

IIZ – ein Label, unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) fördert den zielgerichteten Austausch aller Akteure, die sich mit der beruflichen und sozialen Integration befassen. Basierend auf den sich ergänzenden kantonalen und kommunalen Zuständigkeiten für die Umsetzung der Eingliederung haben sich über die Zeit verschiedene Formen der Zusammenarbeit entwickelt. Für deren Vergleich und deren Beurteilung bezüglich Wirksamkeit stellen sich daher einige Herausforderungen.

140 Fachpersonen von Organisationen aus den Bereichen der ALV, der IV, der Sozialhilfe und der Berufsbildung kontaktiert. Mit einem standardisierten Erhebungsraster hat das verantwortliche Projektteam Informationen zu den bestehenden Zusammenarbeitsformen erhoben und ausgewertet sowie erste Gestaltungsempfehlungen für die mögliche Weiterentwicklung der IIZ abgegeben.



Oliver Bieri
Interface Politikstudien
Forschung Beratung



Eva Nadai
Fachhochschule Nordwestschweiz



Emilie Flamand-Lew
evaluanda

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) fördert das Zusammenwirken der verschiedenen Partner der Invalidenversicherung (IV), der Arbeitslosenversicherung (ALV), der Sozialhilfe (SH), der Berufsbildung und des Bereichs Migration. Sie soll betroffenen Personen bei der sozialen und beruflichen Wiedereingliederung helfen. Da die IIZ in den Kantonen in ganz unterschiedlichen Formen umgesetzt wird, wurde es notwendig, auf Bundesebene eine Übersicht der kantonalen IIZ-Aktivitäten zu schaf-

fen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) haben dazu eine Studie in Auftrag gegeben. Diese dient als Grundlage, um Beispiele guter Praxis zu erkennen und deren Verbreitung zu fördern.

Methodik

Um die verschiedenen kantonalen Formen der IIZ in den Kantonen zu erfassen, wurden schweizweit über

Ergebnis der Bestandsaufnahme

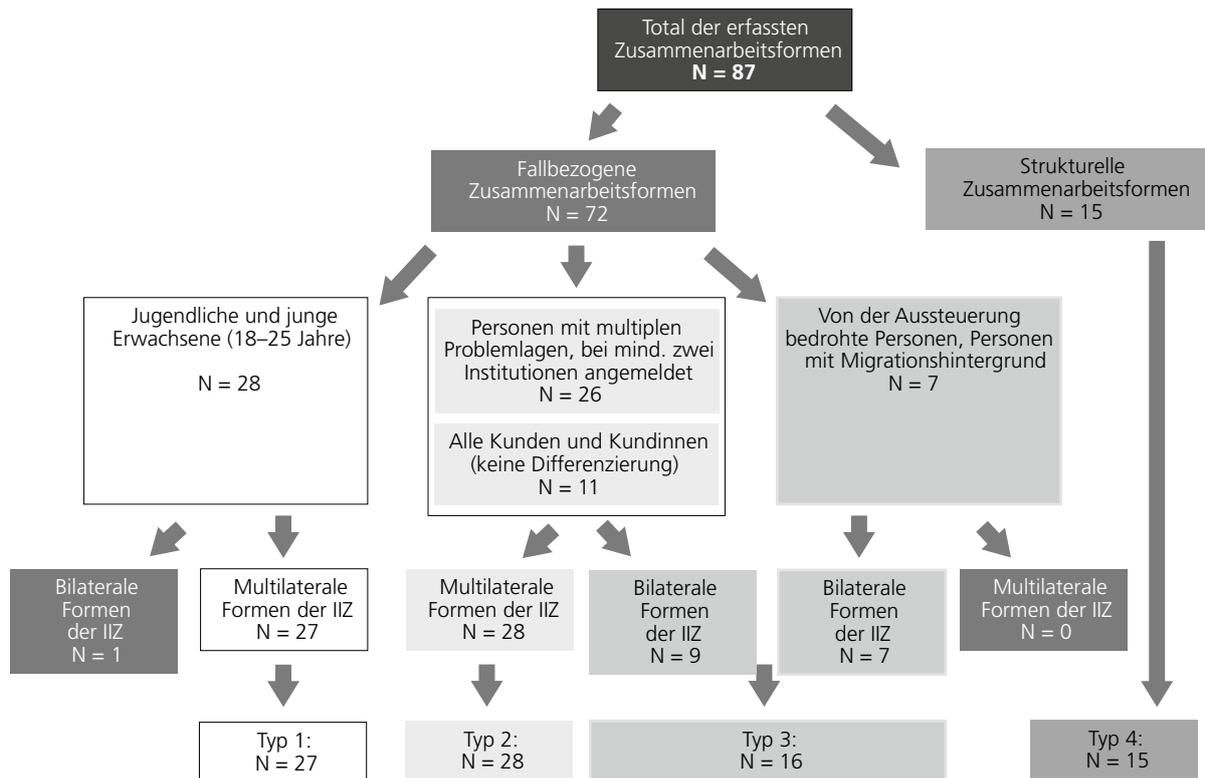
Insgesamt wurden 87 verschiedene Zusammenarbeitsformen identifiziert, welche teilweise Gemeinsamkeiten aufweisen, sich aber auch durch verschiedene Merkmale unterscheiden. Zur Strukturierung des erhobenen Bestands wurde in insgesamt drei Schritten eine Typologie der verschiedenen Formen interinstitutioneller Zusammenarbeit erstellt (vgl. Grafik G1):

