

INVALIDENVERSICHERUNG

Synthesebericht FoP2-IV

Martin Wicki, Bundesamt für Sozialversicherungen

Seit 2006 haben zwei Forschungsprogramme die politischen Entscheidungsgrundlagen zur IV geliefert, indem sie Einflussfaktoren ergründeten, die Wirkung von Massnahmen evaluierten und den Paradigmenwechsel hin zur Eingliederungsversicherung begleiteten. Ab 2016 wird sich ein neues Programm den Auswirkungen der 6. Revision und der Weiterentwicklung der IV widmen.

Die Invalidenversicherung hat in den letzten 15 Jahren eine starke Entwicklung durchgemacht. Die massive Zunahme der IV-Rentenzahlen in den 1990er-Jahren hatte einen politischen Handlungsdruck erzeugt, der drei Revisionen des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) auslöste: Die 2004 in Kraft getretene 4. IVG-Revision strebte unter anderem an, mit dem Aufbau regionaler ärztlicher Dienste (RAD) die medizinischen Gutachten zu vereinheitlichen, die aktive Arbeitsvermittlung zu stärken und mit der Verdoppelung der Hilflosenentschädigung für zu Hause lebende Personen einen ersten Schritt zu mehr Selbstständigkeit von Versicherten mit einer Einschränkung zu tun. Die 2008 in Kraft getretene 5. IVG-Revision läutete einen eigentlichen Paradigmenwechsel von der Renten- zur Eingliederungsver-

sicherung ein, mit neuen Instrumenten zur Unterstützung versicherter Personen, die aus gesundheitlichen Gründen von Arbeitsplatzverlust bedroht sind. Die 6. IVG-Revision schliesslich – von der das Parlament nur den ersten von zwei Teilen guthiess – stellte Massnahmen bereit, um Personen ohne Erwerbstätigkeit wieder in den Arbeitsprozess einzugliedern.

DER VORGÄNGER: FOP1-IV Bei der Erarbeitung der 4. IVG-Revision konnte sich die Verwaltung noch kaum auf wissenschaftliche Grundlagen abstützen, da das Thema Invalidenversicherung in der Wissenschaft noch sehr wenig Beachtung gefunden hatte. Dies änderte sich mit der Lancierung des ersten mehrjährigen Forschungsprogramms zur Inva-

lidenversicherung (FoP-IV 2006–2009). Dieses konnte sich auf den mit der 4. Revision geschaffenen Art. 68 IVG abstützen, der den Bund zur «wissenschaftlichen Auswertung der Umsetzung des Gesetzes» verpflichtet. Das Programm hatte zum Ziel, Einflussfaktoren zu ergründen, die auf die Versicherung wirken, IV-Massnahmen und ihre Umsetzung zu evaluieren und Grundlagen für politische Entscheidungen zur IV zu liefern. Es brachte insgesamt zwanzig Studien hervor und schloss mit einem in der BSV-Forschungsreihe publizierten Synthesebericht 2010 ab (BSV 2011). Es beleuchtete grundlegende Mechanismen des IV-Systems, der Schnittstellen zu andern Instrumenten der sozialen Sicherheit und suchte vor allem nach Gründen für die starke Zunahme von IV-Rentenzahlen, ganz besonders auch jener, die aufgrund psychischer Erkrankungen gesprochen werden.

ZIELSETZUNG UND UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND VON FOP2-IV

