

Evaluation der Arbeitsvermittlung in der Invalidenversicherung: Bericht im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV)

Guggisberg, Jürg; Egger, Theres; Künzi, Kilian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Guggisberg, J., Egger, T., & Künzi, K. (2008). *Evaluation der Arbeitsvermittlung in der Invalidenversicherung: Bericht im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV)*. (Beiträge zur Sozialen Sicherheit). Bern: Eidgenössisches Département des Innern (EDI) Bundesamt für Sozialversicherung (BSV); Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-376230>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

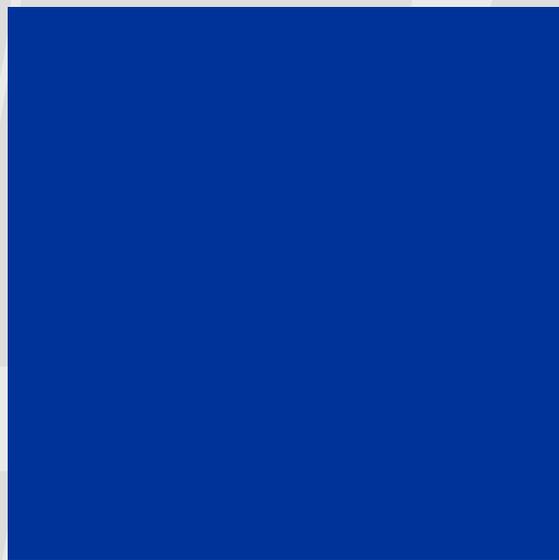
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Bericht im Rahmen des mehrjährigen
Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV)*

Evaluation der Arbeitsvermittlung in der Invalidenversicherung

Forschungsbericht Nr. 2/08



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédérale des assurances sociales OFAS

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten sowie Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

Autoren/Autor/innen: Jürg Guggisberg, Theres Egger, Kilian Künzi
BASS Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
Konsumstrasse 20
3007 Bern
Tel. +41 (0) 31 380 60 80 / Fax +41 (0) 31 398 33 63
E-mail: info@buerobass.ch
Internet: www.buerobass.ch

Auskünfte: Markus Buri
Abteilung Mathematik Analysen Statistik
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern
Tel. +41 (0) 31 322 91 35
E-mail: markus.buri@bsv.admin.ch

ISBN: 3-909340-56-3

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –
unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares
an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.

Vertrieb: BBL, Vertrieb Publikationen, CH - 3003 Bern
<http://www.bundespublikationen.admin.ch>

Bestellnummer: 318.010.2/08 d

Forschungsprogramm FoP-IV

Schlussbericht

Evaluation der Arbeitsvermittlung in der Invalidenversicherung

BASS Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
Jürg Guggisberg, Theres Egger, Kilian Künzi

Bern, März 2008

Vorwort des Bundesamts für Sozialversicherungen

Die Arbeitsvermittlung ist keine neue Aufgabe der IV-Stellen, doch ihre Bedeutung hat mit der 4. und 5. IV-Revision, die konsequent den Grundsatz der „Eingliederung statt Rente“ durchsetzen wollen, stark zugenommen. Dies stellt hohe Ansprüche an die Betroffenen, an Unternehmen und an die IV-Stellen, die diesen Prozess anleiten und unterstützen sollen. Entsprechend wurde zusätzliches qualifiziertes Personal in den IV-Stellen angestellt und die Prozesse wurden vermehrt auf die Bedürfnisse der beruflichen Eingliederung ausgerichtet.

Bereits vor Inkrafttreten der 5. Revision war es für das BSV wichtig zu wissen, wie erfolgreich die Arbeitsvermittlung in der IV ist, welche Faktoren den Erfolg beeinflussen und wie die Arbeitgebenden die Vermittlungskompetenzen der IV-Stellen einschätzen. Im Rahmen des Forschungsprogramms zur IV (FoP-IV) wurde deshalb die Evaluation der Arbeitsvermittlung der IV auf dem Stand vor der 5. Revision aufgenommen. Der vorliegende Bericht ist insofern eine „Nullmessung“. Mit den Monitoringinstrumenten und einer möglichen Wiederholung der Evaluation, wenn die Wirkungen der 5. IVG-Revision richtig zu greifen begonnen haben, soll der Erfolg weiterhin gemessen und unterstützt werden.

Das Resultat der Evaluation stimmt insgesamt optimistisch: Der Erfolg der Arbeitsvermittlung hängt viel weniger von „äusseren Faktoren“ (wirtschaftliches Umfeld etc.) ab als von „inneren“, die von den IV-Stellen beeinflusst werden können, wie die Organisationsstrukturen der IV-Stellen, die Kompetenz des Personals, der Auf- und Ausbau von Arbeitgebernetzen und ein eher grosszügiger Zugang zu beruflichen Massnahmen. Die Forschenden kommen entsprechend zum Schluss, dass sich Investitionen in diesen Bereich lohnen und das Eingliederungspotential noch nicht ausgeschöpft ist. Erfreulich ist auch das mehrheitlich positive Image, das die IV-Stellen bei den befragten Arbeitgebenden geniessen. Daran gilt es sicherlich anzuknüpfen. Ein gut ausgebautes und intensiv bewirtschaftetes Kontaktnetz zu Arbeitgebenden erweist sich als ausgeprägter Erfolgsfaktor für die berufliche Eingliederung. Umstrittener sind demgegenüber die auch von den Autoren erwähnten Arbeitgeberanreize, zeigen sich doch zumindest die Einarbeitungszuschüsse als noch wenig praxistauglich. Die Diskussion über einfachere Lösungen ist sicherlich angebracht.

Verbesserungsbedarf wird in der Studie vor allem bei einer noch konsequenteren Ausrichtung der Prozesse auf die Reintegration mit allen organisatorischen Konsequenzen gesehen und auf die Vereinfachung administrativer Formalitäten geortet. Dass sich gemäss Einschätzung der Studie auch bei Ausschöpfung aller Massnahmen ein Teil der Versicherten nicht beruflich eingliedern lässt, steht ausser Frage. Doch das Eingliederungspotential ist heute noch lange nicht erreicht.

Alard du Bois-Reymond

Vizedirektor

Leiter Geschäftsfeld Invalidenversicherung

Martin Wicki

Programmleiter FoP-IV

Abteilung Mathematik, Analysen Statistik

Préface de l'Office fédéral des assurances sociales

Si le placement n'est pas une tâche nouvelle pour l'assurance-invalidité, son importance s'est nettement accentuée avec la 4^e et la 5^e révision de l'AI, dont l'un des objectifs était d'imposer le principe selon lequel « la réadaptation prime la rente ». Cette mission pèse sur les personnes concernées, les entreprises et les offices AI. Chargés de lancer le processus et de le soutenir, ceux-ci sont ont d'ailleurs engagé du personnel supplémentaire et axé davantage leurs processus sur les besoins de la réadaptation professionnelle.

Avant même l'entrée en vigueur de la 5^e révision, l'OFAS avait jugé nécessaire de connaître le taux de réussite des services de placement dans l'AI, les facteurs clés de ce succès et l'appréciation que les employeurs portent sur les compétences des offices AI dans ce domaine. Une évaluation du placement avant la 5^e révision a ainsi été lancée dans le cadre du programme de recherche sur l'AI (PR-AI). Elle a débouché sur le présent rapport, qui peut donc être considéré comme une mesure zéro. Les instruments de monitoring et une éventuelle répétition de l'évaluation, quand la révision aura véritablement commencé à déployer ses effets, devraient permettre de mesurer le succès et de le consolider.

Globalement, les résultats de la présente évaluation sont optimistes : la réussite du placement dépend bien moins de « facteurs externes » aux offices AI (contexte économique, etc.) que de « facteurs internes », sur lesquels les offices AI peuvent agir, comme leur structure organisationnelle, la compétence du personnel, la mise sur pied et le développement d'un réseau d'employeurs, ou l'octroi généreux de mesures d'ordre professionnel. Les chercheurs concluent par conséquent qu'il vaut la peine d'investir dans ce domaine et que le potentiel de réadaptation n'est pas encore épuisé. Autre point réjouissant – et avantage dont il s'agirait de tirer parti –, les offices AI jouissent d'une image généralement positive auprès des employeurs. Un réseau de contacts avec ces derniers, bien développé et bien géré, constitue le principal facteur de réussite pour la réadaptation professionnelle. Par contre, les mesures incitatives à leur intention, également mentionnées par les auteurs, s'avèrent encore peu adaptées en pratique, du moins l'allocation d'initiation au travail. La recherche de solutions plus simples serait souhaitable.

D'après l'enquête, le meilleur moyen d'améliorer les résultats serait de focaliser encore plus systématiquement l'ensemble des processus sur la réinsertion, avec toutes les conséquences qui en découlent pour l'organisation, et de simplifier les formalités administratives. Il n'en reste pas moins que, quelles que soient les mesures prises, réinsérer professionnellement tous les assurés est impossible. Mais le potentiel de réadaptation n'est encore pas épuisé, et de loin.

Alard du Bois-Reymond

Vice-directeur

Chef du domaine Assurance-invalidité

Martin Wicki

Responsable du programme PR-AI

Division Mathématiques, analyses et statistiques

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Il collocamento non è certo un nuovo compito degli uffici AI, ma la sua importanza è notevolmente aumentata con la 4a e la 5a revisione AI, che mirano ad imporre sistematicamente il principio della "priorità dell'integrazione sulla rendita". La decisa sterzata è molto impegnativa per le persone interessate, per le aziende e in particolare per gli uffici AI, che devono avviare il processo e sostenerlo. Questi ultimi hanno assunto personale qualificato supplementare e orientato maggiormente i loro processi sui bisogni dell'integrazione professionale.

Già prima dell'entrata in vigore della 5a revisione AI per l'UFAS era importante sapere quale fosse il successo del collocamento, quali fattori vi influissero e in che modo i datori di lavoro valutassero le competenze degli uffici AI nel settore. Nel quadro del programma di ricerca concernente l'AI (PR-AI) era stata quindi avviata una valutazione del servizio di collocamento qual era prima della 5a revisione AI. In questo senso il presente rapporto costituisce un bilancio iniziale della situazione. Un monitoraggio ed eventualmente una ripetizione della valutazione quando la 5a revisione AI avrà veramente iniziato a produrre i suoi effetti dovranno permettere di misurare il successo e di sostenerlo.

Complessivamente i risultati della valutazione inducono nell'ottimismo: il successo del collocamento dipende non tanto da fattori esterni (contesto economico ecc.) quanto da fattori interni, che possono quindi essere influenzati dagli uffici AI (struttura organizzativa degli uffici AI, competenze del personale, creazione e sviluppo di una rete di relazioni con i datori di lavoro e accesso piuttosto ampio ai provvedimenti professionali). I ricercatori giungono quindi alla conclusione che vale la pena investire in questo settore e che il potenziale d'integrazione non è ancora sfruttato pienamente. Altra e non trascurabile nota lieta è l'immagine perlopiù positiva di cui godono gli uffici AI presso i datori di lavoro interpellati. Una rete di relazioni con i datori di lavoro sviluppata e ben gestita costituisce un fattore di riuscita molto importante per l'integrazione professionale. Sono invece meno convincenti gli incentivi per i datori di lavoro - in particolare gli assegni per il periodo d'introduzione -, che si rivelano ancora poco utili nella pratica. Sarebbe senz'altro opportuna una discussione per trovare soluzioni più semplici.

Stando allo studio, il miglior modo per migliorare i risultati sarebbe di orientare in modo ancora più sistematico i processi sulla reintegrazione (con tutte le conseguenze che ne risultano per l'organizzazione) e sulla semplificazione delle formalità amministrative. È comunque fuori discussione che, anche sfruttando al meglio tutti i provvedimenti, una parte degli assicurati non potrà essere integrata in una professione. Attualmente, però, le potenzialità sono ben lungi dall'essere sfruttate appieno.

Alard du Bois-Reymond

Vicedirettore

Capo Ambito Assicurazione invalidità

Martin Wicki

Responsabile del programma PR-AI

Divisione Matematica, analisi e statistica

Foreword by the Federal Social Insurance Office

Job placement is nothing new to the IV offices, but it accounts for a larger part of their work since the 4th and 5th IV Revisions, introduced to ensure the systematic application of the “integration before a pension” principle. This places considerable pressure on the individuals concerned, on companies, and on the IV offices which are in charge of guiding and keeping this process on track. Consequently, the IV offices have employed more staff, while procedures have been re-designed to focus more strongly on the demands of professional integration.

Even before the 5th IV revision came into effect, the FSIO had been particularly interested in the effectiveness of IV job placement activities, the factors behind the success of such measures and how employers rate the placement expertise of the IV offices. The IV research programme (FoP-IV) therefore featured an assessment of the effectiveness of IV job placement activities prior to the 5th Revision. In this regard, the present report can be considered as an evaluation of the “starting point”. The success of IV offices should be tracked and boosted further by the use of monitoring instruments and a possible re-assessment as soon as the impact 5th IV revision can truly be felt.

The available findings are by and large positive: IV job placement success depends much less on external factors, such as the overall state of the economy, than on internal ones, i.e. on factors which the IV offices can influence - such as their organisational structure, staff expertise, the creation and development of employer networks and more flexible access to occupational measures. The authors of the report conclude that investment in this area is worthwhile and that there remains further potential for integration of IV pension claimants. Another encouraging finding is the positive rating of IV offices by the majority of the employers that participated in the survey. This offers scope for further development, as a well-developed and well-managed employer network is a decisive factor in the success of professional integration measures. However, as the authors also mention, the effectiveness and feasibility of employer incentives, especially initial skill adaptation grants, remains to be confirmed. Simpler solutions might have to be envisaged.

The report also identifies areas with potential improvement. In particular, the job placement process should focus still more on reintegration, with all the organisational changes this would entail. Furthermore, some administrative formalities could usefully be pared down. The study also confirms that the professional integration of a certain share of the insured will be impossible even after all measures have been exhausted. This incontrovertible fact notwithstanding, much still remains to be achieved in order to exploit the full integration potential of IV claimants.

Alard du Bois-Reymond
Vice Director
Head of Invalidity Insurance

Martin Wicki
Head of the FoP-IV research programme
Mathematics, Analysis and Statistics Department

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Inhaltsverzeichnis | I |
| Zusammenfassung | V |
| Résumé | IX |
| Riassunto | XIII |
| Summary | XVII |
| Tabellen und Abbildungen | XXI |
| Abkürzungsverzeichnis | XXIII |
| Teil 1: Einleitung | 1 |
| 1 Ausgangslage, Zielsetzungen und Fragestellungen | 1 |
| 1.1 Schnittstellen zu laufenden Veränderungsprozessen in der Invalidenversicherung und Anpassung der Evaluation | 2 |
| 1.2 Ausrichtung und Aufbau der Evaluation | 4 |
| 1.3 Aufbau des Berichts | 7 |
| Teil 2: Statistische Analysen | 9 |
| 2 Erklärung des Eingliederungserfolgs | 9 |
| 2.1 Wie wird der Eingliederungserfolg definiert und gemessen? | 9 |
| 2.2 Ein Wirkungsmodell zur Erklärung des Eingliederungserfolgs | 13 |
| 2.2.1 IV- stellenexterne Faktoren | 14 |
| 2.2.2 IV-stelleninterne Faktoren | 14 |
| 2.3 Das Modell wird operationalisiert | 15 |
| 2.3.1 Vorgehen und verwendete statistische Methoden | 17 |
| 2.3.2 Ergebnisse der Modellschätzungen | 19 |
| 2.4 Schlussfolgerungen aus der statistischen Analyse | 25 |
| Teil 3: Qualitative Analysen | 29 |
| 3 Vertiefungsanalysen in fünf ausgewählten IV-Stellen | 29 |
| 3.1 Einleitung und Übersicht | 29 |
| 3.1.1 Zur Auswahl der Kantone | 29 |
| 3.1.2 Durchführung und Auswertung der Gespräche | 30 |
| 3.2 Strukturen und Prozesse | 31 |
| 3.2.1 IV-Stellen im Umbruch | 31 |

| | | |
|-------|--|-----------|
| 3.2.2 | Abklärungs- und Eingliederungsprozess | 33 |
| 3.2.3 | Rahmenbedingungen der Arbeitsvermittlung | 39 |
| 3.2.4 | Erfolgsfaktor Personal | 41 |
| 3.3 | Zusammenarbeit mit den Versicherten | 43 |
| 3.3.1 | Zuweisungspraxis und Versichertenprofil | 43 |
| 3.3.2 | Schlüsselfaktoren bei der Arbeit mit Versicherten | 45 |
| 3.3.3 | Strategien und Angebote der IV-Stellen | 49 |
| 3.4 | Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern | 52 |
| 3.4.1 | «Der Arbeitgeber» - Ausgangslage, Erwartungen und Einstellungen | 52 |
| 3.4.2 | Schlüsselfaktoren bei der Arbeit mit den Arbeitgebern | 54 |
| 3.4.3 | Strategien und Angebote der IV-Stellen | 56 |
| 3.5 | Zusammenarbeit mit Dritten | 62 |
| 3.6 | Erfolg und «Erfolgsrezept» | 64 |
| 3.7 | Schlussfolgerungen | 65 |
| | Teil 4: Unternehmungsbefragung | 69 |
| 4 | Qualität der Leistungen aus der Sicht der Unternehmenden | 69 |
| 4.1 | Einleitung | 69 |
| 4.2 | Ergebnisse | 71 |
| 4.2.1 | Unternehmensspezifische Merkmale und Charakterisierung der Kontakte | 71 |
| 4.2.2 | Image der Arbeitsvermittlung | 74 |
| 4.2.3 | Erwerb von Kenntnissen und Veränderung von Einstellungen und Verhalten der Arbeitgebenden durch die Zusammenarbeit mit der IV | 77 |
| 4.2.4 | Verbesserungspotential aus der Sicht der Unternehmen | 82 |
| 4.3 | Schlussfolgerungen aus der Unternehmensbefragung | 84 |
| | Teil 5: Die Invalidenversicherung im Wandel – eine Gesamtschau | 87 |
| 5 | Schlussfolgerungen der Gesamtevaluation | 87 |
| 5.1 | Zur Ausgangslage | 87 |
| 5.1.1 | Die Invalidenversicherung im Umbruch | 87 |
| 5.1.2 | Die IV-Stellen in unterschiedlichen Phasen des Veränderungsprozesses | 88 |
| 5.2 | IV-stellenexterne Bedingungen spielen zum jetzigen Zeitpunkt zur Erklärung des Eingliederungserfolgs nur eine untergeordnete Rolle | 89 |
| 5.3 | Eine konsequente innerbetrieblich Ausrichtung auf die berufliche Eingliederung erhöht die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen | 90 |

| | |
|---|-----|
| 5.3.1 Einsatz und Steuerung der Personalkapazitäten | 91 |
| 5.3.2 Im Zweifelsfalle in die berufliche Eingliederung? | 93 |
| 5.3.3 Interdisziplinarität als Vorteil | 94 |
| 5.3.4 Das Potential bei den Arbeitgebenden ist noch nicht ausgeschöpft | 95 |
| 5.3.5 Zusammenarbeit mit externen Stellen und dem RAV | 95 |
| 5.4 Drei Herangehensweisen zur Ausgestaltung des Rentenabklärungs- und Eingliederungsprozesses | 96 |
| 5.5 Beurteilung der Daten und zukünftiges Monitoring | 98 |
| 5.6 Schlussbemerkungen und Ausblick | 99 |
| Literaturverzeichnis | 101 |
| Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen (Stand 4. IV-Revision) | 103 |
| Anhang 2A: Vorstellung der verfügbaren erklärenden Grössen und Hypothesen | 112 |
| Anhang 2B: Ergänzende Tabellen zum Wirkungsmodell | 129 |
| Anhang 3: Ergänzende Tabellen zur Arbeitgeberbefragung | 130 |

Zusammenfassung

Das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (Büro BASS AG) erhielt vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) den Auftrag, die Arbeitsvermittlung der Invalidenversicherung (IV) zu evaluieren. Der Evaluationsauftrag umfasst die Analyse des Vollzugs und der Wirkungen der beruflichen Massnahmen auf die Adressaten und Endbegünstigten unter den gesetzlichen Rahmenbedingungen der 4. IV-Revision. Gegenstand der Evaluation sind demnach *nicht* die mit der 5. IV-Revision eingeführten neuen Eingliederungsinstrumente und die erneute Ausweitung des Anspruchs auf Eingliederungsmassnahmen. Mit der Evaluation wird die Situation der IV-Stellen im Bereich der beruflichen Eingliederung vor dem Inkrafttreten der 5. IV-Revision dargestellt.

Der Bericht enthält vier Ergebnisteile. Im *ersten Teil* wird ein Wirkungsmodell entwickelt, mit dem der Eingliederungserfolg der IV-Stellen mit Hilfe von statistischen Methoden erklärt werden kann. Im *zweiten Ergebnisteil* stehen die konkreten Organisationsstrukturen, Abläufe, Ressourcen und Instrumente der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen im Zentrum des Interesses. Dazu haben wir in fünf IV-Stellen Gespräche mit der IV-Stellenleitung und der Bereichsleitung der beruflichen Eingliederung einerseits und mit Eingliederungsfachleuten im Bereich Arbeitsvermittlung andererseits geführt. Bei den vertiefenden qualitativen Analysen steht nicht den Aspekt des «Wettbewerbs» zwischen den IV-Stellen ins Zentrum, sondern die Suche nach «best practice», dem «Lernen von den anderen». Im *dritten Ergebnisteil* gehen wir auf die Resultate einer von uns durchgeführten Befragung von Unternehmen, die mit der IV-Arbeitsvermittlung ihres Kantons in Kontakt standen, ein. Sie geben Auskunft über die Beurteilung der Qualität der Leistungen der Invalidenversicherung aus der Sicht der Unternehmenden. Im *letzten Teil* werden die wichtigsten Ergebnisse der durchgeführten Evaluation noch einmal aufgegriffen und die entsprechenden Schlussfolgerungen daraus gezogen.

Im Folgenden werden die aus unserer Sicht wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen in stark verkürzter Form vorgestellt. Wir verweisen darauf, dass jeder Ergebnisteil eine Zusammenfassung der entsprechenden Ergebnisse und Schlussfolgerungen enthält. Die nachfolgenden Ergebnisse und Schlussfolgerungen werden im letzten Kapitel des Berichts kommentiert.

Ausgangslage: Die Invalidenversicherung im Wandel

- Die Invalidenversicherung ist bestrebt, sich weg von einer Rentenversicherung mit einer Versicherungsmentalität hin zu einer Eingliederungsversicherung mit einer Dienstleistungskultur zu bewegen. Die 5. IV-Revision hat dem Umbau einen spürbaren Schub verliehen. Die angestrebte Neuausrichtung hat ihre Schatten vorausgeworfen und in den IV-Stellen bereits in den letzten Jahren zu organisatorischen Anpassungen geführt. Die einzelnen IV-Stellen stehen in unterschiedlichen Phasen dieses Veränderungsprozesses.

Der Eingliederungserfolg kann durch die IV-Stellen positiv beeinflusst werden

- IV-Stellen in einem für die Arbeitsvermittlung potentiell schwierigen Umfeld (hohe Arbeitslosigkeit, hoher Anteil an Ausländer/innen, städtische Gebiete, etc.) sind bei der beruflichen Eingliederung nicht weniger erfolgreich als IV-Stellen in einem potentiell günstigen Umfeld. Der berufliche Eingliederungserfolg der IV-Stellen kann heute zu einem grossen Teil mit IV-stelleninternen Faktoren erklärt werden.

- Mit einer konsequenten Ausrichtung der innerbetrieblichen Strukturen und Prozesse auf die Bedürfnisse der beruflichen Eingliederung und einem zielgesteuerten Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes kann die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen gesteigert werden.

Erfolgsfaktor Personal

- Die IV-Stellen verfügen insgesamt über gut qualifizierte Arbeitsvermittler/innen. Der erste Erfolgsfaktor ist die richtige Arbeitsermittlerin bzw. der richtige Arbeitsvermittler mit dem richtigen Profil.
- Je mehr personelle Ressourcen vom Total der verfügbaren Ressourcen für den Bereich der beruflichen Eingliederung eingesetzt werden, um so erfolgreicher sind die IV-Stellen bei der beruflichen Eingliederung.
- Der Einsatz von Zielvorgaben für die Steuerung der Mitarbeitenden der Arbeitsvermittlung erhöht den Erfolg bei der beruflichen Eingliederung.

Optimierung der innerbetrieblichen Arbeitsabläufe

- Flexibilität gegen aussen bedingt auch Flexibilität im Innern. Ein Ausbau der Kompetenzen der Arbeitsvermittler/innen und kurze innerbetriebliche Entscheidungswege sind dazu ein Mittel. IV-Stellen, die im Regelfall im Prozessverlauf die versicherte Person durch ein interdisziplinär zusammengesetztes Team der Arbeitsvermittlung zuweisen, sind bei der beruflichen Eingliederung erfolgreicher.
- Je mehr Personen - gemessen am Anteil der Neuanmeldungen - innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Neuanmeldung berufliche Massnahmen zugesprochen erhalten, um so höher ist die Erfolgsquote bezüglich der beruflichen Eingliederung.
- Bei der Ausgestaltung des Rentenabklärungs- und Eingliederungsprozesses lassen sich bei den fünf von uns besuchten IV-Stellen drei idealtypische Modelle beschreiben: (1) «Sequentielles Vorgehen - Rentenentscheid vor Arbeitsvermittlung», (2) «Teilweise paralleles Vorgehen - Medizinische Abklärung vor Arbeitsvermittlung» und (3) «Paralleles Vorgehen - Gespräch vor Akten». Die Vertreter/innen der Modelle führen verschiedene Argumente auf, weshalb mit «ihrem» Verfahrensmodell die Eingliederungschancen erhöht werden.

Eine verstärkte direkte Zusammenarbeit mit den Unternehmen lohnt sich und wird von den Unternehmen positiv bewertet

- Mit einem zielgesteuerten Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes kann die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen gesteigert werden. Gestützt durch die höhere Wirksamkeit in IV-Stellen mit ausgebauten Kontaktnetzen und vertieften Kenntnissen des Arbeitsmarktes scheint insgesamt das Potential bei den Arbeitgebenden noch nicht ausgeschöpft zu sein.
- Die direkte Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und der IV-Arbeitsvermittlung wird von einer grossen Mehrheit der befragten Unternehmen insgesamt als positiv bewertet. Ausdruck davon ist u.a. das mehrheitlich positive Image, das die IV-Arbeitsvermittlung bei den betroffenen Unternehmen hat.
- Den IV-Stellen gelingt es gut, die IV-Stelle als Kompetenz- und Dienstleistungszentrum zu positionieren und ein Vertrauensverhältnis zu den Arbeitgebenden aufzubauen. Die grosse Mehrheit der kontaktierten Unternehmen kennt aufgrund der Kontakte die Möglichkeiten und Dienstleis-

tungen der IV im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung besser und weiss, an wen sie sich wenden muss, wenn eine Mitarbeiterin/ein Mitarbeiter gesundheitliche Probleme hat, die zu einer Invalidität führen könnte. Bei Unklarheiten oder Fragen rund um die Invalidenversicherung wird der Kontakt zur IV-Stelle nach den ersten Kontakterfahrungen häufiger als früher gesucht.

- Trotz dem grundsätzlich positiven Zeugnis, welches die von den IV-Stellen kontaktierten Unternehmen der IV im Bereich der Arbeitsvermittlung ausstellen, gibt es aus der Sicht der Auskunftspersonen in verschiedenen Bereichen noch *Verbesserungspotential*. Insgesamt steht der Wunsch nach einfacheren administrativen Formalitäten an erster Stelle aller Nennungen (38%).
- Obwohl die IV-Stellen zum Auf- und Ausbau des Kontaktnetzes zu den Arbeitgebenden nicht über gleich viel eigenes Erfahrungswissen verfügen, scheint die Qualität der erbrachten Leistungen nicht davon beeinträchtigt zu werden. Dieser Befund ist erfreulich. Zeigt er doch, dass auch IV-Stellen, die eben erst begonnen haben, die Kontakte zu den Arbeitgebenden zu intensivieren, qualitativ gute Leistungen erbringen können.

Schlussbemerkungen und Ausblick

- Die Ergebnisse zeigen, dass die IV-Stellen in der Lage sind, die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen zu steigern. Dies erachten wir als grundsätzlich positiv. Es zeigt auf, dass für die Invalidenversicherung im Bereich der beruflichen Eingliederung noch Potential vorhanden ist, das mit geeigneten Massnahmen ausgeschöpft werden kann. Dafür müssen die Strukturen und Prozesse innerhalb der IV-Stellen neu gestaltet und angepasst werden. Die für eine erfolgreiche berufliche Eingliederung notwendige Flexibilität gegen aussen bedingt eine neue Flexibilität gegen innen. Eine grosszügige Ausgestaltung der Einleitungspraxis von beruflichen Massnahmen, interdisziplinär zusammengesetzte Arbeitsteams mit kurzen Entscheidungswegen, die Steuerung der Mitarbeitenden durch Zielvorgaben und ein offensiver Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes sind mögliche Massnahmen, die in ihrem Zusammenspiel zu den erwünschten Resultaten führen können.
- Gelingt es der Invalidenversicherung, die Bedingungen für eine erfolgreiche berufliche Wiedereingliederung zu optimieren, profitieren davon nicht nur die Betroffenen mit verbesserten Chancen zur Wiedereingliederung, sondern auch die Versicherung als Institution. Wenn, wie gezeigt werden konnte, mit einer konsequenten Ausrichtung der Invalidenversicherung auf die Bedürfnisse der beruflichen Eingliederung die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen gesteigert werden kann, kann sich dies für die Invalidenversicherung auch finanziell lohnen. Die Chancen stehen gut, dass die für die Neuausrichtung allfallenden Mehrausgaben durch zukünftige Einsparungen bei den Renten mehr als kompensiert werden können.
- Aus den in den IV-Stellen geführten Gesprächen gibt es Hinweise, dass zwischen der stärkeren Ausrichtung auf die berufliche Eingliederung und der Entwicklung der Neurentenquote ein Zusammenhang besteht. Weil die Wirkung der verstärkten Ausrichtung auf die berufliche Eingliederung auf die Entwicklung der Neurenten zeitverzögert eintritt und zum Zeitpunkt der Evaluation nur Daten für das Jahr 2006 verfügbar waren, konnte diese Aussage mit Hilfe von statistischen Methoden nicht überprüft werden. In Zukunft sollte dies, auch durch die verbesserte Datenlage, die sich durch die Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung und eines Qualitätsmanagementsystem ergibt, jedoch möglich sein.

- Auch unter Berücksichtigung der grundsätzlich positiven Befunde zur Arbeit der IV-Stellen im Bereich der beruflichen Eingliederung ist es fraglich, ob mit einem Ausbau der Ressourcen und einer Erweiterung des Instrumentenkastens letztlich das Eingliederungsziel für eine Mehrheit der Klient/innen erreicht werden kann. Es drängt sich daher auf, den Blick über das System der IV hinaus auszuweiten und zu fragen, welche Alternativen bzw. Ergänzungen zu den Eingliederungsbestrebungen der IV bestehen, die das Ziel, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen nachhaltig in die Arbeitswelt zu integrieren, unterstützen. Es dürfte unbestritten sein, dass hierfür eine verstärkte Einbindung der Arbeitgeber unabdingbar ist. Auf internationaler Ebene wird dahingehend diskutiert, ergänzend zu den Eingliederungsbestrebungen der Institutionen der sozialen Sicherheit (Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe), Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsgrundsätze zu etablieren. Erfahrungen mit entsprechenden Richtlinien zeigen beispielsweise für gewisse Länder der EU und der USA, dass dadurch betriebliche Initiativen zum Disability-Management und das Konzept der Unterstützten Beschäftigung («Supported Employment») gefördert werden, die sich für die Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung als erfolgreich erwiesen haben.

Résumé

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a chargé le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (Bureau BASS SA) d'évaluer le service de placement de l'assurance-invalidité (AI). Le mandat comprenait l'analyse de la mise en œuvre des mesures d'ordre professionnel dans le cadre légal mis en place par la 4^e révision de l'AI et l'examen de leurs effets sur les groupes-cibles et sur les bénéficiaires finaux. Cette évaluation *ne porte donc pas* sur les nouveaux instruments de réinsertion que la 5^e révision vient d'introduire, ni sur la récente extension du droit aux mesures de réadaptation. Elle présente la situation des offices AI dans le domaine de la réadaptation professionnelle *avant* l'entrée en vigueur de la 5^e révision.

Le rapport comprend cinq parties. La *première* en est l'introduction. La *deuxième* développe un modèle d'analyse susceptible d'expliquer le succès des efforts de réadaptation déployés par les offices AI d'un point de vue statistique. La *troisième* est dévolue à l'organisation concrète, aux processus, aux ressources et aux instruments du placement propres aux offices AI. Pour ce faire, les auteurs ont mené des entretiens dans cinq offices, d'une part avec la direction de l'office et celle du secteur réadaptation professionnelle, d'autre part avec les spécialistes chargés du placement. L'analyse qualitative approfondie des entretiens n'était pas focalisée sur l'aspect comparatif mettant en concurrence les offices AI entre eux, mais sur les « bonnes pratiques » qu'ils peuvent reprendre les uns des autres. La *quatrième partie* présente les résultats d'un questionnaire adressé aux employeurs en contact avec le service de placement AI de leur canton. Elle donne donc un aperçu de la manière dont les entreprises jugent la qualité des prestations de l'AI. La *cinquième et dernière partie* résume les principaux résultats de cette évaluation et en tire les conclusions.

Ce résumé présente succinctement les résultats et conclusions les plus importants du point de vue des auteurs. Chaque partie de l'étude est ponctuée d'un résumé des principaux résultats et des conclusions qu'ils en tirent. Les points relevés ici sont commentés dans la dernière partie.

L'assurance-invalidité est en mutation

- L'assurance-invalidité s'efforce de passer d'une institution d'assurance traditionnelle axée sur l'octroi de rentes à une assurance de réadaptation pensant en termes de prestations de service. La 5^e révision de l'AI a donné une impulsion sensible en ce sens. Cette nouvelle orientation a d'ores et déjà marqué les esprits et a conduit, ces dernières années, à réorganiser les offices AI. Le processus se situe à des stades différents selon les offices.

Les offices AI peuvent favoriser le succès de la réadaptation

- Les offices AI évoluant dans un environnement potentiellement défavorable au placement (fort taux de chômage, grande proportion d'étrangers, région urbaine, etc.) n'aboutissent pas à de moindres résultats en termes de réadaptation professionnelle que les offices bénéficiant d'un contexte favorable. Le succès remporté s'explique en grande partie par des facteurs internes.
- L'efficacité des mesures d'ordre professionnel peut être augmentée par une orientation systématique des structures et des processus des offices AI sur les besoins de la réadaptation professionnelle ainsi que par la constitution et le développement d'un réseau d'employeurs.

Le succès dépend principalement du personnel chargé du placement

- Les offices AI ont en général des conseillers en placement justifiant d'une bonne qualification. Le facteur de succès principal est de disposer de bons professionnels présentant un bon profil.
- Plus le pourcentage des ressources humaines engagées pour la réadaptation professionnelle est important, plus les offices AI sont efficaces dans le domaine.
- Ce succès est encore accru si le travail des collaborateurs en charge du placement est piloté au moyen d'objectifs définis en termes de résultats.

Les offices AI peuvent optimiser leurs processus de travail

- Une souplesse par rapport à l'extérieur suppose aussi une flexibilité à l'interne. On peut y parvenir en consolidant les compétences des conseillers en placement et en réduisant les processus de décision à l'intérieur de l'office. Les offices AI qui, dans le déroulement normal du processus, confient la personne assurée à une équipe de placement pluridisciplinaire sont plus efficaces dans la réadaptation.
- Les chances de réadaptation sont d'autant meilleures que le nombre des personnes bénéficiant d'une mesure d'ordre professionnel durant les deux années suivant le dépôt de leur (première) demande à l'AI est important par rapport à celui des nouvelles demandes.
- Les auteurs de l'étude ont pu dégager trois modèles types de la façon dont les offices AI analysés organisent leurs processus d'examen du droit à la rente et de réadaptation : (1) la « procédure séquentielle », où la décision concernant la rente précède le placement, (2) la « procédure en partie parallèle », où c'est l'examen médical qui précède le placement, et (3) la « procédure parallèle », où l'entretien oral précède la constitution du dossier. Les adeptes de chaque modèle font valoir différents arguments pour montrer en quoi « leur » manière de faire renforce les chances de réadaptation.

Les employeurs apprécient que les offices collaborent directement avec eux

- Constituer et développer de manière ciblée un réseau d'employeurs peut augmenter l'efficacité des mesures d'ordre professionnel. Vu la plus grande efficacité des offices AI qui ont étendu leur réseau de contacts et qui ont approfondi leurs connaissances du marché de l'emploi, il semble qu'il existe encore un potentiel inexploité du côté des employeurs.
- La collaboration directe entre entreprises et placement AI est jugée favorablement par la grande majorité des entreprises contactées. L'image positive que les entreprises concernées ont du placement AI en est un signe évident.
- Les offices AI sont parvenus à se positionner comme centres de compétences et de services et à établir une relation de confiance avec les employeurs. La majorité des entreprises entendues connaissent mieux, grâce aux contacts avec l'office AI, les possibilités et les prestations de l'AI dans le domaine de la réadaptation professionnelle et savent à qui s'adresser quand un collaborateur ou une collaboratrice a des problèmes de santé susceptibles d'entraîner une invalidité. Elles cherchent plus fréquemment le contact avec l'office AI en cas de d'incertitude ou de questions portant sur l'assurance-invalidité.
- Même si les entreprises contactées par l'office AI apprécient en général son service de placement, les personnes interrogées lors de cette recherche estiment qu'il subsiste encore une

marge d'amélioration en divers domaines. Dans l'ensemble, le souhait le plus partagé (38 %) est celui d'une simplification des formalités administratives.

- Bien que les offices AI n'aient pas tous engrangé la même expérience dans la constitution et le développement d'un réseau d'employeurs, la qualité de leurs prestations semble ne pas en souffrir. Ce résultat est réjouissant, puisqu'il indique que même les offices qui viennent de commencer à intensifier leurs contacts avec les employeurs peuvent fournir des prestations de qualité.

Conclusions et perspectives

- Les résultats de la recherche montrent que les offices AI ont les capacités d'améliorer l'efficacité des mesures d'ordre professionnel. Aux yeux des auteurs de l'étude, c'est positif : cela montre que l'assurance-invalidité a encore un potentiel à exploiter dans le domaine de la réadaptation professionnelle et qu'elle pourra le faire moyennant des mesures appropriées. A cet effet, il s'agit de réformer ou d'adapter les structures et les méthodes de travail des offices AI. Si l'on veut assurer le succès de la réadaptation professionnelle, la flexibilité requise par rapport aux partenaires externes nécessite aussi une nouvelle flexibilité à l'interne. Une conception généreuse de la mise en place des mesures d'ordre professionnel, des groupes de travail interdisciplinaires appliquant des procédures de décision rapides, une gestion des collaborateurs par objectifs, ainsi que la constitution et le développement d'un réseau d'employeurs, telles sont les mesures qui pourraient concourir à l'obtention des résultats souhaités.
- Si l'AI parvient à optimiser les conditions favorisant le succès de la réadaptation professionnelle, ce ne sont pas seulement les personnes concernées qui en profiteront, mais aussi l'assurance en tant qu'institution. Comme il est possible – cela a été démontré – d'augmenter l'efficacité des mesures d'ordre professionnel en axant résolument l'AI sur les besoins de réadaptation, cette option s'avère aussi payante pour l'assurance au niveau financier. Il y a donc de bonnes chances que le surcroît de dépenses que pourrait occasionner la nouvelle orientation de l'AI soit plus que compensé par des économies futures du côté des rentes.
- Les entretiens réalisés avec les offices AI indiquent qu'il existe un lien entre le renforcement de la réadaptation professionnelle et l'évolution du taux de nouvelles rentes. Il n'a certes pas été possible de le démontrer sur le plan statistique, du fait que les effets induits par une politique de réadaptation plus soutenue ne se manifestent qu'après quelque temps et que seuls les chiffres de 2006 étaient disponibles au moment de réaliser cette étude. Mais on devrait pouvoir le vérifier à l'avenir, notamment grâce à l'amélioration que l'introduction d'un pilotage orienté résultats et d'un système de gestion de la qualité amènera au niveau des données disponibles.
- Sans négliger les résultats globalement positifs que les offices AI enregistrent dans le domaine de la réadaptation professionnelle, on peut néanmoins se demander s'il suffira d'augmenter les ressources et d'élargir la gamme des instruments pour permettre à la majorité des usagers d'atteindre l'objectif de réadaptation. Il faut donc porter le regard au-delà du système de l'AI et s'interroger sur les alternatives ou les compléments aux efforts de réadaptation qui pourraient contribuer à la réalisation de l'objectif visé : intégrer durablement dans le monde du travail les personnes atteintes dans leur santé. Une chose devrait être claire : une plus grande implication des employeurs est indispensable. Sur le plan international, le débat vient par conséquent porter sur les principes d'égalité et de non-discrimination qu'il conviendrait d'établir pour soutenir les ef-

forts de réadaptation consentis par les institutions de sécurité sociale (assurance-invalidité, assurance-chômage et aide sociale). Des expériences réalisées sur la base de directives de ce type, par exemple dans certains Etats de l'Union européenne et des Etats-Unis, montrent que l'on peut ainsi soutenir les initiatives prises par certaines entreprises en matière de gestion du handicap (*disability management*) et d'emploi accompagné (*supported employment*) : ces dispositifs se sont avérés efficaces pour promouvoir l'intégration professionnelle des personnes handicapées.

Riassunto

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha incaricato il *Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (Büro BASS AG)* di valutare il servizio di collocamento dell'assicurazione invalidità (AI). Il mandato comprendeva l'analisi dell'esecuzione dei provvedimenti professionali e l'esame dei loro effetti sui destinatari e sui beneficiari finali in base alle condizioni quadro legali della 4a revisione AI. *Non* sono quindi oggetto della valutazione né i nuovi strumenti volti all'integrazione introdotti dalla 5a revisione AI né il nuovo ampliamento del diritto ai provvedimenti d'integrazione. Il presente studio descrive la situazione degli uffici AI nel settore dell'integrazione professionale prima dell'entrata in vigore della 5a revisione AI.

Il rapporto è diviso in quattro parti. Nella *prima* viene sviluppato un modello d'analisi che permette di spiegare gli effetti e il successo dell'integrazione presso gli uffici AI con l'ausilio di metodi statistici. La *seconda* è incentrata sulle strutture organizzative, sui processi, sulle risorse e sugli strumenti a disposizione del servizio di collocamento degli uffici AI. A tal fine abbiamo svolto colloqui con il direttore, con il responsabile del settore dell'integrazione professionale e con specialisti dell'integrazione del settore del collocamento in cinque uffici AI. Al centro delle approfondite analisi qualitative non vi è però l'aspetto della "concorrenza" tra gli uffici AI, bensì la ricerca del miglior modo di lavorare imparando dagli altri. La *terza parte* presenta i risultati di un'inchiesta da noi condotta presso aziende che erano in contatto con il servizio di collocamento AI del loro Cantone e fornisce informazioni sulla valutazione della qualità delle prestazioni AI da parte delle aziende. Nell'*ultima parte* vengono riassunti i principali risultati della valutazione e sono formulate conclusioni.

Nel seguito descriviamo in forma concisa i principali risultati e conclusioni, che saranno commentati nell'ultimo capitolo del rapporto. Segnaliamo che ogni parte contiene un riassunto dei risultati e delle conclusioni in essa presentati.

Contesto: l'AI cambia pelle

- Da un'assicurazione di rendita con mentalità prettamente assicurativa l'AI si sta trasformando in un'assicurazione per l'integrazione orientata sui servizi. La 5a revisione AI ha dato un notevole impulso a questa trasformazione. Già negli ultimi anni la reimpostazione dell'assicurazione ha reso necessari cambiamenti organizzativi negli uffici AI. In questo processo di cambiamento i singoli uffici AI si trovano in fasi diverse.

Il successo dell'integrazione può essere influenzato positivamente dagli uffici AI

- Per quanto riguarda l'integrazione professionale, gli uffici AI che devono far fronte a un contesto potenzialmente difficile per il collocamento (elevato tasso di disoccupazione, alta quota di stranieri, regioni urbane ecc.) non sono meno efficaci di quelli che si trovano in un contesto potenzialmente favorevole. Attualmente si può spiegare in gran parte il successo dell'integrazione professionale presso gli uffici AI mediante fattori interni a questi ultimi.
- Orientando in modo coerente le strutture e i processi interni all'ufficio AI sui bisogni dell'integrazione professionale nonché costituendo e ampliando attivamente una rete di relazioni con i datori di lavoro si può incrementare l'efficacia dei provvedimenti professionali.

Fattore di successo costituito dal personale

- Nel complesso gli uffici AI dispongono di collocatori qualificati. Il primo fattore di successo consiste nel disporre del collocatore giusto con il profilo giusto.
- Gli uffici AI sono tanto più efficaci nell'integrazione professionale, quanto maggiore è il personale disponibile - rispetto al totale delle risorse - in questo settore.
- Per la gestione dei collaboratori del servizio di collocamento la fissazione di obiettivi aumenta il successo dell'integrazione professionale.

Ottimizzazione dei processi di lavoro all'interno degli uffici AI

- Flessibilità verso l'esterno significa anche flessibilità verso l'interno. Il potenziamento delle competenze dei collocatori e lo snellimento dei processi decisionali dell'ufficio AI sono mezzi utili. Gli uffici AI che nel corso del processo assegnano l'assicurato al servizio di collocamento in base alla decisione di un gruppo interdisciplinare sono più efficaci nell'integrazione professionale.
- La quota di successo dell'integrazione professionale è tanto più elevata, quanto maggiore - rispetto alla quota di nuove richieste - è il numero di persone cui sono stati concessi provvedimenti professionali entro due anni dall'inoltro della nuova richiesta.
- Per l'organizzazione del processo di accertamento del diritto alla rendita e d'integrazione, presso i cinque uffici AI da noi contattati si delineano tre modelli: 1) Procedimento sequenziale - decisione in merito alla rendita anteriore al collocamento; 2) Procedimento in parte parallelo - Accertamento medico anteriore al collocamento; 3) Procedimento parallelo - Colloquio anteriore alla preparazione dell'incarto. I rappresentanti di ogni modello hanno elencato diversi motivi per cui il "loro" procedimento permette di aumentare le possibilità d'integrazione.

Il rafforzamento della collaborazione diretta con le aziende è opportuno e valutato positivamente dai datori di lavoro

- Costituendo e sviluppando sistematicamente una rete di relazioni con i datori di lavoro si può aumentare l'efficacia dei provvedimenti professionali. Vista la maggiore efficacia riscontrata negli uffici AI che dispongono di un'ampia rete di relazioni e di conoscenze approfondite del mercato del lavoro, nel complesso il potenziale esistente presso i datori di lavoro non sembra ancora sfruttato appieno.
- La grande maggioranza delle aziende interpellate ha valutato positivamente la collaborazione diretta con il servizio di collocamento AI. Questa valutazione è confermata tra l'altro dall'immagine positiva di cui gode il servizio di collocamento dell'AI presso la maggior parte dei datori di lavoro interessati.
- Gli uffici AI sono riusciti a posizionarsi quale centro di competenza e di prestazioni e ad instaurare un rapporto di fiducia con i datori di lavoro. Grazie ai contatti intrattenuti con gli uffici AI, la grande maggioranza delle aziende interpellate è maggiormente informata sulle possibilità e sulle prestazioni dell'AI nel settore della reintegrazione professionale e sa a chi rivolgersi se un dipendente ha problemi di salute che potrebbero cagionare un'invalidità. Dopo l'esperienza dei primi contatti, se hanno dubbi o domande i datori di lavoro si rivolgono più sovente di prima all'ufficio AI.

- Nonostante la valutazione positiva data dalle aziende contattate dagli uffici AI in merito al lavoro svolto dall'AI nel settore del collocamento, gli interpellati ritengono *possibili ulteriori miglioramenti* in diversi settori. Complessivamente al primo posto (38% delle risposte) vi è lo snellimento delle formalità amministrative.
- La qualità delle prestazioni fornite non sembra influenzata dal diverso grado di esperienza dei singoli uffici AI nello sviluppo di una rete di relazioni con i datori di lavoro. Il risultato è positivo in quanto indica che anche gli uffici AI che hanno appena iniziato ad intensificare i contatti con i datori di lavoro possono fornire buone prestazioni dal punto di vista qualitativo.

Conclusioni e prospettive

- Stando allo studio, gli uffici AI sono in grado di accrescere l'efficacia dei provvedimenti professionali. Il risultato è positivo in quanto sta a significare che nel settore dell'integrazione professionale vi sono ancora potenzialità da sfruttare. Allo scopo è però necessario riorganizzare e adeguare le strutture e i processi all'interno degli uffici AI. La flessibilità verso l'esterno, necessaria per la riuscita dell'integrazione professionale, richiede una nuova flessibilità verso l'interno. Un'impostazione più ampia della prassi d'avvio per i provvedimenti professionali, un gruppo di lavoro interdisciplinare che snellisca i processi decisionali, la gestione dei collaboratori mediante la fissazione di obiettivi e lo sviluppo di una rete di relazioni con i datori di lavoro costituiscono provvedimenti che, interagendo tra loro, possono portare ai risultati auspicati.
- Se l'AI riuscirà ad ottimizzare i presupposti per la riuscita della reintegrazione professionale, ne trarranno vantaggio non solo gli assicurati, che avranno maggiori possibilità di essere reintegrati, ma anche l'assicurazione in quanto istituzione, che ne risulterà finanziariamente sgravata. Molto probabilmente le spese supplementari cagionate dalla reimpostazione dell'AI saranno infatti più che compensate dai futuri risparmi conseguiti nel settore delle rendite.
- Dai colloqui svolti negli uffici AI sono emersi elementi che fanno pensare ad una relazione tra la maggiore attenzione all'integrazione professionale e l'evoluzione del numero delle nuove rendite. Quest'osservazione non ha però potuto essere verificata statisticamente, in quanto l'effetto del nuovo orientamento sull'evoluzione del numero delle nuove rendite si produce in modo differito nel tempo e al momento della presente valutazione erano disponibili soltanto i dati per il 2006. Tuttavia, grazie al miglioramento dei dati atteso dall'introduzione della gestione orientata sui risultati e di un sistema di gestione della qualità, in futuro la verifica dovrebbe essere attuabile.
- Anche tenendo conto dei risultati positivi ottenuti dagli uffici AI nel settore dell'integrazione professionale, non è certo che, ampliando le risorse e gli strumenti, la maggior parte degli assicurati interessati possa raggiungere l'obiettivo dell'integrazione. È quindi necessario guardare oltre il sistema dell'AI e chiedersi quali alternative o complementi permetterebbero d'integrare durevolmente le persone con danni alla salute nel mondo del lavoro. È innegabile che sarà indispensabile un maggior coinvolgimento dei datori di lavoro. A complemento del lavoro compiuto dalle istituzioni della sicurezza sociale (AI, assicurazione contro la disoccupazione e aiuto sociale), a livello internazionale è in discussione la fissazione di principi antidiscriminatori e di parità. Le esperienze maturate in taluni Paesi dell'UE e negli Stati Uniti mostrano che l'introduzione di principi di questo genere ha incentivato iniziative aziendali sulla gestione dell'invalidità (*disability*

management) e sul metodo del sostegno sul posto di lavoro (*supported employment*), che si sono rivelate efficaci nel promuovere l'integrazione professionale di persone con disabilità.

