

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
**Mehrjähriges Forschungsprogramm
zu Invalidität und Behinderung und
zur Umsetzung des Invalidenversicherungsgesetzes
(FoP-IV)**

Programmkonzept vom 26. Mai 2006

Wichtiger Hinweis: Dieses Konzeptpapier stellt die grundlegenden Problem- und Fragestellungen des Forschungsprogramms in den vier vorgesehenen Themenblöcken vor. Es handelt sich dabei nicht um ein Ausschreibungspapier. Die Projekte des Programms werden sequentiell durch die Begleitgruppen der Themenblöcke explizit ausgeschrieben. Die entsprechenden Ausschreibungstexte, zu denen Offerten eingereicht werden können, erscheinen auf der Forschungssite des BSV.

Grundsätzlich können auch zu andern bzw. übergreifenden Themen des Programms Eingaben gemacht werden. Die Ausschreibungen haben jedoch erste Priorität und die Themenblockgruppen sind nicht verpflichtet, auf ausserhalb expliziter Offertausschreibung eingereichte Projektideen einzutreten.

Inhalt

1	Ausgangslage	1
2	Ziele des Programms	1
3	Inhaltliche Schwerpunkte	1
3.1	Ausgangslage und Herausforderungen an die IV	2
3.2	Themenblöcke des Forschungsprogramms	2
3.2.1	<i>Die Invalidenversicherung als vor- und nachgelagertes System</i>	<i>2</i>
3.2.2	<i>Akteurinteressen und Anreizstrukturen.....</i>	<i>3</i>
3.2.3	<i>Behinderung aus psychischen Gründen.....</i>	<i>5</i>
3.2.4	<i>Wirkungen des Gesetzes, der Revisionen und neuer Instrumente.....</i>	<i>6</i>
4	Organisation des Programms	7
4.1	Organisationsprinzipien	7
4.2	Strategische Leitung des Programms.....	8
4.3	Operative Leitung von Programm, Themenblöcken (Modulen) und Projekten	8
5	Ressourcen	8
6	Zeitplan.....	9

Konzeptpapier nach Anhörung der AHV/IV-Kommission
Geschäftsfeld IV und Bereich Forschung & Evaluation
des Bundesamtes für Sozialversicherung

1 Ausgangslage

Die Invalidenversicherung verzeichnete in den letzten Jahren eine ausserordentlich starke Zunahme der Bezüger von IV-Leistungen und der entsprechenden Kosten. Dabei haben ganz besonders psychische Behinderungen zugenommen. Da diese häufiger mit einer Vollrente einhergehen und durchschnittlich relativ jüngere Versicherte davon betroffen sind, ist – falls keine Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess erfolgt – eine weitere Kostenexpansion zu befürchten. Abgesehen von den finanziellen Folgen dieser Expansion für die Versicherung wird der Grundsatz „Eingliederung vor Rente“ ungenügend realisiert, womit Know-how für die Wirtschaft verloren geht und die Lebensqualität für die Betroffenen sinkt. Zwar wurden in den letzten Jahren eine Reihe von Untersuchungen und Berichten zu dieser Entwicklung erarbeitet (vgl. Literaturliste), doch fehlen weiterhin Studien zu den externen und endogenen Faktoren, die diese Entwicklung verursachen und zu den Wirkungen der gesetzlichen Regelungen. Dieser Mangel an Grundlagen wurde denn auch von der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates festgestellt (GPK-S 2005).

Im Rahmen der 4. Revision des Invalidenversicherungsgesetzes wurde mit Art. 68 IVG die rechtliche Grundlage dafür geschaffen, dass „der Bund (...) wissenschaftliche Auswertungen über die Umsetzung des Gesetzes (erstellt), um: a. die Anwendung zu überwachen und zu evaluieren, b. dessen Vollzug zu verbessern, c. dessen Wirksamkeit zu fördern, d. Gesetzesanpassungen vorzuschlagen.“ Art. 96 IVV setzt die Verantwortung für das „mehrjährige Programm für wissenschaftliche Auswertungen betreffend die Umsetzung des Gesetzes“ beim Departement an, „nach Anhörung der Eidgenössischen Kommission für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung“.

2 Ziele des Programms

Entsprechend diesem Gesetzesauftrag liegen die prioritären Ziele des im vorliegenden Papier entwickelten Programms darin, Ursachen des raschen Wachstums der Invaliditätszahlen aufzudecken, Grundlagen (Kriterien und Daten) zur Beurteilung der Wirksamkeit von Massnahmen der IV-Revisionen zu erarbeiten sowie neue Instrumente zur Unterstützung der Zielsetzungen des IVG und notwendige Gesetzesanpassungen vorzuschlagen, welche die Wirksamkeit des Gesetzes erhöhen könnten. Das Programm soll somit den Wissensstand über die (intendierten und nicht-intendierten) Wirkungen des IVG und der Revisionen anheben und damit das Ziel unterstützen, den Grundsatz „Eingliederung vor Rente“ besser durchzusetzen und die Kostenentwicklung wieder in den Griff zu bekommen. Das Programm soll mitunter auch eine international-komparative Perspektive einnehmen. Nicht Gegenstand des Programms soll die Frage der IV-Finanzierung im engeren Sinne sein (künftiger Finanzierungsbedarf, neue Finanzierungsquellen sowie Neuer Finanzausgleich mit den Kantonen [NFA], der an anderer Stelle zu evaluieren ist).

Die Projekte des Forschungsprogramms sollen sequentiell ausgeschrieben werden, um extreme Belastungsspitzen der Begleitgruppen (vgl. 4. Abschnitt) zu vermeiden.

