

Beurteilung des nationalen Pilotprojekts MAMAC

2005 wurde ein nationales Projekt unter dem Titel IIZ-MAMAC (Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management) gestartet, welches zum Ziel hatte, durch engere Zusammenarbeit der Arbeitslosenversicherung (ALV), der Invalidenversicherung (IV), der Sozialhilfe (SH) und weiteren Stellen zu erwirken, dass Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken vermehrt wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können. 16 Kantone haben sich an diesem nationalen Pilotprojekt beteiligt. Im Jahr 2009 wurde dieses evaluiert. Die wichtigsten Erkenntnisse daraus werden im vorliegenden Artikel dargestellt.



Marcel Egger
Egger, Dreher & Partner AG



Véronique Merckx
Beraterin

Das System der sozialen Sicherung in der Schweiz ist stark segmentiert. Soziale Risiken werden durch mehrere Sicherungssysteme, die in ihren Zielsetzungen, Finanzierungs- und Regulierungsmodi nur punktuell aufeinander abgestimmt sind, aufgefangen. Die drei wichtigsten sind die Arbeitslosenversicherung (ALV), die Invalidenversicherung (IV) und die Sozialhilfe (SH). Diese komplexe Ausgangslage im Bereich der sozialen Sicherheit kann bei Menschen mit Mehrfachproblematiken zu Problemen führen: Häufig sind mehrere Institutionen parallel oder nacheinander ins Geschehen involviert.

Als eine Folge dieser Erkenntnisse werden seit 2001 durch Bund und Kantone Anstrengungen zur Verbes-

serung der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) unternommen. In diesem Rahmen wurde Ende 2005 auch das nationale Projekt IIZ-MAMAC (Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management) gestartet. Ziel des Projekts ist es, Bund und Kantone darin zu unterstützen, praxistaugliche Prozesse und Strukturmodelle der Zusammenarbeit zwischen der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe zu entwickeln, mit denen Menschen mit komplexen Mehrfachproblematiken rascher wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

Seit Mitte 2007 wurden in 16 Kantonen IIZ-MAMAC-Projekte gestartet.

Untersuchungsfragen und Vorgehen

Eine durch die Egger, Dreher & Partner AG durchgeführte Studie unterzog das nationale IIZ-MAMAC-Projekt einer umfassenden Evaluation. Folgende Fragen standen dabei im Zentrum der Untersuchungen:

- Untersuchungsfrage 1: Führt IIZ-MAMAC zu kürzeren Taggeld- oder Rentenzahlungen bzw. zu einer Reduktion der wirtschaftlichen Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe und werden die Kosten der sozialen Sicherungssysteme durch IIZ-MAMAC insgesamt gesenkt?
- Untersuchungsfrage 2: Wird dank IIZ-MAMAC erreicht, dass sich für die Betroffenen klarere Ansprechstellen ergeben und insgesamt ein würdigerer Umgang mit den Betroffenen erfolgt?
- Untersuchungsfrage 3: Kann IIZ-MAMAC dank rascherem Handeln eine Verschlimmerung der Probleme verhindern?
- Untersuchungsfrage 4: Wird mit IIZ-MAMAC eine grössere Verbindlichkeit bei der Zusammenarbeit der beteiligten Stellen erreicht und wird dadurch die Leistungsdauer verkürzt?

