



Zweites mehrjähriges Forschungsprogramm zur Umsetzung des Invalidenversicherungsgesetzes (FoP2-IV)

Konzept vom 11. Dezember 2009

1	Ausgangslage	1
2	Themenfelder des zweiten Forschungsprogramms zur IV (FoP2-IV)	2
2.1	System	2
2.2	Akteure	3
	<i>Versicherte</i>	3
	<i>Arbeitgeber</i>	3
	<i>Institutionelle und weitere Akteure</i>	4
2.3	Evaluationen	4
	<i>Evaluation von Massnahmen der 4. und 5. IVG-Revision</i>	4
	<i>Prospektive Evaluationen/Modellentwicklung</i>	5
3	Organisatorisches	5
4	Ressourcen und Zeitplan	6
5	Abschluss erstes Forschungsprogramm FoP-IV	6

1 Ausgangslage

Mit der Lancierung des ersten mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung und zur Umsetzung des Invalidenversicherungsgesetzes (FoP-IV) mit der Laufzeit 2006-2009 hat die Invalidenversicherung ihre Wissensbasis verbreitern können. Die über 20 Projekten, welche von 21 Forschungsteams (Universitäre und Fachhochschul-Institute ebenso wie private Forschungsinstitute) durchgeführt worden sind, lieferten erstens Wissen über die Ursachen der Invalidisierung, über die Schnittstellen zu andern Sozialwerken oder die Anreizwirkungen und das Akteurverhalten in dieser Sozialversicherung. Zweitens wurde Grundlagewissen über die Invalidisierung aus psychischen Gründen erarbeitet. Und drittens wurden neuere Massnahmen des IVG evaluiert. Ein Synthesebericht über das gesamte Programm wird derzeit erarbeitet und sollte gegen Ende 2009 fertig gestellt sein.

Die Massnahmen der 4. und 5. IVG-Revision konnten im Rahmen des FoP-IV jedoch noch kaum evaluiert werden, da sich die Wirkung von Gesetzesänderungen bei den meisten Massnahmen mit erheblichem zeitlichen Verzug manifestiert. Nicht zuletzt deshalb ist es unerlässlich, dass ein Folgeprogramm die mit dem FoP-IV begonnene Erarbeitung einer Wissensbasis durch Forschungs- und Evaluationsaufträge fortsetzt.

Die folgende Zusammenstellung des Forschungsbedarfs schöpft erstens aus einem Brainstorming, das mit allen Bereichen des Geschäftsfelds IV des BSV in zwei Durchgängen durchgeführt wurde. Ergänzend wurden Ideen und Hinweise zum weiteren Forschungsbedarf aus den abgeschlossenen Forschungsprojekten des FoP-IV einbezogen. Dabei ist zu beachten, dass die hier vorgestellte Liste keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt: erstens kann und soll sie durch die Diskussion mit den relevanten Akteuren (IV-Stellen, Soundingboard, AHV/IV-Kommission) ergänzt werden und zweitens erfolgt die Bearbeitung des zweiten Programms wiederum quasi in „rollender Planung“, d.h. aktuelle und brennend wichtige Themen können relativ kurzfristig aufgenommen werden.

2 Themenfelder des zweiten Forschungsprogramms zur IV (FoP2-IV)

Die Suche nach einer einfachen und plausiblen Strukturierung hat uns dabei wieder auf die bereits im ersten Programm verfolgten Themenfelder gebracht: Waren es bei FoP-IV vier Themenblöcke (1. System/Makroperspektive, 2. Akteure und Anreize/Mikroperspektive, 3. Psychische Invalidisierung und 4. Evaluationen), schlagen wir nun drei Themenfelder vor (1. System, 2. Akteure, 3. Evaluationen). Dem Thema „psychisch bedingte Invalidisierung“ wird künftig unter den Makro- oder Mikroaspekten oder im Bereich der Evaluationen nachgegangen.

2.1 System

Im Themenfeld „System“ werden Systemfragen aus einer Makroperspektive betrachtet, also Fragen zum Funktionieren des IV-Systems, zu den Schnittstellen zwischen IV und anderen Teilsystemen der Sozialen Sicherheit, aber auch prospektive Fragestellungen wie Perspektiven eines grundlegenden Umbaus der IV.