Nach einer ersten Diskussion mit den wichtigsten Partnerorganisationen des BSV (Behinderterorganisationen, Sozialpartner, Vollzugsstellen, andere Bundes- und interkantonale Stellen) am 7. Februar 2006 in Bern wurde das vorliegende Konzept für ein mehrjähriges Forschungsprogramm am 9. März 2006 im IV-Ausschuss besprochen und wird nun der AHV/IV-Kommission für die Sitzung vom 13. April 2006 zur Diskussion vorgelegt.

3 Inhaltliche Schwerpunkte

Angesichts der komplexen Struktur des Sozialversicherungssystems und des raschen Wandels der exogenen und endogenen Bedingungen lässt sich hinsichtlich der Invalidenversicherung eine Vielzahl von Problemfeldern und Themen identifizieren. Das Forschungs- und Evaluationsprogramm FoP-IV unterscheidet vier Themenblöcke, die im Folgenden erläutert werden.

3.1 Ausgangslage und Herausforderungen an die IV

Soziale, demographische und wirtschaftliche Veränderungen stellen in allen OECD-Ländern die Systeme der Invaliditätsversicherung vor erhebliche Herausforderungen (OECD 2003): die Veränderung der Altersstruktur lässt Folgen für das System der Sozialen Sicherheit erwarten, der Krankheits- und Invaliditätsbegriff wandelt sich, eine Entstigmatisierung von Invalidität findet statt. Verschärfter Wettbewerb, der wirtschaftliche Strukturwandel und zunehmende Arbeitslosigkeit erhöhen den Druck auf die Beschäftigten, drängen schwächere Arbeitnehmer/innen aus dem Arbeitsmarkt und senken gleichzeitig dessen Aufnahmefähigkeit für Behinderte („Nischenarbeitsplätze“).

Neben solchen exogenen spielen auch endogene Faktoren eine Rolle für die starke Zunahme von IV-Leistungen. Das System der IV als Teil des seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert sich entwickelnden Systems der Sozialen Sicherheit weist eine Reihe von strukturellen und organisatorischen Eigenschaften auf, die Friktionen erzeugen können: schlecht koordinierte Schnittstellen zu andern Sozialversicherungen und zur Sozialhilfe, Fehlanreize bei der Aufnahme einer Erwerbsarbeit bzw. bei der Erhöhung des Teilzeitanteils oder Schwächen im föderalistisch organisierten Vollzug und bei der Aufsicht durch den Bund. Solchen endogenen Faktoren wird mit Revisionen – gegenwärtig der 4. und 5. IV-Revision – zu begegnen versucht. Neuste Zahlen weisen auf einen deutlichen Rückgang der Invalidisierung seit 2004 hin. Dabei stellt sich die Frage, ob es sich um Erfolge der Aufsicht oder anderer Massnahmen der 4. Revision handelt, ob die Betroffenen in andere Systeme verschoben wurden, ob es sich um zeitliche Verzögerung handelt, oder ob die Ursache bei exogenen und nicht institutionellen Faktoren liegt.

Die als vordringlich bezeichneten Problembereiche lassen sich grob zu vier Themenblöcken zusammenfassen: das *System der IV*, die *Anreizstrukturen der Akteure*, der Problembereich *psychische Behinderung* und die *Wirksamkeit von Massnahmen und Instrumenten* des IVG und der IVG-Revisionen. Einzelne Fragestellungen können heute bereits konkret als Projekte skizziert werden. Sie sind in den vier themenspezifischen Punkten explizit aufgeführt. Andere werden erst im Verlauf des Programms näher umrissen werden können und sind hier erst mit Stichworten aufgeführt. Die Organisation (vgl. Kapitel 4) soll ein solches sequentielles Vorgehen, das modifizierte Forschungsbedürfnisse berücksichtigen kann, bewusst zulassen.

Beim Konzipieren des Programms ist zu berücksichtigen, dass – bei allen noch vorhandenen Lücken – in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung der Informations- und Datenlage gemacht wurden, sowohl seitens der Bundesverwaltung (Studien im Auftrag des BSV, Entwicklung der Administrativdaten sowie vereinzelt Studien im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle PVK) als auch im Rahmen des NFP 45 „Sozialstaat“. Dem Bereich psychische Gesundheit war im Rahmen der Nationalen Gesundheitspolitik ein eigener Schwerpunkt gewidmet. Auch die OECD hat international vergleichende Studien durchgeführt. Diese sind bei der Bearbeitung der Forschungsfragen zu berücksichtigen.

3.2 Themenblöcke des Forschungsprogramms

3.2.1 Die Invalidenversicherung als vor- und nachgelagertes System

Im Zentrum dieses Themenblocks stehen Fragen zu Schnittstellen mit andern Teilsystemen der Sozialen Sicherheit, insbesondere der ALV und der Sozialhilfe. Es geht um das IV-System aus einer Makroperspektive. Das Funktionieren des Systems in seiner aktuellen Ausprägung soll aus verschiedenen Blickwinkeln dargestellt und analysiert werden.

a) *Positionierung der IV im Gesamtsystem der Sozialen Sicherheit und ihrem Umfeld*

In diesem Teil werden Schnittstellenprobleme thematisiert, Fragen der Auswirkungen erhöhter Arbeitslosenraten und Vergleiche zu andern Ländern bezüglich der Struktur und Organisation der IV gezogen. Aus dieser globalen Perspektive gilt es auch zu fragen, inwiefern das IVG und die Revisionen die Gleichstellung der Behinderten gemäss Art. 8 BV und dem seit 1.1.04 in Kraft getretenen Behindertengleichstellungsgesetz fördern bzw. wie dieses Gesetz auf die IV zurückwirkt.