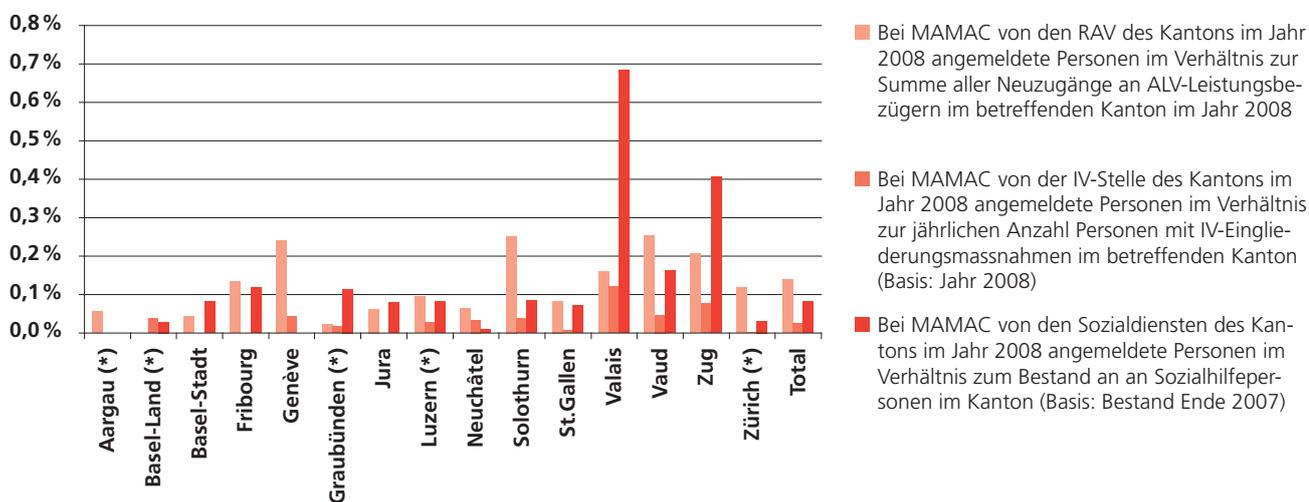
Zur Beantwortung der Untersuchungsfragen wurden folgende Analysemethoden verwendet:

- Quantitative Analyse von anonymisierten Leistungsdaten aller Leistungsbeziehenden der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe. Dabei wurden die bei den MAMAC-Teilnehmenden erzielten Wirkungen mit mehreren strukturgleichen Kontrollgruppen von Nicht-MAMAC-Teilnehmenden verglichen.
- Durchführung von Interviews mit Projektleitenden der Kantone, Per-

Anteil Personen, die ins MAMAC zugewiesen werden

G1

(dargestellt werden alle Anmeldungen von Neuzugängen des Jahres 2008 bei MAMAC mit Ausnahme jener Fälle, bei denen anschliessend eine Abmeldung mit Code «MAMAC ist nicht zuständig» erfolgte; Datenquelle: M)



(*) Im betreffenden Kanton wird MAMAC (2008) nur in einzelnen Regionen eingesetzt (keine gesamtkantonale Abdeckung)

Zuweisende Stellen aller im MAMAC gemeldeten Fälle (ausser jene, die anschliessend als «MAMAC nicht zuständig» wieder abgemeldet wurden)

sonen der nationalen Gesamtprojektorganisation, Mitarbeitern der Invalidenversicherung, der regionalen Arbeitsvermittlung (RAV) und der Sozialdienste sowie mit Personen, die als KlientInnen an MAMAC teilnahmen.

Die Analysen wurden im Zeitraum zwischen März 2009 und Mai 2010 durchgeführt.

Funktionsweise der IIZ-MAMAC-Typen

Es existieren zwei unterschiedliche Typen von IIZ-MAMAC-Modellen: Mit Ausnahme zweier Kantone wurde IIZ-MAMAC in allen beteiligten Kantonen als fallbezogene Zusammenarbeit mehrerer Stellen ausgestaltet, die mit demselben Fall befasst sind. Demgegenüber wurde in zwei Kantonen das IIZ-MAMAC als Stelle installiert, welche die Fallführung für die betreffenden Fälle in Bezug auf die Eingliederung integral über-

nimmt anstelle einer institutionenübergreifenden Koordination.