Folgende Projektideen wurden zu diesem Themenfeld bisher vorgeschlagen:

«Eingliederung als gemeinsames Ziel mehrerer Akteure»

Klären, inwiefern die Abklärungsdienste der IV (sowohl Ärzte als auch Eingliederungsfachleute) auch anderen (Privat)Versicherern zur Verfügung gestellt werden könnten oder sollten. Umgekehrt ist die Auslagerung von Dienstleistungen an externe Stellen durch die IV-Stellen hinsichtlich des beruflichen Eingliederungserfolgs zu untersuchen.

«Personenbezogene Verläufe von Versicherten in verschiedenen Teilsystemen der sozialen Sicherheit»

Analyse der Verläufe von Menschen in Teilsystemen der Sozialen Sicherheit (z.B. „Vorgeschichte“ von Eintritt in das IV-System) sind zu analysieren um ein besseres Verständnis der dynamischen Aspekte unseres Systems zu erhalten [im Sinne einer Folgestudie zu SHIVALV].

«Systembedingte und strukturelle Anreizsituation (IV-Stellen)»

Die unterschiedliche strukturelle Einbettung von IV-Stellen in die kantonalen Versicherungslandschaften setzen spezifische Anreize. Desgleichen die föderalistischen Strukturen. Diese sind hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Effizienz der Verfahren und letztlich die IV-Quote zu untersuchen. Zudem sind IV-stellenexterne Bedingungen auf den beruflichen Eingliederungserfolg zu analysieren.

«Ausgestaltung der IV nach verschiedenen Alternativmodellen»

Es ist nach verschiedenen Modellen alternativer Ausgestaltung der IV unter Berücksichtigung des gesamten Sozialversicherungssystems zu recherchieren, und deren Potentiale für die Schweiz auszuloten: ausländische Beispiele wie befristete Renten mit Eingliederungsplan, Trennung der IV in einen Basis- und einen Zusatzplan (analog der Krankenversicherung), All-gemeine Erwerbsausfallversicherung, etc.

2.2 Akteure

In diesem Themenfeld geht es um die wichtigsten Akteure im System der Invalidenversicherung, um Motivationen, theoretische Anreize, die auf die Akteure wirken und das praktische Verhalten. Zum Schwerpunkt auf der Akteurgruppe der Versicherten, die bereits im ersten Programm im Zentrum standen, sollen im zweiten Programm verstärkt auch Arbeitgeber und institutionelle Akteure ins Blickfeld gerückt werden.

Versicherte

«Motivationsfaktoren für versicherte Personen»

Suche nach entscheidenden Faktoren hinsichtlich einer (Wieder)Eingliederung, dem Erfolg von Coping-Strategien bei Behinderungen, motivationsfördernden Faktoren.

«Analyse der Verläufe nach einem negativen Rentenentscheid»

Vergleiche verschiedener Verläufe von IV-Beantragenden mit und ohne erstmalige berufliche Ausbildung (Eba), mit oder ohne Rente. Es handelt sich dabei um ein Vertiefungsprojekt aus der SHIVALV-Studie (Fluder u.a.), indem nachzufragen ist, was mit den seit 2004 vermehrt abgelehnten Rentenbeantragenden geschehen ist. An derselben Studie anknüpfend ist vertiefend nach den Gründen für einen gleichzeitigen Bezug von Sozialhilfe und IV-Renten zu fragen.

«Anreizstrukturen für Versicherte zum Bezug oder Nichtbezug von IV-Leistungen»

Im Anschluss an die Studie über die wirtschaftliche Situation von IV-Rentnern (Wanner u.a.) ist, ausgehend vom Vorher-Nachher-Vergleich der Einkommen nach allfälligen (Fehl)Anreizen zu fragen.

«Prädiktoren zur frühzeitigen Erkennung von Invalidisierungsrisiken»

Dieses Projekt soll anknüpfend an die Dossieranalyse (Baer u.a.) und die Untersuchung von invalidisierungsfördernden und –hemmenden Faktoren (BASS) Hinweise für verschiedene potentiell präventive Massnahmen entwickeln. [Ein Projekt zur Erfassung von Frühindikatoren/Prädiktoren wird derzeit mit einem Krankenversicherer entwickelt]

«Die IV vor der Herausforderung spezieller Risikogruppen im Versichertenkollektiv»

Die IV-Statistik benennt spezielle Versichertengruppen, die ein höheres Risiko tragen, durch Invalidität aus dem Erwerbsarbeitsprozess auszuschneiden. Wie bereits für den Bereich Migration in drei Forschungsprojekten des ersten FoP-IV soll die Situation auch für andere Gruppen wie zum Beispiel Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene analysiert werden.