Summary

The Federal Social Insurance Office (FSIO) commissioned Büro Bass (a private research institute) to evaluate the job placement services of the Swiss Invalidity Insurance system (IV). This also included an analysis of the implementation and impact of occupational measures on recipients and final beneficiaries under the general legal provisions of the 4th IV revision. The evaluation therefore does *not* focus on the new professional integration instruments contained in the 5th IV revision or on broader entitlement to rehabilitation measures. Finally, it provides an overview of the status of IV offices in terms of professional integration efforts before the 5th IV revision came into force.

The study is divided into four sections. In the *first section* an empirical model is developed to explain by means of statistics the reasons behind the successful professional integration efforts of IV offices. The *second section* focuses on the actual organisational structures, processes, resources and instruments of the placement service within each IV office. We also interviewed the heads of five IV offices, professional integration managers, and the specialist placement staff. Our in-depth qualitative analyses concentrate less on “competition” between IV offices and more on “best practices” and “learning from others”. The *third section* deals with the findings of a survey we carried out among companies already in contact with the placement service of their local (cantonal) IV office; these reveal how the former rate the quality of invalidity insurance services. *The fourth and final section* contains the key findings of our evaluation and draws a series of conclusions based on these results.

Below is a brief overview of the most important findings and conclusions we reached. Each section comprises a summary of the relevant findings and conclusions. The last chapter of the present report contains comments on the following findings and conclusions.

Background: Changing times for invalidity insurance

- Invalidity insurance wishes to move away from being seen as a traditional type of insurance scheme based on regular pension provision and risk cover towards one that is underpinned by the principle of rehabilitation and based on a service culture. The 5th IV revision has been instrumental in driving this reform. This shift in direction is reflected in the organisational changes made to IV offices in recent years. However, the rate at which these changes are implemented varies from one office to the next.

IV offices can boost the success of integration efforts

- IV offices located in areas which could have a negative effect on their placement efforts (high unemployment, high share of foreign nationals, urban areas etc.) are no less successful than IV offices in areas which are potentially more advantageous. It appears that internal factors largely determine the success of the professional integration efforts undertaken by individual IV offices.
- Individual IV offices can boost the effectiveness of occupational measures by ensuring that their internal structures and processes systematically focus on professional integration requirements and that the development and expansion of their employer network is goal-driven.

Success factor: trained staff

- All in all, IV office personnel are well trained. Suitably qualified staff are key to the success of professional integration efforts.

- The higher the share of its total personnel directly involved in professional integration efforts, the greater the success of the IV office.
- The goal-driven management of specialist placement personnel further enhances the success of professional integration efforts.

Optimisation of in-house working processes

- Flexibility when dealing with clients also requires internal flexibility. This can be achieved by developing the skills and expertise of the placement staff or by the internal use of short decision-making processes. IV offices that tend to use interdisciplinary teams to place clients in work have a higher success rate.
- The more people – measured as a share of newly registered applicants – who are awarded and receive occupational measures within two years of registering with the IV office, the higher the success rate of the IV office in terms of professional integration.
- In relation to the design of the clarification and integration processes, three models emerged from our visits to the five IV offices: (1) “Sequential approach – pension decision prior to employment service referral”, (2) “semi-parallel approach – medical clarification prior to employment service referral” and (3) “parallel approach – discuss first, take action second”. Representatives from each of the IV offices offered various explanations why their particular model improved their chances of successfully integrating their clients in the workforce.

More direct links with companies are worthwhile and welcomed by the companies themselves

- IV offices can boost the effectiveness of occupational measures if the development and expansion of its employer network is goal-driven. Given that the most effective IV offices have well-developed networks in place as well as extensive knowledge of the labour market, it would seem that the full potential of employers remains untapped.
- In relation to professional integration efforts, a large majority of the companies we surveyed rated direct cooperation with the IV offices positively. This is further reflected in the positive image which the IV placement scheme largely enjoys among companies.
- IV offices have succeeded relatively well at positioning themselves as a centre of expertise and a service provider, and at forging a relationship of mutual trust with employers. Thanks to contact with their local IV office, the large majority of companies surveyed in this study were well informed about IV professional reintegration opportunities and services; they also knew who to contact if an employee appeared to be at risk of invalidity as the result of an ongoing health problem. Furthermore, those who had already been in contact with an IV office in the past were more likely to seek advice or help earlier.
- Despite the positive response of companies which have already been contacted by an IV office with regard to the IV placement scheme, respondents still felt there was *room for improvement* in several areas. The most pressing need was simpler administrative procedures (38%).
- Although their levels of expertise when developing and expanding their employer networks may vary, the quality of the services provided by the IV offices is unaffected. This finding shows that

even IV offices which have only recently started to strengthen their links with employers can still provide good-quality services.

Conclusions and outlook for the future

- The study encouragingly concludes that IV offices have what it takes to boost the effectiveness of occupational measures. This finding further shows that the introduction of an appropriate set of measures would enable the IV to exploit the full potential that professional integration offers. However, to achieve this goal IV offices would have to redesign and readapt their existing structures and processes. The flexibility that they show their clients – a decisive factor behind the success of professional integration activities – demands a higher degree of internal flexibility. For example, if the practical introduction of occupational measures was broader in design, if interdisciplinary teams applied short decision-making processes, if the management of staff was goal-driven, and if there was a stronger commitment to developing and expanding employer networks, IV offices could possibly achieve the desired outcome.
- Should the invalidity insurance system manage to optimise the conditions needed to ensure the success of professional reintegration efforts, not only will recipients see their chances of rejoining the workforce improved, but the actual IV system as a whole will also benefit. As we have illustrated, the effectiveness of occupational measures can be boosted if the IV systematically concentrates on professional integration requirements. This could also make sound financial sense too, as any additional costs arising from such an approach would be offset by future pension savings generated by these changes.
- Based on our discussions with the IV offices, it would appear that there is a correlation between a stronger focus on professional integration and a rise in the number of new pension recipients. We were unable to put this claim to the test using statistical methods due to the fact that this type of impact is not immediate and that only data for 2006 were available at the time of our study. However, it should be possible to carry out such a procedure in the future thanks to data-related improvements following the adoption of a performance-based management approach and the introduction of a quality management system.
- Although we found that the IV offices have largely performed well in terms of professional integration, it still remains to be seen whether the upgrading of existing resources and the use of a wider array of instruments alone will be enough to guarantee the professional integration of the majority of IV office clients. This would require a review of the entire IV system and an examination of alternatives or supporting measures to ensure the long-term professional integration of individuals whose health is impaired. It should be clear to all that stronger links with employers must be forged. Internationally, the application of equality and anti-discrimination principles to bolster the professional integration efforts of social security institutions (invalidity insurance, unemployment insurance, and social welfare) has been discussed extensively. In a number of EU states and in the United States, the introduction of such guidelines has encouraged company-led disability management initiatives and given rise to “supported employment”, both of which have advanced the professional integration of the disabled.

Tabellen und Abbildungen

| | | |
|----------------|--|----|
| Tabelle 1.1: | Tabellarische Zusammenfassung Detailkonzept Evaluation Arbeitsvermittlung IV | 3 |
| Tabelle 2.1: | Verfügbare Indikatoren zur Erklärung des Eingliederungserfolgs und erwarteter Einfluss | 16 |
| Tabelle 3.1: | Charakterisierung der fünf ausgewählten IV-Stellen gemäss den Auswahlkriterien | 30 |
| Tabelle 3.2: | Anzahl Personen, die an den Gesprächen teilgenommen haben | 31 |
| Tabelle 4.1: | Grundmenge, Stichprobe und Rücklauf der Unternehmensbefragung | 70 |
| Tabelle 4.2: | Unternehmensspezifische Merkmale nach Kanton | 72 |
| Tabelle 4.3: | Kontaktspezifische Merkmale nach Kanton | 74 |
| Tabelle 4.4: | «Welches Image hat die Arbeitsvermittlung der IV-Stelle bei Ihnen?» | 75 |
| Tabelle 4.5: | «Welches Image hat die Arbeitsvermittlung der IV-Stelle bei Ihnen?» | 77 |
| | | |
| Abbildung 1.1: | Evaluationsleitendes Modell | 5 |
| Abbildung 1.2: | Überblick über das empirische Vorgehen | 6 |
| Abbildung 2.1: | Eingliederungserfolg der kantonalen IV-Stellen nach 1 bzw. 2 Jahren. Angaben in Prozent | 12 |
| Abbildung 2.2: | Wirkungsmodell zur Erklärung des Erfolgs der beruflichen Eingliederung | 13 |
| Abbildung 2.3: | Ergebnisse der Regressionsanalyse zur Erklärung des Eingliederungserfolgs nach einem Jahr bzw. nach zwei Jahren | 20 |
| Abbildung 2.4: | Anteil der vier Faktoren an der Erklärung des Eingliederungserfolgs nach einem Jahr bzw. nach 2 Jahren (Angaben in Prozent) | 26 |
| Abbildung 4.1: | Wirkungen des direkten Kontaktes zwischen Unternehmen und IV-Arbeitsvermittlung auf der Wissens-, Einstellungs- und Verhaltensebene der Arbeitgebenden | 79 |
| Abbildung 4.2: | «Was könnte Ihrer Meinung nach in erster Linie bei der IV-Arbeitsvermittlung noch verbessert werden?» | 83 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------------|--|
| ALV | Arbeitslosenversicherung |
| BB | Berufsberatung |
| BE | Berufliche Eingliederung |
| BEFAS | Berufliche Abklärungsstellen |
| BM | Berufliche Massnahme |
| BSV | Bundesamt für Sozialversicherungen |
| FoP-IV | Forschungsprogramm des Bundesamtes für Sozialversicherung zur IV |
| IIZ | Interinstitutionelle Zusammenarbeit |
| IV | Invalidenversicherung |
| IVG | Bundesgesetz über die Invalidenversicherung |
| IVST | IV-Stelle |
| IVV | Verordnung über die Invalidenversicherung |
| MD | Medizinischer Dienst |
| MEDAS | Medizinische Abklärungsstellen |
| RAD | Regionalärztliche Dienste |
| SB | Sachbearbeitung |
| SH | Sozialhilfe |

Teil 1: Einleitung

1 Ausgangslage, Zielsetzungen und Fragestellungen

Entsprechend dem Gesetzesauftrag in Art. 68 IVG, mit dem die rechtliche Grundlage dafür geschaffen wurde, dass der Bund wissenschaftliche Auswertungen über die Umsetzung des Gesetzes erstellt, hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ein Konzept für ein mehrjähriges Forschungs- und Evaluationsprogramm FoP-IV entwickelt (BSV 2006). Die Schwerpunkte des Programms liegen darin, Ursachen des raschen Wachstums der Invaliditätszahlen aufzudecken, Grundlagen 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 umfasst vier Themenblöcke. Themenblock 4 «Wirkungen des Gesetzes, der Revisionen und neuer Instrumente» sieht u.a. die Evaluation der Massnahmen der aktiven Arbeitsvermittlung vor.

Das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (Büro BASS AG) erhielt vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) deshalb den Auftrag, die Arbeitsvermittlung der Invalidenversicherung (IV) zu evaluieren. Die Arbeitsvermittlung zählt seit der Einführung der Invalidenversicherung zu den beruflichen Eingliederungsmassnahmen der IV. Mit der 4. IV-Revision (in Kraft seit 1. Januar 2004) wurde der Anspruch auf Arbeitsvermittlung ausgebaut (aktive Arbeitsvermittlung sowie begleitende Beratung der Arbeitgebenden). Der Evaluationsauftrag umfasst die Analyse des Vollzugs und der Wirkungen der beruflichen Massnahmen auf die Adressaten und Endbegünstigten unter den gesetzlichen Rahmenbedingungen der 4. IV-Revision. Gegenstand der Evaluation sind demnach *nicht* die mit der 5. IV-Revision eingeführten neuen Eingliederungsinstrumente und die erneute Ausweitung des Anspruchs auf Eingliederungsmassnahmen. Mit der Evaluation wird die Situation der IV-Stellen im Bereich der beruflichen Eingliederung vor dem Inkrafttreten der 5. IV-Revision dargestellt. Eine Darstellung der gesetzlichen Grundlagen vor dem Inkrafttreten der 5. IV-Revision ist in *Anhang 5* am Schluss des Berichtes zu finden.

Mit dem Mandat soll die Arbeitsvermittlung einer umfassenden Evaluation unterzogen werden. In Zusammenarbeit mit der Projektleitung und der Begleitgruppe¹ wurden folgende vier Ziele präzisiert. Es sollen

- 1) der Ist-Zustand der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen erhoben und verglichen werden;
- 2) die Praxis der IV-Stellen nach ausgewählten Aspekten systematisch beurteilt werden;
- 3) die Zielerreichung vor dem Hintergrund der regionalen Gegebenheiten beurteilt werden;
- 4) und Empfehlungen zur Optimierung des Verfahrensablaufes gemacht werden.

¹ Die Begleitgruppe setzte sich aus Vertreter/innen des BSV, einem Vertreter der EFV und einer Vertreterin der IV-Stellen zusammen.

1.1 Schnittstellen zu laufenden Veränderungsprozessen in der Invalidenversicherung und Anpassung der Evaluation

Die IV-Stellen sind durch die Umsetzung zahlreicher Reformprojekte in den letzten Jahren in stetigem Wandel begriffen. Mit der 5. IV-Revision wird nun ein eigentlicher Paradigmenwechsel vollzogen: Die IV soll sich von einer «Rentenversicherung» hin zu einer «Eingliederungsversicherung» entwickeln. Diese Neuausrichtung hat ihre Schatten vorausgeworfen und in den IV-Stellen bereits in den letzten Jahren zu verschiedenen Anpassungen geführt. Parallel zu den verschiedenen Anpassungen im Vollzug hat der Paradigmenwechsel auch eine Neuausrichtung der Invalidenversicherung auf der Steuerungsebene zur Folge. Neben der Einführung neuer Instrumente wie der Früherfassung und der Frühintervention sowie die Integrationsmassnahmen hat das BSV u.a. geplant, eine *wirkungsorientierten Steuerung* der IV-Stellen einzuführen. Unter der Leitung des BSV hat sich eine Gruppe aus Expertinnen und Experten mit der Ausarbeitung des neuen Steuerungsmodells befasst. Diese hat im Rahmen ihrer Vorarbeiten ein aus fünf Wirkungsindikatoren bestehendes Indikatorensystem erarbeitet, über die die IV-Stellen gesteuert werden sollen. Grundsätzlich besteht das mit der Einführung der wirkungsorientierten Steuerung verfolgte Ziel darin, dass die IV-Stellen verstärkt Verantwortung für die erzielten Wirkungen übernehmen sollen. Umgekehrt sollen die IV-Stellen einen grösseren Spielraum bei den operativen Geschäften erhalten. Die Steuerung der IV-Stellen erfolgt damit über die Definition von klaren Zielen durch das BSV und die Messung der von den IV-Stellen erzielten Wirkungen bezogen auf die Ziele (BSV, 2007a). Damit ein guter Qualitätsstandard der wichtigsten Prozesse und Dienstleistungen sichergestellt werden kann, hat sich eine andere Projektgruppe, auch unter der Leitung des BSV, mit dem Aspekt des künftigen *Managements der Qualität* in der Invalidenversicherung befasst. Auch zur Messung der Qualität wurde ein Indikatorensystem erarbeitet, das zur Beurteilung der Leistungen der IV-Stellen herangezogen werden kann. Dazu wurden in einem partizipativen Prozess (zusammen mit Vertreter/innen der IV-Stellen) zuerst die Erfolgsfaktoren des Vollzugs der Invalidenversicherung eruiert, um anschliessend nur in Bezug auf diese wichtigen Erfolgsfaktoren und Aspekte des Vollzugs entsprechende Qualitätsvorgaben zu formulieren. In diesem Prozess wurden für jeden Geschäftsprozess, u.a. auch für die Arbeitsvermittlung, die zentralen Ziele des betreffenden Prozesses, die wichtigsten Erfolgsfaktoren und kritische Risiken sowie die Indikatoren, mit denen die Vorgaben beurteilt werden sollen, ermittelt und beschrieben (BSV, 2007b).

Da die zukünftigen Prozessziele und Indikatoren, die im Rahmen der Einführung der wirkungsorientierten Steuerung und des Qualitätsmanagementsystems schon klar und verbindlich definiert worden sind, haben wir uns zusammen mit der Projektleitung und der Begleitgruppe darauf geeinigt, im Rahmen unserer Arbeiten auf die zuerst vorgesehene Zielevaluation und damit auch auf die Entwicklung und Definition von Indikatoren zur Messung der Zielerreichung (Wirkungsindikatoren) weitgehend zu verzichten. Der Schwerpunkt unserer Evaluation liegt deshalb auf der *Untersuchung des Vollzugs* und der *Analyse der Wirkungen* in Bezug auf die übergeordneten Ziele bei der beruflichen Eingliederung. Zur Analyse der Wirkungszusammenhänge wurde ein Wirkungsmodell entwickelt und empirisch überprüft. Die Ergebnisse geben Auskunft darüber, in welchem Ausmass der Erfolg der IV-Stellen bei der beruflichen Eingliederung erklärt werden kann. Zur Messung des Eingliederungserfolgs greifen wir dabei auf einen Wirkungsindikator zurück, der im Rahmen der Vorarbeiten zur Einführung der wirkungsorientierten Steuerung entwickelt und vom BSV zu Testzwecken für das Jahr 2006 berechnet wurde. Die Untersuchung des Vollzugs beruht einerseits auf einer schriftlichen

Befragung aller IV-Stellen und andererseits auf in fünf ausgewählten IV-Stellen durchgeführten Interviews mit der Stellenleitung und Arbeitsvermittler/innen. Die von der Projektgruppe Qualitätsmanagement ausformulierten Ziele, Prozessrisiken, Erfolgsfaktoren, Vorgaben und Indikatoren im Bereich der Arbeitsvermittlung dienen uns dabei als *Referenz* für die Beurteilung des Ist-Zustands. Ergänzt wird die Evaluation durch die Auswertung einer schriftlichen Befragung von Arbeitgebenden, die mit den fünf für die Fallstudien ausgewählten IV-Stellen in Kontakt standen. Diese erhielten mit der Befragung die Gelegenheit, Einschätzungen zur allgemeinen *Zufriedenheit* mit der IV-Arbeitsvermittlungsstelle, zu den *Wirkungen* der Kontakte und zu aus ihrer Sicht vorhandenem *Verbesserungspotential* abzugeben. Die Befragung liefert demnach Informationen über die von den Arbeitgebenden wahrgenommene Qualität der von der IV-Arbeitsvermittlung erbrachten Leistungen.

Hauptfragestellungen

In *Tabelle 1.1* sind für die einzelnen Evaluationsebenen - Vollzug und Wirkungen - der Zweck, die Hauptfragestellungen und die vorgesehenen Datenquellen ersichtlich.

Tabelle 1.1: Tabellarische Zusammenfassung Detailkonzept Evaluation Arbeitsvermittlung IV

| Evaluationsebene | Zweck | Hauptfragestellungen | Datenquellen |
|------------------|--|---|--|
| Vollzug Prozess | Darstellung des Ist-Zustands betreffend Prozessabläufe und Vorgaben im Bereich der Arbeitsvermittlung und Identifikation verschiedener «Vollzugstypen» | Wie können die Prozessabläufe für die Zuweisung einer versicherten Person in die Arbeitsvermittlung beschrieben werden? Welche Prozessvorgaben bestehen aktuell im Bereich der Arbeitsvermittlung in den IV-Stellen? Wie unterscheiden sich die Prozessabläufe und die Vorgaben zur Prozesssteuerung zwischen den IV-Stellen? | IVST-Befragung Fallstudien |
| Vollzug Input | Ermittlung der eingesetzten Ressourcen im Bereich der Arbeitsvermittlung und Vergleich zwischen den IV-Stellen | Wie gross ist innerhalb der IV-Stellen der Anteil der Mitarbeiterkapazitäten zur Erfüllung der Aufgaben der Arbeitsvermittlung? Wie unterscheiden sich zwischen den IV-Stellen die eingesetzten Personalressourcen zur Erfüllung der Aufgaben der Arbeitsvermittlung? | IVST-Befragung |
| Vollzug Income | Darstellung des Ist-Zustands der aktuellen Mitarbeiterprofile und Vergleich mit dem zukünftig gewünschten Profil Identifikation von Unterschieden zwischen den IV-Stellen bezüglich der Mitarbeiterprofile Darstellung des Ist-Zustands betreffend Anzahl Neuanmeldungen und der soziodemografischen Zusammensetzung dieser Gruppe | Wie sieht das aktuelle Mitarbeiter-Profil aus? Inwiefern entspricht das aktuelle Mitarbeiterprofil des beschäftigten Personals im Bereich der Arbeitsvermittlung den zukünftigen Anforderungen? Wie gross ist der Zustrom an Neuanmeldungen bei den IV-Stellen Wie setzen sich neuangemeldeten Personen bezüglich soziodemografischer und gebrechensspezifischer Merkmale zusammen? | IVST-Befragung Fallstudien Daten BSV |
| Vollzug Output | Darstellung und Beschreibung des Ist-Zustands betreffend angebotener Leistungen/Produkte im Bereich der Arbeitsvermittlung Identifikation von Unterschieden bezüglich der angebotenen Leistungen/Produkte im Bereich der Arbeitsvermittlung zwischen den IV-Stellen Feststellung und Vergleich des Anteils der neu angemeldeten Personen, welche der Arbeitsvermittlung zugewiesen werden. | Welche Leistungen werden im Bereich der Arbeitsvermittlung von den verschiedenen IV-Stellen erbracht? Welche Zielpersonen werden mit den verschiedenen Leistungen im Bereich der Arbeitsvermittlung angesprochen? Inwiefern unterscheiden sich die erbrachten Leistungen zwischen den IV-Stellen? Wie gross ist der Anteil der Versicherten, die der Arbeitsvermittlung zugewiesen werden? | IVST-Befragung Fallstudien Daten BSV |

| | | | |
|-------------------|---|--|--|
| Wirkungen Outcome | Identifizierung von Stärken und Schwächen der Arbeitsvermittlung aus der Sicht von Betroffenen | Wie beurteilen die Arbeitgebenden, die mit der IV-Stelle in Kontakt sind, die Qualität der erhaltenen Leistungen? | Schriftliche Befragung von Unternehmen |
| Wirkungen Impact | Identifikation von hauptsächlichen und spezifischen Faktoren, welche auf den Erfolg der Arbeitsvermittlung einen Einfluss ausüben Entwicklung und empirische Überprüfung eines Wirkungsmodells, das den Erfolg der IV-Stellen bei der beruflichen Eingliederung zu erklären vermag | Inwiefern verfügen die IV-Stellen über ein Beziehungsnetz zu den Arbeitgebern, das ihnen hilft, die Ziele der Arbeitsvermittlung möglichst gut zu erreichen? In welchem Ausmass kann der Erfolg der IV-Stellen bei der beruflichen Eingliederung erklärt werden? Inwieweit besteht ein Zusammenhang zwischen dem Eingliederungserfolg und der Rentenquote? | IVST-Befragung Fallstudien (Detailanalyse) Daten BSV |

Quelle: Darstellung BASS

1.2 Ausrichtung und Aufbau der Evaluation

Wie im vorangehenden Kapitel schon erwähnt wurde, haben wir uns bei unseren Arbeiten vorwiegend auf die Analyse des Vollzugs und der Wirkungen der Massnahmen auf die Adressaten und Endbegünstigten konzentriert, da die meisten Elemente, die zu einer Ziel- und Konzeptevaluation gehören, durch Vorarbeiten im Rahmen der Einführung der 5. IV-Revision vom BSV und den an den Prozessen beteiligten Akteuren abgedeckt werden. Die dort definierten Ziele und Indikatoren stellen die notwendige Referenz für die Messung und Beurteilung der Wirkungen dar. *Abbildung 1.1* zeigt das von uns verwendete evaluationsleitende Modell.

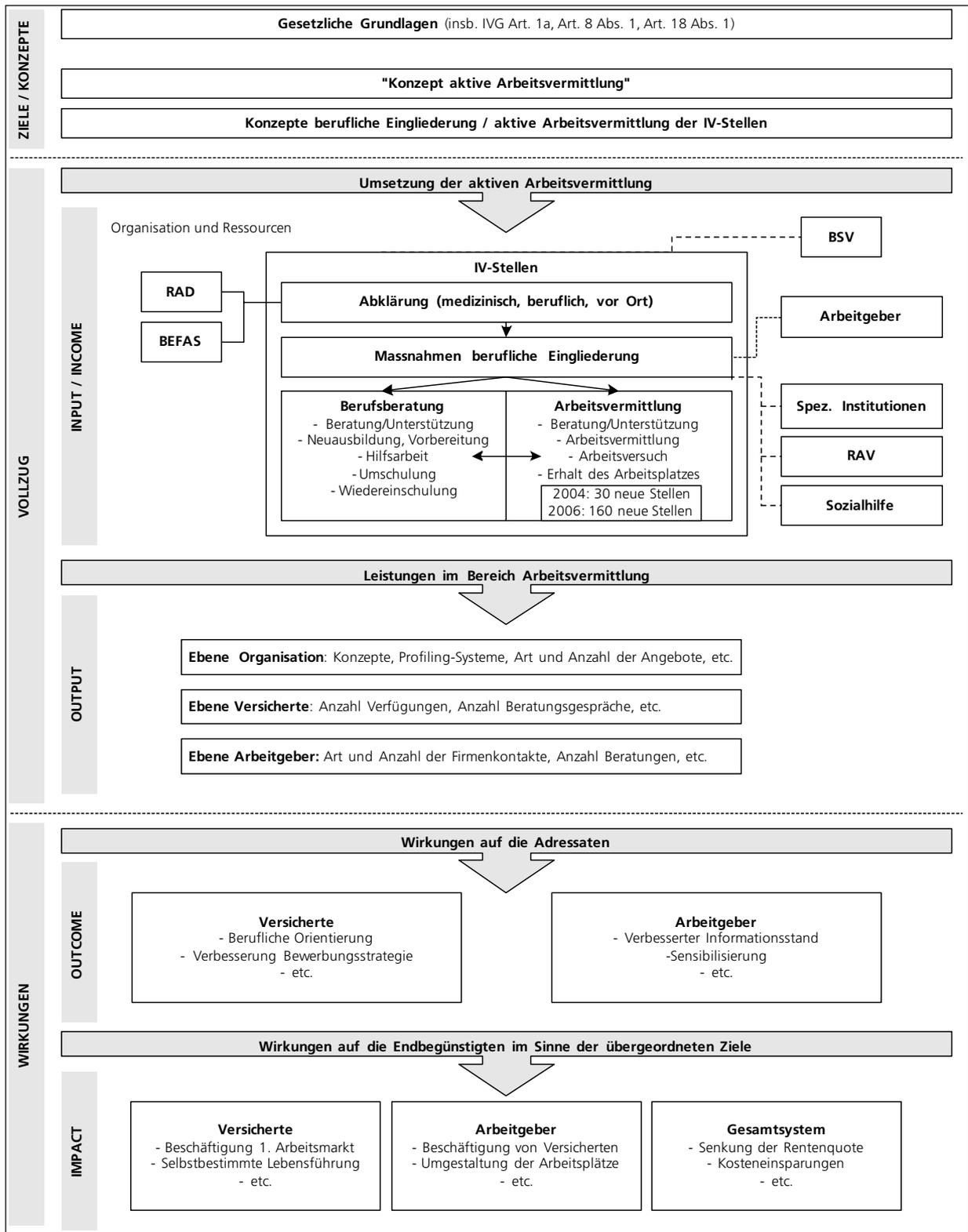
Bei der **Vollzugsevaluation** werden Organisationsstrukturen, Abläufe, Ressourcen und Instrumente der Arbeitsvermittlung in den IV-Stellen untersucht. Es sollen Erfolgsfaktoren herausgearbeitet werden, die für eine effektive und effiziente Arbeitsvermittlung entscheidend sind. Gegenstand der Evaluation sind weiter die Leistungen (Output) der IV-Stellen bzw. weiterer Vollzugsakteure. Die Leistungen werden qualitativ und quantitativ beschrieben und in ihrer Angemessenheit, Qualität und hinsichtlich der Zielerreichung beurteilt.

Im Rahmen der **Wirkungsevaluation** gilt es, die Wirkungen der Arbeitsvermittlung zu bestimmen, zu messen und zu bewerten. Gegenstand der Wirkungsevaluation sind einerseits die Impact-Wirkungen bei den Versicherten und den Arbeitgebenden (bspw. Verbesserung der Bewerbungsstrategie, Sensibilisierung der Arbeitgeber), andererseits die Outcome-Wirkungen bei den Endbegünstigten im Sinne der übergeordneten Ziele. Die Annäherung an die komplexen Wirkungszusammenhänge, wie sie für die Arbeitsvermittlung der IV-Stellen charakteristisch sind, erfordert eine Kombination verschiedener, qualitativer und quantitativer Untersuchungstechniken (Triangulationsverfahren). Die Herausforderung bei der Wirkungsevaluation besteht darin, die Faktoren, welche die festgestellten Wirkungen beeinflussen, zu isolieren. Im Rahmen einer Kontextanalyse muss daher auch das Wirkungsumfeld der Arbeitsvermittlung ausgeleuchtet werden (bspw. andere berufliche Massnahmen der IV, regionaler Kontext).

Bei der **Auswertung der Evaluation** werden die Ergebnisse der vorangehenden Evaluationsphasen zusammengeführt und insgesamt beurteilt.

Im Hinblick auf die **Umsetzung** der Ergebnisse sollen im vorliegenden Fall Empfehlungen für eine Optimierung des Verfahrensablaufes und zur Umsetzung des erweiterten Anspruchs auf Arbeitsvermittlung in der 5. IV-Revision formuliert werden.

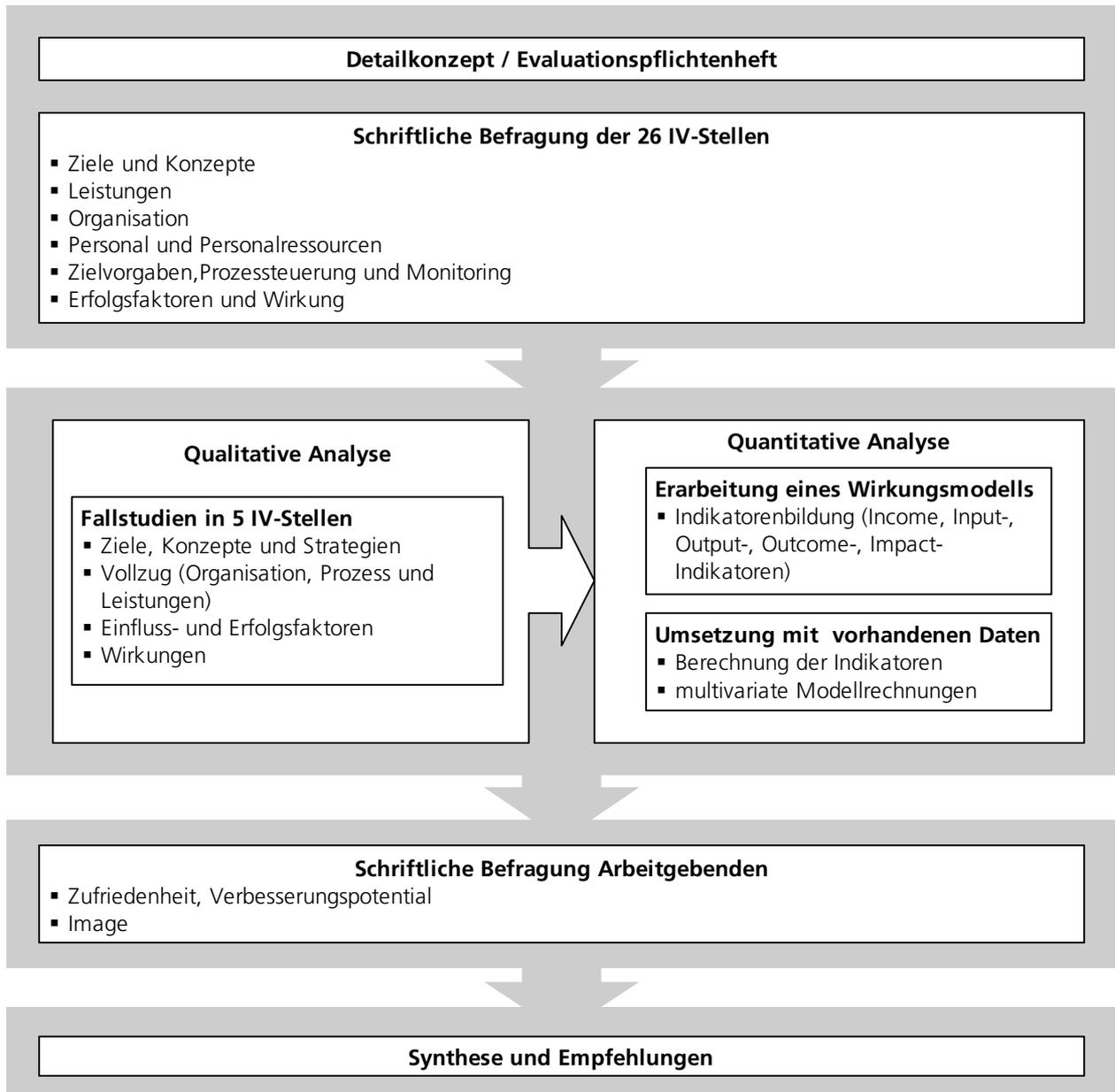
Abbildung 1.1: Evaluationsleitendes Modell



Quelle: Darstellung BASS

Empirisches Vorgehen

Das Evaluationsprojekt wurde in vier Phasen durchgeführt, welche in *Abbildung 1.2* übersichtlich dargestellt werden.

Abbildung 1.2: Überblick über das empirische Vorgehen

Quelle: Darstellung BASS

In der *ersten Phase* wurden die notwendigen Voraussetzungen für eine zweckmässige Evaluation erarbeitet. Dabei wurde ein Detailkonzept und eine schriftliche Erhebung bei allen IV-Stellen durchgeführt.

Die *zweite Phase* wurde in eine vorgelagerte qualitative Analyse und eine nachgelagerte quantitative Analyse gegliedert. Basierend auf Fallstudien in den IV-Stellen wurden die Grundlagen für ein Wirkungsmodell geschaffen, welches IV-stelleninterne und -externe Einflussfaktoren auf die Wirk-

samkeit der Arbeitsvermittlung differenziert aufgezeichnet. Mit den von uns erhobenen Daten aus der schriftlichen Befragung der IV-Stellen und uns vom BSV zur Verfügung gestellten administrativen Daten wurde das Wirkungsmodells operationalisiert und empirisch überprüft.

In der *dritten Phase* wurde eine Untersuchung durchgeführt, die Informationen über die Qualität der Leistungen aus der Sicht von Unternehmungen aus den fünf für die Fallstudien ausgewählten Kantonen liefert. Die Basis für die schriftliche Befragung bildeten alle Unternehmen, mit denen die betreffenden IV-Stellen während den Jahren 2006 und 2007 in Kontakt gestanden sind. Mit der Befragung von Auskunftspersonen aus Unternehmen, die mit der IV-Arbeitsvermittlung ihres Kantons in Kontakt standen, erhielten diese die Gelegenheit, Einschätzungen zur allgemeinen *Zufriedenheit* mit der IV-Arbeitsvermittlungsstelle, zu den *Wirkungen* der Kontakte und zu aus ihrer Sicht vorhandenem *Verbesserungspotential* abzugeben.

In der *vierten und letzten Phase* wurden die Evaluationsschritte ausgewertet, die Evaluationsfragestellungen beantwortet und Empfehlungen zum Vollzug und zur künftigen Umsetzung der Arbeitsvermittlung formuliert.

1.3 Aufbau des Berichts

Der Bericht umfasst *fünf Teile* und Kapitel. Nach dem ersten einführenden Teil wird im *zweiten* mit Hilfe von statistischen Methoden versucht, den Erfolg der IV-Stellen bei der beruflichen Eingliederung zu erklären. Im *dritten Teil* werden die Ergebnisse der qualitativen Vertiefungsanalysen, die in fünf ausgewählten IV-Stellen durchgeführt wurden, vorgestellt. Im *vierten Teil* gehen wir auf die Ergebnisse einer von uns durchgeführten Befragung von Unternehmen, die mit der IV-Arbeitsvermittlung ihres Kantons in Kontakt standen, ein. Sie geben Auskunft über die Beurteilung der Qualität der Leistungen der Invalidenversicherung aus der Sicht der Unternehmenden. Im *fünft*en und letzten Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse der durchgeführten Evaluation noch einmal aufgegriffen und die entsprechenden Schlussfolgerungen daraus gezogen. Jeder Teil endet mit einem Abschnitt, in dem die wichtigsten Resultate und Schlussfolgerungen des entsprechenden Kapitels zusammenfassend dargestellt werden. Anhänge zu den einzelnen Kapiteln finden sich jeweils auch am Ende des entsprechenden Teils.

Teil 2: Statistische Analysen

2 Erklärung des Eingliederungserfolgs

In *Kapitel 2*, das den Erfolg der IV-Stellen bei der beruflichen Eingliederung statistisch untersucht, sollen konkret folgende Fragen beantwortet werden:

- In welchem Ausmass kann der Erfolg der IV-Stellen bei der beruflichen Eingliederung erklärt werden?
- Inwiefern wird der Erfolg der IV-Stellen bei der beruflichen Eingliederung durch IV-stellenexterne bzw. IV-stelleninterne Faktoren beeinflusst?
- Welches Gewicht kommt den einzelnen Erklärungsfaktoren zu?

Das Kapitel 2 ist wie folgt gegliedert: In einem ersten Schritt (2.1) wird vorgestellt, wie der Erfolg der IV-Stellen im Bereich der beruflichen Eingliederung gemessen wird. Zur Messung verwenden wir einen Indikator, der vom BSV im Rahmen der geplanten Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung entwickelt wurde. Im nächsten Abschnitt (2.2) wird ein Wirkungsmodell vorgestellt, welches erlaubt, vermutete Einflussfaktoren, die für eine erfolgreiche berufliche Eingliederung förderlich bzw. hemmend sind, einzuordnen. Dabei greifen wir auf die Dimensionen eines klassischen Evaluationsmodells zurück. Im dritten Abschnitt (2.3) wird das Wirkungsmodell operationalisiert. Mit Hilfe von bivariaten Analysemethoden werden die Basis für die anschliessend durchgeführten multivariaten Modellschätzungen gelegt und deren Ergebnisse vorgestellt. Das Kapitel endet mit der Diskussion der mit den Schätzmodellen erzielten Ergebnisse (2.4). Wie können die Resultate interpretiert werden und welche Schlüsse dürfen daraus gezogen werden?

2.1 Wie wird der Eingliederungserfolg definiert und gemessen?

Bevor wir mit Hilfe von statistischen Methoden überprüfen können, welche Faktoren dazu beitragen, dass die Bemühungen zur beruflichen Eingliederung erfolgreich sind, muss zuerst geklärt werden, wie der Eingliederungserfolg definiert und gemessen werden kann. Wir haben uns nach einer intensiven Auseinandersetzung mit dieser Frage dafür entschieden, den vom BSV verwendeten Erfolgsindikator «berufliche Eingliederung» zu benutzen. Er wird wie folgt definiert:

Der Erfolg der beruflichen Eingliederung wird daran gemessen, ob bei Personen, welche in den Genuss von beruflichen Massnahmen kommen, zu einem späteren Zeitpunkt eine IV-Rente vermieden oder verringert werden kann.

Zur Messung des Indikators des Eingliederungserfolgs werden drei Grössen verwendet, die zueinander in Beziehung gesetzt werden:

$$\text{Eingliederungserfolg} = \frac{\text{Anzahl abgeschlossene BM}_{\text{Jahr } x-t} - \text{gewichtete Renten}_{\text{Jahr } x}}{\text{Versicherte} > 18j.} \quad (\text{BSV 2007a, S.29})$$

Anzahl abgeschlossene berufliche Massnahmen im Jahr x-t: Zu den beruflichen Massnahmen (BM) zählen sämtliche BM für Versicherte von mindestens 18 Jahren während des Jahres x-t, in drei Kategorien: 1) BM gemäss Art. 16 IVG; 2) BM gemäss Art. 17 IVG und 3) BM gemäss Art. 18 IVG.

Ausgeschlossen sind: Kapitalhilfen (Leistungscode 510), Massnahmen gemäss Art. 15 IVG (Code 400 und 530), Kleider, Werkzeuge und Umzugskosten (Code 520), Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte (Code 440 und 490), Taggelder für die Wartezeit gemäss Art. 18 und 19 IVV sowie die für Anpassung des Arbeitsplatzes benötigten Hilfsmittel.

Gewichtete Renten im Jahr x : Bei den gewichteten Renten handelt es sich um die (standardisiert auf Vollrenten) geschuldeten Renten im Jahr x bei denjenigen Versicherten, welche im Jahr $x-t$ eine BM abgeschlossen haben. Sie wurden anhand des Rentenregisters vom Dezember des Jahres x ermittelt.

Versicherte 18 bis 64/65 Jahre: Dazu zählen alle Einwohner/innen und Grenzgänger/innen (ohne die internationalen Beamten) ohne Minderjährige und ohne AHV-Rentner/innen.

Differenz zwischen der Anzahl abgeschlossener beruflicher Massnahmen und der Anzahl gewichteter Renten: Eine berufliche Massnahme gilt dann als erfolgreich, wenn eine Person nach einer abgeschlossenen beruflichen Massnahme zu einem späteren Zeitpunkt keine volle Rente bezieht. Die Differenz zwischen der Anzahl abgeschlossener beruflicher Massnahmen und der Anzahl gewichteter Renten gibt Auskunft darüber, wie viele Vollrenten mit den beruflichen Massnahmen verhindert werden konnten.

Standardisierung der Anzahl erfolgreicher beruflicher Massnahmen: Die Anzahl erfolgreich verhinderter Vollrenten (Differenz zwischen der Anzahl abgeschlossener beruflicher Massnahmen und der Anzahl gewichteter Renten) wird in einem letzten Schritt durch die Anzahl der versicherten Personen ab 18 Jahren dividiert. Damit erhalten wir eine Masszahl, die Auskunft darüber gibt, wie gross der Anteil der erfolgreich verhinderter standardisierten Renten an der Gesamtzahl der versicherten Bevölkerung ist. Erst mit den auf diese Weise berechneten Erfolgsquoten (in Prozent) ist es möglich, den Erfolg der verschiedenen kantonalen IV-Stellen miteinander zu vergleichen.

Messzeitpunkt: Der Index t bzw. x verweist darauf, dass der Eingliederungserfolg zu verschiedenen Zeitpunkten und in verschiedenen Zeitabständen gemessen werden kann. Als Basisjahr für unsere Analysen verwenden wir das Jahr 2006 ($x=2006$) und berechnen den Eingliederungserfolg für zwei Zeitabstände. Der erste Indikator gibt Auskunft über den Eingliederungserfolg nach *einem Jahr* ($t=1$ Jahr) und der zweite nach *zwei Jahren* ($t=2$ Jahre). Konkret bedeutet dies, dass wir die Rentensituation im Jahr 2006 derjenigen Personen betrachten, welche (1) im Jahr 2005 bzw. (2) im Jahr 2004 in den Genuss von beruflichen Massnahmen gekommen sind.

Dass wir unsere statistischen Analysen mit diesem Erfolgsindikator durchführen, hat sowohl Vor- als auch Nachteile, wobei die Vorteile aus unserer Sicht überwiegen. Ausschlaggebend für die Wahl dieses Indikators waren insbesondere folgende Gründe:

- Der Indikator wurde im Rahmen der Erarbeitung eines Konzeptes zur Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung von einer vom BSV geführten Projektgruppe unter der Mitwirkung von mehreren Vertreter/innen von kantonalen IV-Stellen und externen Experten entwickelt. Die Mitwirkung der wichtigsten Akteure, insbesondere der IV-Stellen und dem BSV kann eine genügend grosse Akzeptanz gegenüber dem Indikator garantieren. Aufgrund von forschungsökonomischen und zeitlichen Gründen war es nicht möglich, in einem gemeinsamen Prozess einen «neuen», bzw. alternativen Indikator zu entwickeln.

- Der Erfolgsindikator wird seit Mitte 2006 im Rahmen von Testberechnungen periodisch berechnet und den IV-Stellen zur Verfügung gestellt. Sie kennen deshalb den Indikator und setzten sich mit ihm schon intensiv auseinander. Dies haben u.a. auch die Gespräche in den fünf für die Fallstudien ausgewählten IV-Stellen gezeigt. Mit einem Beitrag zur Erklärung dazu, wie der so gemessene Erfolg zu Stande kommt, können wir den IV-Stellen und dem BSV wertvolle Hinweise geben, wovon es abhängen könnte, dass gewisse IV-Stellen erfolgreicher sind als andere.
- Der Indikator wird auch nach Inkrafttreten der 5. IV-Revision verwendet. Damit wird eine gewisse Kontinuität garantiert. Zu einem späteren Zeitpunkt kann überprüft werden, ob die in dieser Studie ermittelten Einflussfaktoren noch im gleichem Ausmass ihre Gültigkeit haben.
- Der Nachteil des verwendeten Indikators besteht darin, dass die Wirkung der Arbeitsvermittlung nicht isoliert betrachtet werden kann. Indem als Basis des Indikators die (erfolgreichen) beruflichen Massnahmen als Ganzes verwendet werden, können aus statistischer Sicht keine Aussagen gemacht werden, die sich ausschliesslich auf die Wirksamkeit der Arbeitsvermittlung beziehen. Dem kann jedoch entgegen gehalten werden, dass eine wirksame Arbeitsvermittlung in jedem Fall zu einer Verbesserung der Werte des gewählten Indikators beiträgt. Für einen Indikator, der ausschliesslich die Wirksamkeit der Arbeitsvermittlung misst, fehlen zum jetzigen Zeitpunkt verlässliche Daten, die für alle IV-Stellen vorhanden sind. Es sollte jedoch möglich sein, in näherer Zukunft über solche Daten zu verfügen.

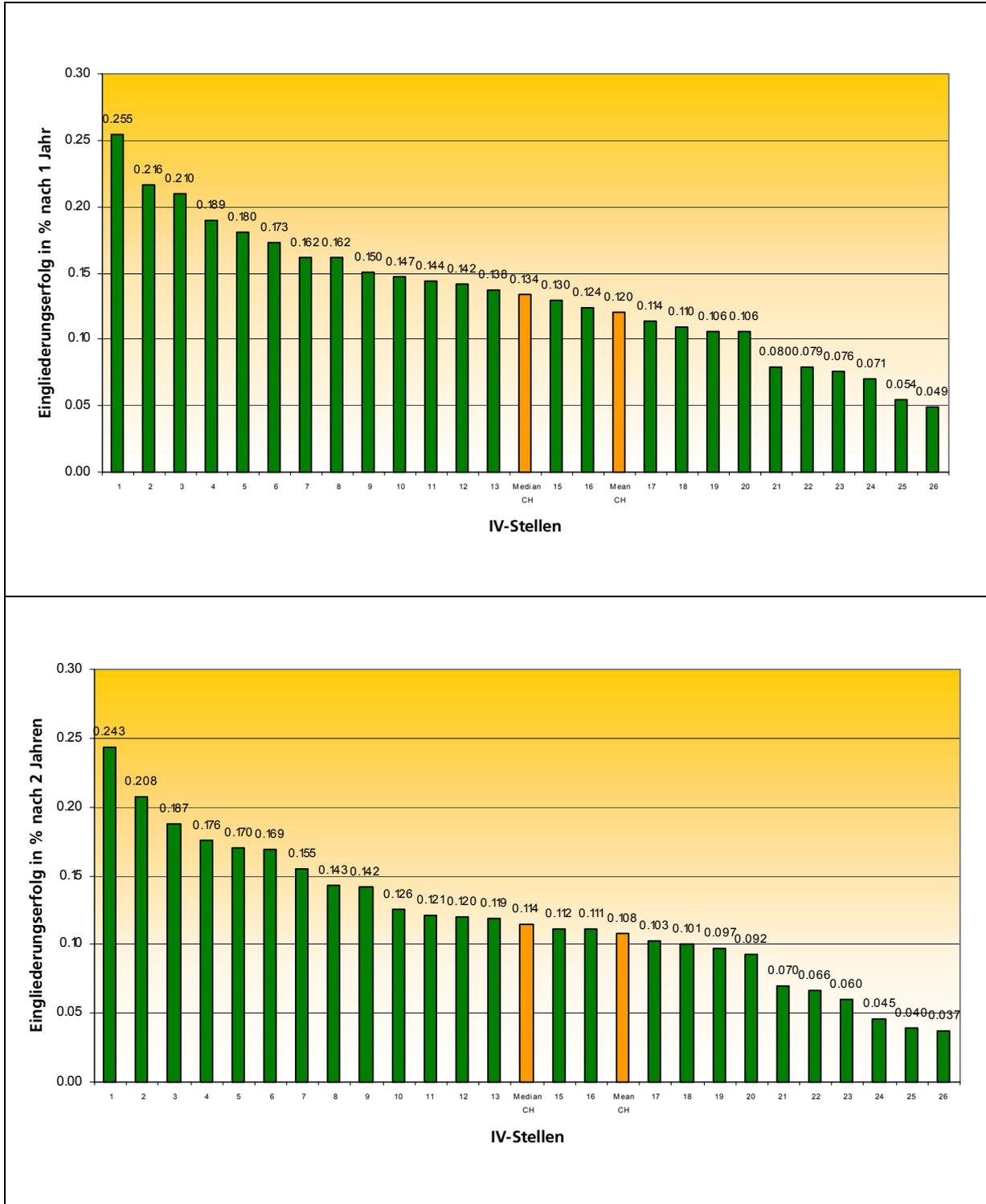
Der Eingliederungserfolg der IV-Stellen im Vergleich

In *Abbildung 2.1* sind die Erfolgsquoten der beruflichen Eingliederung der kantonalen IV-Stellen für die zwei verfügbaren Zeitabstände (Rentensituation nach $t=1$ Jahr bzw. $t=2$ Jahren) dargestellt. Mit den im Jahr 2005 durchgeführten beruflichen Massnahmen konnten in der Schweiz *nach einem Jahr* durchschnittlich 1.2 Renten auf 1000 versicherte Personen im erwerbsfähigen Alter ab 18 Jahren vermieden werden (BM 2005, Rentensituation Ende 2006; Mean CH).