Die IIZ-MAMAC funktionieren in der Regel vereinfacht dargestellt nach folgendem Prozess-Schema:

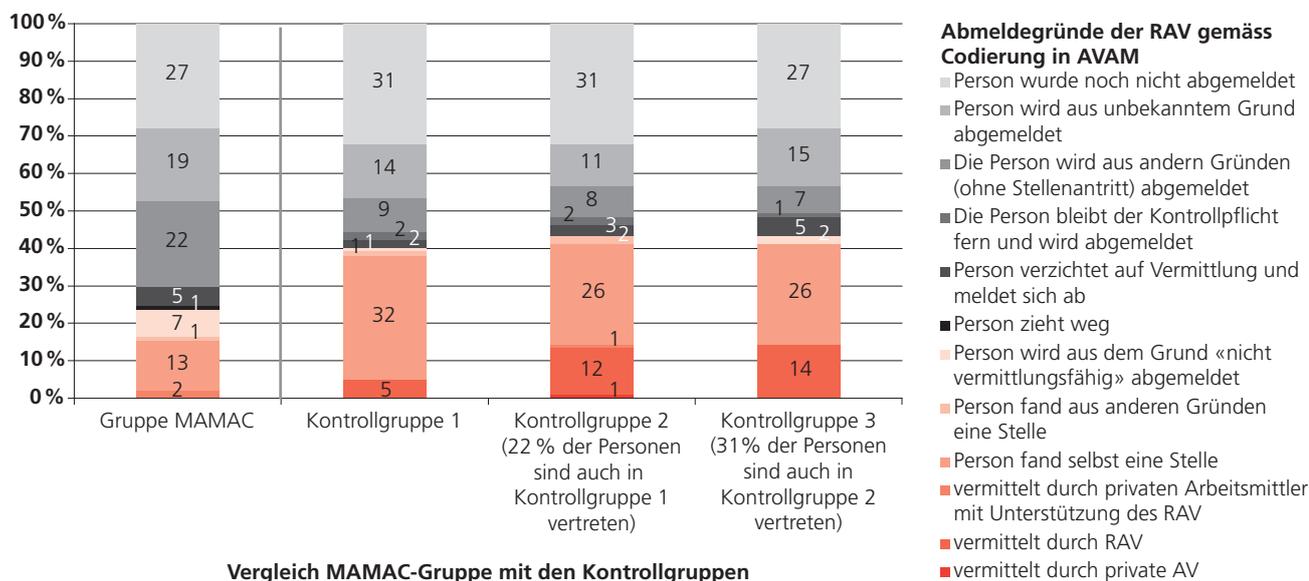
- IIZ-MAMAC beginnt immer damit, dass mit einer Person betraute Mitarbeitende der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenversicherung, der Sozialhilfe, der Unfallversicherung oder je nach Kanton weiteren Stellen feststellen, dass die betreffende Person komplexe Mehrfachproblematiken aufweist. Sie melden die Person bei der kantonalen Geschäftsstelle IIZ-MAMAC an. 55 Prozent der Anmeldungen stammen aus den RAV, 10 Prozent aus der Invalidenversicherung und rund 30 Prozent aus kommunalen oder regionalen Sozialdiensten.
- Die Geschäftsstelle IIZ-MAMAC entscheidet, ob die für eine Aufnahme in IIZ-MAMAC erforderlichen Kriterien erfüllt sind. Dabei orientieren sich die Kantone im Allgemeinen eng an den Triagekri-

terien, welche das nationale IIZ-MAMAC-Projekt vorgegeben hat.

- Anschliessend werden die betreffenden Personen zu einem interinstitutionellen Assessment eingeladen. Anlässlich dieses Assessments wird die Situation der KlientInnen in medizinischer, arbeitsmarktlicher und sozialer Hinsicht beleuchtet.
- Als Abschluss des Assessments wird ein Integrationsplan erarbeitet. Dabei wird auch festgelegt, welche Stelle die Federführung hat. Anschliessend setzen die mit dem Fall betrauten Stellen die im Integrationsplan festgelegten Massnahmen um. Die fallführende Stelle stellt dabei sicher, dass der Integrationsplan umgesetzt wird.
- IIZ-MAMAC wird in der Regel dann abgeschlossen, wenn entweder eine Integration erfolgt ist oder nach Abschluss des Integrationsplans die Einschätzung vorherrscht, dass ein Weiterführen nicht erfolgversprechend ist. Die MAMAC-Prozesse sind i.A. auf eine Dauer von ein bis maximal zwei Jahre ausgerichtet.