«Vertiefende Analysen nicht zielkonformer Leistungsbezüge in der IV»

Hier sind die Erfahrungen mit eingeleiteten Massnahmen gegen den IV-Missbrauch in ihrem Gesamtkontext zu analysieren: welche direkten und indirekten Auswirkungen haben sie und wo gibt es eventuell tote Flecken?

Arbeitgeber

«Motivationsfaktoren für Arbeitgebende beim Anstellen behinderter Personen»

Einstellungen von Arbeitgebern, ihre Erfahrungen und ihr Umgang mit „schwierigen“ Arbeitnehmenden, insbesondere psychisch Erkrankten sind zu erfassen und nach Faktoren zu suchen, die einer Integrationsmotivation von Arbeitgebenden förderlich sind. In diesem Zusammenhang wären auch Problemverläufe am Arbeitsplatz nachzuzeichnen und positive Faktoren zu identifizieren. [Im Zentrum eines neuen Projekts steht eine Arbeitgeberbefragung, die zumindest auf einen Teil der Fragen für den Fall der psychisch Erkrankten Resultate erwarten lässt.]

«Nutzen und Nutzung von Anreizstrukturen für Arbeitgebende»

Verschiedene Eingliederungsinstrumente (Job-Coach, finanzielle Anreize, Probeanstellungen etc.) und Informationsbemühungen sind hinsichtlich ihrer Nutzung durch Arbeitgebende zu hin-

terfragen und (vorsichtig) Kosten-Nutzen-Vergleiche anzustellen um festzustellen, welche Instrumente sich (allenfalls für welche Klientel) besser oder weniger gut eignen.

«Psychische Probleme am Arbeitsplatz (Arbeitgeberbefragung)»

Das Projekt, das bereits im Rahmen des FoP-IV aufgenommen wurde, erörtert den Umgang von Arbeitgebenden, Personaldiensten und Vorgesetzten mit Menschen, die psychische Probleme haben. In der Vorstudie wird eine Vollerhebung im Raum Nordwestschweiz durchgeführt, eine spätere Ausdehnung auf die gesamte Schweiz ist als Option vorgesehen.

Institutionelle und weitere Akteure

«Wirkungen struktureller bzw. organisatorischer Faktoren und wirkungsorientierter Steuerungssysteme»

Ein Vergleich der internen Organisationsstrukturen in den IV-Stellen ist hinsichtlich der Zielerreichung – in erster Linie des nachhaltigen Eingliederungserfolgs – anzustellen um Hinweise auf „good practice“ zu erhalten. Dabei ist auch die Zielkonformität von Indikatoren der statistikbasierten wirkungsorientierten Steuerung (WOS) zu analysieren. (Anders als das Projekt „Systembedingte und strukturelle Anreizsituation“ unter 2.1 ist hier auf die Binnenorganisation und die Prozesse zu fokussieren)

«Anreizstrukturen für IV-Institutionen»

An der Schnittstelle zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt bestehen eventuell institutionelle Barrieren. Es sollen Anreize identifiziert werden, welche die Durchlässigkeit des zweiten hin zum ersten Arbeitsmarkt beschränken, wobei sowohl die berufliche als auch die soziale Integration zu beachten ist.

«Förderung der Eingliederungsperspektive in der Psychiatrie»

Ein vorgeschlagenes Pilotprojekt versucht Modelle wie Supported Employment in der psychiatrischen Institution einzuführen. Dieser Prozess ist mit Blick auf förderliche oder hemmende Bedingungen für einen Mentalitätswandel beim betreuenden Personal begleitend zu evaluieren.

«Das Gewicht von RAD-Gutachten im Gerichtsverfahren»

Die RAD sind eingeführt worden, um versicherungsmedizinisch kompetente Abklärungen und Gutachten zu erhalten und gleichzeitig die Unabhängigkeit von den verantwortlichen IV-Stellen zu wahren. Es ist zu fragen, wie weit her es mit der Anerkennung der Berichte und Abklärungen der RAD durch die Gerichte steht. Zudem stellt sich die Frage, ob dank den zusätzlichen Ressourcen Beschwerden und Vernehmlassungen heute erfolgreicher bearbeitet werden können.

2.3 Evaluationen

In diesem Themenfeld steht die Evaluation von Massnahmen der 4. und 5. Revision des IVG im Zentrum. Zudem können hier prospektive Evaluationen, v.a. im Hinblick auf die 6. Revision aufgenommen werden.