Die kantonalen Werte schwanken beträchtlich. Die Differenz zwischen dem höchsten (0.255%) und dem tiefsten Wert (0.049%) beträgt 0.206 Prozentpunkte. Das Verhältnis zwischen den beiden Extremwerten beträgt 5.2, was bedeutet, dass der höchste Wert rund fünf Mal höher ist als der tiefste.

Die Wirksamkeit der beruflichen Eingliederung *nach zwei Jahren* (BM 2004, Rentensituation Ende 2006) ist im Vergleich zur einjährigen Zeitperiode im Durchschnitt um rund 10 Prozent tiefer. Auf 1000 Personen im erwerbsfähigen Alter ab 18 Jahren werden durchschnittlich noch 1.08 Renten eingespart. Die Spannweite zwischen dem höchsten (0.234%) und tiefsten Wert (0.037%) beträgt ebenfalls 0.206 Prozentpunkte. Das Verhältnis der beiden Extremwerte ist jedoch wesentlich höher. Die höchste Erfolgsquote ist rund 6.6 Mal grösser als die tiefste.

Abbildung 2.1: Eingliederungserfolg der kantonalen IV-Stellen nach 1 bzw. 2 Jahren. Angaben in Prozent



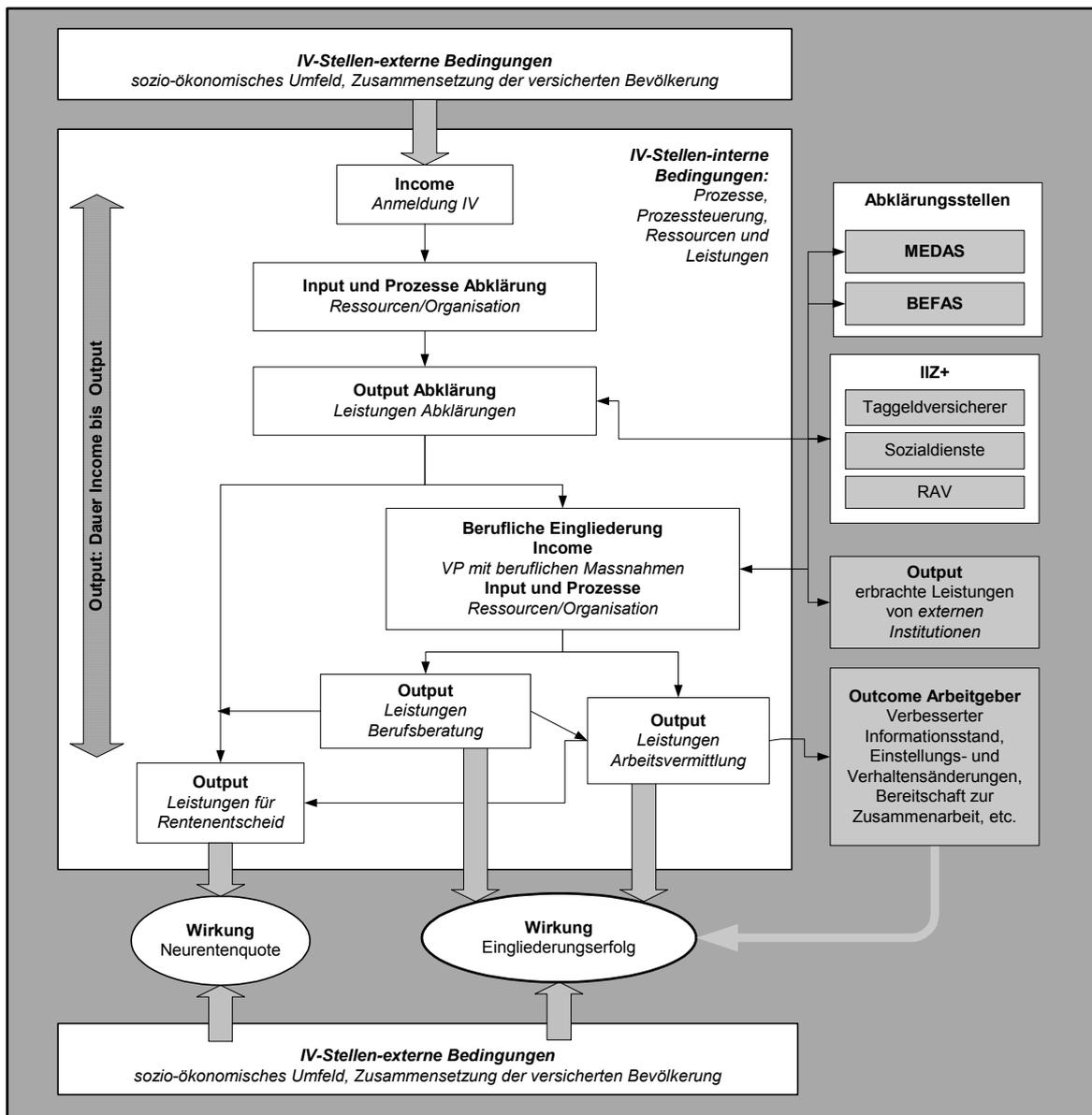
Lesebeispiel: Auf 1000 Personen im erwerbsfähigen Alter ab 18 Jahren werden mittelfristig (t=2 Jahre) mit Hilfe der Durchführung von beruflichen Massnahmen durchschnittlich (Mean) 1.08 Renten eingesparrt.

Quelle: BSV

2.2 Ein Wirkungsmodell zur Erklärung des Eingliederungserfolgs

Die Herausforderung an ein Wirkungsmodell besteht darin, die möglichen Faktoren, welche die festgestellten Wirkungen beeinflussen können, zu isolieren. Das in *Abbildung 2.2* dargestellte Modell benennt dazu systematisch Gruppen von potentiellen Einflussfaktoren auf den Wiedereingliederungserfolg. Es ist dazu geeignet, Kategorien bzw. Determinanten, die zur Beschreibung, Erklärung und Prognose des Eingliederungserfolgs herangezogen werden können, in eine analytische Ordnung zu bringen.

Abbildung 2.2: Wirkungsmodell zur Erklärung des Erfolgs der beruflichen Eingliederung



Quelle: Darstellung BASS.

Ausgehend von der Fragestellung, wie und in welchem Ausmass der Erfolg der IV-Stellen bei der beruflichen Eingliederung erklärt werden kann, drängt sich als erstes und als grösste Unterteilung eine Unterscheidung der Einflussvariablen in *IV-stellenexterne* und *IV-stelleninterne* Faktoren auf.

2.2.1 IV- stellenexterne Faktoren

Mit den IV-stellenexternen Faktoren wird der für die berufliche Wiedereingliederung relevante Kontext, in dem die IV-Stellen tätig sind, berücksichtigt und abgebildet. Andere Studien haben gezeigt, dass der Einfluss von IV-stellenexternen Faktoren auf andere Wirkungsindikatoren wie bspw. die Rentenquote, relativ gross ist (vgl. dazu Guggisberg et al. 2004). Gemäss dieser Studie sind rund zwei Drittel der unterschiedlichen kantonalen Rentenquoten auf IV-stellenexterne Faktoren zurück zu führen. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung soll deshalb überprüft werden, wie gross der Einfluss der externen Faktoren auf den Erfolg der beruflichen Eingliederung ist. Neben Faktoren, die das sozio-ökonomische Umfeld beschreiben (bspw. Arbeitslosenquote) wird auch die Zusammensetzung der versicherten Bevölkerung berücksichtigt (bspw. Ausbildungsstand).

2.2.2 IV-stelleninterne Faktoren

Bei der Klassifizierung der IV-stelleninternen Faktoren greifen wir auf die Dimensionen eines evaluationswissenschaftlichen Modells zurück. Im Zentrum steht dabei die Analyse des (IV-stelleninternen) Vollzugs und der dahinterliegenden Prozesse. Die IV-stelleninternen Faktoren lassen sich analytisch zum einen den verschiedenen *Haupt- und Teilprozessen* zuordnen, zum anderen wird zwischen *prozessorientierten, Income-, Input-, Output- und Outcome-Faktoren* unterschieden. Die IV-stelleninternen Faktoren beinhalten Informationen über die Klientel, Organisationsstrukturen, Abläufe, Ressourcen, Instrumente und Leistungen der IV-Stellen.

Prozessorientierte Faktoren: In Bezug auf die Hauptprozesse unterscheiden wir grob zwischen dem *Abklärungs- und dem Leistungserbringungsprozess*. Das hauptsächliche Ziel des *Abklärungsprozesses* besteht darin, alle jene Informationen zusammen zu tragen, welche die IV-Stellen benötigen, damit den versicherten Personen die gemäss den gesetzlichen Grundlagen «richtigen» Leistungen zugesprochen werden können. Während des Abklärungsprozesses werden grundsätzlich Informationen zur persönlichen, familiären, medizinischen, beruflichen, erwerblichen und finanziellen Situation der versicherten Person gesammelt. Der Abklärungsprozess beginnt mit der Anmeldung der versicherten Person bei der kantonalen IV-Stelle und endet mit der Verfügung, die den Bezug einer Leistung im Rentenbereich oder im Bereich der beruflichen Eingliederung regelt. Wird einer versicherten Person eine berufliche Eingliederungsmassnahme zugesprochen beginnt der *Leistungserbringungsprozess* in diesem Bereich. Wir unterscheiden grob zwischen Leistungen im Bereich der Berufsberatung (Berufsberatung, berufliche Abklärungen, Ausbildung, Weiterbildung, etc.) und Leistungen der Arbeitsvermittlung (Unterstützung bei der Suche eines geeigneten Arbeitsplatzes sowie begleitende Beratung). Die prozessorientierten Faktoren konzentrieren sich vorwiegend auf die internen Dynamiken sowie die aktuellen Umsetzungen der Aktivitäten, die zur Erbringung der Leistungen im Bereich der beruflichen Eingliederung dienen. Es handelt sich dabei um Variablen, die Auskunft über Aktivitäten, Verfahren, Praktiken und Organisationsformen Auskunft geben.

Income: Der Income bezieht sich auf die Zusammensetzung der Personengruppe, die in das System der Invalidenversicherung eintritt. Der Income wird zweistufig betrachtet. Der Income des Abklärungsprozesses besteht aus allen versicherten Personen, die sich bei der IV anmelden (Neuanmel-

dungen). Ein Teil dieser Personen wird, basierend auf den während des Abklärungsprozesses gesammelten Informationen der beruflichen Eingliederung zugewiesen (Triage). Diese Personen bilden den Income für den Bereich der beruflichen Eingliederung.

Input-Faktoren: Damit die verschiedenen Leistungen erbracht werden können, werden von den IV-Stellen verschiedene Arten von Ressourcen eingesetzt. Bei unseren Analysen konzentrieren wir uns vorwiegend auf die finanziellen und personellen Ressourcen, insbesondere diejenigen die für die im Bereich der beruflichen Eingliederung durchgeführten Interventionen, Aktivitäten und Massnahmen investiert werden. Die Auswertung der schriftlichen Befragung der IV-Stellen hat gezeigt, dass zwischen den IV-Stellen bezüglich des Anteils des Personals im Bereich der beruflichen Eingliederung beträchtliche Unterschiede bestehen.

Output: Der Output bezeichnet alle Leistungen, welche die IV-Stellen direkt «produzieren». Insbesondere fokussieren wir auf den Output der beruflichen Eingliederung. Betreffend die Arbeit mit den versicherten Personen verfügen wir über Informationen zur Menge der erbrachten Leistungen und zur dafür benötigten Zeit (Bearbeitungsdauer). Sowohl die Ergebnisse der schriftlichen Befragung der IV-Stellen als auch die Gespräche in den für die Fallstudien ausgewählten IV-Stellen verweisen darauf, dass dem Aufbau und der Pflege eines Netzwerkes zu den Arbeitgebenden ein grosser Stellenwert eingeräumt wird. Wir betrachten den Aus- und Ausbau eines Arbeitgebernetzes als Output.

Outcome: Der Outcome bezeichnet die Resultate der Interventionen und Bemühungen, die bei den Zielgruppen auftreten. In Bezug auf die versicherten Personen betrachten wir den Eingliederungserfolg. Er steht im Zentrum der Untersuchung und soll erklärt werden. Zum Outcome zählen jedoch auch die Ergebnisse, die aus der Beziehungspflege zu den externen Akteuren entstehen. Insbesondere betrifft dies die Arbeitgebenden und die Institutionen, mit denen ein ständiger Austausch stattfindet. Die dabei erschlossenen Ressourcen sollen dazu beitragen, die versicherten Personen möglichst optimal bei den Wiedereingliederungsbemühungen zu unterstützen.

Aus der grafischen Darstellung des verwendeten Wirkungsmodells (vgl. *Abbildung 2.2*) wird ersichtlich, dass zwischen den verschiedenen Variablengruppen (prozessorientierte Faktoren, Input/Income, Output/Outcome) und den dazugehörenden möglichen Indikatoren Abhängigkeitsbeziehungen bestehen. So ist es ist bspw. denkbar, dass der Income der beruflichen Eingliederung (Zusammensetzung der Zielgruppe), der Input (personelle Ressourcen) und auch der Output der beruflichen Eingliederung (Anzahl verfügbarer Massnahmen beruflicher Art) von prozessorientierte Variablen (Organisation und der Zuweisungspraxis der Triage) beeinflusst wird. Bei der statistischen Modellierung zur Erklärung des Eingliederungserfolgs müssen deshalb auch die Zusammenhänge zwischen den möglichen erklärenden Faktoren analysiert werden. Erst mit den aus diesen Analysen stammenden Kenntnissen kann das Erklärungsmodell spezifiziert werden.

2.3 Das Modell wird operationalisiert

In diesem Abschnitt geht es darum, aus der Vielfalt der möglichen Einflussgrössen diejenigen auszuwählen, die einen Beitrag zur Erklärung des Eingliederungserfolg liefern können.

Tabelle 2.1: Verfügbare Indikatoren zur Erklärung des Eingliederungserfolgs und erwarteter Einfluss

| Bereich | Variable | erwarteter Einfluss |
|-----------------------------|---|---------------------|
| Externe Faktoren | Arbeitslosigkeitsquote | - |
| | Sozialhilfequote | - |
| | Anteil Ausländer/innen an Bevölkerung | - |
| | Anteil Personen mit tiefem Bildungsniveau an Bevölkerung | - |
| | Anteil Beschäftigte im ersten und zweiten Sektor | + |
| | Anteil Beschäftigte im dritten Sektor | - |
| | Anteil Personen zwischen 55 und 64 Jahren | - |
| | Anteil Personen in städtischen Gebieten | - |
| | Landesregion | -/+ |
| Income | | |
| Ebene Abklärung | Anteil Neuanmeldungen an versicherter Bevölkerung | - |
| Ebene berufliche Massnahmen | Anteil Personen mit psychischen Leiden in der AV | - |
| | Anteil Frauen in der AV | - |
| | Anteil Personen mit tiefem Bildungsniveau in der AV | - |
| | Anteil Ausländer/innen in der AV | - |
| | Anteil Personen über 55 Jahren in der AV | - |
| | Anteil Personen zw. 40 und 54 Jahren in der AV | +/- |
| | Anteil Personen unter 40 Jahren in der AV | +/- |
| Input | Anteil zur Verfügung gestellter Ressourcen für die berufliche Eingliederung | + |
| | Kosten pro Versicherte | + |
| Prozessorientierte Faktoren | Art der Triage (interdisziplinär) | + |
| | Zielvorgaben zum Aufbau und Unterhalt AG-Netz | + |
| | Zielvorgaben zur Arbeit mit VP | + |
| Output/Outcome | | |
| Ebene VP | Anteil Personen mit Massnahmen beruflicher Art nach 2 Jahren | + |
| | Kurze Dauer bis zur Einleitung einer beruflichen Massnahme | + |
| | Kurze Bearbeitungsdauer Bestand | + |
| | Neurentenquote | - |
| Ebene Arbeitgebende | Auf- und Ausbau eines Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden | + |
| | Kenntnisse über den Arbeitsmarkt (Selbsteinschätzung) | + |
| Andere Akteure | Zusammenarbeit mit dem RAV | + |

Quelle: Darstellung BASS

Tabelle 2.1 gibt eine Übersicht zu den Grössen, die für die Erklärung des Eingliederungserfolgs beigezogen wurden und zu den erwarteten Effekten. Eine detaillierte Beschreibung aller Variablen mit den dazugehörenden Hypothesen ist im *Anhang A* zu finden.

Im nun folgenden Abschnitt wird das Vorgehen und das verwendete ökonometrische Analyseverfahren erläutert. Im zweiten Abschnitt stellen wir die Resultate der Schätzmodelle und deren Bedeutung hinsichtlich der einleitend formulierten Fragestellungen vor. Im letzten Abschnitt werden die Ergebnisse diskutiert und die wichtigsten Erkenntnisse und Schlüsse zusammenfassend dargestellt.

2.3.1 Vorgehen und verwendete statistische Methoden

Als Fragestellung interessiert uns, ob und inwieweit die uns zur Verfügung stehenden erklärenden Grössen in ihrer Kombination dazu beitragen, den Eingliederungserfolg der kantonalen IV-Stellen nach einem ($t=1$ Jahr) bzw. nach zwei Jahren ($t=2$ Jahre) zu erklären. Die statistische Analysemethode muss deshalb in der Lage sein, den «isolierten» Einfluss jeder ins Modell aufgenommenen erklärenden Variable zu ermitteln. Mit dem Begriff des «isolierten» Einflusses ist gemeint, dass der Effekt einer Variable X (bspw. Arbeitslosenquote) auf die zu erklärende Variable Y (Eingliederungserfolg) unter Kontrolle aller zusätzlicher im Modell enthaltenen Faktoren Z (bspw. Anteil Ausländer/innen, Anteil Beschäftigte im zweiten Sektor, Kosten pro Versicherte, etc) ermittelt werden kann. Die *multiple lineare Regression*, die wir für die Analysen verwenden, erfüllt diese Bedingung.²

Aus *Tabelle 2.1* wurde ersichtlich, dass eine grosse Vielfalt an Indikatoren zur Verfügung stehen, die zur Erklärung des Eingliederungserfolges beitragen könnten. Insgesamt verfügen wir über 21 potentiell erklärende Variablen. Nur schon auf Grund der relativ geringen Anzahl Beobachtungseinheiten – es stehen 26 kantonale Erfolgsquoten zu Verfügung – ist es nicht möglich, alle vorhandenen erklärenden Grössen in das zu entwickelnde Schätzmodell aufzunehmen. Bei der Auswahl der in das Schätzmodell einflussenden Indikatoren sind wir schrittweise vorgegangen.

- *Überprüfung der bivariaten Zusammenhänge*: In einem ersten Schritt haben wir für jede Variable einzeln überprüft, ob ein statistischer Zusammenhang zwischen der entsprechenden Grösse und dem Eingliederungserfolg besteht. Für die Überprüfung dieser sogenannten bivariaten Zusammenhänge verwendeten wir den Korrelationskoeffizient nach Pearson (Pearson's r).³ Handelt es sich bei der erklärenden Variable um eine nominal skalierte Variable

² vgl. bspw. Jann 2002

³ Pearson's r hat seinen Ursprung in der linearen Regression und misst daher lineare Zusammenhänge, d. h. bei $r=1$ liegt ein perfekter linearer Zusammenhang vor, bei $r=-1$ liegt ein perfekter negativer Zusammenhang vor und bei $r=0$ liegt kein linearer Zusammenhang vor. Sind die Voraussetzungen, die für die Berechnung von Regressionskoeffizienten gelten (Normalverteilung, Homoskedastizität) erfüllt, kann mit Hilfe eines Signifikanztestes ermittelt werden, ob anzunehmen ist, dass ein empirisch ermittelter Zusammenhang auch in der Grundgesamtheit anzutreffen ist. Es wird also getestet, ob in der Grundgesamtheit eine Korrelation gleich null (H_0) bzw. ungleich null (H_1) besteht. Die Testgrösse kann mit der entsprechenden Formel aus Pearson's r und der Anzahl Fälle berechnet werden und ist mit $n-2$ Freiheitsgraden t -verteilt. Wir sprechen demnach von einer signifikanten linearen Korrelation, wenn die Hypothese H_0 unter einem bestimmten Signifikanzniveau (bspw. $\alpha=0.05$) abgelehnt werden kann. Wir sprechen demnach von einer signifikanten linearen Korrelation, wenn die Hypothese H_0 unter einem bestimmten Signifikanzniveau (bspw. $\alpha=0.05$) abgelehnt werden kann.

(bspw. Art der Triage) vergleichen wir die Mittelwerte der entsprechenden Gruppen miteinander.⁴

- *Vollmodell*: Die mit dem Eingliederungserfolg in Zusammenhang stehenden erklärenden Grössen werden alle zusammen in ein erstes Schätzmodell integriert. Wir nennen dies das «Vollmodell» weil darin alle Variablen enthalten sind, die aufgrund der bivariaten Analysen potentiell einen Erklärungsbeitrag zum Eingliederungserfolg beitragen können.
- *Beurteilung des Vollmodells*: Zum einen ist es möglich, dass gewisse Variablen unter multivariaten Bedingungen ihre Erklärungskraft verlieren. Dabei kann es sich u.a. um sogenannte Scheinkorrelationen handeln. Der Verdacht auf Scheinkorrelation besteht, wenn eine unabhängige Variable bivariat eine starke Korrelation aufweist, in multivariaten Modellen diesen Einfluss aber nicht behält resp. einen gegenteiligen Einfluss erhält. Zum andern wird ein Auge auf das Problem der *Multikollinearität*⁵ geworfen. Wie bei allen Regressionsanalysen kann eine Multikollinearität zwischen den erklärenden Grössen zu verzerrten Schätzungen führen. Schon aus dem Wirkungsmodell ist ersichtlich, dass zwischen einzelnen Variablen verschiedener Variablengruppen (Income, Input, Output, Outcome) Zusammenhänge bestehen können. Aber auch zwischen den Variablen innerhalb einer bestimmten Variablengruppe ist es möglich, dass enge Zusammenhänge bestehen. Es wurde bspw. schon darauf hingewiesen, dass zwischen dem Anteil an beruflichen Massnahmen und der durchschnittlichen Dauer bis zur Einleitung einer beruflichen Massnahme eine enge (statistisch signifikante) Beziehung steht. Auch zwischen verschiedenen externen Einflussgrössen wird erwartet, dass sie nicht unabhängig voneinander sind (bspw. Sozialhilfequote, Stadt-Land, Anteil Personen mit tiefer Bildung). Dies muss für die Modellspezifikation berücksichtigt werden. Zur Lösung des Problems der Multikollinearität greifen wir auf die Methode der *Faktoranalyse*⁶ zurück. Diejenigen erklärenden Variablen, welche einen starken Zusammenhang zum Eingliederungserfolg und gleichzeitig stark mit andern erklärenden Variablen korrelieren, sind für die Faktoranalyse geeignet.
- *Optimierung des Schätzmodells*: Die Ergebnisse des «Vollmodells» und die anschliessend durchgeführten Analysen bilden die Basis für die Entwicklung eines optimierten Schätzmodells. Ziel bei der Optimierung ist es jeweils, ein Schätzmodell zu entwickeln, in das nur diejenigen erklärenden Variablen einfließen, die aus statistischer Sicht auch in der Lage sind, einen Beitrag zur Erklärung des untersuchten Phänomens (Eingliederungserfolg) zu liefern. Aus diesem Grund werden Variablen, die unter multivariaten Bedingungen keinen Einfluss auf den Eingliederungserfolg aufweisen, weggelassen. Zudem wird mit Hilfe der Faktoranalyse versucht, die Anzahl der erklärenden Variablen so zu reduzieren, dass möglichst wenig

⁴ Zur Überprüfung, ob die ermittelten Mittelwerte statistisch voneinander abweichen, werden, analog zur linearen Korrelation, die dafür vorgesehenen Signifikanztests durchgeführt (T- bzw. F-Test zum Vergleich zweier bzw. mehrerer Mittelwerte).

⁵ Die Multikollinearität (engl. Collinearity) bezeichnet die wechselseitige Abhängigkeit der unabhängigen Variablen in einem statistischen Modell. Liegt Multikollinearität vor, so kann dies zu stark negativen Auswirkungen auf die Aussagekraft des Regressionsmodells führen (u.a. *Farrar und Glauber 1967; Gunst 1983; Ofir und Khuri 1986*).

⁶ Die Faktorenanalyse ist ein datenreduzierendes Verfahren. Sie ermöglicht es ohne entscheidenden Informationsverlust, viele wechselseitig hoch korrelierende Variablen durch wenige voneinander unabhängige Faktoren zu ersetzen. (vgl. bspw. *Bortz 1999: 495 ff.*)

Informationen verloren gehen. Vorgestellt werden in diesem Bericht nur die Resultate des optimierten Modells, da es sich um dasjenige Modell handelt, das am meisten Aussagekraft besitzt.

2.3.2 Ergebnisse der Modellschätzungen

Wir haben im vorherigen Abschnitt erläutert, dass im Rahmen der Analysen zur Auswahl der erklärenden Variablen für das optimierte Schätzmodell getestet wird, für welche der insgesamt 21 zur Verfügung stehenden erklärenden Grössen ein signifikanter Zusammenhang zum Eingliederungserfolg besteht.

Aufgrund der empirisch feststellbaren bivariaten Zusammenhänge reduziert sich die Anzahl möglicher Faktoren, die ins Schätzmodell aufgenommen werden können auf elf (vgl. Anhang *Anhang 2B Tabelle 2*). Sechs dieser elf Faktoren erweisen sich schliesslich auch unter multivariaten Bedingungen als einflussreich, wobei drei zu einem gemeinsamen Faktor zusammengeschlossen wurden.

Bei diesen vier verbleibenden Faktoren handelt es sich um folgende:

1. *Der Anteil Beschäftigte im zweiten Sektor (externer Faktor),*
2. *der Anteil personeller Ressourcen im Bereich der beruflichen Eingliederung (Input),*
3. *der Anteil Personen mit beruflichen Massnahmen am Total der Neuanmeldungen (Output) sowie*
4. *der Faktor «Interdisziplinäre Triage und zielgesteuerter Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes». Dieser setzt sich aus einer interdisziplinären Triage (prozessorientiert), dem Vorhandensein von Zielvorgaben zum Aufbau des Arbeitgebernetzes (prozessorientiert) und guten Kenntnissen des Arbeitsmarktes (Outcome) zusammen.*

In *Abbildung 2.3* sind die Ergebnisse der Regressionsanalysen zur Erklärung des Eingliederungserfolgs nach einem Jahr bzw. nach zwei Jahren übersichtlich dargestellt.

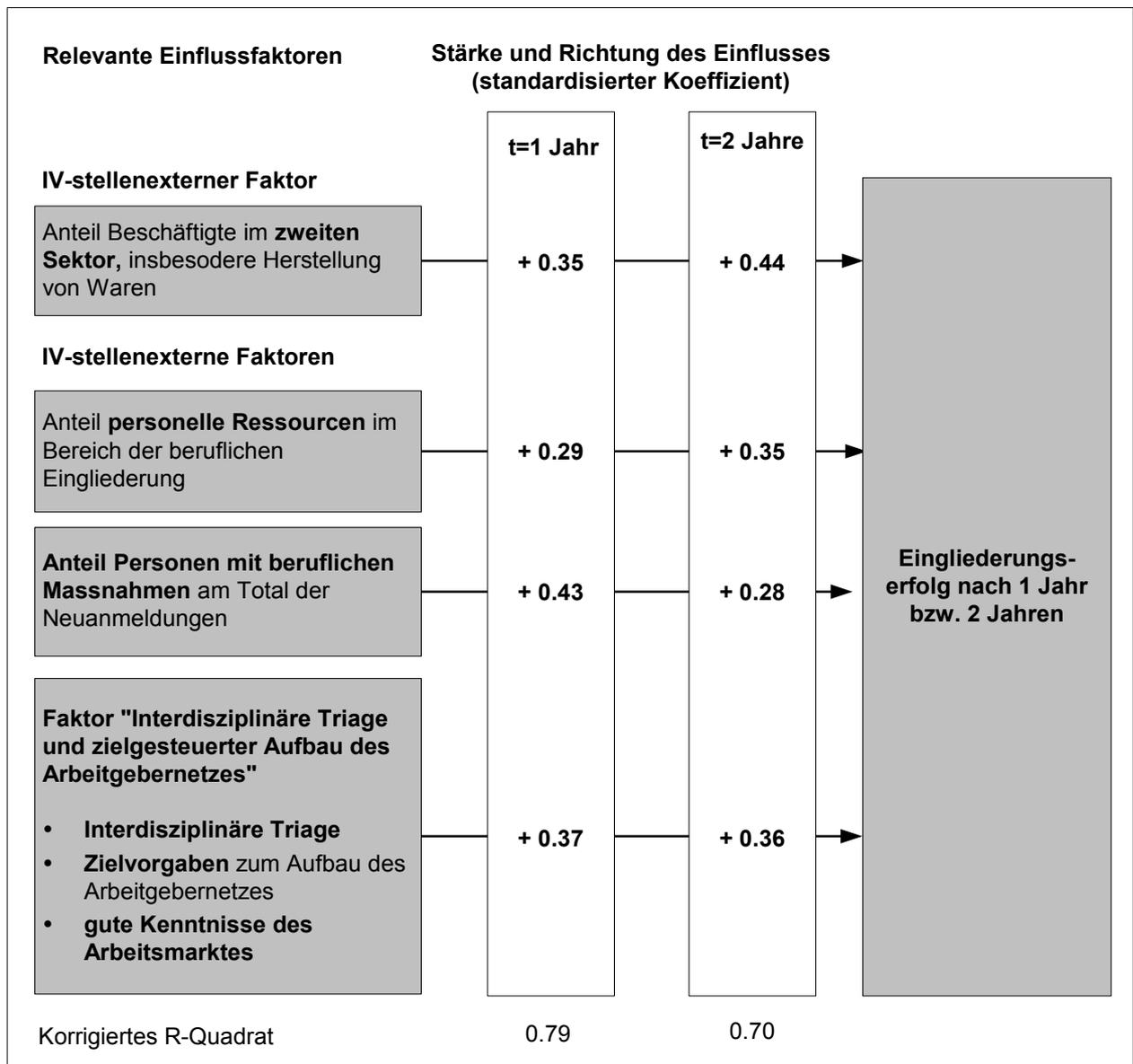
Bevor wir den Einfluss der vier Erklärungsfaktoren auf den Eingliederungserfolg einzeln vorstellen, betrachten wir zuerst noch die Güte des Schätzmodells. Mit der Güte des Modells kann die Frage beantwortet werden, wie «gut» unser Schätzmodell den Eingliederungserfolg erklären kann.

Wie «gut» ist das verwendete Schätzmodell?

Um die Güte eines Modells beurteilen zu können, gibt es einen statistischen Wert. Dies ist der (korrigierte) R^2 -Wert. Er liegt zwischen null und eins. Je näher er bei eins liegt, umso besser ist das Modell in der Lage, die unterschiedlichen Werte der zu erklärenden Grösse mit Hilfe der gewählten Erklärungsgrössen vorauszusagen.

Der R^2 -Wert liegt beim Modell, das den Eingliederungserfolg nach einem Jahr erklärt bei 0.79. Das bedeutet, dass man in der Lage ist, die Variabilität der Erfolgsquote bei der beruflichen Eingliederung ($t=1$ Jahr) zu 79 Prozent mit Hilfe der vier Einflussfaktoren zu erklären. Wir erachten diesen Wert als sehr befriedigend. Umgekehrt bedeutet dies, dass «nur» gerade 21 Prozent der kantonal unterschiedlichen Erfolgsquoten nicht erklärt werden können. Der Erklärungsanteil des Modells, das den Eingliederungserfolg nach zwei Jahren analysiert, ist leicht tiefer. Der korrigierte R^2 -Wert liegt jedoch immer noch bei sehr befriedigenden 70 Prozent.

Abbildung 2.3: Ergebnisse der Regressionsanalyse zur Erklärung des Eingliederungserfolgs nach einem Jahr bzw. nach zwei Jahren



Quelle: Berechnungen und Darstellung BASS

Nachdem die Güte der Schätzmodelle als befriedigend betrachtet werden kann, wenden wir uns den geschätzten Effekten der vier Erklärungsgrößen zu. Alle geschätzten Effekte weisen einen statistisch hoch signifikanten Einfluss auf die abhängige Variable, den Eingliederungserfolg, aus. Hier zeigt sich, dass die Ergebnisse in allen Fällen den Erwartungen entsprechen. Dies verweist auf eine gute Spezifikation des Modells.

Im Folgenden werden die geschätzten Einflüsse der ins Modell aufgenommenen Variablen einzeln vorgestellt und kommentiert. Die Reihenfolge richtet sich nach der Stärke des Einflusses zur Erklärung des mittelfristigen Eingliederungserfolgs (t=2 Jahre). Zur Beurteilung der Stärke des Einflusses verwenden wir die standardisierten geschätzten Koeffizienten.

Anteil Beschäftigte im zweiten Sektor

Aus dem Set der Variablen zum externen Umfeld der IV-Stellen ist die Wirtschaftsstruktur die einzige Grösse, die einen Beitrag zur Erklärung des Eingliederungserfolgs liefern kann. Zu allen andern überprüften IV-stellenexternen Variablen besteht kein direkter Zusammenhang zum Eingliederungserfolg. Der Effekt der Variable «Anteil Beschäftigte im zweiten Sektor» ist positiv und signifikant von null verschieden ($p < 0.01$). Je höher der Anteil der Beschäftigten im zweiten Sektor ist, um so höher ist die Erfolgsquote der beruflichen Eingliederung. Während im Modell zur Erklärung des mittelfristigen Eingliederungserfolgs ($t=2$ Jahre) die Variable bezüglich der Stärke des Einflusses an erster Stelle steht, weist sie im Modell zur Erklärung des Eingliederungserfolgs nach einem Jahr nur den drittstärksten Einfluss auf. Mit einem Anstieg des Anteils an Beschäftigten im zweiten Sektor um einen Prozentpunkt reagiert die mittelfristige Erfolgsquote ($t=2$ Jahre) mit einem Anstieg um 0.0036 Prozentpunkte und die kurzfristige ($t=1$ Jahr) um 0.0028 Prozentpunkte.

Wie ist der positive Zusammenhang zu erklären? Zur Interpretation des Zusammenhangs zweierlei beachtet werden muss (vgl. *Anhang 2A*).

Income-seitig hat die Branchenstruktur einerseits einen Einfluss auf die Invalidisierungswahrscheinlichkeit und andererseits auf die Gebrechensart. Dies haben andere Untersuchungen gezeigt (Stahlin-Witt, 2004). In Bezug auf die berufliche Eingliederung wichtig ist dabei vor allem, dass der Anteil an psychischen Leiden im zweiten Sektor im Vergleich zum dritten Sektor geringer ist. Vertreter/innen der fünf befragten IV-Stellen haben mehrfach darauf hingewiesen, dass Personen mit körperlichen Leiden besser integrierbar sind als Personen mit psychischen Leiden. Zudem sei der Betreuungsaufwand für Personen mit psychischen Leiden im Vergleich zu Personen mit körperlichen Gebrechen erheblich höher. Ein befragter IV-Stellenleiter schätzt ihn auf rund drei Mal so gross. Aufgrund der knappen Ressourcen stehe diese Zeit jedoch nicht immer zur Verfügung.

Outcome-seitig scheinen im zweiten Sektor im Vergleich zum dritten Sektor mehr «reale» Platzierungsmöglichkeiten zu bestehen. Zum einen stehen in diesem Sektor mehr Arbeitsplätze für tiefqualifizierte Personen als im dritten Sektor zur Verfügung. Dies zeigen Auswertungen der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung. Vor allem in der Branche «Herstellung von Waren» ist der Anteil der Beschäftigten mit einem tiefen Ausbildungsniveau (Sekundarstufe I) überproportional hoch. Für die IV-Stellen, die in der beruflichen Eingliederung einen überproportional hohen Anteil an tiefqualifizierten Personen haben, ist dies sicher günstig. Zum anderen ist zu vermuten, dass Personen mit einer Beeinträchtigung des Bewegungsapparates eher innerhalb derselben Branche einen Arbeitsplatz finden, der mit weniger Belastungen verbunden ist. Auch dies dürfte für eine erfolgreiche Reintegration bzw. den erfolgreichen Erhalt eines Arbeitsplatzes von Vorteil sein. Die Erklärung scheint durch die Resultate der Arbeitgeberbefragung gestützt zu werden. Ein überproportional hoher Anteil der mit der IV-Stelle in Kontakt getretenen Unternehmen stammt aus den zweiten Sektor, insbesondere aus der Branche «verarbeitendes Gewerbe und Industrie».

«Interdisziplinäre Triage und zielgesteuerter Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes»

Der Einfluss dieses auf der Organisations- und Prozessebene angesiedelten Faktors auf den mittelfristigen Eingliederungserfolg ($t=2$ Jahre) ist in etwa gleich stark wie der inputorientierte Faktor «Anteil bereitgestellter personeller Ressourcen für den Bereich der beruflichen Eingliederung». Es wurde schon angetönt, dass der Faktor Informationen aus drei Variablen enthält, die gemäss den bivariaten Analysen in einem engen Zusammenhang stehen. In IV-Stellen, die im Regelfall die versicherten Personen durch ein interdisziplinär zusammengestelltes Team der Arbeitsvermittlung zuordnen,

werden die Mitarbeitenden zum Aufbau bzw. zur Pflege des Beziehungsnetzes eher durch Zielvorgaben gesteuert. Gleichzeitig stehen diese Grössen in einem positiven Zusammenhang zu den Kenntnissen, die in den betreffenden IV-Stellen über den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Der Einfluss der drei zu einem Faktor zusammengeschlossenen Grössen auf den Eingliederungserfolg ist signifikant positiv ($p < 0.01$). Je höher der Wert des Faktors, um so erfolgreicher sind die IV-Stellen bei der beruflichen Eingliederung. Der Effekt weist in die von uns vermutete Richtung. Von allen drei zu diesem Faktor zusammengeschlossenen Variablen wurde erwartet, dass sie sich positiv auf den Eingliederungserfolg auswirken.

Anteil bereitgestellter personeller Ressourcen für den Bereich der beruflichen Eingliederung

Der Effekt ist wie erwartet in beiden Modellen positiv und signifikant von null verschieden ($p < 0.01$). Je mehr personelle Ressourcen vom Total der verfügbaren Ressourcen für den Bereich der beruflichen Eingliederung eingesetzt werden, um so erfolgreicher sind die IV-Stellen bei der beruflichen Eingliederung. Im Modell zur Erklärung des kurzfristigen Eingliederungserfolgs ($t=1$ Jahr) weist die Variable den schwächsten Einfluss aller erklärenden Faktoren auf. Zur Erklärung des mittelfristigen Erfolgs ($t=2$ Jahre) weist sie in etwa dieselbe Stärke aus wie der Faktor «Interdisziplinäre Triage und zielgesteuerter Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes». Auf eine Erhöhung des Anteils der personellen Ressourcen für den Bereich der beruflichen Eingliederung um einen Prozentpunkt reagiert die mittelfristige Erfolgsquote ($t=2$ Jahre) mit einem Anstieg um 0.00006 Prozentpunkte ($t=1$ Jahr), die kurzfristige um 0.00005 Prozentpunkte.

Anteil Personen mit beruflichen Massnahmen am Total der Neuanmeldungen (Output)

Das Vorzeichen des geschätzten Einflusses des outputorientierten Faktors «Anteil Personen mit beruflichen Massnahmen am Total der Neuanmeldungen» ist positiv und signifikant von null verschieden ($t=1$ Jahr, $p < 0.01$; $t=2$ Jahre, $p < 0.05$). Je mehr Personen - gemessen am Anteil der Neuanmeldungen - innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Neuanmeldung berufliche Massnahmen zugesprochen erhalten, um so höher ist die Erfolgsquote bezüglich der beruflichen Eingliederung. Mit einer Erhöhung des Anteils um einen Prozentpunkt reagiert die mittelfristige Erfolgsquote ($t=2$ Jahre) um 0.0044 Prozentpunkte, diejenige des kurzfristigen Erfolges ($t=1$ Jahr) um 0.067 Prozentpunkte. Bezüglich seiner Stärke steht der Faktor im Modell zur Erklärung des kurzfristigen Eingliederungserfolgs ($t=1$ Jahr) an erster Stelle. Im Modell zur Erklärung des mittelfristigen Eingliederungserfolgs ($t=2$ Jahre) verliert er jedoch an Bedeutung. Er ist von allen vier Faktoren derjenige mit dem schwächsten Einfluss. Dies scheint uns für die Interpretation der Ergebnisse von Bedeutung zu sein.

Dass sich die Anteile von Personen mit beruflichen Massnahmen zwischen den kantonalen IV-Stellen so stark unterscheiden (vgl. *Anhang 2A Abbildung 3*, S.125), kann kaum nur auf eine unterschiedliche Versichertenstruktur zurückgeführt werden. Zum einen hat sich gezeigt, dass zwischen einem hohen Anteil an Zusprachen beruflicher Massnahmen und der durchschnittlichen Fallbearbeitungsdauer ein starker Zusammenhang besteht. Sowohl die durchschnittlich Bearbeitungsdauer bis zur Einleitung einer Massnahme als auch die durchschnittlich Bearbeitungsdauer des Bestandes an laufenden Fällen stehen in einem signifikant positiven Zusammenhang mit dem Anteil an Zusprachen beruflicher Massnahmen. Je kürzer die Dauer, um so höher der Anteil an beruflichen Massnahmen (Persons' $r=0.49$, $p < 0.05$). IV-Stellen mit einer rascheren Bearbeitungsdauer ihres Bestandes und einer schnelleren Zuweisung zu beruflichen Massnahmen weisen deutlich mehr versicherte Personen berufliche Massnahmen zu als IV-Stellen mit längeren Bearbeitungsdauern. Dies scheint sich auf den Eingliederungserfolg positiv auszuwirken. Zum andern haben die Auswertungen der

Fallstudien gezeigt, dass es bezüglich der Einleitungspraxis beruflicher Massnahmen kantonsspezifische Unterschiede im Prozessablauf, in der Organisation, und im Umgang mit spezifischen Zuweisungskriterien wie bspw. dem Alter, den Sprachkenntnissen und der Motivation gibt. Eine unterschiedliche Einleitungspraxis kann u.a. dafür verantwortlich sein, dass der Anteil an versicherten Personen mit beruflichen Massnahmen in einigen IV-Stellen eher grösser und in anderen IV-Stellen eher geringer ist. Die vorliegenden Ergebnisse verweisen darauf, dass sich eine eher «restriktive» Einleitungspraxis auf den Eingliederungserfolg eher negativ, eine eher «liberale» Praxis eher positiv auswirkt.

Variablen ohne Erklärungskraft

Wie aus der Präsentation der Ergebnisse ersichtlich wurde, wurden aufgrund von fehlenden Zusammenhängen etliche zur Verfügung stehende erklärende Grössen nicht ins Erklärungsmodell aufgenommen. Dies muss für die Interpretation der Ergebnisse mitberücksichtigt werden. Zu den Grössen, die unter multivariaten Bedingungen keinen Beitrag an die Erklärung des Eingliederungserfolgs liefern können, zählen die meisten *externen Faktoren* (Arbeitslosigkeitsquote, Sozialhilfequote, Anteil Ausländer/innen, Anteil Tiefqualifizierte in der versicherten Bevölkerung, Anteil Frauen in der versicherten Bevölkerung, Altersstruktur der versicherten Bevölkerung, Dimension Stadt-Land und die Sprachregion).

Aus dem Bereich der *IV-stelleninternen* Variablen sind folgende Grössen nicht ins Schätzmodell aufgenommen worden: Anteil Neuanmeldungen am Total der versicherten Bevölkerung, durchschnittliche Kosten für berufliche Eingliederungsmassnahmen pro Versicherte, durchschnittliche Dauer bis zur Einleitung einer beruflichen Massnahme, durchschnittliche Bearbeitungsdauer des Bestandes, Steuerung der Mitarbeitenden durch Zielvorgaben im Bereich der Arbeit mit den versicherten Personen, Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem RAV und die Neurentenquote.

Es gilt jedoch zu beachten, dass zwischen etlichen der aufgezählten nicht verwendeten Variablen und einzelnen ins Modell aufgenommenen Erklärungsfaktoren enge statistische Zusammenhänge bestehen. Für eine bessere Interpretation der Ergebnisse der Modellschätzungen werden deshalb die Zusammenhänge zwischen den ins Schätzmodell aufgenommenen Variablen und den aus unserer Sicht wichtigsten nicht verwendeten Erklärungsgrössen vorgestellt.

IV-stellenexterne Variablen

Ausser der Branchenstruktur (Anteil Beschäftigte im zweiten Sektor) weisen keine weiteren Variablen aus dem externen Umfeld einen direkten Einfluss auf den Eingliederungserfolg aus. Zwischen dem Anteil Beschäftigter im zweiten Sektor und den meisten nicht ins Schätzmodell aufgenommenen IV-stellenexternen Variablen bestehen jedoch signifikante Zusammenhänge. Je höher in einem Kanton die Arbeitslosigkeitsrate, die Sozialhilfequote, der Ausländeranteil und der Anteil an urbaner Bevölkerung, um so tiefer ist der Anteil Beschäftigter im zweiten Sektor. Ein Zusammenhang in entgegengesetzter Richtung besteht zwischen dem Anteil Beschäftigter und dem Anteil an Personen mit einem tiefen Ausbildungsniveau (Sekundarstufe I). Diese Zusammenhänge liefern eine zusätzliche Erklärung dafür, weshalb die Variable einen so hohen Erklärungsgehalt im Schätzmodell erhalten hat. Die Branchenstruktur enthält nicht nur ausschliesslich Informationen über die Wirtschaftsstruktur. Die aufgezeigten Zusammenhänge zeigen, dass sie sowohl Informationen über die soziostrukturelle Zusammensetzung der versicherten Bevölkerung (Sozialhilfequote, Anteil Ausländer/innen, Bildungsstruktur, Urbanität) als Informationen auch über die wirtschaftliche Lage (Arbeits-

losigkeit) enthält. Indirekt werden durch die Zusammenhänge die im *Anhang 2A* formulierten Hypothesen deshalb teilweise bestätigt.

Es bleibt zu erwähnen, dass zwischen den nicht ins Modell aufgenommenen IV-stellenexternen Faktoren und den im Schätzmodell berücksichtigten IV-stelleninternen Erklärungsgrössen keine statistisch signifikante Zusammenhänge bestehen. Dies verweist darauf, dass die IV-Stellen die Organisation und Prozessabläufe zur Umsetzung des Auftrages der beruflichen Eingliederung nicht in Abhängigkeit ihres externen Umfeldes gewählt haben.

Kosten der beruflichen Massnahmen pro Versicherten (Input)

Wir haben erwartet, dass höhere durchschnittliche Kosten der beruflichen Massnahmen pro Teilnehmenden zu einer höheren Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen führt. Diese Hypothese hat sich jedoch nicht bestätigt. Der Zusammenhang ist bivariat zwar stark, unter multivariaten Bedingungen jedoch knapp nicht signifikant ($p < 0.1$). Zusätzliche Analysen zeigen, dass rund 50 Prozent der Variabilität der durchschnittlichen Kosten durch die Branchenstruktur (Anteil Beschäftigter im zweiten Sektor) einerseits und der Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem RAV andererseits erklärt werden können⁷. Je grösser der Anteil Beschäftigter im zweiten Sektor, um so höher sind die Eingliederungskosten. Und je besser die Zusammenarbeit mit dem RAV, um so tiefer sind die Kosten. Der Anteil der Branchenstruktur an der erklärten Varianz beträgt rund drei Viertel, die Zusammenarbeit mit dem RAV den restlichen Viertel. Dies lässt den Schluss zu, dass die Kosten insgesamt eher durch IV-stellenexterne als durch IV-stelleninterne Faktoren bestimmt werden.

Bearbeitungsdauer (Output)

Weder die durchschnittliche Dauer bis zu einer Einleitung einer beruflichen Massnahme noch die durchschnittliche Bearbeitungsdauer des Bestandes weisen einen direkten Einfluss auf den Eingliederungserfolg aus. Indirekt sind Informationen zur Bearbeitungsdauer im Schätzmodell enthalten. Zwischen der Bearbeitungsdauer und den ins Schätzmodell aufgenommen Variablen «Anteil Beschäftigter im zweiten Sektor» und «Anteil Personen mit beruflichen Massnahmen» bestehen signifikant negative Zusammenhänge. Je grösser der Anteil Beschäftigter im zweiten Sektor und je grösser der Anteil Personen mit beruflichen Eingliederungsmassnahmen, um so kürzer ist die Bearbeitungsdauer.

Neurentenquote (Outcome)

Zwischen der Neurentenquote und dem Eingliederungserfolg besteht kein direkter Zusammenhang. Eine Überprüfung der Zusammenhänge zwischen der Neurentenquote und den uns für die Erklärung der Eingliederungsquote zur Verfügung stehenden Faktoren zeigt, dass aus dem Bereich der uns zur Verfügung stehenden IV-stelleninternen Faktoren nur gerade die Variable «Bearbeitungsdauer des Bestandes» in der Lage ist, einen Beitrag zur Erklärung der Neurentenquote zu liefern. Alle andern mit dieser Variable in Zusammenhang stehenden Grössen stammen aus dem IV-stellenexternen Bereich.

