi, almeno in parte, già prima della 6^a revisione dell'AI, entrata in vigore nel 2012. L'aumento non è statisticamente riconducibile né alla composizione in costante evoluzione delle richieste di prestazioni AI, né all'evoluzione dei tassi di disoccupazione. Cumulativamente circa 2700 persone fra tutte quelle la cui rendita è stata soppressa fra il 2008 e il 2015 percepivano prestazioni di aiuto sociale due anni dopo la soppressione. Anche in questo caso si osserva una tendenza all'aumento nel corso degli anni, da 240 casi nel 2009 a circa 410 casi nel 2015.

Una parte del travaso può essere spiegata dal fatto che la quota delle persone emancipate dall'aiuto sociale tramite un'assegnazione di rendita AI è in calo dal 2010, come dimostrato dalle analisi condotte al riguardo. Vista la mancanza di informazioni in merito all'aiuto sociale per il periodo precedente, queste analisi sono tuttavia possibili soltanto dal 2010. L'altra parte del travaso è da ricondurre all'aumento, anch'esso osservabile soltanto dal 2010, dei passaggi all'aiuto sociale o del numero di nuovi beneficiari di prestazioni di aiuto sociale alla conclusione di una procedura AI.

Calcoli più approfonditi indicano inoltre che una quota relativamente elevata di persone sostenute dall'aiuto sociale dopo la conclusione di una procedura AI rimane per un periodo prolungato nel sistema. Fra le persone che hanno presentato una nuova richiesta di prestazioni AI nel 2006 e che beneficiavano di prestazioni di aiuto sociale nel 2010, il 59 per cento ha continuato a beneficiarne nei successivi quattro anni, ovvero fino al 2014. Per le coorti 2007, 2008 e 2009, la corrispondente quota aumenta leggermente al 61 per cento. A titolo di confronto, secondo il raffronto degli indicatori sull'aiuto sociale nelle città svizzere (Iniziativa delle città per la politica sociale 2019, cifre da 14 città), fra i casi

conclusi nel 2018, a seconda della città, una percentuale compresa fra il 40 e il 50 per cento beneficia di prestazioni di aiuto sociale per meno di un anno e una compresa fra il 20 e il 30 per cento per tre e più anni.

Per poter comprendere meglio la rilevanza delle cifre presentate per l'aiuto sociale, occorre in conclusione cambiare ancora prospettiva. La visione per coorti dell'AI viene abbandonata e si adotta una visione trasversale sul ricorso all'aiuto sociale nel 2017. La base per una tale osservazione dal punto di vista dell'aiuto sociale è costituita dalle 175 240 unità di sostegno con ricorsi all'aiuto sociale figuranti nella statistica dell'aiuto sociale del 2017. Si analizza in quante di queste unità di sostegno in cui si è fatto ricorso a prestazioni di aiuto sociale nel 2017 vi erano persone che hanno presentato una richiesta di prestazioni AI tra il 2006 e il 2013 o la cui rendita AI è stata soppressa nel periodo 2008–2015. Per quanto riguarda l'AI, il punto di partenza è costituito dalle circa 279 000 persone che nel complesso hanno presentato una richiesta di prestazioni all'AI tra il 2006 e il 2013. Di queste, 27 710 percepivano prestazioni di aiuto sociale nel 2017, fra le quali 2000 sono coniugi che vivono nella stessa economia domestica e che hanno entrambi presentato una richiesta di prestazioni all'AI. Poiché nell'aiuto sociale la base è costituita dall'unità di sostegno, questi coniugi vengono conteggiati soltanto una volta, cosicché rimangono circa 25 710 beneficiari di prestazioni di aiuto sociale con un passato nell'AI. Per quanto riguarda le 175 240 unità di sostegno del 2017 con ricorso all'aiuto sociale, quindi, in circa il 14,7 per cento di esse vivevano persone che hanno presentato una volta una richiesta di prestazioni all'AI nel periodo compreso fra il 2006 e il 2013. Oltre a queste persone, vi sono ancora più di 2000 beneficiari di prestazioni di aiuto sociale nel 2017, le cui rendite sono state soppresse nel periodo compreso fra il 2008 e il 2015. Rispetto alle 175 240 unità di sostegno, ciò corrisponde all'1,1 per cento. In quasi un'unità di sostegno su sei (15,8 %) del 2017 vivevano dunque persone che avevano precedentemente presentato una richiesta di prestazioni all'AI (14,7 %) o la cui rendita era stata soppressa nel periodo considerato (1,1 %).

Applicando la quota di travaso media stimata tramite il metodo statistico, pari al 21,2 per cento, ai 25 710 beneficiari di prestazioni di aiuto sociale del 2017 che avevano precedentemente presentato una richiesta di prestazioni all'AI (senza contare i coniugi come due beneficiari), si ottiene un risultato di 5450 persone. Rispetto al totale dei dossier di

aiuto sociale del 2017, questo corrisponde a una quota del 3,1 per cento. E se si contano tutte le soppressioni di rendite dal 2008 al 2015 con ricorso all'aiuto sociale nel 2017 come passaggi dall'AI all'aiuto sociale, ne risulta un 1,1 per cento aggiuntivo rispetto al totale dei dossier di aiuto sociale del 2017, che sommato ai casi di travaso stimati fa ottenere una quota del 4,2 per cento.

Sviluppo di un sistema di indicatori

AS/AI/AD

Sulla base dei risultati e delle conoscenze scaturite dall'analisi incentrata sull'AI è stato stilato un rapporto separato aggiuntivo con raccomandazioni generali per lo sviluppo di AS, AI e AD e per la messa a punto di un sistema di indicatori finalizzato all'osservazione degli sviluppi rilevanti. Il rapporto (in tedesco) è disponibile e consultabile in formato elettronico sulla pagina dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali all'indirizzo

<https://www.bsv.admin.ch/bsv/home.webcode.html?webcode=D353.E059.de>

Le tre raccomandazioni più importanti in breve

■ **Ampliamento mirato dell'universo statistico:** affinché il sistema AS/AI/AD permetta di descrivere e interpretare adeguatamente i cambiamenti all'interno del sistema dell'AI e fra i sistemi, è necessario almeno un'**estensione** dell'universo statistico alle **persone che presentano una nuova richiesta di prestazioni AI**. Un'estensione dell'universo statistico alla **popolazione residente permanente** (STAT-POP) permette ulteriori analisi con la popolazione di riferimento e la rappresentazione di quote.

■ **Minore trasversalità e maggiore ricorso alla visione per coorti:** per identificare i cambiamenti nel tempo, si raccomandano la costituzione e l'analisi di coorti. Gli andamenti nel corso del tempo all'interno di un sistema o i passaggi ad altri sistemi si possono così rappresentare in modo più adeguato rispetto a quanto accade con la visione trasversale. A seconda degli enti di sicurezza sociale e degli interessi in questione, si possono costituire coorti specifiche, come ad esempio, per quanto riguarda l'AI, coorti di nuove richieste di prestazioni AI, coorti di beneficiari di determinate prestazioni quali i provvedimenti d'intervento tempestivo o coorti di nuovi beneficiari di rendita AI. Se si considera come punto di partenza l'aiuto sociale, è possibile osservare e confrontare tra loro nel tempo gli andamenti e i passaggi delle coorti di nuovi beneficiari precedenti o successive all'entrata nel sistema dell'aiuto sociale. In modo analogo si

possono costituire coorti anche per i beneficiari di prestazioni nell'ambito dell'AD.

■ **Scelta di momenti diversi per la misurazione di un *output* o un *outcome*:** nella visione per coorti, è possibile misurare indicatori orientati all'*output* o all'*outcome* (p. es., ricorso all'aiuto sociale dopo la conclusione della procedura AI) in diversi momenti. Per l'istituzione di un monitoraggio permanente si raccomanda di scegliere diversi momenti di misurazione (p. es. t_{+1} , t_{+2} , t_{+3} , t_{+4} ; ..., t_{+x}). In tal modo sarà possibile migliorare ulteriormente l'identificazione di eventuali cambiamenti nel tempo.

Summary

The 4th revision of the Swiss Federal Act on Invalidity Insurance (InvIA) in 2004 already included a shift in focus to reintegration for the invalidity insurance system (AI/IV). In this connection, one question has been repeatedly raised in recent years: to what extent has the revised AI/IV strategy had – and is potentially still having – an impact on other social security systems, particularly the social assistance system. **The focus of this study commissioned by the Federal Social Insurance Office (FSIO) is on the potential shift from the AI/IV system (new applications; pension cancellations, etc.) to the social assistance system. It also examines the question of whether there has been any shift in the reverse direction.** In particular, the changes made to the invalidity insurance system through the adjustments to the legal bases are central to this analysis. Consequently, the first step was to analyse key changes in registration, in the granting of measures/benefits and in the cancellation of pensions. The second step focused on reintegration in the labour market and in transfers from AI/IV to the social assistance system.

Data from the period from 2005 to 2017 is available for the analyses. It is used to form cohorts of new AI/IV applicants and, as of 2008, cohorts of people who have had their pensions cancelled. Depending on how far the analyses look into the future or back into the past of these cohorts, it is not always possible to observe exactly the same period of time for the different issues being addressed. AI/IV applications as such can, for example, be analysed for all cohorts from 2005 to 2017. The granting of AI/IV benefits within 4 years of the year of application is possible up to the 2014 cohort, while an income breakdown 4 years after an AI/IV application can only be tracked up to the 2013 cohort, because at the time of the analyses information on OAS-liable income from employment was only available up to 2016. Information on social assistance is only available as of 2010, which means, for example, that transfers in the reverse direction from social assistance to AI/IV can only be observed from that year on.

AI/IV – new registrations

In the period from 2005 to 2017, the annual number of **registrations with AI/IV** rose by **about a third**, from 43,000 to 57,000. Part of this increase is attributable to population growth, which measured 11 percent in the same period. The ageing population is ano-

ther factor in the increase in the number of applications: the older someone is, the more likely they are to lodge an AI/IV application.

These potential factors in the growth of application numbers are beyond the control of the AI/IV system, while others are attributable to the recalibration of that system as a result of the 4th and, especially, the 5th InvIA revision (2008). Overall, the **registration ratio has risen 28 percent** over the last 10 years. Whereas 830 out of 100,000 people aged 18 to 64 registered with AI/IV in 2007 (0.83 percent), in 2017 the figure was 1,060 (1.06 percent). This increase in the registration ratio is largely attributable to persons below the age of 50 and not to those aged 50 to 64; despite a slight increase in the interim, the registration ratio for the latter group was roughly the same again in 2017 as it was in 2005.

Granting of benefits

Of the **persons who registered with AI/IV** in both 2005 and 2014, **around one-third were granted AI/IV measures/benefits** within four years of lodging an application. During the observation period, however, there was a substantial change in the relationship between reintegration measures and pensions granted. Whereas the share accounted for by reintegration measures rose, that of pensions granted fell.

■ **Reintegration measures:** The percentage of new applicants being granted an external reintegration measure within four years of their application roughly **tripled** during the observation period. Twenty-three percent of the some 51,500 new applicants in 2014 (a good 11,650 persons) were granted at least one external reintegration measure within the following four years; in 2005, the comparable figure was only 8 percent (3,130 persons). This surge in growth in the wake of the 5th InvIA revision in 2008 was predominantly due to the increased incidence of early-intervention measures, which often do not lead to any follow-on reintegration measures.

■ **Pension payment ratio:** Almost 11,000 of the some 42,600 new AI/IV applicants in 2005 were drawing a pension by the end of 2009. That corresponds to a share of around 26 percent. 7,600 persons belonging to the cohort of applicants in 2014 (51,500) were drawing a pension at the end of 2018, which equates to a share of almost 15 percent. Thus, the decline in pensions granted was not just relative to the number of applications, but also absolute: despite placing more applications for pensions, the 2014 cohort was granted 3,400 fewer pensions than the 2005

cohort. This decrease cannot be explained in terms of the changing structure of the AI/IV applicant population over time or of labour market trends.

The relative and absolute decline in the number of pensions granted occurred in parallel with a corresponding increase in reintegration measures granted, the two trends roughly cancelling each other out when viewed in relation to the overall percentage of benefits granted to new applicants. In absolute terms, more new applicants were granted benefits by the AI/IV in 2014 (16,600) than in 2005 (13,200), owing to the increase in the number of new applications.

Employment and income situation after completion of the AI/IV process

■ **Employment:** Four years after applying to AI/IV, a larger proportion of those registered were **in employment** in 2013 than was the case with earlier cohorts. Compared with the cohorts prior to the 5th InvIA revision, the ratio of the group of persons who were employed and not drawing an AI/IV pension after completing the AI/IV process climbed from 50 percent (2006 cohort: 12,390 persons) to 58 percent (2013 cohort: 16,820 persons). The rise – from 31 percent (2006 cohort: 9,590 persons) to 38 percent (2013 cohort: 14,800 persons) – in the ratio of persons earning income from employment of more than CHF 3,000/month also indicates that, compared with the situation prior to the revision, a relatively larger number of people are, or are able to remain, economically independent after their AI/IV application. Reasons for this probably include the fact that those suffering from health problems now register earlier with AI/IV and the latter can thus intervene and provide support at an earlier stage.

At the same time, however, there has been an increase since the 2012 cohort in the number of persons who, after completing the AI/IV process, **have either no income from employment or income of less than CHF 3,000/month**. With the 2006 to 2011 cohorts, this stood at a constant level of around 40 percent (2006 cohort: 12,390 persons), rising slightly thereafter to approximately 43 percent (2013 cohort: 17,460 persons). This means that, four years after applying to AI/IV, approximately four out of every ten applicants do not have an income from employment that is sufficient to live on.

■ **Social assistance:** The ratio of people who, four years after applying to AI/IV, were receiving **economic social assistance** rose from **11.6 percent** (2006 cohort) to **14.5 percent** (2013 cohort) – equivalent to an in-

crease of 25 percent. The increase was even more striking in the 2008 and 2012 cohorts than in earlier years. Owing to the simultaneous **increase in AI/IV applications**, the rise in the **absolute number of cases** compared with the relative development was **more pronounced**, at around 58 percent. Whereas 3,620 persons from the 2006 cohort were receiving economic social assistance after four years, the corresponding figure for the 2013 cohort was 5,720, i.e. around 2,100 more.

As societal parameters can change over time, statistical methods were employed in an attempt to ascertain the effects these parameters might have on transfers to social assistance. On the basis of the figures for 2006, but taking into account the altered composition of the AI/IV applicant population and the trend in the cantonal unemployment rate, 10.3 percent of the 2013 cohort would have been receiving social assistance four years after applying to AI/IV. However, the figure actually observed was 14.5 percent. This difference of 4.2 percentage points can be interpreted for the 2013 cohort as the **maximum amount of the shift from AI/IV to social assistance**. In absolute terms, this means that around **29 percent** (4.2% of 14.5%=29%) of the transfers to social assistance observed for the 2013 cohort **would not have taken place** given the statutory framework prevailing in 2006. Viewed against the total of all the approximately 5,720 social assistance recipients of the 2013 cohort in the fourth year after registering with AI/IV, this corresponds to around 1,650 persons.

Conversely, there is only a very slight trend visible that would illustrate that – in the reverse direction and from a relative viewpoint – a greater number of people register with AI/IV who had already received social assistance benefits prior to registering. Since complete information on the claiming of social assistance benefits is only available from 2010, the analyses carried out in this area are restricted to the cohorts of AI/IV applicants from 2011 to 2016. Depending on the year, of all social-assistance recipients between 3.6 percent (2011 cohort: 5,820 persons) and 3.8 percent (2015 cohort: 7,240 persons) register with AI/IV; in other words, these people were already in receipt of social assistance at the time they registered with AI/IV. The increase in the absolute number of cases can largely be attributed to the increase in adult social assistance recipients (2011: total of 160,970 social assistance recipients; 2015: total of 192,380). New recipients of social assistance, i.e., people who did not receive social assis-

tance in the preceding year, register relatively more frequently with AI/IV than those who have been receiving social assistance for a longer period. The corresponding number for the cohort of 2011 is 7.6 percent, rising steadily to 8.3 percent for the 2015 cohort and dipping for 2016 again to 8.0 percent. Depending on the cohort, this equates to between 3,490 and 3,770 persons per year. Over the total period of 2011 to 2016, therefore, a total of approximately 21,650 persons registered with AI/IV who were also newly in receipt of social assistance in the year they registered. If, as in 2011, the ratio had remained stable at 7.6 percent in the period from 2012 to 2016, in the following five years around 750 fewer people would have registered with AI/IV who were newly in receipt of social assistance in the year of registering, which equates to approximately 150 persons per year.

■ Receipt of daily allowances from unemployment insurance (ALV):

Depending on the cohort year, the number of persons who at the time of submitting an invalidity insurance (AI/IV) claim (+/-1 month) are receiving daily allowances under the unemployment insurance system fluctuates between approximately 5 and 7 percent. The proportions are therefore roughly parallel with the general situation on the Swiss job market. In the first year after submitting a new AI/IV claim, considerably more persons (between 12 and 17 percent) are receiving daily ALV allowances, which indicates that it is relatively common for AI/IV claimants to enter the ALV system during this first year. These proportions also mirror the unemployment rate trend, although the increase triggered by the financial crisis that began in 2008 is already noticeably reflected in the 2007 cohort. The more time that has elapsed since the claim was submitted, the lower the number of claimants newly entering the ALV system. These proportions as well vary according to cohort year, but to a much less significant degree than around the time of submitting the AI/IV claim. Taken cumulatively, i.e. the share of persons who within the period between the 1st and 4th year after submitting a new AI/IV claim are receiving daily ALV allowances, these proportions lie between a minimum of 21.5 percent (2007 cohort: 6,440 persons, before the beginning of the financial crisis) and a maximum of 27.7 percent (2013 cohort: 10,930 persons). The rise in the cumulative proportion of persons receiving daily ALV allowances (t_1-t_4), as observed in the 2012 AI/IV claim cohort and subsequent ones, cannot be so clearly connected with the trend in the unemployment rate, as this remained

relatively stable in the vicinity of 3 percent. Whether the increase is a consequence of more and more persons with a vulnerable health status submitting an AI/IV claim at an (even) earlier stage than prior to revision 5 of the Federal Act on Invalidity Insurance (InvIA) cannot be determined with certainty, since it is not known if the number of people theoretically entitled to submit a new AI/IV claim has changed over time. Entitlement to daily allowances under the unemployment insurance scheme is available to persons who are employable, i.e. persons who are in a position to accept a job that they can reasonably be expected to do, who are also entitled to take up employment in Switzerland and who satisfy the reference period requirement for contributions.

Pension cancellations

Compared with the total number of pensioners, a **higher number of pensions were cancelled** than in previous years, especially **from 2013 onwards**. The figure rose from 0.87 percent (2008) to just over 1 percent in the period 2013–2015. The increase in the percentage in 2013 occurred one year after the 6th InvIA revision came into force in 2012. Among other things, this revision introduced a systematic review of pension entitlements (“reintegration-oriented pension revisions”) and the elimination of pensions from the portfolio in cases of uncertain causality (cases following final decision). This could explain the in part higher percentages for cancelled pensions, though, however, the time series is too short to determine the causality empirically. In absolute terms, 1,700 to 2,200 people a year have their pension cancelled. Overall, 14,800 AI/IV pensions were cancelled in the period 2008–2015. Twenty-three percent of this group (3,400 persons) were again drawing an **AI/IV pension** two years after cancellation. Three years later the figure was around 27 percent.

The percentage of people receiving **social assistance** two years after cancellation of their AI/IV pension rose from 16.4 percent (2008 cohort, 280 persons) to 21.5 percent (2015 cohort, 410 persons). If we take into account the changing composition of the group of persons whose pensions are cancelled and the changing conditions in the labour market, the risk of transferring to the social assistance system after losing one’s pension increased by an estimated 20 percent in the period 2009–2015.

The ratio of persons earning **income from employment** two years after having their pension cancelled is 41.9% (730 out of 1,730)

persons in the 2008 cohort and fluctuates depending on the cohort between a maximum of 42.9 percent (2012, 780 of 1,810 persons) and a minimum of 39.7 percent (2013, 800 out of 2,000) persons; the ratio of persons earning income from employment of over CHF 3,000/month is 25.3% (440 out of 1,730 persons) for the 2008 cohort and fluctuates in the observation period from 2008 to 2015 between 26.9 percent (2012, 490 out of 1,810 persons) and 22.5 percent (2014, 480 out of 2,120 persons).

Interpretation of results; conclusions

Between 2006 and 2013, the number of new applicants for AI/IV benefits who were receiving social assistance four years after lodging their applications increased in both absolute and relative terms. From the statistical perspective, the increase can be linked with neither the changing composition of AI/IV applications over time, nor the cantonal unemployment trend. Cumulatively across all cohorts (2006–2013), around 36,520 persons were receiving social assistance four years after lodging their applications with AI/IV; per cohort between 3,620 (2006) and 5,720 persons (2013). According to estimates, around one-fifth of these social assistance recipients (21.2%, or 7,730 persons) would not have been receiving social assistance four years after registering with AI/IV if the adjusted ratio of pensions granted had remained unchanged compared with 2006. The (maximum) shift rates calculated on the basis of the estimate have increased over time. Since the 2009 cohort, the number of cases of shifts per year calculated on the basis of the estimate has increased from 920 (2009; 20.3% of 4,530) to 1,650 (2013; 28.9% of 5,720).

Transfers to **social assistance after cancellation of a person's pension** also rose between 2008 and 2015 – and thus, at least in part, prior to the 6th InvIA revision that came into force in 2012. The increase has no statistical connection with either the changing composition of pension cancellations or the trend in the unemployment rate. A cumulative total of around 2,700 persons whose AI/IV pensions were cancelled between 2008 and 2015 were receiving social assistance two years after the cancellation. Here too an upward trend has been in evidence over the years, from 240 cases in 2009 to around 410 in 2015.

Part of this shift can be explained by the fact that the share of persons no longer receiving social assistance after being granted an AI/IV pension has been declining since 2010, as the analyses carried out in this area have

shown. However, a lack of data from the prior period means that such analyses are only possible as from 2010. The other cause of this shift is the increase, observable as from 2010, in transfers or new applicants entering the social assistance system after completing the AI/IV process.

More detailed calculations also reveal that a relatively higher proportion of those who receive social assistance after completing the AI/IV process continue doing so for a long period. Fifty-nine percent of all those belonging to the cohort of new AI/IV applicants in 2006 and receiving social assistance in 2010 continued to receive it for another four years, i.e. until 2014. As for the 2007, 2008 and 2009 cohorts, the corresponding proportion rose slightly to 61 percent. By way of a comparison: According to a comparison of key indicators of social assistance in Swiss towns (2019 towns initiative, figures from 14 towns), depending on the town involved between 40 and 50 percent of the cases completed in 2018 receive social assistance for under 1 year and between 20 and 30 percent for 3 years and more.

In order to make the significance of the presented figures for social assistance more meaningful, we will conclude with a shift in perspective. Marking a departure from the point of view of AI/IV cohorts, we will adopt a cross-sectional perspective of social assistance benefits drawn in 2017. The basis for this examination are the 175,240 support units identified in the 2017 social assistance statistics as receiving support. The question examined is how many of these support units receiving social assistance in 2017 comprised persons who between 2006 and 2013 applied to AI/IV or whose pension was cancelled in the period between 2008 and 2015. The starting point from the AI/IV side are the approximately 279,000 persons who applied to AI/IV between 2006 and 2013. Of this figure, some 27,710 persons drew social assistance in 2017, including 2,000 married couples living in the same household where both persons had applied to AI/IV. Since the support unit forms the basis in social assistance, these married couples are counted once only. This means that without counting married couples double, around 25,710 recipients of social assistance with an AI/IV history remain. Measured against the 175,240 support units in receipt of social assistance benefits in 2017, 14.7 percent of all support units therefore comprised persons who registered once with AI/IV between 2006 and 2013. In addition to these persons, there are a good 2,000 recipients of social assistance from 2017 whose

pensions were cancelled in the period from 2008 to 2015. Viewed against the 175,240 support units, this corresponds to 1.1 percent. Consequently, just under one in six support units (15.8 percent) from 2017 comprises persons who had either applied to AI/IV at an earlier stage (14.7 percent) or whose pension was cancelled in the afore-mentioned period (1.1 percent).

If the average shift rate of 21.2 percent (estimated on the basis of statistical method) is applied to the 25,710 social assistance recipients with a previous application to AI/IV as determined in 2017 (married couples not counted as double), we arrive at 5,450 persons. That represents 3.1 percent of the total number of social assistance case files in 2017. And if we count the pension cancellations between 2008 and 2015 resulting in social assistance in 2017 as all belonging to transfers from AI/IV to the social assistance system, that would add a further 1.1 percent to the figure (measured against the total number of social assistance dossiers in 2017), making 4.2 percent in all together with the estimated number of cases of shifts.

Evolution of the SHIVALV indicator system

On the basis of the results and findings of the analyses focussed on AI/IV, a separate supplementary report has been prepared containing general recommendations for the evolution of SHIVALV and for creating a system of indicators for monitoring relevant developments. This report in German can be accessed in electronic form on the Federal Social Insurance Office website at

<https://www.bsv.admin.ch/bsv/home.webcode.html?webcode=D353.E059.de>

The three main recommendations in brief:

■ **Selective expansion of the basic population:** To allow changes within the AI/IV system or shifts between systems to be adequately described and interpreted using SHIVALV, at least one **extension** of the basic population to include **persons newly registered with AI/IV** is necessary. Extending the basic population to include the **permanent resident population** (Statpop) makes additional analyses with the reference population possible and allows ratios to be formed.

■ **Less of a cross-sectional and more of a cohort perspective:** To identify changes over time, the formation and analysis of cohorts are recommended. Developments over time within a system or transfers to other systems can be represented more adequately this way than by adopting a cross-sectional perspective. Depending on the social service and

focus of interest, specific cohorts can be formed, for example, in the case of AI/IV, cohorts on the basis of new AI/IV registrations, cohorts of specific recipients of benefits, e.g., early invalidity measures or cohorts of new AI/IV pensioners. If social assistance is the starting point, the progress and transfers of cohorts of new recipients can be observed from before or after entering the social assistance scheme and compared over time with one another. Similarly, cohorts can also be formed for recipients of unemployment insurance benefits.

■ **Select various time points for output/outcome measurements:** When a cohort viewpoint is implemented, it is possible to measure output- or outcome-oriented indicators (such as social assistance benefits received after completion of the AI/IV process) at different points in time. When a permanent monitoring system is being set up, we recommend that different measurement points be selected (for example, t_{+1} , t_{+2} , t_{+3} , t_{+4} , ..., t_{+x}). This allows any changes over time to be better identified.

1 Einleitung

In Zusammenhang mit der schon in der 4. IVG-Revision (2004) angelegten Neuausrichtung der Invalidenversicherung auf Eingliederungsorientierung steht seit mehreren Jahren immer wieder die Frage im Raum, inwiefern sich die veränderte Strategie der IV auf die anderen Sozialversicherungen, insbesondere die Sozialhilfe, auswirkt bzw. ausgewirkt hat. Auch in der zu Beginn des Jahres 2019 geführten politischen Debatte zur Höhe des Grundbedarfs in der Sozialhilfe waren immer wieder Stimmen in den Medien zu vernehmen, die von grösseren Verlagerungen von Personen aus der Invalidenversicherung in die Sozialhilfe sprachen. Faktenbasierte Aussagen zu dieser Thematik sind jedoch bis zum heutigen Zeitpunkt nur sehr bruchstückhaft vorhanden. Das Ziel dieser Studie besteht darin, diese Lücke so weit als möglich zu schliessen, um zu einer Versachlichung der Diskussion einen Beitrag zu leisten. Als Ergebnis dieses Mandats sollen erstens möglichst belastbare Resultate vorliegen, die aufzeigen, ob und in welchem Ausmass es in den letzten Jahren zwischen der Invaliden-, Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe tatsächlich zu Verlagerungen gekommen ist und wie sich diese begründen lassen. Der Fokus des Berichts liegt primär auf der potenziellen Verlagerung von der IV (Neuanmeldungen; Rentenaufhebungen) in die Sozialhilfe. Andere Übertritte (beispielsweise von der Sozialhilfe in die IV) werden jedoch im Rahmen der Analysen zu den Neuanmeldungen auch punktuell thematisiert. Zweitens sollen basierend auf den durchgeführten Analysen und Ergebnissen Vorschläge ausgearbeitet werden, welche Indikatoren in Zukunft für ein Monitoring bereitgestellt werden sollen, um allfällige Verschiebungen festzustellen, und welche Daten dazu benötigt würden. Dies im Hinblick auf eine Weiterführung des verknüpften Datensatzes aus den drei Sozialwerken IV, ALV und Sozialhilfe (SHIVALV).

1.1 Zielsetzung und Fragestellungen

Zur Beantwortung der Frage nach Verschiebungen zwischen den drei Sozialwerken gilt es zu berücksichtigen, dass sich in den letzten 10 bis 15 Jahren nicht nur die Invalidenversicherung, sondern auch das gesamte **Umfeld, in dem die Invalidenversicherung agiert**, gewandelt hat. Zum einen fanden in derselben Periode Veränderungen in anderen Sozialversicherungen statt (beispielsweise 4. AVIG-Revision 2011). Zum andern gab es in derselben Periode auch wichtige kontextuelle Änderungen. Die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt in den letzten 10 Jahren waren geprägt durch eine Rezession (negatives Wachstum des Bruttoinlandprodukts) im Jahr 2009 als Folge der Finanzkrise. Zudem kam es zu einer verstärkten Verlagerung von Stellen und Beschäftigten in den Dienstleistungssektor und einer Steigerung der Nachfrage nach Erwerbspersonen mit Tertiärabschluss. Gleichzeitig fanden im Zuge der Einführung des Freizügigkeitsabkommens grössere Bevölkerungsbewegungen statt, die netto zu einer Zunahme der ständigen Wohnbevölkerung geführt haben. Diese sich verändernden Kontextbedingungen werden im Rahmen der Vertiefungsanalysen mit Hilfe von statistischen Methoden so weit als möglich mitberücksichtigt.

Zentral für die Analysen sind jedoch die **Veränderungen bei der Invalidenversicherung**. Dies bedingt, dass in einem ersten Schritt die wichtigsten Veränderungen bezüglich des Anmeldeverhaltens, des Abklärungsverfahrens, der Leistungszusprachen sowie der Rentenaufhebungen betrachtet werden. Die Darstellung der Veränderungen innerhalb der Invalidenversicherung orientiert sich am Monitoring, welches im Rahmen der Evaluation der 5. und 6. IVG-Revision (Guggisberg et al. 2015) entwickelt wurde. Dieses enthält Angaben zu den Anmeldungen, dem Abklärungsverfahren und den Leistungszusprachen. Erst in einem zweiten Schritt werden dann die Übertritte von der Invalidenversicherung in die Sozialhilfe oder auch die Erwerbsintegrationsverläufe betrachtet.

Die Fragestellungen konzentrieren sich auf die folgenden thematischen Schwerpunkte:

■ **IV-Neuanmeldungen von 2005 bis 2017 bzw. Rentenaufhebungen/-herabsetzungen**

Inwieweit haben sich die IV-Neuanmeldungsquoten bzw. die Neuberentungsquoten über die Zeit verändert? Inwieweit hat sich die strukturelle Zusammensetzung der Betroffenen über die Zeit verändert? Welche Rolle spielen in Bezug auf die Anmeldequoten Veränderungen bei den Rahmenbedingungen?

■ **Leistungszusprachen der IV von 2005 bis 2017**

Inwieweit hat sich die Zusprache von bestimmten Leistungen (Eingliederungsmassnahmen, Renten) über die Zeit verändert?

■ **Erwerbsintegration/Einkommensverläufe sowie Arbeitslosenentschädigung**

Wie vielen und welchen Personen gelingt innerhalb einer bestimmten Zeitperiode nach Abschluss des IV-Verfahrens (Neuanmeldung, Rentenaufhebung) eine erfolgreiche Erwerbsintegration? Inwiefern steht dies in Zusammenhang mit Übertritten in die Arbeitslosenversicherung?

■ **Relevanz von Übertritten in die Sozialhilfe absolut und relativ gesehen**

Wie viele und welche Personen sind nach Abschluss des IV-Verfahrens auf Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen? Wie gross ist deren Anteil an den IV-Neuanmeldungen (Kohortensicht)? Sind diesbezüglich Entwicklungen über die Zeit festzustellen?

■ **Auswirkungen der sich ändernden Rahmenbedingungen**

In welchem Zusammenhang stehen allfällige sich über die Zeit verändernde Übertrittswahrscheinlichkeiten in die Sozialhilfe oder andere Sozialwerke mit sich ändernden Rahmenbedingungen der IV und dem Umfeld, in dem sie sich bewegt?

■ **Weiterentwicklung Indikatorensystem**

Basierend auf den Ergebnissen und Erkenntnissen der Analysen wurden Empfehlungen erarbeitet, wie das Indikatorensystem zur Beobachtung von Entwicklungen, die in Zusammenhang mit allfälligen Verschiebungen zwischen Invaliden- und Arbeitslosenversicherung sowie der Sozialhilfe stehen, weiterentwickelt oder ausgebaut werden kann. Dabei werden auch Überlegungen angestellt, welche Angaben nötig wären, um allfällige Kostenverlagerungen zwischen den Systemen schätzen zu können, und mit welchem Aufwand dabei zu rechnen wäre. Der entsprechende Kurzbericht ist auf Deutsch in elektronischer Form auf den Seiten des Bundesamts für Sozialversicherungen verfügbar.¹

1.2 Datengrundlagen

Als Datengrundlage dient der SHIVALV-Datensatz, welcher mit weiteren Datenbeständen ergänzt wurde. Der bestehende SHIVALV-Datensatz basiert auf den Individualdaten der Leistungsbezogener/innen der IV, ALV und Sozialhilfe. Für die Analysen sind jedoch auch Angaben von Personen notwendig, die (noch) keine Leistung beziehen, z.B. IV-Anmeldungen. Aus diesem Grund werden die Individualdaten folgender Datensätze verknüpft:

■ **SHIVALV 2010–2017** (Bestandesdaten): Angaben zum Leistungsbezug aus den drei Leistungssystemen IV, ALV und SH. In den Jahren 2005 bis 2009 befand sich die Sozialhilfestatistik im Aufbau, weist Lücken auf (einzelne Gemeinden fehlen) und die AHV-Nummer wurde nur für die antragsstellenden Personen und nicht die gesamte Unterstützungseinheit erfasst. Aus diesem Grund werden die Daten zur Sozialhilfe vor 2010 nicht verwendet.

■ **IV-Registerdaten (ZAS/BSV) 2004–2017/18**: IV-Anmeldungen, Verfügungen und Massnahmen, vergütete Rechnungen, Ablehnungen/Abschluss des Verfahrens, Rentenregister. Das Versichertenregister bildet zusammen mit der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte STATPOP des Bundesamts für Statistik (BFS) die Basis für die Bildung der Referenzbevölkerung.

¹ https://www.bsv.admin.ch/bsv/home.webcode.html?webcode=D353_E059.de

■ **Individuelle Konten** der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) **2002–2017**: Angaben zu **Erwerbseinkommen** und **ALV-Taggeldern**. Basierend auf diesen Angaben kann die Erwerbsbiografie für die Leistungsbeziehenden SHIVALV 2010–2017 sowie der Referenzbevölkerung nachgezeichnet werden.

■ **Statistik der Bevölkerung und der Haushalte STATPOP 2010–2017**: Bildung der Referenzpopulation, Aufenthalt in der Schweiz, Gemeindenummer und damit räumliche Gliederung etc.

Die Verknüpfung der Individualdaten über die AHV-Nummer wurde vom BFS realisiert. Die AHV-Nummer wurde nicht an die Studienleiter übermittelt. Neben den Individualdaten werden zudem Daten zur demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung genutzt (Kontextbedingungen: ALV-Quote, BIP, Bevölkerungsbewegungen, etc.).

1.3 Untersuchungsdesign

Eine Verlagerung zwischen den drei Systemen Invalidenversicherung (IV), Arbeitslosenversicherung (ALV) und Sozialhilfe (SH) kann unterschiedliche Ursachen haben. Grundsätzlich sind sowohl endogene wie auch exogene Faktoren, d.h. Entwicklungen, die nicht im Einflussbereich der drei Systeme sind, denkbar. Eine Verlagerung von der IV in die Sozialhilfe findet dann statt, wenn im Zeitverlauf der Anteil Personen grösser wird, die innerhalb einer bestimmten Zeitperiode ab IV-Anmeldung bis zu einem späteren Zeitpunkt Sozialhilfe beziehen.

Im Zentrum dieses Mandats steht die Überprüfung von drei Hypothesen:

■ **Verlagerung von der IV zu SH und/oder ALV aufgrund der verstärkten Ausrichtung der IV auf Eingliederung und der Abnahme von Neuberentungen**: Wenn über die Zeit betrachtet Personen, die sich bei der IV anmelden, vermehrt Eingliederungsmassnahmen anstatt eine Rente erhalten und gleichzeitig die Eingliederungsmassnahmen nicht im gewünschten Umfang dazu führen, dass die Betroffenen im Arbeitsmarkt verbleiben können, kann dies zu einem Anstieg von Sozialhilfe-Beziehenden führen (vgl. **Abbildung 1**).

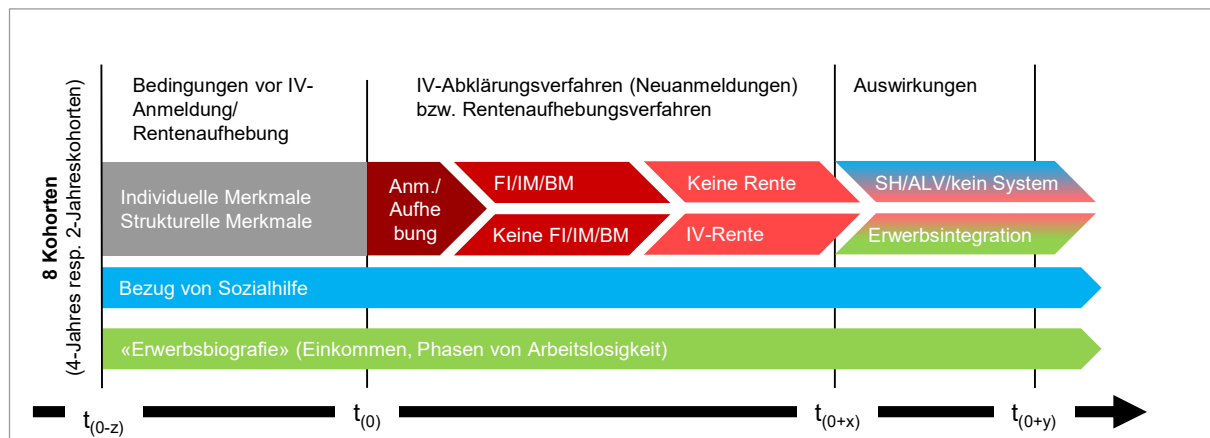
■ **Verlagerung von der IV zu SH und/oder ALV aufgrund von Rentenrevisionen**: Vermehrte Rentenaufhebungen aufgrund von eingliederungsorientierten Rentenrevisionen können dann zu Übertritten in die Sozialhilfe führen, wenn die Erwerbsintegration dieser Personen nicht gelingt und sie aufgrund der wegfallenden IV-Rente entweder Leistungen der ALV oder Sozialhilfeleistungen beziehen.²

■ **Verlagerung von der SH zu IV**: Auch eine Verlagerung von der Sozialhilfe in die Invalidenversicherung ist denkbar. Dies deshalb, weil die IV insbesondere seit 2008 neue Leistungen wie bspw. die Integrationsmassnahmen (IM) im Bereich der Eingliederung anbietet, auf die die Sozialhilfe allenfalls «zurückgreifen» kann.

Der erste Punkt wird mittels Bildung von IV-Neuanmeldungskohorten untersucht. Um eine allfällige Verlagerung aufgrund von Rentenaufhebungen zu messen (Punkt 2), werden separate Rentenaufhebungskohorten gebildet.

² Wenn es nicht gelingt, eine zumutbare Erwerbsfähigkeit zu erreichen, wird die Rente nicht aufgehoben. D.h. bei der Rentenrevision nach Art. 8a wird die Rente nur aufgehoben/herabgesetzt, wenn *nach* Massnahmen eine andere Erwerbsfähigkeit resultiert (also die Berechnung des IV-Grads eine tiefere Rente ergibt). Diese Einstufung der Erwerbsfähigkeit kann aus Sicht der Versicherten zu hoch sein – wie bei den erstmaligen Rentenzusprachen auch –, weil die «zumutbare Tätigkeit», welche für den IV-Grad eingesetzt wird, nicht ausgeübt oder nicht erreicht wird. Die IV ist allerdings nicht für das «Gelingen» der Erwerbsintegration zuständig/verantwortlich, sondern für das Herstellen einer zumutbaren Erwerbsfähigkeit auf dem ausgeglichenen Arbeitsmarkt (genutzt oder ungenutzt).

Abbildung 1: Modell zur Analyse von Übertritten zwischen den Systemen mit Fokus IV



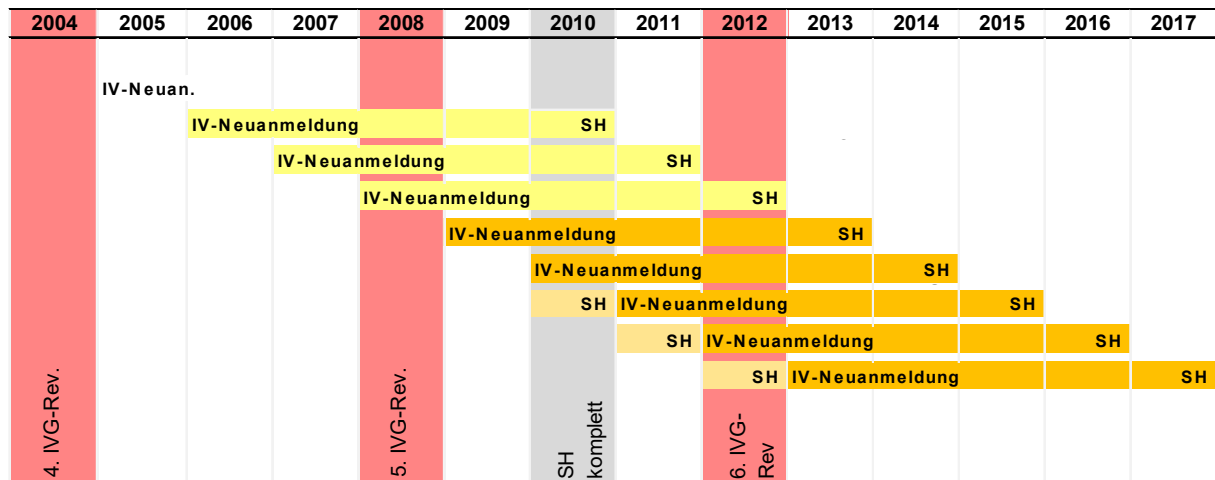
Quelle: Darstellung BASS

1.3.1 IV-Neuanmeldungskohorten

Zur Durchführung der angestrebten Analysen werden IV-Neuanmeldungskohorten gebildet, die möglichst weit in der Vergangenheit einsetzen, idealerweise vor dem Inkrafttreten der 5. IVG-Revision im Jahr 2008. Jedoch stehen erst ab dem Jahr 2010 vollständige Daten zum Sozialhilfebezug zur Verfügung.

Basierend auf Ergebnissen von Sensitivitätsanalysen, mit denen ausgetestet wurde, wie sich ein unterschiedlicher Beobachtungszeitraum auf die Ergebnisse auswirkt, wurde die Beobachtungsdauer der einzelnen IV-Neuanmeldungskohorten auf 4 Jahre festgelegt, da innerhalb dieses Zeitraums rund 93% der Fälle als abgeschlossen bezeichnet werden können. Insbesondere mit Fokus auf den Sozialhilfebezug wurde bei entsprechenden Analysen darauf geachtet, dass ein solcher erst nach Abschluss des IV-Verfahrens berücksichtigt wird. So steigt bspw. die Sozialhilfebezugsquote in den ersten beiden Jahren ab Anmeldung bei der IV übermäßig an. Ab dem dritten Jahr nach der IV-Anmeldung sinkt die Sozialhilfequote dann wieder, insbesondere bei Personen mit einer Rentenzusprache. Dies verweist darauf, dass die Sozialhilfe während des IV-Verfahrens häufig eine Überbrückungsfunktion einnimmt. Dies steht jedoch nicht im Fokus dieser Untersuchung. Aus diesem Grund wird die Zusammensetzung des Einkommens, zu der auch ein allfälliger Sozialhilfebezug zählt, im Rahmen dieser Untersuchung erst im vierten Jahr nach der IV-Anmeldung ($t+4$) bei der IV betrachtet und analysiert. Um Veränderungen über die Zeit feststellen zu können, stehen damit **8 Kohorten** mit einer jeweils **4-jährigen Beobachtungsdauer** (gelbe und orange Balken in **Abbildung 2**) zur Verfügung.