- *Übergänge und Kostenverschiebungen zwischen Teilsystemen der Sozialen Sicherheit:* Welche Zusammenhänge und Flüsse zwischen den verschiedenen Teilsystemen der Sozialen Sicherheit existieren?

len Sicherheit (insbesondere zwischen Sozialhilfe, IV und ALV) lassen sich nachweisen und wie haben sie sich verändert. Diese Fragestellung, zu der in einem Kanton bereits eine Pilotstudie läuft, soll Grundlage für ein Monitoring oder ein Panel sein. Damit lassen sich individuelle bzw. typologische Verläufe im IV-System bzw. zwischen diesem und vor- sowie nachgelagerten Teilsystemen analysieren (vgl. dazu Punkt b).

- *Das Gesundheitswesen als der IV vorgelagertes System:* Welche Zuweisungen bzw. Filterwirkungen nimmt das Gesundheitswesen heute wahr und wie sind diese Funktionen im internationalen Vergleich einzuschätzen?
- *Wandel der Rechtssprechung zu Rentenentscheiden:* Es gilt nach der Rolle der Versicherungsgerichte bei den Rentenentscheiden zu fragen. Wie hat sich die Rechtssprechung (auf kantonaler und eidgenössischer Ebene) in den letzten fünfzehn Jahren verändert? Und welche Bedeutung hatte dies für die Entwicklung der IV?

Ein weiteres Thema sind die Beziehungen zwischen dem Arbeitsmarkt und der IV. Die individuelle Erwerbsfähigkeit ist abhängig vom Angebot auf dem Arbeitsmarkt. Ein solches Projekt könnte auf Projektergebnisse zurückgreifen, die vom seco im Rahmen der Forschungen zu Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit erarbeitet worden sind. Zudem ist auch die Frage der Arbeitsmarktchancen von psychisch Erkrankten im Themenblock 3 unter b) einzubeziehen.

b) Karrieren und Verläufe im IV-System

Dieser Abschnitt diskutiert Ideen, die zum Teil in andern Projekten aufgenommen werden und hier erst ansatzweise konkretisiert werden.

Über die Wege, die von Invalidität betroffene Personen zurücklegen bis sie an die IV gelangen und bis sie wieder in den Arbeitsprozess zurück finden oder eine IV-Rente erhalten, fehlen heute – abgesehen von einer ersten qualitativen Studie (Bachmann et al. 2004) – nähere Aufschlüsse. Verlaufstudien sollen biographische Verläufe vor und nach dem Kontakt mit der IV nachzeichnen, Typologien des Ausstiegs aus dem Arbeitsmarkt und des Durchlaufs durch vorgelagerte Interventionssysteme erkennen sowie Schnittstellen und Interventionspunkte für Früherkennung ausloten, wobei nach Erfolgs- und Misserfolgskriterien zu fragen ist. Fragen des Dossierzugriffs, der Vollständigkeit derselben, der Rekonstruierbarkeit von Verläufen mit den Records durch die Teilsysteme hindurch werden derzeit im bereits erwähnten Vorprojekt mit dem Kt. Bern geklärt.

Die Übergänge und Wege zum Invaliditätsentscheid lassen sich auch aus institutioneller Sicht betrachten. Diese Perspektive wird im zweiten Themenblock aufgenommen. Zudem kommen diese Fragestellungen auch im dritten Themenblock „Psychische Behinderung“ zur Sprache.

Migrant/inn/en weisen nach allen verfügbaren Statistiken ein erhöhtes Invalidisierungsrisiko auf. Daten und Hintergründe sollen zu diesem Phänomen gefunden und analysiert werden.¹

3.2.2 Akteurinteressen und Anreizstrukturen

An der Festschreibung von Invalidität sind verschiedene Akteure beteiligt. Sie haben unterschiedliche Interessen und werden durch verschiedene Motive und Anreize geleitet. Dabei sind Anreize nicht allein ökonomisch zu verstehen, sondern es können durchaus auch andere, soziale Faktoren (Ängste, Hoffnungen, Erwartungen) mit im Spiel sein. In diesem Themenbereich des Forschungsprogramms sollen akteurspezifische Anreizstrukturen eher aus einer Mikroperspektive analysiert werden.

Ein OECD-Bericht (2003) verortet die bisherige Politikorientierung des schweizerischen IV-Systems auf der Dimension Integration/Aktivierung gegenüber Kompensation/Transfer klar in der Nähe des zweiten Pols. Es fehlen allerdings genaue Angaben über die im internationalen Vergleich als sehr hoch bezeichnete Ersatzquote in der IV, die vor allem auf die zweite Säule zurückzuführen ist.

Im Weiteren geht es um das Anreizsystem, d.h. um „Fehlanreize“ für die verschiedenen beteiligten Akteure. Damit werden auch Anreize zu illegitimem Leistungsbezug angesprochen,

¹ Vgl. Studie von B,S,S. IV nach Branche / Tätigkeit (Stahelin-Witt 2004). In dieser Studie wird die Verfügbarkeit von Daten zur Auswertung des herkunftsspezifischen Invaliditätsrisikos positiv beantwortet.

deren Auslöser sowohl bei Arbeitnehmenden, Arbeitgebenden als auch dem System (Vollzugsorgane) liegen können.

a) *Versicherte/Arbeitnehmende*

Die Frage der Höhe der Ersatzeinkommen bei Invalidität verweist auf die doppelte Zielsetzung der IV-Revisionen, indem einerseits die Invalidisierungen eingedämmt werden sollen, andererseits effektiv Invaliden ein angemessener Lebensunterhalt gesichert werden soll. Die tatsächliche Höhe der Ersatzeinkommen bei Invalidität ist in der Schweiz nur sehr bruchstückhaft bekannt. Grosse Unbekannte sind die Regelungen in der zweiten (und allenfalls dritten) Säule. Hier besteht grosser Klärungsbedarf.