⁷ Die Kosten der Versicherten wurden mit Hilfe einer multiplen Regression mit den zwei erklärenden Faktoren «Anteil Beschäftigter im zweiten Sektor» und der Variable «Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem RAV» geschätzt. Der korrigierte R²-Wert beträgt 0.49.

2.4 Schlussfolgerungen aus der statistischen Analyse

Im vorangehenden *Abschnitt 2.3* wurden die Resultate einer Modellrechnung vorgestellt, welche versucht, die kantonsspezifischen Erfolgsquoten der beruflichen Eingliederung zu erklären. Dabei konnte gezeigt werden, dass sich diese mit Hilfe von vier erklärenden Grössen sehr gut prognostizieren lassen. Welche Schlüsse lassen sich nun aufgrund der Resultate in Bezug auf die Erklärung des Eingliederungserfolgs ziehen? Die folgenden Abschnitte sollen diese Frage beantworten.

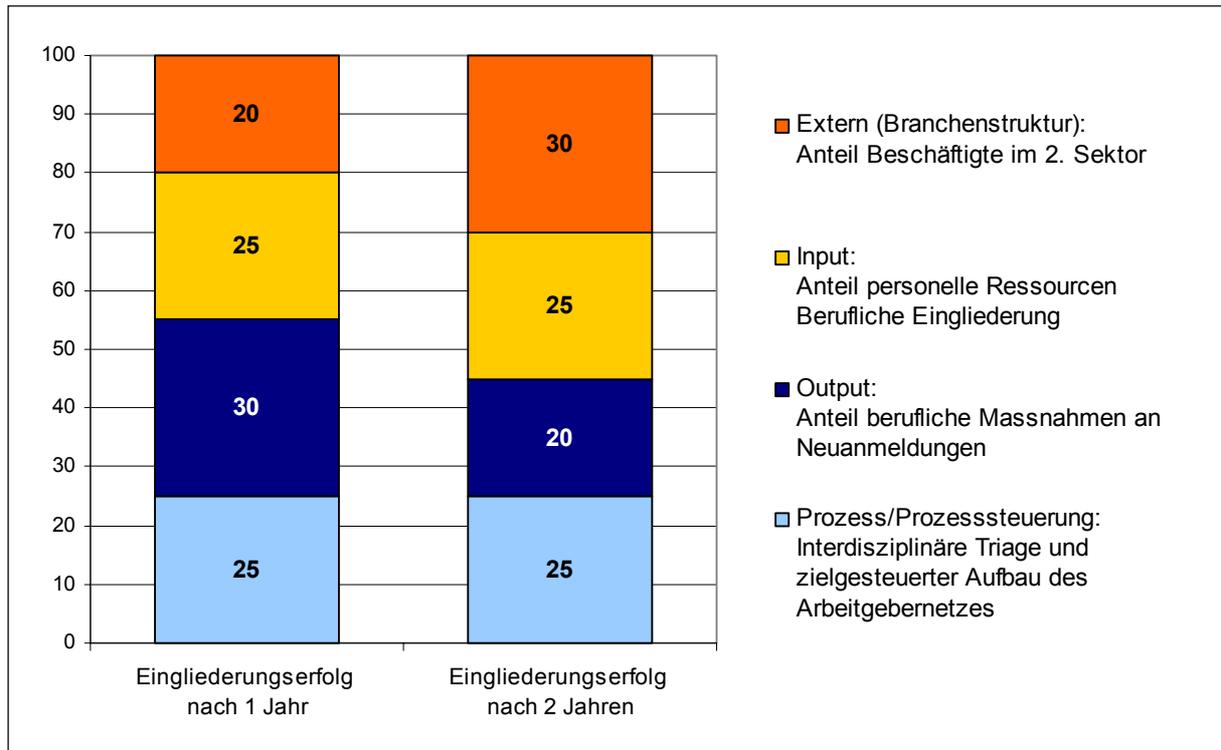
Ein grosser Teil des Eingliederungserfolgs kann erklärt werden

Grundsätzlich können wir festhalten, dass sowohl der kurzfristige (t=1 Jahr) wie auch der mittelfristige (t=2 Jahre) Eingliederungserfolg mit Hilfe der vier verwendeten Erklärungsfaktoren - *Anteil Beschäftigte im zweiten Sektor, Anteil personeller Ressourcen im Bereich der beruflichen Eingliederung, Anteil Personen mit beruflichen Massnahmen, Faktor «Interdisziplinäre Triage und zielgesteuerter Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes»* - zu einem überwiegenden Anteil erklärt werden können. Die mit den Modellen erzielten korrigierten R^2 -Werte von 0.79 (t=1 Jahr) bzw. 0.70 (t=2 Jahre) betrachten wir als sehr befriedigendes Resultat. Dies deutet auf zweierlei hin: (i) Wir scheinen über ein für die Erklärung des Eingliederungserfolgs geeignetes Wirkungsmodell zu verfügen. (ii) Wir verfügen über die wichtigsten Indikatoren, mit denen das Wirkungsmodell operationalisiert werden kann. Dies schliesst nicht aus, dass noch andere, uns nicht zur Verfügung stehende Faktoren existieren, die einen zusätzlichen Beitrag zur Erklärung des Eingliederungserfolgs liefern könnten.

Der Eingliederungserfolg kann durch die IV-Stellen positiv beeinflusst werden

- Das Wirkungsmodell, welches davon ausgeht, dass sowohl IV-stellenexterne als auch IV-stelleninterne Faktoren einen Einfluss auf den Eingliederungserfolg ausüben, wird gesamthaft betrachtet bestätigt. Von den vier Erklärungsgrössen ist eine den IV-stellenexternen Faktoren zuzuordnen, bei den restlichen drei handelt es sich um IV-stelleninterne. Aus *Abbildung 2.4* wird ersichtlich, dass die dem Bereich der IV-stellenexternen Faktoren zuzuordnende Branchenstruktur je nach Messzeitpunkt des Eingliederungserfolgs zwischen 20 Prozent (t=1 Jahr) und 30 Prozent (t=2 Jahre) an die Erklärung der entsprechenden Schätzmodelle liefert. Demgegenüber beträgt der Anteil der drei IV-stelleninternen Faktoren 80 Prozent (t=1 Jahr) bzw. 70 Prozent (t=2 Jahre). Während der Anteil an Zusprachen von beruflichen Massnahmen zumindest teilweise auf IV-stellenexterne Faktoren zurück zu führen ist (Charakteristik der Versicherten, Branchenstruktur) und deshalb nur teilweise durch die IV-Stellen beeinflussbar ist, weisen die anderen beiden IV-stelleninternen Faktoren «Interdisziplinäre Triage und zielgesteuerter Aufbau des Arbeitgebernetzes» und der «Anteil personeller Ressourcen für die berufliche Eingliederung» keinerlei Beziehungen zum IV-stellenexternen Umfeld aus. Es handelt sich bei diesen Grössen um Elemente der innerbetrieblichen Organisation (Strukturen, Prozesse und Steuerung). Deren Ausgestaltung liegt massgeblich im Gestaltungs- und Entscheidungsbereich der kantonalen IV-Stellen und somit bei deren Leitung. Der Anteil dieser beiden Grössen an der Erklärung des Eingliederungserfolgs liegt für beide Messzeitpunkte bei jeweils 50 Prozent.

Abbildung 2.4: Anteil der vier Faktoren an der Erklärung des Eingliederungserfolgs nach einem Jahr bzw. nach 2 Jahren (Angaben in Prozent)



Quelle: Berechnungen und Darstellung BASS.

Diese Ergebnisse lassen folgende Schlüsse zu:

- Die IV-Stellen sind in der Lage, den Eingliederungserfolg positiv zu beeinflussen. Der Anteil der IV-stellenexternen Faktoren an der Erklärung des Eingliederungserfolgs ist im Vergleich zu den innerbetrieblichen Faktoren relativ gering.
- Mit einer konsequenten Ausrichtung der innerbetrieblichen Strukturen und Prozesse auf die Bedürfnisse der beruflichen Eingliederung und einem zielgesteuerten Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes kann die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen, gemessen an der zukünftigen Rentensituation nach Abschluss einer beruflichen Massnahme, gesteigert werden.
- Eine restriktive Gestaltung der Einleitungspraxis von beruflichen Massnahmen drängt sich, gestützt auf unsere Ergebnisse, nicht auf. IV-Stellen mit einer hohen Rate an Zusprachen beruflicher Massnahmen weisen eine höhere Erfolgsquote aus als IV-Stellen mit einer tiefen Zusprachequote. Im Vergleich zu den anderen Erklärungsfaktoren verliert der Effekt bei der Erklärung des mittelfristigen Eingliederungserfolgs (t=2 Jahre) an Bedeutung. Eine eher «grosszügige» Zusprachepraxis scheint deshalb nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig auch die innerbetrieblichen Strukturen und Prozesse angepasst und die dafür notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden. Diese Aussage wird zusätzlich durch den Befund gestützt, dass in IV-Stellen mit einer höheren Zusprachequote auch die Dauer bis zur Einleitung einer beruflichen Massnahme kürzer ist.

Neben den von den IV-Stellen beeinflussbaren Faktoren ist ein Teil des Erfolges bei der beruflichen Eingliederung auch auf eine für die IV-Stellen günstige Wirtschaftsstruktur zurück zu führen. Ein ho-

her Anteil an Beschäftigten im zweiten Sektor ist für eine erfolgreiche berufliche Eingliederung förderlich.

Das Potential bei den Arbeitgebern scheint noch nicht ausgeschöpft zu sein

Dafür, dass das Potential bei den Arbeitgebern noch nicht ausgeschöpft ist, sprechen zwei Befunde:

- Zum einen konnte gezeigt werden, dass mit einem zielgesteuerten Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen gesteigert werden kann. Sowohl aus der schriftlichen Befragung der IV-Stellen als auch aus den vertiefenden Gesprächen in den fünf ausgewählten IV-Stellen geht hervor, dass der Zeitpunkt, seit dem die IV-Stellen Arbeitgebende gezielt für ihre Anliegen zu gewinnen versuchen, stark variiert. So gibt es IV-Stellen, die schon seit etlichen Jahren verstärkt in diesem Bereich tätig sind. Andere IV-Stellen sind gemäss deren Angaben erst seit kurzem daran, in den Aufbau eines Arbeitgebernetzes zu «investieren». Unterstützt wird diese Aussage auch mit den unterschiedlich zur Verfügung gestellten personellen Ressourcen. Während einige IV-Stellen schon vor dem Inkrafttreten der 4. IVG-Revision versucht haben, personelle Ressourcen für gewisse Aufgaben der Arbeitsvermittlung freizusetzen, hat ein Grossteil der IV-Stellen erst mit der zweiten Aufstockung des Personalbestandes im Jahr 2006 begonnen, die zusätzlichen Ressourcen gezielt für die Arbeitsvermittlung und den Aufbau eines Arbeitgebernetzes einzusetzen.⁸ Gestützt durch die höhere Wirksamkeit in IV-Stellen mit ausgebauten Kontaktnetzen und vertieften Kenntnissen des Arbeitsmarktes darf deshalb erwartet werden, dass das Potential bei den Arbeitgebenden, das mit einem Ausbau im Bereich der Arbeitgeberkontakte abgeholt werden kann, noch nicht ausgeschöpft ist.
- Wir haben erwartet, dass IV-stellenexterne Faktoren wie bspw. die Arbeitsmarktlage, die Sozialhilfequote und die soziostrukturelle Zusammensetzung der versicherten Bevölkerung einen Einfluss auf die Erfolgsquote der beruflichen Eingliederung ausübt. Die Resultate haben dies nicht bestätigt. Dafür verantwortlich sein könnte der unterschiedliche Entwicklungsstand bezüglich den Umsetzungsarbeiten im Bereich des Ausbaus der Arbeitsvermittlung. Es ist durchaus denkbar, dass mit einer künftig zu erwartenden Angleichung der für die Arbeitsvermittlung bereitgestellten Ressourcen und der Ausrichtung der Organisation auf die Bedürfnisse der beruflichen Integration den externen Bedingungen eine stärkere Bedeutung zukommt als heute. Dass die IV-stellenexternen Faktoren zum heutigen Zeitpunkt im Bereich der beruflichen Eingliederung nur eine untergeordnete Rolle spielen, ist deshalb ein weiterer Hinweis darauf, dass das Potential, das bei den Arbeitgebenden liegt, noch nicht ausgeschöpft ist.

Die durchschnittlichen Kosten der beruflichen Eingliederungsmassnahmen pro Versicherten scheinen von den IV-Stellen nur bedingt beeinflussbar zu sein

Die durchschnittlichen Kosten der beruflichen Eingliederungsmassnahmen pro Teilnehmenden weisen keinen direkten Einfluss auf die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen aus. Es konnten zwei

⁸ Im Jahr 2006 wurden den IV-Stellen insgesamt 160 zusätzliche Vollzeitstellen (rund 10% des Stellenbestandes) zur Verfügung gestellt. Mit dem Inkrafttreten der 4. IV-Revision (2004) wurden IV-Stellen insgesamt 30 neue Vollzeitstellen zugesprochen.

Faktoren ermittelt werden, mit denen die unterschiedlichen Kosten zu rund 50 Prozent erklärt werden können:

- *Wirtschaftsstruktur*: Je «günstiger» das Umfeld für die berufliche Eingliederung, d.h. je höher der Anteil an Beschäftigten im zweiten Sektor, um so höher sind die Durchschnittskosten pro Versicherten. Es ist denkbar, dass zur Ausnützung der erhöhten Chancen und Möglichkeiten einer beruflichen Eingliederung im zweiten Sektor auch eher kostenintensive berufliche Eingliederungsmassnahmen gesprochen werden. Dazu zählen neben Umschulungsmassnahmen und Anpassungen zum Erhalt des Arbeitsplatzes v.a. auch Taggelder zur Finanzierung einer zeitlich beschränkten Einarbeitungs- bzw. Probezeitzeit.
- *Gute Zusammenarbeit mit dem RAV*: Eine gute Zusammenarbeit mit dem RAV scheint die Kosten pro Versicherte/n mit beruflichen Massnahmen etwas senken zu können. Es ist denkbar, dass sich mit einer guten Zusammenarbeit mit dem RAV Synergien ergeben, die sich als kostensenkend erweisen. Die gute Zusammenarbeit mit dem RAV steht jedoch nicht in Zusammenhang mit der Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen.

Zwischen der Neurentenquote und dem Eingliederungserfolg kann kein direkter Zusammenhang festgestellt werden

Zwischen der Neurentenquote und der Wirksamkeit von beruflichen Massnahmen kann kein direkter Zusammenhang festgestellt werden. Die an den Vertiefungsgesprächen teilnehmende Stellenleitende haben darauf hingewiesen, dass ein positiver Effekt einer erfolgreich umgesetzten Strategie zur Optimierung der Wirksamkeit von beruflichen Eingliederungsmassnahmen auf die Neurentenquote nicht zeitgleich zu erwarten ist. Sie erwarten, dass sich eine solche Strategie erst zeitverzögert auf die Neurentenquote auswirkt.

Teil 3: Qualitative Analysen

3 Vertiefungsanalysen in fünf ausgewählten IV-Stellen

3.1 Einleitung und Übersicht

Wir haben im vorherigen Kapitel gesehen, dass mit Hilfe eines statistischen Modells ein grosser Teil des Eingliederungserfolgs mit Hilfe von vier Grössen «erklärt» werden kann. Was steckt hinter diesen Zahlen und wie sehen die dahinter liegenden Prozesse und Arbeitsabläufe aus? Was bewährt sich in der Praxis und wo liegen die grössten Schwierigkeiten? Um solche und ähnliche Fragen beantworten zu können, haben wir in fünf IV-Stellen Gespräche mit der IV-Stellenleitung und der Bereichsleitung der beruflichen Eingliederung einerseits und mit Eingliederungsfachleuten im Bereich Arbeitsvermittlung andererseits durchgeführt. Die IV-Stellen haben uns zudem Dokumente (Konzepte, Prozessbeschreibungen, etc.) zur Verfügung gestellt, die ergänzend ausgewertet wurden. Bei den vertiefenden qualitativen Analysen steht nicht der Aspekt des «Wettbewerbs» zwischen den IV-Stellen ins Zentrum, sondern die Suche nach «best practice», dem «Lernen von den anderen». Bevor auf die Resultate der Analysen eingegangen, stellen wir die Kriterien für die Auswahl der fünf IV-Stellen und unser Vorgehen bei der Auswertung dar.

3.1.1 Zur Auswahl der Kantone

Als Basis für die Auswahl der fünf IV-Stellen dienten uns die Informationen, die wir durch die schriftliche Erhebung bei allen IV-Stellen erhalten haben. Ziel der Auswahl war es, eine im Hinblick auf verschiedene Kriterien möglichst ausgewogene Gruppe von IV-Stellen zusammen zu stellen. Im Folgenden werden die Kriterien vorgestellt, mit denen dieses Ziel erreicht werden sollte.

- *Eingliederungserfolg*: Die Vertiefungsanalysen sollten vorwiegend dazu dienen, Erfolgsfaktoren, die das Wirkungsziel der beruflichen Eingliederung positiv beeinflussen, aus der Optik der Praxis zu identifizieren. Aus diesem Grund wurden in einem ersten Schritt nur diejenigen IV-Stellen berücksichtigt, die in Bezug auf die berufliche Eingliederung *überdurchschnittlich erfolgreich* sind. Dafür wurde derselbe Indikator verwendet, der für die statistischen Analysen gebraucht wurde (Indikator: Verhinderung von Renten).
- *IV-Stellen mit unterschiedlichen Modellen*: Im Rahmen von «best practice» waren wir daran interessiert, «erfolgreiche» IV-Stellen mit möglichst unterschiedlichen Modellen und Konzepten vertieft zu betrachten. Die schriftliche Befragung der IV-Stellen hat gezeigt, dass etwas weniger als die Hälfte der IV-Stellen gewisse Leistungen im Bereich der Arbeitsvermittlung von externen Stellen erbringen lassen. Es war deshalb unser Ziel, eine bis zwei IV-Stellen mit solchen «externen Dienstleistungserbringern» vertieft betrachten zu können.
- *Sprachregion*: Die Sprachregion hat sich in verschiedenen Studien als einflussreiche Hintergrundvariable erwiesen. In der Studie von Guggisberg et al. (2004) erklärt sie in Verbindung mit dem Sozialkapital und der Staatsquote rund einen Drittel der Unterschiede zwischen den kantonalen Rentenquoten. Die statistischen Analysen haben jedoch gezeigt, dass diese Grösse zum jetzigen Zeitpunkt keinen Einfluss auf den Eingliederungserfolg ausweist. Aus regionalpolitischen Gründen wollten wir jedoch eine bis zwei IV-Stellen aus der Westschweiz berücksichtigen.

- *Dimension Stadt-Land:* Neben der unterschiedlichen Zusammensetzung des Income, die sich aus dem Stadt-Land-Gefälle ergeben kann, wird in der Literatur auch erwähnt, dass sich die Anonymität der städtischen Arbeitsmärkte erschwerend auf die Eingliederung auswirkt, während in einem ländlichen Kontext die Vermittlung oder der Erhalt eines Arbeitsplatzes eher begünstigt wird (vgl. Spycher, Egger und Hüttner, 2007). Ziel war es deshalb IV-Stellen sowohl aus Kantonen mit einem relativ kleinen bzw. grossen Anteil an Bevölkerung in städtischen Gebieten befragen zu können. Die Einteilung erfolgte gemäss der Klassifizierung, die das BFS verwendet.
- *Grösse der IV-Stelle:* Organisation, Arbeitsabläufe und der Verlauf von Veränderungsprozessen ist u.a. auch abhängig von der Grösse einer Organisation. Aus diesem Grund wurden die IV-Stellen anhand ihrer verfügbaren Stellenprozenten in kleine, mittlere und grössere IV-Stellen eingeteilt. Ziel war es, mindestens eine eher kleine und eine eher grosse IV-Stellen auszuwählen.

Aus *Tabelle 3.1* wird ersichtlich, dass wir das Ziel einer ausgewogenen Vertretung der fünf IV-Stellen hinsichtlich der fünf Auswahlkriterien erreichen konnten. Wir hätten es begrüsst, eine zweite IV-Stelle aus dem französisch sprechenden Landesteil zu berücksichtigen. Dies war auch so geplant. Die dafür vorgesehene IV-Stelle musste jedoch ihre Teilnahme kurzfristig zurück ziehen, weil sie durch eine andere externe Evaluation schon «belastet» war. Damit die Ausgewogenheit bei den anderen Kriterien beibehalten werden konnte, konnte die vorgesehene IV-Stelle aus der Westschweiz nur noch mit einer IV-Stelle aus der Deutschschweiz ersetzt werden. Wir erachten dies jedoch nicht als grossen Nachteil, da die statistischen Analysen gezeigt haben, dass das in anderen Bereichen bekannte Ost-West-Gefälle in Bezug auf den beruflichen Eingliederungserfolg zum heutigen Zeitpunkt keine Rolle spielt.

Tabelle 3.1: Charakterisierung der fünf ausgewählten IV-Stellen gemäss den Auswahlkriterien

| | IV-Stelle A | IV-Stelle B | IV-Stelle C | IV-Stelle D | IV-Stelle E |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Eingliederungserfolg überdurchschnittlich | ja | ja | ja | ja | ja |
| IV-Stellen mit externen Dienstleistungserbringern | ja | nein | nein | ja | nein |
| Anteil Bevölkerung in städtischen Gebieten | gering | eher gering | eher gering | gross | eher gross |
| Grösse der IV-Stelle | klein | mittel | mittel | gross | mittel |
| Sprachregion | D | D | D | D | F |

Quelle: Eigene Darstellung

3.1.2 Durchführung und Auswertung der Gespräche

Alle Gespräche fanden zwischen Ende August 2007 und Anfang November 2007 statt. In allen IV-Stellen wurde jeweils ein leitfadengestütztes Gespräch mit der IV-Stellenleitung und der Bereichsleitung einerseits und ein ebenfalls leitfadengestütztes Gruppengespräch mit den Arbeitsvermittler/innen durchgeführt. In *Tabelle 3.2* ist die Anzahl der jeweils an den Gesprächen beteiligten Personen ersichtlich.

Tabelle 3.2: Anzahl Personen, die an den Gesprächen teilgenommen haben

| | IV-Stelle A | IV-Stelle B | IV-Stelle C | IV-Stelle D | IV-Stelle E |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Leitung/Bereichsleitung | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 |
| Arbeitsvermittler/innen | 2 | 2 | 4 | 4 | 7 |

Quelle: Eigene Darstellung

Die jeweils rund anderthalb bis maximal zweistündigen Gespräche wurden mit Einverständnis der Beteiligten aufgezeichnet und vollständig transkribiert. Die inhaltsanalytische Auswertung erfolgte anschliessend entlang der Kategorien des Evaluationsmodells. Zur Typisierung der Strukturen und der Prozesse, zur Beschreibung der Zusammenarbeit mit den Versicherten und mit den Arbeitgebern sowie der interdisziplinären Zusammenarbeit und der externen Rahmenbedingungen wurden die Gespräche und Dokumente vergleichend ausgewertet. Alle Zitate aus Gesprächen mit der IV-Stelle aus der französischsprachigen Schweiz werden in übersetzter Form in den Text übernommen.

In Kapitel 3.2 wenden wir uns nachfolgend den Rahmenbedingungen der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen im Vorfeld der 5. IV-Revision zu und gehen generell auf den Abklärungs- und Eingliederungsprozess in den IV-Stellen ein. Die Zusammenarbeit mit den Versicherten wird in Kapitel 3.3 erheilt. Daran anschliessend hat Kapitel 3.4 die Zusammenarbeit der IV-Stellen mit den Arbeitgebern zum Gegenstand. Kapitel 3.5. geht in knapper Form und summarisch auf die Zusammenarbeit mit Dritten ein. Im Sinne einer Referenz zu den Ergebnissen der vertiefenden Fallstudien gehen greifen wir in Kapitel 3.6 basierend auf der schriftlichen Befragung die Einschätzungen der fünf IV-Stellen zum Erfolg ihrer IV-Stellen und zu den Elementen ihres «Erfolgsrezepts» auf. Kapitel 3.7 beschliesst die Ausführungen mit einem Fazit.

3.2 Strukturen und Prozesse

Die IV-Stellen sind durch die Umsetzung zahlreicher Reformprojekte in den letzten Jahren in stetigem Wandel begriffen. Mit der 5. IV-Revision wird nun ein eigentlicher Paradigmenwechsel vollzogen: Die IV soll sich von einer «Rentenversicherung» hin einer «Eingliederungsversicherung» entwickeln. Diese Neuausrichtung hat ihre Schatten vorausgeworfen und in den IV-Stellen bereits in den letzten Jahren zu organisatorischen Anpassungen geführt. Um eine Ausgangsbasis für die weiteren Ausführungen in diesem Berichtsteil zu schaffen, gehen wir nachfolgend zunächst generell auf die Umbruchsituation in den IV-Stellen ein (Abschnitt 3.2.1). Anschliessend wenden wir uns den ausgewählten IV-Stellen zu und befassen uns mit der Frage, welche unterschiedlichen Modelle sich bezüglich der Ausgestaltung des Abklärungs- und Eingliederungsprozesses ausmachen lassen (Abschnitt 3.2.2).

3.2.1 IV-Stellen im Umbruch

Die IV-Stellen befinden sich mitten in einem Umbruchprozess, der bereits die letzten Jahre geprägt hat: Noch mit der Umsetzung der 4. IV-Revision beschäftigt, bereiteten sich die IV-Stellen bereits auf die Neuerungen der 5. IV-Revision vor. Die IV wurde bereits mit der 4. IV-Revision neu ausgerichtet: Per 1. Januar 2004 wurde die aktive Arbeitsvermittlung etabliert und die Interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ im Gesetz verankert. Mit der 5. IV-Revision wurden per Anfang 2008 das Sys-

tem der Früherfassung und Frühintervention eingeführt, der Anspruch auf Arbeitsvermittlung erweitert sowie neue Eingliederungsinstrumente bereitgestellt.

Diese Neuerungen, insbesondere die Früherfassung und Frühintervention, bedingen einen eigentlichen Kulturwandel. Der neue Eingliederungsprozess, wie er durch das Gesetz vorgegeben ist und durch die neuen Weisungen des BSV präzisiert wird, verlangt von den IV-Stellen ein beschleunigtes Verfahren und einen anderen, direkteren Umgang mit den Versicherten. Das explizite Ziel der Frühintervention ist es, innerhalb von sechs Monaten abzuklären, ob Personen, deren tatsächliche Invalidität noch nicht genau abgeklärt ist, Anspruch auf ordentliche IV-Leistungen haben (KSFEFI 2008, Rz 6). Bei jeder Anmeldung, bei der nicht von vornherein klar ist, dass aufgrund der Schwere des Gesundheitsschadens nur eine ganze Rente in Frage kommt, haben die IV-Stellen umgehend mit der betroffenen Person ein persönliches Gespräch zu führen. Im Rahmen der persönlichen Gespräche geht es insbesondere darum, die Gesamtsituation sowie die Ressourcen der betroffenen Person zu erheben (KSFEFI 2008, Rz 9 und 10).

Grundsätzlich neu ist, dass im Rahmen der Frühintervention (Beratungs-)Leistungen erbracht werden, bevor die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen abschliessend geklärt sind. *«Jetzt müssen wir das, ‚Eingliederung vor Rente‘, anfangen zu leben. Und dass wir es leben können, braucht es diese Grosszügigkeit am Anfang. Und das ist früher nicht toleriert worden.» (Leitung IVST D)* Die bisherige Haltung des BSV wird dabei von den IV-Stellen, welche ihre Verfahren seit längerem auf die berufliche Eingliederung hin ausrichten, kritisch gewürdigt. *«Die Haltung des BSV uns gegenüber bis vor kurzem, d.h. bis und mit 2006, das das Gefühl hatte, uns alles vorschreiben zu müssen und uns eigentlich gehindert hat am Eingliedern mit ihren Vorschriften. Wir mussten über gewisse Sachen wirklich hinweggehen, sonst war man daran gehindert, in diesem Bereich Schritte vorwärts zu machen. Ich weiss, dass ich Kollegen habe, die immer ein wenig gewartet haben aufs OK vom BSV: Darf ich, darf ich nicht? Auch mit dem Anstellen von Stellenvermittlern. Dort hatte ich personalpolitisch eine andere Strategie. Wenn ich konnte, habe ich Stellenvermittler und nicht Sachbearbeiter angestellt.» (Leitung IVST C)*

Der «neuen Grosszügigkeit» bzw. der «neuen Unsicherheit» wird in den IV-Stellen unterschiedlich begegnet, abhängig davon, wie stark die IV-Stellen in der durch die bisherigen Rechtsgrundlagen begünstigten versicherungszentrierten Abklärungskultur («Erfüllt die versicherte Person die Bezugsvoraussetzungen zur Eingliederung») oder einer in einer versichertenzentrierten Abklärungskultur («Was braucht die versicherte Person zur Eingliederung») verhaftet sind.

Die unterschiedlichen Kulturen manifestieren sich in den in den Gesprächen verbalisierten Wahrnehmungen der Neuerungen. Diese können als «Risiko» wahrgenommen werden: *«Ich denke, was sein wird ist, dass wir dort [in der Frühinterventionsphase] natürlich teilweise gewisse Risiken eingehen müssen. Wir werden dort niederschwellige Massnahmen, ich denke Arbeitsvermittlung gehört so halbwegs auch dazu, zusprechen, ohne dass schon klar ist, ob die versicherungsmässigen Voraussetzungen erfüllt sind.» (Leitung IVST E)* In anderen IV-Stellen wurde demgegenüber betont, dass mit den neuen Rechtsgrundlagen die bisherige Praxis nun legitimiert werde.

Dieser Kulturwandel von der «Versicherungsanstalt» zur «Eingliederungsfachstelle» bedeutet eine grosse Herausforderung für den Organisationsentwicklungsprozess der IV-Stellen. *«Aber man muss einfach sehen, dass die Leute jetzt 50 Jahre buchstabentreu nach Gesetz oder Paragraphen gearbeitet haben und stolz auf diese Leistung waren. Und Bern hat kontrolliert, die Revision ist so und nicht anders ausgerichtet gewesen. Dieser ganze Paradigmawechsel, der jetzt da kommt, das muss*

ich jetzt den Leuten zuerst beibringen.» (Leitung IVST D). Die bisherigen Aufbau- und Ablaufstrukturen müssen den Neuerungen angepasst werden. Gefragt sind differenziertere Verfahren. «Der Fehler war wahrscheinlich, dass wir alle Fälle über den gleichen Leist geschlagen hat, über die medizinische Schiene, die medizinische Beurteilung, ob es nun um ein Hilfsmittel geht, medizinische oder berufliche Eingliederung oder um Renten. Man hat alles genau gleich pingelig abgeklärt. Jetzt ist man ein bisschen am Auflösen, indem man sagt, alles was Richtung Eingliederung geht, muss schnell und unkompliziert passieren.» (Arbeitsvermittlung IVST A) Dabei werden auch neue Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IV-Stellen gestellt. Insbesondere die Umschulung der Sachbearbeitenden in eigentliche Case-Manager, wie sie mit der 5. IV-Revision eingeführt wurden, stellt für die IV-Stellen eine grosse Herausforderung dar.

Unterschiedliche Ausgangslage der IV-Stellen an der Schwelle zur 5. IV-Revision

Der Organisationsentwicklungsprozess war im Jahr 2006, dem Referenzjahr der vorliegenden Evaluation, in den IV-Stellen unterschiedlich weit fortgeschritten, wie die Gespräche mit IV-Stellen im Rahmen dieser sowie früherer Studien (Egger 2007, 278ff) verdeutlichen. Im Hinblick auf ein beschleunigtes und stärker auf die berufliche Eingliederung ausgerichtetes Verfahren haben verschiedene IV-Stellen bereits in den letzten Jahren neue Ablaufmodelle erprobt und implementiert. Während heute einige IV-Stellen bereits Optimierungen an neu erprobten Abläufen und Angeboten vornehmen, sind andere Stellen damit beschäftigt, solche nun einzuführen. Auch spezifisch die Arbeitsvermittlung ist den IV-Stellen unterschiedlich weit konsolidiert. Einige IV-Stellen betreiben seit längerem eine aktive Arbeitsvermittlung, in anderen wurde die Arbeitsvermittlung erst 2004 zu einem eigenständigen Bereich ausgebaut. Ungeachtet der unterschiedlichen Ausgangslage sind alle IV-Stellen damit konfrontiert, dass im Zusammenhang mit der 5. IV-Revision noch viele Unsicherheiten bestehen. Insbesondere wird man abwarten müssen, wie sich das Melderecht auswirkt.

3.2.2 Abklärungs- und Eingliederungsprozess

Die rechtlichen Grundlagen belassen den IV-Stellen einen gewissen Handlungsspielraum, wie sie den Abklärungs- und Eingliederungsprozess ausgestalten. Dementsprechend sind auch die Verfahren in den fünf IV-Stellen ganz unterschiedlich geregelt. Ein zentrales Unterscheidungskriterium ist dabei die Koordination der Rentenabklärung und des Eingliederungsprozesses (sequentielles oder paralleles Verfahren).

Drei unterschiedliche Modelle

Bei der Ausgestaltung des Rentenabklärungs- und Eingliederungsprozesses lassen sich bei den fünf IV-Stellen drei Modelle beschreiben.

«Rentenentscheid vor Arbeitsvermittlung»

In den IV-Stellen D und E zielt man im Regelfall darauf ab, möglichst rasch einen Rentenentscheid zu fällen und berufliche Massnahmen nachgelagert einzuleiten. Die Arbeitsvermittlung hat es mehrheitlich mit Versicherten zu tun, deren (negativer) Rentenentscheid bereits vorliegt. *«Wir möchten wenn irgendwie möglich die Rente im Vorfeld schon prüfen, d.h. dass man sagen kann der ist wirklich rentenausschliessend. Für ihn gibt es eine Arbeitsvermittlung und wenn er nicht bereit ist, die zu machen, dann gibt es einfach nichts.» (Leitung IVST D)* Im vorgelagerten Rentenentscheid wird insbesondere eine Möglichkeit gesehen, dem Problem der fehlenden Eigenmotivation der Versicherten zu begegnen. *«Wie in allen anderen IV-Stellen auch bestehen bei uns von 100 Anmeldungen 98 auf*

Rente oder so und die Leute kommen immer mit dieser irrigen Vorstellung zu uns, ‚ich brauche Rente und wenn ich die Rente habe, dann stimmt’s für mich‘. Und jetzt ist es so, dass wir die Chance haben, dem aufzeigen zu können, ‚schau, aufgrund von dem was wir jetzt haben hast du keinen Anspruch auf eine Rente und für dich bleibt nur die Arbeit‘. Dann haben wir schon festgestellt, dass der eine oder andere begonnen hat umzudenken.» (Leitung IVST D) Das Problem der fehlenden Eigenmotivation stellt sich gerade bei Versicherten mit langer Arbeitsmarktabsenz. *«Wir hatten meistens mit Leuten mit einer langdauernden Arbeitsunfähigkeit zu tun. Das ist ziemlich schwer, das sind Leute, die waren 2-4 Jahre vom Arbeitsmarkt weg. Die kommen zu uns und warten auf eine Rente. Bevor diese Leute einen schriftlichen Entscheid haben, können wir diese Leute für Massnahmen nicht motivieren.» (Leitung IVST E)* Nach Ansicht der Arbeitsvermittler/innen der besagten IV-Stelle können Versicherte denn auch zu früh in die Arbeitsvermittlung gelangen, dann eben, wenn sie ihren Rentenentscheid noch nicht erhalten haben. Die Arbeitsvermittler/innen schätzen es als schwierig ein, Personen zu vermitteln, deren Situation noch in der Schwebelage ist. Häufig würden sich diese auf den Standpunkt stellen, dass sie Klarheit möchten, «bevor ich wieder anfangen». Auch bestehe wenig Druck, sich aktiv um eine Stelle zu bemühen, wenn der Rentenentscheid ausstehe. Liege der (negative) Rentenentscheid bereits vor, so müsse man die Leute zwar zunächst beruhigen, aber unter dem Strich sei diese Situation für die Arbeitsvermittler/innen vorteilhaft: Die Versicherten wüssten in diesem Fall nämlich, dass sie wieder arbeiten müssen. Gleichzeitig äussert man sich in der besagten IV-Stelle auch zu den Nachteilen dieses Verfahrensmodells. Da während der Rentenabklärung oft ein persönlicher Kontakt zur IV-Stelle fehle, sei es am Schluss die Arbeitsvermittlung, welche die Suppe auslöffeln müssten. Oftmals erhielten die Versicherten erst hier ein wirkliches Feedback und eine Kontaktperson, die sich um sie kümmere. Es geschehe öfter, meint ein Arbeitsvermittler, dass ihm eine versicherte Person mitteile, man habe ihr auf der Arbeitsvermittlung zum ersten Mal wirklich zugehört bzw. sich wirklich um ihr Problem gekümmert.

Nur bestimmte Fälle durchlaufen in diesen IV-Stellen ein Dringlichkeits- bzw. Schnellverfahren, d.h. die Fälle werden bei der Vorprüfung und der medizinischen Abklärung prioritär behandelt und anschliessend der beruflichen Eingliederung zugewiesen. Wichtigste Kriterien für die Einleitung eines Schnellverfahrens sind eine Anmeldung durch den Arbeitgeber bzw. ein noch bestehender Arbeitsplatz und die Motivation der Versicherten. Motivation meint hier, dass ein Antrag auf berufliche Massnahmen vorliegt. Eine der IV-Stellen verspricht zusammen mit der Anmeldebestätigung zusätzlich einen Fragebogen. Sofern dieser von den Versicherten zurückgeschickt wird und aufgrund der Angaben auf entsprechend günstige Voraussetzungen geschlossen werden kann, werden diese Fälle ebenfalls dem Schnellverfahren zugewiesen. Alle übrigen Anmeldungen durchlaufen das reguläre Verfahren. Für die dringlich behandelten Fälle wird von vergleichsweise hohen Erfolgsquoten berichtet, was mit dem Selektionseffekt erklärt werden dürfte.

«Medizinische Abklärung vor Arbeitsvermittlung»

Das Verfahren der IV-Stelle A charakterisiert sich dadurch, dass im Regelfall der Prozess der beruflichen Eingliederung erst eingeleitet wird, wenn die medizinische Abklärung abgeschlossen ist und das Ausmass der verbleibenden Arbeitsfähigkeit feststeht. Von der Anmeldung bis zur Feststellung der Arbeitsunfähigkeit durch den Arzt dauert es in der besagten IV-Stelle im Schnitt rund ein bis zwei Monate. Diese vergleichsweise kurze Dauer wird dadurch erklärt, dass in diesem Kanton eher wenige Fachspezialisten involviert sind. Der Eingliederungsprozess beginnt nach der medizinischen Abklärung mit der Zuweisung in ein Gatekeeping, wo die Fälle triagiert und der Berufsberatung bzw.

der Arbeitsvermittlung zugewiesen werden. Parallel dazu läuft unter gegebenen Umständen die weitere Klärung des Rentenanspruchs.

Das beschriebene Verfahren stellt denn auch den Mittelweg zwischen den zwei übrigen Modellen dar. *«Wir haben vielleicht irgendwie unser Mittelding gefunden. Einerseits versuchen wir in allen Fällen, dass wir wenigstens medizinisch mehr oder weniger sagen können, „das ist dir zumutbar, in diesem Umfang, diese Tätigkeit“. Damit für sie klar ist, was sie suchen müssen.»* (Arbeitsvermittlung IVST A) Andererseits geht es darum, die Arbeitsvermittlung möglichst rasch einzuleiten und nicht zuvor den Rentenentscheid abzuwarten.

Auch in der besagten IV-Stelle gibt es wiederum Fälle, die dringlich behandelt werden. *«Wenn wir mal einen Fall haben, wo wir denken, es pressiert oder man es nicht genau herausfinden kann, dann macht man mal das Erstgespräch, um zu schauen, ob man etwas probieren kann.»* (Arbeitsvermittlung IVST A)

«Gespräch vor Akten»

In den IV-Stellen B und C ist man bestrebt, berufliche Massnahmen möglichst zu Beginn des Abklärungsverfahrens einzuleiten. Ab 2004 bzw. 2006 wurde in diesen Stellen parallel zum regulären Verfahren ein Dringlichkeitsverfahren institutionalisiert. Die Zuweisung in ein «Fast-Track-Verfahren» wird bei Versicherten mit Eingliederungspotenzial als Regelfall angestrebt. Die Rentenabklärung bzw. der Rentenentscheid erfolgen in diesen Stellen parallel zu den beruflichen Massnahmen oder erst, nachdem berufliche Massnahmen durchgeführt worden sind.

Alle Neuanmeldungen werden von der Sachbearbeitung oder einem Intake-Team systematisch aufgrund des Anmeldeformulars und der vorhandenen Unterlagen auf das Eingliederungspotenzial hin beurteilt. Wird ein solches vermutet, werden die Versicherten möglichst umgehend kontaktiert und zu einem Erstgespräch eingeladen. Die Wartefrist bis zum Erstgespräch konnte in den beiden Stellen zwischenzeitlich von rund drei auf zwei Wochen reduziert werden. Formale Triagekriterien, wie bspw. eine Altersgrenze oder eine maximale Arbeitsmarktabsenz, sind im Gegensatz zu den Modellen anderer IV-Stellen nicht festgeschrieben. Andernorts werden dem Dringlichkeitsverfahren bspw. grundsätzlich unter 45-jährige Versicherte mit Antrag auf Rente zugewiesen, deren Erwerbsunfähigkeit weniger als ein Jahr beträgt sowie unter 55-jährige Versicherte mit Antrag auf berufliche Massnahmen, die weniger als zwei Jahre erwerbsunfähig gemeldet sind (vgl. Egger 2007, 289). Das Erstgespräch mit den Versicherten erfolgt in den besagten IV-Stellen jeweils durch ein interdisziplinäres Team unter Einbezug der medizinischen und der Eingliederungssachverständigen. Auf der Grundlage des Erstgesprächs wird entschieden, ob die berufliche Eingliederung zum aktuellen Zeitpunkt indiziert ist und wenn ja, in welche Richtung (Berufsberatung/Umschulung oder Arbeitsvermittlung). Die Zuweisung in die Arbeitsvermittlung erfolgt dabei unter Umständen zu einem Zeitpunkt, zu dem die tatsächliche Invalidität noch nicht genau abgeklärt ist. Diese Praxis, welche heute durch das neue IVG legitimiert wird, wurde in Vergangenheit vom BSV beanstandet. *«Im Revisionsbericht wurden wir kritisiert. Es wurde nicht gesagt, es sei zuviel. Es hiess, wir böten berufliche Massnahmen an und die Invalidität im Sinne des Gesetzes sei nicht immer genau ausgewiesen.»* (Leitung IVST C)

Die Vertreter/innen eines parallelen Vorgehens argumentieren unter anderem mit dem Zeitfaktor. Als positiver Nebeneffekt der raschen Kontaktnahme mit den Versicherten konnte in der internen Evaluation zudem festgestellt werden, dass die Wartezeiten bei den Arztberichten verringert werden

konnten, was das Verfahren insgesamt beschleunige (Leitung IVST C). Die besagten IV-Stellen kritisieren an sequentiellen Verfahren indes die ihrer Ansicht nach defizitorientierte Ausrichtung (siehe dazu weiter unten).

Ein nicht geringer Teil der Versicherten werden nach dem Erstgespräch in das reguläre Verfahren eingeschleust. Dies ist etwa dann der Fall, wenn sich zeigt, dass eine Akutphase der Krankheit oder Suchtprobleme Eingliederungsbemühungen als wenig sinnvoll erscheinen lassen, meistens aber, wenn wenig oder keine Motivationsfähigkeit erkennbar ist. *«Wenn wir merken, es sind Motivationsgründe, probieren wir, den Leuten zu erklären, dass wir die Eingliederung jetzt abschliessen und auf die Rentenschiene gehen und mal eine Teilrente prüfen. Man hat in der Abklärung schon gesehen, dass es nicht auf eine ganze Rente rausläuft.»* (Leitung IVST C) Diese Versicherten durchlaufen dann eine «Rentenschleife» und gelangen unter gegebenen Umständen (keine Rente oder Teilrente) zu einem späteren Zeitpunkt wieder zur beruflichen Eingliederung. Die Eingliederungschancen werden in diesen Fällen von den IV-Stellen kontrovers beurteilt. *«Es ist möglich, dass er dann zur Hintertüre wieder rein kommt. Aber da haben wir viel Zeit verloren. Das dauert dann unter Umständen ein bis zwei Jahre. Die Chance wird immer kleiner, einen Platz zu finden. Wenn seine Motivation schon vorher tief war, ist es sehr schwierig nach zwei Jahren so jemanden einzugliedern.»* (Leitung IVST C). Etwas optimistischer äussert man sich diesbezüglich in einer anderen IV-Stelle. *«Dass es im Moment nicht gelingt, das heisst nicht, dass der [Versicherte] nicht in einem halben Jahr nicht wieder kommt»* (Leitung IV-Stelle B) Den Interventionen in Form eines Erstgespräches oder einer Informationsveranstaltung wird eine gewisse Langzeitwirkung attestiert.

Ressourcen- versus defizitorientierte Verfahrensansätze

In den unterschiedlichen Modellen spiegeln sich eine grundsätzlich unterschiedliche Wahrnehmung der Versicherten. Sequentielle Verfahrensabläufe, welche über weite Strecken allein durch die medizinische Abklärung und die Rentenabklärung geprägt sind, sind ihrem Wesen nach eher defizitorientiert. Der Grundgedanke einer Trennung der Handlungsfelder «Rente» und «Eingliederung» und der Etablierung von parallelen Verfahren liegt nicht zuletzt darin, dass der Blick der Versicherten möglichst rasch auf die berufliche Eingliederung gelenkt wird. Bei den früh angesetzten Erstgesprächen mit potenziell eingliederungsfähigen Versicherten gehe es darum, *«positiv nach Ressourcen zu suchen und sich weniger die Defizite bis zum Gehnichts mehr erklären zu lassen. Das ist ein Teil, der in die Gesprächsführung reinkommt. Das Joining in dieser ersten Phase ist ein ganz matchentscheidender Punkt. Die Leute ziehen auch Nutzen aus diesem Gespräch. Wenn ein Arzt dabei ist, können sie es natürlich auch Nutzen im Sinn „jetzt muss ich erst recht zeigen wie schlecht es mir geht“. Aber mehrheitlich wird es als Chance genutzt und man ist noch nicht auf dieser abgelöschten Seite, wo man keine Chance mehr sieht, und das Gefühl hat, die Rente ist das, was ich im Sinn der Existenzsicherung brauche.»* (Leitung IVST C)

Zugangswege zur Arbeitsvermittlung

Die Versicherten gelangen auf verschiedenen Zugangswegen in die Arbeitsvermittlung. Diese lassen sich nach verschiedenen Merkmalen klassifizieren: Nach der *Dringlichkeit des Verfahrens* (reguläres oder beschleunigtes Verfahren), nach der *Art der Triage* (einstufige oder mehrstufige Triage) und den *zuweisenden Stellen* (Sachbearbeitende, Medizinischer Dienst, Berufliche Eingliederung, interdisziplinäres Gremium) oder nach *vorgelagertem Massnahmenbezug* (Abklärungsmassnahmen, berufliche Massnahmen, keine Massnahmen).

Dringlichkeit des Verfahrens: Wie die fünf Fallbeispiele in der vorliegenden Evaluation sowie frühere Untersuchungen (Egger 2007, 279) nahe legen, kennen die meisten IV-Stellen in irgend einer Form ein beschleunigtes Verfahren im Zugang zur Arbeitsvermittlung (vgl. weiter oben). Vielfach sind solche Dringlichkeitsverfahren indes noch nicht als standardisierte Verfahren von bestimmter Reichweite etabliert.

Art der Triage und zuweisende Stellen: In einem Teil der IV-Stellen sind es die Sachbearbeitenden bzw. ein interdisziplinäres Team, welche eine direkte Zuweisung in die Bereiche Berufsberatung bzw. Arbeitsvermittlung vornehmen. Andere IV-Stellen kennen als Regelverfahren ein mehrstufiges Verfahren, bei dem in einem ersten Schritt die Zuweisung an den Organisationsbereich der beruflichen Eingliederung und in einem zweiten Schritt die Triage «Berufsberatung/Arbeitsvermittlung» stattfindet (vgl. Egger 2007, 279). In knapp einem Drittel der IV-Stellen (acht von 26 Stellen) erfolgt die Zuweisung im Regelfall allein durch die Sachbearbeitung, in vier IV-Stellen durch Fachpersonen aus dem Organisationsbereich berufliche Eingliederung, bspw. die Bereichsleitung oder ein/e Berufsberater/in (Quelle: Schriftliche Befragung). In vier weiteren IV-Stellen sind es mehrere Stellen, welche Versicherte der Arbeitsvermittlung zuweisen, d.h. die Sachbearbeitung und der medizinische Dienst und/oder die Berufsberatung. 10 IV-Stellen geben an, dass die Versicherten im Regelfall durch ein interdisziplinäres Team beurteilt werden und ein entsprechender Auftrag an die Arbeitsvermittlung erteilt wird. Einer Zuweisung der Versicherten durch die Berufsberater/innen steht man in einigen IV-Stellen eher skeptisch gegenüber. Ein IV-Stellenleiter hält dazu fest, dass der Hang der Berufsberatung, für sich selber Fälle zu akquirieren, zu gross sei. In einer anderen Stelle hat man auch eher schlechte Erfahrungen damit gemacht, wenn die Triage in die Arbeitsvermittlung von Eingliederungsberater/innen, die über einen anderen beruflichen Hintergrund verfügen als Arbeitsvermittler/innen, vorgenommen wird. *«Weshalb wir damit aufgehört haben: Der Eingliederungsberater hat jemanden an den Arbeitsvermittler weitergegeben, „schau, den kannst du noch vermitteln“. Der hat dann den bekommen und gefunden, „nein, mit dem kann ich ja gar nichts anfangen“. Dann hatte man dort schon wieder ein Spannungsfeld.»* (Leitung IVST D)

Vorgelagerter Massnahmenbezug: Die Gespräche in den IV-Stellen lassen darauf schliessen, dass die Versicherten grossmehrheitlich direkt zur Arbeitsvermittlung gelangen, d.h. ohne vorgängigen Bezug von beruflichen (Abklärungs-)Massnahmen. Ein vorgängiger Massnahmenbezug erleichtert die Vermittlung nicht in jedem Fall, namentlich wenn es um Personen geht, die eine Ausbildung im geschützten Rahmen gemacht haben, die teilweise als arbeitsmarktfremd kritisiert werden. *«In solchen Fällen habe ich dann Arbeitsplätze und Praktika gesucht. Nach drei Monaten fragt mich dann der Arbeitgeber: ‚Sie, haben sie auch eine Ahnung von der freien Wirtschaft?‘ Da bin ich mir zu schade, mit meinem Namen, persönlich und auch mit der IV mich zu verbraten. Ich möchte wirklich mit den Personen in die Wirtschaft wo's dann heisst, die IV hat auch Leute, die man gebrauchen kann.»* (Arbeitsvermittlung IVST D)

Die IV-Stellen verfügen beim Entscheid, ob ein Auftrag an die berufliche Eingliederung bzw. die Arbeitsvermittlung erteilt wird, über einen gewissen Ermessens- und Handlungsspielraum. Entsprechend der offensiveren oder defensiveren Zuweisungspraxis haben es die Arbeitsvermittler/innen mit einer unterschiedlichen Klientel zu tun (vgl. *Anhang 2A Tabelle 3*).