Abbildung 2: Bildung von Jahreskohorten zur Analyse der Sozialhilfebezugsrate im fünften Jahr nach der Anmeldung bei der IV



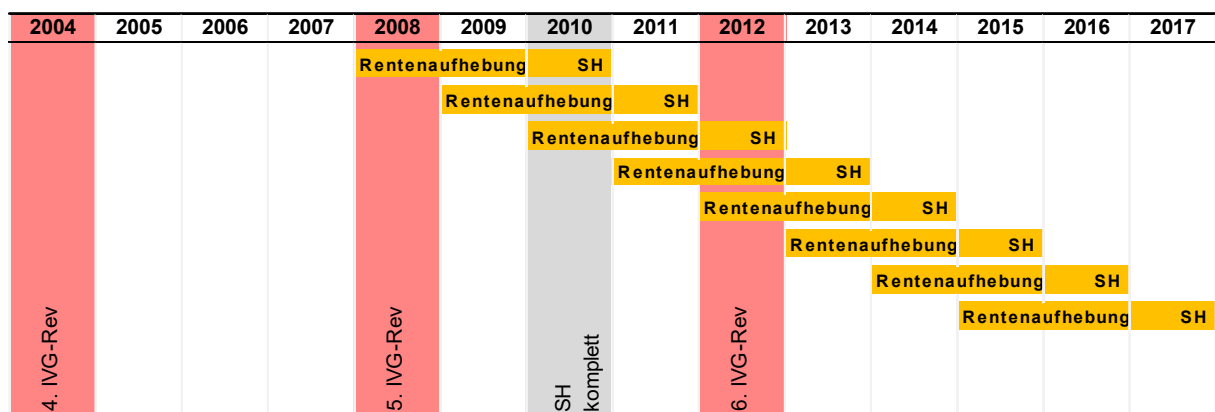
Bemerkung: Erst ab dem Jahr 2010 sind vollständige Angaben zum Bezug von Sozialhilfe vorhanden. Das bedeutet, dass erst die Kohorten ab 2010 diesbezüglich «vollständig» sind. In den Vorjahren sind jedoch sowohl zur IV wie auch zur ALV komplette Angaben vorhanden.

Quelle: Darstellung BASS

1.3.2 Rentenaufhebungskohorten

Basis für die Analysen zu den Rentenaufhebungen bilden **8 Kohorten** mit jeweils **2-jähriger Beobachtungsdauer** (vgl. **Abbildung 3**).³ Die Kohorten beinhalten alle Personen, die im Vorjahr eine Rente bezogen haben und im Kohorten-Anfangsjahr entweder eine tiefere oder gar keine Rente mehr bezogen haben. Die Beobachtungsperiode wurde in diesem Fall kürzer gewählt als bei den IV-Neuanmeldungen, da es sich bei den Rentenaufhebungen um definitive Beschlüsse handelt.

Abbildung 3: Bildung von Jahreskohorten mit zweijähriger Beobachtungsdauer zur Analyse der Übertrittsrate in die Sozialhilfe



Bemerkung: Erst ab dem Jahr 2010 sind vollständige Angaben zum Bezug von Sozialhilfe vorhanden. Das bedeutet, dass erst die Kohorten ab 2010 diesbezüglich «vollständig» sind. In den Vorjahren sind jedoch sowohl zur IV wie auch zur ALV komplette Angaben vorhanden.

Quelle: Darstellung BASS

³ Mit der 2-jährigen Beobachtungsdauer werden im Rahmen dieser Untersuchung eher kurzfristige Übertritte in die Sozialhilfe betrachtet. Im Rahmen eines dauerhaften Monitorings kann es sinnvoll sein, auch längere Zeitperioden ab einer Rentenaufhebung zu betrachten, da sich in Bezug auf die Sozialhilfe oder auch auf die Erwerbssituation Veränderungen ergeben können.

1.3.3 Methodik

In der vorliegenden Studie werden zum einen deskriptive Analysen präsentiert, die aufzeigen, wie sich IV-Neuanmeldungen, Leistungszusprachen sowie die Einkommenssituation und Übertritte von und zur Sozialhilfe nach einer Anmeldung bei der IV in den letzten Jahren entwickelt haben. Um jedoch, zumindest im Ansatz, kausale Effekte zu messen, ist zusätzlich eine Wirkungsanalyse notwendig. Hierzu werden **kontrafaktische Analysen** durchgeführt. Der Kontrafakt bezeichnet die hypothetische Situation, die sich ergeben hätte ohne IVG-Revisionen. Mit Hilfe von Schätzmodellen wird dabei ermittelt, wie sich ein bestimmter im Fokus stehender Wert (bspw. Rentenzusprachen) über die Zeit entwickelt hätte, wenn über die gesamte Beobachtungsperiode dieselben Zusammenhänge zwischen Kontrollgrössen und dem im Fokus stehenden Wert gegolten hätten wie zu Beginn der Beobachtungsperiode. Veranschaulicht wird das Vorgehen beispielhaft für die Rentenzusprachen. Mittels Schätzmodell für die Kohorte 2006 wird ermittelt, welchen Zusammenhang die Wahrscheinlichkeit einer Rentenzusprache einerseits mit individuellen Merkmalen der bei der IV angemeldeten Personen und andererseits mit exogenen Faktoren wie bspw. regionalen Aspekten oder dem Arbeitsmarkt aufweist. Mit den aus dem Basisjahr geschätzten Koeffizienten wird für die Folgejahre der Anteil an Rentenzusprachen geschätzt. Abweichungen zur tatsächlich beobachteten Entwicklung können mit diesem Vorgehen zwar nicht kausal eindeutig auf die IVG-Revision zurückgeführt werden, jedoch können Effekte der im Modell berücksichtigten Einflussfaktoren ausgeschlossen werden.

Die Koeffizienten werden mit logistischen (Mehrebenen-)Modellen unter Berücksichtigung von individuellen Merkmalen und strukturellen Veränderungen im wirtschaftlich-gesellschaftlichen Kontext geschätzt. Zudem kann mittels Einbezug eines Zeitfaktors überprüft werden, inwieweit es unter Berücksichtigung von sich ändernden Kontextbedingungen über die Zeit betrachtet zu Veränderungen gekommen ist. In den Modellen werden folgende Grössen berücksichtigt:

- Zusammensetzung der Bevölkerung/Individuelle Merkmale: Geschlecht, Alter, Nationalität, Zivilstand
- Regionale Aspekte: Stadt/Land und Sprachregion
- Wirtschaftliche Lage: Arbeitslosenquote
- Erwerbssituation zum Zeitpunkt der IV-Anmeldung (nur bei Modellen zu Leistungszusprachen (bspw. Rentenzusprachen) sowie Erwerbssituation und Sozialhilfebezug im 5. Jahr nach der IV-Anmeldung)

1.3.4 Definitionen und Zuteilungsregeln

■ **Grundgesamtheit** bilden alle versicherten Erwachsenen aus der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz. Für Auswertungen zur Einkommenssituation vier Jahre nach der IV-Anmeldung müssen die Zielpersonen auch vier Jahre nach der Anmeldung noch zur Zielpopulation gehören. Personen, die innerhalb der Beobachtungsperiode verstorben sind, ausgereist sind oder das reguläre Rentenalter erreicht haben, werden deshalb bei den Analysen nicht berücksichtigt.

■ **IV-Neuanmeldung:** IV-Anmeldungen von in der Schweiz lebenden Erwachsenen (18–64 Jahre), die während fünf Jahren vor Anmeldung keine IV-Leistung bezogen haben, gelten als Neuanmeldung. Diese Zeitspanne wurde so definiert, weil nach fünf Jahren ohne Kontakt zur IV die Situation einer Person gänzlich neu überprüft werden muss (Regelung BSV).

■ **Rentenaufhebungen und -herabsetzungen:** Die rentenwirksamen Revisionen werden mit dem Rentenregister ermittelt: Eine rentenwirksame Revision ist demnach gegeben, wenn einer Person mit einer Rente im Dezember des Jahres t diese bis im Dezember des Jahres $t+1$ aufgehoben oder herabgesetzt worden ist.

■ **Abschluss Abklärungsverfahren:** In den Registerdaten sind die Abschlüsse des IV-Abklärungsverfahrens nicht explizit festgehalten. Ein Verfahren wird als abgeschlossen bezeichnet, wenn:

- die Person eine IV-Rente erhält.
- der Ablehnungscode 1 (kein Gesundheitsschaden), 2 (versicherungsmässige Voraussetzungen fehlen) oder 9 (erstmalige Berentung: Invaliditätsgrad unter 40%) vorliegt.
- weder eine interne noch eine externe Abklärungs- oder Eingliederungsmassnahme vorliegt.
- die letzte Massnahme mehr als 12 Monate zurückliegt und weder eine Rente noch eine Ablehnung vorliegt.

■ **Eingliederungsmassnahmen (EM):** Der Begriff der Eingliederungsmassnahme wird als Überbegriff für alle externen Massnahmen zur Unterstützung zur **beruflichen** (Wieder)Eingliederung verwendet. Er umfasst Frühinterventionsmassnahmen (FI), Integrationsmassnahmen (IM) und Massnahmen beruflicher Art (MB). FI gehören zwar gemäss Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) nicht zu den Eingliederungsmassnahmen, sind in diesem Bericht jedoch bei der Nennung von Eingliederungsmassnahmen mitgemeint.⁴ Die Abgabe von Hilfsmitteln und medizinische Massnahmen werden nicht als Eingliederungsmassnahmen gewertet.

■ **Sozialhilfebezug:** Personen in Sozialhilfedossiers mit Leistungsbezug wirtschaftliche Sozialhilfe im Beobachtungszeitraum (Anmeldemonat bei der IV plus/minus ein Monat oder in bestimmtem Jahr nach der IV-Neuanmeldung bzw. der Rentenherabsetzung).

■ **Erwerbstätigkeit:** Definiert als mindestens 250 Fr. AHV-pflichtiges Erwerbseinkommen pro Monat (3'000 Fr./Jahr) im Beobachtungszeitraum (Anmeldemonat bei der IV plus/minus ein Monat oder in bestimmtem Jahr nach der IV-Neuanmeldung bzw. der Rentenherabsetzung). Berücksichtigt wird das Einkommen als Arbeitnehmende, Selbständigerwerbende und Selbständigerwerbende in der Landwirtschaft. Da in den Daten der individuellen Konten (vgl. dazu nächster Abschnitt) jeweils nur die definitive Steuerveranlagung berücksichtigt wird, ist das Einkommen von Selbständigerwerbenden teilweise mit bis zu drei Jahre Verzögerung eingetragen. Diesbezüglich wurden zuerst Sensitivitätsanalysen und dann Korrekturen durchgeführt, welche an den entsprechenden Stellen im Bericht näher erläutert werden.

■ **Arbeitslosenentschädigung (ALE):** Personen mit mindestens einem Taggeldbezug der Arbeitslosenversicherung im Beobachtungszeitraum (Anmeldemonat bei der IV plus/minus ein Monat oder in bestimmtem Jahr nach der der IV-Anmeldung bzw. der Rentenherabsetzung).

1.3.5 Abgrenzung und Bezug zur Sozialhilfeempfängerstatistik und zur Arbeitslosenstatistik

Die Einordnung der Ergebnisse aus der vorliegenden Studie fällt einfacher, wenn man sie zu öffentlich zugänglichen und regelmässig publizierten Kennzahlen in Bezug setzt – namentlich zu solchen der Sozialhilfeempfängerstatistik des Bundesamts für Statistik (BFS) und der Arbeitslosenstatistik des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). Deshalb wird kurz erläutert, inwiefern die Indikatoren der

⁴ Analysen zur Beurteilung der Qualität der Meldungsdaten der IV-Stellen zu Eingliederungsmassnahmen haben gezeigt, dass interne Leistungen der IV-Stellen (Arbeitsvermittlung und Berufsberatung) aufgrund kantonal unterschiedlicher Codierungspraxis nicht zuverlässig und belastbar sind. Dies im Gegensatz zu den extern erbrachten Leistungen, welche mit einer Rechnung hinterlegt sind. Aus diesem Grund wird zwischen intern und extern erbrachten Leistungen unterschieden, wobei der Analysefokus auf den extern erbrachten Leistungen liegt. Weil es sich bei den in den Daten vorhandenen Unschärfen vor allem um unterschiedliche Codierungspraxis in den IV-Stellen handelt, ist es nicht möglich, allfällige Substitutionseffekte von internen zu Gunsten von externen Massnahmen zu identifizieren.

vorliegenden Studie von den regelmässig publizierten Kennzahlen abzugrenzen sind und inwiefern ein Bezug besteht.

Abgrenzung und Bezug zur Sozialhilfeempfängerstatistik des BFS

Das Bundesamt für Statistik (BFS) publiziert in regelmässigen Abständen Informationen zu den Empfänger/innen von wirtschaftlicher Sozialhilfe sowie die Sozialhilfequote nach verschiedenen Merkmalen der Personen anhand der Daten der Sozialhilfeempfängerstatistik (SHS), die auch für die vorliegende Analyse verwendet wurden.⁵

Die Schweizerische Sozialhilfeempfängerstatistik erfasst sämtliche Sozialhilfebeziehenden in drei separaten Teilstatistiken, namentlich:

■ **Wirtschaftliche Sozialhilfe:** Diese Statistik enthält Schweizer/innen und Ausländer/innen, die in der Schweiz Sozialhilfe bezogen haben. Von den Ausländer/innen aus dem Asylbereich enthält sie nur Personen mit mehr als 7 Jahren Aufenthalt in der Schweiz. Von den Ausländer/innen aus dem Flüchtlingsbereich enthält sie vorläufig aufgenommene Flüchtlinge mit Aufenthalt von mehr als sieben Jahren und Flüchtlinge mit Asyl, bei denen seit Einreichung des Asylgesuchs mehr als 5 Jahre vergangen sind. Die Quote der wirtschaftlichen Sozialhilfe bezieht sich auf die Anzahl Beziehender in der ständigen Wohnbevölkerung (STATPOP).

■ **Sozialhilfe im Flüchtlingsbereich (SH-FlüStat):** Diese Statistik enthält Flüchtlinge mit Asyl (B), bei denen seit Einreichung des Asylgesuchs höchstens fünf Jahre vergangen sind, und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Ausweis F), die seit höchstens sieben Jahren in der Schweiz sind.

■ **Sozialhilfe im Asylbereich (SH-AsylStat):** Diese Statistik enthält Daten zu den sozialhilfebeziehenden Asylsuchenden (Ausweis N) und vorläufig aufgenommenen Personen (Ausweis F) mit höchstens sieben Jahren Aufenthalt in der Schweiz.

Die Ergebnisse zur **wirtschaftlichen Sozialhilfe** des BFS zeigen, dass im Jahr 2017 278'375 Personen in der Schweiz während mindestens einem Monat Leistungen der Sozialhilfe erhalten haben. Die Sozialhilfequote im Jahr 2017 betrug 3.3 Prozent.

Die vorliegende Studie stützt sich ebenfalls auf die Sozialhilfeempfängerstatistik zur wirtschaftlichen Sozialhilfe. **Anders als in den Auswertungen des BFS werden in der vorliegenden Studie aber Personen unter 18 Jahren und Personen im AHV-Rentenalter ausgeschlossen.** Da AHV-Rentner/innen mit beschränkten finanziellen Mitteln in der Regel Ergänzungsleistungen beziehen, liegt die Sozialhilfequote der Personen im Erwerbsalter mit 3.6% etwas über der gesamtschweizerischen Quote. Der Sozialhilfebezug von Asylsuchenden (Ausweis N) und vorläufig Aufgenommenen (Ausweis F) sowie anerkannten Flüchtlingen mit einer verhältnismässig kurzen Aufenthaltsdauer (5 bzw. 7 Jahren) wird nicht berücksichtigt. Diese Personengruppe ist unter den IV-Neuanmeldungen jedoch kaum vertreten (durchschnittlich rund 175 Personen pro Jahr, was rund 0.3% der jährlichen IV-Neuanmeldungen entspricht).

Abgrenzung und Bezug zur Arbeitslosenquote gemäss SECO

Die **Arbeitslosenzahlen des SECO** enthalten jene arbeitslosen Personen, die Ende des **Monats bei einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) gemeldet** sind. Dabei ist unerheblich, ob diese Person Taggelder von der Arbeitslosenversicherung (ALV) bezieht oder nicht. Ausschlaggebend ist einzig, dass eine arbeitslose Person beim RAV zur Stellensuche gemeldet ist und als vermittelbar gilt. Personen, die beispielsweise einem Zwischenverdienst nachgehen, ein Programm zur vorübergehenden Beschäftigung besuchen oder solche, die in der ALV eine längere Weiterbildung besuchen,

⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende.html>

zählen zu den nicht vermittelbaren Personen und gelten deshalb nicht als arbeitslos. Basis zur Berechnung der Arbeitslosenquote bildet die Anzahl Erwerbspersonen.

Die Arbeitslosenquote des SECO bezieht sich zudem jeweils auf einen **Stichtag per Ende Monat**, beziehungsweise den Jahresdurchschnitt der monatlichen Arbeitslosenquote. Im Jahr 2017 betrug die Arbeitslosenquote gemäss Definition des SECO 3.1 Prozent (Quelle: SECO). Kumuliert über das Jahr 2017 waren 8.3 Prozent (384'000 Personen) in mindestens einem Monat arbeitslos.⁶

Die **vorliegende Studie bezieht sich auf Taggeld-Leistungen der Arbeitslosenversicherung**. Als ALV-Taggeldbezüger/in zählt, wer Leistungen erhält, unabhängig davon, ob die Person beispielsweise einem Zwischenverdienst oder einem Programm zur vorübergehenden Beschäftigung nachgeht. Zudem beziehen sich die Auswertungen der vorliegenden Studie jeweils auf ein Kalenderjahr. Wie bei der Sozialhilfe wird hier auch beim ALV-Taggeldbezug analysiert, welcher Anteil der Personen im Verlauf eines Kalenderjahres Taggelder erhalten hat. Im Gegensatz zu den Berechnungen des SECO werden alle Personen im Erwerbsalter zur Quotenberechnung und nicht nur Erwerbstätige und Erwerbslose herangezogen. Die im Bericht ausgewiesenen Quoten zum Bezug von ALV-Taggeld sind daher mit den Zahlen des SECO nicht direkt vergleichbar.

Des Weiteren gilt zu bedenken, dass der Bezug von ALV-Taggeldern in der Regel nur möglich ist, wenn man vorher erwerbstätig war und eine Beitragszeit erarbeitet hat.

1.4 Kontextuelle Einbettung der Untersuchung

Bevor die Ergebnisse der Datenanalysen vorgestellt werden, werden einige für die Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung wie auch für die Sozialhilfe wichtige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen der Periode 2003 bis 2017/18 in aller Kürze vorgestellt.⁷

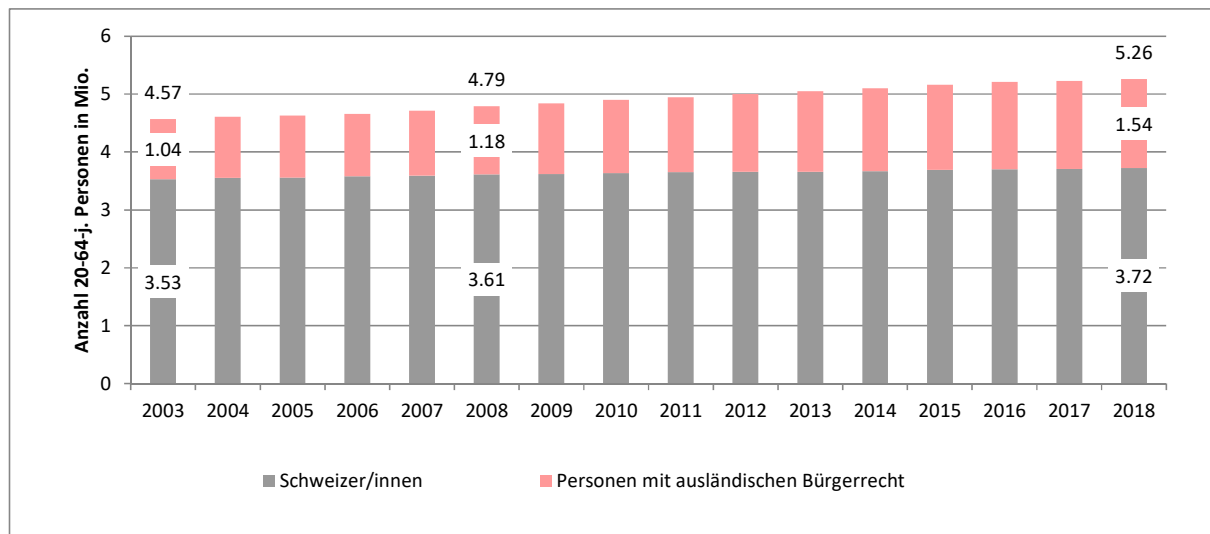
Demografische Entwicklung

Seit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens (FZA) im Jahr 2002 ist die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz um 1.2 Mio. gestiegen, von 7.3 Mio. (2002) auf 8.5 Mio. (2018). Über die Hälfte des Zuwachses ist auf die Zuwanderung von Personen aus dem Ausland, insbesondere aus Staaten, die dem FZA unterstellt sind zurückzuführen. So ist auch der Anteil der ausländischen Bevölkerung in diesem Zeitraum insgesamt von 20.2 Prozent auf 25.1 Prozent angestiegen, im Alterssegment der 20- bis 64-Jährigen von 22.5 Prozent auf 29.3 Prozent. Gleichzeitig mit dem Bevölkerungswachstum ist auch das durchschnittliche Alter der ständigen Wohnbevölkerung um rund 2 ½ Jahre angestiegen. Nicht nur der Anteil der Bevölkerung im AHV-Rententalter ist angestiegen, sondern auch der Anteil von eher älteren Personen an der Erwerbsbevölkerung wie auch die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist angestiegen. Dies gilt sowohl für Personen mit als auch ohne Schweizer Bürgerrecht. So ist beispielsweise der Anteil der 40- bis 64-jährigen Schweizer/innen am Total der 20- bis 64-jährigen Schweizer/innen von 35.0 Prozent auf 36.3 Prozent und derjenige der 40- bis 64-jährigen ausländischen Bevölkerung von 30.7 Prozent auf 33.5 Prozent angestiegen. Sowohl Bevölkerungswachstum wie auch die demografische Alterung sind in Zusammenhang mit Entwicklungen bei den IV-Anmeldungen wie auch den Leistungszusprachen in den Sozialversicherungen wichtig, insbesondere bei der Invalidenversicherung.

⁶ Diese Angabe zum kumulierten Anteil arbeitsloser Ausländer/innen wurde vom SECO berechnet und zur Verfügung gestellt.

⁷ Die Texte und Grafiken zu den Bereichen «Wirtschaftliche Entwicklung», «Verlagerung von Stellen und Beschäftigten in den dritten Sektor» und «Steigende Nachfrage nach Erwerbspersonen mit Tertiärabschluss» stammen aus der vom Büro BASS im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO verfassten Überblicksstudie zur Situation der Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Arbeitsmarkt (Rudin/Guggisberg et al. 2018).

Abbildung 4: Anzahl 20–64-jährige Personen der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz, 2003–2018

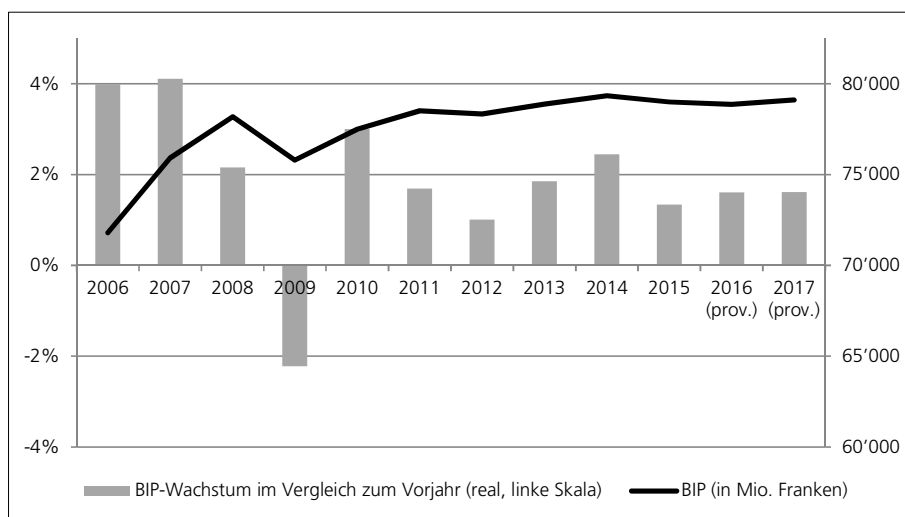


Quelle: Bundesamt für Statistik (2019; Tabellen zur Bevölkerungsstatistik T 01.02.03.03)

Wirtschaftliche Entwicklung

Die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt in den letzten 15 Jahren waren geprägt durch eine Rezession (negatives Wachstum des Bruttoinlandprodukts) im Jahr 2009 in Folge der Finanzkrise. **Abbildung 5** zeigt das Wachstum des realen Bruttoinlandprodukts (BIP) sowie das BIP pro Kopf. Es ist klar ersichtlich, dass nach 2009 eine konjunkturelle Erholung einsetzte, wobei das Wachstum des BIP pro Kopf verhalten ausfällt. Im Rahmen der durchgeführten kontrafaktischen Analysen wurde die Entwicklung der kantonalen Arbeitslosenquote mitberücksichtigt.

Abbildung 5: Entwicklung des BIP-Wachstums und des BIP pro Kopf, 2006–2017, zu laufenden Preisen



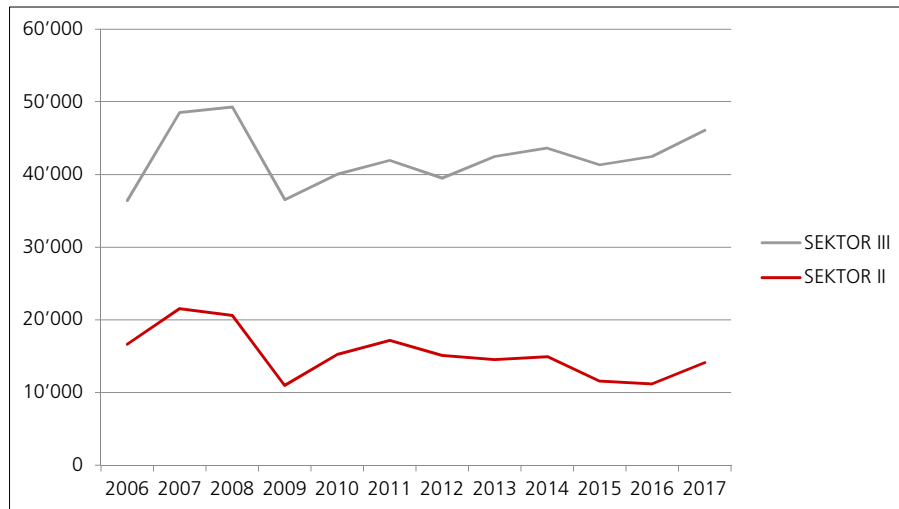
Quelle: BFS – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR). Darstellung BASS

Verlagerung von Stellen und Beschäftigten in den dritten Sektor

Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ist zudem geprägt von einer Verlagerung von Stellen und Beschäftigten in den dritten Sektor, den Dienstleistungssektor. Wie **Abbildung 6** zeigt, ist die Anzahl der offenen Stellen im dritten Sektor in der Tendenz zunehmend, während im zweiten Sektor (Industrie)

deutlich weniger offene Stellen zu verzeichnen sind, mit insgesamt sinkender Tendenz. Die zunehmende Relevanz des dritten Sektors zeigt sich auch in der Entwicklung der Anzahl Beschäftigten (nicht abgebildet). Für alle drei Sozialwerke, die Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe ist dies insofern relevant, weil dies zusammen mit der steigenden Nachfrage nach Erwerbspersonen mit Tertiärabschluss sowohl für den Stellenerhalt wie auch die Wiedereingliederung schwierigere Bedingungen sein dürften.

Abbildung 6: Anzahl der offenen Stellen im zweiten und dritten Sektor, 2006–2016



Quelle: BESTA (BFS 2017). Darstellung BASS

Ergebnisse

2 Entwicklung der IV-Neuanmeldungen 2005–2017

Das Wichtigste in Kürze

In der Periode 2005 bis 2017 hat sich die Anzahl **Anmeldungen bei der IV um rund einen Drittel erhöht**, von 42'610 auf 56'720. Während in den Jahren 2005 bis 2007 die Zahl der Anmeldungen noch zurückgegangen ist, sind in den Jahren ab 2008, dem Jahr des Inkrafttretens der 5. IVG-Revision die Anmeldezahlen mit wenigen Ausnahmen jedes Jahr angestiegen. Ein Teil des Anstiegs ist auf die Zunahme der Bevölkerung zurückzuführen, die in derselben Periode um elf Prozent gewachsen ist. Auch die Alterung der Bevölkerung spielt bezüglich der Zunahme der Anzahl Anmeldungen eine Rolle, da mit zunehmendem Alter eine IV-Anmeldung wahrscheinlicher wird. Der Anstieg ist jedoch auch eine Folge der Neuausrichtung der Invalidenversicherung, welche spätestens mit dem Inkrafttreten der 5. IVG-Revision verstärkt das Ziel verfolgt, Personen mit dem Risiko einer längerdauernden gesundheitlichen Einschränkung möglichst frühzeitig zu erfassen. Vermehrte IV-Neuanmeldungen von Sozialhilfebeziehenden spielen dagegen nur eine marginale Rolle.

Die Anmeldequote ist damit zwischen 2007 und 2017 um 28 Prozent angestiegen. Während sich ein Jahr vor dem Inkrafttreten der 5. IVG-Revision im 2007 pro 100'000 18- bis 64-Jährige noch 830 Personen bei der IV angemeldet haben (0.83%), sind es im Jahr 2017 1'060 (1.06%). Die Steigerung der Anmeldequote ist weitgehend auf Personen unter 50 Jahre zurückzuführen und nicht auf 50- bis 64-Jährige, bei denen die Anmeldequote im 2017 trotz leichtem temporärem Anstieg in den letzten Jahren in etwa wieder dem Niveau von 2005 entspricht. Hinsichtlich der Zusammensetzung der Neuanmeldungen zeigt sich folgendes Bild: Der Anteil der Personen ab 50 Jahre am Total aller IV-Anmeldungen ist in der gesamten Beobachtungsperiode ab 2005 von 50 Prozent auf 48 gesunken, bei den 35- bis 49-Jährigen von 33 auf 31. Demgegenüber ist der Anteil der 18- bis 34-Jährigen am Total aller Anmeldungen von 16 auf 21 Prozent angestiegen.

Ob und in wieweit eine Zu- oder Abnahme von bestimmten Krankheiten oder Krankheitsbildern im Zeitverlauf zu einer Veränderung der IV-Anmeldequote geführt hat, kann nicht überprüft werden, da Informationen zu gesundheitlichen Einschränkungen (Invaliditätsursache) bei der Anmeldung nicht erhoben werden.

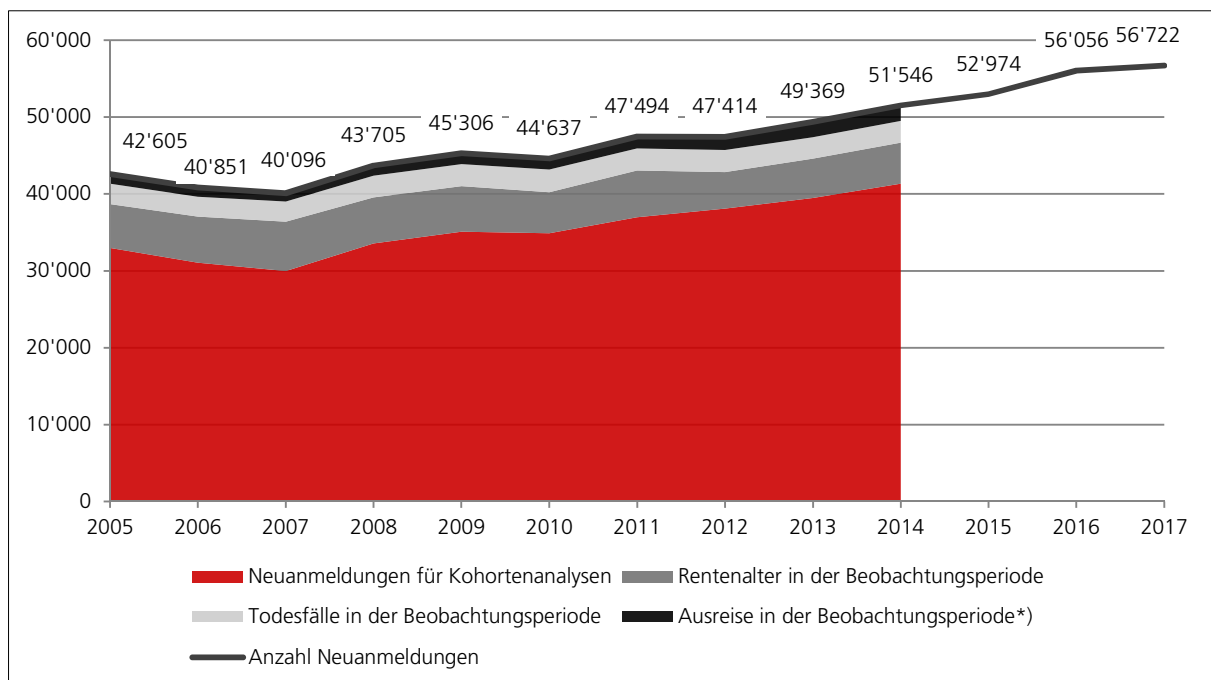
In diesem Kapitel werden die wichtigsten Entwicklungen und Veränderungen bei den Neuanmeldungen für die Zeitperiode 2005 bis 2017 beschrieben. Eine IV-Anmeldung wird als Neuanmeldung gewertet, wenn die Person während mindestens **fünf Jahren vor der Anmeldung keine Leistungen** der IV bezogen hat.⁸ Die Ergebnisse der Analysen beruhen auf IV-Neuanmeldungskohorten der Jahre 2005 bis 2017. Die Kohorten umfassen neu angemeldete Personen ab 18 Jahren. Nebst den Entwicklungen bei den IV-Neuanmeldungen wird in den weiteren Kapiteln aufgezeigt, welche Leistungen Personen, die sich bei der IV angemeldet haben, während und nach dem Abschluss des IV-Verfahrens erhalten und aus welchen Quellen sie im fünften Jahr nach der IV-Anmeldung Einkommen beziehen.

⁸ Eine Person kann (maximal) in drei Kohorten Einzug finden (z.B. 2005, 2011, 2017). Konkret entsprechen die 618'775 berücksichtigten Neuanmeldungen 605'473 Personen. Demnach wurden maximal 13'302 Personen in mehr als einer Kohorte berücksichtigt.

Die Situationsanalyse bezüglich Einkommens- und Erwerbssituation vier Jahre nach der IV-Anmeldung beschränkt sich auf zehn Kohorten (2005 bis 2013), weil nur dann auch die Personen der letzten Kohorte über 4 Jahre hinweg beobachtet werden können.

Für die Analysen, die sich mit dem Geschehen nach einer Neuanmeldung befassen, werden nur diejenigen Personen betrachtet, welche innerhalb der vierjährigen Beobachtungsperiode nicht ins AHV-Rentenalter übertreten (Personen im Rentenalter beziehen nur in Ausnahmefällen noch Sozialhilfe und erhalten anstatt einer IV-Rente eine AHV-Rente). Auch Personen, die zwischen der Neuanmeldung und dem Ende des vierten Jahres verstorben sind, sowie Personen, die die Schweiz innerhalb dieser Zeitspanne verlassen haben, werden nicht berücksichtigt. Pro Kohorte betrifft dies jeweils rund 10'000 Personen, wobei der grösste Teil Übertritte ins AHV-Rentenalter sind, gefolgt von rund 2'000 Todesfällen pro Jahr (vgl. dazu **Abbildung 7**).

Abbildung 7: IV-Neuanmeldungen von 18- bis 64-jährigen Personen in der Schweiz sowie Todesfälle, Übertritte ins ordentliche Rentenalter und Ausreisen während des Beobachtungszeitraums (Anmeldejahr plus vier Jahre)



*) Personen, die per 31.12 nicht in der Wohnbevölkerung registriert sind. Werte für die Kohorten 2005 und 2014 sind geschätzt. Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. STATPOP 2010–2017, BFS. Berechnungen BASS

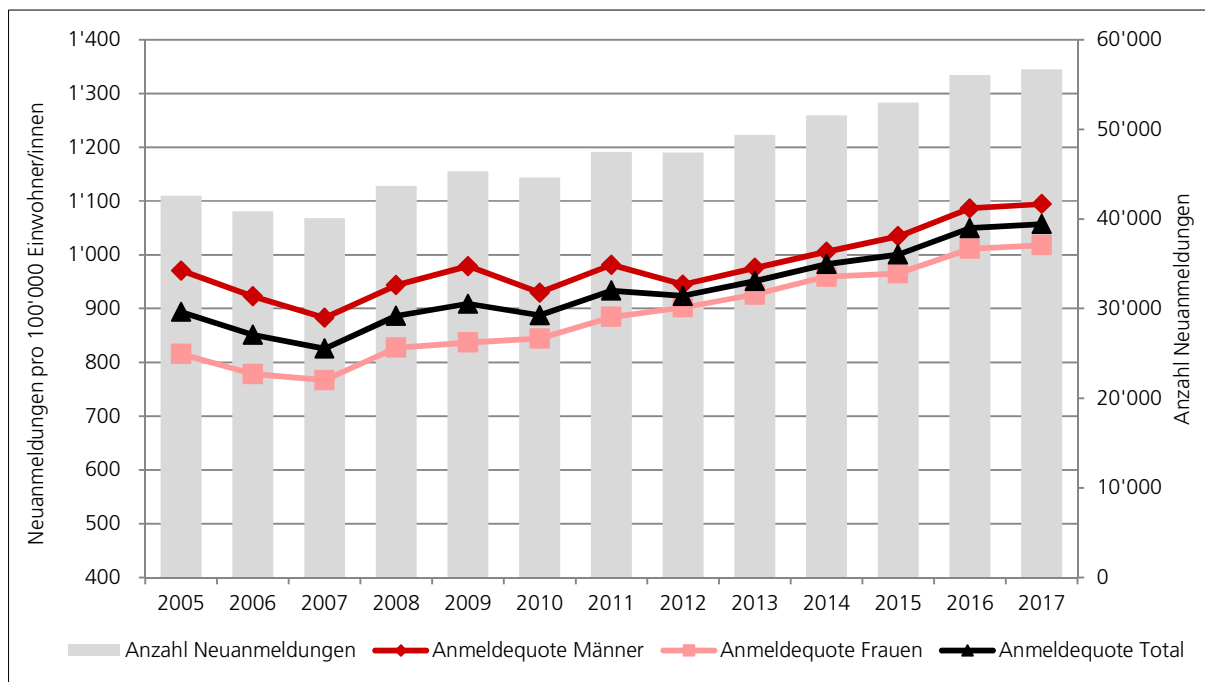
2.1 Entwicklung der Fallzahlen und der Anmeldequoten

Nach dieser einleitenden Bemerkung zum Analysesample wenden wir den Blick nun auf die **jährliche Anzahl der IV-Neuanmeldungen**. Während in den Jahren 2005 bis 2007 die Zahl der Anmeldungen von gut 42'000 auf rund 40'000 zurückgegangen ist, sind in den Jahren ab 2008, dem Jahr des Inkrafttretens der 5. IVG-Revision, 2008 die Anmeldezahlen mit wenigen Ausnahmen jedes Jahr angestiegen und haben 2017 einen Höchststand von gut 56'000 erreicht, was einer Zunahme seit 2007 um gut 40 Prozent entspricht. Ein Teil davon ist auf die Zunahme der Bevölkerung sowie die Alterung der Bevölkerung zurückzuführen. In der Periode 2008 bis 2017 ist die Bevölkerung im Erwerbsalter ab 20 Jahren um rund elf Prozent angestiegen (vgl. Abbildung 4).

In **Abbildung 8** ist die Anzahl der Personen mit IV-Neuanmeldung (graue Säulen, rechte Achse) und deren Anteil an der versicherten Bevölkerung (Linien, linke Achse) dargestellt. Demnach hat neben

dem Anstieg der absoluten Anzahl IV-Neuanmeldungen auch ein relativer Anstieg in Bezug zur Bevölkerungsgrösse stattgefunden. Auf 100'000 Einwohner/innen haben sich im 2017 rund 1'060 Personen angemeldet (1.06%). Im Jahr 2007, dem tiefsten Stand in der betrachteten Periode ab 2005, waren es noch rund 830 Personen pro 100'000 Einwohner/innen (0.83%). Auf 1'000 Einwohner/innen melden sich demnach im 2017 28% mehr an als im 2007. Wie auch aus der Abbildung zu sehen ist, melden sich Frauen deutlich weniger häufig bei der IV an, wobei sich die Unterschiede insbesondere ab 2012 deutlich verringert haben.

Abbildung 8: IV-Neuanmeldungen pro 100'000 Einwohner/innen (18-J. bis Rentenalter) nach Geschlecht und Anzahl Neuanmeldungen

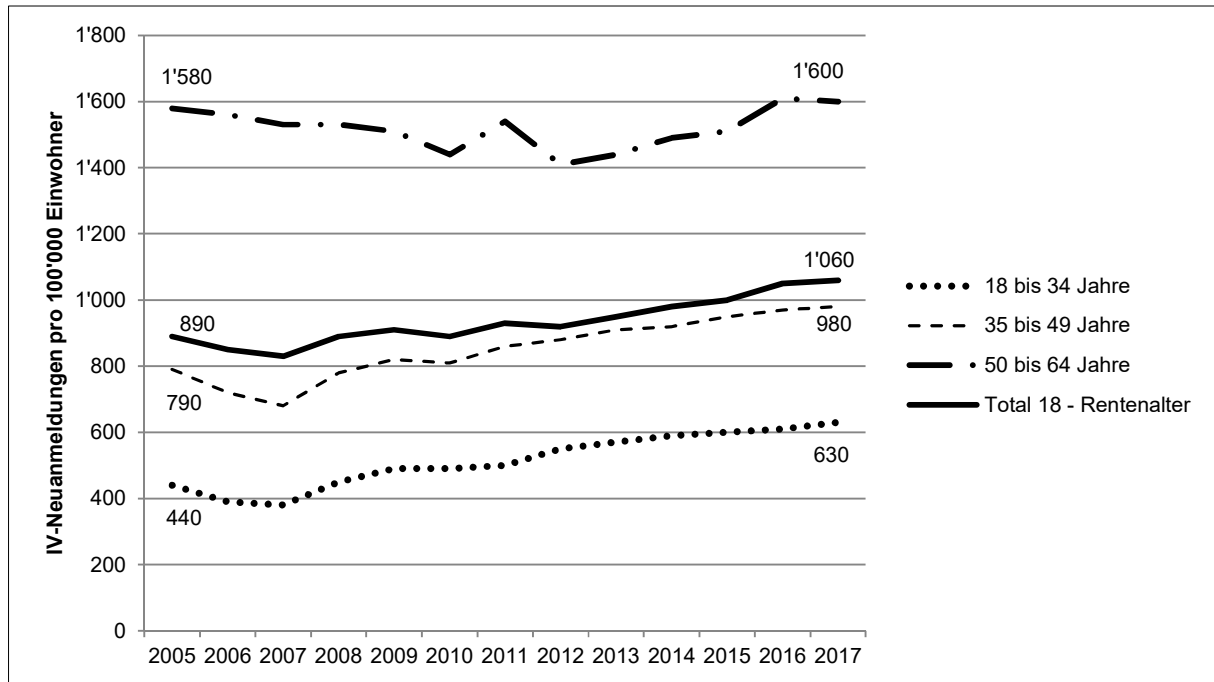


Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Berechnungen BASS

In Bezug auf das Alter und die Altersverteilung der IV Neuanmeldungen zeigt sich ein aufschlussreiches Bild. Grundsätzlich nimmt mit zunehmendem Alter die Wahrscheinlichkeit einer Anmeldung bei der Invalidenversicherung zu. Das war 2005 so und gilt auch für das Jahr 2017, wie aus den Anmeldequoten für die verschiedenen Altersklassen aus **Abbildung 9** ersichtlich wird. So haben sich 2017 von 100'000 50- bis 64-Jährigen 1'600 Personen bei der IV angemeldet (Anmeldequote 1.6%). Bei den 35- bis 49-Jährigen sind es mit 980 (0.98%) und bei den 18- bis 34-Jährigen mit 630 (0.63%) deutlich weniger. Im Durchschnitt ergibt dies für das 2017 rund 1'060 Anmeldungen auf 100'000 Personen (Anmeldequote 1.06%). Im Vergleich zu 2005 (890 Anmeldungen pro 100'000 Personen) ist die Anmeldequote um 0.17 %-Punkte angestiegen. Die Entwicklung ist jedoch nicht für alle Altersgruppen identisch verlaufen. Im Alterssegment der über 50-Jährigen ist die Anmeldequote mit einem einmaligen Ausschlag nach oben (2011) zwischen 2005 und 2012 von 1'580 auf 1'410 gesunken und lag 2017 wieder in etwa auf dem Niveau von 2005 (1'600 auf 100'000 Personen). Anders sieht die Entwicklung bei den beiden jüngeren Altersklassen aus. Diese verläuft auf unterschiedlichem Niveau ähnlich. Die Anmeldequoten sinken in den ersten Jahren ab 2005, erreichen im Jahr 2007 einen Tiefststand und steigen dann über die nächsten Jahre relativ kontinuierlich an. Der Anstieg bei den jungen Personen (18- bis 34-Jährige) ist dabei noch etwas ausgeprägter als bei der nächsthöheren Altersgruppe der 35- bis 49-Jährigen. Mit der beschriebenen Entwicklung hat sich der Anteil der 18-

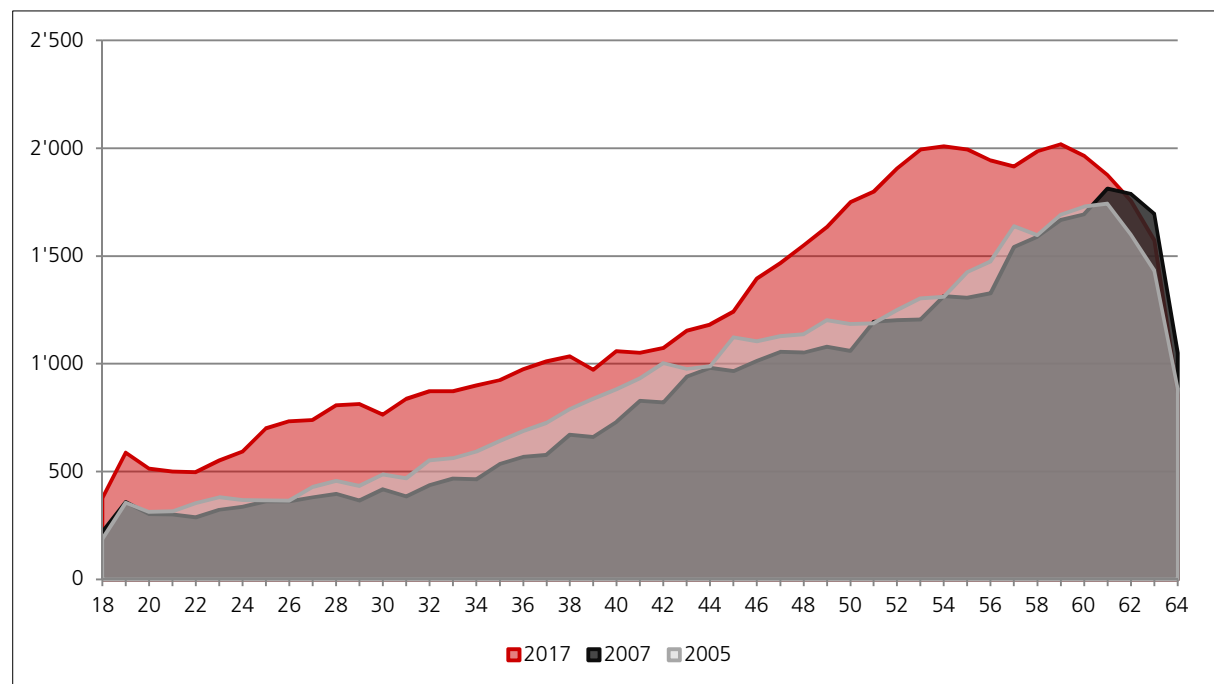
bis 34-Jährigen am Total aller Neuanmeldungen von 16 Prozent (2005) auf 21 Prozent (2017) erhöht. Trotz diesen unterschiedlichen altersspezifischen Entwicklungen der Anmeldequote zeigt ein Blick auf die Zusammensetzung der Neuanmeldungen sehr deutlich, dass die Gruppe der über 50-Jährigen weiterhin mit Abstand die grösste ist.