- *Höhe der Ersatzeinkommen bei Invalidität:* Wie sind Leistungen in den Reglementen der zweiten Säule bei Invalidität geregelt? Wie stark variieren diese zwischen Einkommensklassen und zwischen Kassen? Parallel interessiert, wie hoch die Ersatzeinkommen von IV-Rentner/innen real sind und wie sie sich zusammensetzen (aus welchen Quellen). Die Berechnungen über die Höhe der Ersatzeinkommen bei Invalidität dienen als Grundlage für Modellüberlegungen zu den Anreizwirkungen. Dabei ist auch dem Wandel der Anreize im Prozess der Invalidisierung Rechnung zu tragen.

b) *Betriebe/Arbeitgeber*

Für Arbeitgebende bestehen verschiedene Anreize, nicht (mehr) so leistungsfähige Arbeitnehmende in die IV zu „entlassen“. Allerdings bestehen auch Anreize, die einer solchen Strategie entgegenstehen. Neben dem Verlust von Know-how für den Betrieb und weiterer sozialer Faktoren sind steigende Kosten für die Risikoversicherung in der zweiten Säule und für die KTGV zu nennen. Über die Stärke dieser unterschiedlichen Anreizvektoren existieren in der Schweiz nur bruchstückhafte Informationen. Ebenso fehlt ein Überblick über die krankheitsbedingten Abwesenheiten von Arbeitnehmenden und die daraus erwachsenden Kosten.

- *Kosten der Invalidisierung für Arbeitgebende:* Es geht in diesem Projekt um eine Schätzung der Kosten, die den Arbeitgebenden durch Invalidisierung entstehen. Ebenso sollen die Kosten geschätzt werden, die durch eine Weiterbeschäftigung invalidisierter Arbeitnehmender entstehen. Schliesslich interessieren Schätzungen über die Kosten einer Neueinstellung von Menschen mit Behinderung im Vergleich zu andern Neubeschäftigungen. Aufgeworfen werden kann in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob Bedarf nach einer „Eingliederungsversicherung“ besteht. Als Quellen zur Klärung der genannten Fragen können Berichte der Kommission für Arbeitssicherheit herangezogen und Firmen befragt werden, die ein Disability Management eingeführt haben.

c) *Institutionen*

Nicht nur bei Arbeitgebern und Versicherten, sondern auch auf der institutionellen Ebene sind Fehlanreize zu vermuten, die eine Invalidisierung begünstigen, etwa um langwierige und aufwändige Rekurse mit unsicherem oder oft negativem Ausgang zu vermeiden. Fehlanreize in der Interaktion zwischen den verschiedenen Teilsystemen (Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung, IV) werden bereits im ersten Themenblock unter der Schnittstellenproblematik abgehandelt. Die Bedeutung des im Diskurs verschiedener Professionen sich wandelnden Invaliditätsbegriffs wird im dritten Themenblock für die psychischen Erkrankungen in einem Projekt aufgenommen. Schliesslich kann die Frage der interinstitutionellen Zusammenarbeit bzw. der anreizbedingten Hemmnisse, einschliesslich der damit verbundenen gesetzlichen Schwierigkeiten im Themenblock 4 im Projekt IIZ/MAMAC behandelt werden.

d) *Missbrauch der Invalidenversicherung durch verschiedene Akteure*

Ein akteurübergreifendes Thema ist jenes des Missbrauchs in der Invalidenversicherung. Dabei umfasst der Begriff eine breite Palette von nicht erwünschtem Bezug von Leistungen, der von nicht intendierten aber legalen bis zu illegal erschlichenen Leistungsbezügen reicht.

- *Missbrauch der IV durch Versicherte, Arbeitgeber oder Institutionen:* Ausgangspunkt ist eine Begriffsklärung. Verschiedene Missbrauchs-Typen seitens Versicherter, Arbeitgeber oder Institutionen sind zu bezeichnen und deren Ausmass quantitativ abzuschätzen. Gegebenenfalls können auf der Grundlage der Resultate dieses Projekts später Methoden und Massnahmen zur Ahndung und Unterbindung der unerwünschten Beanspruchung der Versicherung evaluiert werden.

3.2.3 Behinderung aus psychischen Gründen

Der starke Zuwachs der Bezüger/innen von Leistungen der IV ist in besonderem Mass auf die Zunahme der psychischen Probleme zurückzuführen. Im Jahre 2004 stieg die Zahl der IV-Rentner/innen aus psychischen Gründen um 6.3 % (in den letzten beiden Jahren fast um 15 %), während die Zunahme aus andern Gründen nur 1.1 % ausmachte. Zwar ist bekannt, dass die Kosten für psychisch Erkrankte darum besonders stark anwachsen, weil häufiger eine Vollrente gesprochen wird und die Verrentung oft bereits in jungen Jahren erfolgt. Doch fehlt profunderes Wissen über die Gründe und Hintergründe für diese Entwicklung.²

Auch international wird festgestellt, dass die Beurteilung der Behinderung bzw. Arbeitsfähigkeit immer schwieriger werde, da aus medizinischer Sicht der Anteil schwer diagnostizierbarer Krankheiten zunehme (OECD 2003:155).

Aus mehreren Studien ist bekannt (vgl. Meyer et al. 2005:73), dass Erwerbstätigkeit nicht nur die Hospitalisierung deutlich verkürzen, sondern auch die Genesung generell begünstigen kann. Die Integration von Personen mit einer psychischen Behinderung stösst jedoch meist auf grössere Schwierigkeiten als solche mit körperlicher Behinderung (vgl. Hoffmann 2002).

Vor allem aus Ressourcengründen fokussiert das Programm FoP-IV auf besonders häufige bzw. komplexe Diagnosegruppen, die zu Invalidität führen sowie schwerpunktmässig auf invalidisierte Personen vor dem 40sten Lebensjahr. Denn diese Gruppen haben stark an Bedeutung gewonnen, was sich auch in den grössten Kostenfolgen für die IV niederschlägt.