Interdisziplinäre Triage und Fallkoordination

Verschiedene Gesprächspartner/innen in mehreren IV-Stellen sehen in der interdisziplinären Arbeitsweise innerhalb der IV-Stelle einen *wichtigen Erfolgsfaktor* im Hinblick auf die berufliche Ein-

gliederung. Im Hinblick auf ein beschleunigtes und effektiveres Verfahren haben einige der IV-Stellen interdisziplinär zusammengesetzte *Triagestellen* eingerichtet. Damit soll garantiert werden, dass sich die verschiedenen Akteure innerhalb einer IV-Stelle möglichst früh gemeinsam auf ein fallspezifisches Vorgehen einigen können. Die IV-Stellen machen sich auch Gedanken zur *Fallkoordination* und zur Stärkung des interdisziplinären Elements bei der Fallführung. Die Überlegungen gehen in die Richtung, dass den einzelnen Versicherten während dem ganzen Verfahren ein fix zusammengesetztes interdisziplinäres Team zur Seite gestellt werden kann, bestehend aus der fallführenden Person, der zuständigen Person aus dem Bereich beruflichen Eingliederung (Arbeitsvermittlung oder Berufsberatung) und im Idealfall dem Arzt oder der Ärztin. In einer der befragten IV-Stellen versucht man die Schnittstelle zwischen dem medizinischen Bereich und der beruflichen Eingliederung zu optimieren, in dem die Eingliederungsfachleute jeweils mit den gleichen Ärzten und Ärztinnen zu tun haben, um so eine eingespielte Kommunikation zu ermöglichen. Von einer interdisziplinären Triage und einer interdisziplinär orientierten Fallführung erwartet man in den IV-Stellen sehr viel.

Die grosse Herausforderung einer interdisziplinären Arbeitsweise dürfte mitunter darin liegen, dass dabei *unterschiedliche Sichtweisen* der Akteure aufeinander treffen und *Zielkonflikte* auftreten können. Ein Gesprächspartner hält exemplarisch fest, bei jeder beteiligten Stelle bestünde eine *«unterschiedliche Programmierung im Bezug auf die Versicherten»* (Arbeitsvermittlung IVST E). Da sei zunächst die Sachbearbeitung, welche die Arbeitsunfähigkeit möglichst gering halten möchte und auf Rentenverhinderung tendiere. Der Vertrauensarzt oder die Vertrauensärztin der IV beurteile anschliessend aus einem rein medizinischen Blickwinkel, ob eine Person arbeitsfähig sei. Ihnen gegenüber stünden die Hausärzte und Hausärztinnen, welche die Situation global beurteilten. Den Berufsberater/innen der IV-Stelle wird attestiert, dass sie in einer virtuellen Welt lebten; sie stellten abstrakt fest, ob eine versicherte Person unter idealen Bedingungen arbeitsfähig sei oder nicht, ohne sich darum kümmern zu müssen, ob entsprechende Stellenangebote überhaupt bestünden. Am Schluss stünden dann die Arbeitsvermittler, die mit allen Einschätzungen konfrontiert sei.

Die Diskrepanz zwischen der medizinisch-theoretischen Sichtweise auf die Arbeitsfähigkeit und der Wahrnehmung der Arbeitsvermittler/innen wird im Zusammenhang mit der interdisziplinären Arbeit in vielen der Gespräche angesprochen. *«Jetzt haben wir aber intern noch eine Diskrepanz. Der Arzt meint, wenn die Arbeit stimmt, kann der noch 100 Prozent arbeiten und der Eingliederungsberater, der vom Gespräch zurückkommt sagt, ja mit dem kann ich jetzt gar nichts anfangen, der will ja gar nicht, der sieht sich als so krank an. Und dann müssen sie sich am Tisch wieder zusammensitzen und dann muss da nochmals ausgetauscht werden.»* (Leitung IVST C) Ähnliches erlebt auch der Arbeitsvermittler einer anderen IV-Stelle: *«Jemand, der schon länger stellenlos ist, der vielleicht psychische Probleme hat, da merke ich immer wieder, wenn ich mich zuviel auf Arztberichte verlasse, ist es nicht immer kongruent mit dem, was ich im Gespräch erlebe.»* (Arbeitsvermittlung IVST C) Der Mitarbeiter einer weiteren IV-Stelle beurteilt die interdisziplinäre Fallkoordination zwar grundsätzlich positiv, konstatiert aber auch, dass dies am Primat der Medizin nichts ändere: *«Das Problem ist, ich finde, ich habe gar nichts zu sagen dazu. Also, der Arzt legt 80 Prozent fest, was will ich denn noch? Es ist schon gut, es ist lehrreich, man hört andere Aspekte, der Arzt kann einem auch mal sagen, so schlimm ist das eigentlich nicht oder das ist schlimmer als man meint etc., von daher noch lehrreich, aber ich denke unter diesem Zeitdruck und den Pendenzen. Vielemals ist es ja dann klar, was läuft: keine Rente und Arbeitsvermittlung.»* (Arbeitsvermittlung IVST D)

Interdisziplinäre Kommunikation innerhalb der IV-Stellen ist auch eine Frage der Betriebskultur. *«Man kann doch nicht reglementieren, „Du musst jetzt mit jemandem sprechen“. Entweder man hat diese Kultur oder man hat sie nicht.» (Arbeitsvermittlung IVST A)* Gefordert ist, dass die Mitarbeitenden *«von Anfang an in den Fällen miteinander kommunizieren, sie müssen den Fall im Gespräch bearbeiten und aufhören, die Akten hin- und herzuschieben von einer in die andere Abteilung, sie müssen sich miteinander hinsetzen.» (Leitung IVST D)* Diese Kommunikationskultur muss sich in den IV-Stellen noch entwickeln und auch ihren Niederschlag in den Strukturen finden, wie die Aussage einer Mitarbeiterin ebendieser IVST nahe legt. *«Wenn es ums Besserwerden geht: Ich fühle mich sehr oft als Einzelkämpfer, ich habe von medizinischer Seite her eine Vorgabe, es sind die Sachbearbeiter da, es sind sehr viele Leute die aufgrund von Akten Vorgaben machen wollen, Entscheide fällen und wir sind diejenigen die rauskommen und vielfach etwas ganz anderes erleben, erfahren oder rausfinden. Und mit dem fühle ich mich oftmals sehr alleine, ich hätte manchmal gerne etwas mehr Unterstützung, von welcher Seite auch immer, um gemeinsam zu einem sinnvollen Resultat zu kommen. Es wird mir überlassen irgendwann dann mal zu sagen: OK, das geht nicht.» (Arbeitsvermittlung IVST D)*

3.2.3 Rahmenbedingungen der Arbeitsvermittlung

Im Zuge der 4. IV-Revision wurden den IV-Stellen insgesamt 30 neue Vollzeitstellen für die Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich der Arbeitsvermittlung zugesprochen. Eine weitere Aufstockung um insgesamt 160 zusätzliche Vollzeitstellen, das sind rund 10 Prozent des Stellenbestandes, erfolgte auf das Jahr 2006 hin.

Gewichtsverlagerung von der Beratung zur Vermittlung in der beruflichen Eingliederung

Durch die schrittweise Aufstockung der Arbeitsvermittlung im Zuge der 4. IV-Revision hat diese gegenüber dem Bereich Berufsberatung an Gewicht gewonnen. *«Rückblickend muss ich sagen, dass wir eine gut ausgebildete Berufsberater-Crew hatten, die eingedeckt war mit Fällen, wo es vor allem um Abklärungen und Umschulungen ging. Den „Achzehner“, die berufliche Eingliederung, hat man dann so zufällig mitgenommen, wenn es sich ergeben hat und man jemanden vermitteln konnte. Aber wir haben gemerkt, dass es rein von der Sozialisation und den Fachleuten her nicht unbedingt das Hauptsteckenpferd war, sondern dass das Wissen, das Know-how, die Tools aus dem Bereich Personalberatung fehlte. Für mich als Leiter der Stelle war es eine grosse Herausforderung, die Berufsberatenden davon zu überzeugen, dass man zusätzliche Fachleute anstellt, die sich voll und ganz dem Achzehner widmen können.» (Leitung IVST C)*

Wie die Aussage bereits antönt, treffen im Organisationsbereich der beruflichen Eingliederung unterschiedliche «Philosophien» im Bezug auf die Arbeit mit den Versicherten aufeinander: Den Berufsberater/innen wird vor dem Hintergrund ihrer Ausbildung eine eher «therapeutische» Grundhaltung attestiert. Die Arbeitsvermittler/innen der IV-Stellen stammen in der Regel aus einem anderen Berufsfeld, nicht selten aus der Personalberatung und brächten eher eine «Verkäufermentalität» mit. Die Integration dieser unterschiedlichen Sichtweisen erfordert einen begleiteten Teamentwicklungsprozess, insbesondere in denjenigen IV-Stellen, in denen «gemischte» Teams etabliert wurden. In mehreren Gesprächen wird seitens der Arbeitsvermittler/innen implizite Kritik an den «realitätsfernen» Berufsberater/innen geäußert. So moniert ein Arbeitsvermittler, *«dass sich jemand locker drei, vier Jahre durch eine Umschulung wurstelt und wenn es um Arbeitsvermittlung geht, dann geht gar*

nichts mehr. Und da denke ich einfach, dass kann nicht sein, dass man mit finanziellen Mitteln vier Jahre Leute unterstützt und dann merkt, es funktioniert gar nicht.» (AV IVST D)

Arbeitsvermittlung als Auffangbecken und «Abfalleimer» ?

In mehr als einer IV-Stelle äussern Mitarbeiter/innen der Arbeitsvermittlung den Eindruck, «Auffangbecken» oder gar «Abfalleimer» der IV-Stelle zu sein. Diese Wahrnehmung wird in IV-Stellen begünstigt, in denen keine interdisziplinäre Triage erfolgt bzw. in deren Verfahrensabläufen die Arbeitsvermittlung an letzter Stelle angesiedelt ist. Am Ende sei es die Arbeitsvermittlung, welche quasi die Suppe auslöffle, ohne vorher involviert gewesen zu sein.

Aus der Optik der Arbeitsvermittler/innen ist es verständlich, dass sie ein Interesse daran haben, dass ihnen basierend auf der vorgelagerten Triage möglichst «erfolgsversprechende» Fälle zugewiesen werden. *«Was den Erfolg sicher verbessern könnte, ist, wenn eine ganz saubere, klare Grundabklärung da wäre. Weil im Moment ist das so: wenn man nicht weiss wohin mit den Leuten und den Dossiers kommen sie todsicher zu uns. Den Sprung ins Arbeitsleben zu schaffen, ist eigentlich die höchste Anforderung. (...) Die Messlatte müsste höher gesetzt werden, denn mit nichts zu dem Anspruch von Arbeitsvermittlung zu kommen, finde ich irgendwie falsch.» (Arbeitsvermittlung IVST D)* Einige IV-Stellen verfahren allerdings ganz bewusst nach dem Grundsatz *«unsichere Fälle lieber in die Arbeitsvermittlung schicken als nicht.» (Leitung IVST B)* In solchen Fällen ist es wichtig, dass – wie offenbar in diesen Stellen der Fall – diese Strategie entsprechend kommuniziert wurde und durch die Arbeitsvermittler/innen getragen wird, da dies ansonsten kontraproduktive Abwehrreaktionen provozieren kann.

Von den Mitarbeitenden der Arbeitsvermittlung wird indes generell eine hohe «Frustrationstoleranz» verlangt, da sie es – auch bei eng gefassten Zuweisungskriterien – in der Regel mit erschwert vermittelbaren Stellensuchenden zu tun haben. Ein grosses Spannungsfeld besteht darin, dass die Entscheide der IV primär medizinisch begründet ist, die Arbeitsvermittler aber gegenüber den Versicherten *keine medizinische Autorität* besitzen. Für sie ist es manchmal enorm schwierig, den Versicherten darzulegen, was für sie möglich ist und damit ihr Selbstvertrauen zu stärken. Die Arbeitsvermittler/innen finden sich offenkundig nicht selten in der Rolle, dass sie Versicherten mit einem negativen Rentenentscheid begründen müssen, weshalb sie – entgegen deren Selbstwahrnehmung – arbeitsfähig sind. Auch dies kann dazu beitragen, sich in der Rolle derjenigen zu sehen, welche vorgelagerte Entscheide «ausbaden» müssen.

Arbeitsvermittler/innen an der Schnittstelle zwischen Versicherung und Markt

An der Schnittstelle zwischen Versicherung und Arbeitsmarkt befinden sich die Arbeitsvermittler/innen zugleich auch in einem Spannungsfeld. Auf dem Arbeitsmarkt zählen Flexibilität und rasche Entscheide, seitens der IV-Stelle muss gewährleistet werden, dass diese Entscheide rechtskonform abgestützt sind. Konflikte entstehen dann, wenn die Entscheidungswege in den IV-Stellen lang sind. *«Die Flexibilität, die wir draussen erbringen müssen und die auch gefordert wird, dem sollte auch in den internen Abläufen Rechnung getragen werden.» (Arbeitsvermittlung IVST D)* Dazu gehört u.a. dass die Arbeitsvermittler/innen über gewisse Entscheidungskompetenzen verfügen (vgl. Kapitel 3.4.2).

Eingeschränkt wird die Flexibilität generell durch das geltende *Primat der Medizin* in der IV. *«Im Moment ist es so, dass wir die medizinische Grundlage nicht über den Haufen schmeissen können. Wenn steht 50 Prozent ist es 50 Prozent. (...) Angenommen jemand ist 60 Prozent arbeitsfähig und*

der Arbeitgeber sagt: „Schauen sie, der kann bei uns weiterarbeiten mit 50 Prozent“, dann hätten wir ja die Eingliederung. Da geht es um 10 Prozent Leistung und um die Arbeitsplatzsicherung. Da haben wir momentan das Problem, dass wir solche Sachen fast nicht durchbringen. Es ist unsere Aufgabe, diese Leute zu vermitteln aber was hinten rauskommt ist nicht relevant. Wenn ich den für 50 Prozent vermitteln kann und er ist dort platziert, dann habe ich vielleicht eine halbe Rente, die sie finanzieren, wenn er aber den Arbeitsplatz nicht bekommt, dann geht es los mit dem Anwalt, mit dem Sozialamt, dann kann er überhaupt nicht arbeiten und am Schluss haben wir einen Vollrentner.» (Arbeitsvermittlung IVST D)

3.2.4 Erfolgsfaktor Personal

Alle IV-Stellen sehen im Personal einen entscheidenden Faktor im Hinblick auf den Eingliederungserfolg. Dies bezieht sich einerseits auf die erforderlichen *Personalkapazitäten*, in den Gesprächen wurde insbesondere aber auch die *Qualifikation* des Personals angesprochen.

Ausreichende personelle Ressourcen als Voraussetzung für erfolgreiche Eingliederung

Seitens verschiedener IV-Stellen wird festgehalten, dass für eine erfolgreiche Eingliederungsarbeit das nötige Personal zur Verfügung stehen müsse. Inwieweit die vorhandenen Personalressourcen ausreichend sind, wird von den IV-Stellen, die sich dazu geäußert haben, unterschiedlich beurteilt. Während man in einer IV-Stelle der Ansicht ist, dass man anders als früher nun über genügend Arbeitsvermittler/innen verfüge, wäre nach Meinung eines IV-Stellenleiters mehr Personal nötig, wenn man alle (künftigen) Aufgaben adäquat wahrnehmen wollte. Aufholbedarf sieht man insbesondere im Hinblick auf die Eingliederung psychisch Behinderter. In dieser Zielgruppe liege sowohl der Aufwand für das Coaching der betroffenen Versicherten, aber auch für die Betreuung der Arbeitgeber deutlich höher als bei Versicherten mit somatischen Problemen. In dieser IV-Stelle geht man von einem drei bis viermal höheren Aufwand aus. Bei hoher Arbeitsbelastung dürfte ein Anreiz bestehen, sich um «einfache», wenig betreuungsintensive Fälle zu kümmern. *«Die psychisch Behinderten, die kommen immer am Schluss. Und wenn man keine Ressourcen gibt, sind das die ersten die rausfallen. Da können sie noch lange befahlen wie sie wollen, das nützt nichts. Weil unsere Arbeitsvermittler, die gehen auch zuerst mit denen die sie möglichst einfach unterbringen können. Das ist ja etwas Normales, ist ja auch ein Erfolg. Aber wenn man wirklich psychisch Behinderte eingliedern will und das ernst nehmen will, dann werden wir mit diesen Stellen nicht durchkommen.» (Leitung IV-Stelle B)*

«Der erste Erfolgsfaktor ist der richtige Arbeitsvermittler mit dem richtigen Profil»

So die Antwort aus einer IV-Stelle auf die Frage nach den wichtigsten Erfolgsfaktoren im Hinblick auf die Eingliederung (Leitung IVST B). Auch in einer anderen IV-Stelle setzt man auf die Karte «Personal»: Der Fokus liege klar bei den Köpfen. *«Weil schlussendlich, ob Sie jemanden platzieren können in einem Betrieb, entscheidet sich, wenn die zwei, die das abmachen müssen, miteinander reden. Es entscheidet sich nicht wegen gutem Konzept. Ein gutes Konzept kann unterstützen, aber wir müssen den richtigen Mann rausschicken. Und wenn dieser draussen den Draht findet mit dem Vorarbeiter oder dem Abteilungsleiter, dann bringen wir jemanden rein. Und wenn wir diesen Draht nicht finden, klappt es nicht.» (Leitung IVST A)* Die Aussage verweist gleichzeitig auf einen weiteren unbestrittenen Erfolgsfaktor: den persönlichen Kontakt zu den Arbeitgebern (vgl. Kapitel 3.4.2).

Nach Meinung eines anderen IV-Stellenleiters verfüge man in der Arbeitsvermittlung seiner IV-Stelle gegenüber früher eigentlich über genügend Ressourcen. *«Aber wir müssen sie gut besetzen. Und es ist ein langer Weg, bis die Mitarbeitenden das haben was sie brauchen. Man kann sie nicht gerade ab der Stange anstellen und dann sind sie da und können es.»* (Leitung IVST D) Bei der Personalrekrutierung wird die Herausforderung eher im Bereich Sachbearbeitung und berufliche Eingliederung gesehen, als bei den Ärzten und Ärztinnen, die sich das nötige versicherungsmedizinische Wissen relativ schnell aneignen könnten. Man habe denn auch wahnsinnig viel Zeit gebraucht für die Rekrutierung der Arbeitsvermittler/innen, *«denn das ist dann die Etikette nach draussen.»* (Leitung IVST D)

Erfolgreiche Arbeitsvermittler/innen zeichnen sich nach Ansicht unserer Gesprächspartner/innen in den IV-Stellen durch verschiedene *Qualifikationen* aus: Hohe Flexibilität, breite Erfahrung in der Wirtschaft, Nähe zum Arbeitsmarkt und zu den Arbeitgebern und eine gewisse «Verkäufermentalität» sind häufig genannte Attribute. *«Wir haben nur Leute, die aus der Wirtschaft kommen. Die haben alle sehr breite Erfahrung aus der Wirtschaft. (...) Sie sind auch alle ein wenig Verkäufer. Die müssen mit den Arbeitgebern reden können. (...) Die wissen auch, ob man einen Arbeitgeber anrufen darf oder nicht.»* (Leitung IVST E). Ähnlich sieht man dies auch in einer anderen IV-Stelle: *«Egal, wie gut sie qualifiziert sind, ich nehme lieber einen sogenannt formal schlechten qualifizierten aber dafür einen mit Feuer und einer der weiss um was es geht, der eine relativ hohe Sozialkompetenz hat, vorzugsweise in der freien Wirtschaft geschult. Vertretungsaufgaben in der freien Wirtschaft, das hat sich unglaublich bewährt.»* (Leitung IVST B) Auch in der IV-Stelle D hat man bei der Besetzung der neuen Stellen *«mehr Richtung Personalerfahrung geschaut. Verkäuferische Komponenten spielen eine Rolle, der Auftritt, allenfalls Beziehungsnetz.»* (Arbeitsvermittlung IVST D) Angesprochen werden auch Vertrauens- und Glaubwürdigkeit. *«Der Arbeitsvermittler, der rausgeht, muss sehr vertrauenswürdig sein. Das ist ganz entscheidend. Er muss auch eine hohe persönliche Glaubwürdigkeit haben. Er muss Kompetenz haben und sie auch vermitteln können.»* (Leitung IVST A) Dem Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zu Arbeitgebern wird in den IV-Stellen generell grosse Wichtigkeit attestiert (vgl. Kapitel 3.4.2).

Hohe Belastung des Personals

Die Tätigkeit der Arbeitsvermittler/innen ist mitunter belastend. In mehr als einem Gespräch fallen Begriffe wie «Ausgebrannt-Sein» oder «Burn-Out». *«Die neuen Mitarbeiter die wir haben: Das ist ein lebendiges Volk, das pulsiert, quirlig, interessiert und fröhlich. Dann denke ich, mein Gott, wenn das auf die Gestandenen nur ein wenig abfärben würde. Ich kann nur wünschen, dass das so bleibt und sie nicht so abgestumpft werden mit der Zeit, es ist schon ein harter Job.»* (Leitung IVST D) Dies hänge auch damit zusammen, so ein Arbeitsvermittler, dass man manchmal über lange Zeit keine Erfolge verbuchen könne. Die Möglichkeit, sich im Team austauschen zu können, sei in diesen Zeiten wichtig. Dazu gehört einerseits der informelle Austausch mit den Arbeitskolleg/innen, in den IV-Stellen finden aber teilweise auch institutionalisierte Fallbesprechungen statt.

In zwei Gesprächen wird auch das Thema *Fallbelastung* angesprochen. *«Sie dürfen nicht mit 100 Fällen dotiert sein, das geht nicht. Wir haben's gemacht, das war aber unfair. Wir haben die Leute fast verheizt. Es braucht eine Grössenordnung irgendwo zwischen 40 und 60 Fällen, mehr nicht. Wenn's mehr ist, ist es nicht mehr gesund.»* (Leitung IVST B) Wie auch andere soziale Institutionen sind die IV-Stellen mit *schwankenden Fallzahlen* konfrontiert. Gelangen diese Fälle ungesteuert an die Arbeitsvermittler/innen, kann dies zur Überlastung beitragen. Inwieweit die IV-Stellen über In-

strumente zum Ausgleich der Fallbelastung der Mitarbeitenden verfügen, wurde in den Gesprächen nur punktuell angesprochen. In einer IV-Stelle ist man bemüht, Überlastungen einzelner Mitarbeiter/innen durch den Einsatz von «Springern» aufzufangen, die bei Bedarf bereichsübergreifend (in der Regel bedeutet dies regionenübergreifend) eingesetzt werden können.

Verschiedene Gesprächspartner/innen monieren auch eine hohe *administrative Belastung*. «Geht man einen Tag in den Aussendienst, ist man nachher einen halben Tag mit Schreiben beschäftigt. Das sind die Fakten.» (Arbeitsvermittlung IVST C) Die in den IV-Stellen geforderte Transparenz der Dossiers verursacht entsprechenden Aufwand: «Was ich rein an Administration verbuttere um jemanden unkompliziert an einem Arbeitsplatz platzieren zu können. Da wäre schon Verbesserungspotenzial vorhanden. Auch wenn es zu keiner Eingliederung kommt, da muss ich fast noch mehr Schreibarbeiten erledigen wegen der Rechtfertigung gegen Aussen.» (Arbeitsvermittlung IVST D) Allerdings wird von mehreren Seite auch attestiert, dass sich bei der Falldokumentation dank EDV-Unterstützung viel verbessert habe.

3.3 Zusammenarbeit mit den Versicherten

In den Gesprächen mit den Leitenden der IV-Stellen und den Arbeitsvermittler/innen wurde u.a. thematisiert, welches die grössten Schwierigkeiten und Hemmnisse seien, denen man bei der beruflichen Eingliederung begegne. Sehr häufig lautete die Antwort spontan: Die Versicherten. In der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen hat man es mehrheitlich mit Versicherten zu tun, die aus verschiedenen Gründen schwer vermittelbar sind.

3.3.1 Zuweisungspraxis und Versichertenprofil

Das Profil der Versicherten in der Arbeitsvermittlung spiegelt in starkem Masse die *Anspruchsvoraussetzungen* Invalidität, Eingliederungsfähigkeit und Qualifikation. Darüber hinaus spielen weitere *Selektionskriterien*, wie das Alter, die Erfolgsaussichten sowie die Motivation eine wichtige Rolle.

Zuweisungspraxis der IV-Stellen

Die Indikation für die berufliche Eingliederung muss von den IV-Stellen grundsätzlich basierend auf dem Gesetz und den Kreisschreiben geprüft werden. Diese Grundlagen lassen einen gewissen Spielraum offen, da auf interpretationsbedürftige Grössen Bezug genommen wird (zumutbar, zweckmässig, einfach, objektiv und subjektiv in der Lage sein, wesentliche Restarbeitsdauer etc.) und das BSV keine harten Indikatoren, wie bspw. eine Altersgrenze, vorgibt (vgl. Egger 2007, 290).

Alle der fünf IV-Stellen haben in der schriftlichen Befragung angegeben, dass Versicherte grundsätzlich aufgrund der versicherungsmässigen Voraussetzungen der Arbeitsvermittlung zugewiesen werden. In einem Fall wird explizit ein Invaliditätsgrad von mindestens 20 Prozent vorausgesetzt, in einer weiteren IV-Stelle eine verbleibende Arbeitsfähigkeit von mindestens 50 Prozent. Weitere Einschränkungen, wie bspw. eine Altersgrenze, wurden in den *regulären Verfahren* in keiner der fünf IV-Stellen formal festgeschrieben.

Bei der Selektion spielen faktisch das *Alter*, die *Erfolgsaussichten* sowie die *Motivation* der Versicherten eine entscheidende Rolle, wie aus den Gesprächen vor Ort hervorgeht. Eine Schlüsselposition bei dieser Selektion nimmt das persönliche Erstgespräch mit den Versicherten ein, welches je nach Verfahrensablauf mit einem interdisziplinären Team bzw. der Arbeitsvermittler/in stattfindet.

«Auch ein 60-, 62-jähriger wird der Arbeitsvermittlung zugewiesen. Aber wir sagen aufgrund unserer Unterlagen und unserem Gespräch dann, er ist nicht eingliederbar.» (Leitung IVST D) Aus den Gesprächen in den IV-Stellen lässt sich mitnehmen, dass die Eingliederungsbemühungen in relativ vielen Fällen nach dem Erstgespräch abgebrochen werden bzw. gar nicht aufgenommen werden. Entsprechende Statistiken liegen in einigen Stellen vor bzw. sind in anderen IV-Stellen im Aufbau begriffen. Konkrete Prozentanteile wurden indes keine genannt. «Man grenzt schon ab, ob es wirklich Sinn macht. Man hat auch gemerkt, wenn jeder Fall, wo man das Gefühl hatte, man könnte ihn noch irgendwie beschäftigen, an die Berufsberatung oder die Arbeitsvermittlung geht, dann stossen wir an personelle Grenzen. Wir müssen bei gewissen Fällen einfach sagen, da macht es keinen Sinn. Diejenigen mit ganz kleinen Pensen oder solche, wo man im Erstgespräch herausfindet, will er oder will er nicht. Wenn er nicht will, dann versuchen wir nicht, ihn ums „Verrecken“ irgendwo zu beschäftigen.» (Leitung IVST A) Prägnant äussert man sich diesbezüglich auch in einer anderen IV-Stelle: «Wer nicht motiviert ist, gehört nicht in die Arbeitsvermittlung.» (Arbeitsvermittlung IVST E)

Eine noch stärkere Bedeutung kommt dem Selektionskriterium «Motivation» in den *beschleunigten Verfahren* der IV-Stellen zu, die in den verschiedenen IV-Stellen unterschiedlich weit institutionalisiert sind (vgl. Kapitel 3.2.2). «Wir sagten, wir beginnen mal mit den Leuten, die auch wirklich motiviert sind.» (Leitung IVST D) Dies ist auch in einer anderen IV-Stelle der Fall, in der Einzelfälle ebenfalls in ein beschleunigtes Verfahren eingeschleust werden. Aber: «Wenn der Versicherte nicht mitmachen will, ist der Arbeitsvermittlungsauftrag erledigt.» (Leitung IVST E) In der IV-Stelle B, in der man bereits seit längerem auf die flächendeckende Einführung eines «Fast-Track»-Verfahrens für Fälle mit Eingliederungspotenzial hin arbeitet, hat man bei Triage ursprünglich Kriterien wie Krankheitsbild, Alter etc. berücksichtigt. Aufgrund der Erfahrungen, die man zwischenzeitlich gemacht hat, verzichtet man nun aber auf solche Kriterien und verfährt nach einem Zufallsprinzip. Man habe gemerkt, dass der Erfolg der interdisziplinären Erstgespräche mit solchen Zusatzkriterien schlecht steuerbar sei. Angestrebt wird künftig eine flächendeckende Zuweisung aller Anmeldungen, für die eine berufliche Eingliederung nicht ausgeschlossen werden kann, zu einem interdisziplinären Erstgespräch.

Offensivere oder defensivere Zuweisung in die Arbeitsvermittlung

Verschiedene IV-Stellen verfahren bewusst nach dem Grundsatz «unsichere Fälle lieber in die Arbeitsvermittlung schicken als nicht» (Leitung IVST B) In solchen Fällen muss diese Strategie der IV-Stellenleitung durch die Arbeitsvermittler/innen getragen werden, da dies sonst kontraproduktive Abwehrreaktionen provozieren kann. Einer offensiveren Zuweisung von Fällen in die Arbeitsvermittlung sind, abhängig von den personellen Kapazitäten, auch gewisse Grenzen gesetzt. Die Fallzahl der Arbeitsvermittlung kann dabei durch die Zuweisungskriterien gesteuert werden. «Die Pforte bei der Anmeldung können wir nicht beeinflussen. Was wir beeinflussen können, sind die Triage-Kriterien. Wenn wir so überflutet werden, dass wir nicht mehr zum arbeiten kämen und sagen müssen „da müsst ihr die Schraube jetzt anziehen“. Besser filtern, was überhaupt kommt. Man kann nicht immer mehr Leute reinnehmen. Irgendeinmal sind wir an der oberen Grenze. Gemäss Auswertung haben wir [die Arbeitsvermittlung] im September 76% erhalten und 24% erhielt die Berufsberatung. Wenn das weiterhin steigt, müssen wir irgendwann mal schrauben an der Triage-Regelung.» (Arbeitsvermittlung IVST C)

Mit welchen Klientinnen und Klienten hat die Arbeitsvermittlung zu tun?

Die Klientinnen und Klienten der Arbeitsvermittlung können entlang verschiedener Dimensionen typisiert werden:

Die Arbeit mit den Versicherten ist zum einen vor dem unterschiedlichen *Zweck des Arbeitsvermittlungsauftrages* zu sehen. Während es bei einem Teil der Versicherten um den Arbeitsplatzerhalt geht, steht bei den anderen die Stellenvermittlung im Zentrum. Der Arbeitsplatzerhalt stellt für die Arbeitsvermittler/innen gewissermassen einen Idealfall dar, da hier die Erfolgsaussichten am besten seien. Die Arbeit mit Versicherten, die bereits aus dem Arbeitsprozess herausgefallen sind, stelle hingegen ganz andere Anforderungen.

Die Arbeit wird ebenfalls beeinflusst durch den *unterschiedlichen Zugang* zur Arbeitsvermittlung. Es macht einen Unterschied, ob eine Neuanmeldung vorliegt, es sich um eine Rentenrevision handelt oder die Versicherten nach einer Ausbildung oder Umschulung zur Arbeitsvermittlung gelangen.

Im Zusammenhang mit den Rentenrevisionsfällen wurde das Problem angetönt, dass die Versicherten wenig Motivation zeigten, wenn sie nach langer Zeit nun plötzlich eine Stelle suchen oder sich um ein grösseres Beschäftigungspensum bemühen müssten. Insbesondere bei Personen, denen eine volle Rente gekürzt worden sei, sei es ungemein schwierig, diesen klar zu machen, dass sie jetzt wieder einen Arbeitsplatz suchen müssten. Versicherte, die von einer Umschulung kommen, hätten hingegen eine grössere Motivation, diese nun auf dem Arbeitsmarkt einzusetzen. Auch in diesen Fällen ist jedoch der Eingliederungserfolg nicht garantiert, wie Fallbeispiele aus den IV-Stellen nahe legen. Dies gilt in viel stärkerem Masse für Ausbildungen im geschützten Rahmen.

Typisiert werden können die Klienten und Klientinnen weiter entlang *individueller und personenbezogener Merkmale*, wobei insbesondere die Qualifikation, die Art des Gesundheitsschadens und die Motivation der Personen eine Rolle spielen (vgl. Kapitel 3.3.2)

Diese individuellen Merkmale beeinflussen wiederum den *Beratungs- und Betreuungsbedarf*, der hoch oder tief sein kann. *«Nicht jeder Versicherte braucht dieselbe Unterstützung. Und im Erstgespräch kristallisiert sich ein bisschen heraus, was der Versicherte braucht. Im besten Fall gibt man dem Versicherten Aufträge und sagt „jetzt kannst du dich dort und dort bewerben“. Das sind die sehr selbständigen Leute. Von denen haben wir nicht sehr viele. Weit mehr sind diejenigen, die sehr unbeholfen sind und viel Unterstützung brauchen.»* (Arbeitsvermittlung IVST C)

Was sich verallgemeinernd sagen lässt: Bei den Klientinnen und Klienten der IV-Arbeitsvermittlung handelt es sich um eine schwer vermittelbare Klientel. *«Es ist eine konstante Herausforderung genügend Stellen zu finden, das ist aber weniger das Problem. Sondern, dass die Versicherten aufgrund der Motivation, aufgrund ungenügender Qualifikationen sehr schwer zu vermitteln sind.»* (Leitung IVST E) Hinzu kommt, dass bei der Vermittlung zusätzliche Ängste oder Vorurteile seitens der Arbeitgeber überwunden werden müssen (vgl. Kapitel 3.4.1).

3.3.2 Schlüsselfaktoren bei der Arbeit mit Versicherten

Die Antworten auf die Frage, welches die wichtigsten erfolgshemmenden Faktoren seien, lassen sich in knapper Form zusammenfassen: Fehlende Motivation der Versicherten, die Behinderung und tiefe Qualifikation.

Faktor Motivation

Ausnahmslos in allen Gesprächen wurde die Motivation der Versicherten als Dreh- und Angelpunkt des Eingliederungserfolgs thematisiert. *«Funktionieren tut es am besten, wenn sie motiviert sind. Wenn sie im Kopf soweit sind, dass sie sagen, ich kann die alte Tätigkeit nicht mehr machen, ich muss mich anders orientieren. (...) Dann funktioniert es und du findest früher oder später auch einen Arbeitgeber, der dir die Chance gibt.»* (Arbeitsvermittlung IVST B) Die motivierten Versicherten, welche sich aktiv an der Arbeitsvermittlung beteiligen und darüber hinaus grosse Selbstständigkeit aufweisen, bildeten indes eine Minderheit. *«Das sind eher die Ausnahmen. Es gibt dann zwei Sorten von diesen Motivierten. Die einen überschätzen sich und die anderen wollen wirklich und geben alles, damit es funktioniert. Diejenigen, die sich überschätzen, sind auch nicht einfach. Es ist natürlich nicht so leicht, jemandem zu sagen „du überschätzt dich, das kannst du gar nicht. Was du von dir glaubst, stimmt nicht.“»* (Arbeitsvermittlung IVST A) In der IV-Stelle E geht man ebenfalls davon aus, dass die Mehrheit der eingliederungsfähigen Versicherten ohne Motivation seien. Dies verweist auf das wiederholt angesprochene Dilemma zwischen medizinisch-theoretischer und subjektiver Eingliederungsfähigkeit.

Die Arbeitsvermittler/innen bringen den nicht motivierten Versicherten durchaus auch Verständnis entgegen, gibt es doch auch Gründe für die fehlende Motivation. Die Versicherten müssten lernen, mit dem Stellenverlust, den schlechten Erfolgsaussichten auf dem Arbeitsmarkt aber auch der gesundheitlichen Situation umzugehen. *«Ich kann mir schon vorstellen, dass die Leute durch ihre Krankheit irgendwie feststecken.»* (Arbeitsvermittlung IVST C) Fehlende Qualifikation und fehlende Motivation werden von verschiedenen Gesprächspartner/innen in einen Zusammenhang gebracht. *«Wir haben ja nicht die qualifizierten Leute hier, sondern nur die Hilfskräfte und die sind ein wenig anders gelagert. Und dort die Motivation hervorzuholen ist relativ schwierig.»* (Arbeitsvermittlung IVST D) Dies bestätigt man auch in einer anderen IV-Stelle: *«Die Erfahrung zeigt, dass diejenigen ohne Ausbildung schneller der Meinung sind „ich kann gar nichts mehr“. Aus dem Bauch heraus würde ich sagen, etwa bei einem Drittel ist nichts mehr zu machen. Bei denjenigen mit Ausbildung ist es ein kleiner Teil, der überzeugt ist, dass sie gar nichts mehr können.»* (Leitung IVST A) Die Arbeitsvermittlung der besagten IV-Stelle sieht weniger in der fehlenden Qualifikation ein Grund für Motivationsprobleme, sondern im Stellenwert, welche die Arbeit für die Betroffenen hat: *«Es hat damit zu tun, welchen Stellenwert die Arbeit hat in seinem Leben. Es gibt viele Leute, die sich über die Arbeit identifizieren. Ihr Selbstwertgefühl ist darauf aufgebaut, dass sie erfolgreich sind und gut im Beruf.»* (Arbeitsvermittlung IVST A) Wenn solche Leute aus dem Arbeitsprozess herausfallen, stelle dies eine grosse Zäsur dar.

Die Abklärung der Motivation als Voraussetzung für eine erfolversprechende Zusammenarbeit mit den Versicherten nehme dabei viel Zeit in Anspruch: *«Man verbraucht viele Ressourcen nicht in der Arbeitsvermittlung, wo man aktiv mit den Leuten arbeiten könnte, sondern für Abklärungen, ob die Person motiviert ist oder nicht und da gehen locker zwei bis drei Monate rum»* (Arbeitsvermittlung IVST D)

Die Arbeitsvermittler/innen haben einen differenzierten Blick auf die Motivationsprobleme der Versicherten: Es gibt solche, die nicht wollen und solche, die nicht wollen können bzw. die nicht wissen wie. *«Es gibt Fälle, wo er [der Versicherte] eigentlich schon möchte, sich aber nicht vorstellen kann, dass es noch etwas gibt für ihn. Er traut es sich nicht zu.»* (Leitung IVST A) Bei diesen habe man noch eher Erfolg, wenn man Perspektiven aufzeigen und etwas anbieten könne, bspw. ein Arbeitstraining. *«Ich habe die Erfahrung gemacht, dass mehrheitlich bei den Schweizern und vielleicht bei*

den besser qualifizierten Ausländern ein Beziehungsnetz besteht. Dort klappt es relativ gut, um ein Arbeitstraining zu finden. Die finden irgendwo immer ein Türchen. Bei den ganz schlecht Qualifizierten muss ich unterstützen. Dort fehlt auch das Beziehungsnetz. Und das Wissen wie.» (Arbeitsvermittlung IVST C)

Seitens eines Arbeitsvermittlers wird festgestellt, dass sich die Versicherten mit Blick auf Versicherungsleistungen oftmals auch taktisch verhielten. *«Wenn sie direkt einem Versicherten die Frage stellen, wollen Sie Arbeitsvermittlung? Dann sagen sie „ja“. Sie haben im Kopf, es sei vielleicht gefährlich, wenn ich nein sage» (Leitung IVST E)* Ein Teil der Leute nehme irrtümlicherweise an, sie verlören ihren Rentenanspruch, wenn sie nicht auf die Arbeitsvermittlung gingen. Stellten sie dann fest, dass keine solche Verbindung zwischen Rentenanspruch und Arbeitsvermittlung bestehe, möchten sie von letzterer in Ruhe gelassen werden. Gewisse Leute wollten zudem nicht zeigen, dass sie arbeiten können, weil sie fürchten, ansonsten auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung verzichten zu müssen.

Gänzlich fehlende Motivation stellt denn auch ein Grund dar, die Vermittlungsbemühungen einzustellen. Wenn jemand nicht wirklich motiviert sei, sei sie vorsichtig mit Vermitteln, meint die Mitarbeiterin einer anderen IV-Stelle, *«denn der Arbeitsmarkt ist nicht einfach ein Benefizkonzert. Ich muss aufpassen mit wem ich auf den Arbeitgeber zugehe und ernsthafte Vermittlung mache und bei wem geht es einfach darum juristische Geschichten abzuhandeln.» (Arbeitsvermittlung IVST D)*

Der Eingliederungserfolg ist auch vor dem Hintergrund der Motivation der Versicherten zu beurteilen. *«Ein gutes Drittel ist wegen Motivation nicht eingliederbar. Bei einem Drittel muss man sagen, wir haben uns erfolglos bemüht. Wir haben keine Stelle gefunden. Diese zwei Drittel gehen sicher über die Rentenschiene.» (Leitung IVST C)* Gut ein Drittel der Versicherten könnten vermittelt werden, was indes nicht heisse, dass diese rentenausschliessend arbeiteten.

Faktor Behinderung

In der Mehrheit der IV-Stellen wurde auf die Frage nach den grössten Schwierigkeiten bei der Eingliederung spontan die Behinderung der Versicherten angesprochen. *«Was man nicht beeinflussen kann, ist die Wirtschaft und die Versicherten selber. Die Gesundheit kann sich verschlechtern. Da ist man machtlos.» (Arbeitsvermittlung IVST C)* Häufig wird aber nicht die Behinderung als solche als Schwierigkeit gesehen, sondern die damit Ängste und Vorurteile seitens der Arbeitgeber. *«Die Behinderung ist das schwierigste. Der Arbeitgeber muss akzeptieren, dass er einen behinderten Menschen hat. Der eine hat ein schwierigeres Problem und der andere ein einfacheres. Er muss ja nicht nur einstellen, er muss ja auch in seinem Team die Leute haben, die das akzeptieren. Wenn das nicht spielt, können wir uns noch so Mühe geben dann geht's halt wirklich nicht.» (Leitung IVST D)*

Im Bezug auf die Arbeit mit den Versicherten und die Erfolgsaussichten werden Unterschiede zwischen funktionell und psychisch behinderten Personen ausgemacht. Insbesondere die Eingliederung psychisch Behinderter stelle eine grosse Herausforderung dar, welche - wolle man sie annehmen - entsprechende Ressourcen erfordere (vgl. Kapitel 3.2.4). Psychisch Behinderte seien schwer vermittelbar. *«Vor allem diejenigen, die dann wirklich die Berg- und Talfahrten haben und dies relativ nah zusammen. Wenn jemand alle paar Jahre wieder mal eine Depression hat, dann mag das einigermaßen gehen. Aber jemand der immer ein Auf und Ab hat, ist fast nicht vermittelbar und ich denke, für den Arbeitgeber auch fast nicht zumutbar. Aber das sind dann eben so schwierige Fälle, wo man abschätzen muss, ob man nicht noch mehr kaputt macht. Bei diesen muss man mehr das*

Instrument „Arbeitstraining“ und „Arbeitsversuch“ benützen. Indem man sagt, nimm diese Person mal ein halbes Jahr, dann sehen wir weiter. Die Arbeitgeber sind selten bereit auf eine Anstellung einzusteigen.» (Leitung IVST A) Die Stabilität der Klientinnen und Klienten ist das A und O: «Wenn diese Leute psychisch nicht eine gewisse Stabilität aufweisen, dann können sie auch nicht arbeiten. Das ist einfach so. Mir ist auch klar, dass man vom Psychiater oder Psychologen nicht erwarten kann dass sich Sachen, die sich in der Regel über Jahre aufkumulieren, lösen lassen . (...) Deshalb gestaltet es sich schwierig. Man ist ein Stückweit auch auf den Psychiater angewiesen.» (AV IVST C)

Die 5. IV-Revision schliesst mit den Integrationsmassnahmen gewisse Lücken zwischen sozialer und beruflicher Integration, von der sich die IV-Stellen einiges erhoffen. Bei der Eingliederung von psychisch Behinderten dürfte man aber auch weiterhin an Grenzen stossen. «*Dass wir als Versicherung natürlich dort mit dem Druck nicht nachlassen und mit Mahn- und Bedenkzeitverfahren ihn ein bisschen herumstossen gehört halt zum Geschäft. Da gehören wir nicht zum Verlängerten Arm der Psychiatrie. Das was die Psychiatrie nicht kann, können wir auch nicht.*» (Leitung IVST C)

Faktor Qualifikation

Als weiteres Hemmnis für eine erfolgreiche Eingliederung werden mehrfach die fehlenden Qualifikationen und das fehlende Arbeitsmarktpotenzial vieler IV-Stellensuchenden angesprochen. In Folge der Anspruchsvoraussetzungen handelt es sich bei Versicherten in der IV-Arbeitvermittlung überdurchschnittlich häufig um solche mit tiefen Qualifikationen. «*Das Problem ist, meistens sind das Personen die nicht Weiterbildungen gemacht haben, nicht so ein breites Spektrum haben an Ressourcen oder auch schon Lücken haben: Sind arbeitslos gewesen, eventuell früher schon einmal gesundheitlich angeschlagen. Und dann wird es schwierig, einen guten Übergang zu finden. Es gibt schlicht und einfach auch Leute, die haben einen Job gemacht das ganze Leben lang. Was willst du da beispielsweise gross einen Lebenslauf schreiben?» (Arbeitsvermittlung IVST B) Ähnlich sieht man dies auch in anderen IV-Stellen und stellt fest, dass die fehlenden Ressourcen die Stellensuche extrem erschwerten. «*Das ist sehr schwierig ist bei Hilfsarbeitern: Die Qualifikation. Sie haben in einem Betrieb gearbeitet und die Ressourcen, welche sie hatten, sind weg.*» (AV IVST C)*

Gewisse Hoffnungen setzt man in den IV-Stellen auf die neu vorgesehenen Frühinterventionsmassnahmen, könne man doch für nichtqualifizierten Versicherte gewisse Angebote machen, bspw. im Rahmen von Kursen. «*Bei der Qualifizierung in der Frühinterventionsphase werden wir gewisse Möglichkeiten haben, aber wir werden nicht die haben, die wir uns erhofft haben mit der 5. IV-Revision*» (Leitung IVST E) Angesprochen werden damit konkret die Integrationsmassnahmen, bei denen die finanzielle Limite sehr schnell ausgeschöpft sein werde und die überdies seitens des BSV insbesondere auf Personen mit psychischen Problemen beschränkt worden seien.

Einfluss des Versichertenprofils auf den Wiedereingliederungserfolg

Zum Einfluss des Versichertenprofils auf den Wiedereingliederungserfolg haben die IV-Stellen auch im Rahmen der schriftlichen Befragung Stellung genommen. Wir gehen an dieser Stelle kurz auf die Einschätzung der fünf für die Fallstudien ausgewählten IV-Stellen ein.

Vier der fünf IV-Stellen sind der Überzeugung, dass der Eingliederungserfolg «sehr stark» vom Versichertenprofil abhängt, eine IV-Stelle schätzt den Einfluss als «eher stark» ein. Konkret begründet wird dies, ebenfalls in der schriftlichen Befragung, jeweils mit folgenden Aussagen: «*Personen ohne Arbeitsprofil, ohne Deutschkenntnisse und ohne Motivation sind nicht zu vermitteln*» (Leitung IV-

Stelle A). «Der Versicherte muss wollen!» (Leitung IVST B). Ohne Motivation der versicherten Person resultiert keine Vermittlung» (Leitung IV-Stelle C) «Je qualifizierter die versicherte Person ist, um so besser kann diese mit einer Behinderung vermittelt werden.» (Leitung IVST D). «Die Versicherten, für welche die Arbeitsvermittlung aktuell zuständig ist, bringen komplexe Problemlagen, mit langen Phasen der Erwerbsunfähigkeit mit. Der Erfolg hängt ausserdem von subjektiven Elementen, wie der Motivation ab.» (Leitung IV-Stelle E)

Diese Aussagen verweisen wiederum auf die Schlüsselfaktoren Motivation, Qualifikation und Behinderung, welche auch in den Gesprächen vor Ort herauskristallisiert wurden.

3.3.3 Strategien und Angebote der IV-Stellen

In der Zusammenarbeit mit den Versicherten verfolgen die IV-Stellen unterschiedliche Strategien. Der grösste Unterschied dürfte darin gesehen werden, ob die Zusammenarbeit nachgelagert zum Rentenentscheid stattfindet bzw. der Zusammenarbeit ein eher ressourcenorientiertes oder ein eher defizitorientiertes Verfahren zu Grunde liegt (vgl. Kapitel 3.2.2).