- Zuerst wurden strukturelle von fallbezogenen Zusammenarbeitsformen unterschieden. Strukturelle Formen der Zusammenarbeit beziehen sich auf die gemeinsame strategische Planung, die Nutzung gemeinsamer Arbeitsinstrumente, die koordinierte Durchführung von Weiterbildungen oder auch die Entwicklung und Planung von Integrationsmassnahmen. Die fallbezogene Zusammenarbeit umfasst die konkreten Integrationsbemühungen zugunsten der jeweiligen Klientinnen und Klienten. Dazu gehören neben der administrativen Führung der Fälle die direkten Kontakte sowie Fallbesprechungen oder Assessments. Oft geschieht dies unter dem Begriff Case-Management.

Typenbildung der IIZ

G1

- Typ 1: Case-Management Berufsbildung
- Typ 2: Multilaterale Zusammenarbeitsformen für Personen mit multiplen Problemlagen
- Typ 3: Bilaterale Zusammenarbeitsformen
- Typ 4: Strukturelle Zusammenarbeitsformen ohne Fallführung



Quelle: eigene Darstellung

- **Typ 1: multilaterale Zusammenarbeit**, die sich auf die Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen konzentriert. Darunter fallen alle Formen des **Case-Managements Berufsbildung**.
- **Typ 2: multilaterale Zusammenarbeit** mehrerer zuständiger Institutionen zur Betreuung von **Personen mit multiplen Problemlagen**. Involviert sind dabei meistens die Organe der ALV, der IV und der öffentlichen Sozialhilfe.
- **Typ 3: bilaterale Zusammenarbeit** zweier Institutionen. Häufig handelt es sich um Kooperationen der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) mit Institutionen der Sozialhilfe (8) beziehungsweise der Berufsberatung (4). Seltener wurden dagegen IIZ der RAV mit der IV (2) oder mit einer Institution aus dem Migrationsbereich (1) beobachtet. In einem Fall kooperierte die IV mit einer Institution der Sozialhilfe.
- **Typ 4: strukturelle Zusammenarbeitsformen** ohne Fallführung.

- Alle fallbezogenen Zusammenarbeitsformen wurden anschliessend in Bezug auf prägende Merkmale der erfassten Zielgruppen in drei verschiedene Kategorien unterteilt:
 - **Jugendliche und junge Erwachsene (18–25 Jahre);**
 - **Personen mit multiplen Problemlagen**, die bei mindestens zwei Institutionen angemeldet sind, sowie die nicht weiter spezifizierten Zielpersonen;
 - von der **Aussteuerung bedrohte Personen sowie Personen mit Migrationshintergrund.**
- Je nach Anzahl der involvierten Institutionen wurde schliesslich zwischen bilateralen und multilateralen Zusammenarbeitsformen unterschieden.