Auf das erste Forschungsprogramm, das zahlreiche Impulse für eine zielgerichtete und wissenschaftlich begleitete Weiterentwicklung der IV gegeben hatte, wurde das zweite Forschungsprogramm (FoP2-IV, 2010–2015) konzipiert und vom Eidgenössischen Departement des Innern gutgeheissen. Das Programm setzte den Schwerpunkt auf die summativ Evaluation der eingeleiteten Massnahmen (insbesondere der 4. und 5. IVG-Revision, in Ansätzen auch schon der 6. Revision). Soweit es der zeitliche Abstand erlaubte, wurden nicht nur die Umsetzung der neuen Massnahmen evaluiert, sondern bereits deren Wirkung beurteilt. Die Schnittstellen zwischen den IV-Stellen und andern Akteuren, insbesondere behandelnden Ärztinnen, Ärzten und Arbeitgebenden, wurden ebenso analysiert wie die interinstitutionelle Zusammenarbeit mit der Sozialhilfe, der Arbeitslosenversicherung und dem Gesundheits- und Bildungssystem. Vertieft wurden schliesslich die Kenntnisse über Invalidität aus psychischen Gründen und insbesondere verschiedene Aspekte der psychischen Erkrankung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Das Programm war offen konzipiert, sodass auch Fragestellungen aufgenommen werden konnten, die sich während seiner Laufzeit neu ergaben. So wurde die finanzielle Situation der IV-Rentenbeziehenden Gegenstand eines Projekts, und mit zwei Projekten wurde ein neues Versorgungsmodell für Hörgeräte analysiert.

PLANUNG UND ORGANISATION VON FOP2-IV Beim FoP-IV, wie bei der Forschung und Evaluation im BSV generell, handelt es sich um Ressortforschung, also Forschung, die zur Verbesserung der Aufgabenbearbeitung des Amtes, und hier speziell der IV, beitragen soll. Die Projekte werden von Arbeits- bzw. Begleitgruppen aus Spezialistinnen und Spezialisten der IV und teilweise externen Expertinnen und Experten konzipiert und öffentlich ausgeschrieben. Sowohl Fachhochschul- und universitäre als auch private Institute reichen Offerten ein, von denen die Begleitgruppen die jeweils beste zur Realisierung auswählt. Seit Beginn von FoP2-IV wird der Forschung zum IVG ein grösseres strategisches Gewicht beigemessen, indem sich die gesamte Leitung des Geschäftsfeldes IV einmal im Monat über den Stand der Arbeiten im Programm, die Resultate, die möglichen Schritte zur Umsetzung von Empfehlungen und nächsten Projekten berät. So findet ein permanenter Dialog zwischen Wissenschaft und Umsetzung statt.

FoP2-IV evaluiert die 4. und 5. IVG-Revision.

Während der sechsjährigen Laufzeit wurden 20 Projekte durchgeführt, die zu 18 Publikationen in der BSV-Forschungsreihe sowie zu vier weiteren e-Publikationen führten (vgl. Liste). Die (externen) Projektkosten beliefen sich auf rund 2,5 Mio. Franken, die vollumfänglich durch das BSV finanziert und vom IV-Fonds rückerstattet wurden.

Die Berichte wurden meist mit einer Medienmitteilung publiziert und in der AHV-IV-Kommission vorgestellt und diskutiert. Die Resultate flossen und fliessen in die aktuelle Aufsichtspraxis des BSV sowie in Gesetzes- und Verordnungsänderungen ein, und die diese betreffenden Empfehlungen werden auch in den IV-Stellen diskutiert.

INFORMATIONSDATEN- UND DATENQUELLEN IM FOP2-IV Die Forschungsprojekte bedienten sich verschiedener Informations- und Datenquellen und wendeten viele verschiedene

In der Reihe Beiträge zur sozialen Sicherheit publizierte Forschungsberichte im FoP2-IV

Baer, Niklas; Frick, Ulrich; Fasel, Tanja; Wiedermann, Wolfgang (2011): «Schwierige» Mitarbeiter. Wahrnehmung und Bewältigung psychisch bedingter Problemsituationen durch Vorgesetzte und Personalverantwortliche (2011; Berichtsnummer 1/11).

Baer, Niklas; Altwicker-Hámori, Szilvia; Juvalta, Sibylle; Frick, Ulrich; Rüesch, Peter (2015): Profile von jungen IV-Neurentenbeziehenden mit psychischen Krankheiten (BSV-Berichtsnummer 19/15).