Ziele und Zielvorgaben der IV-Stellen bei der Arbeit mit Versicherten

Die IV-Stellen haben sich unter anderem in der schriftlichen Befragung dazu geäussert, welche übergeordneten Ziele sie im Bereich Arbeitsvermittlung zum aktuellen Zeitpunkt, also im Jahr 2007, konkret verfolgen. Seitens der fünf für die Fallstudien ausgewählten IV-Stellen wurden dabei teilweise allgemeine Ziele genannt, wie «Umsetzung der 5. IV-Revision» sowie vielfach Ziele im Bezug auf den Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes (vgl. Kapitel 3.4.3). Einzelne Ziele nehmen mehr oder weniger direkten Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Versicherten:

In der *IV-Stelle A* strebt man als übergeordnetes Ziel die aktive Arbeitsvermittlung an, *«in dem Sinne, dass versicherte Personen und die IV-Arbeitsvermittlung aktiv sind. Die Arbeitsvermittlung soll innerhalb eines halben Jahres abgeschlossen sein.»* Auch die *IV-Stelle B* verfolgt u.a. versichertenbezogene Ziele. Angestrebt werden das *«Motivieren der Versicherten, dass sich Arbeit lohnt»* und ausserdem *«pro Arbeitsvermittler/in 50 Vermittlungen pro Jahr»* durchgeführt werden. Bei der *IV-Stelle E* werden mit Blick auf die IV-Stellensuchenden *«80 Prozent unbefristete Anstellungen im Ersten Arbeitsmarkt»* angestrebt.

Drei der fünf IV-Stellen haben für das Jahr 2006 konkrete Zielvorgaben für den Bereich der aktiven Unterstützung bei der Stellensuche festgelegt, darunter die oben genannten Ziele zur Zahl der Vermittlungen pro Arbeitsvermittler/in und der Steigerung der Vermittlungsquote in der freien Wirtschaft. In der *IV-Stelle B* hat man darauf geachtet, dass die Zielgrösse betreffend die Anzahl Vermittlungen pro Arbeitsvermittler/in so ausgestaltet ist, dass sich die Mitarbeitenden um alle Fälle bemühen müssen. *«Mit den heutigen Vorgaben von 50 [Vermittlungen pro Mitarbeiter/in] kommen zuerst die einfacheren Fälle, damit man auf die 50 kommt, müssen aber auch die schwierigeren bearbeitet werden.»* (Leitung *IV-Stelle B*) Als «schwierige» Fälle gelten konkret Stellensuchende mit psychischen Beeinträchtigungen.

Leistungen der IV-Stellen in der Arbeit mit den Versicherten

Die IV-Stellen verfügen über ein ähnliches Repertoire von Massnahmen, das sie - abhängig auch von den personellen Ressourcen - mehr oder weniger weitgehend einsetzen können. In allen IV-Stellen geht es grundsätzlich darum, Neigungen, Motivation und Behinderung im Rahmen von

Standortgesprächen und – falls angezeigt – eines *Assessments* zu prüfen. Die Arbeitsvermittler/innen treffen mit ihren Klientinnen und Klienten eine *Vereinbarung über das gemeinsame Vorgehen*, teilweise geschieht dies mündlich, teilweise werden die gemeinsamen Abmachungen schriftlich festgehalten. Die Versicherten erhalten *allgemeine Beratung und Information* zur Arbeitsvermittlung respektive sozialversicherungstechnischen Fragen. In einer IV-Stelle findet im Vorfeld der Arbeitsvermittlung eine *obligatorische Informationsveranstaltung* statt. Zur *Unterstützung der Stellensuche* werden u.a. Internet-Links abgegeben. Je nach Selbstständigkeit der Versicherten werden Stellen in Zeitungen und elektronischen Medien gesucht und geeignete Stellen zugewiesen. Weiter werden die Versicherten bei der *Erstellung des Bewerbungsdossiers* unterstützt. Soweit nötig werden Stellensuchenden auch zu *Vorstellungsgesprächen begleitet* oder auch zum RAV etc. Ausserdem leisten die Arbeitsvermittler/innen *Begleitung und Coaching beim Stellenantritt* und u.U. während einer gewissen Zeit nach Stellenantritt bzw. Arbeitsplatzterhaltung resp. Umplatzierung. Zur Aufgabe der Arbeitsvermittler/innen gehört weiter die *Überprüfung der Arbeitsbemühungen* sowie das *Organisieren von Massnahmen* (Arbeitsplatztraining, Anpassungen am Arbeitsplatz etc.) zusammen mit den Versicherten.

Strategien und Instrumente zur Förderung der Motivation

Die Motivation der Versicherten wird von den IV-Stellen als ein unbestrittener Schlüsselfaktor für den Eingliederungserfolg wahrgenommen. Aus den Gesprächen entsteht indes der Eindruck, dass die eigentliche Arbeit an der Motivation der Versicherten nicht zu den Kernaufgaben der Arbeitsvermittlung gehört. *«Die ganze Motivationsarbeit ist momentan einfach nicht der Auftrag, den wir haben. Ich denke, je nachdem könnte man sich davon eventuell etwas versprechen, dass man in dem Bereich aktiver würde, aber dann würde ich den Gesamtauftrag enorm verändern, dann geht es wirklich Richtung Case-Management, dann hat es auch einen Einfluss auf die Fallzahlen und es hat einen Einfluss auf unsere Arbeitsweise und es ist eine andere Anforderung an die Fachlichkeit von der Arbeit der Leute die diesen Auftrag haben. Das ist im Moment ein grosses ungeklärtes Gebiet und der Umgang damit ist sehr unterschiedlich.»* (Arbeitsvermittlung IVST D)

Eine mehrmals angesprochene Strategie zur generellen Förderung bzw. zum Erhalt der Motivation der Versicherten ist generell die *Früherfassung und Frühintervention*: Könnten die Versicherten frühzeitig abgeholt werden, sei die Motivation noch nicht verloren.

In den IV-Stellen lässt man sich primär auf die Arbeit mit Versicherten ein, bei denen man noch ein *Motivationspotenzial* vermutet. *«Beim ersten Gespräch findet man schnell heraus, ob man jemanden überzeugen kann oder nicht. Es gibt solche, da ist Hopfen und Malz verloren. Die können sich gar nicht vorstellen, dass sie noch irgend etwas könnten. Dann gibt es den andern Typus, der sich nicht vorstellen kann, dass es in der Wirtschaft noch eine Stelle gibt für ihn, wo er noch sinnvoll etwas machen kann. Diese Personen kann man schon überzeugen.»* (Leitung IVST A) Auf diese Klient/innen konzentriert man sich auch in einer anderen IV-Stelle: *«Es gibt Leute, wo man einfach ein wenig mehr Zeit brauchen und man irgendwann doch noch ins Boot holen kann. Dort ist das Ziel zu motivieren, herauszufinden was geht.»* (Arbeitsvermittlung IVST D) *«Es braucht eine gewisse Grundmotivation»* (Arbeitsvermittlung IVST C) ist denn auch ein anderer Arbeitsvermittler überzeugt.

Ein wichtiger Aspekt zur Förderung der Motivation ist es, den Versicherten *Perspektiven* zu bieten. *«Es geht darum, Ideen zu wecken, Perspektiven aufzuzeigen. Denn sie haben schon sehr oft 100x an irgendeine Türe angeklopft, davon 99x an die falsche Türe, weil du dann dort tatsächlich nicht*

richtig bist. Es ist auch ein Auftrag von uns, was können sie denn medizinisch umsetzen, d.h. Stellen aufzeigen die mit den medizinischen Einschränkungen möglich sind.» (Arbeitsvermittlung IVST D).

Ein hilfreiches Instrument der Arbeitsvermittler/innen sind hier die *Bilddokumentationen* zu möglichen Arbeitsplätzen. Auch *Arbeitstrainings* können dazu beitragen, den Versicherten zu vermitteln «Ich kann doch etwas». Bei gänzlich fehlender Motivation der Versicherten sind den IV-Stellen indes auch hier Grenzen gesetzt bzw. wäre der Einsatz im Hinblick auf die Akzeptanz bei den Arbeitgebern kontraproduktiv. «*In der Vergangenheit war es so, dass man probierte sie [die wenig Motivierten] zu einem Arbeitstraining zu überzeugen. Konkret bei einem Arbeitgeber, eine leichte Arbeit, die medizinisch ausgewiesen ist, die man sollte machen können. Wenn man sie so weit hatte, gab es natürlich auch solche Fälle, die nach ein paar Tagen abgebrochen haben. Aber wenn jemand gar nicht motiviert ist, kann ich ihn auch keinem Arbeitgeber verkaufen, dann lassen wir es lieber.» (Leitung IVST C)* Bei einer entsprechend sorgfältigen Zuweisung in ein Arbeitstraining, seien denn auch die Abbruchquoten tief. Gewisse Verbesserungen erhofft man sich nun von den Neuerungen der 5. IV-Revision, bei der vorgelagert zum Arbeitstraining für bestimmte Zielgruppen niederschwelligere, intensiv begleitete Angebote zur Verfügung stehen.

Sanktionen und Druck zur Förderung der Motivation ?

Im Zusammenhang mit dem Problem der fehlenden Motivation kommt man in den Gesprächen vor Ort früher oder später auf die Frage zu sprechen, inwieweit *Druck* ein geeignetes Mittel sei, die Motivation der Versicherten zu fördern.

Offenbar gebe es viele Klientinnen und Klienten, welche zur *Aktivierung* Druck bräuchten. «*Und das ist auch das Problem, das wir haben, dass es einfach viele drunter hat, denen es „Wurscht“ ist. Diese Personen müssen einfach genau dorthin kommen, dass sie keinen Franken von niemandem mehr bekommen. Und dann geht es plötzlich wieder. Dann kommen sie oftmals nach einem halben Jahr wieder zu mir und fragen: „Sie, was ist passiert?“ Aber sie müssen genau dorthin kommen wo sie keinen Ausweg mehr haben, das finde ich sehr schade. Bevor sie es nicht selber spüren, machen sie nichts. (Arbeitsvermittlung IVST B)* Dass diese Aussage aus einer IV-Stelle stammt, die ein paralleles Verfahren kennt (vgl. Abschnitt 3.2.2), zeigt, dass auch ein ressourcenorientierter Ansatz an Grenzen stösst, die nur schwer zu überwinden sind.

Seitens der Arbeitsvermittler/innen ist man überzeugt, dass man *von Fall zu Fall abwägen* müsse, ob und inwieweit Druck ein geeignetes Mittel sei. «*Die Person als Ganzes erfassen und nachher entscheiden: „muss ich ein wenig Druck ausüben oder gerade das Gegenteil?“ Manchmal braucht es dieses und manchmal jenes. Ich finde es wichtig, dass man entscheiden kann „wo ist es das Zuhören“ und „wo muss man ein bisschen Aktivismus fördern?“ (Arbeitsvermittlung IVST D).* Druck könne in gewissen Fällen kontraproduktiv sein. «*Um jemanden zu motivieren, muss er sich zuerst einmal verstanden fühlen. Sonst kann er in eine neue Abwehrhaltung gehen.» (Arbeitsvermittlung IVST C)* Dies bestätigt man aufgrund der Erfahrungen auch in einer anderen IV-Stelle. «*Und dann gibt es auch Leute, je mehr wir sie unter Druck setzen, desto mehr verschliessen sie sich, haben Angst. Ich will ihnen ja nicht noch ein grösseres gesundheitliches Problem zufügen. Wenn es wirklich nicht geht, sie nicht vermittelbar sind, dann muss man dann halt weiterschauen, sei dies medizinisch oder was sonst noch für Abklärungen gemacht werden müssen.» (Arbeitsvermittlung IVST B)*

Einzelne Arbeitsvermittler/innen beklagen, dass ihnen *Druckmittel* fehlten. Ein Arbeitsvermittler verweist dabei auf Sanktionsmöglichkeiten, wie sie die Arbeitslosenversicherung oder auch die Sozial-

hilfe kennen. *«Meine Meinung ist, wenn jemand arbeiten will und die Möglichkeit zum arbeiten hat dann macht er es. Wenn ich ihn dann noch speziell motivieren muss zum arbeiten dann hat er eh ein Problem. Dann hat er die Grundvoraussetzung nicht, dann wird es eh schwer. Aber diesen Leuten mit Druck Motivation halt aufzwingen, das fehlt. Das RAV macht halt Einstelltage, komischerweise spurt man dann plötzlich. Wenn man dann weniger Geld oder gar nichts mehr bekommt. Gewisse Leute brauchen halt doch ein wenig Druck um schneller Motivation zu finden.»* (Arbeitsvermittlung IVST B)

An den Instrumenten der Arbeitslosenversicherung orientiert man sich denn auch in der IV-Stelle B. Versicherte, die erstmals mit der Arbeitsvermittlung der IV zu tun haben werden - ähnlich wie in der Arbeitslosenversicherung - zu einer *obligatorischen Gruppenveranstaltung* eingeladen. Bei einer Nichtteilnahme werden die Versicherten erneut eingeladen und über mögliche Sanktionen informiert. Wird der Einladung ohne ausreichende Begründung nicht Folge geleistet, können IV-Leistungen verweigert werden. In der besagten IV-Stelle verspricht man sich von den Veranstaltungen auch positive gruppenspezifische Effekte. Der Vorteil des Instruments wird seitens der Mitarbeitenden der besagten IV-Stelle vor allem darin gesehen dass die Versicherten orientiert zum Erstgespräch erscheinen und die Rahmenbedingungen kennen. *«Vorher mussten wir sie dreimal einladen, weil sie nicht kapierten um was es geht.»* (Arbeitsvermittlung IV-Stelle B)

3.4 Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern

Dem Aufbau eines Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden wird von den IV-Stellen grosse Bedeutung zugemessen. Dabei zählt nicht nur die Zahl der Arbeitgeberkontakte, sondern auch die Qualität der Beziehung. Die Ausgangslage der IV-Stellen im Vorfeld der 5. IV-Revision ist auch in diesem Bereich sehr heterogen. Während einige Stellen bereits seit längerem in den Aufbau und die Pflege des Arbeitgebernetzes investieren, über ein dementsprechend breites Netz verfügen und Erfahrungen über «does and don'ts» haben sammeln können, steht man in anderen IV-Stellen am Anfang des Aufbau- und Lernprozesses.

3.4.1 «Der Arbeitgeber» - Ausgangslage, Erwartungen und Einstellungen

«Es ist ja nicht so, dass wir für den Arbeitgeber ein wahnsinnig sexy Thema bringen. Grundsätzlich hat er am liebsten nichts mit uns zu tun. Das muss man sich vor Augen halten. Man bietet nicht irgend ein tolles Produkt an, wo er sich darauf stürzt.» (Leitung IVST A) Damit wird die Ausgangslage der IV-Stellen in der Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern treffend umschrieben. Aus den Gesprächen in den fünf IV-Stellen lässt sich der Eindruck gewinnen, dass seitens der Arbeitgeber Vorbehalte und Vorurteile bestehen, aber grundsätzlich eine hohe Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den IV-Stellen vorhanden ist.

Vorurteile und Vorbehalte überwinden

Eine der grossen Herausforderung sehen viele Stellenleitende und Arbeitsvermittler/innen darin, Vorbehalte und Vorurteile der Arbeitgeber zu überwinden. Diese betreffen zum einen die *Stellensuchenden der IV*, aber auch die *Invalidenversicherung* selber. Als wichtigste Hemmnisse für die Anstellung von Behinderten bezeichnen Unternehmen selbst u.a. das Anforderungsprofil der Arbeitsplätze, mögliche Einschränkungen der Arbeitsfähigkeit und drohende Absenzen bei behinderten Angestellten, eine zusätzliche Arbeitsbelastung durch die Betreuung von Behinderten sowie die Be-

fürchtung, keine geeignete Unterstützung zu erhalten (vgl. Baumgartner, Greiwe & Schwab 2003, 26ff). Über solche Ängste und Vorbehalte hinaus bestehen jedoch auch eigentliche Vorurteile gegenüber behinderten oder scheinbar behinderten Stellensuchenden.

Stellensuchende, welche über die IV an die Arbeitgeber gelangen, sind gewissermassen mit einem Stigma behaftet. Dies sei auch dann der Fall, wenn sie nach einer Umschulung in einem neuen Arbeitsfeld voll leistungsfähig sind, wie ein Arbeitsvermittler berichtet. Konkret bezieht er sich dabei auf einen gelernten Maler, der seine Tätigkeit aufgrund von Asthma hat aufgeben müssen und sich zum Verkaufsberater im Farbengeschäft hat umschulen lassen. *«Der arbeitet wie ein Gesunder. Und wieso werden dann diese Leute so [als behindert] angeschaut?» (Arbeitsvermittlung IVST B)* Wenn eine Behinderung vorliege, müsse dies vom Arbeitgeber und von den Mitarbeitenden akzeptiert werden. *«Wenn das nicht spielt können wir uns noch so Mühe geben dann geht's halt wirklich nicht.» (Leitung IVST D)* Die Sensibilisierung der Arbeitgeber sei daher die grösste Herausforderung in der Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern und es brauche auch die Ressourcen, um diese Sensibilisierung durchführen zu können.

Aufklärungsarbeit ist auch gefragt, was die Invalidenversicherung betrifft. *«Vor allem Aufklärungsarbeit, welche bei uns oberste Priorität hat, ist sehr wichtig. Denn die IV ist so ein Schattengebilde, von der man nicht genau weiss, was die machen. Man weiss aber, die haben sehr lange bis sie mal kommen, man weiss, dass es dann irgendwie eine Rente gibt, dass man diese Rente immer bekommt und dass es viele gibt, die eine Rente bekommen, die gar keine zu Gute haben..., die riesigen Diskussionen. Ich habe jetzt die Erfahrung gemacht, durch das, dass ich jetzt auch sehr viel draussen bin bei den Arbeitgebern, dass die auch den Wunsch haben, ihre persönliche Einstellung zur IV zu äussern.» (Arbeitsvermittlung IVST D)*

Wenn die IV-Stellen erfolgreich sein wollen, kommen sie nicht umhin, Ängste, Vorbehalte und Vorurteile seitens der Arbeitgeber gegenüber behinderten Personen und der Anstellung behinderter Personen abzubauen. Wie die Gespräche vor Ort nahe legen, ist dies ein wichtiger Teil der täglichen Arbeit der Arbeitsvermittler/innen. (Vgl. dazu auch Kapitel 4, *Qualität der Leistungen aus der Sicht der Unternehmenden*)

Grundsätzliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den IV-Stellen

In der öffentlichen Diskussion wird nicht selten das «Verschwinden des sozialen Unternehmertums» beklagt, dahingehend, dass eingeschränkt leistungsfähige Arbeitnehmer/innen ausgelagert würden und die soziale Verantwortung an das Netz der Sozialen Sicherheit übergeben werde. In den Gesprächen in den IV-Stellen wird ein differenzierteres Bild gezeichnet. *«Wir können nicht feststellen, was immer wieder gesagt wird, dass die Wirtschaft nicht mitmacht. Im Moment ist das weniger unsere Sorge. Es ist eine konstante Herausforderung genügend Stellen zu finden, das ist aber weniger das Problem. Sondern, dass die Versicherten aufgrund der Motivation, aufgrund ungenügender Qualifikationen sehr schwer zu vermitteln sind.» (Leitung IVST E)* Dass es dabei ein soziales Verantwortungsbewusstsein seitens der Arbeitgeber brauche, wird nicht in Abrede gestellt, man ist sich aber auch der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Unternehmen bewusst. *«Für mich steht und fällt es auch mit der persönlichen Einstellung eines Personalchefs oder Geschäftsleitungsmitglieds. Hat er eine soziale Ader, fühlt er sich irgendwo mitverantwortlich, hat er vielleicht im näheren Umfeld privat jemand, wo etwas ähnliches gelaufen ist? Hat mit der persönlichen Einstellung zu tun. Und dann trägt man es. Aber das gibt es nicht mehr so oft. Die Unternehmen können auch nicht mehr so viel. Sie haben gar keine Wahl mehr mit dem Markt, der spielt.» (Arbeitsvermittlung IVST C)*

Allein soziales Verantwortungsbewusstsein reiche daher nicht aus. In der Zusammenarbeit mit der IV und für die Beschäftigung von IV-Stellensuchenden müsse eine Win-Win-Situation gegeben sein. So hätten einige Arbeitgeber mittlerweile begriffen, dass es günstiger sein könne, einen Arbeitnehmer mit Hilfe der IV weiterzubeschäftigen, könnten doch dadurch Know-how-Verslust und Rekrutierungskosten vermieden werden. Im Gegenzug müsse die IV entsprechende Leistungen bieten können. Angesprochen wird dabei die mit der 5. IV-Revision eingeführte Entschädigung für Beitragserhöhungen der beruflichen Vorsorge oder Taggeldversicherung. Das Problem des Prämienrisikos der Arbeitgeber wurde früher oder später in praktisch allen IV-Stellen angesprochen. *«Für den Arbeitgeber ist es immer eine Frage, muss ich diese Person jetzt versichern? Lläuft er über meine Krankenkasse/Taggeld? Wenn er wieder krank wird, wer bezahlt das? Wird allenfalls meine Prämie ansteigen? Das sind viele Sachen, die den Arbeitgeber beschäftigen und die wir nicht lösen können.»* (Leitung IVST A) Die Neuerungen der 5. IV-Revision werden daher sehr begrüsst und man ist überzeugt, dass dies ein wichtiger Schritt ist, die Hemmschwelle bei den Platzierungen zu senken.

KMU oder Grossunternehmen als geeignetes Beschäftigungsfeld?

Darüber, ob kleinere oder grössere Unternehmen ein besseres Umfeld böten, um Versicherte mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu beschäftigen bzw. zu platzieren, gehen die Ansichten auseinander. Womöglich hängen die unterschiedlichen Einschätzungen weniger mit der eigentlichen Grösse zusammen, sondern damit, dass die einen Arbeitsvermittler/innen bei «grossen Unternehmen» an solche mit einer starker regionalen Verankerung denken, während andere eher international ausgerichtete Unternehmen im Blick haben. Aus den Gesprächen gibt es verschiedene Beispiele, dass die Zusammenarbeit mit grossen Firmen gut funktioniert. Probleme bereiteten die nicht lokal verankerten Managements in Grossunternehmen, wie ein Arbeitsvermittler konstatiert. Das Wirtschaftlichkeitsdenken dominiere hier und es werde alles abgestossen, was nicht funktioniere, darunter auch die Arbeitsplätze für Tiefqualifizierte. Bei kleineren Unternehmen sei aufgrund ihrer Einbettung die soziale Verantwortung, die soziale Ader, stärker spürbar, wie man in mehr als einer IV-Stelle findet. *«Von der Grundvoraussetzung könnte man meinen, dass es schwieriger sein wird, dass ein Drei-Mann-Betrieb jemand mit Einschränkungen übernimmt, im Vergleich zu einem grösseren Betrieb, wo sich das weniger auswirkt. Ich denke, da sind zumindest teilweise andere Faktoren im Spiel.»* (Leitung IVST E)

3.4.2 Schlüsselfaktoren bei der Arbeit mit den Arbeitgebern

Im Zusammenhang mit einer erfolgreichen Arbeitsvermittlung werden in den Gesprächen mit den IV-Stellenleitungen und den Arbeitsvermittler/innen verschiedenste Aspekte angesprochen. Gewissen Faktoren kommt dabei übergreifend eine Schlüsselrolle zu. *«Persönlich, unkompliziert, unbürokratisch»* lautet vereinfacht die Erfolgsformel einer IV-Stellenleitung (IVST A), der aufgrund der Gespräche durchaus Allgemeingültigkeit zugesprochen werden kann.

Persönlicher Kontakt

«Persönlicher Kontakt ist der Schlüssel zum Erfolg» (Leitung IVST A). Dieser Auffassung wird in den meisten Gesprächen in der einen oder anderen Form Ausdruck verliehen. In der Zusammenarbeit mit Arbeitgebern geht es nicht nur um deren Information, sondern wie erwähnt auch um den Abbau von Vorurteilen und um den Aufbau von Vertrauen. Dies setzt bis zu einem gewissen Grad den persönlichen Kontakt voraus. *«Du baust dann schnell ein Vorurteil ab, weil dich der Arbeitgeber als*

Mensch kennt.» (Arbeitsvermittlung IVST B) Der persönliche Zugang ist aber auch wichtig, weil die Arbeitgeber in der Regel genügend Möglichkeiten haben, offene Stellen anderweitig zu besetzen. «Da kommen am Tag 40 bis 50 Spontanbewerbungen. Wenn du nicht gerade ein akutes Problem hast, schaust du keine davon mehr an.» (Arbeitsvermittlung IVST B) Mit den eher «passiven» Instrumente der IV-Stellen, bspw. Internetplattformen mit den Profilen von IV-Stellensuchenden, gerät man in dieser Situation an Grenzen. Gefragt ist ein «aktives Umwerben» der Arbeitgeber.

Der persönliche Kontakt erweise sich überdies als nachhaltiger, als eine telefonische oder schriftliche Kontaktnahme. *«Es ist wichtig, dass man persönlich vorbeigeht. Man macht die Erfahrung, dass ein Arbeitgeber eher wieder anfragt, wenn man sich persönlich kennt. Oder für sich selber ist die Hemmschwelle auch geringer, ein Telefon zu machen. Wenn man sich gesehen hat und weiss wer am anderen Ende sitzt.» (Arbeitsvermittlung IVST C)*

Auch das Image der IV und der IV-Stellen werden durch den persönlichen Kontakt beeinflusst. *«Da sind wir felsenfest überzeugt, dass der persönliche Kontakt uns dann auch eine Veränderung im Image gibt.» (Leitung IVST D) Bestärkt wird diese Annahme auch durch die Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Unternehmen im Umfeld der fünf IV-Stellen (vgl. Kapitel 4).*

Aufbau eines Vertrauensverhältnisses

Die Stichworte «Vertrauen» und «Vertrauensverhältnis» fallen im Zusammenhang mit den erfolgsfördernden Faktoren häufig. Ebenso ist man sich in den jeweiligen IV-Stellen einig, dass Offenheit gegenüber dem Arbeitgeber eine wichtige Voraussetzung für eine tragfähige Vertrauensbasis sei. Man dürfe den Arbeitgebern man nichts verschweigen. Sie müssten offen über die Möglichkeiten und Grenzen der Stellensuchenden informiert werden. *«Man muss ehrlich und offen sein und nicht versuchen, irgendwo jemanden reinzuwürgen, wo man zum vornherein sagt „aus den Augen aus dem Sinn“ und lässt ihn noch irgendwo herumhampeln. Das dient weder dem Versicherten, noch uns, noch dem Arbeitgeber.» (Leitung IVST C)*

In einer IV-Stelle äussert man sich zufrieden mit dem Ergebnis der entsprechenden Bemühungen der vergangenen Jahren *«Wir haben ein grosses Vertrauen bei den Arbeitgebern entwickelt. Sie sagen uns oft, wir arbeiten lieber mit der IV-Stelle zusammen und mit dem RAV läuft es nicht so gut. Bei euch ist es transparent, wir wissen genau wie es mit der Person läuft und es gibt dann ein Job-Coaching für Arbeitgeber. Sie schätzen das sehr.» (Leitung IVST E) Die Aussage verweist zugleich auf einen weiteren wichtigen Faktor: Die enge Begleitung der Arbeitgebenden.*

Flexibilität, unbürokratische Abläufe und Entscheidungskompetenz der Arbeitsvermittler/innen

«Unkompliziert sein, schnell, unbürokratisch gegen aussen», so sehen auch Arbeitsvermittler/innen das Erfolgsrezept der Arbeitsvermittlung (Arbeitsvermittlung IVST B). «Wichtig ist, dass es versicherungstechnisch für die Arbeitgeber nicht so einen grossen Aufwand gibt. Damit ich auch einmal sagen kann, gut jetzt nehme ich den einfach mal zum testen und nicht dass man danach nachrennen muss, dass das und das fehlt. Dann haben wir es einfacher zum Einsteigen beim Arbeitgeber, können auch einfacher Vermittlungen machen.» (Arbeitsvermittlung IVST D)

In verschiedenen IV-Stellen werden in diesem Zusammenhang auch weitreichende *Entscheidungskompetenzen* der Arbeitsvermittler/innen als ein entscheidender Faktor für den Erfolg angesehen. Die Arbeitsvermittler/innen müssten die zur Verfügung stehenden Instrumente *«spontan und schnell*

einsetzen können, ohne im Hintergrund immer die ganze Maschinerie abrufen zu müssen, im Sinne von: *„Dürfen wir das?“* (Leitung IVST D) Die Arbeitsvermittler/innen müssten Instrumente wie Weiterbildungen oder individuelle Einarbeitungsmodelle *«vor Ort selber brauchen können und dem Arbeitgeber sagen können: „OK, Sie machen das, ich mache das. Sie haben übermorgen die Verfügung.“ Und nicht noch in der Administration zur Gegenzeichnung geben müssen, dass irgendwie der Chef der Administration noch sagen kann, „Das leuchtet mir im Fall nicht ein“. Genau das sind die Hindernisse, die enorm sind oder enorm sein können.»* (Leitung IV-Stelle B) Der Zeitfaktor spielt dabei eine wichtige Rolle, aber auch die dem Arbeitgeber vermittelte Flexibilität.

Passung der vermittelten Personen

Dass bei einer Platzierung die Passung der vermittelten Person entscheidend ist, zeigen sich verschiedene der Gesprächspartner/innen überzeugt. Nur so sei es möglich, das Vertrauen der Arbeitgeber zu gewinnen und die Bereitschaft, allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt wieder mit der IV zusammenzuarbeiten. *«Ich denke, dass langfristig auch der Umgang mit den Ressourcen der Arbeitgeber wichtig ist. Wir dürfen sie nicht verheizen mit Leuten, die wir planlos schicken, sondern wirklich ausgewählte Leute, wo wir das Gefühl haben, es gibt eine gute Sache.»* (Leitung IVST A) Auch in diesen Fällen könne eine Vermittlung im schlechtesten Fall scheitern, etwa wenn sich die gesundheitliche Situation unvorhergesehen verschlechtere. Ungeachtet der Gründe stellen negative Erfahrungen mit IV-Stellensuchenden in jedem Fall ein Problem dar. *«Ein schlimmes Kriterium ist natürlich, wenn du jemanden drin hast und es scheitert. Es kann aus irgendwelchen Gründen scheitern. Dann ist es vorbei. Dann braucht es sehr viel, dass du einen zweiten [Versicherten] bringen kannst.»* (Arbeitsvermittlung IV-Stelle B)

Mehr als einmal wird in den Gesprächen angesprochen, dass es freie Stellen vorhanden seien, aber diese aufgrund des Profils der aktuellen IV-Stellensuchenden nicht besetzt werden könnten. *«Wir haben jeden Tag Anfragen von Arbeitgebern, d.h. Angebote für freie Stellen, jedoch stimmt dies dann nicht mit dem Profil der Versicherten überein.»* (Leitung IVST E) Bei den Stellen muss es sich nicht per se um leichte Tätigkeiten handeln. *«Wir haben eine so grosse Palette von Gesundheitsschäden. Für jemanden mit einer Allergie ist eine schwere Arbeit angepasst. Es kommt auf den Fall drauf an. Für uns ist es manchmal frustrierend, es hat Stellen.»* (Leitung IVST E)

Aus früheren Studien gibt es Hinweise, dass dem Profiling bei der Arbeitsvermittlung durch die IV eine noch grössere Bedeutung zukommt, als dies bei der Arbeitsvermittlung durch die Arbeitslosenversicherung der Fall ist, welche mit gesundheitlich nicht eingeschränkten Personen arbeitet (Egger 2007, 301). Die Bereitschaft der Arbeitgeber, Menschen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung zu beschäftigen, setzt noch stärker voraus, dass diese die Anforderungen punkto Qualifikation, Alter etc. erfüllen.

3.4.3 Strategien und Angebote der IV-Stellen

Die IV-Stellen verfolgen in der Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern unterschiedliche Strategien bzw. setzen unterschiedliche Schwerpunkte. Es ist zu erwarten, dass es in den nächsten Jahren zu einer Angleichung kommen wird, ist doch insgesamt eine Tendenz von einer «aktiven» zu einer «proaktiven» Strategie feststellbar.

Von der aktiven zur proaktiven Arbeitsvermittlung

Verallgemeinernd lassen sich in der Tätigkeit der Arbeitsvermittlung unterschiedliche Handlungsweisen charakterisieren: Ein *aktives, fallbezogenes Vorgehen* (Arbeitsplatzerhalt, Platzierung) und ein *proaktives, nicht fallbezogenes Vorgehen* (allgemeine Akquisition und Marketing). Beratungen am bestehenden Arbeitsplatz gehören grundsätzlich seit längerem zum Repertoire der IV-Stellen. Unterschiede gibt es darin, wie häufig solche Fälle überhaupt in die Arbeitsvermittlung gelangen. Spätestens mit der 4. IV-Revision wurde die aktive Arbeitsvermittlung im Sinne einer aktiven Vermittlung von Stellen an IV-Stellensuchende etabliert und vor diesem Hintergrund auch der Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes wichtiger.

Der Schritt zu einem proaktiven Vorgehen wird in vielen IV-Stellen erst jetzt vollzogen. *«Vorher war die Strategie, wenn wir jemanden haben, gehen wir zum Arbeitgeber. Die Strategie wäre eigentlich, dass wir mit den Arbeitgebern, die mögliche Arbeitsplätze haben, regelmässig in Kontakt sind. Dass man auch vorbeigeht, ohne gerade einen Fall zu haben. Im Zusammenhang mit der 5. IV-Revision sind wir jetzt mehr in die Offensive gegangen. Wir sind daran, systematisch alle Arbeitgeber zu kontaktieren. Eine erste Runde haben wir jetzt gemacht. Wir haben alle Arbeitgeber angeschrieben und unsere Möglichkeiten und Leistungen mal kurz geschildert.»* (Leitung IVST A) Nach wie vor konzentriert sich die Tätigkeit der Arbeitsvermittler/innen in dieser IV-Stelle daher vor allem auf die Platzierung von Versicherten. *«Es kommt schon vor, dass man proaktiv sein kann. Einfach mal die Betriebe anschauen geht. Das ist aber eigentlich nicht so der Fall bei uns. Es geht vielleicht parallel zur Fallbearbeitung im Feld. Es läuft vielleicht über Arbeitgeberkontakte, die man hat, dass man vielleicht einen Nachbarbetrieb mal anschaut.»* (Arbeitsvermittlung IVST A)

Ausgangslage der IV-Stellen im Hinblick auf eine proaktive Vorgehensweise

In der eben erwähnten IV-Stelle A wird das Arbeitgebernetz seit Anfang 2006 systematisch ausgebaut und man verfügt daher nach eigener Einschätzung über ein eher schwaches, jedoch im Wachstum begriffenes Beziehungsnetz. Aktuell ist man daran, systematisch alle Arbeitgeber des Kantons zu kontaktieren. Auf der Grundlage einer ersten flächendeckenden schriftlichen Information sind ein weiterer, ausführlicherer Versand sowie eine Informationsveranstaltung für interessierte Unternehmen geplant. Zudem finden vor Ort erste Gespräche mit interessierten Unternehmen statt. Als einzige der fünf Stellen wird der Aufbauprozess in der IV-Stelle A nicht über Zielvorgaben an die Mitarbeitenden, wie bspw. Anzahl Arbeitgeberkontakte etc., gesteuert.

Die IV-Stelle B investiert bereits seit mehreren Jahren in den Aufbau und die Pflege des Arbeitgebernetzes und verfügt daher nach eigener Einschätzung über ein ausgezeichnetes Beziehungsnetz zu den Arbeitgebenden. Unter anderem wird im Sinne der Kundenpflege jährlich ein grösserer Arbeitgeberanlass organisiert. Der Aufbauprozess wurde bzw. wird über Zielvorgaben an die Arbeitsvermittler/innen gesteuert (Anzahl Akquisitionen). Die Arbeitsvermittler/innen verfügen über eine entsprechen grosse Erfahrung im Kundenkontakt und der Akquisition von Arbeitgebern.

Auch die IV-Stelle C betreibt seit langem eine proaktive Arbeitsvermittlung und verfügt nach eigener Einschätzung über ein ausreichendes Beziehungsnetz zu den Arbeitgebenden. Für den Aufbau des Netzes wurden bzw. werden in der IV-Stelle C entsprechende Zielvorgaben gemacht (Anteil der Arbeitszeit für Akquisition). Auch in dieser IV-Stelle ist der Kundenkontakt und das aktive Herangehen an neue Firmen bei den Mitarbeitenden selbstverständliche gewordenen Bestandteil ihrer Arbeit.

In der *IV-Stelle D* investiert man seit 2006/2007 gezielt in den Aufbau des Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden. Die Arbeitsvermittler/innen waren zuvor ausschliesslich fallbezogen im Kontakt mit den Arbeitgebern und entsprechende Marketingaktivitäten fanden zuvor sporadisch statt, etwa in Form eines Informationsanlasses zum Thema Absenzenmanagement. Nach eigener Einschätzung verfügt man dementsprechend noch über ein eher schwaches Beziehungsnetz zu den Arbeitgebenden. Der Aufbauprozess wird über Zielvorgaben an die Mitarbeitenden gesteuert (Arbeitgeberkontakte im Verhältnis zur Aussendiensttätigkeit). Seitens der Mitarbeitenden der IV-Stelle bestehen noch gewisse Unsicherheiten darüber, was genau zum proaktiven Auftrag gehört. Gut etabliert ist jedoch das aktive Zugehen auf Unternehmen, wenn es darum geht, für eine konkrete Person einen Arbeitsplatz oder einen Praktikumsplatz in der freien Wirtschaft zu suchen.

In der *IV-Stelle E* wird seit mehreren Jahren in den Aufbau des Arbeitgebernetzes investiert und man bezeichnet denn auch das aktuelle Netz als hervorragend. Grosses Gewicht wird in dieser IV-Stelle dem Marketing und der Imagepflege generell beigemessen. Zum Aufbau des Arbeitgebernetzes werden ebenfalls Zielvorgaben an die Mitarbeitenden gesetzt (Anzahl Unternehmensbesuche). Das Herstellen neuer Firmenkontakte und die Pflege der bisherigen Kunden ist bei den Mitarbeitenden der IV-Stelle gut verankert.

Ziele und Zielvorgaben bei der Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, haben die IV-Stellen auch in der schriftlichen Befragung dazu Stellung bezogen, welche übergeordneten Ziele sie im Bereich «Arbeitsvermittlung» konkret verfolgen. Die von den IV-Stellen genannten Ziele beziehen sich auch in den fünf für die Fallstudien ausgewählten IV-Stellen häufig auf den Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes. Weitere Ziele nehmen mehr oder weniger direkten Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Versicherten (vgl. Kapitel 3.3.3) oder generell auf die Umsetzung der 5. IV-Revision.

«*Schnell und unkompliziert*», so formuliert die *IV-Stelle A* das übergeordnete Ziel bezogen auf die Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern. Das «*Gewinnen von Arbeitgebern*» und die «*Pflege der Kontakte*» stehen in der *IV-Stelle B* im Vordergrund, wobei konkret «*pro Arbeitsvermittler/in 50 neu gewonnene Arbeitgeber*» angestrebt werden. Die *IV-Stelle C* formuliert folgende Ziele: «*Aktive Arbeitgeberkontakte pflegen und bewirtschaften. Öffentlichkeitsarbeit, proaktive Information der Arbeitgeber über die Dienstleistungen*». In der *IV-Stelle D*, welche seit dem Jahr 2006/2007 verstärkt in den Aufbau des Arbeitgebernetzes investiert, wird der Aufbau weiter forciert: «*Die Aussendienstaktivität liegt bei durchschnittlich 40 Prozent (2007) bzw. mindestens 60 Prozent (2008), wovon wiederum 30 Prozent für individuelle Kundenkontakte. Aktualisierung der Arbeitgeberdatenbank. Mindestens ein Kunden-Event pro Region und Aufbau eines Beziehungsnetzes, in dem Praktikumsarbeitsplätze vorhanden sind bis Ende 2008.*» Bei der *IV-Stelle E* steht als übergeordnetes Ziel die «*Information der Arbeitgeber über die Leistungen der IV und im Hinblick auf den Arbeitsplatzverlust*» im Vordergrund.

Inwieweit proaktiv auf die Arbeitgeber zugegangen wird, ist einerseits eine Ressourcenfrage und hängt andererseits auch mit der Prozesssteuerung zusammen. Wie die schriftliche Befragung der IV-Stellen dokumentiert, bestehen in der Hälfte aller IV-Stellen konkrete Zielvorgaben betreffend den Aufbau resp. die Pflege des Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden (vgl. Kapitel 2). Auch in vier der fünf vertieft betrachteten IV-Stellen wird der Aufbauprozess über Zielvorgaben an die Mitarbeitenden gesteuert. Die Input-Vorgaben knüpfen an der für die Akquisition und Beziehungspflege ein-

gesetzten Arbeitszeit an, die Output-Vorgaben an der Zahl der Arbeitgeberkontakte vor Ort oder der Zahl der neu akquirierten Arbeitgeber.

Marketing und Kundenpflege

Die Marketingbestrebungen der IV-Stellen zielen darauf, neue Arbeitgeber für ihre Anliegen zu gewinnen, das bestehende Arbeitgebernetz zu pflegen und sie dienen generell der Imagepflege der IV. Die Neuerungen der 5. IV-Revision erweisen sich aktuell als guten «Aufhänger» für eine aktive Kommunikation, wie mehrfach betont wurde. Seitens der Arbeitgeber bestehe Informationsbedarf zu den Neuerungen und die IV könne den Arbeitgebern etwas anbieten. Im Marketingbereich haben die IV-Stellen verschiedene Modelle ausprobiert und unterschiedliche Erfahrungen damit gemacht. Die Bandbreite reicht von flächendeckenden schriftlichen Informationen an die Arbeitgeber über die Organisation von Informationsveranstaltungen und Anlässen hin zu Preisverleihungen für besondere Auszeichnungen im Zusammenhang mit der Erwerbsintegration von IV-Versicherten.

Der Erfolg von *Informationsveranstaltungen und Arbeitgeberanlässen* wird in einigen IV-Stellen eher zurückhaltend beurteilt. *«Ja, es hat vor zwei Jahren einen Arbeitgeberanlass gegeben. So mit Apéro, wo man Arbeitgeber angeschrieben hat. Wo jemand eingeladen wurde und einen Vortrag zu Abwesenheitsmanagement gehalten hat. Aber das war eher dürftig.» (Arbeitsvermittlung IV-Stelle D)*

Wenn das Arbeitgebernetz noch wenig ausgebaut ist, können breit angelegte Informationsoffensiven und Veranstaltungen erste Kontakte herstellen und zur Imagepflege beitragen. Die IV-Stelle D, welche noch über ein eher schwach ausgebautes Arbeitgebernetz verfügt, hat unlängst alle Arbeitgeber des Kantons angeschrieben. *«Viele interessieren sich für einen Anlass, den wir nächstens einmal durchführen, wo man umfangreich informiert wird. Es hat grössere Betriebe, die wünschen, dass man einmal vorbeikommt zu einem persönlichen Gespräch. Und viele hatten auch schon einzelne Fragen. Andere haben sich gemeldet und sich bedankt, dass man überhaupt einmal informiert, und dass sie gerne darauf zurückkommen und sie wissen, mit wem man sich in Verbindung setzen muss.» (Leitung IVST D)*

Zu Beginn der Aufbauarbeit hat man dies auch im Kanton C so gemacht, setzt aber zwischenzeitlich eher auf persönliche Kontakte. *«Das haben wir am Anfang gemacht beim Aufbau der Abteilung 2002/2003. Grossanlässe mit dem RAV Plus, um an die Kontakte ranzukommen. Als wir hier anfangen hat nicht ein Kontakt bestanden. Als wir im 2004 weitere Leute einstellten, merkten wir, dass wir weiter kommen regional als mit grossen Anlässen. Wir haben von anderen Kantonen gehört, Luzern, Fribourg. Wir haben uns schon überlegt, ob wir an der Herbstmesse etwas machen zusammen mit dem Regionalradio. Wir sind wieder davon abgekommen, weil wir sagen, durch den persönlichen Kontakt erreicht man das Zielpublikum besser als mit einem Grossevent. Vielleicht gibt es mal ein Umdenken, wenn man eine gewisse Grösse hat.» (Arbeitsvermittlung IV-Stelle C)*

Wichtig ist, dass die Information auf die Bedürfnisse der Arbeitgeber zugeschnitten sind. *«Wir hatten einen IIZ-Anlass. Super, man hat die Arbeitgeber angeschrieben, alles drum und dran, es waren total circa 180 Teilnehmer da, wovon 20 Arbeitgeber, der Rest waren alles Leute aus Institutionen... Ich war total enttäuscht. Andere haben gesagt, das sei immer so. Aber das kann es nicht sein. Dann ging es noch einen ganzen Tag! Finden sie mir einen Personalverantwortlichen, der einen ganzen Tag einen Ausflug machen kann an eine Veranstaltung, an der noch alle etwas von ihm wollen.» (Leitung IVST D)*

Vor dem Hintergrund der Vorbehalte und Vorurteile, die gegenüber der Institution «IV» bestehen (vgl. Kapitel 3.4.1), verfolgen die Marketingmassnahmen der IV-Stellen auch den Zweck der Imagepflege. Neben dem engen Kontakt zu den Betrieben erachtet man in der IV-Stelle E eine konstante Arbeit am Image als sehr wichtig. In der IV-Stelle E trifft man daher seit längerem *gezielte Massnahmen zur Imagepflege* und ist überzeugt, dass dies zum Erfolg beiträgt. *«Wir reden immer von Missbrauch usw. Wir haben immer anders über die IV in unserem Kanton gesprochen. Wir haben immer ein positives Beispiel an die Leute gegeben. Nächste Woche haben wir eine Preisverleihung wo wir Versicherte, die sehr viel für die Eingliederung investiert haben und sogar alleine einen Arbeitgeber gefunden haben. Es gibt ein Diplom, eine Urkunde und auch Geld für diese Personen. Und dann gibt es viele Artikel in Zeitungen wo wir über diese Erfolge sprechen. (...) Wir haben schon sehr viel gemacht, um ein anderes Bild der IV wiederzugeben.»* (Leitung IVST E) Zwar fehle es an den finanziellen Mitteln. Man habe aber immer Sponsoren gesucht und auch gefunden, um solche Anlässe zu organisieren.

Leistungen der IV-Stellen in der Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern

Die IV-Stellen haben zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit einer aktiven bzw. proaktiven Arbeitsvermittlung begonnen (vgl. Kapitel 3.4.3), wodurch auch die einzelnen Leistungsbereiche in den verschiedenen IV-Stellen mehr oder weniger gut ausgebaut sind.

Die Arbeitgeber erhalten bei den IV-Stellen grundsätzlich *Informationen* zu sozialversicherungsrechtlichen Fragen, dem Umgang mit behinderten Personen und mit gesundheitlichen Problemen von Mitarbeitenden. Teilweise haben die IV-Stellen ein *Info-Telefon* bzw. eine *Hotline* für Arbeitgeber eingerichtet. Zu den Aktivitäten zählt weiter der Besuch von Anlässen der Wirtschaftsförderung und die *Organisation von Arbeitgeberanlässen*.

Zum Dienstleistungsbereich der IV-Stellen gehören seit längerem auch Beratung und Unterstützung vor Ort im Hinblick auf den *Arbeitsplatzerhalt*. Über alle fünf IV-Stellen betrachtet, geht es bei rund 4 von 10 aller Erstkontakte zwischen der IV-Stelle und den Arbeitgebern um den Erhalt eines Arbeitsplatzes, wobei es deutliche Unterschiede zwischen den IV-Stellen gibt (vgl. Kapitel 4). Die durch die Arbeitgeber initiierten Kontakte sind bei den IV-Stellen gern gesehen. *Der beste Einstieg ist wenn der Arbeitgeber ein Gespräch wünscht, wenn der Arbeitsplatz noch vorhanden ist und man etwas machen kann. Diese Fälle sind auch sehr interessant und sehr gut. Man geht für ein Gespräch vorbei, stellt sich als IV vor, unser Produkt vorstellen, wir haben zwar relativ wenig. Dann kommen bei dieser Information die ganzen Fragen, wie läuft das ganze mit der Versicherung, was kann man machen, was kann man nicht machen.»* (Arbeitsvermittlung IVST D)

Spätestens seit 2004 ist in den IV-Stellen die *Platzierung von Stellensuchenden* ein Thema und damit die *fallbezogene* und zunehmend die *proaktive Stellenakquisition*. Bei knapp einem Drittel der Erstkontakte zwischen den IV-Stellen und den Arbeitgebern geht es um die Platzierung von Stellensuchenden, wobei auch hier wiederum signifikante Unterschiede zwischen den fünf IV-Stellen bestehen (vgl. Kapitel 4). Für die Akquisition von Stellen und Firmenkontakten werden Recherchen im elektronischen Telefonverzeichnis, Branchenverzeichnis oder Internet durchgeführt. Als weitere Quelle wird der Stellenmarkt durchforstet und auf Stellenausschreibungen reagiert. Beim persönlichen Erstkontakt mit den Firmen sei wichtig, dass man bereits informiert sei, bspw. über die Grösse der Firma, die Tätigkeit etc. Nach Möglichkeit wird bei der proaktiven Akquisition ein *Besuch vor Ort* durchgeführt oder den Firmen eine *Informationsmappe* zugestellt. Die Abklärungen am Telefon oder vor Ort werden anschliessend in der *Arbeitgeberdatenbank* erfasst.

Verschiedene IV-Stellen sind der von den IV-Stellen der Zentralschweiz initiierten *Internet-Plattform* «www.personalclick.ch» angeschlossen. Auf dieser Site werden Profile von IV-Stellensuchenden ins Netz gestellt. Personalverantwortliche von kontaktierten Unternehmen können sich dadurch laufend einen Überblick über die Stellensuchenden und ihre Qualifikationen machen. Aufgeführt wird jeweils auch die bei der IV-Stelle zuständige Person, so dass eine Kontaktnahme möglichst direkt erfolgen kann. In einer IV-Stelle hat man die Erfahrung gemacht, dass sich diese Dienstleistung Angebot «erstaunlich gut» bewähre, vorausgesetzt, dass die Arbeitgeber schriftlich und nicht per Mail kontaktiert würden.

Im Rahmen der Platzierungsbemühungen werden die IV-Stellensuchenden für ein Vorstellungsgespräch teilweise von den Arbeitsvermittler/innen begleitet. Die Arbeitgeber und gegebenenfalls Teams erhalten *Unterstützung und Coaching bei der Anstellung* der vermittelten Personen und bei Bedarf in der Phase der Eingliederung.

Ein Teil der IV-Stellen unterstützt Unternehmen beim *Einrichten eines Absenzenmanagements* im Hinblick auf die Früherkennung.