Heute lassen sich zwei Schwerpunkte in diesem Themenblock mit Forschungsprojekten angehen: Fragen zum Erwerbsfähigkeitsbegriff bzw. komplementär zum Begriff der Invalidität sowie Fragen nach der Beschaffenheit des Arbeitsmarktes und der Arbeitsplätze im Hinblick auf den Verbleib oder die Reintegration von Menschen mit psychischen Beschwerden. Zwei weitere Fragestellungen, jene nach Determinanten erfolgreicher Früherfassung und –intervention und eine globalere Frage nach veränderten Determinanten des Rentenwachstums hängen eng mit den Revisionen zusammen und sollen daher im vierten Themenbereich behandelt werden.

a) Gewandeltes Verständnis von Invalidität und Zusammenhang zwischen psychischer Störung und Invalidität

Bei der wachsenden Zahl von Rentenzusprachen wegen psychischer Behinderung ist der sich wandelnde Gesundheits-, Validitäts- bzw. (komplementär) Invaliditätsbegriff im Verständnis verschiedener Professionen von Bedeutung. Dieser hat verschiedene Dimensionen: Im ersten Themenbereich über das IV-System wird die Rolle der Gerichte (v.a. EVG) analysiert (vgl. oben). Es stellt sich aber auch die Frage, ob die verbesserte medizinisch-psychiatrische Versorgung und eine gewisse Enttabuisierung des Themas die Zunahme unterstützt haben. Den verschiedenen professionellen (medizinischen, juristischen, sozialarbeiterischen etc.) Perspektiven auf den Zusammenhang zwischen bestimmten Störungsbildern und der ihnen zugesprochenen Arbeitsunfähigkeit ist deshalb nachzugehen.

- *Wandel des Invaliditätsbegriffs bei psychischen Störungen:* Es interessiert erstens, wie sich der Begriff von Invalidität bei Gruppen aus verschiedenen Wirtschaftsbranchen, kulturellem Hintergrund, verschiedenen Altersklassen, sozioökonomischen Lagen und nach Geschlecht unterscheidet. Zweitens soll dem Wandel des Invaliditätsbegriffs der letzten 15 Jahre in verschiedenen Gruppen nachgegangen werden, die professionell damit konfrontiert sind (Medizin, Jurisprudenz, Soziale Arbeit, Journalismus). Welche Bedeutung haben diese Unterschiede und Veränderungen für die Zunahme der Invalidenzahlen?

b) Arbeitsmarktchancen von psychisch Erkrankten

Als ein wesentliches Hindernis für den Verbleib psychisch Erkrankter in der Beschäftigung oder die Reintegration in den Arbeitsmarkt wird das Verschwinden stressarmer und Nischenarbeitsplätze angeführt. Eine Studie (Baumgartner et al. 2004) kommt aufgrund einer Umfrage in Betrieben zwar zum Schluss, dass das Integrationspotential von Behinderten insgesamt nur zu rund 10 % ausgeschöpft wird. Dennoch stellt sich die Frage, ob und wie offen der heutige Arbeitsmarkt insbesondere für psychisch Kranke ist. Umgekehrt sollte der spezifischen Ar-

² Die gesundheitsökonomische wie auch die präventionszentrierte Perspektive über Public Mental Health ist in der schweizerischen Forschung der letzten 11 Jahre gemäss einer Literaturanalyse quantitativ sehr schwach (Meyer et al. 2005:40).

beitsfähigkeit von psychisch Behinderten nachgegangen werden, wobei nach Diagnosetypen zu differenzieren wäre.

- *Arbeitsmarktentwicklung und Arbeitsmarktchancen von psychisch Erkrankten:* Wie haben sich die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit verschiedenen psychischen Einschränkungen verändert? Welche Bedeutung kommt diesem exogenen Faktor bei der Erklärung der vermehrten psychischen Invalidisierung zu?

3.2.4 Wirkungen des Gesetzes, der Revisionen und neuer Instrumente

Im vierten Themenbereich des Forschungsprogramms geht es um die Evaluation gesetzlicher Bestimmungen und Massnahmen, die Wirkungen der wichtigsten Punkte der 4. und 5. IVG-Revision und um neue Instrumente etwa im Rahmen der Früherkennung und –erfassung oder der medizinischen, beruflichen oder arbeitsmarktlichen Abklärungen.

a) Auswirkungen des Gesetzes und der Revisionen

Ausgewählte Massnahmen des (revidierten) Gesetzes werden evaluiert. Folgende Projekte sind in diesem Rahmen vorzusehen:

- *Evaluation der Regionalen Ärztlichen Dienste (RAD):* Es ist danach zu fragen, wie sich die RAD in den verschiedenen Regionen installiert haben, ob sich die erwartete Filterfunktion bestätigen lässt und ob die RAD den Ablauf zu beschleunigen vermögen.
- *Evaluation der geänderten Hilflosenentschädigung:* Zu analysieren sind die Auswirkungen zweier Massnahmen im Rahmen der 4. IV-Revision. Zum einen die Verdoppelung der Entschädigung, zum andern die Einführung einer Entschädigung für die „lebenspraktische Begleitung“ (Art. 42 IVG).
- *Evaluation der Einführung einer $\frac{3}{4}$ -Rente:* Es gilt zu analysieren, wie sich die Zahl der Renten unterschiedlicher Grade entwickelt hat, welche Auswirkungen dies auf die Gesamtkosten, auf die Erwerbstätigkeit sowie auf die Lebenssituation der Rentner/innen hatte.

Das Thema der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ/MAMAC) lässt sich hier oder mit den Erweiterungen der 5. Revision unter Punkt b behandeln. Dabei sollten auch gesetzgeberische Anpassungen zur Sprache kommen. Ein entsprechendes Projekt ist bei Bedarf zu konkretisieren. Ebenso sind Massnahmen der aktiven Arbeitsvermittlung (aAV) zu evaluieren.