Bieri, Oliver; Itin, Ariane; Nadai, Eva; Canonica, Alan; Flamand, Emilie; Pluess, Simon (2013): Formen interinstitutioneller Zusammenarbeit in der Schweiz: Bestandsaufnahme und Typologie (BSV-Berichtsnummer 11/13).

Bolliger, Christian; Fritsch, Tobias; Salzgeber, Renate; Zürcher, Pascale; Hümbelin, Oliver (2012): Eingliederung vor Rente. Evaluation der Früherfassung, der Frühintervention und der Integrationsmassnahmen in der Invalidenversicherung (BSV-Berichtsnummer 13/12).

Bolliger, Christian; Féraud, Marius (2015): Zusammenarbeit zwischen IV-Stelle und behandelndem Arzt: Formen, Instrumente und Einschätzungen der Akteure (BSV-Berichtsnummer 5/15).

Ebner Gerhard; Dittmann, Volker; Mager, Ralph; Stieglitz, Rolf-Dieter; Träbert, Silke; Bührlen, Bernhard; Herdt, Jörg (2012): Erhebung der formalen Qualität psychiatrischer Gutachten (BSV-Berichtsnummer 2/12).

Eckert, Andreas; Liesen, Christian; Thommen, Evelyne; Zbinden Sapin, Véronique; Hättich, Achim; Wohlgensinger, Corinne; Lütolf, Matthias; Baggioni, Laetitia (2015): Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene: Frühkindliche Entwicklungsstörungen und Invalidität (BSV-Berichtsnummer 8/15).

Fluder, Robert; Salzgeber, Renate; Fritsch, Tobias; Pfiffner, Roger; Hümbelin, Oliver; Ruckstuhl, Herbert; Germann, Urs; Koch, Kilian (2013): Verläufe und Profile von IV-Neurentner/innen 2010 Analysen anhand der SHIVALV-Daten 2005–2010 (BSV-Berichtsnummer 10/13).

Gehrig, Matthias; Guggisberg, Jürg; Graf, Iris (2013): Wohn- und Betreuungssituation von Personen mit Hilfflosenentschädigung der IV (BSV-Berichtsnummer 2/13).

Geisen, Thomas; Baumgartner, Edgar; Ochsenbein, Guy; Baur, Roland; Duchêne-Lacroix, Cédric; Widmer, Lea; Amez-Droz, Pascal (2016): Die Zusammenarbeit zwischen der IV und den Arbeitgebenden (BSV-Bericht in Vorbereitung).

Guggisberg, Jürg; Stocker, Désirée; Dutoit, Laure; Becker, Heidrun; Daniel, Heike; Mosimann, Hans-Jakob (2015): Der Abklärungsprozess in der Invalidenversicherung bei Rentenentscheiden: Prozesse, Akteure, Wirkungen (BSV-Berichtsnummer 4/15).

Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin; Jäggi, Jolanda; Stocker, Désirée; Portmann, Lea (2015): Evaluation der Eingliederung und der eingliederungsorientierten Rentenrevisoren der Invalidenversicherung (BSV-Berichtsnummer 18/15).

Herdt, Jörg; Winkel, Henrike; Laskowska, Barbara (2010): Fallanalyse zur beruflichen Integration von Personen mit psychischen Störungen (BSV-Berichtsnummer 5/10).

Koch, Patrick; Hauri, Dominik; Hirter, Christoph; Kocher, Pierre-Yves; Mohler, Lukas; Scheiber, Lukas (2014): Analyse der Preise in der Hörgeräteversorgung (BSV-Berichtsnummer 11/14).

OECD (2014): Mental Health and Work: Switzerland. Mental Health and Work, OECD-Publishing. Deutsch: OECD (2014): Psychische Gesundheit und Beschäftigung: Schweiz (BSV-Berichtsnummer 12/13).

Rüesch, Peter; Altwicker-Hámori, Szilvia; Juvalta, Sibylle (2014): Diagnose und Behandlung junger Menschen mit psychischen Krankheiten. Literaturstudie zu evidenzbasierten, internationalen Leitlinien (BSV-Berichtsnummer 3/14).

