

Eingliederung vor Rente: Die 5. IV-Revision wirkt und hat noch Potenzial

Die 5. IV-Revision hat die Ausrichtung des IV-Verfahrens auf das Ziel der Eingliederung verstärkt und ihre zentralen Elemente wirken so, wie es von ihnen erwartet worden ist. Ihr Potenzial zur Förderung erfolgreicher Eingliederungen in den ersten Arbeitsmarkt ist aber noch nicht ausgeschöpft. Dies zeigt die externe Evaluation der wichtigsten Neuerungen, die vier Jahre nach Inkrafttreten der Revision durchgeführt worden ist.



Christian Bolliger
Büro Vatter



Tobias Fritschi
BFH Soziale Arbeit, Bern

Mit der am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen 5. IV-Revision wurde ein Kulturwandel der Invalidenversicherung von einer Renten- zu einer Eingliederungsversicherung angestrebt. Den von einer Invalidität bedrohten, versicherten Personen soll die IV durch die **rechtzeitige Kontaktaufnahme** sowie die **schnelle Zusprache** von **bedarfsgerechten Massnahmen** zum Erhalt der bisherigen oder der Eingliederung in eine neue Arbeitsstelle verhelfen. Bevor eine Chronifizierung der Beschwerden die Eingliederungschancen stark reduziert, soll die IV mit folgenden Neuerungen einzelfallgerecht reagieren können:

- **Case-Management-Ansatz des BSV:** Das IV-Verfahren orientiert sich neu am Ansatz des Case Management (CM), dessen wichtigstes

Merkmal die persönliche Zusammenarbeit zwischen der IV, der versicherten Person, ihrem Arbeitgeber und ihrem sozialen Umfeld ist.

- **Früherfassung (FE):** Die FE ermöglicht den vollziehenden kantonalen IV-Stellen nach einer Meldung der versicherten Person (oder von Dritten) die Abklärung, ob eine IV-Anmeldung angezeigt ist. Neben dieser Filterfunktion soll die FE durch eine möglichst rechtzeitige Kontaktaufnahme mit der IV einen Verlust des Arbeitsplatzes verhindern.
- **Massnahmen der Frühintervention (FI):** Mit niederschweligen Massnahmen wie z.B. Kursen, die nicht an eine zeitraubende Prüfung von rechtlichen Anspruchsvoraussetzungen gebunden sind, sollen die

IV-Stellen schnell und unbürokratisch zum Erhalt und Aufbau der Arbeitsfähigkeit beitragen und Stellenverlusten vorbeugen.

- **Integrationsmassnahmen (IM):** IM sind besonders auf die Eingliederung von Menschen mit psychisch bedingten Einschränkungen der Arbeitsfähigkeit ausgerichtet. Sie sollen zur Durchführung einer beruflichen Massnahme befähigen.

Evaluationsgegenstand und Vorgehen

Nach vier Jahren Vollzugspraxis liess das BSV die Anwendung und die vorläufigen Wirkungen seines CM-Ansatzes sowie von FE, FI und IM extern evaluieren. Dazu wurde das jeweilige **Zwischenergebnis des Verfahrens** nach dem Durchlaufen der einzelnen möglichen Verfahrensabchnitte FE, FI und IM untersucht. Die Zusprache einer beruflichen Massnahme oder das Vorhandensein eines Arbeitsplatzes wurden als eingliederungsorientierte Zwischenergebnisse gedeutet. Wenn die IV-Stelle eine Rentenprüfung vornahm, wurde dies als rentenorientiertes Zwischenergebnis bewertet. Möglich war auch eine Kombination eingliederungsorientierter und rentenorientierter Zwischenergebnisse, da die Rentenprüfung die Durchführung einer beruflichen Massnahme nicht ausschloss und gleichzeitig ein Arbeitsplatz vorhanden sein konnte. Die Nachhaltigkeit des Eingliederungserfolgs und die Wirkungen auf die Rentenquote der IV wurden in dieser Studie nicht betrachtet.