In einer international vergleichenden Literaturstudie über die letzten 20 Jahre wurden Ende der 1990er Jahre Determinanten der Inanspruchnahme von Invalidenrenten analysiert (Aarts, de Jong 2000). Dabei wurde deutlich, dass noch stärker als exogene Faktoren (ausser der Arbeitslosigkeit) endogene Faktoren die Inanspruchnahme beeinflussen. Sowohl die 4. als auch die 5. Revision setzen eine Reihe endogener Rahmenbedingungen neu. Zu einem späteren Zeitpunkt sollte deshalb im Forschungsprogramm Bilanz über die Wirkung gezogen werden.

b) Prospektive und begleitende Evaluationen neuer Instrumente

Die Massnahmen der 5. IV-Revision sind noch nicht definitiv beschlossen. In diesem Themenbereich soll das Potential vorgeschlagener neuer Instrumente abgeschätzt und Massnahmen, die mit der 5. Revision eingeführt werden, begleitend evaluiert werden. Ein Thema wird die *Evaluation der Umsetzung von Früherkennung und Frühintervention bei jüngeren psychisch Erkrankten* sein: Schaffen es die verschiedenen involvierten Akteure, Menschen, die von psychischen Leiden bedroht sind, rechtzeitig zu erfassen und einem Verlust der Erwerbsfähigkeit rechtzeitig vorzubeugen? Mit welchem Mitteleinsatz ist dies möglich? Dabei muss sowohl nach den Formen psychischer Erkrankung (Psychosen, psychosomatische Krankheiten, Persönlichkeitsstörungen) als auch nach Art der Betriebe (Grösse, Branche, Region) unterschieden werden.

Weitere, noch zu konkretisierende Begleitevaluationen im Rahmen der Umsetzung der 5. Revision sind zu den Themen *Steuerung, Aufsicht, Qualitätsmanagement* der IV-Stellen, *Integrationsmassnahmen* und *Organisationsentwicklung bzw. Kulturwandel* vorgesehen.

Im Zusammenhang mit der Abklärung wird die Einführung der ICF-Codes erwogen. Aufwand und zu erwartender Ertrag sind hier gegenüber zu stellen. Diese Fragestellungen werden aber im Rahmen eines andern Projekts behandelt (vgl. Machbarkeitsstudie „Patientenstatistik für Outcome-Analysen der SUVA [PSOAS]“). Ebenfalls in anderem Kontext, nämlich in einem

eigenen Programm des BSV, wird die Evaluation des Pilotversuchs „Assistenzbudget“ durchgeführt.

4 Organisation des Programms

Das mehrjährige Forschungsprogramm zu Invalidität und Behinderung und zur Umsetzung des Invalidengesetzes (FoP-IV) wird nach Anhörung der Eidgenössischen Kommission für die AHV/IV vom Bundesamt für Sozialversicherung BSV im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Innern EDI durchgeführt. Betroffene Partnerorganisationen werden soweit als möglich und nötig in den Prozess der Konzeption und Begleitung des Programms einbezogen.

4.1 Organisationsprinzipien

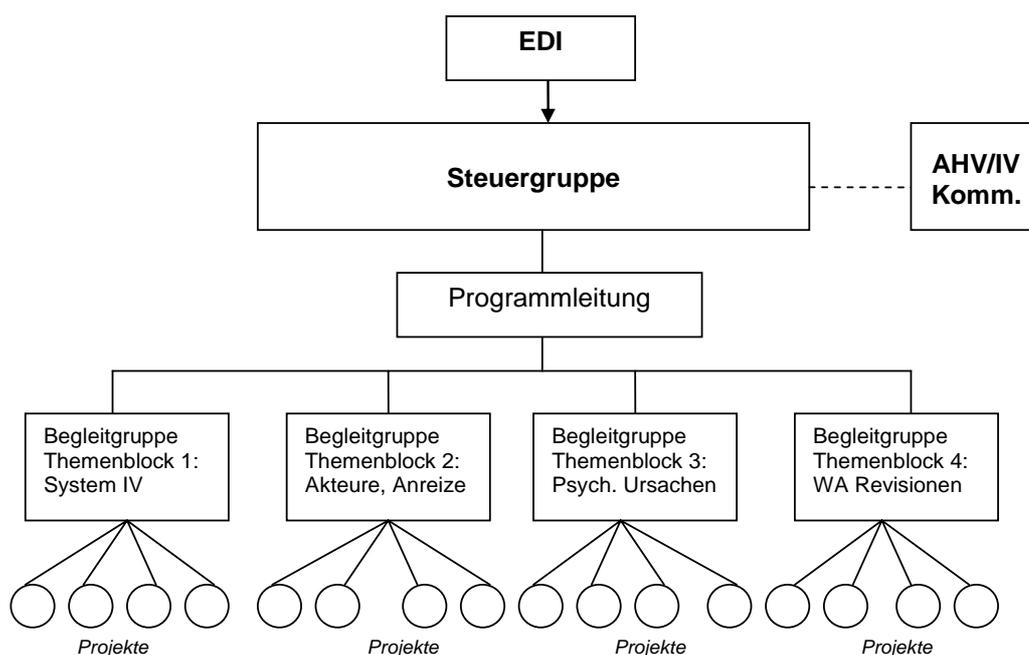
Die Projektorganisation des Forschungsprogramms sieht zwei Ebenen vor: auf der strategischen Ebene das Leitungsorgan „Steuergruppe“ und auf der operativen Ebene die Modulbegleitgruppen, die je nach Projekt durch weitere interne oder externe Fachspezialist/innen ergänzt werden können.