Auf Basis der beobachteten Prozessorganisation, der Zielgruppenmerkmale und der Zusammenarbeitsformen wurden schliesslich vier Typen der interinstitutionellen Zusammenarbeit differenziert, denen sich 86 der 87 Fälle zuordnen liessen.

Befund

Räumliche Differenzierung: kantonale Verbreitung

Die kantonale Aufschlüsselung der IIZ ergab eine flächendeckende Verbreitung des multilateralen Ansatzes nach Typ 1 und Typ 2. Die bilaterale Zusammenarbeit war weniger häufig anzutreffen und differenzierte nach Kantonsgrösse und Sprachregion. Strukturelle Arrangements fanden sich am seltensten, wobei auch hier eine regionale Differenzierung auszumachen war (vgl. Grafik G2)

- Ein **Case-Management Berufsbildung** (Typ 1), welches die Integration Jugendlicher und junger Erwachsenen in den Berufsbildungs- und

Erwerbsprozess zum Ziel hat, findet sich in allen Kantonen ausser Glarus. Zusätzlich verfolgen in Bern und der Waadt noch je eine weitere IIZ ähnliche Ziele zugunsten dieser Zielgruppe.

- Auch die **multilateralen Zusammenarbeit zugunsten von Personen mit multiplen Problemlagen** (Typ 2) kennen mit Ausnahme von Appenzell Ausserrhoden alle Kantone. Neben den Organen der Arbeitslosen- und der Invalidenversicherung sowie der Sozialhilfe sind meistens noch weitere Institutionen an der Zusammenarbeit beteiligt.
- **Bilaterale Formen der Zusammenarbeit** (Typ 3) wurden in neun Kantonen gefunden. Im Kanton Zürich existieren fünf solche Arrangements, zwei davon auf kommunaler Ebene. Mit dem Tessin (drei) und der Waadt (zwei) weisen noch zwei weitere Kantone mehr als eine Spielform bilateraler IIZ aus, während in Bern, Luzern, Uri, Freiburg, Appenzell Innerrhoden und Neuenburg je eine erfasst wurde. Die Analyse zeigt, dass Typ 3 in kleineren Kantonen

seltener, in der Westschweiz und im Tessin jedoch häufiger gewählt werden als in der Deutschschweiz.

- **Strukturelle Zusammenarbeit** ohne Fallführung (Typ 4) ist in zehn Kantonen anzutreffen. In der Deutschschweiz (sieben) deutlich häufiger als in der Westschweiz, wo sie sich auf die Kantone Waadt, Neuenburg und Genf beschränkt.