ALV-Abmeldungen der MAMAC-Gruppe im Vergleich mit Personen von 3 strukturgleichen Kontrollgruppen* G2

Betrachtet werden nur Fälle, die vor Anmeldung bei MAMAC bei der ALV angemeldet waren. Geprüft wird, ob und aus welchem Grund diese Personen bis Mitte 2009 bei der ALV abgemeldet wurden. Bei der MAMAC-Gruppe werden nur Personen betrachtet, die das Assessment durchlaufen sind. N=97 Personen je Gruppe



* Verwendete Kriterien zur Bildung der Kontrollgruppe: Es wurden NICHT-MAMAC-Teilnehmer nur dann als jeweils ein «Zwilling» zu einer Person der MAMAC-Gruppe verwendet, wenn sie bezüglich folgender Kriterien gleiche Eigenschaften hat: Alterskategorie, Geschlecht, Wohnsitzkanton, Status betreffend IV-Anmeldung, zuletzt bezogene berufliche Massnahme der IV, Aufenthaltsstatus, Anmeldejahr bei der Arbeitslosenversicherung, höchste abgeschlossene Ausbildung, zuletzt ausgeübte Funktion, Wirtschaftszweig des letzten Arbeitgebers, Sozialhilfebezug 2007 oder 2008 (ja/nein), besuchte Beratungen in der SH (Schuldenberatung, Alkoholberatung), erfolgte Kosten für Therapien oder Heime (ja/nein), erfolgte Zahlungen für KKV-Taggelder (ja/nein). **Berücksichtigt werden nur Fälle in den Kontrollgruppen, die mindestens soviele Tage bei der ALV angemeldet waren, wie die Dauer zwischen Anmeldung bei der Institution und der MAMAC-Anmeldung des entsprechenden MAMAC-Zwillings.**

Fallzahlen und Struktur der IIZ-MAMAC-Teilnehmenden

Schweizweit wurden bis Ende März 2010 während der gesamten Projektlaufdauer insgesamt 1323 Fälle in den 16 Pilotkantonen bei IIZ-MAMAC angemeldet. Die Fallzahlen nahmen dabei in den meisten Kantonen in den Jahren 2007 bis 2010 kontinuierlich zu. Trotz der zunehmenden Anzahl IIZ-MAMAC-Fälle lagen die Fallzahlen aber auch im Jahr 2009 lediglich im Promillebereich aller Neuzugänge der Arbeitslosenversicherung, aller Sozialhilfebeziehenden sowie aller Personen der Invalidenversicherung mit Eingliederungsmassnahmen (vgl. Grafik G1).

Die bisherigen 1323 IIZ-MAMAC-Fälle weisen folgende Strukturmerkmale auf:

- Die Altersstruktur der in IIZ-MAMAC angemeldeten Personen ist ein weitgehend repräsentatives Abbild der Altersstruktur der Bevölkerung. Einzig die Altersgruppe der
- 25- bis 45-Jährigen ist etwas übervertreten während wenige über 60-Jährige angemeldet werden.
- Rund zwei Drittel der bei IIZ-MAMAC angemeldeten Personen sind Schweizerinnen und Schweizer. Der Ausländeranteil liegt damit etwas unter jenem der zuweisenden Systeme (IV, ALV und Sozialhilfe), jedoch über dem Ausländeranteil der Wohnbevölkerung.
- Bei IIZ-MAMAC-Fällen handelt es sich überdurchschnittlich oft um Personen, die alleinstehend oder alleinerziehend sind.
- Die bei IIZ-MAMAC angemeldeten Personen weisen mit wenigen Ausnahmen psychische und/oder körperliche Krankheiten auf.
- Viele IIZ-MAMAC-Teilnehmende haben zudem eine finanziell kriti-