Abbildung 9: Anzahl IV-Neuanmeldungen pro 100'000 Einwohner/innen nach Altersklasse, 2005 bis 2017



Anmeldungen pro 100'000 Einwohner/innen der jeweiligen Altersklasse, gerundet
 Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Berechnungen BASS

Abbildung 10: Verteilung aller IV-Neuanmeldungen nach Alter und Jahr der IV-Neuanmeldung



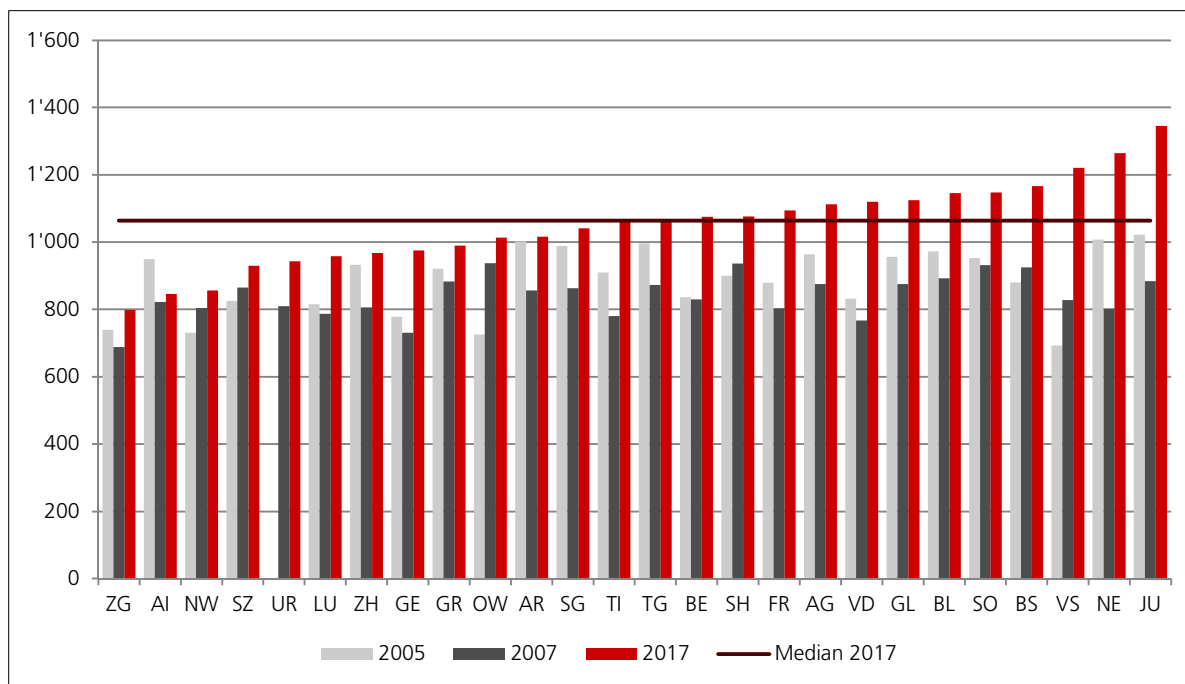
Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Berechnungen BASS

Der Anteil der Personen ab 50 Jahre am Total aller IV-Anmeldungen ist in der Beobachtungsperiode 2005-2017 von 50 Prozent (2005: 21'450) auf 48 Prozent (2017: 27'340) gesunken, bei den 35- bis 49-Jährigen von 33 Prozent (2005: 14'160) auf 31 Prozent (2017: 17'720). Demgegenüber ist der Anteil der 18- bis 34-Jährigen am Total aller Anmeldungen von 16 (2005: 6'990) auf 21 Prozent (2017: 11'670) angestiegen. Während sich im 2005 Personen zwischen 57 und 61 Jahren am häufigsten bei der IV angemeldet haben, hat sich dies im Zeitverlauf vorverschoben. Im 2017 melden sich 52- bis 57-Jährige in etwas gleich häufig an wie 60-Jährige (**Abbildung 10**). Obwohl die Anmeldequote der 50- bis 64-Jährigen zwischen 2005 und 2017 konstant blieb, ist die Anzahl der Anmeldungen von Personen dieses Alterssegments aufgrund der demografischen Alterung deutlich angestiegen.

Kantonspezifische Entwicklungen

Die Heterogenität bezüglich der Anmeldequote ist unter den Kantonen relativ stark ausgeprägt (vgl. **Abbildung 11**). So haben sich 2017 im Kanton Zug rund 800 von 100'000 Einwohner/innen bei der IV angemeldet (0.8%), im Jura lag die Zahl bei 1'150 pro 100'000 Einwohner/innen (1.15%)

Abbildung 11: IV-Neuanmeldungen pro 100'000 Einwohner/innen (18-J. bis Rentenalter) nach Kanton und Jahr der IV-Neuanmeldung



Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Berechnungen BASS

In allen Kantonen sind die Anmeldequoten zwischen 2007, vor der 5. IVG-Revision, und 2017 angestiegen, wobei der Anstieg in den Westschweizer Kantonen inklusive Wallis und Freiburg besonders ausgeprägt ist. Deutlich geringere Zuwachsraten sind in den meisten Kantonen der Innerschweiz sowie Zürich, Graubünden, Schaffhausen und den beiden Appenzell zu beobachten.

Nationalität

Die Anmeldequoten der Schweizer/innen und ausländischen Staatsbürger/innen unterscheiden sich nur sehr geringfügig. Pro 100'000 Personen im Erwerbsalter mit Schweizer Bürgerrecht meldeten sich 2017 1'039 Personen bei der IV an, bei der ausländischen Bevölkerung lag der Wert bei rund 1'101 Personen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die ausländische Bevölkerung im Durchschnitt etwas jünger ist als die Schweizerische und die Rechtsansprüche von in der Schweiz lebenden Ausländerin-

nen und Ausländern nicht für alle dieselben sind. Aus **Tabelle 1** wird ersichtlich, dass zwischen 2010 und 2017 die Anmeldequote der ausländischen Bevölkerung leicht stärker zugenommen hat (+21%) als bei den Schweizer/innen (+18%). Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass das durchschnittliche Alter der ausländischen Bevölkerung über die letzten Jahre etwas stärker angestiegen ist als jenes der Schweizer/innen. Obwohl die Anmeldequote von Schweizer/innen und Ausländer/innen in etwa gleich hoch ist, steigt der Anteil der Personen mit ausländischer Nationalität am Total aller IV-Neuanmeldungen von 26 Prozent (2010: 11'700 Personen) auf 30 Prozent (2017: 17'100), da die ausländische Wohnbevölkerung in den letzten Jahren stärker gewachsen ist als die Bevölkerung mit Schweizer Nationalität.

Tabelle 1: IV-Neuanmeldungen pro 100'000 Einwohner/innen (18-J. bis Rentenalter) nach Staatsangehörigkeit bei der IV-Neuanmeldung

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2010 bis 2017	Veränderung 2013 bis 2017
Schweiz	877	939	901	936	971	980	1'030	1'039	18%	11%
Total Ausländer/innen	910	920	986	993	1'014	1'052	1'099	1'101	21%	11%
Total	886	934	924	951	983	1'001	1'050	1'057	19%	11%

Anmerkung: Die verfügbaren Daten zur versicherten Bevölkerung lassen keine Differenzierung nach Nationalität und Alter vor 2010 zu.

Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. STATPOP 2010–2017, BFS. Berechnungen BASS

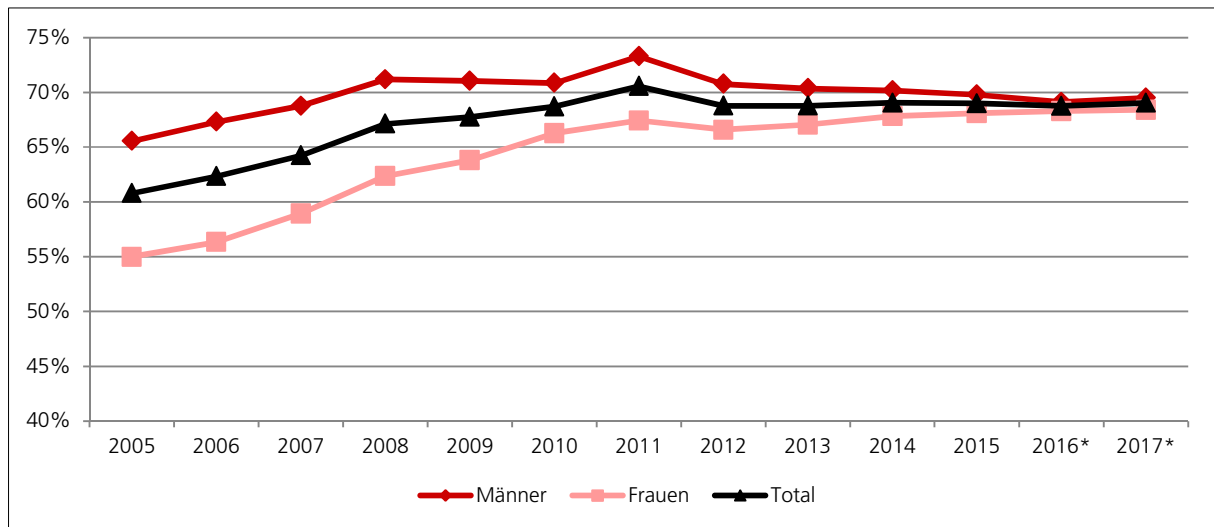
Bezüglich des **Aufenthaltsstatus** lässt sich festhalten: Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene melden sich gemessen an der Grösse der Bevölkerung häufiger bei der IV an (1.3%) als Schweizer/innen (1.0%) und Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (1.1%). Der Anteil dieser Gruppe ist jedoch klein: Im Jahr 2017 handelte es sich bei 726 Personen der rund 57'000 IV-Neuanmeldungen um Flüchtlinge oder Vorläufig Aufgenommene. Sie machten damit geringe 1.4% der IV-Neuanmeldungen aus.

2.2 Erwerbssituation zum Zeitpunkt der IV-Neuanmeldung

Die Invalidenversicherung verfolgte mit den jüngsten IVG-Revisionen das Ziel, gesundheitlich gefährdete Personen möglichst frühzeitig zu erreichen. Aus diesem Grund wurden mit der 5. IVG-Revision im 2008 u.a. die Meldung zur Früherfassung (FE) und die Frühinterventionsmassnahmen (FI) eingeführt. Damit sollten auch Personen erreicht werden, die zum Zeitpunkt ihrer IV-Anmeldung ihre Stelle nicht bereits aufgrund gesundheitlich bedingter Leistungseinbussen verloren haben. **Abbildung 12**, **Abbildung 13** und **Abbildung 14** zeigen, wie sich die Erwerbssituation der bei der IV angemeldeten Personen zum Zeitpunkt ihrer Anmeldung über die Zeit verändert.

Zwischen 2005 und 2011 steigt der Anteil an Personen, die zum Zeitpunkt ihrer Anmeldung bei der Invalidenversicherung noch erwerbstätig sind bzw. noch ein Erwerbseinkommen erzielen, von 61 Prozent auf 71 Prozent, sinkt 2012 leicht ab und bleibt ab diesem Zeitpunkt konstant auf 69 Prozent. Die Entwicklung verläuft zwischen den Geschlechtern leicht unterschiedlich. Es ist möglich, dass Männer von der Finanzkrise ab 2008 stärker betroffen waren als Frauen. So ist der Anstieg der Personen, die sich bei der IV anmelden und gleichzeitig auch Taggelder der Arbeitslosenversicherung beziehen, in den Jahren 2009 und 2010 bei den Männern etwas ausgeprägter als bei den Frauen.

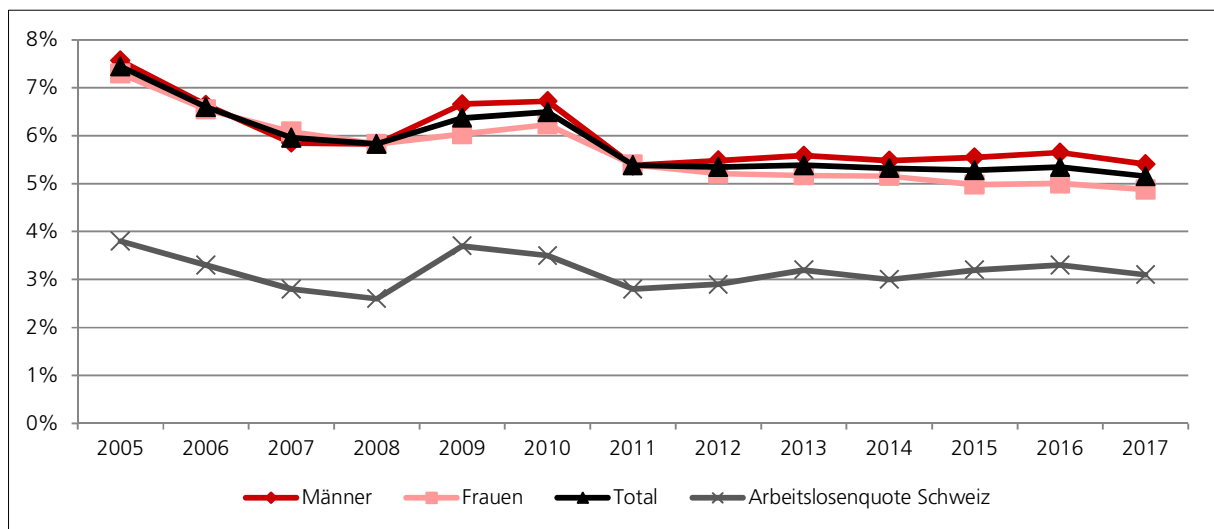
Abbildung 12: Anteil der bei der Anmeldung Erwerbstätigen (+/- 1 Monat) am Total aller IV-Neuanmeldungen



*) Da die Einträge der Selbständigerwerbenden in den individuellen Konten mit mehrjähriger Verzögerungen erfolgen, wurde der Anteil der Selbständigerwerbenden der Kohorte 2011 auf die Folgejahre extrapoliert. Von der Kohorte 2011 waren 4 Jahre später 4.4% der Personen selbständigerwerbend.
 Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS. Berechnungen BASS

Insgesamt entwickelt sich der Anteil der Personen, die zum Zeitpunkt der IV-Anmeldung ein **Taggeld der Arbeitslosenversicherung** erhalten, in etwa parallel zur allgemeinen Lage auf dem Schweizer Arbeitsmarkt (Abbildung 13).

Abbildung 13: Anteil Personen mit ALV-Taggeldbezug bei der Anmeldung (+/- 1 Monat) am Total aller IV-Neuanmeldungen



Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS. Berechnungen BASS

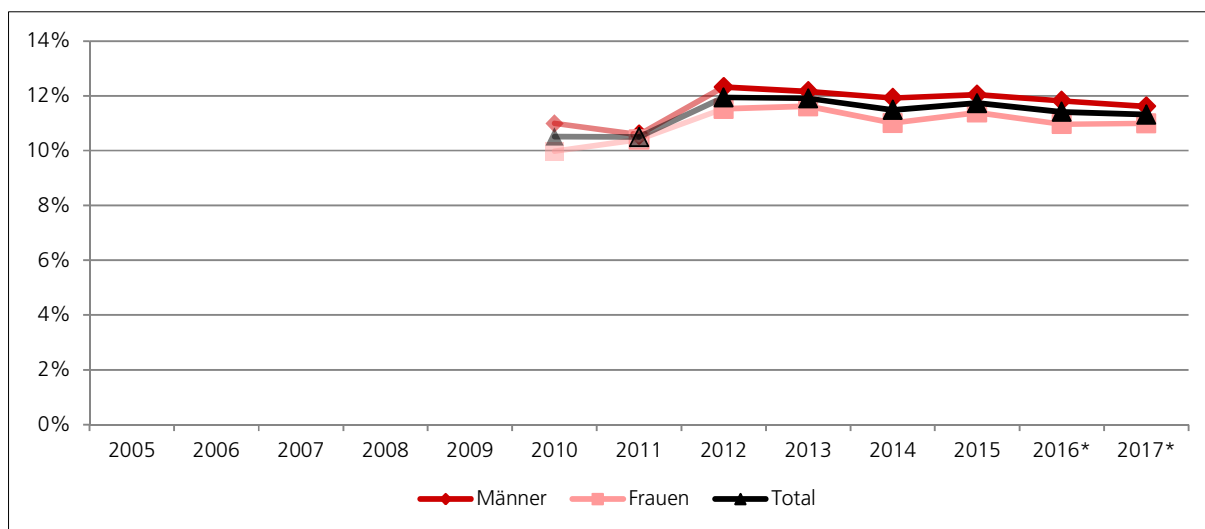
Je nach IV-Anmeldekohorte beziehen zwischen rund 5 und 7 Prozent zum Zeitpunkt der IV-Anmeldung Taggelder der Arbeitslosenversicherung.⁹ Nach der Rezession 2009 sinkt der Anteil der Taggeldbeziehenden unter das Niveau von 2008. Dies könnte eine Folge der Strategie zur frühzeiti-

⁹ Die Anteile bei den IV-Neuanmeldungen sind nicht mit der allgemeinen Arbeitslosenquote vergleichbar, vgl. dazu Kapitel 1.3.5.

gen Erfassung von gefährdeten Personen bei der IV sein: Personen sind zum Zeitpunkt der IV-Anmeldung häufiger erwerbstätig und ein allfälliger Bezug von ALV-Taggeldern erfolgt damit erst nach der IV-Anmeldung.

Zwischen 10% und 12% der Personen, die sich bei der IV anmelden, beziehen zum Zeitpunkt ihrer Anmeldung (+/- 1 Monat) **Sozialhilfe** (Abbildung 10, 2010: 4'690 Personen; 2017: 6'420). Der Anteil ist zwischen 2010 und 2012 leicht gestiegen und nimmt danach wieder leicht ab. Der «Knick» bei den Männern im Jahr 2011 lässt sich durch einmalig deutlich mehr Neuanmeldungen bei den Männern erklären. Dies dürfte u.a. mit der Pauschalvergütung von **Hörgeräten** ab dem 1. Juli 2011 zusammenhängen. Die Änderung führte zu einer erhöhten Zahl von Anmeldungen von Versicherten, die noch nach dem alten System entschädigt werden wollten. Rund 0.2 %-Punkte der Steigung zwischen 2010 und 2012 kann zudem durch die verbesserte Datenqualität der Sozialhilfestatistik erklärt werden.¹⁰

Abbildung 14: Anteil der Sozialhilfebeziehenden bei der Anmeldung (+/- 1 Monat) am Total aller IV-Neuanmeldungen



Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017 und SHIVALV 2010–2017, BSV. Berechnungen BASS

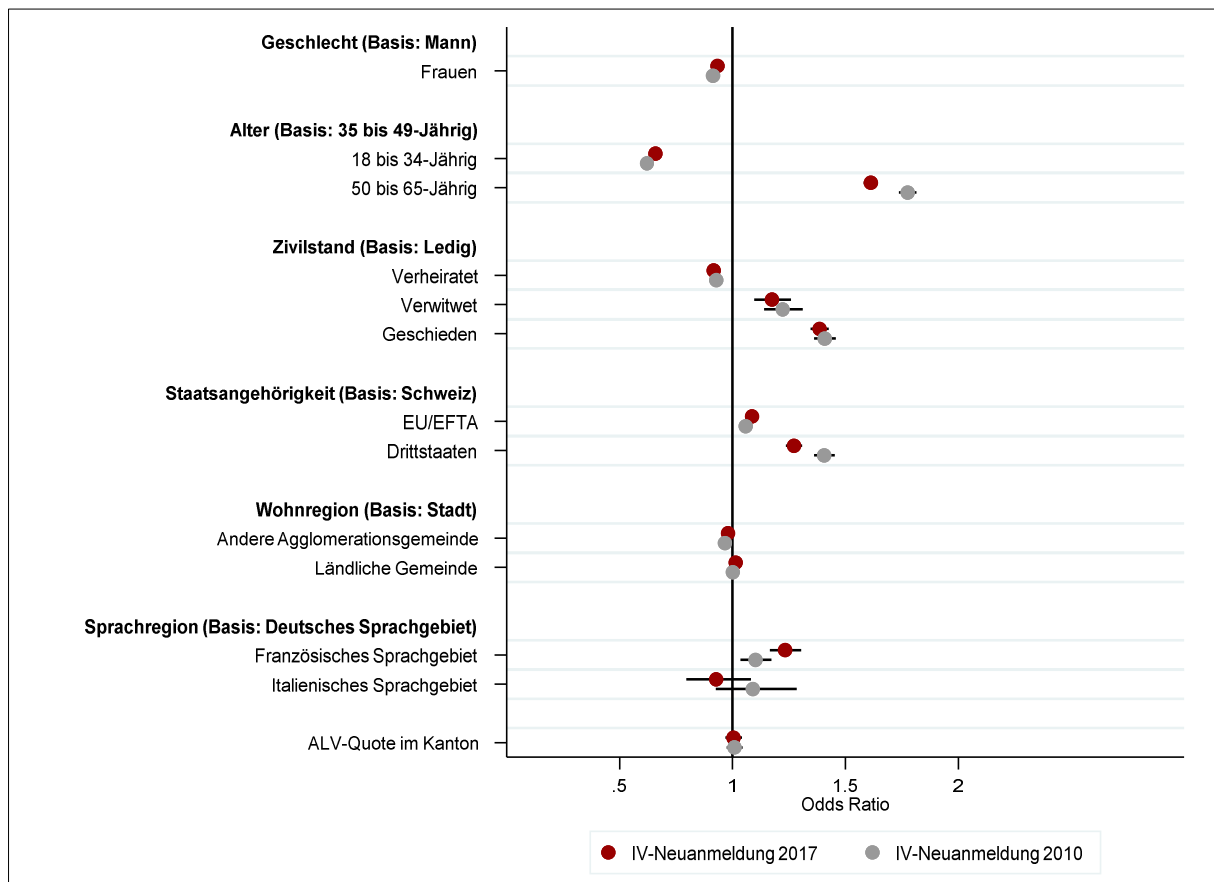
2.3 Auswirkungen der strukturellen Veränderungen auf die Anmeldungen

In diesem letzten Abschnitt zu den IV-Anmeldungen betrachten wir zum einen, welche Zusammenhänge zwischen ausgewählten soziodemografischen Merkmalen und der Wahrscheinlichkeit, sich bei der IV anzumelden, bestehen. Dabei interessiert zunächst, ob sich allfällige Zusammenhänge über die Zeit verändert haben. Zur Beantwortung dieser ersten Frage werden die Ergebnisse von zwei Schätzmodellen miteinander verglichen. Das erste Modell quantifiziert die Zusammenhänge, welche für die Kohorte 2010 gegolten haben, und das andere schätzt dasselbe Modell für die Kohorte 2017. Aufgrund der Datenlage sind Schätzungen zu Kohorten vor 2010 leider nicht möglich.

¹⁰ Für die Jahre 2010 und teilweise 2011 sind in den Kantonen Neuenburg, Tessin und Waadt nicht alle (anonymisierten) AHV-Nummern der Sozialhilfebeziehenden vorhanden. Diese können damit nicht den IV-Anmeldungen zugeordnet werden. Insgesamt können 2010 rund 8'000 von 155'000 Sozialhilfebeziehenden im Alter von 18 bis 64 nicht verknüpft werden. Werden diese berücksichtigt, lässt sich die Sozialhilfequote in diesem Alterssegment um 0.2% korrigieren. Nach 2011 sind die AHV-Nummern von über 99% der Sozialhilfebeziehenden erfasst. Für die vorliegende Auswertung spielt dies eine untergeordnete Rolle: Eine Auswertung unter Ausschluss der Kantone Neuenburg, Tessin und Waadt kommt zu ähnlichen Ergebnissen.

Die Ergebnisse für die erwähnten Schätzungen sind in **Abbildung 15** grafisch dargestellt. Die mittels eines Punktes dargestellten Odds Ratios¹¹ geben Auskunft über den Zusammenhang zwischen einem entsprechenden soziodemografischen Merkmal (beispielsweise Frau gegenüber Mann) und der Wahrscheinlichkeit, eine IV-Rente zu beziehen. Sind die Werte grösser als eins, ist der Zusammenhang positiv, d.h. Personen mit diesem Merkmal haben gegenüber der Referenzgruppe eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, sich bei der IV anzumelden. Sind die Werte kleiner als eins, ist der Zusammenhang negativ. Überschneidet das 95%-Konfidenzintervall, dargestellt als Strich, die Linie beim Wert 1 nicht, kann von einem signifikanten Effekt gesprochen werden.

Abbildung 15: Zusammenhänge soziodemografischer Faktoren der versicherten Bevölkerung und der **Wahrscheinlichkeit einer IV-Anmeldung**, Odds Ratios (Random-Effects-Logit-Regression) mit 95%-Konfidenzintervallen



Erläuterung: Die ausgewiesenen Odds Ratios geben Auskunft über den Zusammenhang zwischen soziodemografischen Faktoren und der Wahrscheinlichkeit, eine IV-Rente zu beziehen. In der Abbildung bezeichnen die Punkte jeweils die Odds-Ratio einer bestimmten Ausprägung eines soziodemografischen Merkmals (z.B. Frau) gegenüber der Ausprägung der Referenzgruppe (z.B. Mann). Sind die Werte grösser als eins, ist der Zusammenhang positiv. Sind die Werte kleiner als eins, ist der Zusammenhang negativ. Überschneidet das 95%-Konfidenzintervall, dargestellt als horizontaler Strich, die Linie beim Wert 1 nicht, kann von einem signifikanten Effekt gesprochen werden.

Vers. Bevölkerung 2010: N=4'964'169 Personen (zwischen 18 und dem Rentenalter, die Ende Jahr in der Schweiz wohnhaft sind), Vers. Bevölkerung 2017: N=5'313'178 Personen. Quellen: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), BFS. Berechnung und Darstellung BASS

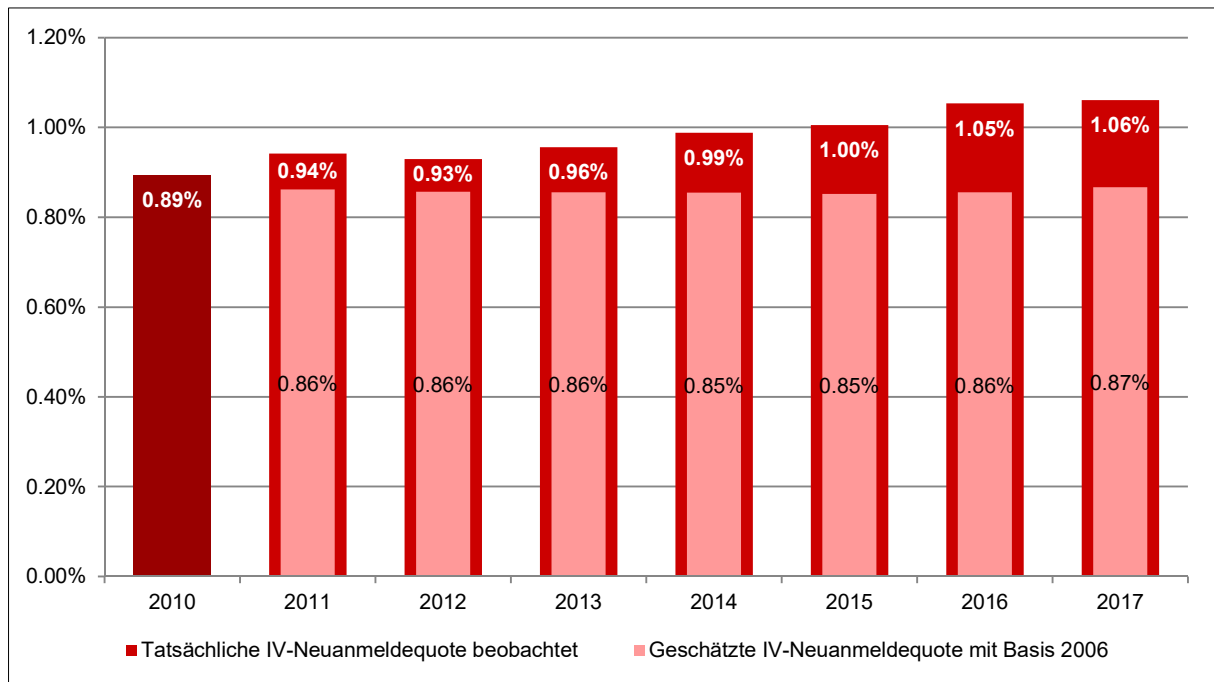
Demnach können folgende Zusammenhänge unter Kontrolle der im Modell berücksichtigten Faktoren als statistisch erhärtet bezeichnet werden:

¹¹ Die Odds Ratio gibt in diesem Fall an, um wie viel grösser oder kleiner das Risiko ist, dass sich Personen mit bestimmten Merkmalen im Vergleich zu anderen Personen bei der IV anmelden.

- **Geschlecht:** Frauen melden sich weniger häufig bei der IV an als Männer. Zwischen den Kohorten 2010 und 2017 hat es diesbezüglich kaum Veränderungen gegeben.
 - **Alter:** Im Vergleich zu den 35- bis 49-Jährigen (Referenzgruppe) melden sich 18- bis 34-Jährige weniger häufig und 50- bis 64-Jährige häufiger bei der IV an. Im Vergleich zu 2010 ist der Unterschied 2017 zu den älteren Personen ab 50 Jahren geringer geworden.
 - **Zivilstand:** Im Vergleich zu Ledigen melden sich Verheiratete weniger häufig und Verwitwete und Geschiedene häufiger bei der IV an. Die Effekte haben sich zwischen 2010 und 2017 nicht verändert.
 - **Wohn- und Sprachregion:** Personen, die in französischsprachigen Gebieten wohnen, melden sich im Vergleich zu Personen aus der Deutschschweiz häufiger bei der IV an. Hier ist der Unterschied gegenüber 2010 etwas geringer geworden.
 - **Staatsangehörigkeit:** Im Vergleich zu Schweizer Staatsbürger/innen melden sich ausländische Staatsbürger/innen eines EU/EFTA-Landes leicht häufiger, ausländische Staatsbürger/innen aus Ländern ausserhalb der EU/EFTA wesentlich häufiger bei der IV an. Der Unterschied zu den Drittstaatsangehörigen hat sich über die letzten acht Jahre verringert.
- Insgesamt zeigt sich, dass zwischen den berücksichtigten soziodemografischen Faktoren und der Wahrscheinlichkeit einer Anmeldung bei der IV systematische Zusammenhänge bestehen und dass diese über die letzten acht Jahre relativ stabil geblieben sind.

In einem zweiten Schritt wurde mittels eines weiteren Regressionsmodells ermittelt, wie sich die Anmeldequote der Kohorten 2010 bis 2017 unter Berücksichtigung von strukturellen Entwicklungen wie beispielsweise der demografischen Alterung über die Zeit verändert hat. Die Ergebnisse dieser Analysen zeigen, dass die Zunahme der Anmeldungen bei der IV sich nicht mit strukturellen Veränderungen der Bevölkerung erklären lässt. Unter Berücksichtigung der strukturellen Veränderungen der Bevölkerung würde man gemäss den durchgeführten Analysen erwarten, dass sich die Anmeldequote in der Periode 2010 bis 2017 kaum verändert hätte (vgl. geschätzte Neuanmeldequote in **Abbildung 16**). Tatsächlich ist sie jedoch von 0.89 Prozent auf 1.06 Prozent angestiegen. Ob dies eine Folge der 2012 in Kraft getretenen 6. IVG-Revision ist, auf eine Verhaltensänderung der versicherten Bevölkerung oder mit anderen gesellschaftlichen Entwicklungen zusammenhängt, kann mit den vorliegenden Daten nicht ermittelt werden. Einen vernachlässigbaren Einfluss auf die erhöhte Anmeldequote haben vermehrte IV-Anmeldungen von Sozialhilfebeziehenden. In entsprechenden Auswertungen wird eine leichte Zunahme von IV-Anmeldungen von Sozialhilfebeziehenden von rund 160 Personen pro Jahr registriert (vgl. dazu Kapitel 6). Diese Zahl steht jedoch in keinem Verhältnis zu den über 10'000 zusätzlichen Neuanmeldungen.

Abbildung 16: Tatsächliche und geschätzte IV-Neuanmeldungsquoten der versicherten Bevölkerung (18-J. bis Rentenalter)



Die geschätzte IV-Anmeldequote basiert auf den berechneten Wahrscheinlichkeiten einer Random-Effects-Logit-Regression mit IV-Neuanmeldung als abhängige Variable und Geschlecht, Alter, Zivilstand, Staatsangehörigkeit, Wohn- und Sprachregion, sowie der kantonalen Arbeitslosenquote als Kontrollvariable für die versicherte Bevölkerung im Jahr 2010.

Quellen: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), BFS. Berechnung und Darstellung BASS

3 Entwicklungen Leistungszusprachen IV 2005–2014

Der Fokus dieses Kapitels liegt auf der Entwicklung der Leistungszusprachen in den Bereichen Eingliederungsmassnahmen und Renten. Nicht thematisiert werden Taggeldbezüge, medizinische Massnahmen sowie Zusprachen für Hilfsmittel. Mittels Längsschnittanalysen wird aufgezeigt, wie viele Personen innerhalb der Beobachtungsperiode eine Rente zugesprochen bekamen und/oder eine Eingliederungsmassnahme erhielten. Berücksichtigt werden extern erbrachte Leistungen, welche mit einer Rechnung hinterlegt sind (vgl. dazu Fussnote 4, S. 7). Es wird ein Indikator gebildet, der aufzeigt, ob eine Person nach dem Abklärungsverfahren (a) keine Leistungen, (b) Eingliederungsmassnahmen ohne Rente oder (c) eine Rente (mit oder ohne Eingliederungsmassnahmen) erhalten hat. Alle Analysen beziehen sich auf den **Zeitraum ab Neuanmeldung bis und mit vier Jahre danach** (Beobachtungszeitraum).¹²

Das Wichtigste in Kürze

Sowohl von den 2005 als auch von den 2014 bei der IV angemeldeten Personen hat innerhalb von vier Jahren ab Anmeldung rund ein Drittel eine Leistung der IV zugesprochen erhalten. Das Verhältnis zwischen Eingliederungsmassnahmen und Rentenzusprachen hat sich im Verlauf dieser Periode stark verändert. Während der Anteil an Massnahmen im Eingliederungsbereich von 8 Prozent (Kohorte 2005) auf 23 Prozent (Kohorte 2014) angestiegen ist, ist der Anteil an zugesprochenen Renten am Total der Angemeldeten von 26 Prozent (2005) auf 15 Prozent (2014) gesunken.

Eingliederungsmassnahmen werden heute zeitlich schneller als früher zugesprochen, wogegen die Rentenzusprache eher später erfolgt, da entweder die Abklärungen länger dauern oder vor einer vertieften Überprüfung eines Rentenanspruchs zuerst noch Eingliederungsmassnahmen durchgeführt werden.

Eingliederungsmassnahmen: Der Anteil neu angemeldeter Personen, die innerhalb von vier Jahren ab Anmeldejahr eine externe Eingliederungsmassnahme erhalten haben, hat sich in der betrachteten Zeitperiode verdreifacht. Von den rund 51'500 neu angemeldeten Personen im Jahr 2014 erhielten 23 Prozent (gut 11'600 Personen) im Verlaufe der vier Folgejahre mindestens eine externe Eingliederungsmassnahme zugesprochen; im Jahr 2005 war dies nur bei 8 Prozent der Fall gewesen. Der beobachtete verstärkte Zuwachs nach 2008 ist grösstenteils auf die vermehrte Zusprache von einmaligen Frühinterventionsmassnahmen, denen keine weiteren Eingliederungsmassnahmen mehr folgen, zurückzuführen. Eingliederungsmassnahmen werden insbesondere seit 2012 nicht nur häufiger, sondern auch rascher verfügt und umgesetzt. Rund 40 Prozent der Eingliederungsmassnahmen werden ab 2012 noch im Jahr der Anmeldung gesprochen (grossmehheitlich Frühinterventionsmassnahmen). Weitere 40 Prozent aller Eingliederungsmassnahmen erfolgen im zweiten Jahr nach der Anmeldung. Vor der 5. IVG-Revision im Jahr 2008 mussten noch vier von zehn Bezüger/innen von Eingliederungsmassnahmen drei oder mehr Jahre auf die Zusprache einer beruflichen Massnahme warten.

Rentenbezugsquote: Von den rund 42'600 IV-Neuanmeldungen im Jahr 2005 bezogen Ende 2009 knapp 11'000 eine Rente. Dies entspricht einem Anteil von rund 26%. In der Kohorte der

¹² Gegenüber dem Evaluationsbericht zur 5. und 6. IVG-Revision Bericht (Guggisberg et al. 2015) wurde die Beobachtungsperiode von drei auf vier Jahre erhöht, da die IV-Verfahren mit der Einführung von bestimmten Eingliederungsmassnahmen für einen kleinen, aber nicht unbedeutenden Anteil der Versicherten länger dauern.

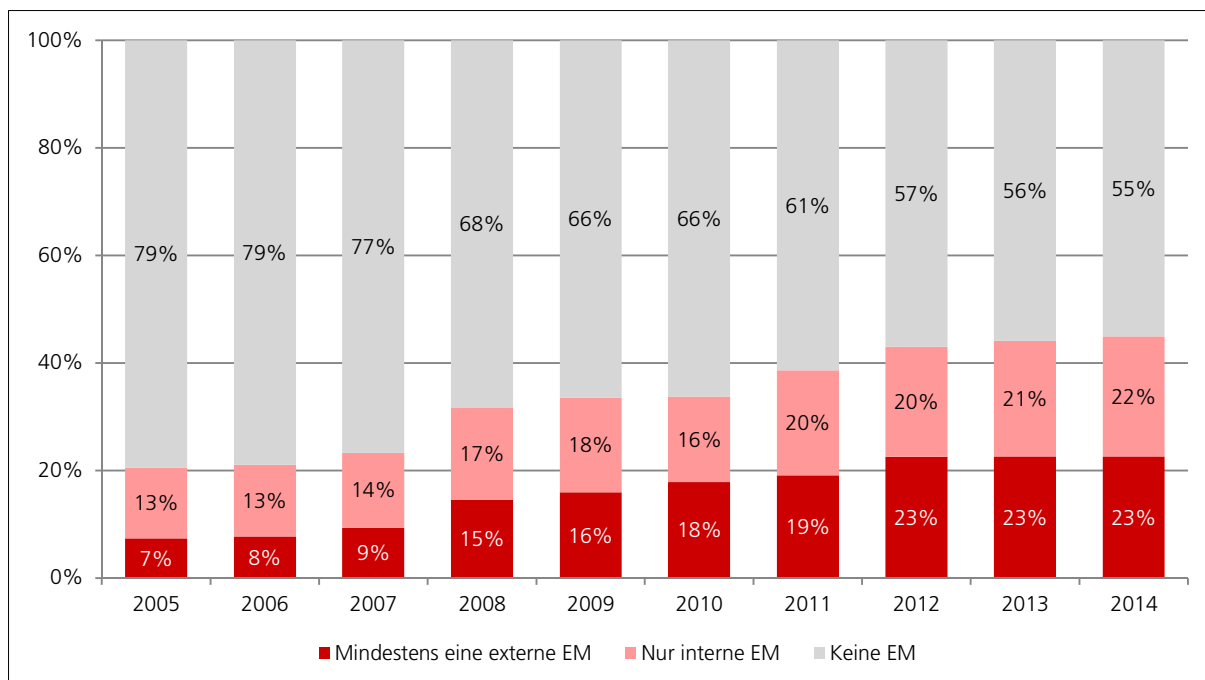
2014 angemeldeten Personen (51'500) haben Ende 2018 7'600 eine Rente bezogen. Dies entspricht einem Anteil von knapp 15%. Es handelt sich demnach nicht nur um einen Rückgang relativ zur Zahl der Anmeldungen. Auch in der absoluten Betrachtung sind im Unterschied zur Kohorte 2005 für die Kohorte 2014 rund 3'400 weniger Neurenten gesprochen worden – dies trotz mehr Anmeldungen.

Der Abnahme bei der Rentenzusprache steht demnach eine Zunahme bei den Eingliederungsmassnahmen gegenüber, die sich in Bezug auf den Gesamtanteil von Leistungszusprachen in etwa ausgleichen, d.h. dass von allen bei der IV Angemeldeten im Zeitverlauf in etwa derselbe Anteil eine Leistung erhalten, wogegen sich die Zusammensetzung der Leistungen verändert hat. Aufgrund der Zunahme der Neuanmeldungen erhielten 2014 in absoluten Zahlen jedoch mehr neu angemeldete Personen eine Leistung der IV (16'600) als im Jahr 2005 (13'200).

3.1 Umsetzung berufliche Eingliederungsmassnahmen

Wie eingangs bereits angemerkt, sind die Daten zu den internen Leistungen der IV-Stellen aufgrund der unterschiedlichen Codierungspraxis nicht zuverlässig vergleichbar. Aus diesem Grund werden die internen Leistungen lediglich einmalig zur Verortung in **Abbildung 17** dargestellt. Basis der vertiefenden Analysen und Auswertungen bilden jedoch ausschliesslich die extern erbrachten Eingliederungsmassnahmen, welche mit einer Rechnung hinterlegt sind, womit sie aus der Optik der Datenqualität als zuverlässig gelten.