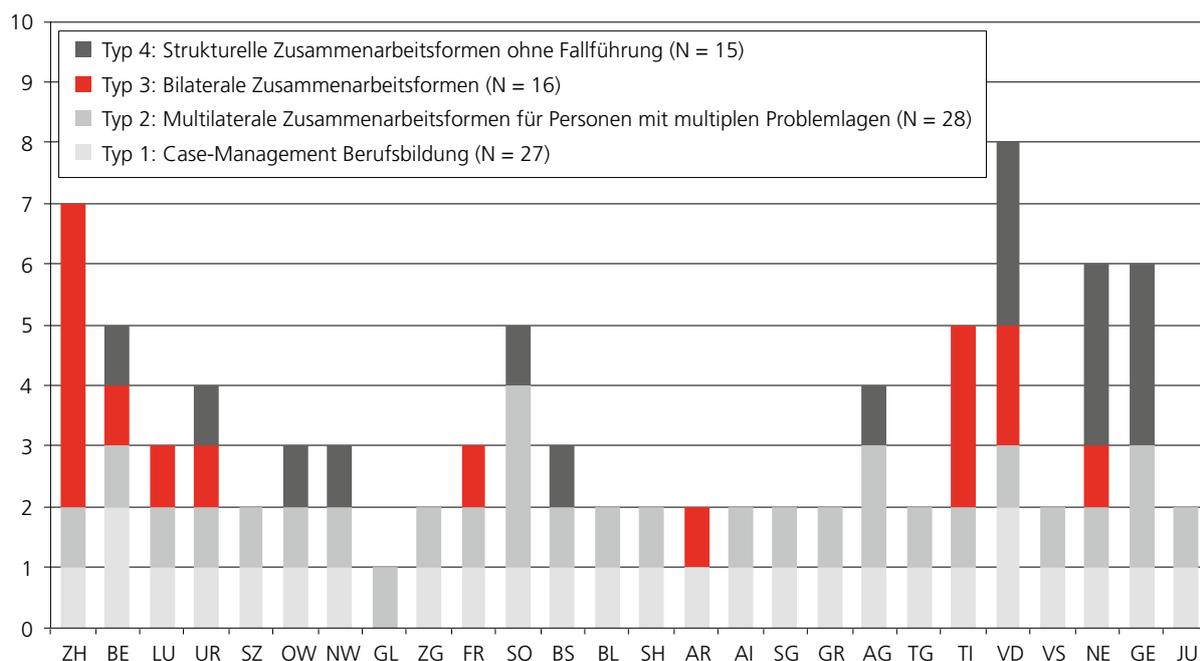
Insgesamt zeigt sich, dass es in dreizehn Kantonen neben dem Case-Management Berufsbildung lediglich eine einzige weitere fallbezogene Form der interinstitutionellen Zusammenarbeit gibt. Dabei handelt es sich meistens um **multilaterale Zusammenarbeitsformen für Personen mit multiplen Problemlagen** (Typ 2), welche im Wesentlichen die Zusammenarbeit zwischen den drei Organen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und öffentliche Sozialhilfe abdeckt.

Weitere Erkenntnis

Ein interessanter Befund ergibt sich in Bezug auf die Entstehungsgeschichte der IIZ. Es zeigt sich, dass

Anzahl der IIZ-Typen nach Kantonen, N = 86

G2



Quelle: eigene Darstellung

sich die vier Grundtypen in Abhängigkeit zu ihrem **Entstehungszeitpunkt** entwickelten. Dabei bildete die Implementation von **IIZ-MAMAC** im Jahr 2006 die eigentliche **Zäsur**: Die bilaterale Zusammenarbeit zwischen den RAV und der Berufsberatung beziehungsweise der Sozialhilfe ist oft um einiges älter als multilaterale Kooperationen. Mit wenigen Ausnahmen (Kantone Uri und Freiburg) entstanden erstere – mit den RAV im Zentrum – oftmals schon vor 2006. Somit existieren sie deutlich länger als die im Rahmen des Projekts IIZ-MAMAC (Medizinisch-Arbeitsmarktliche Assessments mit Case-Management) realisierten Formen der Zusammenarbeit.

Hinsichtlich der **Akteure** hat die Bestandsaufnahme deutlich gemacht, dass die Organe der ALV häufiger als die Organe der Sozialhilfe oder der Invalidenversicherung in eine IIZ eingebunden sind. Während die IV und die Sozialhilfe vorwiegend in **multilaterale Settings** eingebunden sind, beteiligen sich die RAV in neun Kantonen zusätzlich über formalisierte **bilaterale Kooperationen** an der IIZ.

Erwartungsgemäss war die **bilaterale** organisierte Zusammenarbeit oft **weniger stark formalisiert** als die meist über IIZ-MMAC institutionalisierten multilateralen Strukturen. Der Grund dafür ist im höheren Koordinationsaufwand bei mehreren involvierten Institutionen zu suchen.

Die befragten kantonalen Verantwortlichen beurteilten den Mangel an zeitlichen, finanziellen und personellen **Ressourcen** als erheblichen Risikofaktor für die Umsetzung der IIZ. Dies, weil die Koordination der Tätigkeiten in der Praxis des Tagesgeschäfts für viele Beteiligte einen zusätzlichen Aufwand für Sitzungen oder administrative Arbeiten bedeutete.