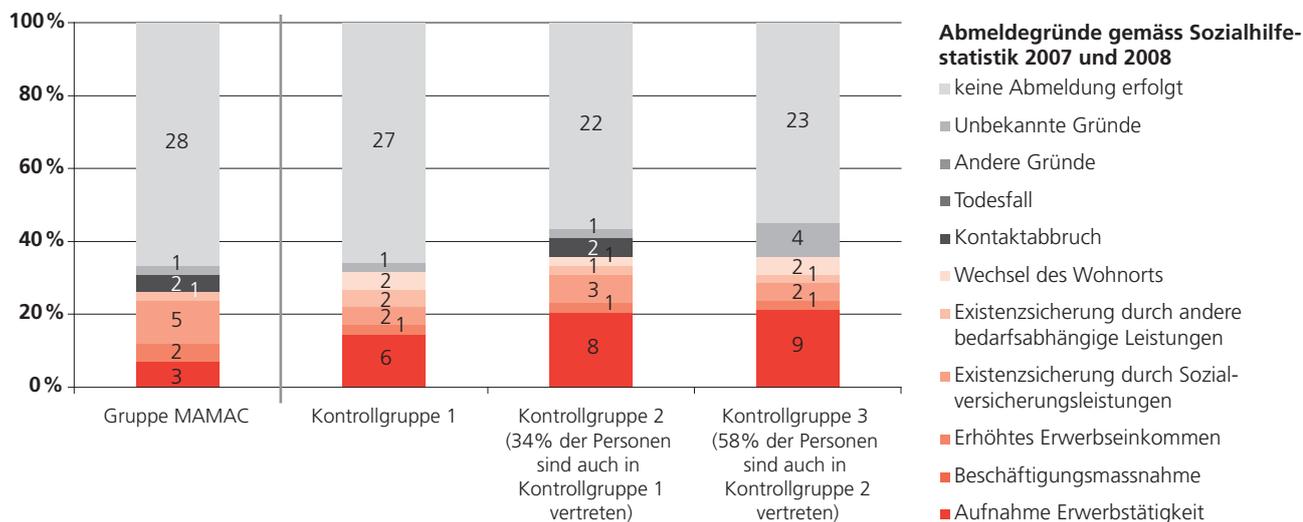
sche Situation oder weisen kombinierte, mehrfache soziale Problematiken auf.

Einfluss von IIZ-MAMAC auf die Kosten der sozialen Sicherungssysteme (Untersuchungsfrage 1)

Die Frage, ob IIZ-MAMAC letztlich zu einer Reduktion der Kosten der sozialen Sicherungssysteme führt, beurteilen wir aufgrund der Analyseergebnisse der Studie wie folgt: IIZ-MAMAC ist heute ein auf wenige Fälle ausgerichtetes System. Diese Fälle haben ein erhebliches Gefährdungspotenzial, dauerhaft auf Leistungen der sozialen Sicherungssysteme angewiesen zu sein und damit dauerhaft

Sozialhilfe-Abschlüsse der MAMAC-Gruppe im Vergleich mit Personen von 3 strukturgleichen Kontrollgruppen* G3

(Betrachtet werden nur Fälle, deren letzte Anmeldung bei der ALV vor Ende erstes Quartal 2008 erfolgte. Geprüft wird, ob und aus welchem Grund diese Personen (bzw. der betreffende «Sozialhilfefall») bis Ende 2008 von der Sozialhilfe abgemeldet wurden. Bei der MAMAC-Gruppe werden nur Personen betrachtet, die das Assessment durchlaufen sind.)



Vergleich MAMAC-Gruppe mit den Kontrollgruppen

* Verwendete Kriterien zur Bildung der Kontrollgruppe: Es wurden NICHT-MAMAC-Teilnehmer nur dann als jeweils ein «Zwilling» zu einer Person der MAMAC-Gruppe verwendet, wenn sie bezüglich folgender Kriterien gleiche Eigenschaften hat: Alterskategorie, Geschlecht, Wohnsitzkanton, Aufenthaltsstatus, Anmeldequartal bei der Sozialhilfe, höchste abgeschlossene Ausbildung, Anmeldejahr der letzten ALV-Anmeldung, zuletzt bezogene berufliche Massnahme der IV. **Berücksichtigt werden nur Fälle in den Kontrollgruppen, die im gleichen Quartal bei der Sozialhilfe aufgenommen wurden und die zum Zeitpunkt der MAMAC-Anmeldung des MAMAC-Zwillings noch Sozialhilfe bezogen haben.**