Die Untersuchung stützt sich auf eine schriftliche Befragung der 26 kantonalen IV-Stellen, auf Daten aus den IV-Registern sowie (für die Arbeitsplatzmessung) auf Daten aus den

individuellen Kontenauszügen der AHV/IV,¹ auf eine Analyse von 325 Falldossiers aus fünf IV-Stellen sowie auf sieben Gruppengespräche mit Eingliederungsfachleuten und Kaderpersonal dieser IV-Stellen.

Es wurden Quervergleiche von Fallverläufen und IV-Stellen sowie ein Vorher-Nachher-Vergleich durchgeführt. Diese Analysen stützten sich auf deskriptive und multivariate statistische Analyseverfahren (binominale Logit- und Cox-Analysen). Einschränkung ist festzuhalten, dass die Datenlage, unter anderem begründet durch unterschiedliche Codierweisen der IV-Stellen im IV-Register, die Analyse teilweise beträchtlich erschwert hat.

Umsetzung: IV-Stellen tragen die 5. IV-Revision mit

Die Untersuchung zeigt, dass die IV-Stellen und ihre Mitarbeitenden die 5. IV-Revision und den damit verbundenen Kulturwandel hin zur Eingliederungsversicherung mittragen und die zentralen Leitgedanken begrüssen. Bei allen vier untersuchten Neuerungen wurden aber teils bedeutende Unterschiede zwischen den Kantonen festgestellt.

Auf der Ebene der Prozessorganisation kann bilanziert werden, dass die IV-Stellen den **CM-Ansatz des BSV** umgesetzt haben. Dabei gibt es zwischen den IV-Stellen Unterschiede im Ausmass der Umsetzung; diese sind jedoch gradueller und nicht grundsätzlicher Natur. Einschränkung ist festzuhalten, dass es sich um eine eher grobe Messung handelt, die auf der Selbstdeklaration der IV-Stellen basiert.

Rund ein Viertel aller erstmaligen Kontaktaufnahmen mit der IV ge-

schieht über die **Früherfassung**. Bei wiederum einem Viertel davon (6% aller Erstkontakte) folgt auf die FE keine IV-Anmeldung, womit diese eine gewisse Filterfunktion wahrnimmt. Die Meldungen zur FE erfolgen grossmehrheitlich nicht durch die Versicherten selbst, sondern durch den Arbeitgeber und Taggeldversicherungen, seltener auch durch Ärztinnen und Ärzte. Die FE trägt dazu bei, dass Personen beim Erstkontakt mit der IV im Gegensatz zu früher vermehrt noch einen Arbeitsplatz haben. Dass drei Viertel der Versicherten noch immer mittels direkter Anmeldung mit der IV formell in Kontakt treten, hat mehrere Gründe: Zum einen sorgt die Tatsache, dass eine Rente frühestens sechs Monate nach Anmeldung ausbezahlt werden kann, für einen starken Anmeldeanreiz (Art. 29 IVG). Zum anderen gibt es eine unbekannt Anzahl informelle oder vom Arbeitgeber selbst durchgeführte Früherfassungen im Rahmen eines betrieblichen Gesundheitsmanagements.

Die Massnahmen der **Frühintervention** tragen wesentlich dazu bei, dass der von der Revision erwartete Trend zu mehr und schnelleren Zusprachen von beruflichen Eingliederungsmassnahmen in allen Kantonen eingetreten ist. Sie haben zahlenmässig eine ähnliche Bedeutung erreicht, wie die zuvor bestehenden Massnahmen beruflicher Art (BM). Gleichzeitig ist festzuhalten, dass zwischen den IV-Stellen hinsichtlich der Art und Anzahl zugesprochener FI-Massnahmen sowie der Dauer bis zur Zusprache bedeutende Unterschiede bestehen. Es ist davon auszugehen, dass das Anwendungspotenzial – und mithin das Wirkungspotenzial – der Frühintervention noch nicht von allen IV-Stellen vollständig ausgeschöpft wird. Die Zusprache von FI-Massnahmen erfolgt tendenziell eher an Personen mit physischen Gebrechen. Es gibt Hinweise darauf, dass Personen mit tertiärem Abschluss bei der Vergabe von FI-Massnahmen gegenüber Personen mit

geringerer Bildung bevorteilt werden. Dies steht im Widerspruch zum Befund der Evaluation, demzufolge die eingliederungsorientierte Wirkung der FI-Massnahmen bei Personen mit geringer Bildung stärker ausfällt.