Für die *Kundenpflege* offeriert man in einer IV-Stelle den Arbeitgebern jährlich einen Anlass. Die Frage der Kundenpflege wurde verschiedentlich von Seiten der Arbeitsvermittler/innen aufgeworfen. Für sie stellt sich konkret die Frage, wie der Kontakt zu bestehenden Kunden am besten gepflegt wird. Dazu ist aus den IV-Stellen Unterschiedliches zu hören. Eine erfolgreiche Platzierung könne eine gute Grundlage für die Vermittlung einer weiteren stellensuchenden Person bilden. In diesen Fällen rufe man nochmals an. «*Dann ist aber fertig, dann nehmen sie keinen mehr von uns. Wie pflegt man den Kunden? Das ist auch noch etwas. Da kann ich nicht einfach anrufen, was soll ich dann sagen?*» (Arbeitsvermittlung IVST B) Gleichzeitig bestehen aber offensichtlich in der betreffenden IV-Stelle auch gewisse Vorbehalte gegenüber einer systematischen Nachbetreuung oder Nachfrage bei den Arbeitgebern. «*Mit dieser Nachbetreuung ist es auch so eine Sache. Wenn wir jetzt nach einem Jahr beim Arbeitgeber nachfragen würden, das wäre ja eine Strategie, oder. Aber 100 Prozent wollen sie dann wieder ausgliedern, da bin ich jetzt todsicher. Das ist so ungerecht. Wegen dem frage ich dann gar nicht an, ich lade mir dann nur Probleme auf und die ganze IV-Stelle ist dann wieder an diesem Fall dran, was gar nicht nötig gewesen wäre, wenn ich nicht gefragt hätte. Wir sind zweitklassig, ganz klar. Wir haben zweitklassige Leute. Aber behandelt werden sie dann schon richtig, das schon.*» (Arbeitsvermittlung IVST B)

Gute Erfahrungen mit dem Instrument «Arbeitstraining»

Ein Arbeitstraining im Sinne einer vorgelagerten Probezeit hat den Vorteil einer Absicherung auf beide Seiten: Einerseits für die Versicherten, welche nicht Gefahr laufen, mit einem Vertrag während der Probezeit die Kündigung zu erhalten. Andererseits für den Arbeitgeber, der sich einen gewissen Spielraum offen lässt. «*Wenn wir merken, dass sich jemand auf nichts Festes einlassen will, dann bieten wir ihm an, es einfach mal zu probieren, zum Beispiel für drei Monate. „Es kostet dich ja nichts.“ Damit haben wir gute Erfahrungen gemacht. Wenn es gut läuft, dann führt das meistens zu einer Anstellung. Weil der Arbeitgeber irgendwo seine Pendenzen auch wieder füllen muss. Und wenn er jemand anders suchen muss, ist das auch wieder aufwendig. Bei den Versicherten gibt es natürlich auch eine gewisse Unsicherheit, wenn sie an einen neuen Ort kommen. Wie bei uns auch, wenn wir die Stelle wechseln. Wird es funktionieren, wird es mir dort gefallen? Das ist aber nicht ein Kriterium, um keinen Versuch zu starten. Ich denke, mit jedem Stellenwechsel ist ein Risiko verbun-*

den. Und das Risiko für den Versicherten besteht nur darin, dass, wenn es nicht funktioniert, er etwas Neues suchen muss. Er verliert nichts.» (Arbeitsvermittlung IVST A)

In mehreren IV-Stellen wird die Wichtigkeit betont, Ziel und Rahmenbedingungen eines Arbeitstrainings mit den Arbeitgebern klar zu regeln. Je nach Konstellation ist eine engere Beratung und Betreuung des Arbeitgebers und der Versicherten durch die IV-Stelle erforderlich. Der Arbeitsvermittler einer IV-Stelle hat hier seine Lehren aus einem Fall gezogen, der am Schluss mit Biegen und Brechen dann doch noch erfolgreich gewesen sei, d.h. zu einer Anstellung geführt habe. *«Ich habe einfach gemerkt, ich habe das unterschätzt. Ich habe gedacht, da sei ein Personalchef, da wird die Einarbeitung gemacht und am Schluss der sechs Monate ging es plötzlich darum, „ja sie, wir sind doch nicht so sicher“. Und da habe ich gemerkt, man hätte früher mich melden sollen, ich hätte mich am Anfang aufdrängen sollen, nach zwei Monaten fragen: Geht das, wo fehlt es? Bei einem anderen Fall habe ich gesagt, OK, ich komme alle 14 Tage vorbei. Das ist sehr gut angelaufen, jetzt habe ich aber gemerkt vom Arbeitgeber, zu oft will er mich dort auch nicht sehen. Er hat es nicht so gesagt, er meinte, schauen sie, wir haben viel Arbeit, ich melde mich wirklich wenn es nicht geht oder wir Probleme haben.» (Arbeitsvermittlung IVST D)*

In der IV-Stelle A sucht man primär Praktikumpätze, bei denen die Wahrscheinlichkeit gross ist, dass es nachher zu einer Anstellung kommt. Dies sei bei rund 70 bis 80 Prozent der Fall. Wenn die Einarbeitungszeit mit hohen Kurskosten verbunden sei, bspw. eine Ausbildung an einer Maschine erforderlich sei, werde in der Regel eine schriftliche Vereinbarung mit dem Arbeitgeber gemacht um den Arbeitgeber nach Ablauf der Einarbeitung zur Anstellung zu verpflichten. Dies funktioniere in der Regel, ausser wenn es Probleme auf der medizinischen Ebene gebe oder die Chemie zwischen dem Versicherten und dem Arbeitgeber gänzlich nicht stimme.

Entscheidend ist auch bei einem Arbeitstraining in der freien Wirtschaft die Passung der vermittelten Personen und der Zweck des Arbeitstrainings. Werden diese als Abklärungsinstrument eingesetzt, setzt dies voraus, dass der Arbeitgeber darüber informiert ist und sich keine falschen Vorstellungen macht. *«Er [der Versicherte] kann natürlich bei diesem Versuch auch beweisen, dass er gar nichts mehr kann.» (Arbeitsvermittlung IVST A)*

Arbeitstrainings mit dem klaren Zweck der Abklärung können sich für die Arbeitgeber auch lohnen, wie das Beispiel im Kanton C zeigt. Die IV-Stelle hat hier eine Vereinbarung mit einer Firma abgeschlossen, welche permanent acht bis zehn Arbeitsplätze für solche Abklärungen zur Verfügung stellt. Während einer Einarbeitungsphase werden die Versicherten vom Personaldienst begleitet und individuell betreut. Die Versicherten erhalten während ihres Einsatzes ein Taggeld der IV und die Firma leistet gleichzeitig einen finanziellen Beitrag an die IV für die Vermittlung bzw. Beschäftigung der Versicherten aus der IV. Das Unternehmen profitiert darüber hinaus auch vom Marketingeffekt dieser Massnahme, wurde sie für ihr Engagement in Zusammenarbeit mit der IV-Stelle doch mit dem Sozialpreis des Kantons ausgezeichnet. Nach Möglichkeit soll eine weitere grössere Firma gewonnen werden, welche kontinuierlich eine gewisse Anzahl von Arbeitsplätze für Abklärungen im ersten Arbeitsmarkt bieten kann.

3.5 Zusammenarbeit mit Dritten

In den Gesprächen mit den IV-Stellen standen primär die internen Prozesse sowie die Zusammenarbeit mit den Versicherten und den Arbeitgebern im Zentrum. Systematisch angesprochen wurden

auch die interinstitutionelle Zusammenarbeit, das Outsourcing von Leistungen sowie weitere externe Faktoren, diese Bereiche wurden jedoch nicht vertieft behandelt. Auf die genannten Bereiche wird daher im Folgenden sehr summarisch eingegangen.

Interinstitutionelle Zusammenarbeit

Aus den Gesprächen wird generell der Eindruck gewonnen, dass man in den Kantonen auch im Bereich der interinstitutionellen Zusammenarbeit unterschiedlich weit ist. Was die anderen beiden Eingliederungsinstitutionen angeht – die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe –, besteht in allen fünf IV-Stellen eine mehr oder weniger enge Zusammenarbeit mit den *Regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV*. Eine weitergehende Zusammenarbeit mit den *Sozialdiensten und Sozialämtern* ist noch in keiner der fünf IV-Stellen etabliert, entsprechende Bemühungen laufen mindestens in zwei Kantonen.

Die Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen und den RAV ist je nach IV-Stelle mehr oder weniger institutionalisiert bzw. erfolgt eher ad-hoc. In beiden Fällen wird sie grundsätzlich als gut oder sehr gut bezeichnet. Geschätzt wird in der IV-Stelle D bspw. die Flexibilität der RAV. *«Die Zusammenarbeit mit dem RAV ist einer der ganz wichtigen Punkte. Da sie zum Teil Massnahmen haben, die wir nicht haben. Da sie gerade im Bereich Qualifikationsverbesserung ein Angebot haben, das wir nicht haben. (...) Sie können in vielen Fällen auch schneller und unkomplizierter reagieren. Und da machen sie eigentlich auch mit, dass wir etwas initiieren und sie setzen es dann um.»* (Arbeitsvermittlung IVST D) Als verbesserungsfähig erachtet man in dieser IV-Stelle den Datenaustausch mit dem RAV. *«Was bei uns mehr kommen müsste, ist die elektronische Vernetzung. Dass man mit den Partnern sieht, was schon gemacht ist und das nicht via Telefon. Doppelspurigkeiten würden dann wegfallen.»* (Leitung IV-Stelle D)

In der IV-Stelle A werden bestimmte Klient/innen zum Bewerbungstraining ins RAV geschickt. Genutzt wird auch das Angebot an Beschäftigungsprogrammen. *«Wir haben festgestellt, dass die auch froh sind, wenn wir Leute schicken, da die sonst teilweise gar nicht ausgelastet sind. Das sind gute Instrumente. Dies ist eine Erkenntnis aus den letzten zwei Jahren. Wenn jemand aus dem Arbeitsprozess ausgeschieden ist und keine Chance hat an den ehemaligen Arbeitsplatz zurückzugehen, ist eine Beschäftigung wichtig, egal so und wie. Wenn er nur etwas tun kann. Nur auf offene Stellen hinweisen reicht nicht. Er muss etwas tun können zwischendurch, sonst hat er das Gefühl, es passiert gar nichts, und zu Recht.»* (Leitung IV-Stelle A)

Die Zusammenarbeit mit den Taggeldversicherern, die mit der 5. IV-Revision an Bedeutung gewinnt, wurde nur am Rande angesprochen, so dass basierend auf den Gesprächen keine näheren Aussagen zur aktuellen Ausgangslage in den Kantonen machen lassen.

Erfahrungen mit dem Outsourcing von Leistungen

Bei zehn aller 26 IV-Stellen werden gewisse Leistungen im Bereich der Arbeitsvermittlung durch externen Stellen erbracht, bspw. der «Fondation Intégration pour tous (IPT)», «Profil – Arbeit & Handicap» sowie anderen Organisationen und Institutionen. Häufig geht es dabei um Stellenvermittlung, teilweise um Arbeitsabklärungen und –versuche, in Einzelfällen um die Arbeitsplatzbegleitung psychisch erkrankter Personen, um Beschäftigungsprogramme sowie Angebote zur Förderung der Motivation und des Selbstvertrauens bei älteren Versicherten mit längerer Arbeitsmarktabsenz (Quelle: Schriftliche Befragung der IV-Stellen).

Auch zwei der fünf für die Fallstudien ausgewählten IV-Stellen arbeiten mit einer externen Organisation zusammen und zwar im Bereich der Stellenvermittlung. Die beiden IV-Stellen verfolgen bei der Auslagerung indes eine gerade gegenteilige Strategie:

In der IV-Stelle D werden bewusst vor allem «schwierigere» Fälle an die externe Stellenvermittlung übergeben. *«Es gibt ja IV-Stellen, die Psychiatrie-Schwestern anstellen und weiss nicht was... Hände weg. Ich will das nicht auch noch, mir reichen Psychologen und Ärzte und was wir sonst noch haben. (...) Dann kaufen wir doch das ein, was andere besser können.» (Leitung IVST D)*

In der IV-Stelle A werden demgegenüber die «leichten» Fälle abgegeben, konkret Personen, die 100 Prozent arbeitsfähig sind, aber in einer Teilzeit-Tätigkeit. Die externe Organisation sei wirtschaftsorientiert. *«Die haben ein gutes Netzwerk in der Wirtschaft und können die Vermittlungen in der Wirtschaft mindestens so gut machen wie wir. Wenn aber jemand einen schwierigen Gesundheits-, medizinischen Zustand hat, haben wir die Fachleute, die das besser verstehen und vielleicht auch einen Arbeitgeber überzeugen können, dass der Betreffende trotz der Einschränkung mindestens noch zu einem Teil im Betrieb eingesetzt werden kann.» (Leitung IVST A).*

3.6 Erfolg und «Erfolgsrezept»

Die IV-Stellen wurden auch in der schriftlichen Befragung gebeten, den Eingliederungserfolg ihrer Arbeitsvermittlung zu beurteilen und die wichtigsten Komponenten ihres «Erfolgsrezeptes» zur Förderung der beruflichen Eingliederung zu nennen. Im Sinne einer Referenz zu den Resultaten der Fallstudien gehen wir nachfolgend auf die Einschätzungen der fünf IV-Stellen im Rahmen der schriftlichen Befragung ein.

In der *IV-Stelle A* wird die Arbeitsvermittlung als «ziemlich erfolgreich» eingestuft, gemessen daran, dass rund ein Drittel der Kund/innen der IV-Arbeitsvermittlung erfolgreich eingegliedert werden konnten. Als Erfolgsrezept werden der persönliche Kontakt zu den Arbeitgebern, gute Beratung und Hilfestellung für die Arbeitgeber, Abnahme von Administration von den Arbeitgebern sowie die enge Begleitung der versicherten Personen und der Arbeitgeber und die Motivation der versicherten Personen genannt.

Auch in der *IV-Stelle B* schätzt man die eigene Arbeitsvermittlung als «ziemlich erfolgreich» ein. Dies wird damit begründet, dass man im Benchmark des BSV gut abschneide. Dies reiche aber nicht aus, es könne noch erheblich mehr gemacht werden. Als wichtigste Komponenten des Erfolgsrezeptes werden die Eigenständigkeit der Arbeitsvermittlung und die Abkoppelung von der Berufsberatung genannt.

Die *IV-Stelle C* schliesst sich bei der Selbsteinschätzung dem Prädikat «ziemlich erfolgreich» an. Dies wird damit begründet, dass seit Beginn der aktiven Stellenvermittlung Jahr für Jahr mehr Personen mit Einschränkungen platziert werden könnten und die Vermittlungsquote stetig verbessert worden sei. Als Erfolgsrezept sieht man ein grosses und gutes Netzwerk zur Arbeitgeberschaft, kurze Wartezeiten bis zum Erstgespräch, die frühe Anmeldung des Versicherten sowie «Gespräch vor Akten».

Der Eingliederungserfolg der Arbeitsvermittlung wird auch von der *IV-Stelle D* als «ziemlich erfolgreich» eingestuft. Es gelinge immer wieder, Menschen mit einem Handicap in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren oder umzuplatzieren. Bei erfolgloser Arbeitsvermittlung werde zudem das Inva-

lideneinkommen hypothetisch nach strengen Kriterien (EVG-Praxis) bemessen. Als wichtigste Elemente des Erfolgsrezepts sieht man den frühzeitigen Kontakt zum Arbeitgeber oder Versicherten, die Förderung der Zusammenarbeit innerhalb der IIZ-Plus-Partner, eine aktive Arbeitgeberakquisition und Aufklärung und Unterstützung, das Führen einer aktuellen Arbeitgeberdatenbank, die Beschaffung von Praktikumarbeitsplätzen in der freien Wirtschaft, Arbeitgeberveranstaltungen sowie die Rekrutierung von Mitarbeitenden, die sich mit der Aufgabe identifizieren können und die Ausbildung der Mitarbeitenden zu kompetenten Ansprechpersonen in ihrem Aufgabenbereich.

Die *IV-Stelle E* bezeichnet als einzige den Eingliederungserfolg ihrer Arbeitsvermittlung als «sehr erfolgreich». Dies vor dem Hintergrund, dass rund 40 Prozent der IV-Stellensuchenden in der freien Wirtschaft platziert werden könnten. Als wichtigste Komponenten des Erfolgs werden die Kompetenzen der Mitarbeiter gesehen, die Nähe zum Arbeitsmarkt, sehr gute Kenntnisse der Unternehmen, ausgezeichnete interinstitutionelle Zusammenarbeit sowie ein positives Image bei den Arbeitgebern und soziales Verantwortungsgefühl in der Mehrheit der Unternehmen.

3.7 Schlussfolgerungen

Die qualitative Vertiefung in fünf ausgewählten IV-Stellen ermöglichte einen konkreten Einblick in die Organisation und die Abläufe der IV-Stellen im Vorfeld der 5. IV-Revision. Die Gespräche mit IV-Stellenleitenden, den Bereichsverantwortlichen berufliche Eingliederung bzw. Arbeitsvermittlung und den Arbeitsvermittler/innen verdeutlichten aus unterschiedlicher IV-stelleninterner Perspektive, mit welchen Herausforderungen die IV-Stellen in der Zusammenarbeit mit den Versicherten und mit den Arbeitgebern konfrontiert sind und mit welchen Strategien und Angeboten sie darauf reagieren.

Die grösste Herausforderung stellen für die IV-Stellen die Versicherten dar, auf welche letztlich alle Bestrebungen der IV-Stellen ausgerichtet sind: Die Leistungen der IV sollen die Invalidität mit geeigneten, einfachen und zweckmässigen Eingliederungsmassnahmen verhindern, vermindern oder beheben. In der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen hat man es mehrheitlich mit Versicherten zu tun, die aus verschiedenen Gründen erschwert vermittelbar sind. Der Eingliederungserfolg ist nach Überzeugung der IV-Stellen stark vom Versichertenprofil abhängig. Fehlende Motivation, fehlende Qualifikation, die Form der Behinderung und die Tatsache der Behinderung an sich, sind Faktoren, welche die Eingliederung stark erschweren. Zwischen der Motivation einerseits und der Qualifikation und Behinderung andererseits, bestehen offenbar Wechselwirkungen. Geringe Erfolgsaussichten auf dem Arbeitsmarkt aufgrund fehlender Qualifikationen mindern die Motivation, ebenso kann das gesundheitliche Leiden sie blockieren. *«Ich kann mir schon vorstellen, dass die Leute durch ihre Krankheit irgendwie feststecken»* meint dazu eine Fachperson in einer IV-Stelle. Unabhängig davon, ob IV-Stellensuchende tatsächlich in der Arbeitsfähigkeit in einer angepassten Tätigkeit eingeschränkt sind, werde ihnen häufig mit Vorbehalten und Vorurteilen begegnet, was Motivation abbaue.

Fehlende Motivation als vielschichtiges Problem – Was tun?

Ausnahmslos in allen IV-Stellen wurde die Motivation als Dreh- und Angelpunkt des Eingliederungserfolgs thematisiert. Gleichzeitig geht man davon aus, dass es einer Mehrheit der eingliederungsfähigen Versicherten an Motivation fehlt. In den Gesprächen offenbart sich dabei eine differenzierte Sichtweise der Leitenden und der Mitarbeitenden der IV-Stellen auf die Motivationsproblematik. Fehlende Motivation und fehlender Eingliederungswille haben verschiedene Ursachen und verschiede-

ne Ausprägungen. Vor diesem Hintergrund sind auch die Strategien zu sehen, mit welchen die IV bzw. die IV-Stellen dem Problem begegnen können.

Die Gespräche legen nahe, dass die eigentliche Arbeit an der Motivation der Versicherten nicht als Kernaufgaben der Arbeitsvermittlung gesehen wird. Es lassen sich indes auf verschiedenen Ebenen – auf der Ebene der Verfahren, der Leistungen und der Rahmenbedingungen der IV-Stellen – Ansatzpunkte identifizieren, um dem Problem der Motivation zu begegnen.

- Der *Zeitfaktor* spielt im Hinblick auf die Motivation eine wichtige Rolle: Könnten die Versicherten frühzeitig abgeholt werden, sei die Motivation u.U. noch nicht verloren. In diese Richtung zielen die neuen Instrumente der Früherfassung und Frühintervention. Die Versicherten sollen zu einem Zeitpunkt abgeholt werden, wo der Arbeitsplatz noch vorhanden ist bzw. die Phase der Erwerbsunfähigkeit soll möglichst kurz gehalten werden. Bereits unter den Rahmenbedingungen der 4. IV-Revision haben die IV-Stellen versucht, durch die Optimierung der Abläufe oder die Ausgestaltung der Verfahren auf diesen Zeitfaktor einzuwirken.
- Abhängig vom *Verfahrensmodell* gelangen die Versicherten im Regelfall zu einem unterschiedlichen Zeitpunkt und unter unterschiedlichen Voraussetzungen in die Arbeitsvermittlung. Bei der Ausgestaltung des Rentenabklärungs- und Eingliederungsprozesses lassen sich in den fünf ausgewählten IV-Stellen drei idealtypische Modelle beschreiben: Ein sequentielles Vorgehen («Rentenentscheid vor Arbeitsvermittlung»), ein teilweise paralleles Vorgehen («Medizinische Abklärung vor Arbeitsvermittlung») sowie ein paralleles Vorgehen («Gespräch vor Akten»). Mit dem Zeitfaktor argumentieren insbesondere die IV-Stellen, welche im Regelfall für den Rentenabklärungs- und Eingliederungsprozess ein paralleles Vorgehen anstreben. Es gelte, die Versicherten möglichst rasch abzuholen, solange noch Motivation vorhanden sei und deren Blick durch die Abklärung der Ressourcen frühzeitig auf die berufliche Eingliederung zu lenken. IV-Stellen, bei denen der Rentenabklärungs- und Eingliederungsprozess im Regelfall sequentiell aufgebaut ist, sehen demgegenüber gerade im vorgelagerten Rentenentscheid eine Möglichkeit, dem Problem der fehlenden Eigenmotivation der Versicherten zu begegnen. Die IV-Stellen, die teilweise parallel verfahren, erachten es schliesslich als vorteilhaft, wenn aufgrund der abgeschlossenen medizinischen Abklärung für die Versicherten Klarheit besteht, welche Tätigkeit in welchem Ausmass zumutbar ist und worauf man nun hinarbeiten könne. In allen IV-Stellen gibt es Ausnahmen vom angestrebten Regelfall. Einerseits kennen auch IV-Stellen mit einem sequentiellen Verfahren Dringlichkeitsverfahren für Fälle, bei denen hohes Eingliederungspotenzial vermutet wird, andererseits müssen auch bei parallelen Verfahren nicht wenige Versicherte zunächst in das medizinische Abklärungsverfahren geschleust werden und durchlaufen zunächst die «Rentenschlaufe».
- Bei der Arbeit mit den Versicherten verfügen die IV-Stellen über ein *ähnliches Repertoire* an Instrumenten zur Standortbestimmung, Unterstützung und Begleitung. Gewissen Instrumenten, wie etwa Arbeitsversuchen, kommt im Hinblick auf die Motivation besondere Bedeutung zu. Generell geht es darum, den Versicherten Perspektiven aufzuzeigen und die Versicherten an das verlorene Selbstvertrauen heranzuführen. Die IV-Stellen setzen sich auch mit der Frage auseinander, inwieweit zur Förderung der Motivation Druck aufgesetzt werden soll und kann. Generell ist man überzeugt, dass im Einzelfall zu beurteilen sei, ob und inwieweit Druck ein geeignetes Mittel sei. Unterschiede zeigen sich abhängig von den personellen Ressourcen darin, mit welcher Intensität die Versicherten unterstützt und begleitet werden können.

- Die in der Arbeitsvermittlung eingesetzten Ressourcen stehen auch in einem Zusammenhang mit dem *Auf- und Ausbau eines Arbeitgebernetzes*. Die IV-Stellen stehen bezüglich der Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern an unterschiedlichen Punkten, bewegen sich indes in die selbe Richtung, von einer fallbezogenen aktiven Arbeitsvermittlung zu einer nicht-fallbezogenen proaktiven Arbeitsvermittlung. Konsens besteht auch darin, welches die entscheidenden Faktoren in der Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern sind: Persönlicher Kontakt, ein stabiles Vertrauensverhältnis sowie Flexibilität und unbürokratische Abläufe. Ungeachtet der heute noch unterschiedlichen Positionen in diesem Auf- und Ausbauprozess kann davon ausgegangen werden, dass durch eine gute Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern und die dadurch erweiterten Platzierungsmöglichkeiten die Erfolgsaussichten auch erschwert vermittelbarer Stellensuchenden verbessert werden können. Einzelnen IV-Stellen ist es bereits gelungen, Arbeitgeber zu gewinnen, welche konstant eine gewisse Zahl von Arbeitsplätzen für Arbeitstrainings zur Verfügung zu stellen, welche erlauben, gerade auch Versicherte mit wenig Motivation und Selbstvertrauen an ihre Möglichkeiten und an den Arbeitsmarkt heranzuführen.
- Aus dem gesagten lässt sich bilanzieren, dass die IV-Stellen bestrebt sind, ihre Prozesse und Leistungen verstärkt auf die berufliche Eingliederung auszurichten. Sie stehen dabei an unterschiedlichen Punkten dieses Prozesses. Es zeigt sich indes, dass auch IV-Stellen, welche bereits seit längerem konsequent auf die berufliche Eingliederung hinarbeiten und entsprechende Ressourcen hierfür einsetzen, damit konfrontiert sind, dass ein Teil der Versicherten, die als eingliederungsfähig gelten, durch die getroffenen Massnahmen nicht erreicht werden können. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die IV und die IV-Stellen überhaupt in der Lage sind, die an sie gestellten hohen Erwartungen zu erfüllen. Es ist fraglich, ob mit einem Ausbau der Ressourcen und einer Erweiterung des Instrumentenkastens letztlich das Eingliederungsziel für eine Mehrheit der Klient/innen erreicht werden kann. Es drängt sich daher auf, den Blick über das System der IV hinaus auszuweiten und zu fragen, welche Alternativen bzw. Ergänzungen zu den Eingliederungsbestrebungen der IV bestehen, die das Ziel, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen nachhaltig in die Arbeitswelt zu integrieren, unterstützen. Es dürfte unbestritten sein, dass hierfür die Einbindung und Verpflichtung der Arbeitgeber unabdingbar ist. Die Einbindung und Verpflichtung der Arbeitgeber werden in der Schweiz durch die rechtlichen Rahmenbedingungen wenig stark gefördert. Auf internationaler Ebene wird dahingehend diskutiert, ergänzend zu den Eingliederungsbestrebungen der Institutionen der sozialen Sicherheit (Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe), Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsgrundsätze zu etablieren (vgl. Pärli, Lichtenauer & Caplazi 2008). Erfahrungen mit entsprechenden Richtlinien zeigen beispielsweise für gewisse Länder der EU und der USA, dass dadurch das Konzept der Unterstützten Beschäftigung und betriebliche Initiativen zum Disability-Management gefördert werden.

Teil 4: Unternehmungsbefragung

4 Qualität der Leistungen aus der Sicht der Unternehmenden

4.1 Einleitung

Im Rahmen des Evaluationsauftrages wurde das Büro BASS beauftragt, in den fünf für die Vertiefungsanalysen ausgewählten Kantonen eine repräsentative Untersuchung durchzuführen, die Informationen über die Qualität der Leistungen der IV-Arbeitsvermittlung liefern kann. Als Basis für die Untersuchung dienten uns alle Unternehmen, mit denen die betreffenden IV-Stellen während den Jahren 2006 und 2007 in Kontakt gestanden sind. Die für die Umfrage benötigten Adressen wurde uns von den IV-Stellen freundlicherweise zur Verfügung gestellt. Die Unternehmen, die mit der IV-Arbeitsvermittlung ihres Kantons in Kontakt standen, erhielten die Gelegenheit, Einschätzungen zur allgemeinen *Zufriedenheit* mit der IV-Arbeitsvermittlungsstelle, zu den *Wirkungen* der Kontakte und zu aus ihrer Sicht vorhandenem *Verbesserungspotential* abzugeben.

Bisher existieren kaum quantitative Informationen darüber, auf welche Resonanz die Bemühungen der IV-Stellen stossen, die Arbeitgebende für ihre Anliegen zu gewinnen. Mit der Befragung kann diese Lücke teilweise geschlossen werden. Es gilt dabei jedoch zweierlei zu beachten. Erstens werden im Rahmen dieser Studie nur Unternehmen aus fünf Kantonen befragt. Die Befragungsergebnisse sind deshalb nicht repräsentativ für die Schweiz, sondern nur für die an der Befragung teilnehmenden Kantone. Zweitens haben wir uns mit den an der Befragung teilnehmenden IV-Stellen darauf geeinigt, nur einen sehr kurzen Fragebogen an die Unternehmen zu schicken. Es bestand die wohl berechtigte Befürchtung, dass diese mit einem zu ausgedehnten Fragebogen zu stark belastet würden und sich dies u.U. negativ auf die Zusammenarbeit mit den IV-Stellen auswirken könnte. Mit acht Fragen auf zwei Seiten haben wir versucht, diese Vorgaben zu erfüllen. Neben den Fragen zur Einschätzung der Qualität haben wir auch rudimentäre Angaben einerseits zum Unternehmen selber (Sektor, Unternehmensgrösse und Unternehmensstandort) und andererseits Informationen zur Kontaktart und -häufigkeit erfasst. Die erhobenen unternehmens- und kontaktspezifischen Merkmale dienen uns zu zweierlei. Erstens geben sie einen Überblick über die kantonsspezifische Ausgangslage in Bezug auf die strukturelle Zusammensetzung der Unternehmen und die Art und Weise, wie die IV-Stellen mit ihnen in Kontakt treten. Zweitens werden sie dazu verwendet, allfällig vorhandene Unterschiede bei den Einschätzungen zwischen den Kantonen zu erklären. Zudem kann überprüft werden, welche Zusammenhänge zwischen unternehmens- und kontaktspezifischen Merkmalen einerseits und den Einschätzungen der befragten Auskunftspersonen andererseits bestehen.

Sowohl die schriftliche Befragung aller IV-Stellen als auch die Ergebnisse der Fallstudien zeigen, dass die IV-Stellen in den letzten Jahren verstärkt begonnen haben, ein Beziehungsnetz zu den Arbeitgebenden aufzubauen. Einige IV-Stellen begannen mit dem systematischen Aufbau und der Pflege des Netzwerkes zu den Arbeitgebenden schon sehr früh, andere haben erst kürzlich damit begonnen. Rund ein Viertel aller IV-Stellen begann mit dieser Aufbauarbeit bereits im Jahr 2002 oder früher, rund die Hälfte zwischen 2003 und 2004 und das restliche Viertel im Jahr 2005 oder später.⁹ Auch die an der Befragung teilnehmenden IV-Stellen aus den fünf Kantonen, die für die Fallstu-

⁹ Angaben der IV-Stellen aus der schriftliche Befragung, die im Rahmen dieser Studie durchgeführt wurde.

dien ausgewählt wurden, verfolgen den Auf- und Ausbau eines Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden unterschiedlich lange. Während drei Kantone über eine langjährige Erfahrung in diesem Bereich verfügen, haben die anderen zwei Kantone erst im Jahr 2006, nach der zweiten Aufstockung der personellen Ressourcen für die Arbeitsvermittlung, intensiv mit dieser Arbeit begonnen. Diese unterschiedliche Ausgangslage gilt es bei der Beurteilung der Resultate zu berücksichtigen.

Vorgehen, Stichprobe und Rücklauf

Im November 2006 haben wir die fünf IV-Stellen gebeten, uns je 100 Adressen von Unternehmen zur Verfügung zu stellen, die in den Jahren 2006 und/oder 2007 in Kontakt mit Arbeitsvermittler/innen aus der entsprechenden IV-Stelle gestanden sind. Von den vier IV-Stellen, die in ihren Datenbanken über mehr als die 100 geforderten Adressen verfügten, wurde eine Stichprobe mittels einer Zufallsauswahl gezogen. *Tabelle 4.1* zeigt die Grundmenge der in den fünf IV-Stellen verfügbaren Adressen, die Anzahl versandter bei uns eingetroffenen ausgefüllten Fragebogen. 255 der insgesamt 493 versandten Fragebogen wurden uns innerhalb der Frist ausgefüllt zugestellt. Dies entspricht einem Rücklauf von 51.7 Prozent. Wir erachten dies als gutes Resultat. Zwischen Rücklaufquoten und der Kantonszugehörigkeit bestehen keine signifikanten Prozentsatzdifferenzen.

Tabelle 4.1: Grundmenge, Stichprobe und Rücklauf der Unternehmensbefragung

| | Grundmenge | Versand | Rücklauf | Rücklauf in % |
|----------|------------|---------|----------|---------------|
| Kanton A | 93 | 93 | 47 | 50.5% |
| Kanton B | 780 | 100 | 49 | 49.0% |
| Kanton C | 653 | 100 | 53 | 53.0% |
| Kanton D | 134 | 100 | 59 | 59.0% |
| Kanton E | 579 | 100 | 47 | 47.0% |
| Gesamt | 2240 | 493 | 255 | 51.7% |

Quelle: BASS

Da wir u.a. eine kantonsbezogene Sicht einnehmen, haben wir bewusst darauf verzichtet, bei der Auswertung die unterschiedlichen Grundmengen und damit auch die unterschiedlichen Auswahlwahrscheinlichkeiten mit Hilfe von Gewichtungsfaktoren zu «korrigieren».

Auswertungsmethoden

Die im folgenden Kapitel vorgestellten Ergebnisse beruhen alle auf univariaten und bivariaten Auswertungsmethoden. Am Anfang einer statistischen Analyse steht immer die Betrachtung von einzelnen Merkmalen. Damit kann ein erster Überblick über die Datenlage gewonnen werden, der für eine sinnvolle Anwendung weiterführenden bivariater Methoden notwendig ist. Bei der univariaten Deskription geht es um die Darstellung und Beschreibung von «eindimensionalen» Häufigkeitsverteilungen. Weil es sich bei den abgefragten Merkmalen um höchstens sogenannt ordinalskalierte Variablen¹⁰ handelt, wird für die Darstellung der Häufigkeitsverteilung auf Anteilswerte zurückgegriffen. Bei der bivariaten Datenanalyse steht die Untersuchung von Beziehungen zwischen zwei verschie-

¹⁰ Bei ordinalskalierten Merkmalen können die Ausprägungen in eine Rangfolge gebracht werden bzw. auf einem Kontinuum angeordnet werden. Es ist dabei aber nur möglich, Aussagen darüber zu machen, ob ein Individuum im Vergleich zu einem anderen einen höheren, tieferen oder gleichen Rang einnimmt (bspw. «trifft zu», «trifft teilweise zu», «trifft nicht zu»).

denen Merkmalen im Vordergrund. Zur Beurteilung, ob zwischen zwei Merkmalen ein Zusammenhang besteht, verwenden wir den Chi²-Koeffizient¹¹. Er gibt Auskunft darüber, ob eine statistisch signifikante Prozentsatzdifferenz zwischen dem Anteil besteht.

4.2 Ergebnisse

4.2.1 Unternehmensspezifische Merkmale und Charakterisierung der Kontakte

In diesem Abschnitt wird zum einen dargestellt, wie sich die Gesamtstichprobe hinsichtlich bestimmter unternehmens- und kontaktspezifischer Merkmale zusammensetzt und zum andern wird untersucht, inwieweit sich die Zusammensetzung hinsichtlich der vorhandenen Merkmale zwischen den Kantonen unterscheidet. Während die unternehmensspezifischen Merkmale (Sektor, Unternehmensgrösse und Unternehmensstandort) einen groben Überblick über die Zusammensetzung der Unternehmen geben, mit denen die IV-Arbeitsvermittlung in Kontakt stehen, geben die kontaktspezifischen Merkmalen Auskunft über den Anlass der Kontakte, das Vorgehen bei der Kontaktaufnahme und die Häufigkeit der erfolgten Kontakte. Alle erhobenen unternehmens- und kontaktspezifischen Merkmale ermöglichen neben der Beschreibung der Ausgangslage auch eine detailliertere Analyse der bei der Befragung erhobenen Informationen zum Image, zur Wirkung der Kontakte und zum Verbesserungspotential.

Unternehmensspezifische Merkmale

Zur Charakterisierung der Unternehmen wurden drei Merkmale erhoben: (1) Der Sektor, in dem das Unternehmen tätig ist, (2) die Unternehmensgrösse und (3) der Firmenstandort. *Tabelle 4.2* zeigt, wie sich die befragten Unternehmen gesamthaft und kantonsspezifisch auf die verschiedenen Ausprägungen der drei Merkmale verteilen.

- **Sektor:** Aufgrund der geringen Fallzahlen im Sektor I werden diese Unternehmen zusammen mit den Unternehmen im Sektor II betrachtet. Demnach sind von den Unternehmen, die von den IV-Stellen kontaktiert wurden, 56 Prozent im ersten oder zweiten (Landwirtschaft, Industrie, Gewerbe, Handwerk) und 44 Prozent im dritten Sektor (Dienstleistungen) tätig. Die Unternehmen aus dem dritten Sektor sind damit im Vergleich zu ihrem tatsächlichen Anteil innerhalb der Gesamtzahl aller Unternehmen deutlich untervertreten. Gemäss den Daten aus der Betriebszählung 2005 beträgt der Anteil an «Arbeitsstätten» im dritten Sektor je nach Kanton zwischen 57 und 65 Prozent. Der überproportional hohe Anteil an Unternehmen aus dem zweiten (und ersten) Sektor scheint u.a. auch auf eine erhöhte «Nachfrage» seitens der Unternehmer bzw. der in ihren Unternehmen arbeitenden Klient/innen zu sein. So liegt bspw. der Anteil an Unternehmen, die von sich aus die IV-Stelle kontaktiert haben und im ersten oder zweiten Sektor tätig sind, bei 62 Prozent. In Bezug auf Kontakte, bei denen es um den Erhalt eines Arbeitsplatzes geht, beträgt der Anteil in diesem Sektor sogar 65 Prozent. Bei der IV-Stelle A ist die Übervertretung des ersten und zweiten Sektors noch ausgeprägter (70%).
- **Betriebsgrösse:** 51 Prozent aller Auskunftspersonen sind in Kleinunternehmen (weniger als 50 Beschäftigte), 39 Prozent in mittleren (50 bis 249 Beschäftigte) und 10 Prozent in Grossunter-

¹¹ Der Chi²-Koeffizient gibt Auskunft darüber, ob eine statistisch signifikante Prozentsatzdifferenz zwischen dem Anteil einer Ausprägung eines Merkmals Z innerhalb einer Subgruppe X und dem entsprechenden Anteil in Subgruppe Y besteht.

nehmen (250 und mehr Beschäftigte) tätig. Es bestehen signifikante kantonsspezifische Unterschiede hinsichtlich der Anteilswerte.

- **Betriebsstandort:** 59 Prozent aller Auskunftspersonen sind in Unternehmen tätig, deren Standort sich in Städten oder Agglomerationsgebieten befindet. 41 Prozent der Kontakte sind demgegenüber mit Unternehmen aus ländlichen Gebieten. Da für die Auswahl der IV-Stellen für die Fallstudien die Dimension Stadt-Land berücksichtigt wurden, bestehen erwartungsgemäss signifikante kantonsspezifische Unterschiede.

Tabelle 4.2: Unternehmensspezifische Merkmale nach Kanton

| | Kanton | | | | | Total |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------|
| | A | B | C | D | E | |
| Sektor | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| I+II | 70% | 55% | 49% | 56% | 49% | 56% |
| III | 30% | 45% | 51% | 44% | 51% | 44% |
| Anz. gültige Fälle | *(47) | (49) | (53) | (59) | (47) | (255) |
| Betriebsgrösse | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Klein (1-49) | 51% | 57% | 53% | 32% | 72% | 51% |
| Mittel (50-249) | 45% | 41% | 34% | 47% | 26% | 39% |
| Gross (250+) | 4% | 2% | 13% | 20% | 2% | 10% |
| Anz. gültige Fälle | *(47) | (49) | (53) | ** (59) | ** (47) | (255) |
| Firmenstandort | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Stadt/Agglomeration | 32% | 76% | 76% | 46% | 65% | 59% |
| Land | 68% | 24% | 24% | 54% | 35% | 41% |
| Anz. gültige Fälle | ** (34) | * (34) | ** (45) | ** (46) | * (31) | (190) |

**/* Signifikante Prozentsatzdifferenzen zwischen entsprechendem Kanton und den restlichen Kantonen ($p < 0.01/p < 0.05$)

Quelle: Schriftliche Befragung der Arbeitgebenden aus 5 Kantonen

Charakterisierung der Kontakte

Zur Charakterisierung des Kontaktes zwischen den Unternehmen und den IV-Stellen wurden insgesamt vier Merkmale erhoben: (1) Der hauptsächliche Anlass des Erstkontaktes, (2) Initiator des Erstkontaktes, (3) Kontaktart und (4) die Kontakthäufigkeit. *Tabelle 4.3* zeigt die Verteilungen innerhalb der Gesamtstichprobe und der Kantone.

- **Hauptsächlicher Anlass des Erstkontaktes:** 30 Prozent der Befragten geben an, dass es sich beim Erstkontakt um einen allgemeinen Informationsaustausch handelte. In 38 Prozent aller Fälle stand der Erhalt des Arbeitsplatzes einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters im Zentrum und in 32 Prozent ging es um eine Platzierung eines/einer IV-Stellensuchenden. Zwischen den Kan-

tonen bestehen signifikante Unterschiede. Im *Kanton A* stehen Kontakte mit Informationscharakter an erster Stelle (47%). Es handelt sich dabei um denjenigen Kanton, der im Jahr 2006 begonnen hat, Unternehmen systematisch auf schriftlichem Weg zu kontaktieren. In *Kanton D* dominieren die Kontakte zum Erhalt der Arbeitsplätze (55%). Um Platzierungen geht es demgegenüber nur in 16 Prozent aller Kontakte. In *Kanton E* ist gerade das Gegenteil der Fall. Für 51 Prozent aller Kontaktaufnahmen ist eine Platzierung der Hauptanlass, wogegen der Anteil von Arbeitsplatzerkhaltkontakten mit 18 Prozent deutlich tiefer ist als beim Rest aller Kantone.

- **Herstellung des Erstkontakts:** 61 Prozent aller Erstkontakte wurden durch die IV hergestellt, in 49 Prozent aller Fälle haben die Unternehmen den Kontakt zur IV-Stelle gesucht. Zwischen den Variablen «Herstellung des Erstkontaktes» und «Hauptsächlicher Anlass der Erstkontaktes» besteht ein enger Zusammenhang. Während bei allgemeinen Informationsaustauschen und Platzierungen die Kontakte zu den Unternehmen mehrheitlich durch die IV hergestellt werden, sind es mehrheitlich die Unternehmen, die für einen Arbeitsplatzerkhalt die IV-Stellen aufsuchen. Zwischen den Kantonen können keine signifikanten Unterschiede festgestellt werden.
- **Kontaktart:** In 59 Prozent aller Auskunftspersonen geben an, dass mindestens ein Besuch vor Ort im Betrieb stattfand. In 41 Prozent aller Fälle gab es zwischen den Unternehmen und der IV mindestens einen schriftlichen oder telefonischen Kontakt. Für vor Ort Besuche werden die Erstkontakte mehrheitlich durch die IV hergestellt (67%). Mit je rund 40 Prozent der Betriebsbesuche wird ein Arbeitsplatzerkhalt oder eine Platzierung angestrebt. Der Rest dient zu Orientierungen oder zum allgemeinen Informationsaustausch. Während in vier der fünf untersuchten IV-Stellen in rund zwei Dritteln aller Fälle ein Besuch vor Ort erfolgt, liegt der Anteil in einer IV-Stelle (E) bei einem Drittel. Der vergleichsweise geringere Anteil an Betriebsbesuchen in Kanton E lässt sich damit erklären, dass diese IV-Stelle im Erhebungsjahr eine grossflächig angelegte Informationskampagne bei den Unternehmen in Kanton durchgeführt hat.
- **Kontakthäufigkeit:** Drei Viertel aller Auskunftspersonen geben an, dass sie schon mehrmals mit der IV-Stelle in Kontakt getreten sind. Beim Rest handelt es sich um einen einmaligen Kontakt. Die Anteilswerte unterscheiden sich zwischen den Kantonen nicht signifikant voneinander.

Nach der Beschreibung der Ausgangslage mit Hilfe der unternehmens- und kontaktspezifischen Merkmalen, wenden wir uns der Auswertung der im Zentrum der Untersuchung stehenden Grössen zu. Die folgenden Abschnitte geben Auskunft über das Image der IV-Arbeitsvermittlung, der Wirkung der Kontakte und dem aus der Sicht der Unternehmenden vorhandenen Verbesserungspotential.

Tabelle 4.3 Kontaktspezifische Merkmale nach Kanton

| | Kanton | | | | | Total |
|--------------------------------------|------------|------|------|------------|------------|-------|
| | A | B | C | D | E | |
| Anlass Erstkontakt | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Orientierung/Informationsaustausch | 47% | 20% | 23% | 29% | 31% | 30% |
| Erhalt Arbeitsplatz | 31% | 35% | 44% | 55% | 18% | 38% |
| Platzierung | 22% | 46% | 33% | 16% | 51% | 32% |
| Anz. gültige Fälle | *(45) | (46) | (43) | ** (55) | ** (45) | (234) |
| Herstellung des Erstkontaktes | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Durch IV | 55% | 54% | 69% | 54% | 71% | 61% |
| Durch Unternehmen | 45% | 46% | 31% | 46% | 29% | 39% |
| Anz. gültige Fälle | (42) | (48) | (52) | (57) | (45) | (244) |
| Kontaktart | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Besuch vor Ort im Betrieb | 35% | 64% | 58% | 70% | 65% | 59% |
| Schriftlich, telefonisch, anderes | 65% | 36% | 42% | 30% | 35% | 41% |
| Anz. gültige Fälle | ** (43) | (47) | (52) | (56) | (46) | (244) |
| Kontakthäufigkeit | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Einmaliger Kontakt | 25% | 26% | 35% | 22% | 14% | 25% |
| Mehrere Kontakte | 75% | 74% | 65% | 78% | 86% | 75% |
| Anz. gültige Fälle | (40) | (42) | (46) | (51) | (36) | (215) |

**/* Signifikante Prozentsatzdifferenzen zwischen entsprechendem Kanton und den restlichen Kantonen ($p < 0.01$ / $p < 0.05$)

Quelle: Schriftliche Befragung der Arbeitgebenden aus 5 Kantonen

4.2.2 Image der Arbeitsvermittlung

Zum Image der IV-Stellen bei den Unternehmen, die mit der Arbeitsvermittlung in Kontakt standen, wurden die zwei folgenden Fragen gestellt:

- «*Welches Image hat die Arbeitsvermittlung der IV-Stelle bei Ihnen?*» (Antwortkategorien: «Sehr positiv», «Eher positiv», «Teils, Teils», «Eher negativ», «Sehr negativ»)
- «*Das Image unserer kantonalen IV-Stelle hat sich durch den direkten Kontakt verbessert?*» (Antwortkategorien: «Trifft zu», «Trifft teilweise zu», «Trifft nicht zu»)

Wie aus *Tabelle 4.4* zu entnehmen ist, wird das Image der Arbeitsvermittlung der Invalidenversicherung von etwas mehr als der Hälfte aller Befragten (57%) als eher positiv beurteilt. 14 Prozent geben eine sehr positive Bewertung ab. Nur gerade 5 Prozent der Befragten geben an, dass das Image der

Arbeitsvermittlung eher (3%) oder sehr (2%) negativ ist. Der Rest, rund ein Viertel, reiht sich zwischen den beiden Polen ein. Die Resultate machen deutlich, dass die Arbeit der Arbeitsvermittlung von der Mehrheit der Personen aus Unternehmen, die mit der Stelle in direktem Kontakt standen, als positiv bewertet wird.

Tabelle 4.4 «Welches Image hat die Arbeitsvermittlung der IV-Stelle bei Ihnen?»

| | Sehr positiv | Eher positiv | Teils, Teils | Eher negativ | Sehr negativ | Gesamt |
|--------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------|
| Anzahl | (35) | (139) | (60) | (7) | (5) | (246) |
| Anteil | 14% | 56% | 25% | 3% | 2% | 100% |

Quelle: Schriftliche Befragung von Arbeitgebenden mit Kontakterfahrungen zu der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen. Befragung BASS

In Bezug auf die Frage, ob sich das Image der IV-Stelle durch den direkten Kontakt verbessert habe, geben rund drei Viertel aller Personen an, dass dies zumindest teilweise zutreffe. Ein Viertel gibt an, dass sich das Image der IV-Stellen durch den Kontakt nicht verbessert habe. Zwischen der Beurteilung des Image der Arbeitsvermittlung und dem Antwortverhalten zur Frage der Imageverbesserung besteht ein signifikanter Zusammenhang ($p < 0.01$, vgl. Anhang 3 Tabelle 1). Knapp die Hälfte der Befragten, bei denen der Kontakt gemäss ihrer Aussage zu keiner Imageverbesserung geführt hat, gibt jedoch an, dass sie grundsätzlich ein (eher) positives Image von der Arbeitsvermittlung ihrer IV-Stelle haben. Mit den direkten Kontakten zu den Unternehmenden gelingt es demnach den IV-Stellen, ihr Image bei einer grossen Mehrheit zu verbessern. Der direkte Kontakt zu den Unternehmen führt demnach dazu, dass sich das Image der Invalidenversicherung bei den Unternehmen wesentlich verbessert. Nur gerade in fünf Prozent aller Fälle gelingt es den IV-Stellen anscheinend nicht, ein schon vor den Kontakten bestehendes negatives Image der Arbeitsvermittlung nicht zu verbessern.

Detailanalysen

Im Rahmen der Detailanalysen wurde überprüft, ob zwischen der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Kanton, den unternehmensspezifischen und kontaktspezifischen Merkmalen einerseits und der Beurteilung des Image andererseits Zusammenhänge bestehen¹². Dabei zeigt sich u.a., dass in einem Kanton (Kanton B) signifikant mehr negative Beurteilungen in Bezug auf das Image abgegeben worden sind. Ein von den kantonalen IV-Stelle unabhängiger Einfluss auf die Beurteilung des Image weisen folgende zwei erfasste Merkmale aus:

- *Herstellung des Erstkontaktes*: «Kontaktaufnahme durch die IV» vs. «Kontaktaufnahme durch Unternehmen»
- *Kontaktart*: «Kontakt vor Ort im Betrieb» vs. «Kontakt nicht vor Ort» (d.h. schriftlich, telefonisch oder andere Form)

¹² Auf Grund der geringen Fallzahlen an den beiden Polen wurde die aus fünf Antwortkategorien bestehende Skala in eine Skala aus drei Kategorien zusammen gefasst. Die beiden Antwortkategorien «sehr positiv» und «eher positiv» bzw. «sehr negativ» und «eher negativ» werden zu jeweils einer Kategorie zusammen gefasst. Die erste nennen wir «(eher) positiv», die zweite «(eher) negativ». Die nicht den beiden Polen zuordbare Kategorie «Teils, Teils» belassen wir.