überdurchschnittlich hohe Kosten zu verursachen. Verschiedene IIZ-MAMAC-Erfolgswerte der letzten Jahre zeigen, dass IIZ-MAMAC durchaus das Potenzial hat, solche Personen wirksam darin zu unterstützen, wieder in den ersten Arbeitsmarkt aufgenommen zu werden. Insgesamt hat IIZ-MAMAC aber bisher im Durchschnitt zu keiner Wirkungsverbesserung in Bezug auf die Integrationsraten geführt (vgl. Grafik G2). Zudem ist die Bedeutung von IIZ-MAMAC für die Gesamtkosten der sozialen Sicherungssysteme aufgrund der kleinen Fallzahl (bei der heute geltenden Zielgruppendefinition) eher gering.

Verbesserung der Kundenfreundlichkeit durch IIZ-MAMAC (Untersuchungsfrage 2)

IIZ-MAMAC wird von der Mehrheit der betreffenden Personen mit Mehrfachproble-

matiken, die daran teilgenommen haben, als gut bewertet. Die hierzu befragten Personen sind namentlich mehrheitlich der Ansicht, dass sie während der Teilnahme an IIZ-MAMAC weniger zwischen verschiedenen Stellen herumgereicht worden sind, und dass sich die beteiligten Stellen besser gegenseitig abstimmen. Zwei Drittel aller Befragten waren rundum mit dem IIZ-MAMAC zufrieden.

Einfluss von IIZ-MAMAC auf die Schnelligkeit, mit der Integrationsbemühungen erfolgen (Untersuchungsfrage 3)

Es ist bekannt, dass die Chancen einer Integration auf dem ersten Ar-

beitsmarkt mit zunehmender Dauer der Stellenlosigkeit sinken. In diesem Sinne ist es zweckmässig, eine möglichst rasche Anmeldung bei IIZ-MAMAC einzuleiten, wenn dies der richtige Weg ist. Dies bedeutet insbesondere, dass bereits das erste System, bei welchem sich eine Person mit komplexen Mehrfachproblematiken anmeldet, diese Mehrfachproblematiken möglichst rasch erkennen sollte und dann umgehend eine Anmeldung bei IIZ-MAMAC machen sollte. 90 Prozent jener Personen, die bei IIZ-MAMAC angemeldet wurden, sind durch das erste System angemeldet worden. Dabei verstreichen im Durchschnitt zwischen der Anmeldung bei der Institution und der Anmeldung bei IIZ-MAMAC rund acht Monate.

Durch IIZ-MAMAC geschaffene Verbindlichkeit der Zusammenarbeit zwischen den Stellen (Untersuchungsfrage 4)

Eine wichtige Zielsetzung des nationalen Pilotprojekts war es, dank IIZ-MAMAC eine grössere Verbindlichkeit der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen zu erreichen. In fast allen Pilotkantonen wurden verbindliche Vereinbarungen zwischen der ALV und der IV und teilweise auch mit den kommunalen Sozialdiensten getroffen. Wie bedeutsam diese Verbindlichkeit für ein wirksames Funktionieren der IIZ-MAMAC ist, kann nicht abschliessend beurteilt werden, es gibt aber Hinweise, dass dies *nicht* erfolgskritisch ist.