Sander, Monika; Albrecht, Martin (2013): Evaluation der Qualität der Hörgeräteversorgung (BSV-Berichtsnummer 1/14).

Wanner, Philippe; Pecoraro, Marco (2012): La situation économique des rentiers AI (BSV-Berichtsnummer 3/12).

Als E-Publikationen publizierte Berichte im FoP2-IV (alle greifbar unter: www.bsv.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Studien, Gutachten > Invalidenversicherung)

Bieri, Oliver; Gysin, Basil (2012): Modellierung des verfügbaren Einkommens von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern: finanzielle Erwerbsanreize im Vergleich zweier Rentensysteme.

Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin (2014): Evaluation Assistenzbeitrag. Zwischenbericht 1.

Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin (2015): Evaluation Assistenzbeitrag. Zwischenbericht 2.

Rüesch, Peter; Bührlen, Bernhard; Altwicker-Hámori, Szilvia; Juvalta, Sibylle; Träbert, Silke (2013): Die Behandlung von Personen mit psychischen Krankheiten: Bestandsaufnahme der Behandlungssituation vor und während eines Rentenbezugs der Invalidenversicherung.

Auswertungsmethoden an. Eine sehr häufig genutzte Datenquelle sind die Registerdaten der IV. Sie umfassen die wichtigsten Eckdaten, die für die Administration dieser Sozialversicherung notwendig sind. Sie reichen vom Anmeldedatum über die Gebrechensart, die in Anspruch genommenen Leistungen bis zu soziodemografischen Angaben wie Alter, Geschlecht, Wohnkanton usw. Da es sich bei den Registerdaten um eine Administrativstatistik handelt, die al-

so zur praktischen Nutzung durch die Verwaltung angelegt und gepflegt wird, liegen die Daten für Forschungszwecke nicht immer genügend differenziert vor. Zudem ist die Codierungspraxis der IV-Stellen bei einzelnen Variablen unterschiedlich, sodass Vergleiche oft erschwert oder gar unmöglich sind. Das BSV ist bemüht, zusammen mit den IV-Stellen die Datenqualität kontinuierlich zu verbessern.

Eine aufwendige, aber für eine vertiefte Analyse sehr wertvolle Quelle sind die Versichertendossiers bei den IV-Stellen, die mehrere Forschungsarbeiten herbeiziehen konnten. Dabei wird dem Datenschutz immer hohe Priorität beigemessen: Informationen aus den Dossiers werden pseudonymisiert erfasst, anonymisiert ausgewertet und in den Berichten ebenso nur anonymisiert und aggregiert verwendet. Die an der Erfassung und Auswertung beteiligten Forschenden unterstehen strikten Datenschutzverträgen.

VERTIEFTE KENNTNIS IN MEHREREN GEBIETEN Der nun erschienene Synthesebericht fasst die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der einzelnen im Forschungsprogramm erarbeiteten Studien in fünf Schwerpunktkapiteln zusammen. Ein erstes Kapitel setzt sich mit dem Abklärungsprozess in der IV auseinander, der expliziter Gegenstand einer Studie war, aber auch in mehreren andern Studien behandelt wurde. Ein wichtiges Ziel der Revisionen war es, die Abklärung verstärkt auf das (Wieder-)Eingliederungspotenzial zu orientieren und es zu beschleunigen. Trotz der generellen Übereinstimmung mit der Devise «Eingliederung vor Rente» bestehen bei der Abklärung deutliche kantonale Unterschiede bei der Wahl ihrer Umsetzungsstrategie. Ebenfalls grosse Unterschiede zeigen sich hinsichtlich der Häufigkeit, mit der mono-, bi- oder pluridisziplinäre medizinische Gutachten beigezogen werden und wie mit dem RAD zusammengearbeitet wird. Die Auswertungen zeigen, dass IV-Stellen, die durchschnittlich mehr – aber auch gezielter – Eingliederungsmittel vergeben, eine tiefere Rentenquote verzeichnen.