Abbildung 17: Anteil IV-Neuanmeldungen mit internen oder externen beruflichen Eingliederungsmassnahmen (EM) innerhalb des Beobachtungszeitraums (Anmeldejahr plus vier Jahre)



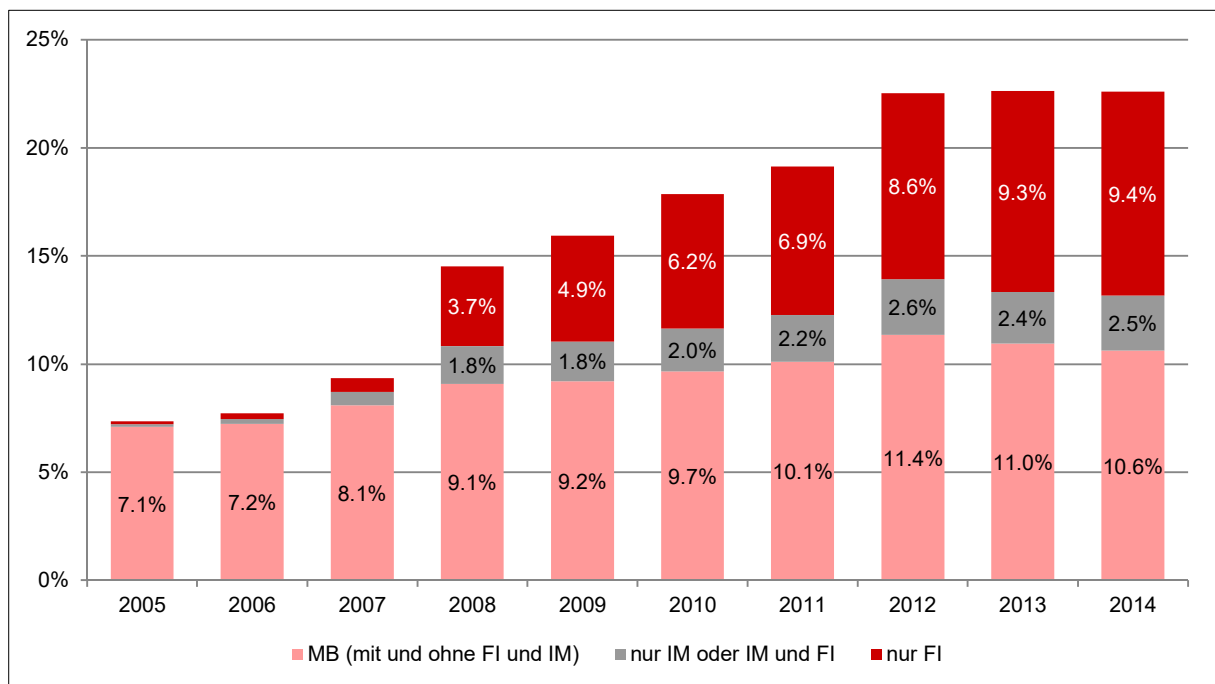
Frühinterventionsmassnahmen werden ebenfalls den Eingliederungsmassnahmen angerechnet.
Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Berechnungen BASS

Der Anteil neu angemeldeter Personen, die innerhalb vier Jahren ab Anmeldejahr eine **externe Eingliederungsmassnahme** erhalten haben, hat sich in der betrachteten Zeitperiode **mehr als verdrei-**

facht. Von den rund 51'500 neu angemeldeten Personen im Jahr 2014 erhielten 23 Prozent (gut 11'600 Personen) im Verlaufe der vier Folgejahre mindestens eine externe Eingliederungsmassnahme zugesprochen; im Jahr 2005 war dies nur für 7 Prozent der Fall. Die Zunahme der Eingliederungsmassnahmen zwischen 2005 und 2014 fand in allen IV-Stellen statt, jedoch in unterschiedlich starkem Ausmass (nicht dargestellt). Auch der Anteil an intern erbrachten Massnahmen ist über die gesamte Zeitperiode von 13 Prozent (2005) auf 22 Prozent (2014) angestiegen.

Ein etwas verfeinertes Bild zu den Eingliederungsmassnahmen liefert **Abbildung 18**. Demnach beruht der starke Zuwachs nach 2008 grösstenteils auf der vermehrten Zusprache von einmaligen Frühinterventionsmassnahmen, denen keine weiteren Eingliederungsmassnahmen mehr folgen. Zwischen rund zwei und drei Prozent der Versicherten erhalten nach ihrer Anmeldung eine Integrationsmassnahme, ohne dass darauf eine weiterführende Massnahme beruflicher Art folgt. Dieser Anteil ist ab der Kohorte 2012 im Vergleich zu früheren Kohorten nochmals leicht angestiegen. Bei den Massnahmen beruflicher Art (mit oder ohne Kombination mit anderen Frühinterventions- oder Eingliederungsmassnahmen) gibt es eine leichte Zunahme von rund 9 Prozent (2008) auf knapp 11 Prozent (2017). Die Zahlen verdeutlichen, dass der Anstieg der zugesprochenen externen Massnahmen weitgehend auf die im Jahr 2008 neu eingeführten Massnahmen, insbesondere der Frühinterventionsmassnahmen, zurückzuführen ist.

Abbildung 18: Anteil IV-Neuanmeldungen mit externen beruflichen Eingliederungsmassnahmen innerhalb des Beobachtungszeitraums (Anmeldejahr plus vier Jahre), nach Typ der Eingliederungsmassnahme

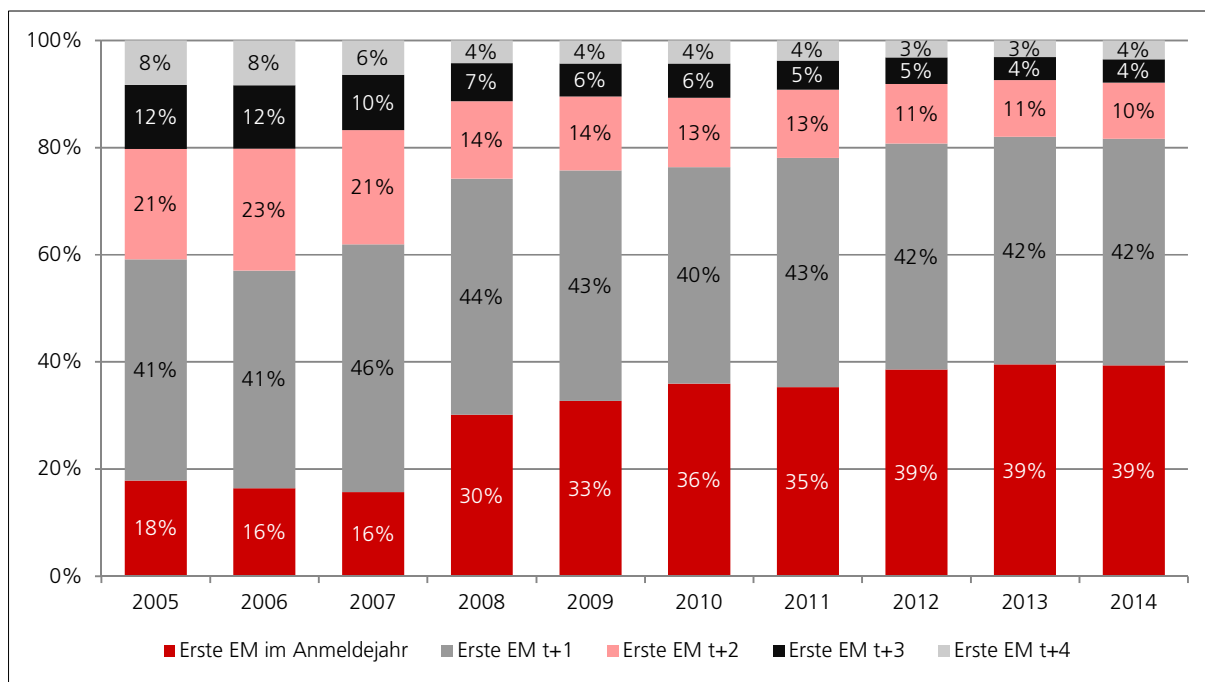


FI: Frühinterventionsmassnahmen; IM: Integrationsmassnahmen; MB: Massnahmen beruflicher Art
Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Berechnungen BASS

Eingliederungsmassnahmen werden insbesondere seit 2012 nicht nur häufiger, sondern auch rascher verfügt und umgesetzt, wie aus **Abbildung 19** zu entnehmen ist. Rund 40 Prozent der Eingliederungsmassnahmen werden ab 2012 noch im Jahr der Anmeldung gesprochen, wobei es sich dabei

grossmehrheitlich um Frühinterventionsmassnahmen handeln dürfte.¹³ Weitere 40 Prozent der Eingliederungsmassnahmen erfolgen im zweiten Jahr nach der Anmeldung. Vor der 5. IVG-Revision im Jahr 2008 mussten vier von zehn Bezüger/innen von Eingliederungsmassnahmen drei oder mehr Jahre auf die Zusprache einer solchen Massnahme warten.

Abbildung 19: IV-Neuanmeldungen mit externen beruflichen Eingliederungsmassnahmen, nach dem Jahr der ersten Eingliederungsmassnahme



Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Berechnungen BASS

3.2 Rentenzusprachen

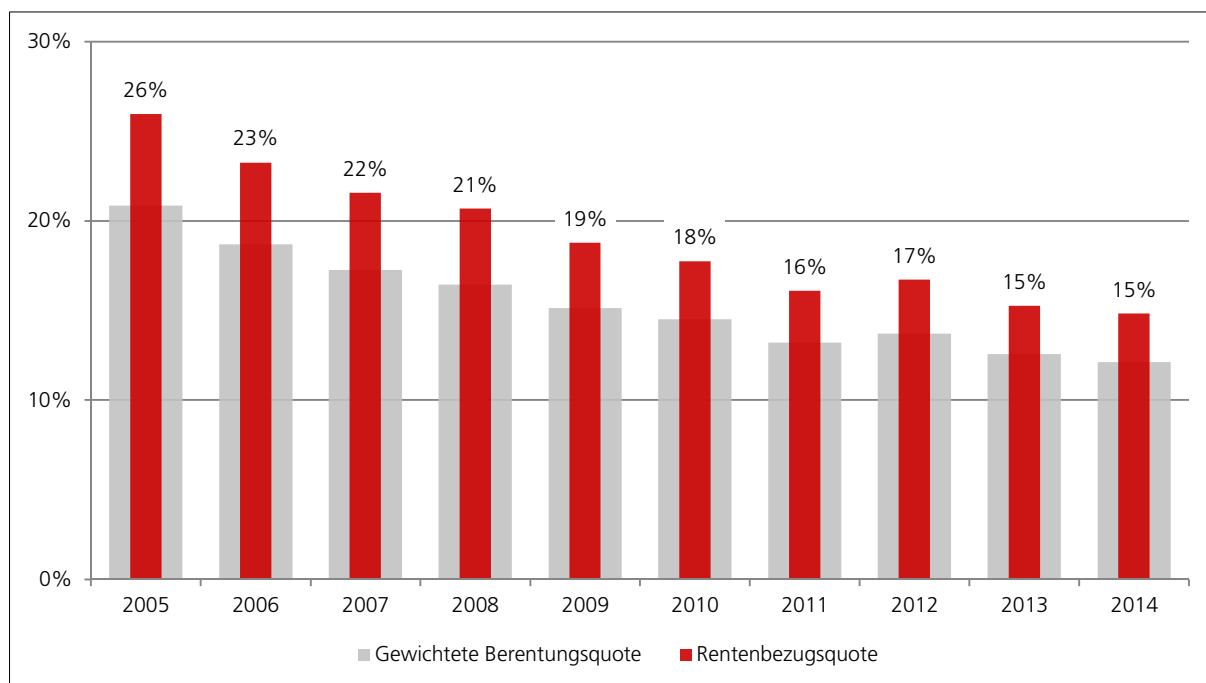
Abbildung 20 zeigt die Rentenbezugsquote und die gewichtete Berentungsquote der zwischen 2005 und 2014 neu angemeldeten Personen.

■ **Rentenbezugsquote:** Von den rund 42'600 IV-Neuanmeldungen im Jahr 2005 bezogen Ende 2009 knapp 11'000 eine Rente. Dies entspricht einem Anteil von rund 26%. In der Kohorte der 2014 angemeldeten Personen (51'500) haben Ende 2018 7'600 eine Rente. Dies entspricht einem Anteil von knapp 15%. Es handelt sich demnach nicht nur um einen Rückgang relativ zu den Anmeldungen. Auch in der absoluten Betrachtung sind im Unterschied zur Kohorte 2005 für die Kohorte 2014 trotz mehr Anmeldungen rund 3'600 weniger Neurenten gesprochen worden.

■ **Gewichtete Berentungsquote:** Die gewichtete Berentungsquote ergibt sich durch die Division der gewichteten Rententeile durch die Summe der Neuanmeldungen. Die Quote gibt an, wie viele ganze Renten auf eine Neuanmeldung fallen. Die Resultate zeigen, dass die Berentungsquote analog zur Rentenbezugsquote zwischen 2005 und 2017 gesunken ist, von 21 auf rund 12 Prozent. Da die Abnahme in etwa mit derjenigen der Rentenbezugsquote einhergeht, lässt sich schliessen, dass der Anteil an ganzen Renten am Total der Rentenbezüger/innen in etwa konstant geblieben ist.

¹³ Hier gilt es zu berücksichtigen, dass der Anmeldemonat eine Rolle dabei spielt, ob noch im selben Jahr eine Leistung gesprochen wird. Allfällige zeitliche Veränderungen sind dennoch interpretierbar, wenn davon ausgegangen wird, dass sich über die Zeit betrachtet das Anmeldeverhalten bezüglich Anmeldemonat nicht grundlegend verändert hat.

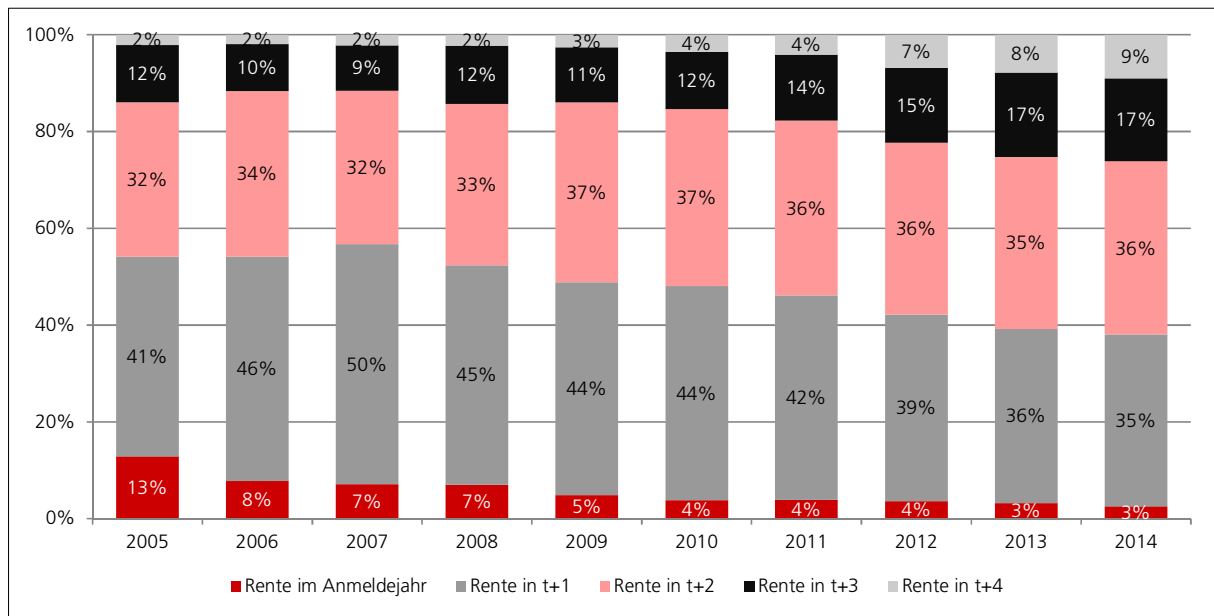
Abbildung 20: IV-Neuanmeldungen mit IV-Rente innerhalb des Beobachtungszeitraums (Anmeldejahr plus vier Jahre) am Total der IV-Neuanmeldungen



Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Berechnungen BASS

Der Zeitpunkt der Rentenzusprache ab Anmeldung ist in **Abbildung 21** ersichtlich. Im Gegensatz zu den Eingliederungsmassnahmen nimmt die Dauer bis zur Rentenzusprache deutlich zu. Während in den Kohorten vor 2008 über die Hälfte aller Renten innerhalb von gut ein bis zwei Jahren ab Anmeldung zugesprochen wurden, sind es nach Einführung der 5. IVG-Revision deutlich weniger, in der Kohorte der 2014 angemeldeten Personen liegt dieser Anteilswert noch bei 37%. Gleichzeitig hat sich der Anteil der Rentenzusprachen, die erst nach drei oder mehr Jahren ab Anmeldung erfolgen, über die Jahre von 14 Prozent (Kohorte 2005) auf 26 Prozent (Kohorte 2014) fast verdoppelt. Dies dürfte die Folge davon sein, dass für einen Grossteil der Personen zuerst eine mögliche Eingliederung versucht wird, bevor ein Rentenanspruch vertieft überprüft wird. Seit der 5. IVG-Revision ist ferner eine Rentenzusprache frühestens 6 Monate nach Anmeldung möglich (Art. 29 Abs. 1 IVG).

Abbildung 21: Neurentner/innen nach Jahr der Rentenzusprache. Neuanmeldekohorten 2005 bis 2014

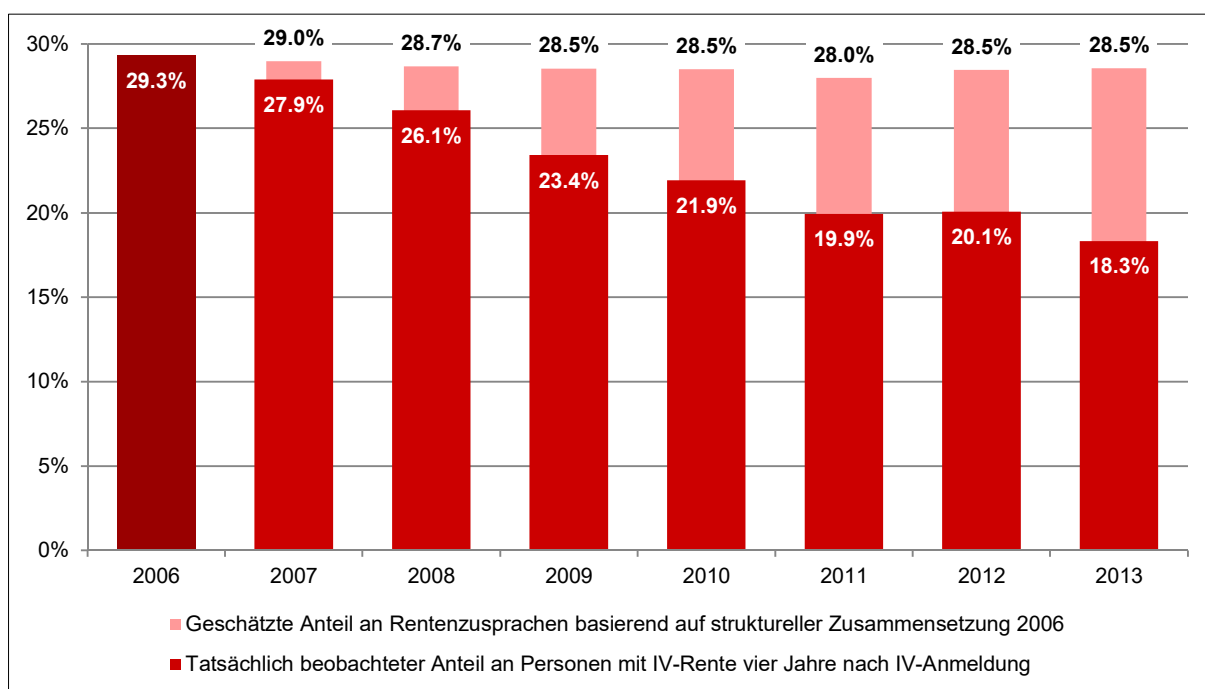


Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Berechnungen BASS

Auswirkungen von strukturellen Veränderungen auf die Rentenzusprache

Abhängig von der Zusammensetzung der Personen mit IV-Neuanmeldungen kann es Veränderungen geben, die eher einen Anstieg der Rentenzusprachen zur Folge haben (beispielsweise Zunahme der Grösse von Risikogruppen innerhalb der Bevölkerung) und andere, die eher zu einer Senkung führen sollten (beispielsweise Zunahme von Personen, die zum Zeitpunkt der Anmeldung noch erwerbstätig sind). **Abbildung 22** zeigt, inwieweit der Rückgang des Anteils an Rentenzusprachen auf die veränderte Zusammensetzung der bei der IV-Angemeldeten zurückzuführen ist oder inwiefern andere Faktoren dafür verantwortlich sind. Unter Berücksichtigung der strukturellen Veränderungen innerhalb der Bevölkerung würde man erwarten, dass in der Kohorte 2013 im Vergleich zur Kohorte 2006 in etwa gleich häufig eine Rente zugesprochen würde. Das verwendete Modell berücksichtigt dabei die Effekte von Geschlecht, Alter, Zivilstand, Staatsangehörigkeit, Wohn- und Sprachregion, Erwerbsstatus bei IV-Anmeldung sowie die kantonale Arbeitslosenquote. Tatsächlich werden aber deutlich weniger Renten zugesprochen, als sich mit den strukturellen Veränderungen erklären lässt.

Abbildung 22: Tatsächlicher und geschätzter Anteil an Rentenzusprachen der IV-Neuanmeldungskohorten vier Jahre nach der Neuanmeldung



Der geschätzte Anteil an Rentenzusprachen basiert auf den berechneten Wahrscheinlichkeiten einer Random-Effects-Logit-Regression mit IV-Rente als abhängige Variable und Geschlecht, Alter, Zivilstand, Staatsangehörigkeit, Wohn- und Sprachregion, Erwerbsstatus und Erwerbseinkommen bei IV-Anmeldung sowie der kantonalen Arbeitslosenquote als Kontrollvariable für die Neuanmeldekohorte 2006.

Bemerkung: Weil in den Regressionsanalysen auch Informationen aus STATPOP verwendet werden und STATPOP nur von 2010 bis 2017 verfügbar ist, beschränkt sich die Analyse auf die Kohorten 2006 bis 2013 (Situation in t+4)

Die tatsächlich beobachteten Anteilswerte stimmen nicht exakt mit den in **Abbildung 20** ausgewiesenen Werten überein, da bei dieser Betrachtung nur jene Personen berücksichtigt werden, die im Beobachtungszeitraum (t+4) weder ins AHV-Rentenalter übertreten noch verstorben sind.

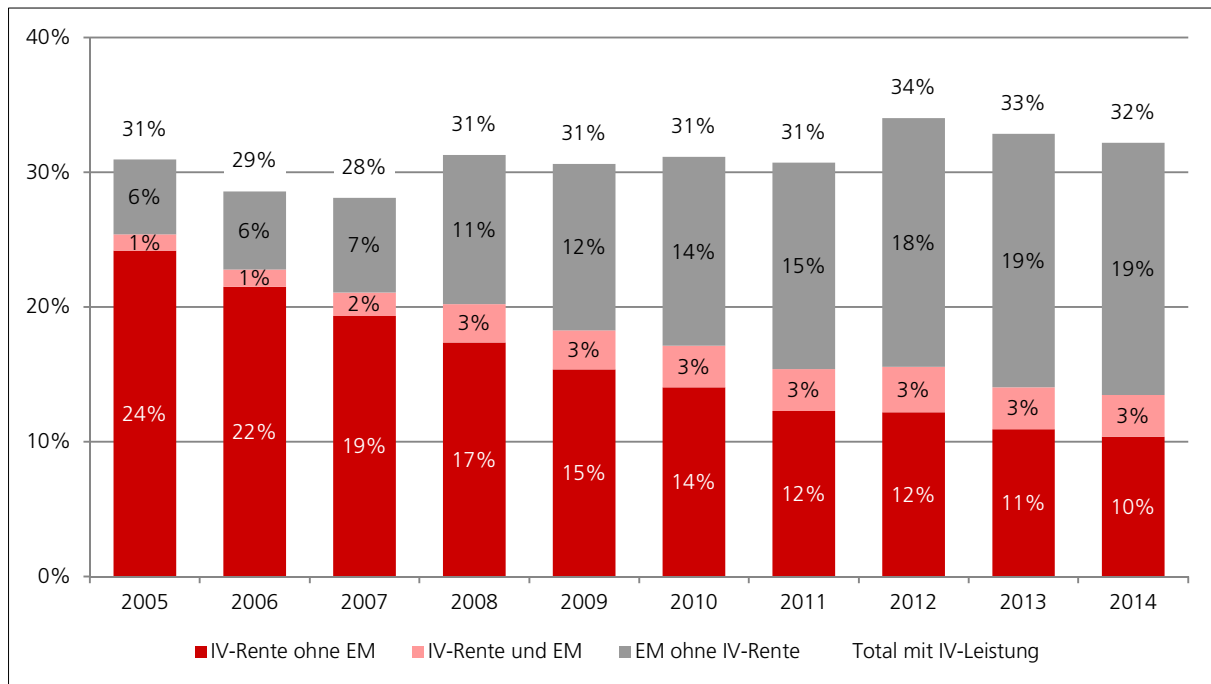
Quellen: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), BFS. Berechnung und Darstellung BASS

3.3 Leistungszusprachen

In den vorherigen Abschnitten wurde aufgezeigt, dass in jüngerer Zeit weniger IV-Renten und mehr Eingliederungsmassnahmen gesprochen werden. In **Abbildung 23** werden die Leistungen der IV zusammen betrachtet. Demnach erhält seit 2005 mit 28 Prozent (Kohorte 2007) bis 34 Prozent (Kohorte 2012) rund ein Drittel der bei der IV neu angemeldeten Personen entweder eine Rente oder

mindestens eine Massnahme im Bereich der Eingliederung. Dieser Anteil hat sich über die betrachtete Zeitperiode nur geringfügig verändert. Der Abnahme bei der Rentenzusprache steht eine Zunahme bei den Eingliederungsmassnahmen gegenüber, womit sich der Gesamtanteil an Leistungszusprachen in etwa ausgleicht. Aufgrund der Zunahme der Neuanmeldungen in absoluten Zahlen erhielten 2014 jedoch mehr neu angemeldete Personen eine Leistung der IV (16'600) als im Jahr 2005 (13'200).

Abbildung 23: IV-Neuanmeldungen mit Leistung(en) der IV innerhalb des Beobachtungszeitraums (Anmeldung plus vier Jahre) am Total der IV-Neuanmeldungen. Neuanmeldekohorten 2005 bis 2014



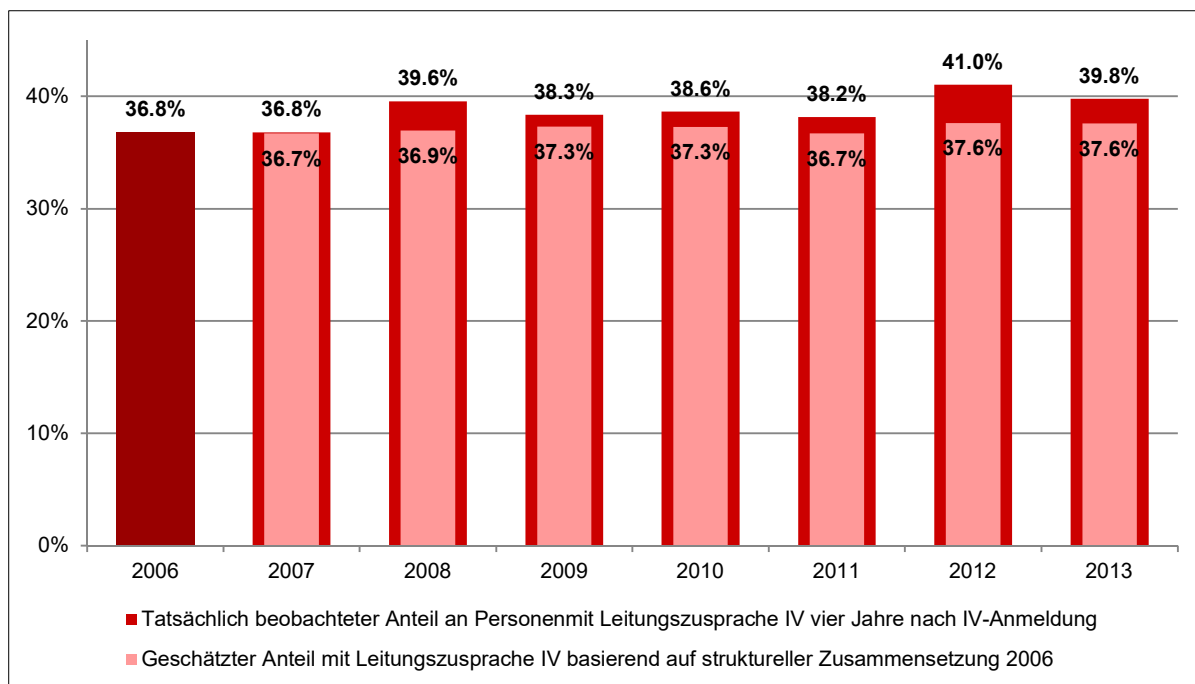
Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Berechnungen BASS

Auswirkungen der strukturellen Veränderungen auf die Zusprache von IV-Leistungen

Analog zu den geschätzten und tatsächlichen Rentenzusprachequoten zeigt **Abbildung 24** auf, mit welchem Anteil an Leistungszusprachen (IV-Renten oder Eingliederungsmassnahmen) gerechnet werden kann, wenn Veränderungen in der Zusammensetzung der bei der IV angemeldeten Personen berücksichtigt werden.

Gemäss Modell wäre zu erwarten, dass die sich verändernden strukturellen Gegebenheiten zu einer leichten Zunahme von Leistungszusprachen führen würden. Tatsächlich ist die Zunahme etwas höher ausgefallen, was im Wesentlichen auf die Einführung der neuen Massnahmen im Bereich der Eingliederung zurückzuführen sein dürfte. Das Ergebnis verdeutlicht, dass die IV heute im Vergleich zu früher nicht nur wegen der vermehrten Anmeldungen insgesamt mehr Leistungen spricht, sondern dass die Einführung von neuen Eingliederungsmassnahmen auch dazu geführt hat, dass insgesamt mehr Personen, die sich bei der IV anmelden, Leistungen erhalten.

Abbildung 24: Tatsächlicher und geschätzter Anteil Personen mit einer Leistungszusprache (Eingliederungsmassnahme und/oder Rente) vier Jahre nach der Neuanmeldung. Neuanmeldekohorten 2006 bis 2013



Der geschätzte Anteil mit IV-Leistungsbezug basiert auf den berechneten Wahrscheinlichkeiten einer Random-Effects-Logit-Regression mit IV-Leistung (Rente oder Eingliederungsmassnahmen) als abhängige Variable und Geschlecht, Alter, Zivilstand, Staatsangehörigkeit, Wohn- und Sprachregion, Erwerbsstatus und Erwerbseinkommen bei IV-Anmeldung sowie der kantonalen Arbeitslosenquote als Kontrollvariablen für die Neuanmeldekohorte 2006.

Bemerkung: Die tatsächlich beobachteten Anteilswerte stimmen nicht exakt mit den in Abbildung 23 ausgewiesenen Werte überein, da bei dieser Betrachtung nur jene berücksichtigt werden, die im Beobachtungszeitraum (t+4) weder ins AHV-Rentenalter übertreten noch verstorben sind.

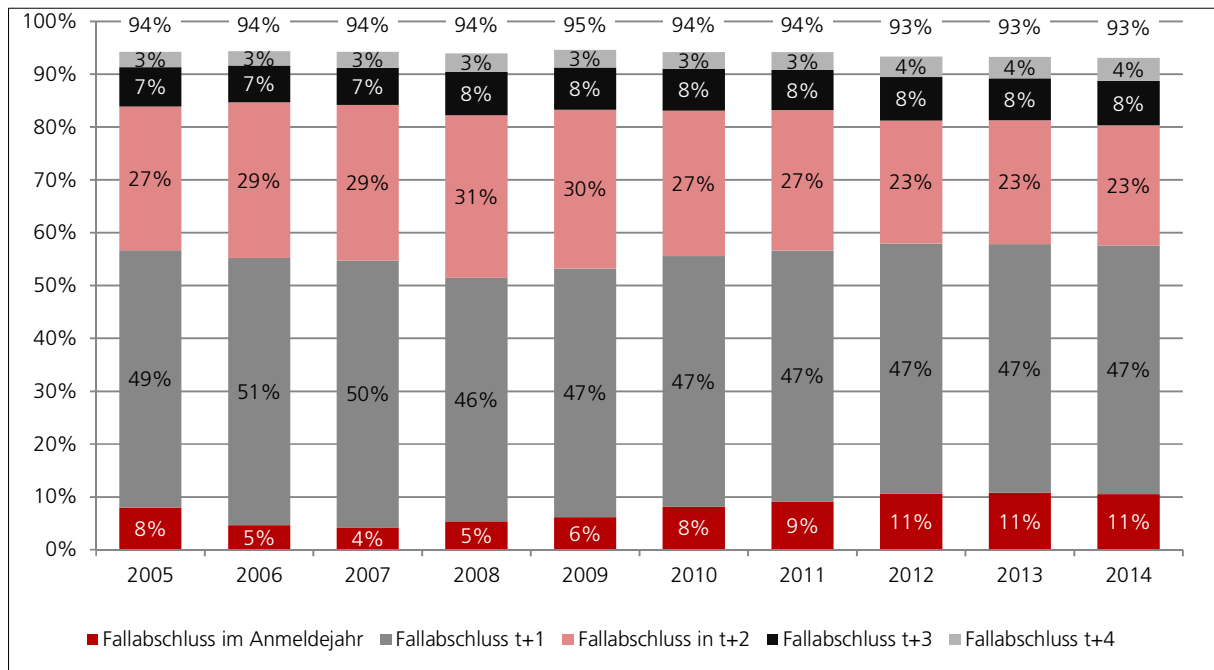
Quellen: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), BFS. Berechnung und Darstellung BASS

3.4 Abschluss IV-Verfahren

In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, wie viele IV-Verfahren nach Eingang der Neuanmeldung zu welchen Zeitpunkten abgeschlossen werden und ob es über die letzten Jahre diesbezüglich zu Veränderungen gekommen ist.

In **Abbildung 25** sind die Abschlüsse der IV-Abklärungsverfahren (gemäss Definition in Kap. 1.3.4) nach dem Jahr des Abschlusses dargestellt. Dabei zeigt sich, dass das Verfahren nach drei Jahren in knapp 9 von 10 Fällen als abgeschlossen betrachtet werden kann. Die Auswertungen zeigen jedoch ab der Neuanmeldekohorte 2010 eine Abnahme des Anteils der Fallabschlüsse nach drei Jahren (unter 90%). Ab 2012 erhalten vermehrt Personen vier Jahre nach der Anmeldung noch eine IV-Rente zugesprochen (vgl. dazu auch Abschnitt 3.2). Vier Jahre nach der Anmeldung sind jedoch bei allen Kohorten deutlich über 90% der Verfahren abgeschlossen. Insgesamt werden im Vergleich zur Kohorte 2007, dem Jahr vor Inkrafttreten der 5. IVG-Revision, für die 2014er-Kohorte leicht mehr Verfahren sehr rasch abgeschlossen, wogegen es für etwas mehr Fälle als früher drei oder vier Jahre dauert.

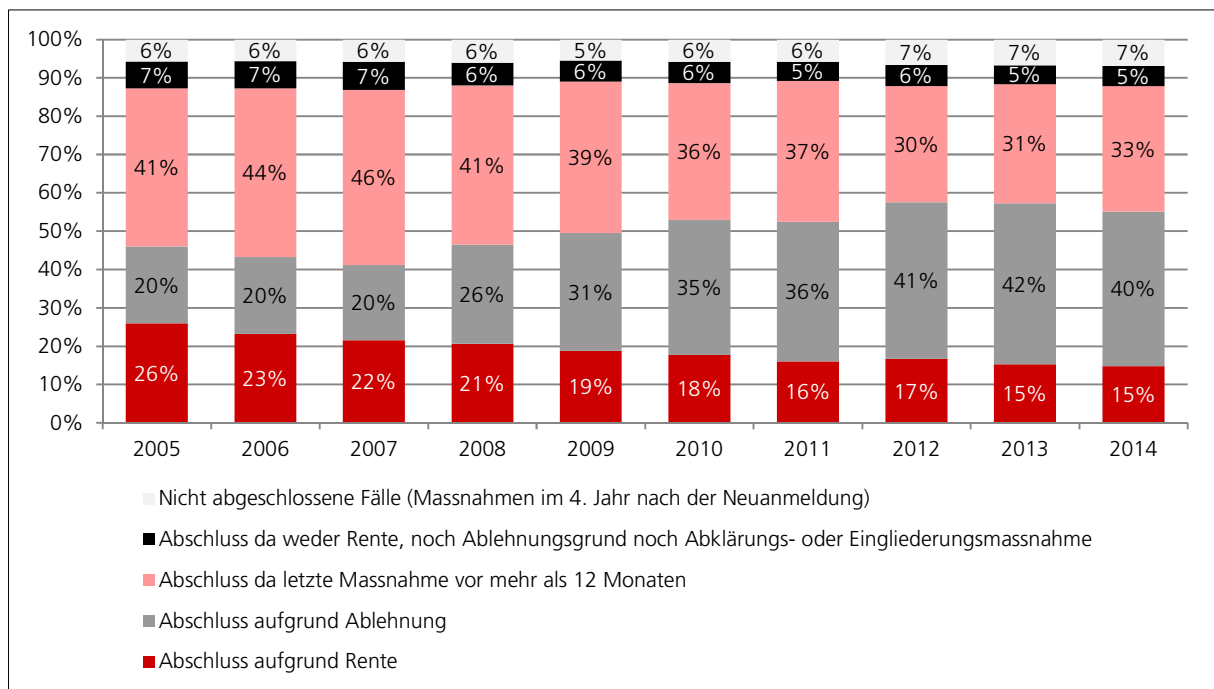
Abbildung 25: IV-Neuanmeldungen mit Verfahrensabschluss nach Jahr des Abschlusses



Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Berechnungen BASS

Die Abschlüsse sind mehrheitlich auf die zwei ersten Kriterien für einen Verfahrensabschluss, eine Rentenzusprache oder eine Ablehnung, zurückzuführen (**Abbildung 26**).

Abbildung 26: IV-Neuanmeldungen nach Abschlussart vier Jahre nach der Anmeldung, am Total der IV-Neuanmeldungen



Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Berechnungen BASS

Bei rund einem Drittel liegt vier Jahre nach der Anmeldung weder eine Rentenzusprache noch eine Ablehnung vor und sofern eine Massnahme überhaupt umgesetzt wurde, wurde diese vor mehr als 12

Monaten gesprochen. Solche Fälle werden gemäss der eingangs erwähnten Definition ebenfalls als abgeschlossen betrachtet.¹⁴ Inwieweit die über die Zeit beobachtbare Verdoppelung von 20% (2005) auf 40% (2014) von Personen mit einem Fallabschluss «Ablehnung» die Folge einer sich verändernden Codierungspraxis ist oder eine Folge eines veränderten Anmeldeverhaltens ist (bspw. frühzeitigere Anmeldung durch die Früherfassung), kann nicht beurteilt werden, steht im Rahmen dieser Untersuchung jedoch auch nicht im Fokus.

¹⁴ Eine Überprüfung ergab, dass rund 700 bis 800 Personen im darauffolgenden Jahr (t+5) wieder eine Massnahme erhalten. Das entspricht zwei Prozent am Total der abgeschlossenen Fälle und 5 Prozent der Abschlusskategorie «Abschluss durch letzte Massnahme > 12 Monate».

4 Erwerbs- und Einkommenssituation nach Abschluss des IV-Verfahrens

Dieses Kapitel befasst sich mit der Erwerbs- und Einkommenssituation nach Abschluss des IV-Verfahrens. Der Fokus liegt dabei auf der Situation vier Jahre nach der Neuanmeldung. Personen, die innerhalb von vier Jahren ab Fallabschluss entweder verstorben oder ausgereist sind oder das Rentenalter erreicht haben, werden in diesen Analysen nicht berücksichtigt. Für die Analysen stehen die IV-Anmeldekohorten 2006 bis 2013 zur Verfügung.¹⁵ Eine Person gilt im Folgenden als erwerbstätig, wenn sie ein minimales AHV-pflichtiges Erwerbseinkommen von durchschnittlich 250 Franken pro Monat erzielt. Den Anteil an Personen, die in diesem Sinne als erwerbstätig gelten, bezeichnen wir als Erwerbsquote.

Das Wichtigste in Kürze

Vier Jahre nach einer Neuanmeldung bei der IV ist von den im Jahr 2013 angemeldeten Personen **ein grösserer Anteil erwerbstätig als bei den früheren Anmeldekohorten**. Im Vergleich zu den Kohorten vor der 5. IVG-Revision steigt der Anteil jener Personengruppe, die vier Jahre nach der IV-Anmeldung erwerbstätig ist und keine IV-Rente erhält, von 50 Prozent auf 58 Prozent. Unter dieser Gruppe steigt auch der Anteil von Personen mit einem Erwerbseinkommen von mehr als 3'000 Fr. im Monat, was darauf hindeutet, dass **im Vergleich zu früher verhältnismässig mehr Personen nach der IV-Anmeldung wirtschaftlich unabhängig sind**. Dies dürfte u.a. auch auf darauf zurück zu führen sein, dass sich im Vergleich zu früher Betroffene bei gesundheitlichen Problemen rascher bei der IV anmelden, womit die IV frühzeitiger unterstützen kann.

Gleichzeitig nimmt ab der Kohorte 2012 jedoch auch der Anteil Personen zu, die vier Jahre nach der IV-Anmeldung **keine IV-Rente beziehen und zugleich über kein oder nur ein tiefes Erwerbseinkommen von unter 3'000 Fr.** im Monat verfügen. Der Anteil an solchen Situationen ist leicht angestiegen, von 40 Prozent (11'700) in der Kohorte von 2006 auf 43 Prozent (17'500) in der Kohorte 2013. Dies bedeutet, dass rund vier von zehn Personen vier Jahre nach ihrer Anmeldung bei der IV nicht oder nur sehr knapp wirtschaftlich unabhängig sind und auf finanzielle Unterstützung entweder durch eine Partnerin oder einen Partner oder durch staatliche Leistungen angewiesen sind, wenn sie nicht auf eigenes Vermögen zurückgreifen können. Absolut betrachtet sind in der Kohorte 2013 gegenüber der Kohorte 2006 5'800 Personen zusätzlich von einer solchen Situation betroffen, weil in diesem Zeitraum auch die Zahl der Anmeldungen bei der IV gestiegen ist.

Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der Personen, die vier Jahre nach der IV-Anmeldung ausschliesslich eine **IV-Rente** beziehen, von 26.9 Prozent auf 16.3 Prozent gesunken. Der Rückgang kann weder mit der sich über die Zeit verändernden strukturellen Zusammensetzung der IV-Anmeldepopulation noch mit den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt erklärt werden.

Der Anteil an Personen, die im vierten Jahr nach ihrer Anmeldung bei der IV **wirtschaftliche Sozialhilfe** beziehen, steigt von **11.6 Prozent** (Kohorte 2006) auf **14.5 Prozent** (Kohorte 2013), was einer Zunahme der Quote um 25 Prozent entspricht. Der Anstieg ist insbesondere bei den Kohorten 2008 und 2012 markanter ausgefallen als in den früheren Jahren. Bedingt durch die gleichzeitige Zunahme der IV-Anmeldungen ist die Zuwachsrate bei der Betrachtung der absoluten Fallzahlen mit rund 58 Prozent deutlich stärker. Während von der Kohorte 2006 vier Jahre später 3'600

¹⁵ Die Kohorte 2014 fällt weg, weil die Einkommensdaten zum Zeitpunkt der Auswertungen nur bis und mit 2017 zur Verfügung standen.

Personen wirtschaftliche Sozialhilfe bezogen haben, sind es von der Kohorte 2013 insgesamt 5'700 Personen, also rund 2'100 Personen mehr.

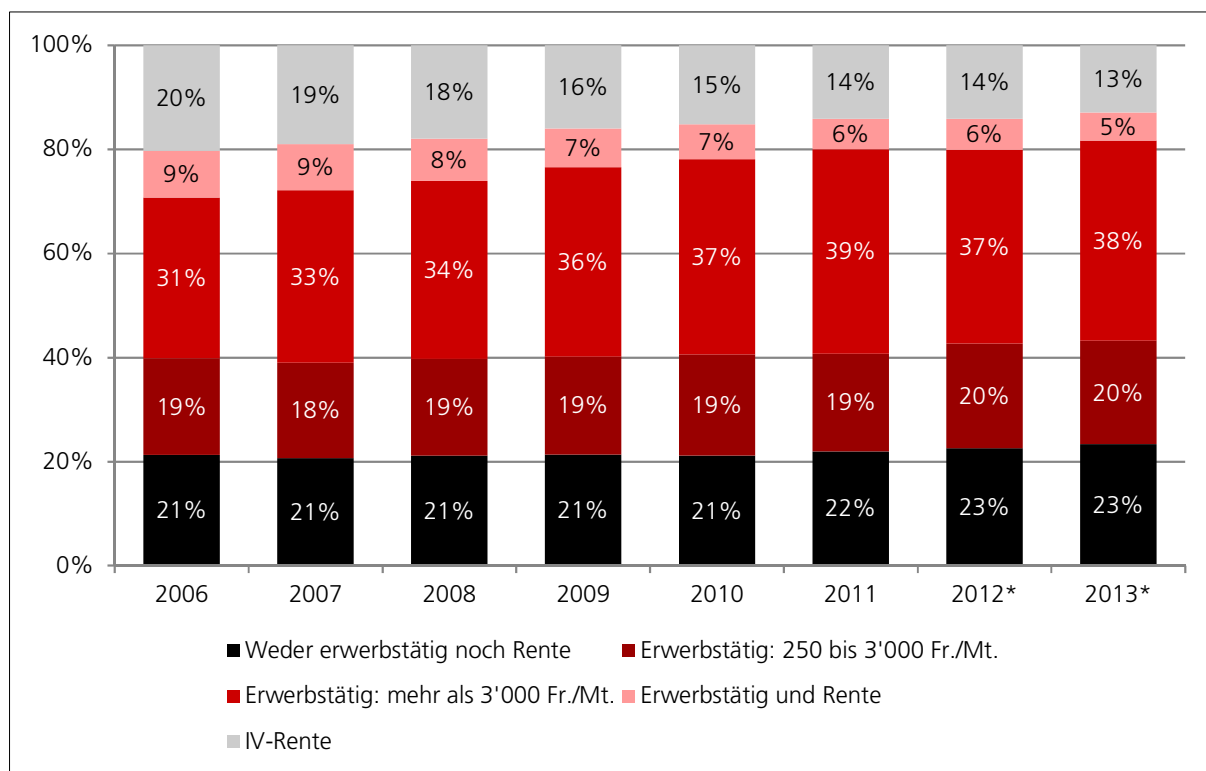
Ausgehend von den Werten im Jahr 2006, aber unter Berücksichtigung der veränderten Zusammensetzung der IV-Anmeldepopulation sowie der Arbeitslosenquote, würden von der Kohorte 2013 geschätzte 10.3 Prozent vier Jahre nach ihrer IV-Anmeldung Sozialhilfe beziehen. Der tatsächlich beobachtete Wert beträgt hingegen 14.5 Prozent. Die Differenz von 4.2%-Punkten kann damit als maximale Höhe der Verlagerung von der IV in die Sozialhilfe interpretiert werden. In absoluten Zahlen ausgedrückt hätten von den rund 5'700 später Sozialhilfebeziehenden der Kohorte 2013 rund 1'650 Personen weniger eine solche Leistung benötigt, da sie eine IV-Rente zugesprochen erhalten hätten, wenn sie sich mit denselben Eigenschaften schon im 2006 bei der IV angemeldet hätten.