Bei den zugesprochenen **Integrationsmassnahmen** handelt es sich in den meisten Fällen um Massnahmen der sozialberuflichen Rehabilitation in Institutionen, während Massnahmen in Betrieben des ersten Arbeitsmarkts noch selten angewendet wurden. Auch dieses Instrument wird von den IV-Stellen unterschiedlich stark genutzt. Integrationsmassnahmen werden deutlich überwiegend Personen mit psychischen Gebrechen zugesprochen. Sie tragen somit wie die FI-Massnahmen dazu bei, dass die IV, wie beabsichtigt, bedarfsgerechter geworden ist. Gleichzeitig sind sie aber in ihrer Breitenwirkung beschränkt.

Wirkungen: Eingliederung am Arbeitsmarkt bleibt schwierig

Wie mit der Revision beabsichtigt, wendet die IV seit 2008 **deutlich häufiger** berufliche Eingliederungsmassnahmen an als zuvor. Nimmt man FI, IM und BM zusammen, so hatte von den Versicherten mit Erstkontakt im Untersuchungszeitraum nach der Revision mehr als ein Drittel eine Massnahme, während es vor der Revision knapp ein Viertel war (vgl. Tabelle **T1**, umseitig). Die IV spricht diese Massnahmen wie beabsichtigt auch **klar schneller** zu: Vor der Revision erhielt knapp jede Fünfte der Personen mit Massnahmen ihre erste Massnahme bereits im ersten Quartal nach der Anmeldung zugesprochen, nach 2008 war es mehr als jede dritte (vgl. Tabelle **T1**). Ein Hinweis auf die **höhere Bedarfsgerechtigkeit** ist die Tatsache, dass der Anteil psychisch erkrankter Personen an den Zusprachen markant zugenommen hat.

Die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erweist sich trotz der

¹ Es wurden die Verfahrensverläufe bis Ende 2011 von 93 952 erwachsenen Personen untersucht, die zwischen dem 1.1.2008 und dem 30.6.2010 mit der IV erstmalig in Kontakt getreten waren. Im Rahmen des Vorher-Nachher-Vergleichs wurden zusätzlich 82 215 Fälle mit Anmeldung vom 1.1.2004 bis 30.6.2006 (Verlauf bis Ende 2007) berücksichtigt.