Auswirkungen von IIZ-MAMAC für die Zusammenarbeit zwischen den IIZ-Partnern generell

Neben den vorgängig beschriebenen Effekten liegt ein wichtiger Nutzen der IIZ-MAMAC-Pilotprojekte darin, dass in den verschiedenen Kantonen nützliche Netzwerke zwischen den Sozialdiensten, den RAV und den IV-Stellen auf allen Ebenen geschaffen werden konnten, die erstens das gegenseitige Verständnis gefördert haben, zweitens zu einer Erweiterung der fachlichen Kompetenzen der beteiligten Personen und damit indirekt deren Institutionen geführt haben und drittens eine gute Ausgangslage für eine strukturierte Weiterentwicklung der IIZ insgesamt geschaffen haben. Zudem kann festgestellt werden, dass IIZ-MAMAC in einzelnen Kantonen, in denen zuvor keine systematischen interinstitutionellen Zusammenarbeitsformen bestanden, eine diesbezügliche Katalysatorwirkung hatte. In einigen Kantonen diente IIZ-MAMAC auch dazu, eine vorbestehende, eher informelle IIZ zu formalisieren. Einige Projektleitende kantonaler Pilotprojekte vertreten

zudem die Ansicht, dass die Zusammenarbeit im Zuge von IIZ-MAMAC generell intensiviert wurde.

Empfehlungen

Die Studie gelangt zur Empfehlung, dass IIZ-MAMAC nicht als eigenständiges Instrument in den Kantonen verankert werden sollte (wie es heute in vielen Kantonen der Fall ist), sondern als eine unter mehreren möglichen Schienen im Rahmen eines übergeordneten kantonalen Gesamtkonzepts IIZ eingebettet sein sollte. Dabei eignet sich das heutige IIZ-MAMAC-Konzept nicht für alle gemeinsamen IIZ-Klienten der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Sozialdienste. Hierfür ist das Verfahren zu aufwändig. In diesem Sinne ist auch nicht zu empfehlen, das heutige IIZ-

MAMAC-Konzept auf eine grössere Zielgruppe auszudehnen. Stattdessen sind eher Ansätze interessant, bei denen in einem mehrstufigen Verfahren zunächst in Form eines schlanken Vorassessments eine grobe Standortbestimmung erstellt wird, aufgrund der entschieden wird, ob und welche Formen der IIZ zur Anwendung kommen sollen, und ob dabei ein umfassendes Case-Management auf der Grundlage der heutigen IIZ-MAMAC-Konzeption initiiert werden soll.

Marcel Egger, Dr. rer. pol., Geschäftsführer
Egger, Dreher & Partner.
E-Mail: marcel.egger@ed-partner.ch

Véronique Merckx, DEA écon. et fin.,
lic. sc. pol., unabhängige Beraterin.
E-Mail: vmerckx@gmx.ch

Kommentar

Die Gesamtbilanz über das Projekt fällt durchgezogen aus. Eine Mehrheit der Befragten ist mit IIZ-MAMAC zufrieden, und dank des Projekts wurden in verschiedenen Kantonen nützliche Netzwerke aufgebaut. Hingegen wurde keine Wirkungsverbesserung bei den beteiligten Systemen nachgewiesen. Die Verfahren konnten nicht beschleunigt werden. Im Schnitt verstrichen zwischen der Erstanmeldung und der Aufnahme in IIZ-MAMAC immer noch acht Monate.

Problematisch erscheint der Glaube daran, dass medizinische Abklärungen im Rahmen von MAMAC der Schlüssel zur beruflichen Integration sei. Das Gegenteil ist der Fall: Die Personen sind bereits seit Längerem in medizinischer Behandlung und fundiert abgeklärt, wenn sie in MAMAC aufgenommen werden – sonst würden sie gar nicht zur Zielgruppe gehören. Wenn das Medizinische in den Vordergrund rückt, dann lenken die Akteure von den Ressourcen der Person und vom Ziel der beruflichen Eingliederung ab. Zieldienlich ist vielmehr die Compliance zwischen behandelnden Ärzten, betroffenen Personen und den fallführenden Fachleuten (Case-Manager).

Die Experten empfehlen daher zurecht, mit einem schlanken Vorassessament frühzeitig eine grobe Standortbestimmung zu erstellen und dann zu entscheiden, welche Formen der interinstitutionellen Zusammenarbeit zur Anwendung kommen sollen. Sinn macht somit eine IIZ, die weitere Akteure einbezieht und sich nicht auf medizinische Abklärungen fixiert.

Stefan Ritler
Vizedirektor, Leiter Geschäftsfeld Invalidenversicherung