Evaluation von Massnahmen der 4. und 5. IVG-Revision

«Evaluation der 5. IVG-Revision»

Die 5. Revision umfasst ein ganzes Bündel von Massnahmen. Entsprechend sind mehrere Evaluationen vorzusehen, die einzelnen dieser Massnahmen (bzw. ein paar ähnlichen) gezielt nachgehen. Dabei ist von folgenden Massnahmen – wobei noch Schwerpunkte zu setzen sind: Früherfassung (FE); Frühintervention (FI), Integrationsmassnahmen (IM), Arbeitsvermittlung (AV) und Einarbeitungszuschüsse (EAZ). Mittels der Wirkungsindikatoren ist nach der Wirkung auf bestimmte Zielgruppen, nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis der Massnahmen zu analysieren und zu fragen, inwiefern diese Massnahmen genügen und ob die berufliche Integration auch zu einer finanziellen Sanierung der Versicherung beiträgt. Bei der Analyse ist nach Faktoren für den Eingliederungserfolg zu fragen, insbesondere die Person des Eingliederungsverantwortlichen, Beziehungsaspekte zwischen versicherter Person und diesem etc. Schliesslich

lässt sich fragen, ob Hinweise bestehen, dass mit der 5. IVG-Revision nicht zielkonforme Leistungsbezüge bei der IV abgenommen haben.

«Evaluation von IIZplus (SH-IV-ALV-UV-Priv.Versicherungen etc.)»

Es ist zu fragen, ob IIZplus grundsätzlich funktionsfähig (Konzept- und Vollzugsevaluation) ist, ob es über die Phasen FE und FI hinaus wirksam ist und wie die Vereinbarung in der Praxis umgesetzt wird. Schliesslich ist nach dem Eingliederungserfolg zu fragen (Wirkungsevaluation). [Zu beachten ist dabei die noch laufende Evaluation von IIZ-MAMAC im Rahmen des FoP-IV sowie eine qualitative Evaluation von IIZ-MAMAC im Rahmen einer NFP-Studie]

«Qualität der medizinischen Abklärungen im Bereich der psychischen Erkrankungen»

Bezüglich der Arzt- und der RAD-Berichte sowie den Gutachten ist zu fragen, ob Inhalt und Qualität im Hinblick auf die Eingliederung hinreichen. Von einer IST-Analyse ausgehend ist die Qualität der Abklärung hinsichtlich des Kausalzusammenhangs zwischen Erkrankung und Erwerbslosigkeit zu hinterfragen. Die Implementierung entsprechender Leitlinien für die Abklärung sind zu evaluieren und schliesslich auch die Wirkungen. [Begleitend zur Entwicklung von Guidelines für die Abklärung psychischer Erkrankungen wurden mit der UPK Basel erste Vorstellungen zur Evaluierung andiskutiert]

Prospektive Evaluationen/Modellentwicklung

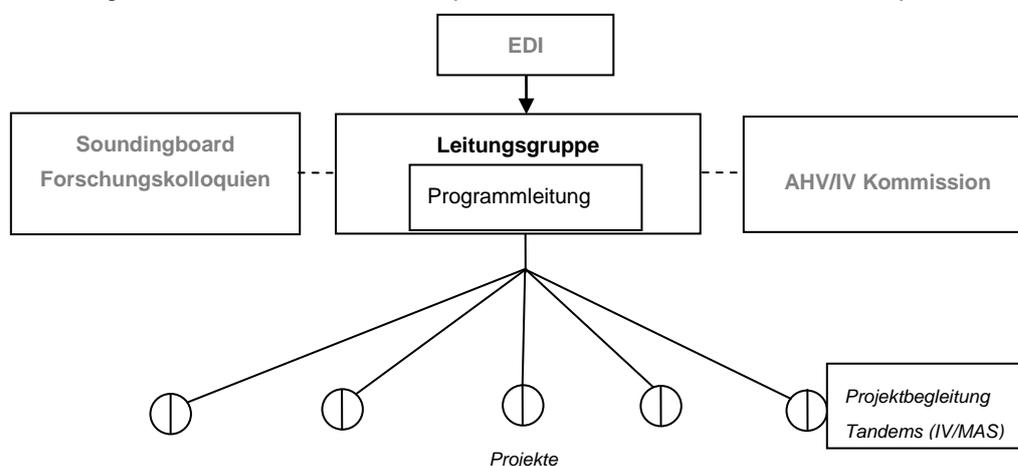
«Prospektive Evaluation einzelner in der 6. IVG-Revision vorgeschlagener Massnahmen»

Die Ausgangslage spezieller, von den Massnahmen der Revision potentiell betroffener Gruppen ist im Anschluss an die Studie zur wirtschaftlichen Situation von IV-Rentnern (Wanner u.a.) zu untersuchen. Ausgehend von der Analyse von Auswirkungen der Einführung der $\frac{3}{4}$ -Rente mit der 4. IVG-Revision sind Folgen einer Änderung der Bemessung des Invaliditätsgrads im Sinne einer Erhöhung des Schwellenwerts zu schätzen.