Ergebnisse des Vorher-Nachher-Vergleichs

T1

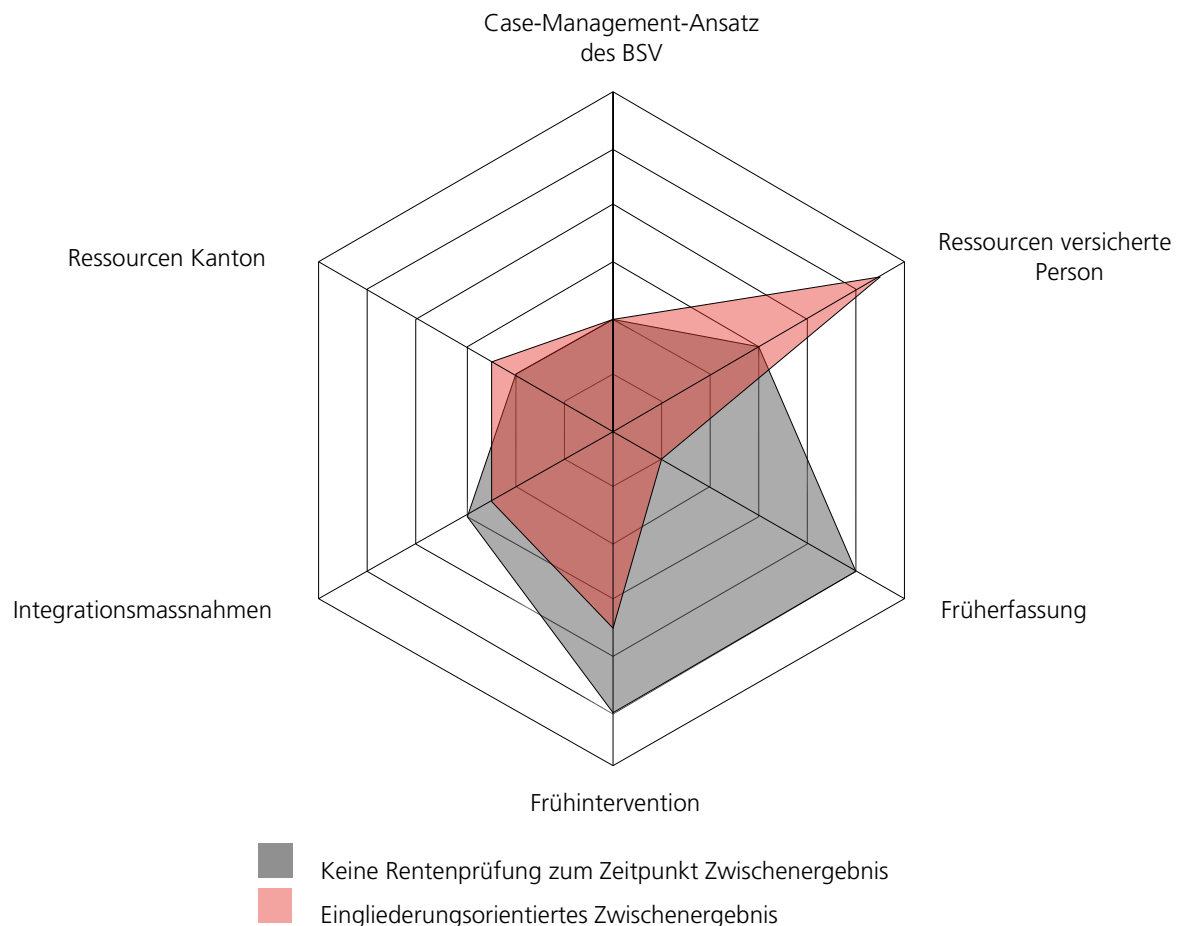
Indikator	Vor Revision	Nach Revision
Anteil Personen mit mindestens einer FI-Massnahme, Integrationsmassnahme oder beruflichen Massnahmen (vor der Revision: nur berufliche Massnahmen) an Personen mit Erstkontakt.	24%	37%
Anteil Personen mit Massnahmen, bei denen die erste Zusprache bereits im ersten Quartal nach dem Erstkontakt erfolgte (vor der Revision: nur berufliche Massnahmen)	19%	36%
Anteil Personen mit Arbeitsplatz beim Erstkontakt an allen Personen mit Erstkontakt	60%	68%
Anteil Personen mit Arbeitsplatz am Ende des Beobachtungszeitraums an allen Personen mit Erstkontakt	40%	44%

Erstkontakt: Anmeldung oder Meldung zur Früherfassung

Quelle: IV-Register, Individuelle Kontenauszüge der AHV/IV. Berechnungen Büro Vatter / BFH Soziale Arbeit

Wirkung individueller, institutioneller und kantonaler Einflussfaktoren auf das Zwischenergebnis

G1



Quelle: BFH Soziale Arbeit, Bern / Büro Vatter

gesteigerten Bemühungen immer noch als anspruchsvolle Aufgabe. Zwar ist die IV etwas häufiger als noch vor der Revision bereits im Kontakt mit den Versicherten, wenn diese ihre Stelle noch haben, also insgesamt wie beabsichtigt **rechtzeitiger**. Dies ist wichtig, weil der Arbeitsplatzverlust einfacher ist als die Eingliederung an einen neuen Arbeitsplatz. Doch der Anteil der Personen, die am Ende des Beobachtungszeitraums noch oder wieder eine Stelle haben, hat nur geringfügig zugenommen (vgl. Tabelle **T1**). Zu erwähnen ist, dass die Messung zum Vorliegen eines Arbeitsplatzes mit den zur Verfügung stehenden Registerdaten um rund zehn Prozentpunkte unterschätzt wird.