Das nächste Kapitel befasst sich mit der beruflichen Eingliederung in der IV. Mit den Slogans «Eingliederung vor Rente» und «Eingliederung statt Rente» wurde mit den IV-Revisionen ein Paradigmenwechsel von der Renten- zur Eingliederungsversicherung angestrebt. Die in diesem Kapitel zusammengefassten Studien gehen darauf ein, wie die IV-Stellen diesen Paradigmenwechsel vollziehen, wie die neu zur Verfügung gestellten Massnahmen und Leistungen genutzt bzw. vergeben werden und generell welche unterschiedlichen Umsetzungsformen dazu in den Kantonen angewandt werden.

Anschliessend werden Erkenntnisse zu den psychischen Erkrankungen im Zusammenhang mit der Invalidenversi-

cherung vorgestellt und diskutiert. Eine Studie verweist auf die Hintergründe von Invalidisierungsprozessen bei jungen Rentenbeziehenden: biografische Belastungen in der Familie, bei der Ausbildung und vielfältige Behandlungskarrieren. Sie kommt zum Schluss, dass die verschiedenen intervenierenden Dienste (von den Schulen über kinder- und jugendpsychiatrische Dienste, Lehrmeister, Hausärzte und Psychiater) oft ungenügend koordiniert sind und die IV bei gewissen Gebrechensarten wie Schizophrenien und gewissen Persönlichkeitsstörungen zu zurückhaltend Frühinterventions- und Berufliche Massnahmen einsetzt. Andere Studien befassen sich mit der – zum Zeitpunkt der Analyse – noch zu wenig entwickelten Systematik bzw. fehlenden Leitlinien in der psychiatrischen Abklärung. Eine weitere Schwierigkeit stellt das frühzeitige Erkennen frühkindlicher Entwicklungsstörungen dar sowie die adäquate, zwischen den verschiedenen Akteuren abgestimmte Behandlung. Arbeitgebende sind oft nicht sensibilisiert im Umgang mit psychischen Problemen ihrer Mitarbeitenden und wissen

Art. 68 IVG verpflichtet das BSV zur Ressortforschung.

nicht, wann sie wie reagieren sollen und wann externe Hilfe angezeigt ist. In der Konsequenz werden viele solche Problemsituationen – nach längerer Krise – durch die Auflösung des Arbeitsverhältnisses «gelöst».

Sodann werden die Befunde zu den Leistungen der IV vorgestellt: Diese reichen – neben den bereits erörterten Leistungen im Zusammenhang mit Eingliederung und Abklärung (berufliche Eingliederungsmassnahmen, Frühinterventionsmassnahmen, IV-Rentenabklärung usw.) – von Renten und Entschädigungen (Hilflosenentschädigung, Assistenzbeitrag) bis zu Hilfsmitteln. In diesem Zusammenhang wurden auch die finanzielle Situation von IV-Berenteten und die Betreuungssituation von Personen mit Hilflosenentschädigung analysiert, und es wurde auf mögliche

Fehlanreize für die Aufnahme oder Erhöhung der Beschäftigung bei Berenteten hingewiesen. Bezüglich einem neuen Versorgungsmodell bei Hörgeräten wurde eine hohe Zufriedenheit festgestellt, die mit dem Modell erwartete Senkung der Versorgungspreise fand aber noch kaum im erwarteten Masse statt.

Ein letztes Schwerpunktkapitel befasst sich mit den Schnittstellen der IV zu verschiedenen Akteuren angrenzender Systeme wie der Arbeitslosenversicherung oder der Sozialhilfe. Aber auch das Gesundheits- und das Bildungssystem sind involvierte Systeme. Wie bereits an andern Stellen im Synthesebericht wird festgestellt, dass es weiteren Handlungsbedarf bezüglich der Kooperation zwischen den verschiedenen Systemen gibt, auch wenn Kooperation insbesondere an der Basis der verschiedenen Institutionen für unumgänglich gehalten wird. Eine zentrale Herausforderung, um Kooperationsbestrebungen anhaltend unterschützen zu können, besteht darin, ein Gleichgewicht zwischen Formalisierung und Flexibilität zur Anpassung an individuelle Situationen zu finden.