Handlungsbedarf: genauere Definition und Erfassung der IIZ

Die Analyse der erhobenen Zusammenarbeitsformen im Bereich der beruflichen und sozialen Integration hat die tragende Rolle der informell gewachsenen, institutionenübergreifenden Arrangements verdeutlicht, die vor IIZ-MAMAC und geknüpft an die Aktivitäten der ALV entstanden sind. So kennt beispielsweise der Kanton Luzern neben der multilateralen, über eine IIZ-Koordinationsstelle abgewickelten Zusammenarbeit auch den bilateralen Austausch zwischen den Sozialämtern und den RAV. Wenn im Rahmen dieser bilateralen Zusammenarbeit bei den Betroffenen keine gesundheitlichen Beeinträchtigungen vorliegen und kein Bedarf an einer Intervention durch die Invalidenversicherung oder weitere Akteure (z.B. Ärzte, Unfall- oder Krankentaggeldversicherung usw.) besteht, erfolgt die Zusammenarbeit ohne Einbezug der IIZ-Koordinationsstelle. Diese Fälle werden trotz einer auf berufliche Integration ausgerichteten Kooperation zwischen den Sozialämtern und den RAV nicht als eigentliche IIZ-Fälle ausgewiesen. Demzufolge bilden die von den Kantonen erfassten und ausgewiesenen IIZ-Fälle das tatsächliche Ausmass an Koordination und Integration oft nicht korrekt ab.

Den IIZ-Verantwortlichen sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene erwächst aus diesem Nebeneinander von ungleich strukturierten – informell gewachsenen sowie formal implementierten – Zusammenarbeitsformen die zentrale Aufgabe, die Transparenz und damit die Vergleichbarkeit, in letzter Konsequenz die Messbarkeit der IIZ zu verbessern. Dabei stellen sich zwei Probleme:

- Kantonal unterschiedliche Definitionen und Prozesse der IIZ führen zu Differenzen bei der Selektion und Erfassung der Fälle. Insbesondere registrieren die kantonalen Fallführungstools ausschliesslich

die an MAMAC geknüpfte IIZ. Ein erheblicher Teil der Integrationsbemühungen, welcher sich vornehmlich auf informelle und bilaterale Kontakte stützt, ist daher nicht fassbar und kann nicht quantifiziert werden.

- Die verbreitenden bilaterale, informellen Lösungen tauchen in der formalen IIZ-Statistik nicht auf. Dies führt zur paradoxen Situation, dass die kantonalen Stellen sich bei Ihren Bemühungen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und Schnittstellen zu reduzieren, sich zwar an den Zielsetzungen der IIZ orientieren, die entsprechenden Fälle der IIZ aber nicht zugeordnet werden. Vielmehr verschwinden die entsprechenden Daten in den Fallführungs- oder Erfassungssystemen der ALV, der IV oder der Sozialhilfe.

Es stellt sich daher die Frage, wie die Vollzugsverantwortlichen alle IIZ-Fälle konzeptuell sauber definieren und erfassen können ohne den Aufwand für administrative Tätigkeiten übermässig zu steigern.

Handlungsempfehlungen

Die Erfassung und Typenbildung der IIZ haben deutlich gemacht, dass die informelle bilaterale Zusammenarbeit eine sehr grosse Bedeutung hat. Insbesondere, weil bei dieser Form der Aufwand für Koordination und Informationsaustausch oft geringer ist als bei einer multilateralen Organisation mit mehreren IIZ-Partnern. Zur adäquaten Abbildung der Praxis sollte sie in Ergänzung zur formellen Zusammenarbeit jedoch unbedingt konzeptuell berücksichtigt und innerhalb der IIZ-Strukturen strategisch erfasst und gefördert werden. Folglich wäre von IIZ auszugehen, wenn mindestens zwei Institutionen mit der Zielsetzung der Arbeitsintegration aktiv Informationen zu Klientinnen und Klienten austauschen.