Neue Instrumente begünstigen Eingliederung

Nichtsdestotrotz kann festgehalten werden, dass die neuen Instrumente, so sie angewendet werden, eingliederungsorientierte Zwischenergebnisse des Verfahrens begünstigen und rentenorientierte Zwischenergebnisse zu verhindern helfen. In der Grafik **G1** wird die Stärke der individuellen, institutionellen (IV-Stellen) und kantonalen Einflussfaktoren (Wirtschaft und Gesundheits- und Sozialwesen) auf die Ausgestaltung des Zwischenergebnisses dargestellt. Diesbezüglich wirken die individuellen Ressourcen der versicherten Person am stärksten bestimmend: Wichtige Faktoren sind dabei der Bildungsstand, das Vorliegen eines Arbeitsplatzes im ersten Arbeitsmarkt beim Erstkontakt mit der IV sowie die Art des Gebrechens. Die Anwendung der Früherfassung sowie von Massnahmen der Frühintervention und von Integrationsmassnahmen ist teilweise ebenfalls von den individuellen Ressourcen der Versicherten abhängig.

Personen, bei denen vor der Anmeldung eine **Früherfassung** erfolgt ist, weisen zum Zeitpunkt des Zwischenergebnisses mit leicht erhöhter

Wahrscheinlichkeit eine neue Arbeitsstelle auf. Bei Personen, welche die Früherfassung durchlaufen haben, ist eine Rentenprüfung unterdurchschnittlich häufig zu beobachten. Dies kann auch mit der besseren gesundheitlichen Situation und der tendenziell kürzeren Dauer der Arbeitsunfähigkeit der Personen zusammenhängen, deren Erstkontakt mit der IV über eine Meldung zur Früherfassung erfolgt.

Insgesamt begünstigen die Massnahmen der **Frühintervention** eingliederungsorientierte Zwischenergebnisse. Sie steigern insbesondere stark die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person zum Zeitpunkt des Zwischenergebnisses eine neue Stelle hat. Zudem kann bei Frühinterventionen der positive Einfluss eines Job-Coaches oder einer Nutzung des Beschafungsverbands auf die Vermittlungswahrscheinlichkeit für eine neue Arbeitsstelle festgehalten werden. Schliesslich tragen Massnahmen der Frühintervention dazu bei, dass Rentenprüfungen vermieden werden können.

Dass **Integrationsmassnahmen** gemäss ihrer Konzeption eine gute Vorbereitung auf die spätere Durchführung einer Massnahme beruflicher Art darstellen, zeigt sich direkt am Anteil IM-Absolventinnen und Absolventen mit einer späteren beruflichen Massnahme, dies auch unter Berücksichtigung weiterer Einflussfaktoren. Wie die FI-Massnahmen bewirken die Integrationsmassnahmen insbesondere bei Personen ohne Arbeitsplatz, bei denen es somit um eine neue Stelle geht, einen grösseren vorläufigen Eingliederungserfolg. Auch tragen sie zu einem gewissen Grad zur Vermeidung von Rentenprüfungen bei. Somit begünstigen auch sie insgesamt eingliederungsorientierte Zwischenergebnisse. Gleichzeitig ist angesichts der verhältnismässig kleinen Anzahl Personen mit einer Integrationsmassnahme festzuhalten, dass einige Kantone das Anwendungspotenzial möglicherweise noch nicht ausschöpfen.