PRAKTISCHER NUTZEN Das BSV nimmt zu vielen der angesprochenen Schlussfolgerungen Stellung und setzt die Empfehlungen um. So wurden während der Laufzeit des Programms etliche Anpassungen von Verordnungen und Kreisschreiben ebenso wie Vorschläge im Rahmen der Weiterentwicklung gemacht, die meist in die vorgeschlagene Richtung der Empfehlungen gehen. Auf den 1. Januar 2015 beispielsweise wurden eine flexiblere Gewährung von Integrationsmassnahmen, die fallunabhängige Beratung, Begleitung und Schulung von Arbeitgebern oder die Beratung und Information von Fachpersonen aus Schule und Ausbildung eingeführt. Viele Verbesserungen lassen sich nur in der Zusammenarbeit mit den anderen involvierten Akteuren umsetzen. Um die Eingliederungsbemühungen der IV, die einen intensiven Austausch zwischen der IV-Stelle und allen involvierten Partnern voraussetzen, zu unterstützen, wurde in der Anmeldung für Leistungen der IV eine spezielle Ermächtigung der IV-Stelle eingeführt. Diese berechtigt die IV-Stellen, die eingliederungsrelevanten Akteure (behandelnde Ärzte, Arbeitgebende, Institutionen) zu informieren. Um die Zusammenarbeit mit den behandelnden Ärzten zu verbessern, hat das BSV in Zusammenarbeit mit den IV-Stellen und der FMH

die Internetplattform iv-pro-medico (www.iv-pro-medico.ch) entwickelt und ab 2013 aktiviert. Dort werden die Leistungen der IV sowie die Pflichten und Anforderungen an versicherte Personen für die behandelnden Ärzte verständlich dargestellt.

Begründet durch Art. 68 IVG, der das BSV zu einer kontinuierlichen Beobachtung der Grundlagen und Anwendung von Massnahmen des IVG verpflichtet, ist die Forschung in der Invalidenversicherung eine Daueraufgabe. Nachdem das erste Forschungsprogramm vor allem den Ursachen für die rasante Zunahme der Berentungen in den 1990er- und 2000er-Jahren nachging und Grundlagen zur Beurteilung von Massnahmen der IVG-Revisionen erarbeitete, befasste sich das zweite – an die Resultate des ersten anknüpfend – schwerpunktmässig mit der Evaluation von Massnahmen der 4. und 5. Revision. Ab 2016 wird das neue Programm FoP3-IV die Evaluation der 6. Revision und der Weiterentwicklung der IV als einen Hauptgegenstand haben. Zudem sind vermehrt auch prospektive Analysen vorgesehen, die helfen sollen abzuschätzen, wie das IV-System im gesamten gesellschaftlichen und institutionellen Kontext weiter verbessert werden kann. ■

LITERATUR

Champion, Cyrielle; Eggenberger, Christina; Wicki, Martin; Widmer, Frédéric (unter Mitarbeit von Eric Patry) (in Vorb.): *Synthesebericht zum zweiten IV-Forschungsprogramm (2010–2015)*; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 16/15: www.bsv.admin.ch > Praxis > Forschung > Forschungspublikationen.

BSV (2010): *Synthesebericht des Forschungsprogramms zur Invalidenversicherung FoP-IV 2006–2009*; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 10/10 (sowie Schwerpunkt Synthesebericht FoP-IV, in *Soziale Sicherheit CHSS* Nr. 2/2011).



Martin Wicki

lic. phil., Forschungs- und Evaluationsmanagement,
Bundesamt für Sozialversicherungen.
martin.wicki@bsv.admin.ch