4.1 Erwerbsquote

Die Erwerbsquote hat sich vier Jahre nach einer Neuanmeldung bei der IV über die Zeit tatsächlich verändert (**Abbildung 27**). Im Vergleich zu den Kohorten vor der 5. IVG-Revision steigt der Anteil der Personen, die vier Jahre nach der IV-Anmeldung erwerbstätig sind und keine IV-Rente erhalten haben, von 50 Prozent auf 58 Prozent. Demgegenüber ist der Anteil an Personen mit einer IV-Rente, die neben der IV-Rente noch ein Erwerbseinkommen erzielen, von neun Prozent (Kohorte 2006) auf fünf Prozent (Kohorte 2013) gesunken. Insgesamt ist somit die Erwerbsquote von 59 Prozent (Kohorte 2005) auf 63 Prozent (Kohorte 2013) angestiegen.

Der um 7 Prozentpunkte am deutlichsten gestiegene Anteil Personen mit einem Erwerbseinkommen von mehr als 3'000 Fr. im Monat deutet zudem darauf hin, dass im Vergleich zu früher verhältnismässig mehr Personen nach der IV-Anmeldung wirtschaftlich unabhängig sind. Dies dürfte u.a. auch auf die vermehrt frühzeitigen Anmeldungen bei der IV zurückzuführen sein. Die im Vergleich zu früher rascher erfolgenden Anmeldungen könnten zum einen zu einer «günstigeren» Struktur der Anmeldungen geführt und zum anderen auch einen positiven Effekt auf die spätere Arbeitsmarktintegration gehabt haben. Gleichzeitig nimmt ab der Kohorte 2012 jedoch auch der Anteil an Personen ohne Erwerbseinkommen oder mit einem Erwerbseinkommen unter 3'000 Fr. im Monat leicht zu. Solche Personen sind vier Jahre nach ihrer Anmeldung bei der IV aufgrund ihrer geringen oder fehlenden Erwerbseinkommen nur dann wirtschaftlich unabhängig, wenn sie entweder auf eigenes Vermögen oder auf das Einkommen oder Vermögen mindestens einer Zweitperson zurückgreifen können. Der Anteil an solchen Situationen ist leicht angestiegen, von 40 Prozent (Kohorte 2006) auf 43 Prozent (Kohorte 2013). Absolut betrachtet sind dies bei der Kohorte 2013 rund 17'500 Personen. Weil die Zahl der Anmeldungen bei der IV im gleichen Zeitraum gestiegen ist (vgl. dazu Abschnitt 2.1), sind dies im Vergleich zur Kohorte 2006, bei der insgesamt 11'700 Personen betroffen waren, rund 5'800 mehr, was einer Zunahme um 50 Prozent entspricht.

Abbildung 27: Anteile nach Erwerbssituation und Bezug einer IV-Rente vier Jahre nach der Anmeldung am Total der IV-Neuanmeldungen



Bemerkung: Differenz zu Guggisberg et al. (2015): Vier und nicht drei Jahre nach der Anmeldung. Die Rentenbezugsquote ist höher als in den vorhergehenden Abschnitten, da hier nur im gesamten Beobachtungszeitraum in der Schweiz wohnhafte Personen, die zudem das Rentenalter nicht erreicht haben, berücksichtigt werden. Der Bezug einer IV-Rente wird im Dezember des entsprechenden Jahres gemessen.

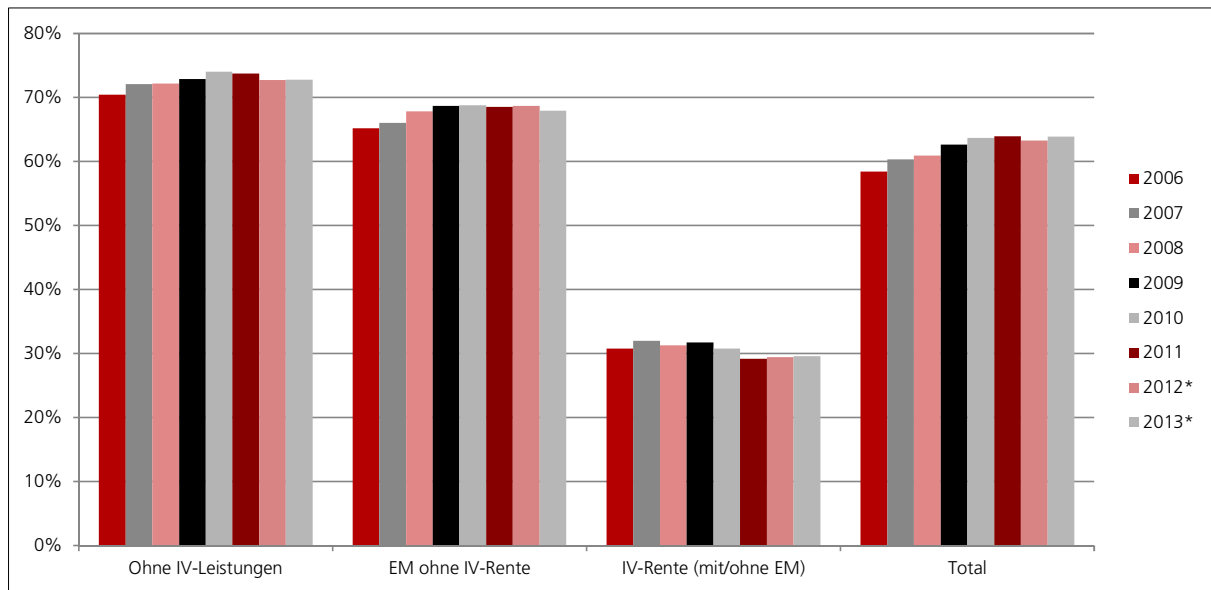
*) Da die Einträge der Selbständigerwerbenden in den individuellen Konten mit mehrjähriger Verzögerungen erfolgen, wurde der Anteil der Selbständigerwerbenden der Kohorte 2011 auf die Folgejahre extrapoliert. Von der Kohorte 2011 waren 4 Jahre später 4% der Personen selbständigerwerbend.

Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS. Berechnungen BASS

Abbildung 28 ist die Erwerbsquote vier Jahre nach der IV-Neuanmeldung nach Art der erhaltenen IV-Leistung für die Kohorten 2006 bis 2013 dargestellt. Personen mit einer IV-Rente sind vier Jahre nach ihrer Anmeldung erwartungsgemäss deutlich weniger häufig erwerbstätig als Personen, die keine IV-Rente erhalten haben. Über die Zeit betrachtet ist die Erwerbsquote vier Jahre nach der Anmeldung in dieser Gruppe leicht zurückgegangen.

Personen, die weder eine IV-Rente noch Eingliederungsmassnahmen erhalten haben, sind vier Jahre nach der Anmeldung etwas häufiger erwerbstätig als Personen, die eine Eingliederungsmassnahme erhalten haben. Dabei dürfte es sich um einen sogenannten Selektionseffekt handeln, da davon ausgegangen werden kann, dass Personen, die eine Eingliederungsmassnahme erhalten, gesundheitlich stärker beeinträchtigt sind als Personen, die weder eine IV-Rente noch eine Eingliederungsmassnahme erhalten. In beiden Gruppen ist die Erwerbsquote über die Zeit leicht angestiegen.

Abbildung 28: Anteil von Personen mit Erwerbseinkommen vier Jahre nach der IV-Neuanmeldung nach Art der erhaltenen IV-Leistung. Kohorten 2006 bis 2013



*) Da die Einträge der Selbständigerwerbenden in den individuellen Konten mit mehrjähriger Verzögerungen erfolgen, wurde der Anteil der Selbständigerwerbenden der Kohorte 2011 auf die Folgejahre extrapoliert. Von der Kohorte 2011 waren 4 Jahre später 4% der Personen selbständigerwerbend.

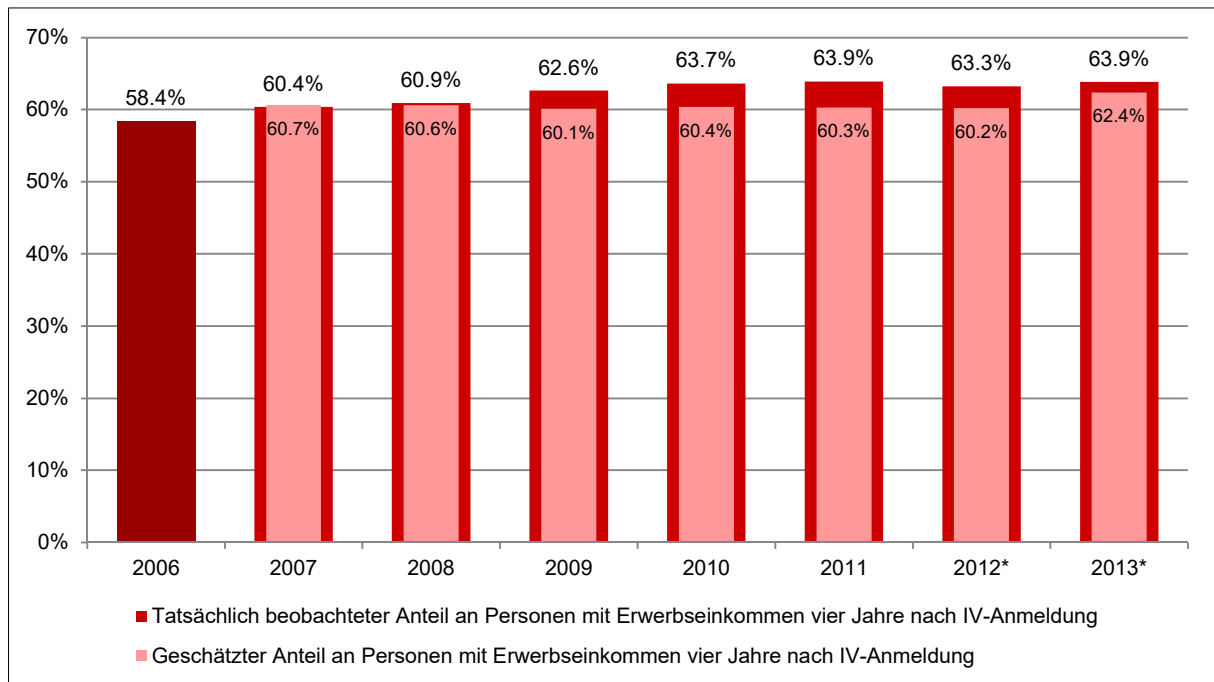
Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS. Berechnungen BASS

Auswirkungen der strukturellen Veränderungen auf die Erwerbsintegrationsquote

Analog zu den vorherigen Kapiteln wird auch hier anhand eines Schätzmodells ermittelt, was für ein Anteil an Personen zu erwarten wäre, die vier Jahre nach der IV-Anmeldung ein Erwerbseinkommen erzielen, wenn strukturelle Veränderungen im Zeitverlauf mitberücksichtigt werden. Das Ergebnis ist in **Abbildung 29** zu sehen.

Die veränderte Zusammensetzung der IV-Anmeldekohorten zusammen mit der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt führt demnach zu einer erwarteten leichten Zunahme der Erwerbsquote vier Jahre nach der Anmeldung von 58.4 Prozent (Kohorte 2006) auf geschätzt 62.4 Prozent (Kohorte 2013). Tatsächlich ist die Zunahme jedoch leicht höher ausgefallen. Der beobachtete Anteilswert liegt für die Kohorte 2013 bei 63.9 Prozent. Diese Ergebnisse legen nahe, dass die Zunahme der Erwerbsquote im Zeitverlauf auch mit den Veränderungen der Zusammensetzung der IV-Population sowie den veränderten Rahmenbedingungen in Zusammenhang steht.

Abbildung 29: Tatsächliche und geschätzte Erwerbsquote der IV-Neuanmeldungskohorten vier Jahre nach der Neuanmeldung



*) Da die Einträge der Selbständigerwerbenden in den individuellen Konten mit mehrjähriger Verzögerungen erfolgen, wurde der Anteil der Selbständigerwerbenden der Kohorte 2011 auf die Folgejahre extrapoliert. Von der Kohorte 2011 waren 4 Jahre später 4% der Personen selbständigerwerbend.

Die geschätzte Erwerbsquote basiert auf den berechneten Wahrscheinlichkeiten einer Random-Effects-Logit-Regression mit Erwerbstätigkeit (mehr als 3'000 Fr./Jahr) als abhängige Variable und Geschlecht, Alter, Zivilstand, Staatsangehörigkeit, Wohn- und Sprachregion sowie der kantonalen Arbeitslosenquote als Kontrollvariablen für die Neuanmeldekohorte 2006.

Quellen: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), BFS. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS. Berechnung und Darstellung BASS

4.2 Taggeldbezug Arbeitslosenversicherung ab IV-Anmeldung

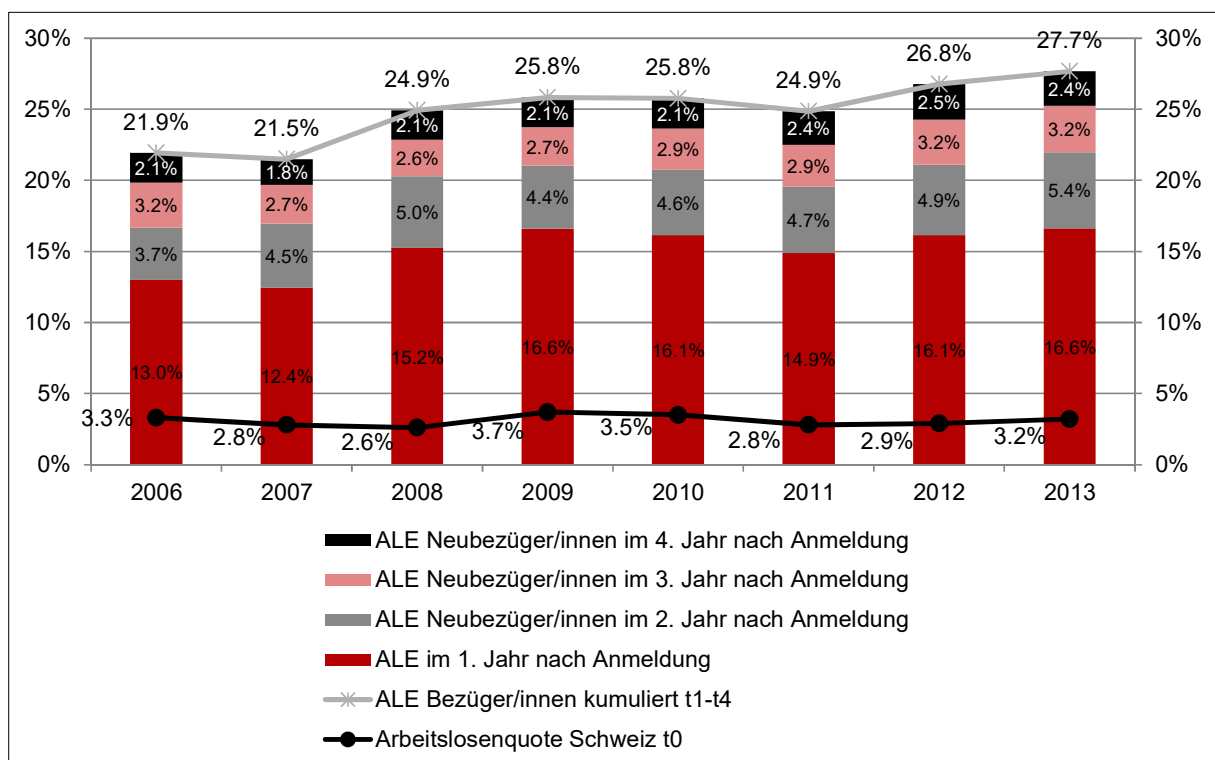
Nach der Betrachtung der Erwerbsquote wenden wir uns nun dem Taggeldbezug der Arbeitslosenversicherung (ALV) zu. Wir gehen der Frage nach, wie häufig Personen, die sich bei der IV anmelden, im Verlauf des IV-Verfahrens oder nach dessen Abschluss Taggelder der ALV beziehen und in wieweit es seit dem Inkrafttreten der 5. IVG-Revision diesbezüglich zu Veränderungen gekommen ist. Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung haben Personen, die vermittlungsfähig sind, d.h. Personen, die in der Lage sind, eine zumutbare Arbeit anzunehmen, die zudem berechtigt sind, eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz auszuüben und die die Rahmenfrist für die Beitragszeit erfüllen. Gesundheitlich eingeschränkte Menschen mit reduzierter Arbeitsfähigkeit gelten dann als vermittlungsfähig, wenn die Restarbeitsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt verwertbar erscheint.

Abbildung 30 zeigt für die IV-Neuanmeldungskohorten 2006 bis 2013, wie häufig Personen im ersten Jahr nach der IV-Anmeldung (t_1) Taggelder der ALV beziehen und wie viele in den Folgejahren noch neu dazu kommen. Als ALV-Taggeld-Neubeziehende gelten Personen, die frühestens im 2. Jahr nach der IV-Anmeldung ALV-Taggelder bezogen haben. In Abschnitt 2.2 (Abbildung 13, S.4) wurde schon aufgezeigt, dass je nach Kohortenjahr zwischen rund 5 und 7 Prozent zum Zeitpunkt der IV-Anmeldung (+/-1 Monat) Taggelder der Arbeitslosenversicherung bezogen haben und sich die Quoten in etwa parallel zur allgemeinen Lage auf dem Schweizer Arbeitsmarkt entwickelt hat. Im ersten Jahr nach der IV-Neuanmeldung beziehen mit zwischen 12 und 17 Prozent deutlich mehr Personen Taggelder der ALV, was bedeutet, dass es nach der IV-Anmeldung noch relativ häufig zu einem Eintritt in die ALV kommt. Auch diese Quote steht in Zusammenhang mit der Entwicklung der Arbeitslosenquote, wobei

sich der Anstieg durch die im 2008 beginnende Finanzkrise schon in der Kohorte 2007 bemerkbar macht. Je grösser die zeitliche Distanz zur Anmeldung, umso weniger sind Neueintritte in die ALV zu beobachten. Auch diese Quoten variieren je nach Kohortenjahr, jedoch in weniger starkem Ausmass als diejenigen rund um den Zeitpunkt der IV-Anmeldung. Die kumulierte Betrachtung all dieser Quoten, d.h. der Anteil an Personen, die innerhalb der Periode zwischen dem 1. und 4. Jahr nach der IV-Neuanmeldung ALV-Taggelder beziehen, liegt zwischen minimal 21.5 Prozent (Kohorte 2007: 6'440 Personen, vor Beginn der Finanzkrise) und maximal 27.7 Prozent (Kohorte 2013: 10'930 Personen).

Der Anstieg der kumulierten ALV-Taggeldbezugsquote (t_1-t_4) ab der IV-Anmeldekohorte 2012 kann damit weniger klar mit der Entwicklung der Arbeitslosenquote der Folgejahre nach der IV-Anmeldung (2012 bis 2017) in Zusammenhang gebracht werden, da diese relativ stabil bei rund 3 Prozent geblieben ist (nicht abgebildet in Abbildung 30, vgl. dazu Abbildung 13, S. 19). Ob die Zunahme eine Folge davon ist, dass sich gesundheitlich gefährdete Personen vermehrt zu einem (noch) früheren Zeitpunkt bei der IV anmelden als noch vor der 5. IVG-Revision, kann nicht abschliessend beurteilt werden, da nicht bekannt ist, ob sich die Zahl der ALV anspruchsberechtigten Personen unter den IV-Neuanmeldungen im Zeitverlauf verändert hat. Insgesamt steigen die Quoten von Personen, die erst im zweiten, dritten oder vierten Jahr nach ihrer IV-Anmeldung ALV-Taggelder beziehen, seit der Kohorte 2006 von 9.0 Prozent stetig an auf 11.0 Prozent (Kohorte 2013). Der Anteil derjenigen Personen, deren Einkommen im vierten Jahr nach der IV-Anmeldung ausschliesslich auf Taggeldern der ALV beruht, ist seit der Kohorte 2010 relativ stabil und beträgt rund 1 Prozent (vgl. dazu Abbildung 34, S. 48).

Abbildung 30: Anteil Personen mit ALV-Taggeldbezug im 1. Jahr nach IV-Neuanmeldung (t_1) sowie Neuebeziehende ALV-Taggeld in der Periode t_1-t_4 am Total der IV-Neuanmeldungen. IV-Neuanmeldekohorten 2006 bis 2013



Bemerkung: Ausreisen sind nicht berücksichtigt (Angabe nur für die Jahre 2010 bis 2017 verfügbar)
 Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS. Berechnungen BASS

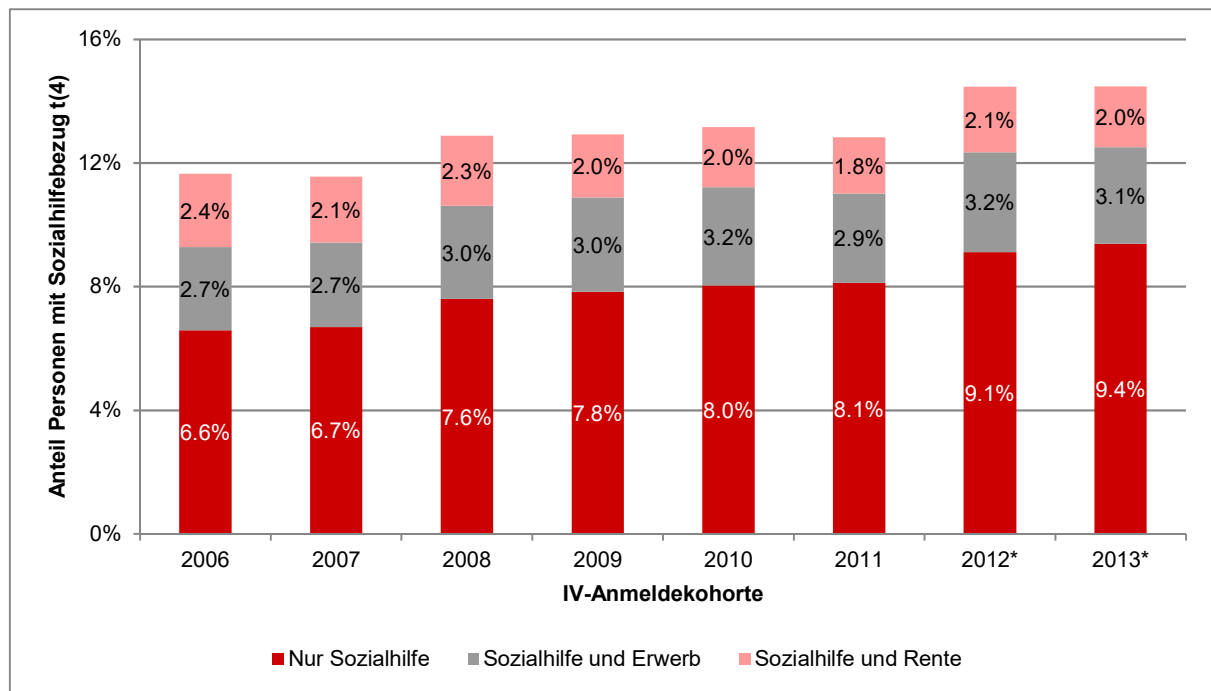
4.3 Bezug von Sozialhilfe nach der Anmeldung bei der IV

Dieses Kapitel befasst sich damit, wie oft Personen, die sich bei der IV neu anmelden, zu einem späteren Zeitpunkt Sozialhilfe beziehen und in wieweit sich im Zeitverlauf diesbezüglich Veränderungen ergeben haben. Analog zur Analyse der Erwerbssituation betrachten wir, ob eine Person im vierten Jahr nach der IV-Anmeldung Sozialhilfe bezieht. Dieser zeitliche Betrachtungshorizont wurde u.a. auch deshalb gewählt, weil nach vier Jahren für die allermeisten Fälle das IV-Verfahren abgeschlossen ist (vgl. dazu Abschnitt 3.4) und es sich bei einem allfälligen Bezug von Sozialhilfe zu diesem Zeitpunkt kaum mehr um einen Bezug im Sinne einer Rentenbevorschussung halten dürfte.

Bei Personen, die innerhalb des vierten Jahres ab IV-Anmeldung einen Sozialhilfebezug aufweisen, wird unterschieden zwischen Personen, die ausschliesslich Sozialhilfe (allenfalls in Kombination mit ALV-Taggeldern) beziehen, die im Verlauf des Jahres zusätzlich zum Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe auch Erwerbseinkommen erzielt haben sowie Personen, die neben dem Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe auch eine IV-Rente beziehen. Bei letztgenannter Kategorie dürfte es sich weitgehend um Personen handeln, die im Verlauf des vierten Jahres eine IV-Rente erhalten und vor dem Zuspruch der IV-Rente zur Überbrückung allenfalls auf Gelder der Sozialhilfe angewiesen waren, oder um Personen mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen, die jedoch noch nicht ausbezahlt werden.

Aus **Abbildung 31** ist zu entnehmen, dass der Anteil an Personen, die im Verlauf des vierten Jahres nach der IV-Anmeldung Sozialhilfe beziehen, über die Zeit von 11.7 Prozent um 2.8%-Punkte auf 14.5 Prozent angestiegen ist, was einer Erhöhung des Ausgangswerts um rund ein Viertel entspricht. Wie aus der Abbildung auch zu entnehmen ist, ist der Anstieg weitgehend auf jene Personen zurückzuführen, die im vierten Jahr nach der IV-Anmeldung ausschliesslich Sozialhilfe beziehen, d.h. sie erzielen neben der Sozialhilfe weder ein Erwerbseinkommen noch erhalten sie eine IV-Rente. Der Anstieg bei dieser Gruppe ist am stärksten ausgeprägt und steigt von 6.6 Prozent (IV-Anmeldekohorte 2006) um 2.8%-Punkte auf 9.4 Prozent (Kohorte 2013). Im Vergleich dazu nimmt der Anteil an Personen, die trotz Erwerbseinkommen auch Sozialhilfe beziehen, nur leicht um 0.4%-Punkte von 2.7 auf 3.1 Prozent zu. Der Anteil der Personen, die neben der IV-Rente noch Sozialhilfe beziehen, sinkt von 2.4 auf 2.0 Prozent.

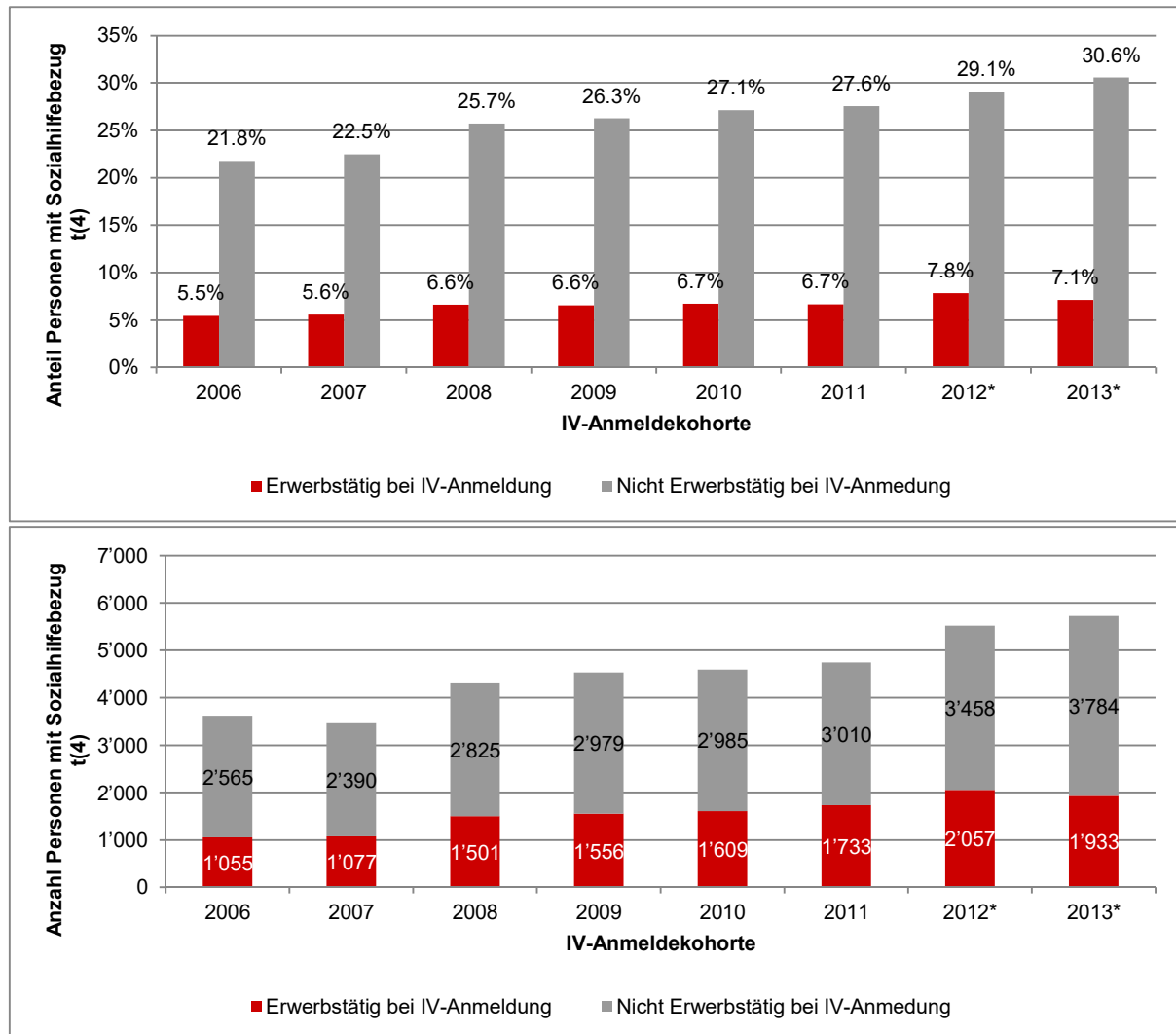
Abbildung 31: Anteil Personen, die im vierten Jahr nach der IV-Anmeldung Sozialhilfe bezogen haben. IV-Anmeldekohorten 2006 bis 2013



Quellen: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), BFS. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS. Berechnung und Darstellung BASS

Das Risiko eines Sozialhilfebezugs nach einer IV-Anmeldung ist vergleichsweise gering bei Personen, die zum Zeitpunkt der IV-Anmeldung noch erwerbstätig sind und rund vier Mal höher, wenn schon bei der IV-Anmeldung kein Erwerbseinkommen mehr erzielt wird (**Abbildung 32**). Die entsprechenden Risiken sind in beiden Gruppen in etwa in demselben Ausmass angestiegen: Während von allen im 2006 bei der IV angemeldeten Personen ohne Erwerbseinkommen im 2011 noch gut jede fünfte Person (21.8%) Sozialhilfe bezog, ist es bei der Kohorte 2013 schon fast jede dritte Person (30.6%). Auf deutlich tieferem Niveau bewegt sich das Risiko eines Sozialhilfebezugs bei Personen, die zum Zeitpunkt ihrer IV-Anmeldung noch ein Erwerbseinkommen erzielen. Der Wert steigt von 5.5 Prozent auf 7.1 Prozent.

Abbildung 32: Anteil und Anzahl Personen, die im vierten Jahr nach der IV-Anmeldung Sozialhilfe bezogen haben nach Erwerbsstatus bei der Anmeldung. IV-Anmeldekohorten 2006 bis 2013



Quellen: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), BFS. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS. Berechnung und Darstellung BASS

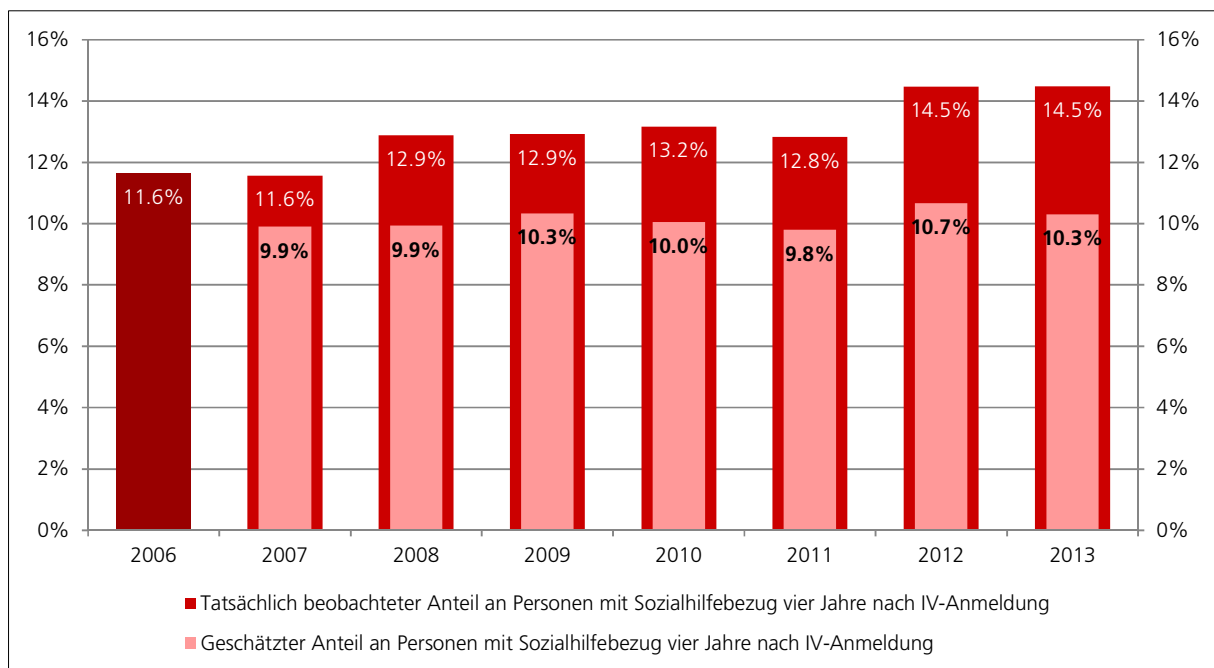
Um sich eine Vorstellung darüber machen zu können, um wie viele Personen es sich bei diesen nun präsentierten Anteilswerten tatsächlich handelt, können die entsprechenden absoluten Werte betrachtet werden (2. Grafik, Abbildung 32). So steigt das Total an Sozialhilfebeziehenden der Kohorte 2006 von 3'620 bis zur Kohorte 2013 auf 5'717 an, was einer Zunahme um 2'097 Personen entspricht. Rund 40 Prozent des Anstiegs an Sozialhilfebeziehenden entfallen auf Personen, die zum Zeitpunkt ihrer Anmeldung noch erwerbstätig waren (Zunahme um 878 Personen von 1'055 auf 1'933) und 60 Prozent auf jene, die zum Zeitpunkt ihrer Anmeldung kein Erwerbseinkommen mehr erzielten (Zunahme um 1219 Personen von 2'565 auf 3'784).

Neben dem Umstand, ob eine Person bei der IV-Anmeldung noch erwerbstätig ist oder nicht, wird das Risiko eines Sozialhilfebezugs 4 Jahre nach der IV-Anmeldung auch noch von anderen Faktoren beeinflusst. So weisen Männer, Personen zwischen 35 und 49 Jahren, Verheiratete oder Verwitwete sowie Personen, die in ländlichen Regionen oder Agglomerationsgemeinden wohnen, ein signifikant tieferes Risiko auf. Signifikant höher ist dieses demgegenüber bei ausländischen Staatsbürger/innen, insbesondere bei Staatsangehörigen, die nicht aus EU/EFTA-Ländern stammen, sowie bei Geschie-

denen. Auch eine erhöhte kantonale Arbeitslosenrate geht mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit eines Übertritts in die Sozialhilfe einher. Über die Zeit betrachtet haben sich bezüglich der Stärke der gemessenen Effekte jedoch kaum oder nur marginale Veränderungen ergeben.¹⁶ Unter Kontrolle all dieser erwähnten Merkmale und Einflussfaktoren zeigt sich nun, dass das Risiko, vier Jahre nach einer Anmeldung bei der IV Sozialhilfe zu beziehen, ab der Kohorte 2008 tatsächlich signifikant angestiegen ist.

Die Ergebnisse dieser Analysen (vgl. dazu auch Ausführungen in Abschnitt 1.3.3, S. 6) sind in **Abbildung 33** grafisch aufbereitet. Darin ist erstens der tatsächliche Wert an Sozialhilfebezügender vier Jahre nach der IV-Anmeldung zu sehen. Er steigt von 11.6 Prozent (Kohorte 2006) auf 14.5 Prozent (Kohorte 2013). Werden die Veränderungen der Zusammensetzung der IV-Anmeldepopulation sowie die Veränderungen bei der Arbeitslosenquote mitberücksichtigt, würde bei konstantem Zusammenhang mit der Wahrscheinlichkeit eines Sozialhilfebezugs von der Kohorte 2013 geschätzte 10.3 Prozent vier Jahre nach ihrer IV-Anmeldung Sozialhilfe beziehen.

Abbildung 33: Tatsächlicher und geschätzter Anteil Sozialhilfebeziehender der IV-Neuanmeldungskohorten vier Jahre nach der Neuanmeldung



Der geschätzte Anteil der Sozialhilfebeziehenden basiert auf den berechneten Wahrscheinlichkeiten einer Random-Effects-Logit-Regression mit Sozialhilfebezug als abhängige Variable und Geschlecht, Alter, Zivilstand, Staatsangehörigkeit, Wohn- und Sprachregion, der kantonale Arbeitslosenquote, Erwerbsstatus und Erwerbseinkommen bei IV-Anmeldung sowie der Erwerbstätigkeit und dem Erwerbseinkommen bei IV-Neuanmeldung für die Neuanmeldekohorte 2006.

Quellen: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), BFS. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS. Berechnung und Darstellung BASS

Die Differenz von 4.2%-Punkten zu den tatsächlich beobachteten 14.5 Prozent kann damit als eine maximale Verlagerung von der IV in die Sozialhilfe interpretiert werden. Dies bedeutet, dass der Anstieg weder mit Veränderungen in der Zusammensetzung der IV-Anmeldepopulation noch mit Schwankungen der Arbeitslosenrate erklärt werden kann.

Mengenmässig bedeutet dies für die Kohorte 2013, dass rund 29 Prozent der Betroffenen (4.2% von 14.5%=29%) unter den Bedingungen von 2006 keine Sozialhilfe beziehen würden. Dies entspricht

¹⁶ Die auf einer multivariaten Analyse beruhenden beschriebenen Ergebnisse finden sich im Anhang in Abbildung 52.

vom Total aller 5'717 Sozialhilfebeziehenden im vierten Jahr nach der IV-Anmeldung umgerechnet rund 1'655 Personen. Wird dieselbe Berechnung für alle Kohorten ab 2007 durchgeführt, ergibt dies über die gesamte Periode 7'730 Personen mehr, die vier Jahre nach ihrer IV-Anmeldung Sozialhilfe beziehen.

Als Basisjahr wurde das Jahr 2006 gewählt, da einerseits das Jahr vor der 5. IVG-Revision (2008) liegen sollte, wobei die Revision schon vor Inkrafttreten Anpassungen bei den IV-Stellen zur Folge hatte, andererseits ist es das erste Jahr für IV-Neuanmeldungen, für welche vier Jahre später der Bezug von Sozialhilfe identifiziert werden kann (ab 2010 verfügbar). Der geschätzte Anteil an Personen mit Sozialhilfebezug und die damit berechnete Anzahl der «zusätzlichen» Sozialhilfebeziehenden, hängt davon ab, welches Jahr als Basis verwendet wird und welche Kontrollgrössen verwendet werden. Sensitivitätsanalysen bestätigen das vorliegende Resultat in seiner Grundaussage, wobei die dargestellte Differenz leicht variieren kann und daher als grobe Schätzung zu interpretieren ist.¹⁷

4.4 Übersicht Erwerbs- und Einkommenssituation vier Jahre nach der Anmeldung

In diesem Kapitel werden die bisherigen Ergebnisse zur Erwerbs- und Einkommenssituation zusammengefügt und in Zusammenhang mit der Wahrscheinlichkeit eines allfälligen Sozialhilfebezugs nach einer Neuanmeldung bei der IV bzw. nach Abschluss des IV-Verfahrens gestellt.

Dazu ist in **Abbildung 34** die Erwerbs- und Einkommenssituation der Personen mit einer IV-Neuanmeldung vier Jahre nach der Anmeldung dargestellt. Die Beschreibung der Einkommenssituation kombiniert die in den vorherigen Kapiteln detailliert betrachteten Situationen bezüglich Erwerbsstatus, IV-Rentenbezug, Bezug von Sozialhilfe sowie ALV-Taggelder. Zusätzlich zu den bisher präsentierten Ergebnissen ist darin auch zu sehen, wie viele Personen es gibt, die im vierten Jahr ab IV-Anmeldung aus keiner der vier genannten Quellen Einkommen erzielen.