3 Organisatorisches

Das zweite Forschungsprogramm FoP2-IV wird analog zum ersten geleitet. Nach einem Umbau der Leitungsstrukturen in der Mitte des ersten Programms FoP-IV setzt sich die Leitungsgruppe aus den Bereichs-Verantwortlichen des Geschäftsfeldes IV im BSV sowie Vertreter/innen der Forschung zusammen. Ergänzt wird das Gremium im FoP2-IV durch eine Vertreterin oder einen Vertreter der IV-Stellenkonferenz ergänzt. Die kontinuierliche Verfolgung der laufenden Projekte wird durch ca. 6-8 Sitzungen pro Jahr gewährleistet.

Die unmittelbare Begleitung der Forschungs- und Evaluationsprojekte von der Konzeption über die Ausschreibung und die Abnahme von Zwischenberichten bis zur Abnahme des Schlussberichts und die Publikation des Berichts erfolgt durch die Projekt-Tandems, bestehend aus je einem/einer Vertreter/in des Geschäftsfeldes IV und des Bereichs Forschung und Evaluation der Abteilung MAS. Die Tandems ziehen punktuell interne und/oder externe Expert/innen bei.



Der Einbezug weiterer Akteure (andere Bundesämter, Vertretungen der Kantone, Sozialpartner und Behindertenorganisationen) erfolgt einerseits direkt auf Projektebene durch Beizug als Expert/innen in die Begleitgruppen, andererseits durch die AHV/IV-Kommission und Institutionen bzw. Konferenzen wie Soundingboard oder Forschungskolloquien. Funktionen eines solchen Einbezugs sind der gegenseitige Informationsaustausch, die Vernetzung der Forschung und das Vermeiden von Doppelspurigkeiten oder Toten Flecken.

4 Ressourcen und Zeitplan

Im hier skizzierten dreijährigen Programm ist mit etwa zwanzig bis fünfundzwanzig realisierten Projekten zu rechnen. Die Programmkosten werden mit **3 Mio. CHF (Kostendach)** veranschlagt. Sie enthalten neben den Projektkosten die Kosten für die Programmleitung seitens des Bereichs FuE.

Neue Projekte (vgl. Abschnitt 2) können unmittelbar nach Genehmigung des Programms Anfang 2010 aufgenommen werden. Die Projekte werden, wie im ersten Programm, sequentiell lanciert. Es ist wiederum vorgesehen, in einem Synthesebericht per Ende 2012 die wichtigsten Erkenntnisse zusammenzufassen und somit den Forschungsfortschritt zu dokumentieren.

5 Abschluss erstes Forschungsprogramm FoP-IV

Sechs Projekte des ersten Forschungsprogramms werden nicht per Ende 2009 abschliessen. Sie werden im Rahmen des FoP2-IV weitergeführt und abgeschlossen. Es handelt sich dabei um folgende Projekte:

- «Berufliche Integration von Personen mit psychischen Beschwerden» (Laufdauer 1. Teil bis Anfang 2010),
- «Evaluation IIZ-MAMAC» (Laufdauer bis Sommer 2010),
- «Evaluation der praktischen Ausbildung PrA» (Laufzeit bis Frühjahr 2010),
- die Projektunterstützung für das NF-Projekt «Berufliche Wiedereingliederung nach Arbeitsunfähigkeit» (Laufzeit bis Frühjahr 2012),
- «Psychische Probleme am Arbeitsplatz» (Laufzeit bis Ende 2010) sowie
- «Evaluation der Einführung von Leitlinien zur Begutachtung von psychischen Behinderungen» (Laufzeit bis Ende 2010).

Von den für das Programm FoP-IV bewilligten 3 Mio. CHF werden bis Ende 2009 knapp 2 Mio. CHF ausbezahlt sein. Dies ist in erster Linie auf die längere Laufdauer der erwähnten Projekte, aber auch darauf zurückzuführen, dass für das erste Programm keine Personalkosten für die Programmleitung und Projektbegleitung geltend gemacht wurden. Um die sechs Projekte finanzieren zu können, wird eine Übertragung von 500'000.- CHF aus dem ersten Programm beantragt.

Wim /11.12.09