Die beobachtbaren Wirkungen des **CM-Ansatzes** des BSV auf den vorläufigen Eingliederungserfolg sind vor allem indirekt. Das verbesserte Fallmanagement schlägt sich im vermehrten Einsatz der neuen Instrumente zur beruflichen Eingliederung (insbesondere Frühintervention) nieder, die wiederum häufiger eingliederungsorientierte Zwischenergebnisse nach sich ziehen.

Gesamtbilanz und Verbesserungspotenziale

Die Zwischenbilanz der Evaluation zur 5. IV-Revision ist **insgesamt positiv**. Die Revision wirkt auf die Art und Weise, wie man sich das erhofft hat: Die IV tritt früher als zuvor mit den Versicherten in Verbindung – und zwar über den persönlichen Kontakt. Sie reagiert schneller und mit besser auf die Person abgestimmten Massnahmen, welche die Eingliederung fördern. Deshalb kann erwartet werden, dass die Revision mittel- bis langfristig auch dämpfend auf die Renten wirken wird.

Das Eingliederungspotenzial, das die Revision in sich birgt, ist aber vermutlich noch nicht ausgeschöpft. An dieser Stelle seien drei Stossrichtungen für Verbesserungsmöglichkeiten erwähnt:

- Bisher eher zurückhaltende IV-Stellen könnten die **Eingliederungsmassnahmen konsequenter anwenden**. Zwar riskieren sie damit im Einzelfall häufiger als bisher, dass eine Massnahme nicht zum Erfolg führt. Die vorliegenden Analysen deuten aber darauf hin, dass durch eine grosszügige Zusprachepraxis absolut gesehen trotzdem mehr erfolgreiche Anwendungen möglich werden.
- Die **Bedarfsgerechtigkeit** der ergriffenen Massnahmen zur beruflichen Eingliederung **könnte von den IV-Stellen noch verbessert werden**. Zum Beispiel könnten Frühinterventionsmassnahmen noch öfter bei Personen mit geringer Bildung

ergriffen werden, da sie bei diesen eine starke Wirksamkeit bezüglich der Eingliederung aufweisen. Ein anderes Beispiel: Insgesamt gelingt es der IV zwar besser, Personen mit einem Arbeitsplatz im Arbeitsmarkt zu halten, als Personen ohne Arbeitsplatz neu einzugliedern. Die Wirksamkeit der Massnahmen zur beruflichen Eingliederung besteht derzeit jedoch vor allem bezüglich neuer Arbeitsplätze. Die Wirksamkeit der Massnahmen bei Personen, die beim Erstkontakt mit der IV noch eine Stelle haben, könnte daher in Zusammenarbeit mit den Arbeitgebenden noch gesteigert werden.

- Der dritte Punkt betrifft das Case Management, also die Zusammenarbeit der IV mit den Versicherten,

den Arbeitgebern und den weiteren Partnern bei der Eingliederung. Es hat sich zwar deutlich verbessert, noch immer haftet der IV aber in der öffentlichen Wahrnehmung teilweise das Image einer Rentenversicherung an. Ein **Ausbau der fallunabhängigen Zusammenarbeit der IV mit ihren Partnern** und weitere Kommunikationsmassnahmen könnten die Bereitschaft zur rechtzeitigen Kontaktaufnahme steigern und die Orientierung aller Beteiligten am Prinzip «Eingliederung vor Rente» verstärken.

Forschungsbericht

Christian Bolliger, Tobias Fritschi, Renate Salzgeber, Pascale Zürcher, Oliver Hübelin (2012). Eingliederung vor Rente. Evaluation der Früherfassung, der Frühintervention und der Integrationsmassnahmen in der Invalidenversicherung.

Beiträge zur sozialen Sicherheit 13/12, Bundesamt für Sozialversicherungen. (www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/00106/01326/index.html?lang=de; 6.3.2013).

Christian Bolliger, Politologe, Dr. rer.soc.,
Büro Vatter, Politikforschung & -beratung,
Bern
E-Mail: bolliger@buerovatter.ch

Tobias Fritschi, Ökonom, Dozent am Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule
E-Mail: tobias.fritschi@bfh.ch