Die erwähnten Differenzen bei der Definition und der Erfassung der IIZ in den Kantonen machen es schwierig, auf Bundesebene Aussagen zum tat-

sächlichen Umfang und ihrer Wirkungen zu machen. Ein minimales **nationales Monitoring** mit den wichtigsten Indikatoren, basierend auf dem Datenpool sowohl der formellen als auch informellen kantonalen Zusammenarbeitsformen, wäre ein wichtiger Schritt zur Steuerung der IIZ. Vor allem Fallführungstools wie etwa CaseNet oder ASGAL erfassen bereits die Anzahl der An- und Abmeldungen sowie weitere Informationen zu den aktuell betreuten Fällen. Auf Basis dieser Daten lassen sich die meisten multilateralen Zusammenarbeitsformen nach Typ 2 erschliessen. Zudem erfolgt die Begleitung meist im Rahmen eines spezifischen Case-Management mit entsprechender Erfassung in einem Fallführungstool. Aufgrund der Vielfalt der kantonalen Fallführungssysteme ohne direkten Datenzugriff des Bundes, kommt den IIZ-Verantwortlichen der Kantone für die Datenerfassung des nationalen Monitorings eine wichtige Rolle zu.

Eine interkantonal einheitliche **Wirkungsanalyse** wäre aufgrund der ausgeprägten Governancestruktur der IIZ schwierig zu realisieren. Hingegen erscheint die Messung **auf kantonalen Ebene** mittelfristig durchaus sinnvoll. Die nationale IIZ-Fachstelle hätte dabei die Aufgabe, die Kantone zusätzlich zum Monitoring zu Erstellung regelmässiger kantonaler Wirkungsberichte zu motivieren. Dabei wären auch Aussagen zu den Wirkungen der IIZ bei ihren Zielgruppen vorzusehen: Im Zentrum der Analysen sollten die kurz- und langfristigen Integration in den ersten Arbeits-

markt, die Verbesserung und der Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit sowie die Vermeidung von negativen persönlichen, sozialen und gesundheitlichen Folgen der Arbeitslosigkeit stehen. Der Bund kann hier die kantonalen IIZ-Verantwortlichen mit fachlichen, eventuell auch finanziellen Ressourcen unterstützen. So könnten beispielsweise Vorlagen für kantonale Wirkungsberichte, inklusive der Instrumente zur Datenerhebung, zur Verfügung gestellt werden.

Trotz des ausgewiesenen Informationsbedarfs zu Umfang und Wirkungen der IIZ ist der Arbeitsaufwand für den Datenaustausch und die Datenerhebung – insbesondere in Anbetracht der festgestellten Ressourcenintensität – möglichst gering zu halten. Um die Mehrfacherfassung der IIZ-Fälle in verschiedenen Datensystemen zu vermeiden, wäre der gegenseitige, auf IIZ beschränkte Zugriff auf die Fallverwaltungssysteme der involvierten Stellen zu prüfen. Es wäre auch zu überlegen, alle IIZ-Fälle in spezifischen institutionenübergreifenden Fallführungstools wie CaseNet oder ASGAL zu erfassen und zu bearbeiten. Je nach Entwicklung der bestehenden Erfassungs- und Fallführungssysteme der ALV, IV und der Sozialhilfe könnten in diesen Systemen ergänzende Informationen zur IIZ gesammelt werden. Dies wäre beispielsweise mit der Einführung zusätzlicher Indikatoren bzw. Erfassungsfelder zu realisieren, die sich im Rahmen der gängigen Berichterstattung spezifisch betreffend IIZ auswerten lassen.

Studie

Oliver Bieri, Ariane Itin (Interface), Eva Nadai, Alan Canonica (FHNW), Emilie Flamand, Simon Pluess (evaluanda): *Formen interinstitutioneller Zusammenarbeit in der Schweiz: Bestandsaufnahme und Typologie*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 11/13: www.bsv.admin.ch → Praxis → Forschung → Forschungspublikationen

Oliver Bieri, Dr. phil. I, Leiter des Bereichs Soziale Sicherheit und Integration, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern
E-Mail: bieri@interface-politikstudien.ch

Eva Nadai, Prof. Dr., Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Institut Professionsforschung und kooperative Wissensbildung, Olten
E-Mail: eva.nadai@fhnw.ch

Emilie Flamand-Lew, evaluanda, Genf
E-Mail: flamand@evaluanda.ch