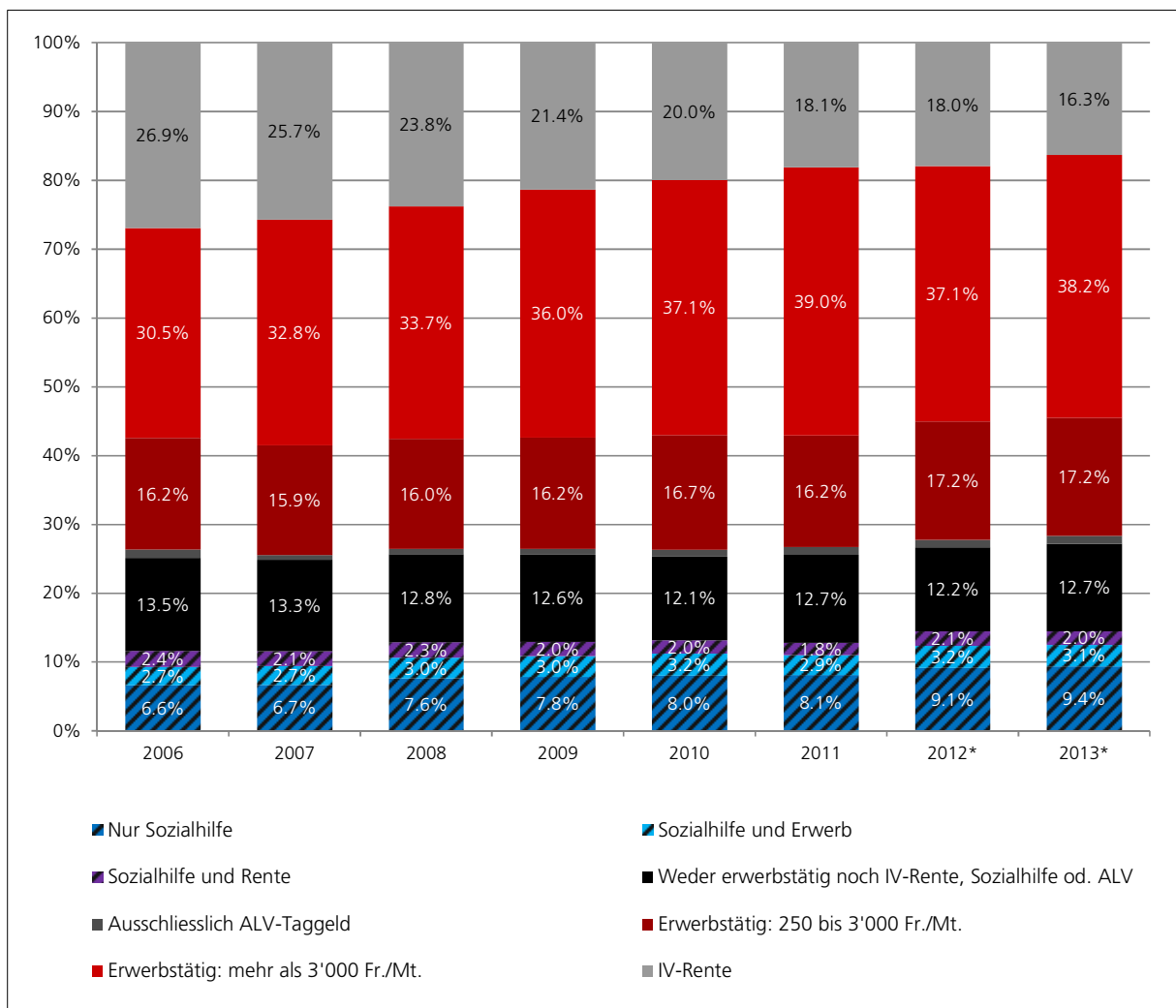
Zuerst wenden wir uns all jenen Personen zu, die im vierten Jahr nach ihrer IV-Anmeldung keine Leistungen aus einem der Sozialwerke - IV, ALV, Sozialhilfe - beziehen. Diese Gruppe besteht aus drei Teilgruppen: Es gibt Personen mit «existenzsicherndem» Erwerbseinkommen über 3'000 Franken, solche mit eher geringen Einkommen bis maximal 3'000 Franken und Personen mit gar keinem Erwerbseinkommen. Insgesamt steigt der Anteil dieser Gruppe (keine IV-Rente, Eingliederungsmassnahme, ALV oder Sozialhilfe) über die Untersuchungsperiode von 60 Prozent (Kohorte 2006) kontinuierlich an auf 68 Prozent (Kohorte 2013). Die Erhöhung um 8 %-Punkte ist weitgehend auf diejenigen Personen zurückzuführen, die ein Erwerbseinkommen über 3'000 Franken pro Monat erzielen. Wie in **Kapitel 4.1** aufgezeigt werden konnte, kann dieser Anstieg zu einem wesentlichen Teil mit den strukturellen Veränderungen bei der Zusammensetzung der IV-Population sowie der Veränderung der Arbeitslosenquote erklärt werden. Der Anteil an Personen, die entweder nur geringe oder gar keine Erwerbseinkommen erzielen, bleibt über die Zeit betrachtet relativ stabil. Bei Personen mit geringen Einkommen bis maximal 3'000 Franken steigt der Anteil leicht von 16 auf 17 Prozent und bei Personen ohne Erwerbseinkommen sinkt er von rund 14 auf 13 Prozent. Zusammengenommen sind rund 30 Prozent von einer solchen Situation betroffen. Sofern diese Personen nicht auf ein Partnereinkommen zurückgreifen können oder nicht über ein grosses Vermögen verfügen, dürften deren wirtschaftlichen

¹⁷ Testrechnungen mit anderen Methoden (Logit, Fixed und Mixed Effects Modelle) sowie verschiedenen Kontrollgrössen zeigen ohne Ausnahme eine mit den Jahren zunehmende Divergenz zwischen tatsächlichem und geschätztem Anteil von Sozialhilfebeziehenden. Der starke Rückgang des geschätzten Anteils per 2007 ist auf den deutlichen Rückgang der kantonalen Arbeitslosenquote zurückzuführen. Ohne Berücksichtigung der kantonalen Arbeitslosenquote (welche jedoch einen erwiesenen Zusammenhang zum Bezug von Sozialhilfe hat), läge der geschätzte Anteil für die IV-Anmeldekohorte 2013 bei 11.3%

Verhältnisse prekär sein. Angesichts der im Zeitverlauf konstanten Anteilswerten, aber einer steigenden Zahl von IV-Anmeldungen sind demnach absolut betrachtet mehr Personen in einer solchen Situation als dies früher der Fall war.

Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der Personen, die vier Jahre nach der IV-Anmeldung ausschliesslich eine IV-Rente beziehen, von 26.9 Prozent auf 16.3 Prozent gesunken. Der Rückgang kann weder mit der sich über die Zeit verändernden strukturellen Zusammensetzung der IV-Anmeldepopulation noch mit den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt erklärt werden. Absolut betrachtet beziehen im vierten Jahr nach der IV-Anmeldung im Vergleich zur Kohorte 2006 aus der Kohorte 2013 rund 1'900 Personen weniger eine IV-Rente.

Abbildung 34: Einkommenssituation vier Jahre nach der Anmeldung nach Einkommensquellen. Anteilswerte am Total der Neuangemeldeten. IV-Anmeldekohorten 2006 bis 2013



Bemerkung: Der Bezug einer IV-Rente oder von ALV-Taggeld wird im Dezember des entsprechenden Jahres gemessen. Beim IV-Rentenbezug mit Sozialhilfe handelt es sich zum überwiegenden Teil um Personen, welche auf Ergänzungsleistungen warten.

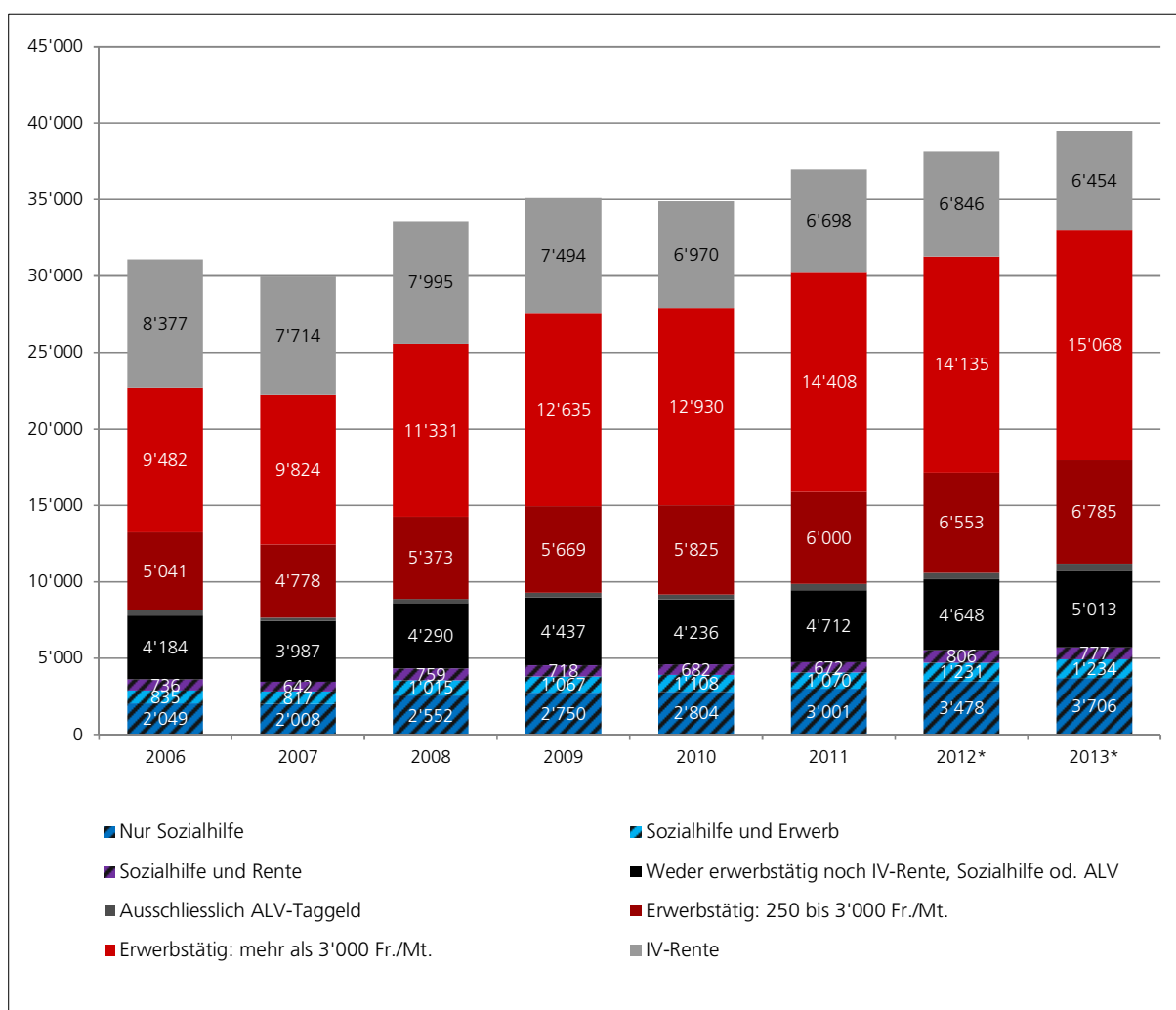
*) Da die Einträge der Selbständigerwerbenden in den individuellen Konten mit mehrjähriger Verzögerung erfolgen, wurde der Anteil der Selbständigerwerbenden der Kohorte 2011 auf die Folgejahre extrapoliert. Von der Kohorte 2011 waren 4 Jahre später 3.5% der Personen selbständigerwerbend.

Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS und SHIVALV 2010–2017, BSV. Berechnungen BASS

Eine im Vergleich zu den Berentungsquoten gegenläufige Entwicklung ist beim Sozialhilfebezug zu beobachten. Der Anteil an Personen, die im Verlauf des fünften Jahres nach ihrer Anmeldung bei der

IV wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen, beträgt je nach IV-Anmeldekohorte zwischen minimal 11.7 Prozent (Kohorte 2006) und 14.5 Prozent (Kohorte 2013), was einer Zunahme der Quote über die betrachtete Zeitperiode um rund 25 Prozent entspricht. Der Anstieg ist insbesondere bei den Kohorten 2008 und 2012 auszumachen und ist weitgehend auf eine zunehmende Anzahl Personen zurückzuführen, deren Einkommen ausschliesslich aus dem Bezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe besteht und nicht noch durch ein allfällig vorhandenes Erwerbseinkommen oder eine IV-(Teil-)Rente ergänzt wird. Bedingt durch die gleichzeitige Zunahme der IV-Anmeldungen ist die Zuwachsrate bei der Betrachtung der absoluten Fallzahlen mit rund 58 Prozent deutlich stärker (**Abbildung 35**). Während von der Kohorte 2006 vier Jahre später 3'620 Personen wirtschaftliche Sozialhilfe bezogen haben, sind es von der Kohorte 2013 insgesamt 5'720 Personen. Gemäss den vorgestellten Schätzergebnissen in Abschnitt 4.3 dürften vom Total der rund 5'720 Sozialhilfebeziehenden rund 1'650 Personen weniger eine solche Leistung beziehen, wenn sie sich mit denselben Eigenschaften anstatt im 2013 schon im 2006 bei der IV angemeldet hätten.

Abbildung 35: Einkommenssituation vier Jahre nach der Anmeldung nach Einkommensquellen.
Absolute Werte IV-Anmeldekohorten 2006 bis 2013



Bemerkung: Der Bezug einer IV-Rente oder von ALV-Taggeld wird im Dezember des entsprechenden Jahres gemessen.

*) Da die Einträge der Selbständigerwerbenden in den individuellen Konten mit mehrjähriger Verzögerung erfolgen, wurde der Anteil der Selbständigerwerbenden der Kohorte 2011 auf die Folgejahre extrapoliert. Von der Kohorte 2011 waren 4 Jahre später 4% der Personen selbständigerwerbend.

Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS und SHIVALV 2010–2017, BSV. Berechnungen BASS

Eine Einordnung dieser Ergebnisse in Bezug auf die Frage der Verlagerung von der IV in die Sozialhilfe erfolgt in Kapitel 7 im Anschluss an das Kapitel, das sich mit allfälligen Folgen von Rentenherabsetzungen und -aufhebungen befasst.

Zusätzliche Analysen zu Personen, die vor ihrer Anmeldung bei der IV schon Sozialhilfe bezogen haben, verweisen darauf, dass ein Teil der beschriebenen Verlagerungen darauf zurückzuführen ist, dass die IV früher häufiger jenen Personen eine Rente zugesprochen hat, die bei der IV-Anmeldung schon Sozialhilfe bezogen haben. Zwischen 2010 und 2013 sind die entsprechenden Anteilswerte jedoch zurückgegangen. Die IV hat damit über die Zeit betrachtet weniger Fälle durch eine Rentenzusprache von der Sozialhilfe abgelöst. Eine Quantifizierung ist nur schwer möglich, weil die Datenreihe der Sozialhilfebezüge erst ab 2010 entsprechende Informationen bereitstellt. Bei einer Betrachtung der Veränderungen der Kohorten 2010 bis 2013 können rund zwei Drittel der festgestellten Verlagerung auf weniger Ablösungen aus der Sozialhilfe zurückgeführt werden und das restliche Drittel auf Personen, die zum Zeitpunkt der IV-Anmeldung noch keine Sozialhilfe bezogen haben. Gleichzeitig kann ein Anstieg von IV-Anmeldungen, die zum Zeitpunkt der Anmeldung schon Sozialhilfe beziehen, nicht oder nur in sehr geringem Ausmass beobachtet werden.

Erste vertiefende Berechnungen zeigen zudem, dass ein verhältnismässig grosser Anteil der nach Abschluss eines IV-Verfahrens von der Sozialhilfe unterstützten Personen über längere Zeit in der Sozialhilfe verbleibt. Von allen Personen der Kohorte 2006, die im 2010 Sozialhilfe bezogen haben, beziehen 59 Prozent während der nächsten 4 Jahre, also bis ins 2014, dauernd Sozialhilfe.¹⁸ Für die Kohorten 2007, 2008 und 2009 steigen die entsprechenden Werte auf 61 Prozent.

¹⁸ Exklusive Personen, die innerhalb der Periode 2010 bis 2014 das ordentliche Rentenalter erreichen.

4.5 Einkommenssituation vier Jahre nach der Anmeldung nach Erwerbsstatus zum Zeitpunkt der Anmeldung

Wie sich in der Betrachtung der Erwerbsquote gezeigt hat, sind vier Jahre nach einer Anmeldung bei der IV im Vergleich zur Situation vor der 5. IVG-Revision nun mehr Personen erwerbstätig. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, in wieweit es sich dabei um Personen handelt, deren Erwerbstätigkeit erhalten werden konnte oder auch um Personen, die erfolgreich wiedereingegliedert werden konnten. In Bezug auf den Anstieg der Sozialhilfebeziehenden stellt sich zudem die Frage, ob es sich dabei eher um Personen handelt, die vor ihrer Anmeldung schon nicht mehr oder noch erwerbstätig waren. Diesen Fragen soll nun etwas näher nachgegangen werden.

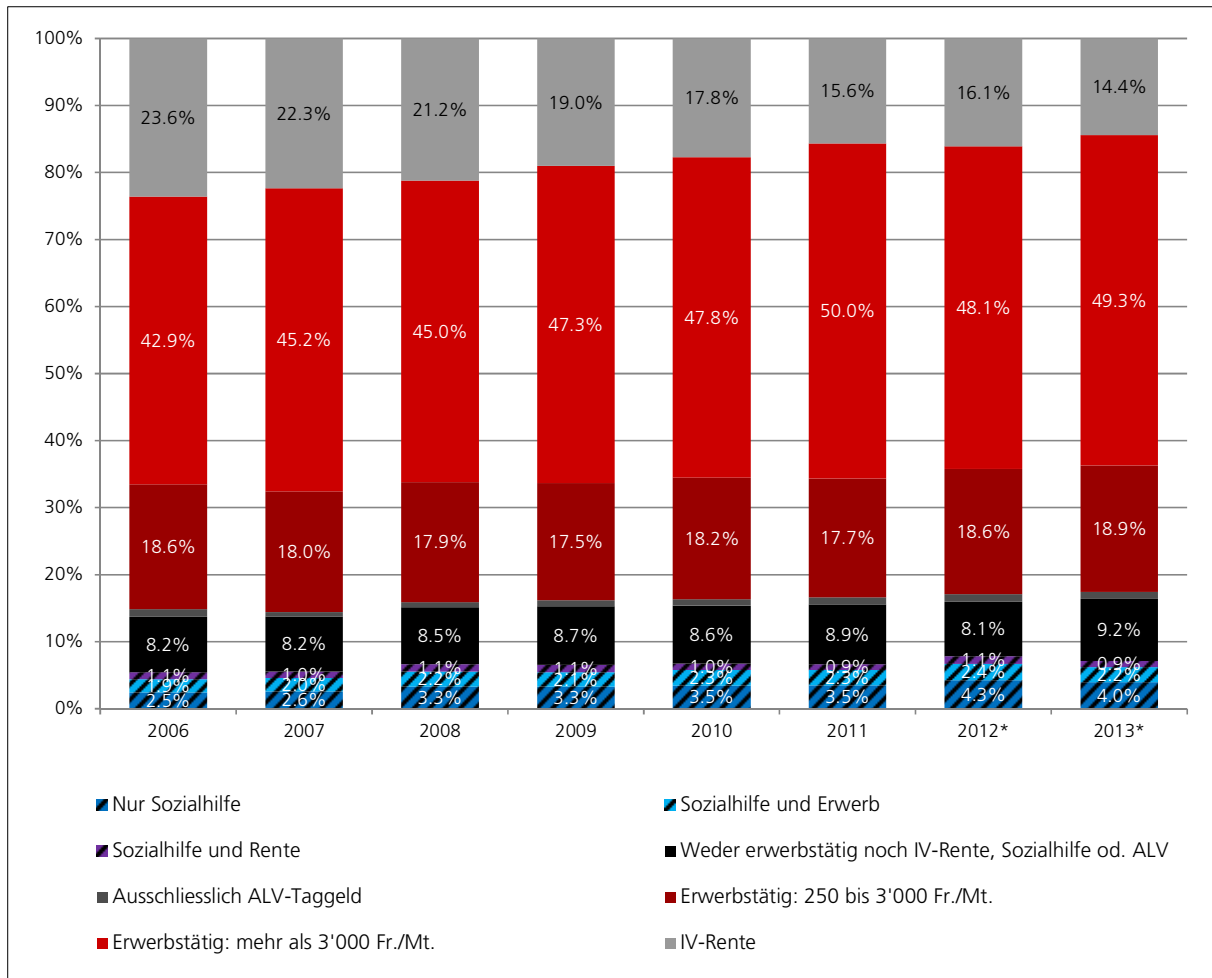
Abbildung 36 und **Abbildung 37** zeigen in diesem Zusammenhang die Einkommenssituation vier Jahre nach der IV-Neuanmeldung jeweils separat für Personen, die zum Zeitpunkt der Anmeldung noch erwerbstätig bzw. nicht mehr erwerbstätig waren.

Aus den Abbildungen wird deutlich, dass die Zunahme bei den Personen, die vier Jahre nach der Anmeldung bei der IV ein Erwerbseinkommen erzielen, zu einem grösseren Teil auf diejenigen Personen zurückzuführen sind, die bei der Anmeldung noch erwerbstätig waren. Bei ihnen steigt, wie aus **Abbildung 36** zu entnehmen ist, die Erwerbsquote von 59 Prozent (Kohorte 2006) um 6 Prozentpunkte auf 65 Prozent (Kohorte 2013), was als Indiz dafür gewertet werden kann, dass die Unterstützungsmassnahmen einen Beitrag zum Stellenerhalt leisten können. Aus **Abbildung 37** geht hervor, dass auch bei Personen, die bei ihrer Anmeldung nicht (mehr) erwerbstätig sind, die Erwerbsbeteiligung vier Jahre nach der Anmeldung bei der IV über die Zeit angestiegen ist. Der Anteil erwerbstätiger Personen steigt von 21 Prozent (Kohorte 2006) um vier Prozentpunkte auf 25 Prozent (Kohorte 2013) an, was relativ betrachtet sogar einer stärkeren Zunahme entspricht als bei den Personen, die bei der IV-Anmeldung noch erwerbstätig waren.

Bezüglich der Sozialhilfebezugsrate im Verlauf des fünften Jahres nach der IV-Anmeldung zeigt sich erstens, dass die Sozialhilfebezugsrate von Personen, die bei ihrer Anmeldung bei der IV noch erwerbstätig sind (**Abbildung 36**), deutlich tiefer ist als diejenige von Personen, die bei der Anmeldung nicht mehr erwerbstätig sind. Allerdings ist die Sozialhilfebezugsrate bei Personen, die bei der Anmeldung noch erwerbstätig sind, zwischen der Kohorte 2006 (5.5 Prozent) und der Kohorte 2013 (7.1 Prozent) um rund eineinhalb Prozentpunkte angestiegen. Bei den Neuberentungen kam es hingegen zu einem Rückgang von 24 Prozent (Kohorte 2006) um rund zehn Prozentpunkte auf 14 Prozent (Kohorte 2013).

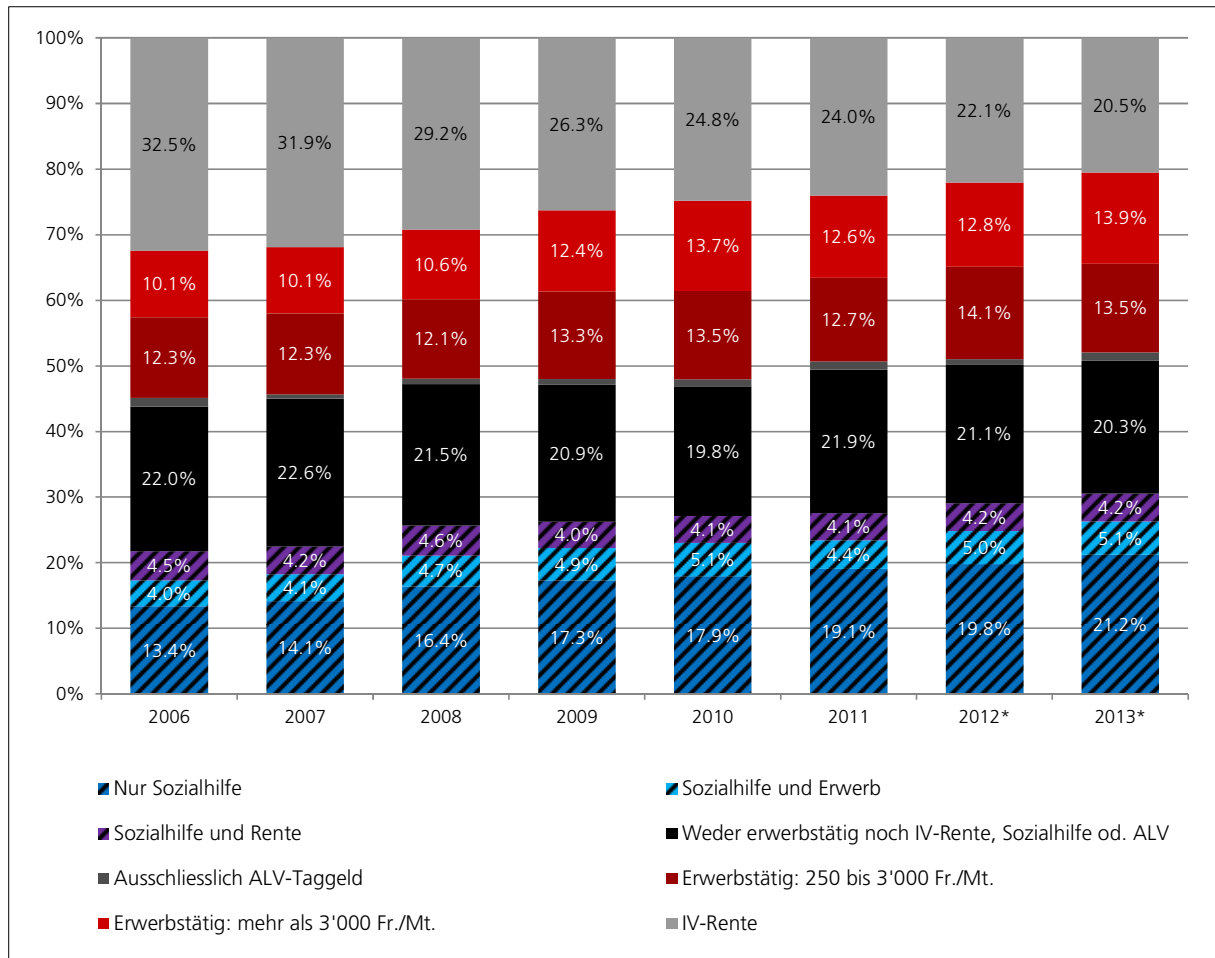
Auf deutlich höherem Niveau bewegt sich die Sozialhilfebezugsrate vier Jahre nach einer IV-Anmeldung bei Personen, die bei der Anmeldung nicht (mehr) erwerbstätig waren (**Abbildung 37**). Sie steigt von 21.8 Prozent (Kohorte 2006) auf 30.6 Prozent (Kohorte 2013) um rund neun Prozentpunkte an. Dies im Gegensatz zur Berentungsquote, die von 23.6 Prozent (Kohorte 2006) ebenfalls um rund neun Prozentpunkte auf 14.4 Prozent zurückgegangen ist (Kohorte 2013). Diese Zahlen zeigen auf, dass vor allem bei Personen, die bei ihrer Anmeldung nicht (mehr) erwerbstätig waren, das Risiko angestiegen ist, vier Jahre nach der IV-Anmeldung Sozialhilfe zu beziehen.

Abbildung 36: Einkommenssituation nach Rentenbezug, Erwerb, Arbeitslosenentschädigung und Sozialhilfebezug, vier Jahre nach der Anmeldung, IV-Neuanmeldekohorten, **erwerbstätig zum Zeitpunkt der Anmeldung**



Bemerkung: Der Bezug einer IV-Rente oder von ALV-Taggeld wird im Dezember des entsprechenden Jahres gemessen.
 *) Da die Einträge der Selbständigerwerbenden in den individuellen Konten mit mehrjähriger Verzögerungen erfolgen, wurde der Anteil der Selbständigerwerbenden der Kohorte 2011 auf die Folgejahre extrapoliert. Von der Kohorte 2011 waren 4 Jahre später 4% der Personen selbständigerwerbend.
 Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS und SHIVALV 2010–2017, BSV. Berechnungen BASS

Abbildung 37: Einkommenssituation nach Rentenbezug, Erwerb, Arbeitslosenentschädigung und Sozialhilfebezug, vier Jahre nach der Anmeldung, IV-Neuanmeldekohorten, **nicht erwerbstätig zum Zeitpunkt der Anmeldung**



Bemerkung: Der Bezug einer IV-Rente oder von ALV-Taggeld wird im Dezember des entsprechenden Jahres gemessen.

*) Da die Einträge der Selbständigerwerbenden in den individuellen Konten mit mehrjähriger Verzögerungen erfolgen, wurde der Anteil der Selbständigerwerbenden der Kohorte 2011 auf die Folgejahre extrapoliert. Von der Kohorte 2011 waren 4 Jahre später 4% der Personen selbständigerwerbend.

Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS und SHIVALV 2010–2017, BSV. Berechnungen BASS

5 Rentenaufhebungen und Rentenherabsetzungen

Rentenrevisionen können dann zu Übertritten in die Sozialhilfe führen, wenn die Erwerbsintegration dieser Personen nicht gelingt und sie aufgrund der herabgesetzten oder wegfallenden IV-Rente auf Sozialhilfeleistungen angewiesen sind. Mit dem auf den 1.1.2012 in Kraft getretenen ersten Massnahmenpaket der 6. IVG-Revision wurde u.a. auch eine vermehrte Wiedereingliederung von Menschen aus der Rente in die Erwerbstätigkeit angestrebt.

Im folgenden Kapitel wird aufgezeigt, wie sich die Aufhebungen und Herabsetzungen von IV-Renten in den Jahren 2008 bis 2015 absolut und relativ entwickelt haben und welche Personen besonders häufig betroffen sind. Danach werden, analog zu den IV-Neuanmeldungen, die Leistungszusprachen sowie die Einkommens- und Erwerbssituation von Personen beschrieben, bei denen eine Rentenaufhebung oder -herabsetzung stattgefunden hat. Weiter wird Hinweisen auf eine Verlagerung von der Invalidenversicherung zur Sozialhilfe nachgegangen.

Das Wichtigste in Kürze

- Gemessen am Total des Rentenbestandes werden insbesondere ab 2013 etwas mehr Renten aufgehoben als in den Vorjahren. Der Wert steigt von 0.87 Prozent (2008) über 0.95 Prozent (2011; 2012) auf leicht über 1 Prozent in den Jahren 2013 bis 2015. Der Anstieg der Anteilswerte auf 2013 findet ein Jahr nach der Anfang 2012 in Kraft getretenen 6. IVG-Revision statt, mit der u.a. auch eine vermehrte Wiedereingliederung von Menschen aus der Rente in die Erwerbstätigkeit angestrebt wurde. Für die empirische Ermittlung eines Kausalzusammenhangs ist die Zeitreihe jedoch zu kurz. In absoluten Zahlen sind jährlich zwischen 1'700 bis 2'200 Personen von einer Rentenaufhebung betroffen. Der Anteil an Rentenherabsetzungen ist demgegenüber in derselben Zeitperiode rückläufig und sinkt von 0.42 Prozent auf 0.35 Prozent, was in absoluten Zahlen zwischen 800 und 600 Personen entspricht.

- Insgesamt wurden in der Periode 2008 bis 2015 damit 14'800 IV-Renten aufgehoben. Von diesen Personen bezogen zwei Jahre nach der Aufhebung 23 Prozent (3'400) wieder eine IV-Rente, drei Jahre später sind es rund 27 Prozent.

- Der Anteil an Personen, die zwei Jahre nach der Rentenaufhebung Sozialhilfe beziehen, steigt von 16.4 Prozent (Kohorte 2008, 280 Personen) auf 21.5 Prozent (Kohorte 2015, 410 Personen). Unter Berücksichtigung der sich verändernden Zusammensetzung der Gruppe von Personen mit einer Rentenaufhebung und veränderten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt steigt das Risiko eines Übertritts in die Sozialhilfe nach einer Rentenaufhebung in der Periode 2009 bis 2015 um rund einen Fünftel an. Der Anteil an Personen, die 2 Jahre nach einer Rentenaufhebung ein Erwerbseinkommen erzielen, beträgt über alle Jahre rund 40 Prozent, derjenige von Personen mit einem Erwerbseinkommen über 3'000 Franken pro Monat rund 25 Prozent.

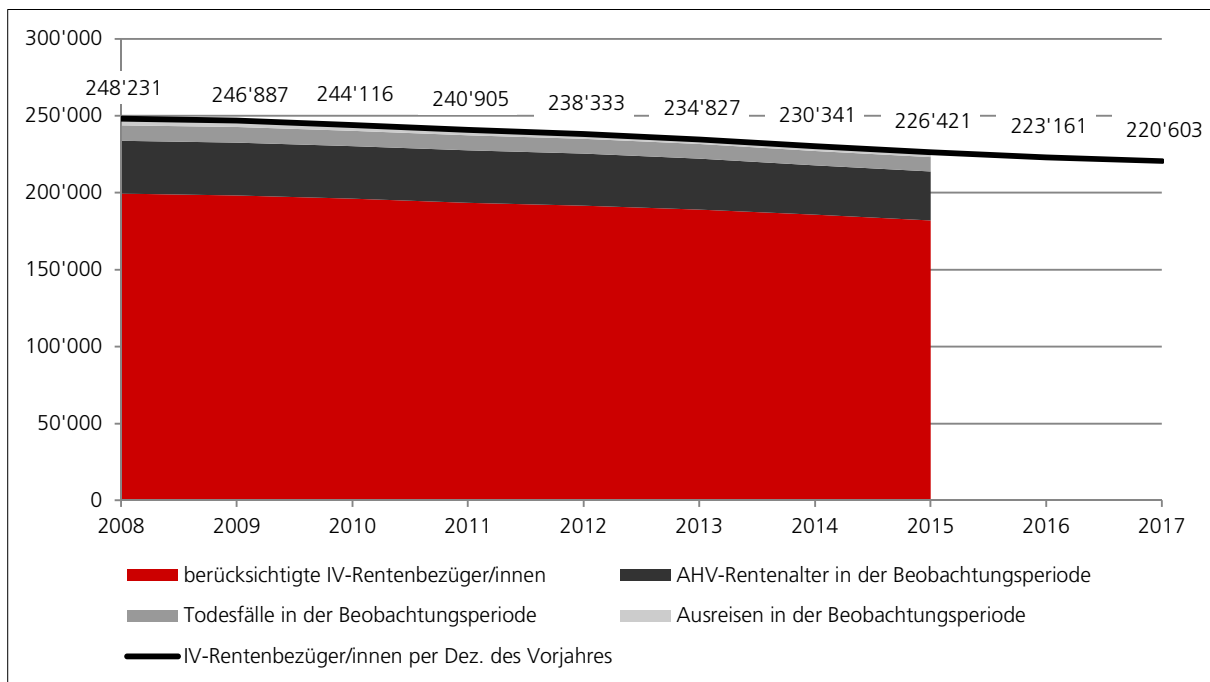
5.1 Entwicklung Rentenherabsetzungen und -aufhebungen

Abbildung 38 zeigt die Anzahl der **IV-Rentenbeziehenden** der Jahre 2008 bis und mit 2017. Berücksichtigt werden alle erwachsenen versicherten Personen, welche im jeweiligen Jahr mindestens einmal eine IV-Rente bezogen. Zwischen 2008 und 2017 hat sich die Anzahl IV-Rentenbezüger/innen von rund 248'200 auf 220'600 deutlich verringert (minus 11 Prozent). IV-Rentenbeziehende, die innerhalb des zweijährigen Beobachtungszeitraums verstorben sind, das ordentliche AHV-Rentalter

erreicht haben oder ausgereist sind, werden von den weiteren Analysen mit Fokus auf die Rentenherabsetzungen und -aufhebungen nicht berücksichtigt.

Die entsprechenden Anteile sind über die Jahre 2008 bis 2015 konstant. Für die Analysen mit Fokus auf Rentenherabsetzungen und -aufhebungen stehen demnach die Kohorten 2008 bis 2015 zur Verfügung.¹⁹

Abbildung 38: IV-Rentenbeziehende in der Schweiz sowie Todesfälle, Übertritte ins AHV-Rentenalter und Ausreisen während des Beobachtungszeitraums (Anmeldejahr plus zwei Jahre)

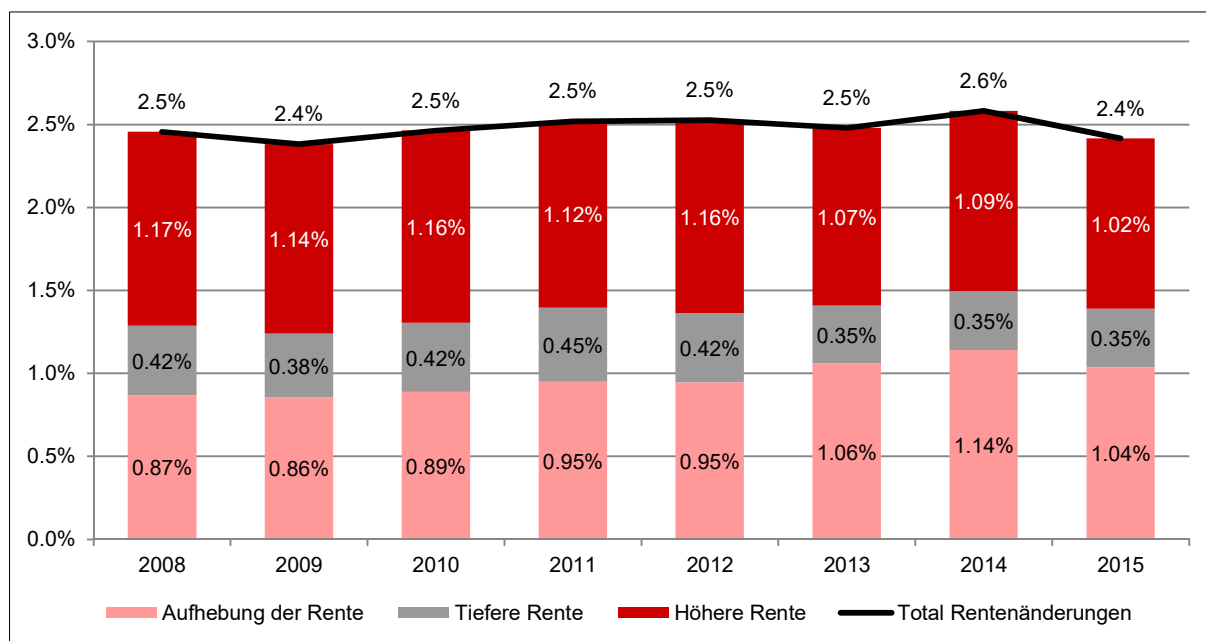


Quelle: Registerdaten IV-Rentenbezüger/innen 2008–2018, BSV. STATPOP 2010–2017, BFS. Berechnungen BASS

Zwischen 2008 und 2015 ist der Anteil der Personen, deren IV-Rente **aufgehoben** wurde leicht angestiegen: Gemessen am Gesamtbestand der IV-Rentenbeziehenden (exklusive Todesfälle, Ausreisen und Personen, die innert zwei Jahren das AHV-Rentenalter erreichen), wurden 2008 rund 0.9 Prozent der IV-Renten aufgehoben, 2014 lag der Anteil bei 1.1 Prozent und im Jahr 2015 bei 1.0 Prozent (vgl. rosa Balken **Abbildung 39**). In absoluten Zahlen ist die Anzahl der von Rentenaufhebungen betroffenen Personen in dieser Periode von rund 1'730 auf 1'890 IV-Renten leicht gestiegen, obwohl die Anzahl der IV-Rentner/innen in der gleichen Periode deutlich abnahm (vgl. **Tabelle 2**). Insgesamt wurden in der Periode 2008 bis 2015 damit 14'800 IV-Renten aufgehoben. Der Anteil an **Rentensenkungen** liegt in allen Jahren konstant bei rund 0.4 Prozent (640 bis 840 betroffene Personen pro Jahr, vgl. grauer Balken **Abbildung 39**), **Rentenerhöhungen** haben zwischen 2008 und 2015 von 1.2 Prozent auf 1.0 Prozent abgenommen (zwischen 1'700 und 2'400 Personen pro Jahr, vgl. roter Balken **Abbildung 39**).

¹⁹ Die Kohorte 2016 fällt weg, weil die Einkommensdaten zum Zeitpunkt der Auswertungen nur bis und mit 2017 zur Verfügung standen.

Abbildung 39: Anteil Rentenänderungen von IV-Rentenbeziehenden am Total der IV-Rentner/innen nach Jahr der Rentenänderung



Quelle: Registerdaten IV-Rentenbezüger/innen 2008–2018, BSV. STATPOP 2010–2017, BFS. Berechnungen BASS

Tabelle 2: Anteil Rentenänderungen von IV-Rentenbeziehenden am Total der IV-Rentner/innen nach Jahr der Rentenänderung

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rentenänderungen	Total	4'895	4'723	4'831	4'876	4'840	4'686	4'796	4'397
	Höhere Rente	2'327	2'265	2'273	2'172	2'230	2'021	2'018	1'866
	Tiefere Rente	835	760	814	866	796	663	657	642
	Aufhebung der Rente	1'733	1'698	1'744	1'838	1'814	2'002	2'121	1'889
Gleiche Rente		194'503	193'614	191'291	188'660	186'801	184'373	180'921	177'689
Total IV-Rentenbeziehende*		199'398	198'337	196'122	193'536	191'641	189'059	185'717	182'086

*exkl. Todesfälle, Ausreisen und Personen, die innerhalb von zwei Jahren das AHV-Rentenalter erreichen

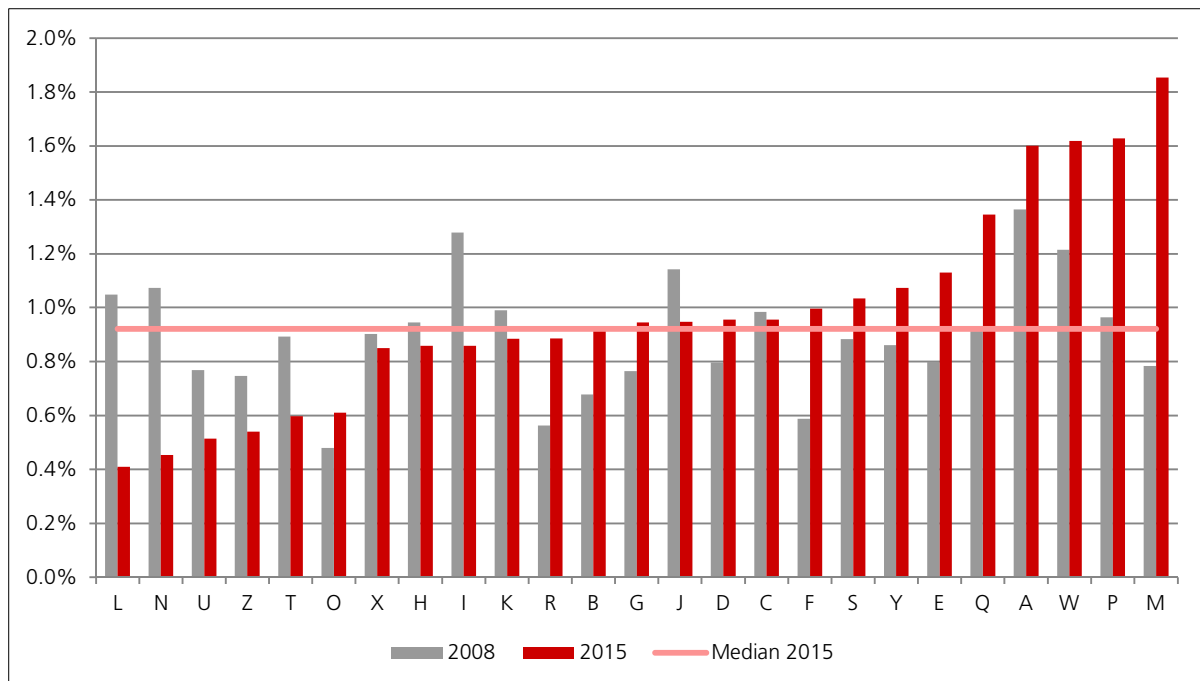
Bemerkung: Da Personen, die innert zwei Jahren nach der Rentenänderung sterben, das AHV-Rentenalter erreichen oder ausgereist sind nicht berücksichtigt werden, weichen die Zahlen von denjenigen des BSV ab.

Quelle: Registerdaten IV-Rentenbezüger/innen 2008–2018, BSV. STATPOP 2010–2017, BFS. Berechnungen BASS

Im Hinblick auf die Analysen zur Einkommenssituation und der allfälligen Verlagerung in die Sozialhilfe wird im Folgenden der Fokus auf die Rentenaufhebungen und die von den Aufhebungen betroffenen Personen gelegt.

Abbildung 40 zeigt die Rentenaufhebungsquote, d.h. den Anteil der Rentenaufhebungen am Total der IV-Rentner/innen, nach **Kantonen** für die Jahre 2008 und 2015. Diese variieren zwischen den Kantonen sehr stark, wobei die Differenzen im Jahr 2015 deutlicher sind als 2008. Die IV-Stelle mit der tiefsten Quote weist 2015 einen Wert von 0.4 Prozent auf, diejenige mit der höchsten 1.9 Prozent

Abbildung 40: Anteile Rentenaufhebungen am Total der IV-Rentner/innen der Jahre 2008 und 2015 nach Kanton

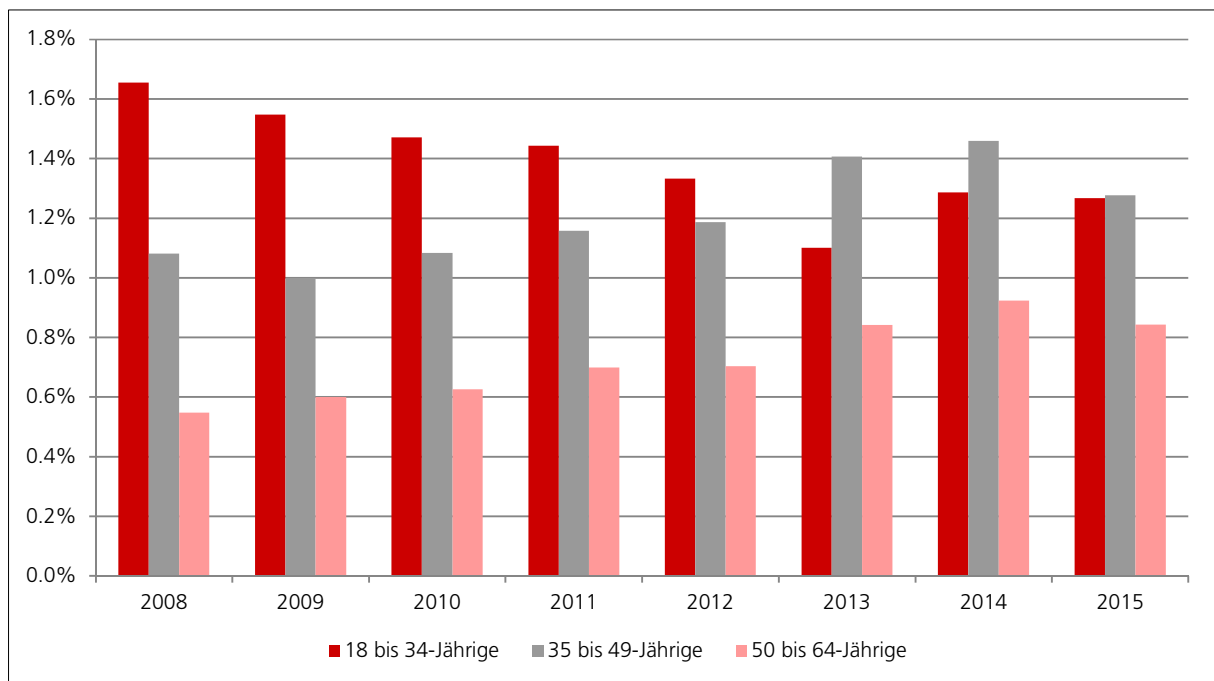


Bemerkung: Die IV-Stellen wurden anonymisiert und mit den Buchstaben A bis Z ersetzt.