Neben der Unterscheidung dieser Ebenen werden folgende grundlegende Organisationsprinzipien beachtet:

- Die Bearbeitung der Forschungsfragen erfolgt projektweise, wobei für jeden Themenblock eine (Kern)Begleitgruppe gebildet wird (*Projektorientierung*).
- Die relevanten Akteurgruppen werden nach Möglichkeit in die Projektbegleitung mit einbezogen (*Partizipation*).
- Die Wissenschaftlichkeit und (relative) Unabhängigkeit von der Tagespolitik des Geschäftsfeldes und der strategischen Verantwortung für das Gesetz bzw. die Revisionen wird gewährleistet, indem die Projekte von anerkannten externen Forschenden durchgeführt und von interdisziplinären Begleitgruppen begleitet werden (*Unabhängigkeit/Wissenschaftlichkeit*).
- Grundsätzlich werden alle Forschungsergebnisse als Berichte in der Forschungsreihe des BSV veröffentlicht (*Transparenz*).

Die Beachtung dieser Prinzipien verbessert das organisationelle Lernen („Lernkultur“) innerhalb der direkt betroffenen Organisationen und erhöht die Legitimität gegen aussen.

Darstellung: Übersicht über die Organisation des FoP-IV



4.2 Strategische Leitung des Programms

Als strategisches Leitungsorgan des Forschungsprogramms wird eine *Steuergruppe* eingesetzt. Diese bestimmt die grossen Linien (Schwerpunkte) des Programms nach Rücksprache mit der AHV/IV-Kommission. Dieser Rücksprache dient ein jährliches Reporting. Die Funktion der Steuergruppe liegt im Wahrnehmen der strategisch-politischen Verantwortung. Dies beinhaltet die Genehmigung des Programms (inhaltliche Schwerpunkte/grosse Linien, Organisation, Arbeitsplan) und die periodische Überprüfung des Programmfortschritts. Die Steuergruppe legt zudem die Kommunikation fest (Medienmitteilungen, Medienevents).

Die Steuergruppe setzt sich aus Vertreter/inn/en des BSV (Geschäftsfeld IV und Forschung/Statistik je 2-3 Personen), je einer Vertretung von seco, BAG und der IVSTK zusammen. Die Programmleitung nimmt an den Sitzungen der Steuergruppe teil.

4.3 Operative Leitung von Programm, Themenblöcken (Modulen) und Projekten

Das Programm wird durch die Programmleitung geführt. Sie stellt die Verbindung zwischen Steuergruppe und Begleitgruppen her und sorgt für die Kohärenz des Programms. Sie ist auch für die Ressourcen-, Kommunikations- und Publikationsplanung verantwortlich.

Die im 3. Abschnitt erwähnten vier Themenblöcke werden je von einer Begleitgruppe geleitet. Diese setzt sich aus einem Kern von ca. 4 bis 6 Personen aus dem BSV (geschäftsfeldübergreifend) sowie punktuell Externen zusammen. Diese interdisziplinäre Begleitgruppe, die projektbezogen zusätzliche interne und externe Spezialist/innen beiziehen kann, erarbeitet die Ausschreibungstexte für die Projekte, beurteilt die Offerten und nimmt Zwischen- und Schlussberichte ab.

Bei der Zusammensetzung der themenblockspezifischen Begleitgruppen und der allfälligen projektbezogenen Erweiterungen ist sowohl auf den Einbezug der Verantwortlichen des GF IV als auch jener der relevanten externen Akteure zu achten, die Informationen für die Projekte liefern und umgekehrt den Transfer von Forschungsergebnissen in die Praxis vorantreiben können.

5 Ressourcen

Im Rahmen des hier präsentierten rund dreijährigen Programms ist mit etwa fünfzehn bis zwanzig Projekten zu rechnen, die im Durchschnitt 9 bis 18 Monate dauern und einen finanziellen Aufwand von zwischen ca. 90'000 und 250'000 CHF bedeuten. Die Forschungsprojektkosten sind mit 3 Mio. CHF (Kostendach) zu veranschlagen, wobei sich diese Summe ungleichmässig über die drei Laufjahre verteilen wird. Die insgesamt relativ tiefen Kosten sind auf die spezifische Organisation der Projekte (vgl. Abschnitt 4.1) zurückzuführen: um optimale Lern- und Transfereffekte zu erreichen, werden in jeder Begleitgruppe Spezialist/inn/en des BSV sowie punktuell Externe Einsitz nehmen und das Projekt eng begleiten (Offertenauswahl, Zwischenbericht, Schlussbericht).

6 Zeitplan

Der folgende Zeitplan hält die wichtigsten Etappen des Programms fest:

07.2.2006	Diskussion des Konzeptentwurfs FoP-IV mit ausgewählten Partnerorganisationen - Anpassungen für die Diskussion im IV-Ausschuss der AHV/IV-Kommission
13.4.2006	Diskussion des überarbeiteten Entwurfs in der AHV/IV-Kommission - danach: Anpassungen am Konzept
Mai 2006	Entscheid des Departements über Konzept, Organisation und Arbeitsplan
Mai/Juni 2006	Konstituierung der Steuergruppe und der vier Themenblockgruppen. Erarbeitung der vier Konzepte der Themenblöcke und erster Ausschreibungstexte
Juni/Juli 2006	Genehmigung der vier Themenblock-Konzepte und erster Ausschreibungstexte*
Ende Juli 2006	Medienmitteilung (evtl. Medienveranstaltung) zur Lancierung des Forschungsprogramms
ab Juli/August 2006	Erste Ausschreibungsrunde*
September 2006	Auswahl erster Projekte (unterstützt/weitere Ausarbeitung erforderlich/abgelehnt)
ab Oktober 2006	Verträge, erste Projektstarts
Dezember 2006	Steuergruppe beurteilt bisherige Projektwahl durch Begleitgruppen und berät über allfälligen Korrekturbedarf
ab Mai 2007	Erste Schlussberichtsentwürfe und Besprechungen in Begleitgruppe
August 2007	Modulgruppen beraten Lücken im Programm für allfällige Zweitausschreibungen Steuergruppe beurteilt Programmverlauf und äussert allfälligen Korrekturbedarf
September 2007	Reporting an AHV/IV-Kommission
ab Oktober 2007	Medienmitteilung zum Stand des Forschungsprogramms Zweite Ausschreibungsrunde Module*
Ab November 2007	Lancierung von Projekten der zweiten Ausschreibungsrunde
Juni 2008	Öffentliche Veranstaltung zu ersten Resultaten der Projekte
bis März 2009	Steuergruppe genehmigt Konzept für Synthesebericht; Diskussion: Wie weiter nach FoP-IV
April 2009	Reporting an AHV/IV-Kommission
ab Mai 2009	Erarbeitung des Syntheseberichts (bis ca. Juli 2009)
Oktober 2009	Öffentliche Bilanzveranstaltung FoP-IV: „Das Erreichte und die offenen Fragen“