Quelle: Registerdaten IV-Rentenbezüger/innen 2008–2018, BSV. STATPOP 2010–2017, BFS. Berechnungen BASS

Jüngere IV-Rentenbeziehende sind häufiger von Rentenaufhebungen betroffen als ältere. Dies zeigen die in **Abbildung 41** dargestellten Rentenaufhebungsquoten nach **Alterskategorien**. Dies trifft insbesondere auf die Jahre 2008 bis 2012 zu. Über den gesamten Zeitraum fand jedoch eine Angleichung statt: 18- bis 34-jährigen IV-Rentner/innen wurde 2015 weniger häufig die Rente aufgehoben als 2008, 35 bis 49-Jährigen und insbesondere 50 bis 64-Jährigen dagegen häufiger. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass im Rahmen der 5. IVG-Revision vermehrt auf Eingliederung gesetzt wurde und Renten dann häufiger gesprochen wurden, wenn eine spätere Aufhebung oder Herabsetzung von Anfang an nicht wahrscheinlich war.

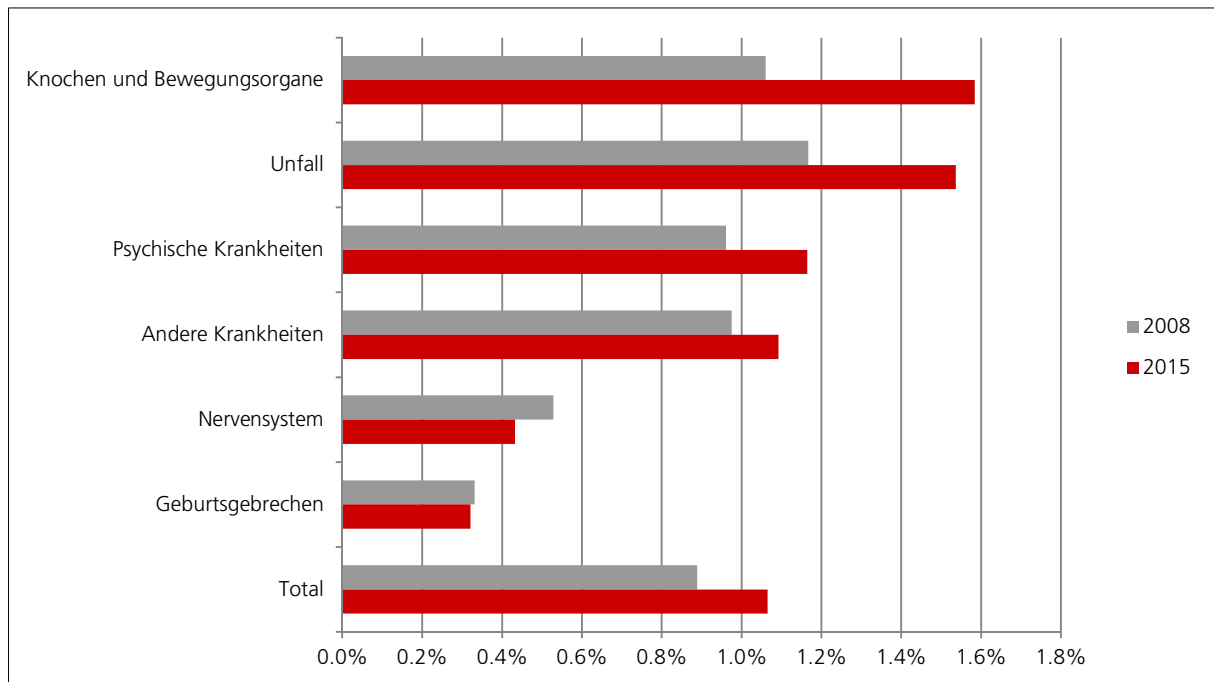
Abbildung 41: Anteile Rentenaufhebungen am Total der IV-Rentner/innen der Jahre 2008 und 2015 nach Altersgruppen



Quelle: Registerdaten IV-Rentenbezüger/innen 2008–2018, BSV. STATPOP 2010–2017, BFS. Berechnungen BASS

Bezüglich der **Invaliditätsursache** sind Personen mit Erkrankung der Knochen und Bewegungsorgane, aufgrund eines Unfalls und psychischer Krankheiten überdurchschnittlich von Rentenaufhebungen betroffen. Personen mit Geburtsgebrechen oder einer Erkrankung des Nervensystems dagegen unterdurchschnittlich. Diese Unterschiede haben sich zwischen 2008 und 2015 deutlich akzentuiert (vgl. **Abbildung 42**).

Abbildung 42: Anteile Rentenaufhebungen am Total der IV-Rentner/innen der Jahre 2008 und 2015 nach Invaliditätsursache



Quelle: Registerdaten IV-Rentenbezüger/innen 2008–2018, BSV. STATPOP 2010–2017, BFS. Berechnungen BASS

Welche Zusammenhänge bestehen zwischen ausgewählten soziodemografischen Merkmalen und der Wahrscheinlichkeit einer Rentenaufhebung? Analog zu den IV-Neuanmeldungen interessiert zunächst, ob sich allfällige Zusammenhänge über die Zeit verändert haben oder nicht. Dazu werden zwei multivariate Modelle geschätzt, die den Einfluss von einzelnen Merkmalen von IV-Rentner/innen auf die Wahrscheinlichkeit einer Rentenaufhebung unter Kontrolle der anderen Merkmale untersucht: Das erste Modell quantifiziert die Zusammenhänge der Rentenaufhebungen von 2008, das andere schätzt darauf basierend die erwarteten Rentenaufhebungen im Jahr 2015.

Demnach können folgende Zusammenhänge festgestellt werden:

■ **Geschlecht:** Frauen waren 2015, unter Kontrolle der anderen Faktoren, häufiger von Rentenaufhebungen betroffen. Es zeigen sich jedoch keine substantiellen und über die Zeit konsistenten Effekte bezüglich des Geschlechts.

■ **Alter:** Im Vergleich zu den 35- bis 49-Jährigen sind 18- bis 34-Jährige signifikant häufiger und 50- bis 64-Jährige signifikant weniger häufig von Rentenaufhebungen betroffen. Im Vergleich zu 2008 ist der Unterschied zu den älteren Personen ab 50 Jahren geringer geworden. Unter Kontrolle der anderen Merkmale werden, entgegen der bivariaten Analyse, auch 2015 die Renten von 18- bis 34-Jährigen signifikant häufiger aufgehoben.

■ **Invaliditätsursache:** Personen mit Invalidität aufgrund eines Unfalls oder die Knochen- und Bewegungsorgane betreffend wird häufiger die Rente aufgehoben. Im Vergleich dazu werden Personen, deren Invaliditätsursache einem Geburtsgebrechen, einer Erkrankung des Nervensystems oder einer psychischen Krankheit zugeschrieben wird, weniger oft die Rente aufgehoben. Diese Zusammenhänge haben sich zwischen 2006 und 2015 nur geringfügig verändert.

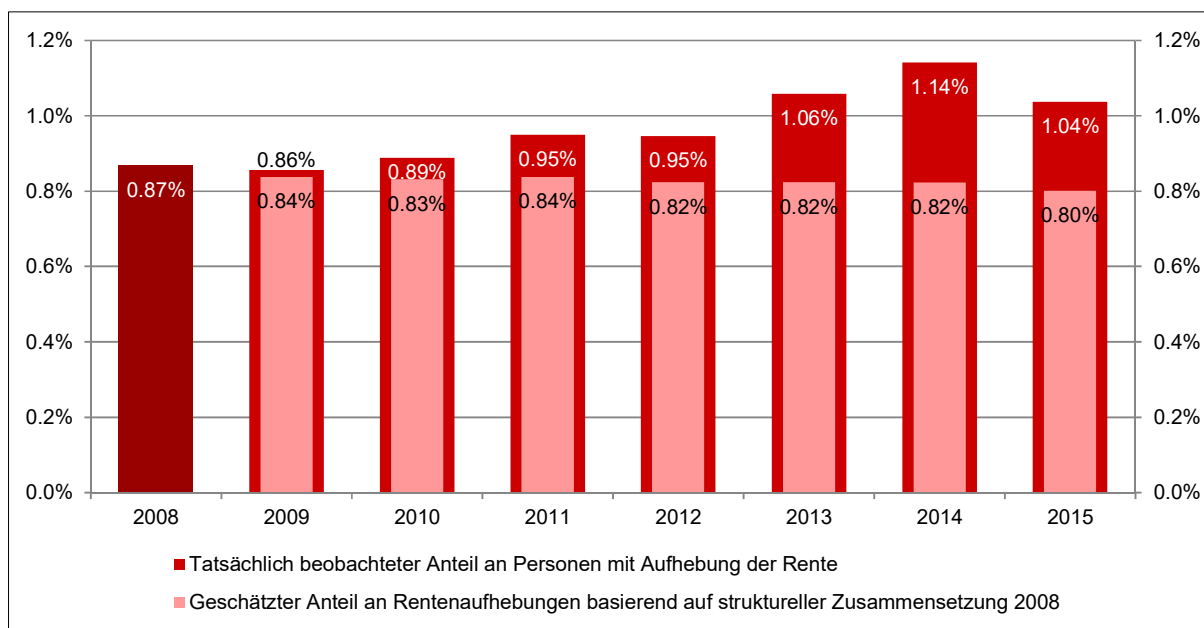
■ **Zivilstand:** Im Vergleich zu Ledigen sind Verheiratete und Geschiedene häufiger von Rentenaufhebungen betroffen.

■ **Staatsangehörigkeit:** Im Vergleich zu Schweizer Staatsbürger/innen sind 2015 ausländische Staatsbürger/innen leicht häufiger von Rentenaufhebungen betroffen. Dieser Zusammenhang gilt nur für die Rentenaufhebungen im Jahr 2015, nicht aber für diejenigen im Jahr 2008.

Insgesamt zeigt sich, dass zwischen soziodemografischen Faktoren und der Wahrscheinlichkeit einer Rentenaufhebung Zusammenhänge bestehen, wobei einzelne Faktoren wie das Alter in den beiden betrachteten Jahren unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

In einem weiteren Schritt wird ermittelt, inwieweit sich die Wahrscheinlichkeit einer Rentenaufhebung in der Periode 2008 bis 2015 unter Berücksichtigung von strukturellen Entwicklungen der IV-Rentner/innen über die Zeit verändert hat. Im Gegensatz zu den IV-Neuanmeldungen konnte für dieses Modell auch die veränderte Zusammensetzung bezüglich der Invaliditätsursache berücksichtigt werden. Die Ergebnisse dieser Analysen zeigen jedoch, dass sich die Zunahme der Rentenaufhebungen nicht mit strukturellen Veränderungen der IV-Rentner/innen erklären lässt. Auch unter Berücksichtigung dieser Veränderungen würde man gemäss den durchgeführten Analysen erwarten, dass sich die Rentenaufhebungsquote in der Periode 2008 bis 2015 kaum verändert hätte (vgl. geschätzter Anteil an Rentenaufhebungen in **Abbildung 43**). Tatsächlich ist diese jedoch insbesondere 2013 und 2014 angestiegen. Ob dies in direktem Zusammenhang mit der Anfang 2012 in Kraft getretenen 6. IVG-Revision steht, die u.a. eine systematische Überprüfung des Rentenanspruchs beinhaltete und auch die vermehrte Wiedereingliederung von Menschen aus der Rente in die Erwerbstätigkeit anstrebte, kann nicht abschliessend beurteilt werden.

Abbildung 43: Tatsächlicher und geschätzter Anteil von Rentenaufhebungen am Total IV-Rentenbeziehenden



Die geschätzte Rentenaufhebungsquote basiert auf den berechneten Wahrscheinlichkeiten einer Random-Effects-Logit-Regression mit Rentenaufhebung als abhängige Variable und Geschlecht, Alter, Invaliditätsursache, Zivilstand, Staatsangehörigkeit, Wohn- und Sprachregion, sowie der kantonalen Arbeitslosenquote als Kontrollvariable für die IV-Rentenbeziehenden 2008,

Quelle: Registerdaten IV-Rentenbezüger/innen 2008–2018, BSV. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), BFS. Berechnung und Darstellung BASS

5.2 Erwerbs- und Einkommenssituation nach der Rentenaufhebung

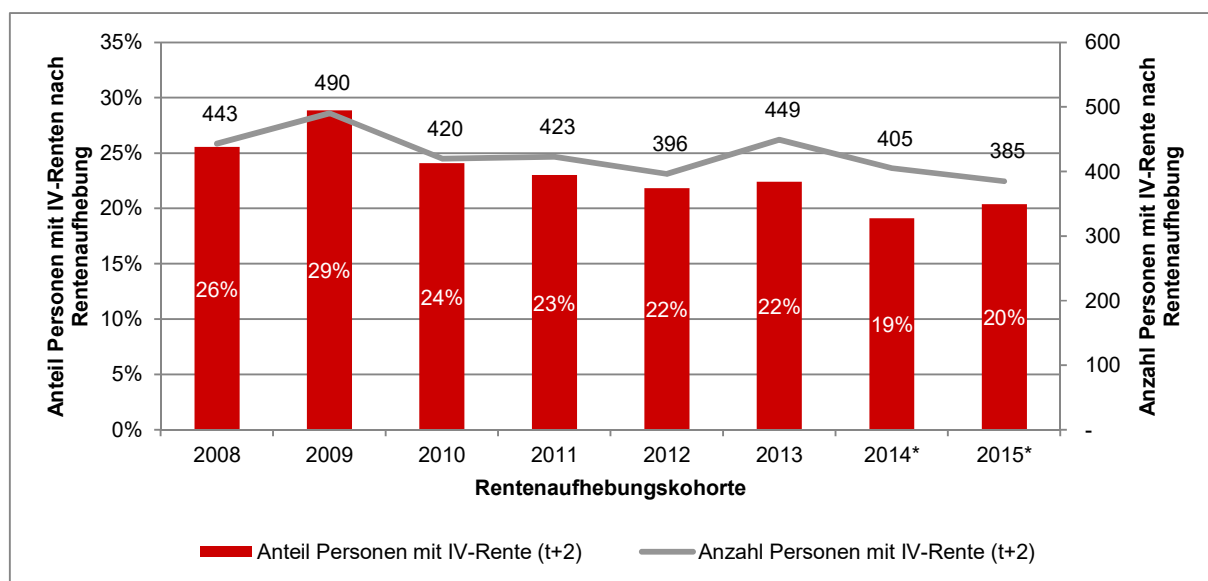
Nach der Betrachtung der Entwicklung der Anzahl Rentenherabsetzungen und -aufhebungen befasst sich dieser Abschnitt mit der Situation jener Personen, deren Rente aufgehoben wurde. Betrachtet

wird die Erwerbs- und Einkommenssituation zwei Jahre nach Rentenaufhebung. Analog zu den Analysen der IV-Anmeldekohorten wird untersucht, aus welchen Quellen Einkommen erzielt wird. Neben den Leistungsbezügen aus den drei Systemen IV, ALV und Sozialhilfe wird auch ein allfälliges Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit betrachtet. Eine Person gilt dann als erwerbstätig, wenn sie ein minimales Erwerbseinkommen von durchschnittlich 250 Franken pro Monat erzielt.

5.2.1 Wiederbezug einer IV-Rente nach Rentenaufhebung

Rund eine von vier oder fünf Personen, deren Rente in der Periode 2009 bis 2015 aufgehoben wurde, bezieht zwei Jahre nach deren Aufhebung wieder eine IV-Rente. Die entsprechenden Anteilswerte sinken von 26 Prozent (Kohorte 2008; 443 Personen) bzw. 29 Prozent (2009; 490) kontinuierlich auf 19 Prozent (2014; 405) und steigen dann leicht wieder auf 20 Prozent an (2015; 385).

Abbildung 44: Anzahl und Anteil Personen, die zwei Jahre nach der Rentenaufhebung wieder eine IV-Rente beziehen. Rentenaufhebungskohorten 2008 bis 2015



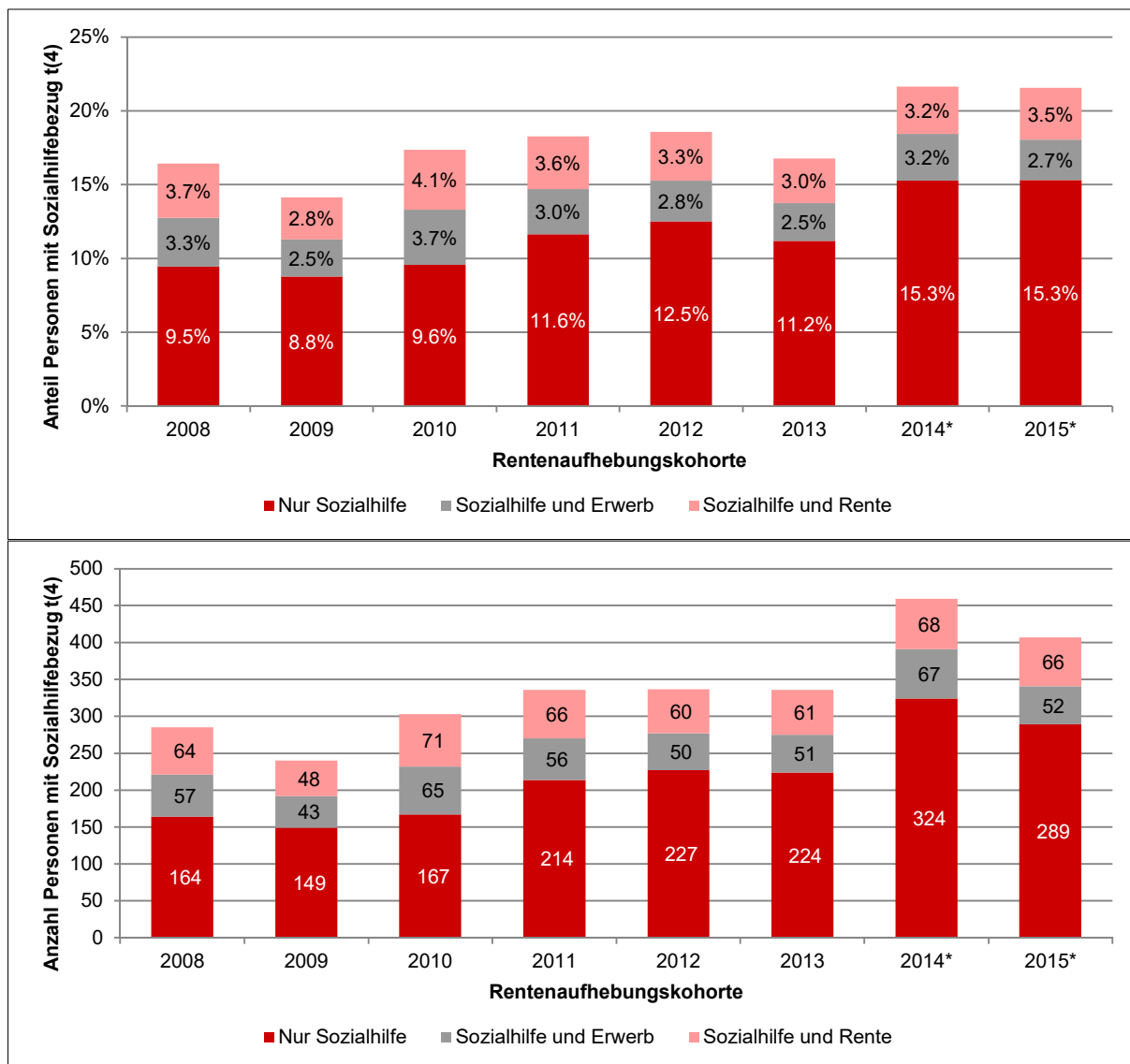
Quelle: Registerdaten IV-Rentenbezüger/innen 2008–2018, BSV. Berechnung und Darstellung BASS

5.2.2 Übertritte in die Sozialhilfe

Aus **Abbildung 45** ist zu entnehmen, dass der Anteil an Personen, die im Verlauf des zweiten Jahres nach der Rentenaufhebung Sozialhilfe beziehen, über den gesamten Zeitraum von 16.5 Prozent (Kohorte 2008) auf 21.5 Prozent (Kohorte 2015) um 5%-Punkte angestiegen ist. Der Anstieg erfolgt jedoch nicht stetig. Es gibt auch Jahre, in denen die Quote rückläufig ist (Kohorte 2009 und Kohorte 2013). Erst die Werte der Kohorten 2014 und 2015 übersteigen die 20 Prozent-Marke. Wie schon bei den Sozialhilfebezugsquoten nach einer IV-Anmeldung sind die Bewegungen weitgehend bei jenen Personen festzumachen, die neben den Sozialhilfegeldern keine weiteren Einkommensquellen aufweisen. Während von der Kohorte 2008 noch 9.5 Prozent in dieser Situation waren, sind es bei den Kohorten 2014 und 2015 mit je 15.3 Prozent deutlich mehr.

Von den pro Jahr jeweils zwischen rund 1'700 und 2'000 Personen, die von einer Rentenaufhebung betroffen sind, beziehen damit je nach Kohorte zwischen rund 400 bis 500 Personen zwei Jahre nach der Rentenaufhebung Sozialhilfe. Über alle Kohorten 2008 bis 2015 sind dies aufsummiert 2'703 Personen.

Abbildung 45: Anzahl und Anteil Personen, die zwei Jahre nach der Rentenaufhebung Sozialhilfe beziehen. Rentenaufhebungskohorten 2008 bis 2015



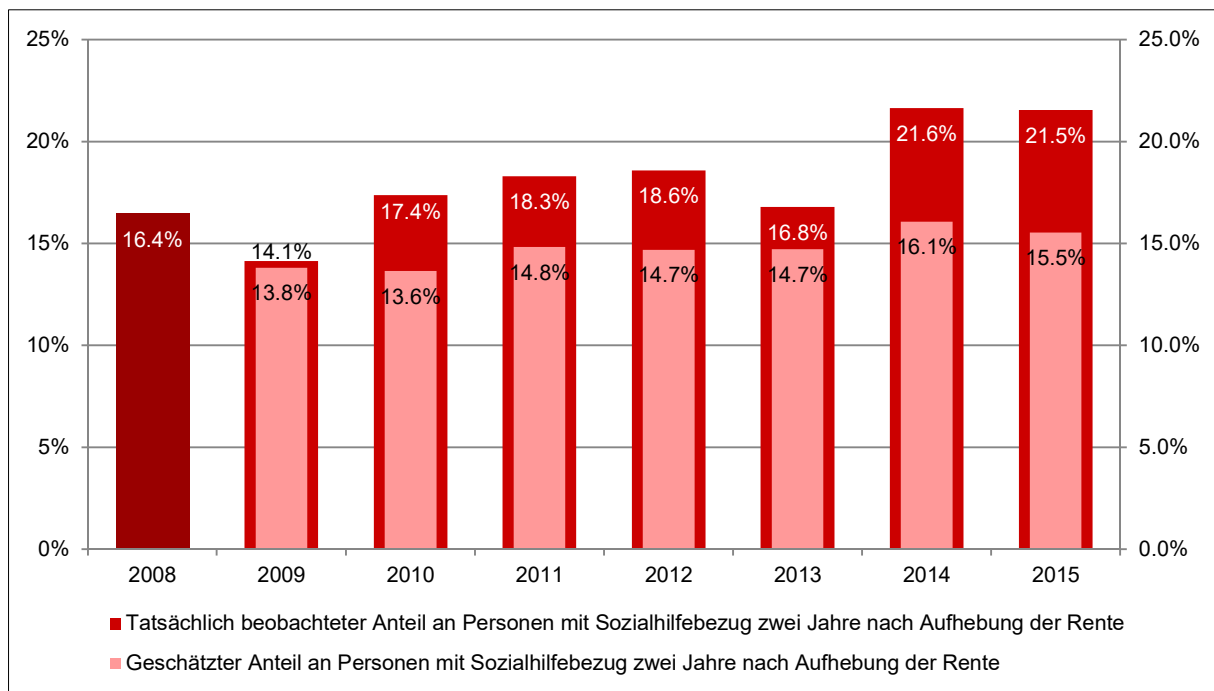
Quellen: Registerdaten IV-Rentenbezüger/innen 2008–2018, BSV. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), BFS. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS. Berechnung und Darstellung BASS

Die durchgeführten multivariaten Analysen zeigen auf, dass Frauen im Vergleich zu Männern nach einer Rentenaufhebung ein signifikant geringeres Risiko eines nachfolgenden Sozialhilfebezugs aufweisen. Auch ein geringeres Risiko haben Verheiratete gegenüber Ledigen, wobei zusätzliche Auswertungen zeigen, dass nur verheiratete Frauen ein geringeres Risiko aufweisen. Des Weiteren haben Personen in Agglomerations- oder ländlichen Gemeinden gegenüber Personen in städtischen Gebieten ebenfalls ein tieferes Risiko. Signifikant erhöht ist das Risiko bei ausländischen Staatsbürger/innen, insbesondere bei Staatsangehörigen, die nicht aus EU/EFTA-Ländern stammen sowie bei Geschiedenen. Bezüglich des Alters weisen Personen im mittleren Alter zwischen 35 und 49 Jahren höhere Risiken aus sowohl gegenüber jüngeren wie auch älteren Personen ab 50 Jahren. Erfolgt eine Rentenaufhebung bei Personen mit psychischen Beeinträchtigungen, führt dies häufiger zu einem Sozialhilfebezug als bspw. bei Personen mit einer Beeinträchtigung der Knochen- und Bewegungsor-

gane.²⁰ Auch eine erhöhte kantonale Arbeitslosenrate geht mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit eines Übertritts in die Sozialhilfe einher.

Wird die Entwicklung der Übertrittsraten basierend auf den empirisch ermittelten Determinanten der erwähnten Merkmale und Einflussfaktoren auf den Sozialhilfebezug nach einer Rentenaufhebung geschätzt und mit der tatsächlichen Entwicklung der Raten verglichen, zeigt sich, dass sich die Zunahme nicht mit den im Modell berücksichtigten Faktoren erklären lässt (vgl. **Abbildung 46**). Werden die Veränderungen der Zusammensetzung der Rentenaufhebungskohorten sowie die Veränderungen bei der Arbeitslosenquote mitberücksichtigt, würde basierend auf den Verhältnissen im 2008 von der Kohorte 2015 zwei Jahre nach der Rentenaufhebung geschätzte 15.5 Prozent Sozialhilfe beziehen. Die Differenz von 6.0%-Punkten zu den tatsächlich beobachteten 21.5 Prozent kann damit als eine Zunahme von Übertritten in die Sozialhilfe interpretiert werden. Dies bedeutet, dass der Anstieg weder mit Veränderungen in der Zusammensetzung der Rentenaufhebungspopulation noch mit Schwankungen der Arbeitslosenrate erklärt werden kann.

Abbildung 46: Tatsächlicher und geschätzter Anteil Sozialhilfebeziehender der Personen mit Rentenaufhebung zwei Jahre nach der Rentenaufhebung



Der geschätzte Anteil der Sozialhilfebeziehenden basiert auf den berechneten Wahrscheinlichkeiten einer Random-Effects-Logit-Regression mit Sozialhilfebezug als abhängige Variable und Geschlecht, Alter, Zivilstand, Staatsangehörigkeit, Wohn- und Sprachregion für die Neuanmeldekohorte 2008

Quellen: Registerdaten IV-Rentenbezüger/innen 2008–2018, BSV. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), BFS. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS. Berechnung und Darstellung BASS

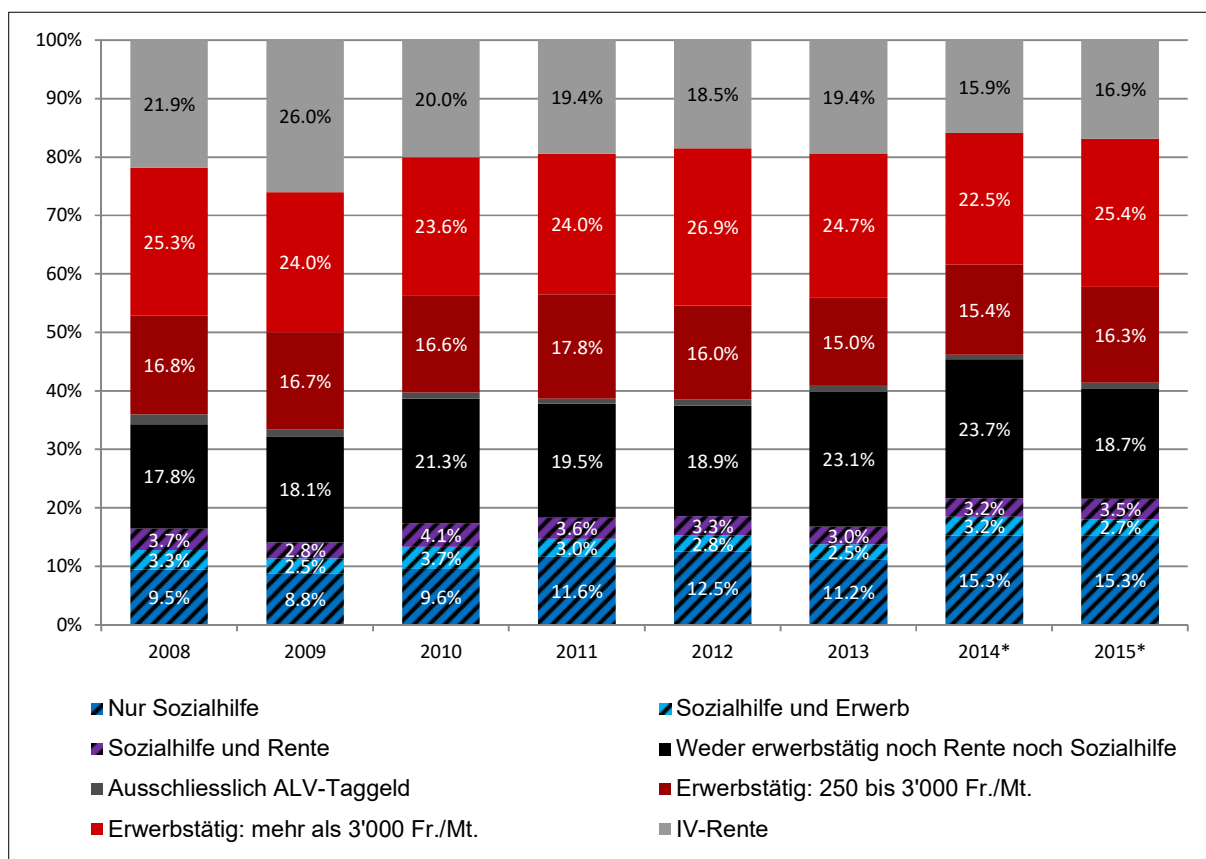
Mengenmässig bedeutet dieses Ergebnis, dass rund 28 Prozent aller 407 Personen aus der Kohorte 2015, die im zweiten Jahr nach Rentenaufhebung Sozialhilfe beziehen, unter den Bedingungen von 2008 keine Sozialhilfe beziehen würden. Dies entspricht umgerechnet 114 Personen. Wird für jede Kohorte dieselbe Berechnung durchgeführt, ergibt dies über die gesamte Periode 2008 bis 2015 eine (maximale) Zunahme von Übertritten in die Sozialhilfe von rund 500 Personen.

²⁰ Die Ergebnisse der multivariaten Analysen befinden sich im Anhang, Abbildung 55.

5.2.3 Übersicht Erwerbs- und Einkommenssituation nach Rentenaufhebung

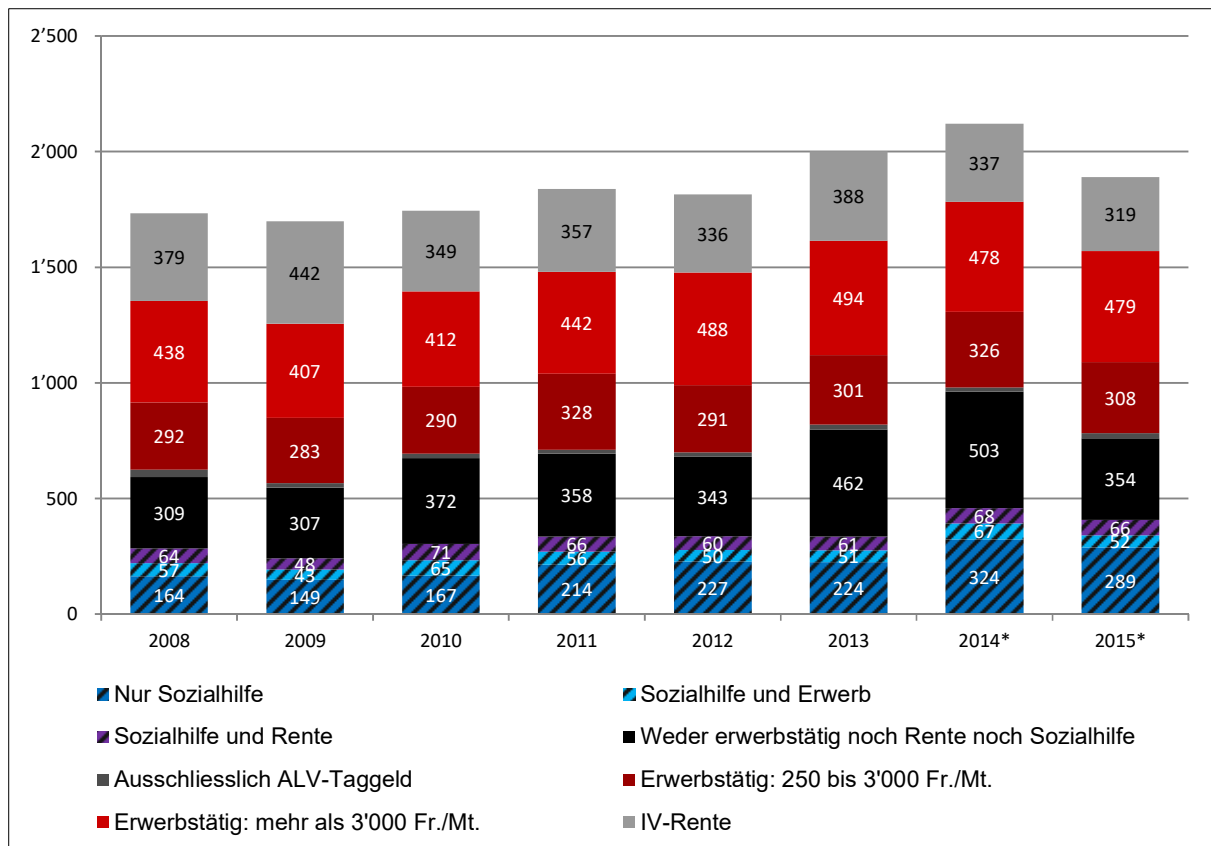
Bisher wurden im Verlauf dieses Kapitels Personen betrachtet, die zwei Jahre nach ihrer Rentenaufhebung entweder wieder eine IV-Rente oder aber Sozialhilfe beziehen. Der Anteil dieser beiden Gruppen zusammen liegt über die betrachtete Zeitperiode relativ konstant um rund 40 Prozent. Der Anteil an wiederholten Rentenbezüger/innen ist gesunken und jener der Sozialhilfebezüger/innen demgegenüber angestiegen. Die restlichen rund 60 Prozent verteilen sich auf jene Personen, die nach der Rentenaufhebung im Erwerbsprozess Fuss fassen können, und jenen, die weder ein eigenes Einkommen erzielen, noch Leistungen aus der IV oder der Sozialhilfe beziehen. Rund einem Viertel gelingt es, ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen von mehr als 3'000 Franken pro Monat zu erzielen und 17 Prozent weisen ein Erwerbseinkommen bis maximal 3'000 Franken aus. Bei rund 20 Prozent aller Personen mit einer Rentenaufhebung sind aus keiner der betrachteten Einkommensquellen Einträge vorhanden. Die Anteilswerte dieser restlichen Gruppen schwanken nur leicht über die betrachtete Zeitperiode und einheitliche Trends sind, wie aus **Abbildung 47** hervorgeht, kaum ersichtlich.

Abbildung 47: Einkommenssituation zwei Jahre nach der Rentenaufhebung nach Einkommensquellen. Anteilswerte am Total der Personen mit Rentenaufhebung.



Bemerkung: Der Bezug einer IV-Rente oder von ALV-Taggeld wird im Dezember des entsprechenden Jahres gemessen.
 *) Da die Einträge der Selbständigerwerbenden in den individuellen Konten mit mehrjähriger Verzögerung erfolgen, wurde der Anteil der Selbständigerwerbenden der Kohorte 2013 auf die Folgejahre extrapoliert. Von der Kohorte 2013 waren 2 Jahre später 2% der Personen selbständigerwerbend.
 Quelle: Registerdaten IV-Rentenbezüger/innen 2008–2018, BSV. Individuelle Konten 2010–2017, ZAS und SHIVALV 2010–2017, BSV. Berechnungen BASS

Abbildung 48: Einkommenssituation zwei Jahre nach der Rentenaufhebung nach Einkommensquelle. Anzahl Personen.



Bemerkung: Der Bezug einer IV-Rente oder von ALV-Taggeld wird im Dezember des entsprechenden Jahres gemessen.
 *) Da die Einträge der Selbständigerwerbenden in den individuellen Konten mit mehrjähriger Verzögerung erfolgen, wurde der Anteil der Selbständigerwerbenden der Kohorte 2013 auf die Folgejahre extrapoliert. Von der Kohorte 2013 waren 2 Jahre später 2% der Personen selbständigerwerbend.
 Quelle: Registerdaten IV-Rentenbezüger/innen 2008–2018, BSV. Individuelle Konten 2010–2017, ZAS und SHIVALV 2010–2017, BSV. Berechnungen BASS

6 IV-Neuanmeldungen von Sozialhilfebeziehenden

Bestehen umgekehrt auch Hinweise auf eine Verlagerung von der Sozialhilfe zur Invalidenversicherung? Um diese Frage zu beantworten, wird die Perspektive der Sozialhilfe eingenommen. Analog zu den IV-Neuanmeldungskohorten werden nun Kohorten von Neubeziehenden von Sozialhilfe gebildet.

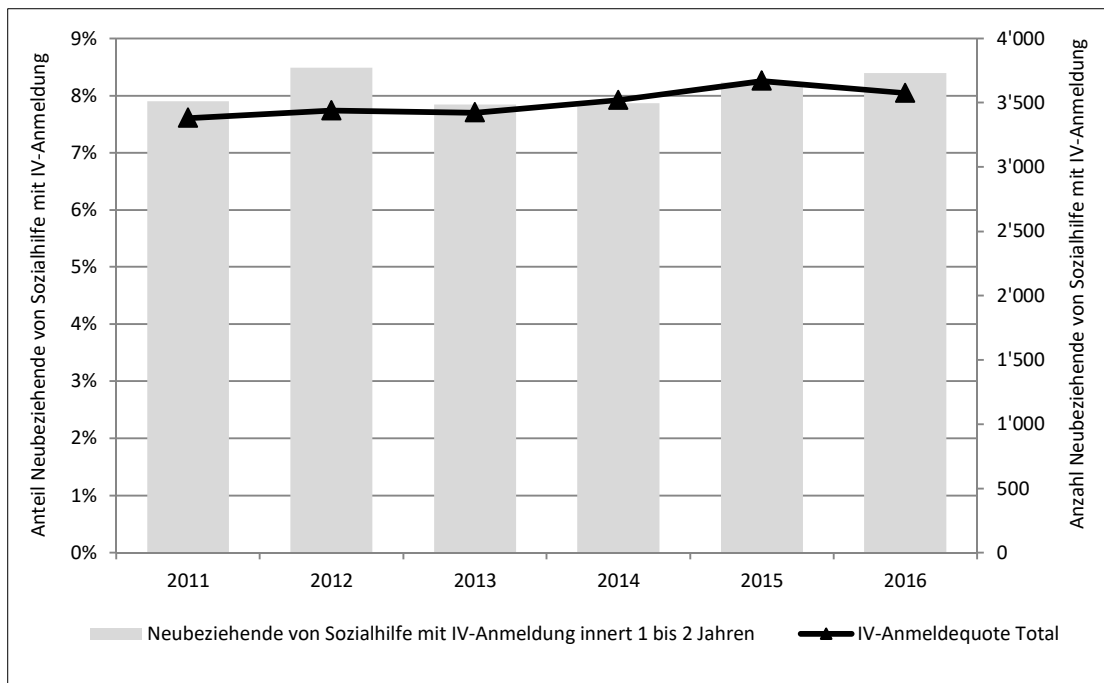
Personen gelten als Neubeziehende von Sozialhilfe, wenn Sie im Erhebungsjahr Leistungen der Sozialhilfe beziehen, im Vorjahr jedoch noch nicht. Meldet sich eine solche Person in demselben Jahr oder ein Jahr später bei der IV neu an, wird dies als «Übertritt» in die IV gewertet, die dann allenfalls nach Abschluss der IV-Verfahrens zu einem Leistungsbezug der IV führt oder auch nicht. Die Betrachtung der Entwicklung der Übertrittsraten ermöglicht eine Aussage darüber, ob sich Neubeziehende von Sozialhilfe im Zeitverlauf vermehrt bei der IV anmelden. Weil erst ab 2010 komplette Informationen zum Sozialhilfebezug vorliegen, beschränken sich die diesbezüglich durchgeführten Analysen auf die IV-Anmeldungskohorten 2011 bis 2016.

Abbildung 49 zeigt die entsprechenden Anteilswerte im zeitlichen Verlauf für die Gesamtpopulation der Neubeziehenden von Sozialhilfe der Kohorten 2011 bis 2016. Darin ist zu sehen, dass sich im Zeitverlauf der Anteil derjenigen, die sich nach einem **Neueintritt in die Sozialhilfe** bei der IV anmelden, von 7.6% (Kohorte 2011: 3'510 Personen) auf 8.0% (Kohorte 2016: 3'730 Personen) leicht er-

höht hat. In absoluten Zahlen entspricht die durchschnittliche Erhöhung gut 160 zusätzlichen IV-Anmeldungen pro Jahr, was über den gesamten Zeitraum von 2011 bis 2016 betrachtet kumuliert rund 800 Personen ergibt. Im selben Zeitraum hat die Anzahl der IV-Neuanmeldungen von rund 47'500 auf 56'100 Personen zugenommen.

Wird die IV-Anmeldewahrscheinlichkeit nicht nur für die Neubeziehenden von Sozialhilfe sondern für sämtliche Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe betrachtet, zeigt sich, dass sich die Anmeldequote von der Sozialhilfe zur IV zwischen 2010 und 2016 praktisch nicht verändert hat (**Abbildung 50**). Sie steigt von 3.6% (Kohorte 2011: 5'820 Personen) leicht auf 3.8% (Kohorte 2013: 6'800 Personen) an und sinkt danach wieder auf 3.7% im 2016 (7'420 Personen). Bezogen auf die 47'500 IV-Anmeldungen im Jahr 2011 haben demnach zum Anmeldezeitpunkt bei der IV 12.1% Sozialhilfe bezogen. Zwischen 2012 und 2016 pendelt sich die entsprechende Quote rund um 13% ein (2016: 13.2%) In absoluten Zahlen entspricht die durchschnittliche Erhöhung gegenüber 2011 gut 1'150 zusätzlichen IV-Anmeldungen pro Jahr, was über den gesamten Zeitraum von 2011 bis 2016 betrachtet kumuliert rund 5'750 Personen ergibt.

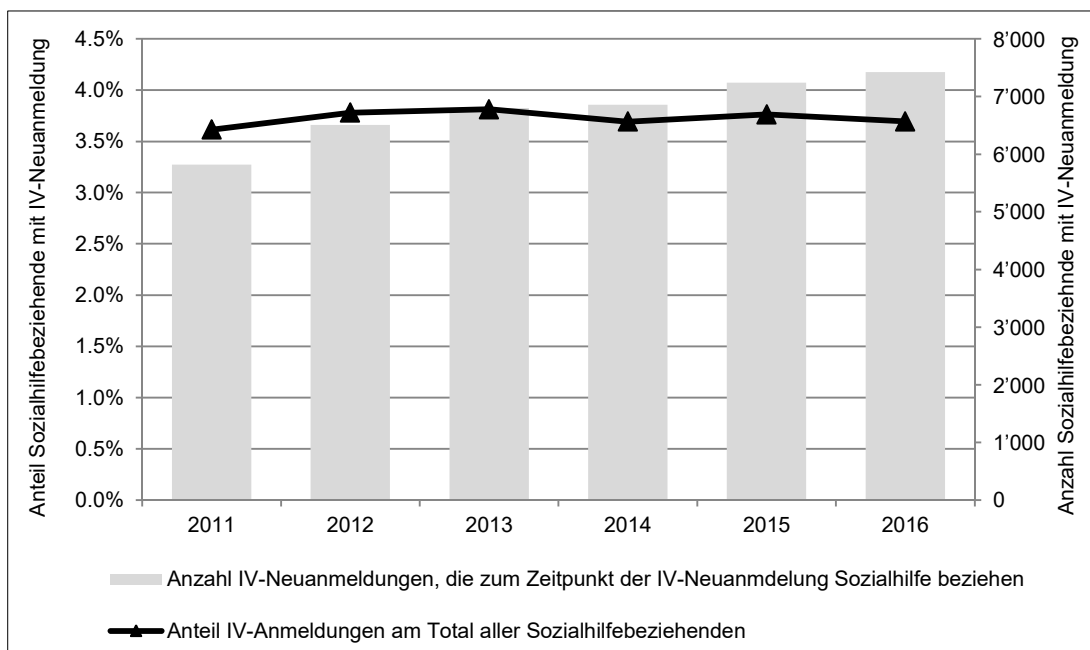
Abbildung 49: Anteil Sozialhilfe-Neubeziehende, die sich innerhalb von 1 bis 2 Jahren ab Neubezug Sozialhilfe bei der IV anmelden. Sozialhilfe-Neubeziehende Kohorten 2011 bis 2016



Grundmenge: Sozialhilfebeziehende zwischen 18 Jahren und dem Rentenalter, die per Ende Jahr in der Schweiz wohnhaft sind.

Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005-2017, BSV. SHIVALV 2010-2017, BSV. Berechnungen BASS

Abbildung 50: Anteil Sozialhilfebeziehende, die sich innerhalb von 1 bis 2 Jahren ab Bezugsjahr Sozialhilfe bei der IV anmelden. Sozialhilfebezugs-Kohorten 2010 bis 2016

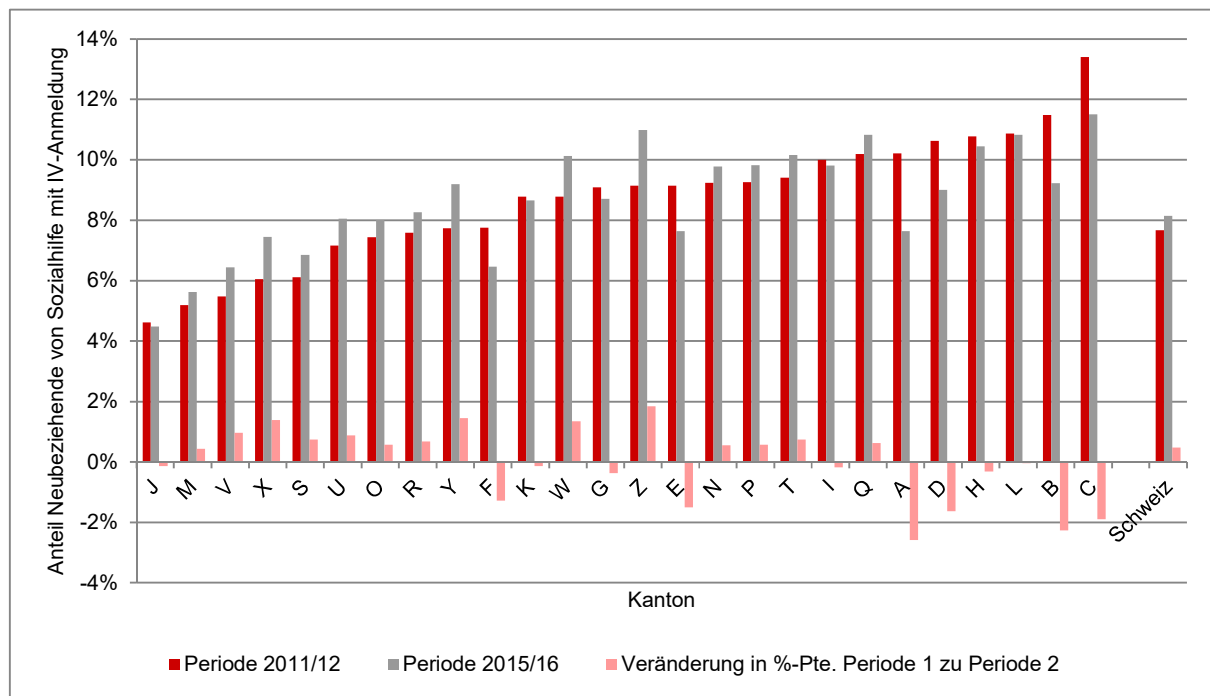


Grundmenge: Sozialhilfebeziehende zwischen 18 Jahren und dem Rentenalter, die per Ende Jahr in der Schweiz wohnhaft sind.

Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005-2017, BSV. SHIVALV 2010-2017, BSV. Berechnungen BASS

Ein Blick auf die entsprechenden Zahlen und Anteilswert der **Kantone** zeigt, dass bezüglich Zu- oder Abnahme von Übertritten von der Sozialhilfe in die IV im Zeitverlauf keine einheitliche Tendenz auszumachen ist. 12 von 26 Kantonen weisen in der Periode 2015/2016 tiefere Übertrittsquoten auf als in der Vergleichsperiode 2011/2012 und 14 Kantone höhere.²¹ In Kantonen, die in der Periode 2011/2012 eher unterdurchschnittliche Übertrittsquoten aufgewiesen haben, sind diese mehrheitlich etwas angestiegen (9 von 13 Kantonen), wogegen es bei denjenigen Kantonen, bei denen in der Vergangenheit eher überdurchschnittliche Übertrittsquoten zu beobachten waren, mehrheitlich eine Reduktion gegeben hat (8 von 13 Kantonen).

Abbildung 51: Anteil Sozialhilfe-Neubeziehende, die sich innerhalb von 1 bis 2 Jahren ab Neubezug Sozialhilfe bei der IV anmelden nach Kanton. Sozialhilfe-Neubeziehende Kohorten 2011/2012 und 2015/2016 und Veränderung zwischen den Perioden in %-Punkten.



Grundmenge: Sozialhilfebeziehende zwischen 18 Jahren und dem Rentenalter, die per Ende Jahr in der Schweiz wohnhaft sind. Kantone anonymisiert.

Aufgrund von geringen Fallzahlen in kleineren Kantonen wurden zu Vergleichszwecken 2 Zweijahres-Kohorten (Neuanmeldungen Sozialhilfe 2011/2012 gegenüber Neuanmeldungen Sozialhilfe 2015/2016) gebildet.

Quelle: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005-2017, BSV. SHIVALV 2010-2017, BSV. Berechnungen BASS

²¹ Aufgrund von geringen Fallzahlen in kleineren Kantonen wurden zu Vergleichszwecken 2 Zweijahres-Kohorten (Neuanmeldungen Sozialhilfe 2011/2012 gegenüber Neuanmeldungen Sozialhilfe 2015/2016) gebildet.

7 Einordnung der Ergebnisse und Fazit

Die in den Kapiteln 4 und 4.5 präsentierten Ergebnissen zu den Übertritten von der IV in die Sozialhilfe werden in diesem Kapitel zusammenfassend betrachtet und in einen grösseren Kontext gestellt. Insbesondere soll herausgearbeitet werden, was die Übertritte und Verlagerungen von der IV in die Sozialhilfe mengenmässig für die Sozialhilfe bedeuten.

In Kapitel 4 wurde aufgezeigt, dass Übertritte in die Sozialhilfe von Personen, die sich zwischen 2006 und 2013 bei der IV neu angemeldet haben, im Zeitverlauf zugenommen haben. Der Anstieg kann, so haben die multivariaten Modelle aufgezeigt, weder mit der sich über die Zeit verändernden soziodemografischen Zusammensetzung der IV-Anmeldungen noch mit der Entwicklung der Arbeitslosenquote erklärt werden. Konkret erhöht sich der Anteil von Übertritten in die Sozialhilfe innerhalb eines fünfjährigen Zeitfensters ab dem Anmeldejahr bei der IV kontinuierlich von 11.6% (Kohorte 2006) auf 14.5% (Kohorte 2010). Über alle Kohorten aufsummiert sind es über die gesamte Zeitperiode betrachtet kumuliert 36'520 Personen, die vier Jahre nach der IV-Anmeldung Sozialhilfe beziehen, pro Kohorte entspricht dies zwischen 3'620 (2006) und 5'720 Personen (2013). Rund ein Fünftel dieser 36'500 Sozialhilfebezüger/innen (21.2%; 7'730 Personen) hätte gemäss der durchgeführten Schätzung keine Sozialhilfe bezogen, wenn die bereinigte Quote der Rentengutsprachen gegenüber 2006 unverändert geblieben wäre und sich die gesetzlichen Grundlagen sowie die Rechtsprechung innerhalb der letzten 10 bis 15 Jahre nicht weiter entwickelt hätten.

Bezüglich der Thematik der **Rentenaufhebungen** zeigt sich, dass schon vor der im Jahr 2012 in Kraft getretenen 6. IVG-Revision ein kleiner Teil der IV-Renten aufgehoben wurde. Gemessen am Total des Rentenbestandes werden insbesondere **ab 2013 mehr Renten aufgehoben** als in den Vorjahren.²² Der Wert steigt von 0.87 Prozent (2008) auf leicht über 1 Prozent in den Jahren 2013 bis 2015. Der Anstieg im 2013 findet ein Jahr nach der Anfang 2012 in Kraft getretenen 6. IVG-Revision statt, die u.a. eine systematische Überprüfung des Rentenanspruchs beinhaltete («eingliederungsorientierte Rentenrevision») sowie die Bereinigung des Rentenbestandes um Renten unklarer Kausalität (Fälle nach Schlussbestimmung). Dies könnte die teilweise erhöhten Anteilswerte bei den Rentenaufhebungen erklären, wobei für die empirische Ermittlung eines Kausalzusammenhangs die Zeitreihe jedoch zu kurz ist. In absoluten Zahlen waren jährlich 1'700 bis 2'200 Personen von einer Rentenaufhebung betroffen. Insgesamt wurden in der Periode 2008 bis 2015 14'800 IV-Renten aufgehoben. Von diesen Personen bezogen zwei Jahre nach der Aufhebung 23 Prozent (3'400) wieder eine **IV-Rente**. Drei Jahre später waren es rund 27 Prozent.

Der Anteil an Personen, die zwei Jahre nach der Rentenaufhebung **Sozialhilfe** beziehen, steigt von 16.4 Prozent (Kohorte 2008, 280 Personen) auf 21.5 Prozent (Kohorte 2015, 410 Personen). Unter Berücksichtigung der sich verändernden Zusammensetzung der Gruppe von Personen mit einer Rentenaufhebung und veränderten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt steigt das Risiko eines Übertritts in die Sozialhilfe nach einer Rentenaufhebung in der Periode 2009 bis 2015 um geschätzte 20 Prozent an.

Der Anteil Personen, die zwei Jahre nach einer Rentenaufhebung ein **Erwerbseinkommen** erzielen, beträgt in der Kohorte 2008 41.9% (730 von 1'730 Personen) und schwankt je nach Kohorte zwischen maximal 42.9 Prozent (2012, 780 von 1'810 Personen) und minimal 39.7 Prozent (2013, 800 von 2'000 Personen), derjenige von Personen mit einem Erwerbseinkommen über 3'000 Franken pro Mo-

²² Aufgrund unvollständiger Daten zum Sozialhilfebezug vor 2010 sind Vergleiche mit der Situation vor in Kraft treten der 5. IVG-Revision (2008) nicht möglich.

nat beträgt für die Kohorte 2008 25.3% (440 von 1'730 Personen) und schwankt in der Untersuchungsperiode 2008 bis 2015 zwischen 26.9 Prozent (2012, 490 von 1'810 Personen) und 22.5 Prozent (2014, 480 von 2'120 Personen).

Die Zahl der sich bei der **IV neu angemeldeten Personen**, die **vier Jahre nach Anmeldung Sozialhilfe** beziehen, hat zwischen 2006 und 2013 sowohl relativ als auch absolut zugenommen. Der Anstieg kann aus statistischer Sicht weder mit der sich über die Zeit verändernden Zusammensetzung der IV-Anmeldungen noch mit der Entwicklung der kantonalen Arbeitslosenquote erklärt werden. Über alle Kohorten (2006-2013) aufsummiert sind es rund 36'520 Personen, die vier Jahre nach ihrer IV-Anmeldung Sozialhilfe beziehen, pro Kohorte zwischen 3'620 (2006) und 5'720 Personen (2013). Rund ein Fünftel dieser Sozialhilfebezüger/innen (21.2%, was 7'730 Personen entspricht) hätte gemäss der durchgeführten Schätzung vier Jahre nach der IV-Anmeldung keine Sozialhilfe bezogen, wenn die bereinigte Quote der Rentengutsprachen gegenüber 2006 unverändert geblieben wäre. Die basierend auf der Schätzung berechneten (maximalen) Verlagerungsquoten haben im Zeitverlauf zugenommen. Ab der Kohorte 2009 steigen die basierend auf der Schätzung berechneten Verlagerungsfälle pro Jahr von 920 (2009; 20.3% von 4'530) auf 1'650 (2013; 28.9% von 5'720).

Ebenfalls ansteigend sind die Übertritte in die **Sozialhilfe nach einer Rentenaufhebung** zwischen den Jahren 2008 und 2015 und damit zumindest teilweise schon vor der im Jahr 2012 in Kraft getretenen 6. IVG-Revision. Der Anstieg lässt sich aus statistischer Sicht weder mit der sich verändernden Zusammensetzung der Rentenaufhebungen noch mit der Entwicklung der Arbeitslosenquote begründen. Von allen Personen, deren IV-Renten zwischen 2008 bis 2015 aufgehoben wurde, bezogen zwei Jahre nach der Aufhebung kumuliert rund 2'700 Sozialhilfe. Auch hier ist eine steigende Tendenz über die Jahre von 240 Fällen im 2009 auf rund 410 Fälle im 2015 zu beobachten.

Ein Teil der Verlagerung kann damit erklärt werden, dass der Anteil Personen, die durch eine IV-Rentenzusprache von der Sozialhilfe abgelöst werden, seit 2010 rückläufig ist, wie die diesbezüglich durchgeführten Analysen gezeigt haben. Aufgrund von fehlenden Angaben zur Sozialhilfe aus der Vorperiode sind solche Analysen jedoch erst ab 2010 möglich. Der andere Teil der Verlagerung ist auf die auch erst ab 2010 beobachtbare Zunahme von Übertritten bzw. Neueintritten in die Sozialhilfe nach Abschluss eines IV-Verfahrens zurückzuführen.

Vertiefende Berechnungen zeigen zudem, dass ein verhältnismässig hoher Anteil der nach Abschluss eines IV-Verfahrens von der Sozialhilfe unterstützten Personen über längere Zeit in der Sozialhilfe verbleibt. Von allen Personen der Kohorte mit IV-Neuanmeldung im 2006, die im Jahr 2010 Sozialhilfe bezogen haben, beziehen 59 Prozent auch noch während der nächsten 4 Jahre, also bis ins 2014, Sozialhilfe. Für die Kohorten 2007, 2008 und 2009 steigt der entsprechende Anteil leicht auf 61 Prozent. Zum Vergleich: Gemäss Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten (Städteinitiative 2019, Zahlen aus 14 Städten) beziehen von den im 2018 abgeschlossenen Fällen je nach Stadt zwischen 40 und 50 Prozent weniger als 1 Jahr Sozialhilfe und zwischen 20 und 30 Prozent 3 und mehr Jahre.

Um die präsentierten Zahlen in ihrer Bedeutung für die Sozialhilfe besser einordnen zu können, erfolgt zum Abschluss noch ein Perspektivenwechsel. Die IV-Kohortensicht wird verlassen und es erfolgt eine Querschnittsbetrachtung zum Sozialhilfebezug im Jahr 2017. Die Basis für eine solche Betrachtung aus der Sicht der Sozialhilfe bilden die in der Sozialhilfestatistik 2017 ausgewiesenen 175'240 Unterstützungseinheiten mit Sozialhilfebezüger/innen. Es wird der Frage nachgegangen, in wie vielen von diesen Unterstützungseinheiten, in denen im Jahr 2017 Sozialhilfe bezogen wurde, Personen anzutreffen sind, die sich zwischen 2006 und 2013 bei der IV angemeldet haben oder deren Rente in der

Periode 2008 bis 2015 aufgehoben wurde. Der Ausgangspunkt von Seiten der IV bilden damit die insgesamt rund 279'000 Personen, die sich zwischen 2006 und 2013 bei der IV angemeldet haben. Von diesen bezogen im Jahr 2017 rund 27'710 Sozialhilfe, darunter 2'000 in einem gemeinsamen Haushalt lebende Ehepaare, von denen sich beide bei der IV angemeldet haben. Weil bei der Sozialhilfe die Unterstützungseinheit die Basis bildet, werden diese Ehepaare nur einmal gezählt, womit ohne Doppelzählung von Ehepaaren rund 25'710 Sozialhilfebezüglerinnen und –bezügler mit IV Vergangenheit verbleiben. Gemessen an den 175'240 Unterstützungseinheiten des Jahres 2017 mit Sozialhilfebezug lebten demnach in 14.7 Prozent aller Unterstützungseinheiten Personen, die sich in der Periode 2006 bis 2013 einmal bei der IV angemeldet haben. Zusätzlich zu diesen Personen gibt es noch gut 2'000 Sozialhilfebeziehende aus dem Jahr 2017, deren Renten in der Periode 2008 bis 2015 aufgehoben wurden. Gemessen an den 175'240 Unterstützungseinheiten entspricht dies 1.1 Prozent. In knapp einer von sechs Unterstützungseinheiten (15.8%) aus dem Jahr 2017 lebten demnach Personen, die sich zu einem früheren Zeitpunkt bei der IV angemeldet hatten (14.7%) oder deren Rente in der erwähnten Periode aufgehoben wurde (1.1%).

Wird die mittels statistischer Methode geschätzte durchschnittliche Verlagerungsquote von 21.2% auf die im Jahr 2017 ermittelten 25'710 Sozialhilfebeziehenden mit einer früheren Anmeldung bei der IV übertragen (ohne Doppelzählung von Ehepaaren), ergibt dies 5'450 Personen. Gemessen am Total aller Sozialhilfedossiers 2017 entspricht dies einem Anteil von 3.1 Prozent. Und werden die Rentenaufhebungen 2008 bis 2015 mit Sozialhilfebezug im 2017 alle als Übertritte von der IV in die Sozialhilfe gezählt, ergibt dies gemessen am Total aller Sozialhilfedossiers 2017 zusätzliche 1.1 Prozent, was zusammen mit den geschätzten Verlagerungsfällen 4.2 Prozent ergibt.

Weiterentwicklung Indikatorensystem SHIVALV

Basierend auf den Ergebnissen und Erkenntnissen der Analysen mit Fokus auf die IV werden in einem separaten Zusatzbericht allgemeine Empfehlungen für die Weiterentwicklung von SHIVALV und für die Bildung eines Indikatorensystems zur Beobachtung von relevanten Entwicklungen gemacht. Dieser ist in elektronischer Form auf den Seiten des Bundesamts für Sozialversicherungen verfügbar und abrufbar unter

<https://www.bsv.admin.ch/bsv/home.webcode.html?webcode=D353.E059.de>

Die drei wichtigsten Empfehlungen in Kürze:

■ **Gezielte Erweiterung der Grundpopulation:** Damit mit SHIVALV Veränderungen innerhalb des Systems der IV und zwischen den Systemen adäquat beschrieben und interpretiert werden können, ist mindestens eine **Erweiterung** der Grundpopulation um die **Personen mit einer IV-Neuanmeldung** notwendig. Eine Erweiterung der Grundpopulation auf die **ständige Wohnbevölkerung** (Statpop) ermöglicht zusätzliche Analysen mit der Referenzpopulation und die Bildung von Quoten.

■ **Weniger Querschnitt und mehr Kohortenbetrachtung:** Um Veränderungen über die Zeit zu identifizieren, werden die Bildung und Analyse von Kohorten empfohlen. Entwicklungen im Zeitverlauf innerhalb eines Systems oder Übertritte in andere Systeme lassen sich so adäquater darstellen als mit der Querschnittsbetrachtung. Je nach Sozialwerk und Interessenlage können spezifische Kohorten gebildet werden, wie bspw. für die IV die IV-Neuanmelde-Kohorten, Kohorten von bestimmte Leistungsbezügler/innen wie bspw. FI-Massnahmen oder Kohorten von IV-Neu-Rentner/innen. Bildet der Ausgangspunkt die Sozialhilfe, können die Verläufe und Übertritte von Neubezügler/innen-Kohorten von vor oder nach Eintritt in die Sozialhilfe betrachtet und im Zeitverlauf miteinander verglichen wer-

den. Analog können auch für Leistungsbeziehende aus dem Bereich der ALV Kohorten gebildet werden.

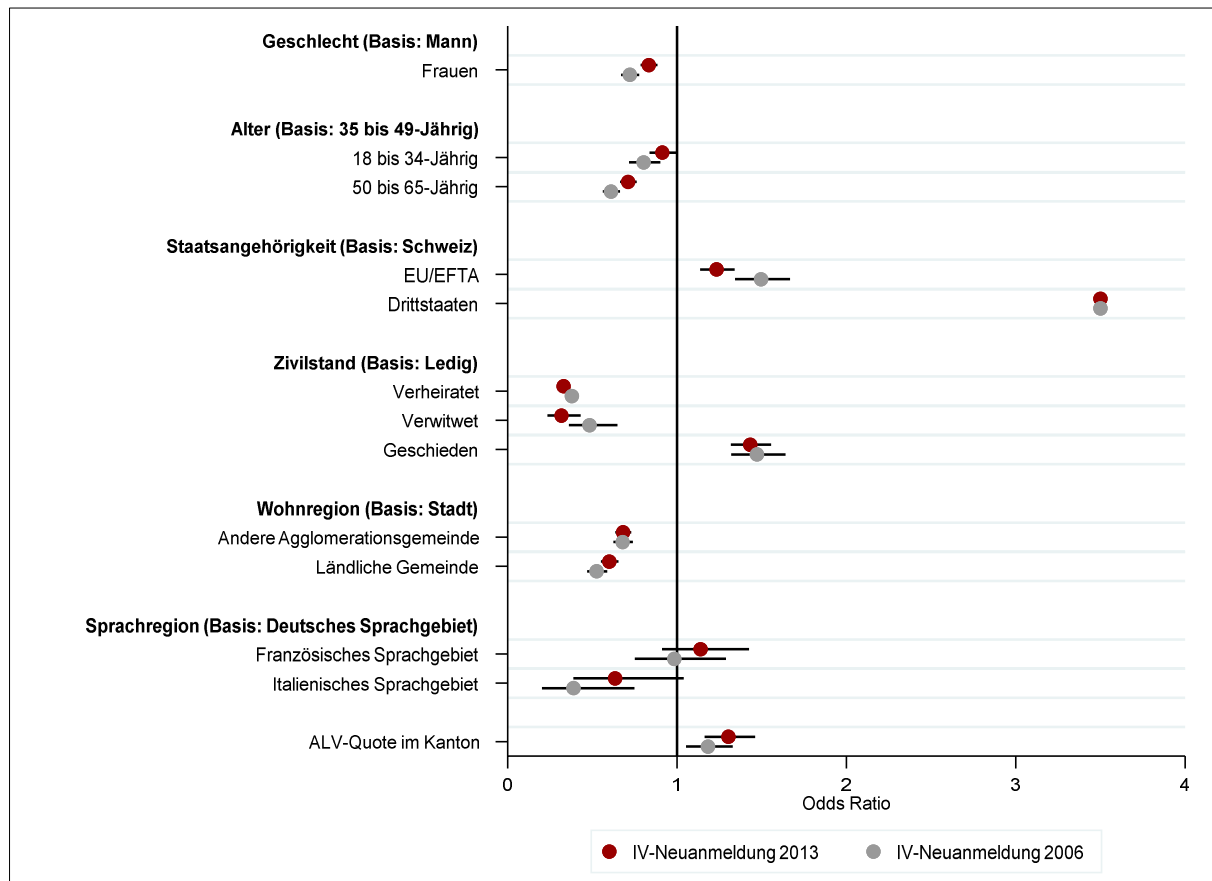
■ **Verschiedene Zeitpunkte zu Messung eines Outputs oder Outcomes wählen:** Bei einer Kohortenbetrachtung ist es möglich, Output oder Outcome orientierte Indikatoren (bspw. Sozialhilfebezug nach Abschluss des IV-Verfahrens) zu verschiedenen Zeitpunkten zu messen. Es empfiehlt sich, dass bei einem Aufbau eines ständigen Monitorings dafür verschiedene Messzeitpunkte gewählt werden (bspw. t_{+1} , t_{+2} , t_{+3} , t_{+4} ; ..., t_{+x}). Damit lassen sich allfällige Veränderungen über die Zeit noch besser identifizieren.

8 Anhang

8.1 Ergebnisse multivariater Analysen

8.1.1 IV-Neuanmeldungen

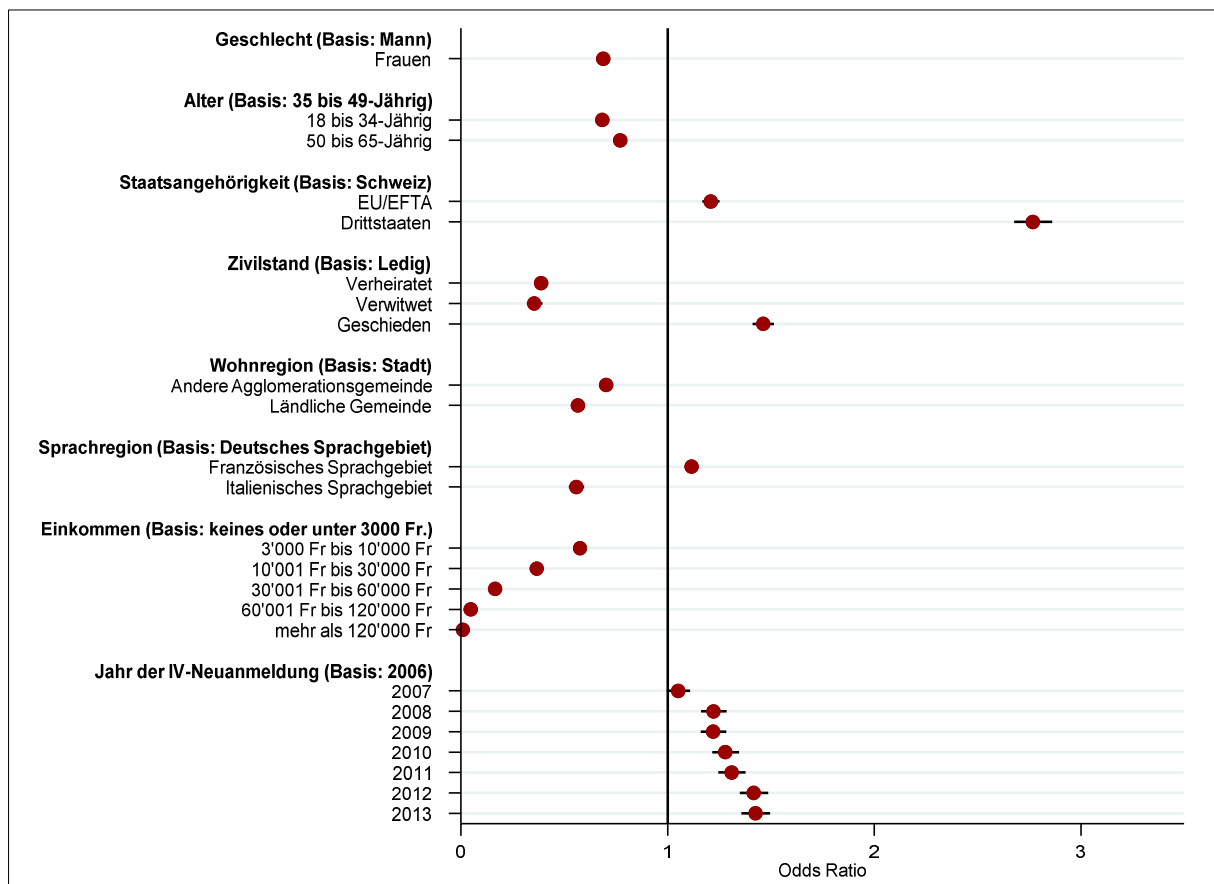
Abbildung 52: Vergleich des Einflusses von soziodemographischen Faktoren auf das Sozialhilferisiko vier Jahre nach IV-Anmeldung bei IV-Neuanmeldungen 2006 und 2013, Odds Ratios (Random-Effects-Logit-Regression) mit 95%-Konfidenzintervallen



Erläuterung: Die ausgewiesenen Odds Ratios geben Auskunft über den Zusammenhang zwischen soziodemografischen Faktoren und der Wahrscheinlichkeit, eine IV-Rente zu beziehen. In der Abbildung bezeichnen die Punkte jeweils die Odds-Ratio einer bestimmten Ausprägung eines soziodemografischen Merkmals (z.B. Frau) gegenüber der Ausprägung der Referenzgruppe (z.B. Mann). Sind die Werte grösser als eins, ist der Zusammenhang positiv. Sind die Werte kleiner als eins, ist der Zusammenhang negativ. Überschneidet das 95%-Konfidenzintervall, dargestellt als horizontaler Strich, die Linie beim Wert 1 nicht, kann von einem signifikanten Effekt gesprochen werden.

IV-Neuanmeldung 2006: N=31'087 Personen, die Ende 2010 in der Schweiz wohnhaft sind und nicht das Rentenalter erreichten
 IV-Neuanmeldung 2013: N=39'487 Personen, die Ende 2017 in der Schweiz wohnhaft sind und nicht das Rentenalter erreichten
 Quellen: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), BFS. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS. Berechnung und Darstellung BASS

Abbildung 53: Einfluss von soziodemographischen Faktoren auf das Sozialhilferisiko vier Jahre nach IV-Anmeldung und zeitliche Entwicklung, Odds Ratios (Logit- Regression) mit 95%-Konfidenzintervallen



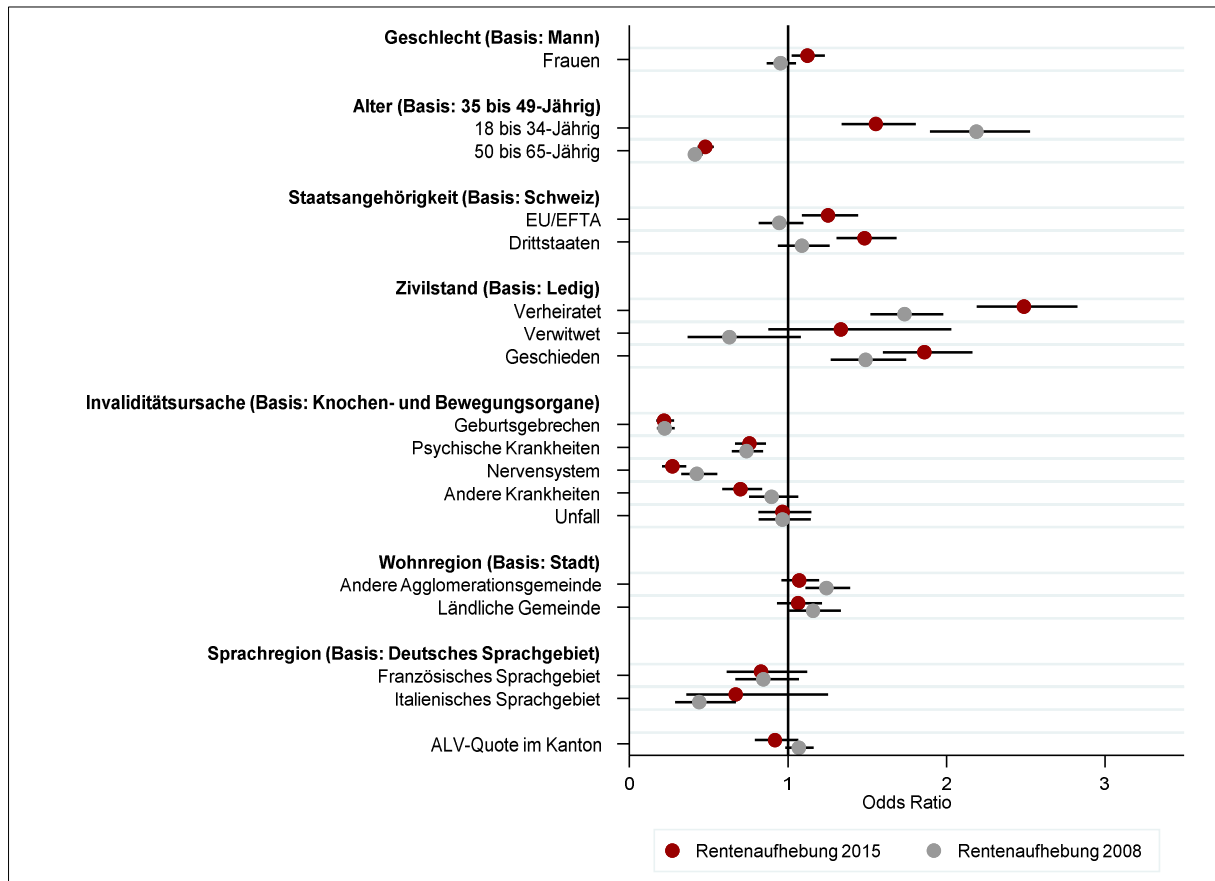
Erläuterung: Die ausgewiesenen Odds Ratios geben Auskunft über den Zusammenhang zwischen soziodemografischen Faktoren und der Wahrscheinlichkeit, eine IV-Rente zu beziehen. In der Abbildung bezeichnen die Punkte jeweils die Odds-Ratio einer bestimmten Ausprägung eines soziodemografischen Merkmals (z.B. Frau) gegenüber der Ausprägung der Referenzgruppe (z.B. Mann). Sind die Werte grösser als eins, ist der Zusammenhang positiv. Sind die Werte kleiner als eins, ist der Zusammenhang negativ. Überschneidet das 95%-Konfidenzintervall, dargestellt als horizontaler Strich, die Linie beim Wert 1 nicht, kann von einem signifikanten Effekt gesprochen werden.

N = 279'193 IV-Neuanmeldungen der Jahre 2006 bis 2013, die vier Jahre später in der Schweiz wohnhaft sind und nicht das Rentenalter erreichten

Quellen: Registerdaten IV-Neuanmeldungen 2005–2017, BSV. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), BFS. Individuelle Konten 2005–2017, ZAS. Berechnung und Darstellung BASS

8.1.2 Rentenaufhebungen

Abbildung 54: Zusammenhänge soziodemografischer Faktoren von IV-Rentenbeziehenden und der **Chance, dass die IV-Rente aufgehoben wird**, Odds Ratios (Random-Effects-Logit- Regression) mit 95%-Konfidenzintervallen



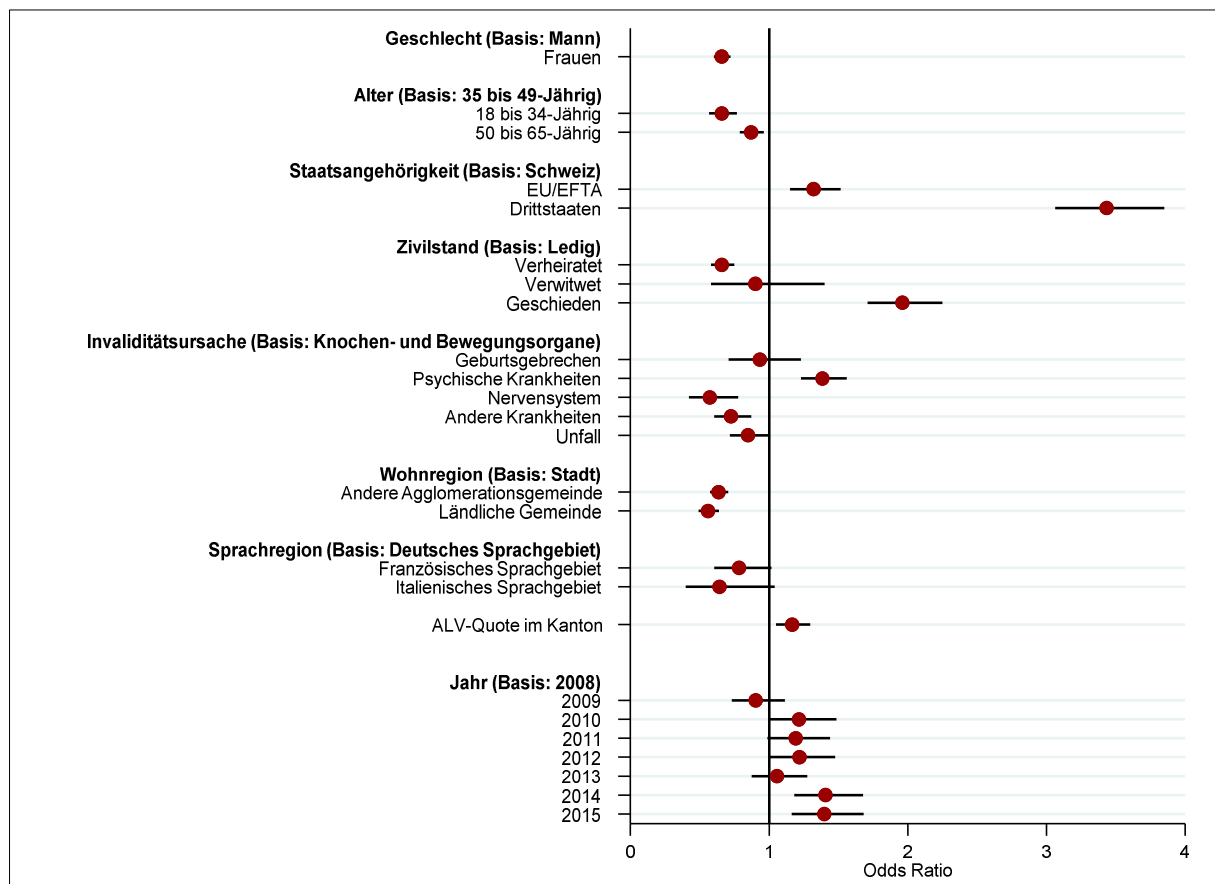
Erläuterung: Die ausgewiesenen Odds Ratios geben Auskunft über den Zusammenhang zwischen soziodemografischen Faktoren und der Wahrscheinlichkeit, eine IV-Rente zu beziehen. In der Abbildung bezeichnen die Punkte jeweils die Odds-Ratio einer bestimmten Ausprägung eines soziodemografischen Merkmals (z.B. Frau) gegenüber der Ausprägung der Referenzgruppe (z.B. Mann). Sind die Werte grösser als eins, ist der Zusammenhang positiv. Sind die Werte kleiner als eins, ist der Zusammenhang negativ. Überschneidet das 95%-Konfidenzintervall, dargestellt als horizontaler Strich, die Linie beim Wert 1 nicht, kann von einem signifikanten Effekt gesprochen werden.

IV-Rentenbeziehende 2008: N=199'386 Personen, die Ende 2010 in der Schweiz wohnhaft sind und nicht das Rentenalter erreichten

IV-Rentenbeziehende 2015: N=182'086 Personen, die Ende 2017 in der Schweiz wohnhaft sind und nicht das Rentenalter erreichten

Quelle: Registerdaten IV-Rentenbezüger/innen 2008–2018, BSV. STATPOP 2010–2017, BFS. Berechnungen und Darstellung BASS

Abbildung 55: Zusammenhänge soziodemografischer Faktoren von Personen mit einer Rentenaufhebung und der **Chance, nach einer Rentenaufhebung Sozialhilfe zu beziehen**, Odds Ratios (Logit- Regression) mit 95%-Konfidenzintervallen

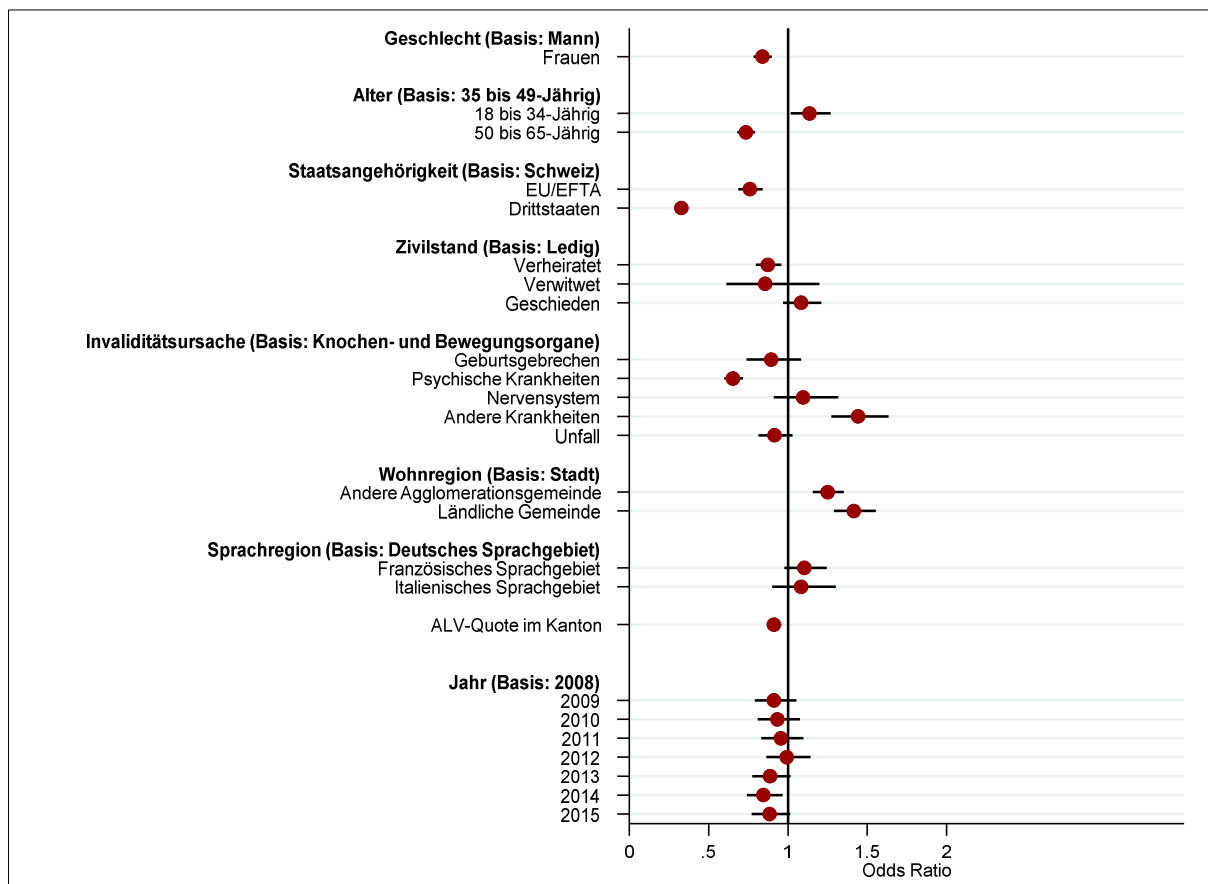


Erläuterung: Die ausgewiesenen Odds Ratios geben Auskunft über den Zusammenhang zwischen soziodemografischen Faktoren und der Wahrscheinlichkeit, eine IV-Rente zu beziehen. In der Abbildung bezeichnen die Punkte jeweils die Odds-Ratio einer bestimmten Ausprägung eines soziodemografischen Merkmals (z.B. Frau) gegenüber der Ausprägung der Referenzgruppe (z.B. Mann). Sind die Werte grösser als eins, ist der Zusammenhang positiv. Sind die Werte kleiner als eins, ist der Zusammenhang negativ. Überschneidet das 95%-Konfidenzintervall, dargestellt als horizontaler Strich, die Linie beim Wert 1 nicht, kann von einem signifikanten Effekt gesprochen werden.

15'217 Personen mit Rentenaufhebung, die zwei Jahre später in der Schweiz wohnhaft sind und nicht das Rentenalter erreichten, Pseudo R2 Logit-Modell: 0.094

Quelle: Registerdaten IV-Rentenbezüger/innen 2008–2018, BSV. STATPOP 2010–2017, BFS. Berechnungen und Darstellung BASS

Abbildung 56: Zusammenhänge soziodemografischer Faktoren von Personen mit IV-Neuanmeldung und der **Chance, nach einer Rentenaufhebung ein Erwerbseinkommen von über 3'000 CHF im Jahr zu erzielen**, Odds Ratios (Logit- Regression) mit 95%-Konfidenzintervallen



Erläuterung: Die ausgewiesenen Odds Ratios geben Auskunft über den Zusammenhang zwischen soziodemografischen Faktoren und der Wahrscheinlichkeit, eine IV-Rente zu beziehen. In der Abbildung bezeichnen die Punkte jeweils die Odds-Ratio einer bestimmten Ausprägung eines soziodemografischen Merkmals (z.B. Frau) gegenüber der Ausprägung der Referenzgruppe (z.B. Mann). Sind die Werte grösser als eins, ist der Zusammenhang positiv. Sind die Werte kleiner als eins, ist der Zusammenhang negativ. Überschneidet das 95%-Konfidenzintervall, dargestellt als horizontaler Strich, die Linie beim Wert 1 nicht, kann von einem signifikanten Effekt gesprochen werden..

15'217 Personen mit Rentenaufhebung, die zwei Jahre später in der Schweiz wohnhaft sind und nicht das Rentenalter erreichte, Pseudo R2 Logit-Modell: 0.056

Quelle: Registerdaten IV-Rentenbezüger/innen 2008–2018, BSV. STATPOP 2010–2017, BFS. Berechnungen und Darstellung BASS

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana «Aspetti
della sicurezza sociale»**

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**