* Die Projekte werden sequentiell ausgeschrieben, um bedarfsgerecht Resultate zu erhalten und dennoch Belastungsspitzen in der Begleitung zu vermeiden. Die „erste“ und „zweite Ausschreibungsrunde“ bezeichnen somit den Beginn von Projektausschreibungen über einen längeren Zeitraum.

Literaturliste

- Aarts, Leo, de Jong, Philipp, Prinz, Christopher (2000):* Determinanten der Inanspruchnahme einer Invalidenrente.
- Bachmann, Ruth, Müller, Franziska, Balthasar, Andreas (2004):* Einmal Rente - immer Rente? Eine Analyse von Prozessen und Bedingungen, die zum Eintritt in das Invalidenversicherungssystem und zum Austritt daraus führen.
- Baumgartner, Edgar, Greiwe, Stephanie, Schwarb, Thomas (2004):* Die berufliche Integration von behinderten Personen in der Schweiz. Studie zur Beschäftigungssituation und zu Eingliederungsbemühungen. BSV Forschungsbericht 4/04
- Baur, Rita (2003):* Erschwerte soziale und berufliche Integration: Hintergründe und Massnahmen. Forschungsbericht 26/03. BSV, Bern
- de Jong, Philip R.(2004):* Towards Mutual Responsibilities: A Dutch Blueprint. In: *Marin, Bernd, Prinz, Christopher, Queisser, Monika (Ed.)(2004):* Transforming Disability. Welfare Policies. Toward Work and Equal Opportunities. OECD/Ashgate
- Furrer, Cornelia, Bieri, Oliver, Bachmann, Ruth (2004):* Berufliche Eingliederung in der Eidg. Invalidenversicherung. Forschungsbericht 6/04. BSV, Bern
- Gärtner, Ludwig, Flückiger, Yves (2005):* Probleme des Sozialstaats: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven. Synthesebericht des NFP 45. Zürich/Chur (Rüegger)
- GPK-S (2005):* Rentenwachstum in der Invalidenversicherung: Überblick über die Faktoren des Rentenwachstums und die Rolle des Bundes. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vom 19. August 2005
- Gredig, Daniel, Deringer, Sabine, Hirtz, Melanie, Page, Roman, Zwicky, Heinrich (2005):* Menschen mit Behinderungen in der Schweiz: Lebenslagen der Bezügerinnen und Bezüger von Leistungen der Invalidenversicherung. Zürich/Chur (Rüegger)
- Hoffmann Holger (2002):* Das Berner Job Coach Projekt. In: Schmidt-Zadel R., Pörksen N. (Hrsg.) (2002): Teilhabe am Arbeitsleben – Arbeit und Beschäftigung für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen. Aktion Psychisch Kranke, Psychiatrie-Verlag, Bonn, pp 105-129
- Meyer, Peter C., Ricka, Regula (Hrsg.)(2005):* Wissenschaftliche Informationen zur psychischen Gesundheit in der Schweiz. Arbeitsbericht 7. Schweizerisches Gesundheitsobservatorium, Neuchâtel.
- OECD (2003):* Behindertenpolitik zwischen Beschäftigung und Versorgung. Frankfurt am Main (Europäisches Zentrum/Campus)
- Pärli, Kurt, Imhof, Edgar, Laupper, Ellen (2005):* Wirksamkeit und Wirkungen ausgewählter Massnahmen im Rahmen der fünften IV-Revision. Kurzstudie im Auftrag von AGILE - Behinderten-Selbsthilfe Schweiz. (Mit Anhang) Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz.
- Priens, Rienk, Heijdel, Wendy (2004):* Invalidenrenten infolge psychischer Beeinträchtigung. Zahlen- und Massnahmenvergleich in sechs Ländern. Forschungsbericht 7/05. BSV, Bern
- PVK (2005):* Faktoren des Rentenwachstums in der Invalidenversicherung. Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. (Parlamentarische Verwaltungskontrolle)
- Rehberg, Walter, Klingemann, Harald (2004):* Behinderung im Sozialstaat. Benachteiligung und Integration von drei Gruppen von behinderten Menschen in der Schweiz. Wissenschaftliche Kurzfassung. Projekt im Rahmen des NFP 45 "Probleme des Sozialstaats". Berner Fachhochschule/HSA Bern
- Staelin-Witt, Elke (2004):* Die beruflichen Merkmale von IV-Rentnerinnen und -Rentnern. In: Soziale Sicherheit CHSS 5/2004. Bern (BSV)
- van der Ploeg, Rick (2004):* Role of Employment in Transforming Disability into Ability: Learning from Dutch Mistakes. In: *Marin, Bernd, Prinz, Christopher, Queisser, Monika (Ed.)(2004):* Transforming Disability. Welfare Policies. Toward Work and Equal Opportunities. OECD/Ashgate