Zwischen den unternehmensspezifischen Merkmalen (Sektor, Unternehmensgrösse, Unternehmensstandort) und der Beurteilung des Images sind keine signifikanten Zusammenhänge festzustellen. Die im Folgenden beschriebenen Ergebnisse sind in *Tabelle 4.5* ersichtlich.

Herstellung des Erstkontakts

Die Beurteilung des Image der IV-Arbeitsvermittlung ist bei Befragten, bei denen der Erstkontakt von der IV-Stelle hergestellt wurde, besser als bei denjenigen, die von sich aus auf die IV-Stelle zugegangen sind. Sehr deutlich wird dieser Zusammenhang durch die Betrachtung derjenigen Befragten, die ein (eher) negatives Image von der IV-Arbeitsvermittlung haben. So geben 10 der 12 Befragten mit einem (eher) negativen Image der IV-Arbeitsvermittlung an, dass der erste Kontakt zur IV-Stelle durch sie selber hergestellt wurde. Dies sind 11 Prozent aller Unternehmen, die von sich aus die IV-Stelle kontaktiert haben. Der entsprechende Anteil bei der von der IV-Stelle kontaktierten Unternehmen mit einem (eher) negativen Image der IV-Arbeitsvermittlung beträgt demgegenüber nur 2 Prozent.

Kontaktart

Das Image der IV-Arbeitsvermittlung wird in Unternehmen, die von der IV-Stelle vor Ort besucht wurden (59% aller Befragten, vgl. *Tabelle 4.3*), deutlich positiver beurteilt als in jenen Unternehmen, die über keine «vor Ort»-Erfahrung mit der IV-Arbeitsvermittlung verfügen. 80 Prozent der Personen, die von Mitarbeitenden einer IV-Stelle im Betrieb besucht worden sind, haben ein (eher) positives Image der IV-Arbeitsvermittlung. Fehlt die persönliche Begegnung vor Ort im Betrieb, ist der Anteil deutlich geringer (56%). Mit einem Besuch vor Ort kann zudem das Image der IV-Stellen deutlich öfters (52%) verbessert werden als mit schriftlichen oder telefonischen Kontakten (19%). Ein Besuch vor Ort im Rahmen von Arbeitsvermittlungsbemühungen ist demnach nicht nur ein effektives Mittel, den Arbeitsplatz von IV-Klient/innen zu erhalten bzw. IV-Klient/innen den Wiedereinstieg in das Erwerbsleben zu erleichtern (vgl. dazu Abschnitt 4.2.3), sondern auch eine gute Möglichkeit, das Image der Invalidenversicherung positiv zu beeinflussen.

Kantonsspezifische Unterschiede

12 Prozent der Befragten (6 Personen) aus dem *Kanton B* geben an, dass die Arbeitsvermittlung der IV bei ihnen ein (eher) negatives Image habe. Der Anteil ist signifikant höher ($p < 0.05$) als derjenige aller anderen Kantone zusammen (3%). Die zur Erklärung dieses Unterschiedes durchgeführten Analysen zeigen, dass der im Vergleich zu den anderen Kantonen etwas höhere Anteil an (eher) negativen Beurteilungen in diesem Kanton ausschliesslich von Personen stammen, bei denen der Kontakt entweder einmaligen Charakter hatte oder in schriftlicher oder telefonischer Form statt fand. Zudem handelt es sich vorwiegend um von den Arbeitgebenden initiierte Kontakte. Während der Anteil von Befragten mit einer (eher) negativen Beurteilungen in dieser spezifischen Gruppe im *Kanton B* 26 Prozent beträgt, beträgt er bei den restlichen Kantonen nur 4 Prozent. Gemäss diesem Resultat besteht im *Kanton B* ein im Vergleich zu den anderen Kantonen grösseres Verbesserungspotential für schriftliche oder telefonische Erstkontakte.

Tabelle 4.5 «Welches Image hat die Arbeitsvermittlung der IV-Stelle bei Ihnen?»

| | (Eher) positiv | Teils, Teils | (Eher) negativ | Total |
|---|----------------|--------------|----------------|-------|
| Gesamt (n=246) | 70% | 25% | 5% | 100% |
| Herstellung des Erstkontakts (n=240) | (n=170) | (n=58) | (n=12) | |
| durch IV (n=147) ** | 76% | 23% | 1% | 100% |
| durch AG (n=93) ** | 63% | 26% | 11% | 100% |
| Kontaktart (n=239) | (n=169) | (n=59) | (n=11) | |
| vor Ort im Betrieb (n=143) ** | 80% | 17% | 2% | 100% |
| Schriftlich, telefonisch, anderes (n=96) ** | 56% | 35% | 8% | 100% |
| Kanton (n=246) | (n=174) | (n=60) | (n=12) | |
| A (n=43) | 70% | 26% | 5% | 100% |
| B (n=49) * | 67% | 20% | 12% | 100% |
| C (n=52) | 71% | 29% | 0% | 100% |
| D (n=57) | 70% | 25% | 5% | 100% |
| E (n=45) | 76% | 22% | 2% | 100% |

**/* Signifikante Prozentsatzdifferenzen ($p < 0.01/p < 0.05$)

Quelle: Schriftliche Befragung von Arbeitgebenden mit Kontakterfahrungen zu der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen. Befragung BASS

4.2.3 Erwerb von Kenntnissen und Veränderung von Einstellungen und Verhalten der Arbeitgebenden durch die Zusammenarbeit mit der IV

Grundsätzlich ist unbestritten, dass die IV-Arbeitsvermittlung zur Erreichung ihrer beiden Hauptziele – Arbeitsplatzerhalt und Integration von Versicherten in den ersten Arbeitsmarkt - auf eine möglichst gute und wohlwollende Zusammenarbeit mit möglichst vielen Arbeitgebenden angewiesen ist. Aus den Fallstudien wurde ersichtlich, dass die IV-Stellen zum Ausbau des Arbeitgebernetzes zum einen «fallspezifisch» und zum anderen «proaktiv» (Akquisition, Orientierung, Information) vorgehen. Während die Interventionen zum Erhalt des Arbeitsplatzes eher fallspezifischen Charakter aufweisen, kann eine fallspezifische Platzierung eines Stellensuchenden umso rascher durchgeführt werden, wenn auf schon vorhandene Kontakte zu potentiellen Arbeitgebenden zurückgegriffen werden kann. Wie ein Arbeitgeber in einem konkreten Fall reagiert, hängt zu einem grossen Teil von seinem *Wissen* und seinen *Einstellungen* gegenüber den Anliegen der IV-Stelle und den gesundheitlich beeinträchtigten Personen ab. Aus diesem Grund haben wir versucht, zu ermitteln, inwieweit der Kontakt mit der IV-Stelle dazu beiträgt, einerseits relevantes Wissen über die Funktionsweise der Invalidenversicherung zu generieren und andererseits Veränderungen in Einstellungen und Verhalten in den uns interessierenden Bereichen hervorzurufen.

Dazu wurden den an der Befragung teilnehmenden Auskunftspersonen insgesamt elf Aussagen vorgelegt. Sie wurden gebeten, für jede Aussage zu beurteilen, inwieweit diese für sie zutrifft («trifft zu», «Teils, Teils», «Trifft nicht zu»). Die elf Aussagen lassen sich grob in folgende vier Bereiche unterteilen:

Kenntnisse und Einstellungen (7 Aussagen)

A1: Wir kennen die Möglichkeiten und Dienstleistungen der IV im Bereich der beruflichen Eingliederung besser

A2: Wir wissen, an wen wir uns in der IV-Stelle wenden können, wenn ein Mitarbeiter/eine Mitarbeiterin gesundheitliche Probleme hat, die zu einer Invalidität führen könnten

A3: Der Kontakt hat dazu beigetragen, dass wir die IV-Stelle als Kompetenz- und Dienstleistungszentrum wahrnehmen

A4: Zwischen uns und den Verantwortlichen der IV-Stelle besteht ein Vertrauensverhältnis

A5: Das Image unserer kantonalen IV-Stelle hat sich durch den direkten Kontakt verbessert

Abbau von Vorurteilen

A6: Der Kontakt hat dazu beigetragen, Vorurteile gegenüber behinderten Stellensuchenden abzubauen

A7: Der Kontakt hat dazu beigetragen, Vorurteile gegenüber der Invalidenversicherung abzubauen

Verhalten (2 Aussagen)

A8: Bei Unklarheiten oder Fragen rund um die Invalidenversicherung suchen wir jetzt häufiger den Kontakt zur IV-Stelle

A9: Der Kontakt hat dazu geführt, dass wir heute gesundheitliche Probleme der Mitarbeitenden frühzeitig erkennen

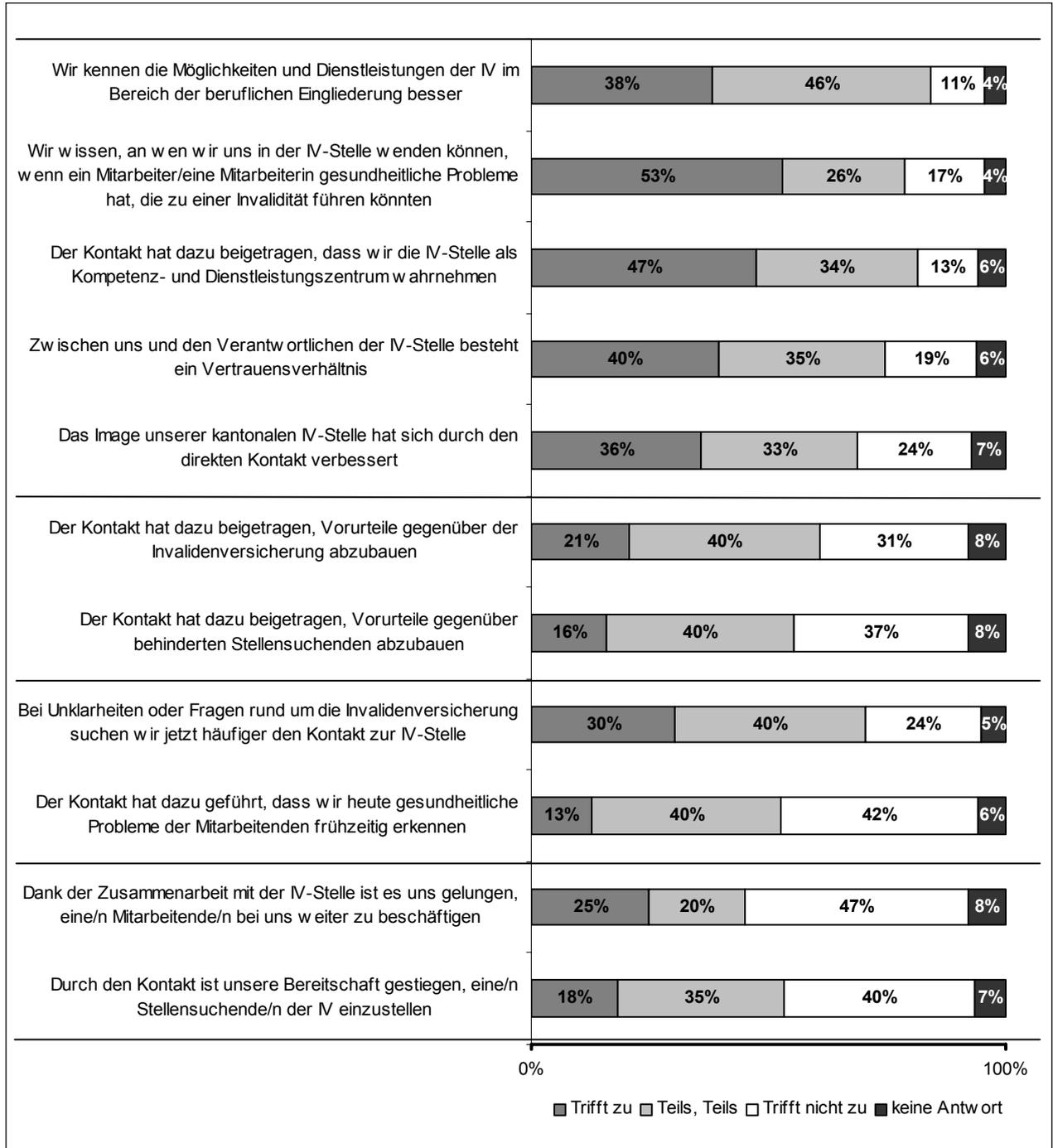
Eingliederungserfolg (2 Aussagen)

A10: Dank der Zusammenarbeit mit der IV-Stelle ist es uns gelungen, eine/n Mitarbeitende/n bei uns weiter zu beschäftigen

A11: Durch den Kontakt ist unsere Bereitschaft gestiegen, eine/n Stellensuchende/n der IV einzustellen

Abbildung 4.1 zeigt das (aggregierte) Antwortverhalten der Befragten. Es wird für jede der Aussagen dargestellt, wie gross die Anteile der Personen sind, die der jeweiligen Aussage zustimmen, teilweise zustimmen bzw. ablehnen. Die aus unserer Sicht wichtigsten Ergebnisse werden im Folgenden vorgestellt. Wenn nichts anderes vermerkt ist und in den folgenden Kommentaren von «Zustimmung» gesprochen wird, sind damit die Antworten der Befragten gemeint, die der entsprechenden Aussage zumindest teilweise zugestimmt haben («trifft zu» und «trifft teilweise zu»). Die Ergebnisse zu den Detailanalysen sind im *Anhang 3* zu finden.

Abbildung 4.1 Wirkungen des direkten Kontaktes zwischen Unternehmen und IV-Arbeitsvermittlung auf der Wissens-, Einstellungs- und Verhaltensebene der Arbeitgebenden



Quelle: Schriftliche Befragung von Arbeitgebenden mit Kontakterfahrungen zu der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen (n=255). Befragung BASS

Kenntnisse und Einstellungen

Die höchsten Zustimmungswerte erhalten die Aussagen, die dem Bereich der Kenntnisse und Einstellungen zugeordnet werden können (A1 bis A5). Den IV-Stellen gelingt es anscheinend sehr gut,

die IV-Stelle als Kompetenz- und Dienstleistungszentrum zu positionieren und ein Vertrauensverhältnis zu den Arbeitgebenden aufzubauen. Die grosse Mehrheit der kontaktierten Unternehmen kennt aufgrund der Kontakte die Möglichkeiten und Dienstleistungen der IV im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung besser und weiss, an wen sie sich wenden muss, wenn eine Mitarbeiterin/ein Mitarbeiter gesundheitliche Probleme hat, die zu einer Invalidität führen könnte. Insgesamt wirkt sich der Kontakt bei den Arbeitgebenden positiv auf das Image der IV-Stellen aus. Rund drei Viertel der Befragten geben dazu eine zumindest teilweise positive Bewertung ab (vgl. dazu auch Abschnitt 4.2.2).

Abbau von Vorurteilen

Etwas mehr als die Hälfte der Auskunftspersonen gibt an, dass durch den Kontakt mit der IV-Stelle Vorurteile gegenüber der IV-Stelle und behinderten Stellensuchenden abgebaut werden konnten. Dabei gilt es zu beachten, dass im Vergleich zu den anderen Aussagen deutlich mehr Personen keine Antwort zu dieser «Frage» gegeben haben (non response=8%). Viele haben dazu geschrieben, dass sie keine Vorurteile gegenüber der Invalidenversicherung und den behinderten Stellensuchenden haben, weshalb sie die Frage nicht beantworten könnten.

Verhalten

Die Kontakte zu den Arbeitgebenden erzielen nicht nur eine positive Wirkung auf der Wissens- und Einstellungsebene der Befragten. Sie scheinen auch auf das Verhalten der Arbeitgebenden einzuwirken. Die grosse Mehrheit weiss nicht nur, an wen sie sich im Bedarfsfall wenden kann. Rund 70 Prozent der Befragten geben an, dass sie bei Unklarheiten oder Fragen rund um die Invalidenversicherung den Kontakt zur IV-Stelle häufiger suchen. Eine knappe Mehrheit der Befragten gibt zudem an, dass der Kontakt dazu beigetragen hat, dass gesundheitliche Probleme der Mitarbeitenden frühzeitig erkannt werden.

Eingliederungserfolg

45 Prozent aller Befragten stimmen der Aussage zu, dass es dank der Zusammenarbeit mit der IV-Stelle gelungen ist, eine/n Mitarbeitende/n weiter zu beschäftigen. Nicht in allen Fällen ging es jedoch darum, dieses Ziel zu verfolgen. Betrachtet man deshalb nur diejenigen 38 Prozent aller Befragten, bei denen es um den Erhalt eines Arbeitsplatzes ging (vgl. *Tabelle 4.3*), liegt die Erfolgsquote (zumindest teilweise Zustimmung) bei rund 75 Prozent. Knapp die Hälfte (48%) stimmt der Aussage uneingeschränkt zu (vgl. *Anhang 3 Tabelle 3*).

Etwas mehr als die Hälfte (53%) aller Auskunftspersonen bestätigt, dass durch den Kontakt mit der IV-Stelle die Bereitschaft gestiegen sei, eine/n Stellensuchende/n der IV einzustellen. Betrachtet man nur diejenigen 32 Prozent aller Befragten, bei denen es um die Platzierung eines/r IV-Stellensuchenden ging (vgl. *Tabelle 4.3*), liegt die Erfolgsquote bei 72 Prozent. Der Anteil der Befragten, die der Aussage voll zustimmen, ist jedoch wesentlich tiefer und liegt bei 34 Prozent (vgl. *Anhang 3 Tabelle 4*). Bei dieser Aussage muss jedoch berücksichtigt werden, dass es sich nicht um einen «harten» Indikator handelt. Die soziale Wünschbarkeit einer Einstellung eines IV-Stellensuchenden dürfte bei der Beurteilung der Aussage durch die Arbeitgebenden auch eine Rolle gespielt haben.

Im Folgenden gehen wir darauf ein, welche Faktoren Kenntnisse, Einstellungen, Verhalten und Eingliederungserfolg beeinflussen und welche kantonalen Unterschiede bestehen.

Besuch vor Ort im Betrieb

Ein Besuch vor Ort im Betrieb ist das effektivste Mittel, bei den Arbeitgebenden eine positive Wirkung in allen Bereichen zu erzielen. In allen Aussagen liegen die Zustimmungswerte bei den von der IV-Stelle im Betrieb besuchten Auskunftspersonen signifikant ($p < 0.01$) höher. Die detaillierten Ergebnisse bestätigen eindrücklich die Aussagen der im Rahmen der Fallstudien befragten Personen. Sie betonen immer wieder, dass für den Aufbau der Beziehung zu den Arbeitgebenden der direkte Kontakt («Face to Face») das beste Mittel sei, die Arbeitgebenden für ihre Anliegen zu gewinnen. Die detaillierten Zustimmungswerte sind im *Anhang 3 Tabelle 2* zu finden.

Betriebsgrösse

Insgesamt steigt nach einem Kontakt mit der IV bei den kleineren Betrieben die Bereitschaft, einen/n Stellensuchende/n bei der IV einzustellen stärker an als bei den grösseren Betrieben ($p < 0.05$). Während von den kleineren Betrieben 64 Prozent der entsprechenden Aussage zumindest teilweise zustimmen, liegt dieselbe Quote bei den grossen Betrieben bei 39 Prozent (vgl. *Anhang 3 Tabelle 5*).

Kantonsspezifische Unterschiede

Wie unterscheidet sich das Antwortverhalten zwischen den Auskunftspersonen der verschiedenen Kantone? Der durchgeführte Vergleich zeigt, dass bei insgesamt vier Items signifikante kantonsspezifische Unterschiede bezüglich der Zustimmungsraten zu den entsprechenden Aussagen bestehen. Die Unterschiede werden im Folgenden beschreiben. Die exakten Anteilswerte sind im *Anhang 3 Tabelle 6* zu finden.

Kanton E: Der IV-Stelle im Kanton E gelingt es anscheinend besser als den anderen kantonalen IV-Stellen, ein Vertrauensverhältnis zu den Unternehmensvertreter/innen aufzubauen. Dies scheint sich positiv auf die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der IV-Arbeitsvermittlung auszuwirken. Zum einen geben im Vergleich zu den andern Kantonen deutlich mehr Personen an, dass sie bei Unklarheiten oder Fragen rund um die Invalidenversicherung den Kontakt zur IV-Stelle nun durch den Kontakt häufiger suchen. Zum andern steigt in diesem Kanton die Bereitschaft stärker an, eine/n Stellensuchende/n der IV einzustellen, als in den andern Kantonen. Die positiven Werte lassen sich anhand der Daten teilweise erklären. Kanton E hat (i) den deutlich höchsten Anteil an Kontakten zu kleinen Betrieben, (ii) den grössten Anteil an «Platzierungskontakten» und den grössten Anteil an Mehrfachkontakten (vgl. *Tabelle 4.2* und *Tabelle 4.3*). Alle diese drei Grössen stehen, unabhängig von den Kantonen, in einem positiven Zusammenhang mit den Zustimmungsraten der Items «Vertrauensverhältnis», «Häufiger Kontakt suchen» und «Einstellungsbereitschaft».

Kanton A: Kanton A zeichnet sich dadurch aus, dass er im Vergleich zu den andern Kantonen einerseits deutlich weniger Besuche vor Ort und andererseits deutlich mehr Kontakte mit informativem Charakter getätigt hat (vgl. *Tabelle 4.3*). Er hat erst kürzlich begonnen, das Arbeitgebernetz systematisch auszubauen. Diese im Vergleich zu den andern Kantonen etwas unterschiedliche Ausgangslage ist eine Erklärung dafür, dass zum einen die Zustimmungsraten bei der Frage, ob zwischen den Befragten und der IV-Stelle ein Vertrauensverhältnis bestehe, deutlich tiefer ist. Zum anderen erklärt es die im Vergleich zu den anderen Kantonen deutlich tieferen Zustimmungsraten bei den beiden Aussagen im Bereich der Platzierung und des Arbeitsplatzerhalts («Durch den Kontakt ist unsere Bereitschaft gestiegen, eine/n Stellensuchende/n der IV einzustellen», «Dank der Zusammenarbeit mit der IV-Stelle ist es uns gelungen, eine/n Mitarbeitende/n bei uns weiter zu beschäftigen»).

Kanton C: Im Vergleich zu den anderen Kantonen geben im Kanton C deutlich weniger Befragte an, dass sie bei Unklarheiten rund um die Invalidenversicherung den Kontakt zur IV-Stelle häufiger suchen. Der tiefere Zustimmunganteil korrespondiert mit einem vergleichsweise tiefen Wert bei der Zustimmung zur Frage nach dem Vertrauensverhältnis. Weder die unternehmensspezifischen noch die kontaktspezifischen Variablen liefern eine schlüssige Erklärung für diese etwas tieferen Zustimmungsraten.

4.2.4 Verbesserungspotential aus der Sicht der Unternehmen

Die an der Befragung teilnehmenden Auskunftspersonen wurden zum Schluss gefragt, was nach ihrer Meinung in erster Linie bei der IV-Arbeitsvermittlung noch verbessert werden könnte. Den Befragten wurden acht Möglichkeiten vorgegeben, die wir u.a. aufgrund der Gespräche mit den Vertreter/innen der fünf für die Fallstudien ausgewählten IV-Stellen identifiziert haben. Zudem liessen wir den Befragten die Möglichkeit offen, eigene Verbesserungsvorschläge zu formulieren. Davon haben jedoch nur von sehr wenigen Personen Gebrauch gemacht (6%). Bei diesen zusätzlich angeführten Punkten handelt es sich weitgehend um sehr individuelle, fallspezifische Anregungen.

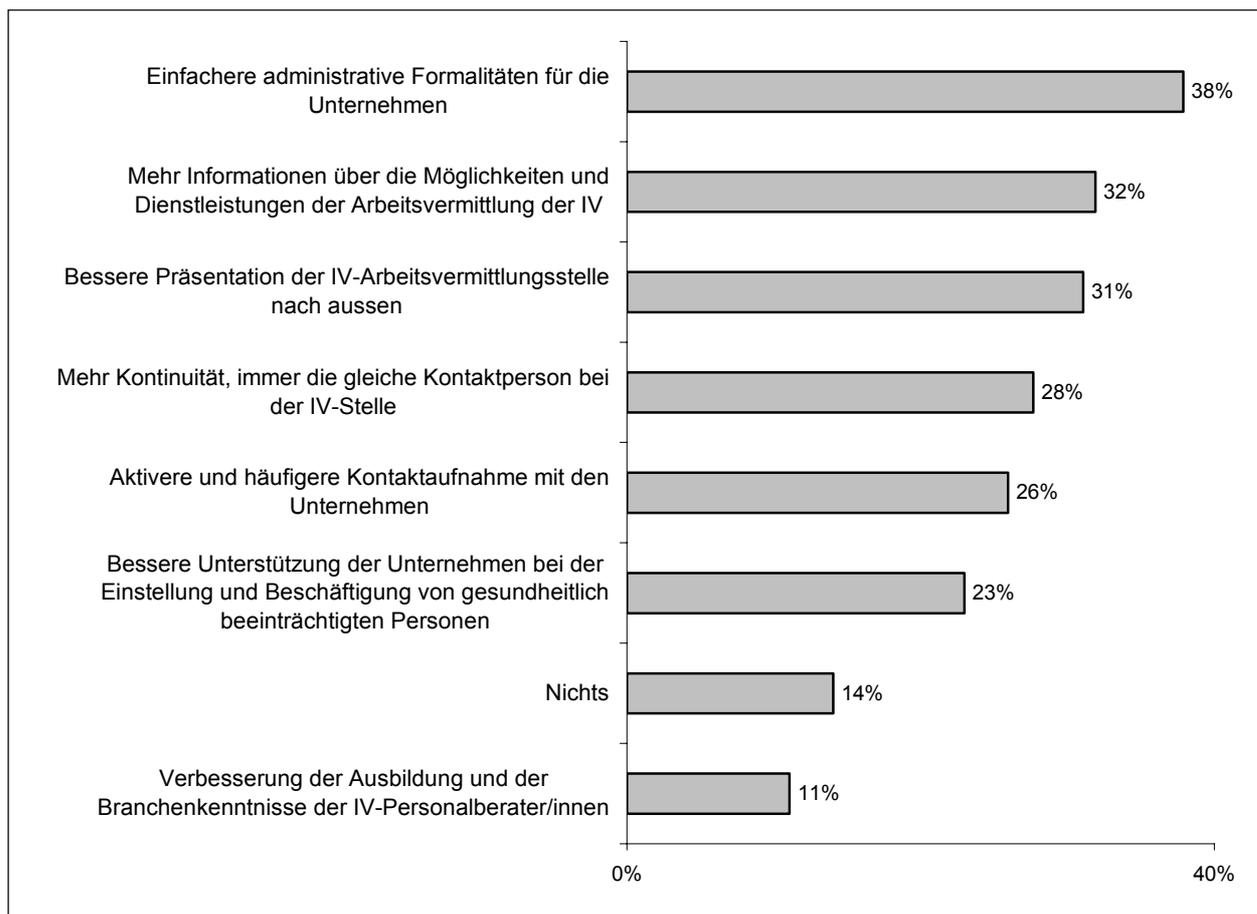
In *Abbildung 4.2* wird für die einzelnen Verbesserungspunkte der Prozentanteil am Total der Nennungen dargestellt. Die drei bedeutendsten Aspekte zur Verbesserung werden im Folgenden kurz vorgestellt.

Einfachere administrative Formalitäten

Mit 38 Prozent aller Nennungen steht der Wunsch nach einfacheren administrativen Formalitäten für die Unternehmen an erster Stelle. Die Detailanalysen zeigen, dass dieser Anteil bei Befragten aus Unternehmen, die von der IV-Stelle vor Ort besucht wurden, signifikant tiefer ist (32%) als bei denjenigen, die denen kein Besuch abgestattet wurde (48%, $p < 0.05$). Dies ist insofern erfreulich, weil die Besuche vor Ort mehrheitlich der Platzierung von IV-Stellensuchenden oder dem Erhalt eines Arbeitsplatzes dienen. Gerade von diesen Personen hätten wir erwartet, dass vermehrt die «Angst» vor administrativem Mehraufwand einer erfolgreichen Platzierung oder einem erfolgreichen Arbeitsplatzverlust im Wege stünden.

In den Kantonen A, B, und C steht der Wunsch nach einfacheren administrativen Formalitäten an erster Stelle, während er in den Kantonen D und E erst an zweiter Stelle folgt. In den beiden letztgenannten Kantonen werden noch öfter mehr Informationen über die Möglichkeiten und Dienstleistungen der Arbeitsvermittlung der IV gewünscht.

Abbildung 4.2: «Was könnte Ihrer Meinung nach in erster Linie bei der IV-Arbeitsvermittlung noch verbessert werden?»



Quelle: Schriftliche Befragung von Arbeitgebenden mit Kontakterfahrungen zu der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen ($n_{\text{(gültig)}}=234$). Befragung BASS

Mehr Informationen über die Möglichkeiten und Dienstleistungen der Arbeitsvermittlung der IV

Knapp ein Drittel (32%) der Auskunftspersonen wünscht sich mehr Informationen über die Möglichkeiten und Dienstleistungen der Arbeitsvermittlung der IV. Zwischen den unternehmens- und kontaktspezifischen Merkmalen einerseits und diesem Anteil bestehen keine signifikanten Zusammenhänge. Während in den Kantonen D (42%) und E (43%) überdurchschnittlich oft der Wunsch nach mehr Informationen über die Möglichkeiten und Dienstleistungen der Arbeitsvermittlung der IV geäußert wird, ist im Kanton B das Gegenteil der Fall. Hier steht der Wunsch nach mehr Informationen mit 18 Prozent erst an vierter Stelle.

Bessere Präsentation der IV-Arbeitsvermittlungsstelle nach aussen

31 Prozent der Befragten sehen ein Verbesserungspotential im Bereich der Präsentation der IV-Arbeitsvermittlungsstelle nach aussen. Zwischen den unternehmens- und kontaktspezifischen Merkmalen einerseits und diesem Anteil bestehen keine signifikanten Zusammenhänge. Ein Vergleich zwischen den Kantonen zeigt, dass im Kanton B deutlich weniger Auskunftspersonen ein

Verbesserungspotential im Bereich der Präsentation der IV-Arbeitsvermittlungsstelle nach aussen sehen (18%, $p < 0.05$).

4.3 Schlussfolgerungen aus der Unternehmensbefragung

Zusammenfassend lassen sich aus der Auswertung der Unternehmensbefragung folgende Schlüsse ziehen:

- Gesamthaft betrachtet wird die direkte Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und der IV-Arbeitsvermittlung von den befragten Auskunftspersonen positiv bewertet. Davon zeugt u.a. das insgesamt als *gut zu bezeichnende Image der IV-Arbeitsvermittlung*, das bei der Befragung zum Ausdruck kommt. 14 Prozent aller Auskunftspersonen beurteilen dieses als sehr positiv, 56 Prozent als eher positiv und 25 Prozent als weder positiv noch negativ. In nur gerade 5 Prozent aller Fälle ist das Image der Arbeitsvermittlung eher (3%) oder sehr (2%) negativ. Das mehrheitlich positive Image der Arbeitsvermittlung scheint eine direkte Folge der Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und den IV-Stellen zu sein: Rund drei Viertel der Befragten geben an, dass sich das Image der IV-Stelle durch den Kontakt zumindest teilweise verbessert hat.
- Aus den qualitativ angelegten Fallstudien geht deutlich hervor, dass die befragten IV-Stellen bestrebt sind, den eingeleiteten Kulturwandel - von der «Versicherungsanstalt» zur «Eingliederungsfachstelle» - voranzutreiben. Dass dieser Wandel nicht nur innerhalb der IV-Stellen wahrgenommen wird, bestätigen die vorliegenden Ergebnisse der Unternehmensbefragung. Rund die Hälfte der Befragten nimmt «ihre» *IV-Stelle als Kompetenz- und Dienstleistungszentrum* wahr, rund ein Drittel zumindest teilweise. Die meisten der Befragten sind der Meinung, dass sie durch den Kontakt mit der IV-Stelle die notwendigen Informationen erhalten, damit sie in Zukunft wissen, an wen sie sich wenden können, wenn eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter gesundheitliche Probleme hat, die zu einer Invalidität führen könnte. Bei Unklarheiten oder Fragen rund um die Invalidenversicherung wird gemäss den Befragten der Kontakt zur IV-Stelle nach den ersten Kontakterfahrungen häufiger als früher gesucht.
- In den meisten Gesprächen mit Vertreter/innen der fünf IV-Stellen wird in der einen oder anderen Form der Auffassung Ausdruck verliehen, dass der *persönliche Kontakt der Schlüssel zum Erfolg* ist. In der Zusammenarbeit mit Arbeitgebern gehe es nicht nur um deren Information, sondern auch um den Abbau von Vorurteilen und um den Aufbau von Vertrauen. Dies wird aus der Sicht der Arbeitgebenden bestätigt. Drei Viertel der Auskunftspersonen geben an, dass der Kontakt zumindest teilweise dazu geführt habe, ein Vertrauensverhältnis zwischen ihnen und den Verantwortlichen der IV-Stelle aufzubauen und bei etwas mehr als der Hälfte tragen die Kontakte mindestens teilweise zum Abbau von Vorurteilen gegenüber den behinderten Stellensuchenden und den IV-Stellen bei. Das beste Mittel, mit dem eine erfolgsversprechende Grundlage für eine aktuelle und zukünftige Zusammenarbeit zwischen den IV-Stellen und den Unternehmenden erreicht werden kann, ist der Besuch eines IV-Stellenvertretenden vor Ort im Betrieb. Auskunftspersonen, die über eine solche Kontakterfahrung verfügen, äussern sich in allen untersuchten Bereichen deutlich positiver als der Rest der Befragten.
- Neben dem grundsätzlich positiven Zeugnis, welches die von den IV-Stellen kontaktierten Unternehmen der IV im Bereich der Arbeitsvermittlung ausstellen, weisen die Auskunftspersonen in verschiedenen Bereichen auf *Verbesserungspotential* hin. Insgesamt steht der Wunsch nach ein-

- facheren administrativen Formalitäten an erster Stelle aller Nennungen (38%). Aus den Gesprächen mit Vertretenden der fünf IV-Stellen wird ersichtlich, dass dies den IV-Stellen und den an der Front tätigen Arbeitsvermittler/innen durchaus bewusst ist. «*Persönlich, unkompliziert, unbürokratisch*» lautet vereinfacht die Erfolgsformel einer befragten IV-Stellenleitung. In mehreren IV-Stellen werden denn auch weitreichende Entscheidungskompetenzen der Arbeitsvermittler/innen als entscheidender Faktor für eine erfolgreiche Arbeitsvermittlung gesehen. Damit soll den Arbeitsvermittelnden ermöglicht werden, dass sie mit den Arbeitgebenden möglichst vor Ort verbindliche Vereinbarungen treffen können, ohne dass diese noch der Administration zur Gegenzeichnung geben werden müssen. IV-Stelle B, welche ein solches Modell kennt, hat denn mit 29 Prozent auch den deutlich tiefsten Anteil an Nennungen von Befragten, die vereinfachte administrative Formalitäten wünschen. Dass rund ein Drittel aller Befragten mehr Informationen über die Möglichkeiten und Dienstleistungen der Arbeitsvermittlung der IV und ein Viertel eine aktivere und häufigere Kontaktaufnahme mit den Unternehmen wünscht, erachten wir eher als positives denn als negatives Signal der Befragten. Sie bekunden damit u.a. auch ihr Interesse an einer verstärkten Zusammenarbeit mit der IV. Dieses Interesse wäre kaum vorhanden, wenn sie nicht der Meinung wären, dass ihnen die Zusammenarbeit mit der IV etwas bringen könnte. Diese Vermutung wird dadurch gestützt, dass eine engere Zusammenarbeit überdurchschnittlich oft von Befragten gewünscht wird, welche ein positives Image der IV-Stelle haben ($p < 0.01$). Dass knapp ein Drittel aller Auskunftspersonen der Meinung ist, dass sich die IV-Arbeitsvermittlung gegen aussen besser präsentieren könnte, erachten wir als Hinweis darauf, dass in diesem Bereich Verbesserungen vorgenommen werden sollten. Dies dürfte mit relativ wenig Aufwand möglich sein.
- Weder die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Sektor noch die Firmengrösse und der Firmenstandort auf der Dimension Stadt-Land scheinen einen direkten Einfluss auf die Einschätzungen zur allgemeinen *Zufriedenheit* mit der IV-Arbeitsvermittlungsstelle und zu den *Wirkungen der Kontakte* zu haben. So ist bspw. der Anteil an Personen mit einem positiven Image der IV-Arbeitsvermittlung in Unternehmen des zweiten Sektors in etwa derselbe wie in Unternehmen des dritten Sektors. Wenn unterschiedliche Beurteilungen festgestellt werden konnten, sind diese mehrheitlich auf kontaktspezifische Merkmale wie bspw. die Art des Kontaktes (Besuch vor Ort), die Kontakthäufigkeit oder den Kontakthanlass zurückzuführen. Dies sind alles Grössen, die mehrheitlich von den IV-Stellen beeinflusst werden können. Dieses Ergebnis korrespondiert mit der Beobachtung, die im Kapitel zum Wirkungsmodell (*vgl. Kapitel 2*) gemacht werden konnte. Es sind weitgehend IV-stelleninterne Faktoren, die einen Beitrag zur Erklärung der kantonalen Erfolgsquoten liefern können.
 - Die an der Befragung teilnehmenden kantonalen IV-Stellen verfolgen den systematischen Auf- und Ausbau eines Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden unterschiedlich lange. Während drei Kantone über eine langjährige Erfahrung in diesem Bereich verfügen, haben die anderen zwei Kantone erst im Jahr 2006, nach der zweiten Aufstockung der personellen Ressourcen für die Arbeitsvermittlung, intensiv mit dieser Arbeit begonnen. Setzt man die Anzahl verfügbarer Adressen von Unternehmungen, mit denen die fünf IV-Stellen in Kontakt standen, in Beziehung zu der Anzahl Unternehmungen, die im Kanton angesiedelt sind¹³, gibt dieser Wert Auskunft ü-

¹³ Basis Anzahl Arbeitsstätten gemäss Betriebszählung 2005 (BFS)

ber den *quantitativen Aspekt* der kantonalen Beziehungsnetze. Der so berechnete Anteil an kontaktierten Unternehmen liegt je nach Kanton zwischen 0.5 Prozent und 5.1 Prozent. Die beiden Kantone, die erst vor kurzem mit dem Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes begonnen haben, weisen erwartungsgemäss die tiefsten Anteile an kontaktierten Unternehmungen aus.

- Obwohl die IV-Stellen zum Auf- und Ausbau des Kontaktnetzes zu den Arbeitgebenden nicht über gleich viel Erfahrungswissen verfügen, scheint die Qualität der erbrachten Leistungen nicht davon beeinträchtigt zu werden. Dieser Befund ist erfreulich. Zeigt er doch, dass auch IV-Stellen, die eben erst begonnen haben, die Kontakte zu den Arbeitgebenden zu intensivieren, in der Lage sind, qualitativ gute Leistungen zu erbringen.

Teil 5: Die Invalidenversicherung im Wandel – eine Gesamtschau

5 Schlussfolgerungen der Gesamtevaluation

In diesem Kapitel werde, die wichtigsten Ergebnisse der durchgeführten Evaluation noch einmal aufgegriffen und die entsprechenden Schlussfolgerungen daraus gezogen. Das Raster für den Aufbau des Kapitels liefert dazu das im Einleitungsteil vorgestellte evaluationsleitende Modell (vgl. *Abbildung 1.1, S. 1*) und das daraus entwickelte Wirkungsmodell, das für die Erklärung des Eingliederungserfolgs benutzt wurde (vgl. *Abbildung 2.2, S.13*). Grundsätzlich wird zwischen IV-stellenexternen und IV-stelleninternen Faktoren unterschieden. In Bezug auf die im Zentrum der Evaluation stehende berufliche Eingliederung sind auf IV-stellenexterner Seite die versicherte Bevölkerung einerseits und die Arbeitgebenden andererseits zu betrachten. Im IV-stelleninternen Bereich unterscheiden wir grob zwischen Vollzug und Wirkungen. Zum einen wird in jeder einzelnen Dimension des Modells versucht, einen Überblick über die Ist-Situation zu geben. Zum anderen werden die Beziehungen zwischen den verschiedenen Dimensionen beschrieben. Daraus werden, wenn möglich, auch Empfehlungen für die Praxis abgeleitet. Es wird als sinnvoll erachtet, mit der Gesamtevaluation nicht den Aspekt des «Wettbewerbs» zwischen den IV-Stellen ins Zentrum zu stellen, sondern die Suche nach «best bzw. good practice», dem «Lernen von den anderen». Die Ergebnisse der statistischen Auswertungen, der qualitativ angelegten Vertiefungsstudien und auch der Unternehmensbefragung werden deshalb unter diesem Gesichtspunkt betrachtet. Die Resultate der Evaluation bieten einerseits eine Orientierungshilfe im Prozess der Neuausrichtung. Sie sollen den IV-Stellen ermöglichen, ihre gewählte Strategie an der Praxis der anderen zu spiegeln. Andererseits soll das in den IV-Stellen vorhandene Erfahrungswissen möglichst allen Interessierten zugänglich gemacht werden.

5.1 Zur Ausgangslage

5.1.1 Die Invalidenversicherung im Umbruch

Die 5. IV-Revision hat dem Umbau der Invalidenversicherung einen spürbaren Schub verliehen. Sowohl die IV-Stellen als Vollzugsbehörden als auch das BSV als Aufsichtsorgan beteiligen sich an der Neuausrichtung.

Die Durchführung der Evaluation der Arbeitsvermittlung fand in einer Zeit statt, die spürbar geprägt ist vom Geist des Wandels. Mit dem Inkrafttreten der 4. IV-Revision per 1. Januar 2004 hat ein Prozess begonnen, mit dem die Invalidenversicherung neu ausgerichtet werden soll. Daran beteiligt sind sowohl die IV-Stellen als Vollzugsbehörden als auch das BSV als Aufsichtsorgan. Mit der Schaffung von Regionalen ärztlichen Diensten (RAD) erhielten die IV-Stellen neu die Möglichkeit, Versicherte medizinisch zu beurteilen. Der Grundgedanke der RAD ist die Konzentration des in der IV bereits vorhandenen medizinischen Fachwissens in wenige überblickbare Zentren. Dadurch wird eine Vereinheitlichung der Beurteilungspraxis im Sinne einer «unité de doctrine» und eine besser koordinierte Vermittlung des notwendigen versicherungsmedizinischen Wissens angestrebt. Damit hat die Invalidenversicherung u.a. auch die Möglichkeit erhalten, eine aktivere Rolle in der zunehmend komplexer und heterogener werdenden medizinischen Beurteilung im Entscheidungsverfahren über einen Rentenanspruch einzunehmen. Diese Neuerung hat jedoch kaum zu einer Neuaus-

richtung der Invalidenversicherung und dem damit angestrebten Kulturwandel beigetragen. Ausschlaggebend dafür waren vielmehr die anderen Neuerungen: Die Arbeitsvermittlung wurde verstärkt und die Interinstitutionelle Zusammenarbeit neu im Gesetz verankerte. Diese Neuerungen bildeten den eigentlichen Startschuss dafür, dass sich die Invalidenversicherung weg von einer *Rentenversicherung* hin zu einer *Eingliederungsversicherung* bewegen kann. Die mit der 5. IV-Revision eingeführten Instrumente der Früherfassung und Früherkennung haben dem Umbau einen weiteren Schub verliehen. Parallel zu den verschiedenen Anpassungen im Vollzug hat der Paradigmenwechsel auch eine Neuausrichtung der Invalidenversicherung auf der Steuerungsebene zur Folge. So ist u.a. die Einführung einer *wirkungsorientierten Steuerung* und eines *Qualitätsmanagementsystems* geplant. Grundsätzlich besteht das mit der Einführung der wirkungsorientierten Steuerung verfolgte Ziel darin, dass die IV-Stellen verstärkt Verantwortung für die erzielten Wirkungen übernehmen sollen. Umgekehrt sollen die IV-Stellen einen grösseren Spielraum bei den operativen Geschäften erhalten. Die Steuerung der IV-Stellen erfolgt über die Definition von klaren Zielen durch das BSV und die Messung der von den IV-Stellen erzielten Wirkungen bezogen auf die Ziele. Die vom BSV zusammen mit Vertretenden der IV-Stellen entwickelten neuen Aufsichts-, Steuerungs- und Führungsinstrumente zeugen davon, dass die Neuausrichtung der Invalidenversicherung vom BSV mitgetragen wird. Mit der Einführung der neuen Steuerungsinstrumente wird das alte Steuerungssystem, das vorwiegend auf administrativen, fachlichen Vorgaben und Kontrollen beruhte, abgelöst. Insbesondere aus von uns besuchten IV-Stellen, die schon sehr früh begonnen haben, sich verstärkt auf eine aktive Eingliederung auszurichten, war das Gefühl vorhanden, dass die eher kritische Haltung des BSV ihrem Vorgehen gegenüber sie an der Umsetzung ihrer Eingliederungsstrategie eher gehindert habe. Dies scheint sich nun geändert zu haben.

5.1.2 Die IV-Stellen in unterschiedlichen Phasen des Veränderungsprozesses

Die Invalidenversicherung ist bestrebt, sich weg von einer Rentenversicherung mit einer Verwaltungsmentalität hin zu einer Eingliederungsversicherung mit einer Dienstleistungskultur zu bewegen. Die einzelnen IV-Stellen stehen in unterschiedlichen Phasen dieses Veränderungsprozesses.

Grundsätzlich hat die Evaluation gezeigt, dass der angesprochene Wandel nicht nur auf dem Papier, sondern real stattfindet. Die fünf für die Fallstudien ausgewählten IV-Stellen haben uns einen vertieften Einblick in die laufenden Veränderungsprozesse gegeben. Wir trafen auf IV-Stellen, die gerade im Begriff waren, ihre Strukturen und Abläufe den neuen Herausforderungen, die ihnen die Umsetzung der 5. IV-Revision stellte, anzupassen. Neben den Anpassungen auf der Ebene der Organisation wurde gleichzeitig versucht, das Personal von der Notwendigkeit dieser Veränderungen zu überzeugen, damit der Wandel von allen mitgetragen wird. Den fünf befragten IV-Stellenleitenden ist bewusst, dass eine Veränderung ohne die Unterstützung des Personals kaum gelingen kann. Dazu stellvertretend die Aussage einer Leitungsperson: *«Man muss einfach sehen, dass die Leute jetzt 50 Jahre buchstabengetreu nach Gesetz oder Paragraphen gearbeitet haben und stolz auf diese Leistung waren. Und Bern hat das kontrolliert, die Revision ist so und nicht anders ausgerichtet gewesen. Dieser ganze Paradigmawechsel der da jetzt kommt, das muss ich jetzt den Leuten zuerst beibringen. Von daher denke ich einfach, jetzt müssen wir das anfangen zu leben und dass wir es leben können, braucht es diese Grosszügigkeit am Anfang. Und das ist früher nicht toleriert worden.»* Davon, dass eine Mehrheit der nicht von uns befragten IV-Stellen auch eine Neuausrichtung anstreben, zeugen die vielen uns im Rahmen der schriftlichen Erhebung bei den IV-Stellen zur Ver-

fügung gestellten schriftlichen Dokumente und Konzepte neueren Datums, die im Rahmen der Umsetzung und Einführung einer aktiven Arbeitsvermittlung von den IV-Stellen erarbeitet wurden. Wir können demnach festhalten, dass ein Grossteil der IV-Stellen die 4. und die zum Befragungszeitpunkt schon genehmigte, aber noch nicht in Kraft getretene 5. IV-Revision zum Anlass genommen hat, sich neu auszurichten. Im Zentrum dieses Organisationsentwicklungsprozesses steht das bereits erwähnte Bestreben, sich weg von einer *Rentenversicherung mit einer Verwaltungsmentalität* hin zu einer *Eingliederungsversicherung mit einer Dienstleistungskultur* zu bewegen. Dabei hat sich gezeigt, dass die einzelnen IV-Stellen in sehr unterschiedlichen Phasen dieses Veränderungsprozesses stehen. Einige stehen erst am Anfang dieses Prozesses und sind daran, erste Veränderungen in der Organisation vorzunehmen. Bei anderen sind Veränderungen personell und strukturell schon länger in der Organisation verankert. Diese IV-Stellen sind schon dabei, teilweise die während den letzten Jahren aufgebauten Strukturen und Abläufe anzupassen und zu optimieren. Diese Heterogenität bezüglich den Phasen, in denen sich die IV-Stellen befinden, dürften mit ein Grund sein, weshalb es im statistischen Modell vorwiegend IV-stelleninterne Faktoren sind, die den Eingliederungserfolg der IV-Stellen zu erklären vermögen. Zudem wird sichtbar, dass ein «fairer» Vergleich der Leistungen zwischen den IV-Stellen im Bereich der beruflichen Eingliederung nur dann möglich ist, wenn die unterschiedlichen Ausgangslagen bezüglich des Umsetzungsstandes der Neuausrichtung mit berücksichtigt werden.

5.2 IV-stellenexterne Bedingungen spielen zum jetzigen Zeitpunkt zur Erklärung des Eingliederungserfolgs nur eine untergeordnete Rolle

Der Anteil der IV-stellenexternen Faktoren an die Erklärung des Eingliederungserfolg ist im Vergleich zu den innerbetrieblichen Faktoren relativ gering.

Bevor wir dazu übergehen, die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen über die IV-stelleninternen Faktoren vorzustellen - Organisation, Prozessabläufe, Personal und Zusammenarbeit zwischen der IV-Stellen einerseits und den Versicherten, Arbeitgebenden und externen Stellen andererseits -, möchten wir zuerst noch auf die Rolle der IV-stellenexternen Bedingungen im Bereich der beruflichen Eingliederung eingehen. Es wird heute kaum mehr bestritten, dass in der «Rentenfrage» kantonsspezifische, IV-stellenexterne Gegebenheiten eine wichtige Rolle spielen. Guggisberg et al. (2004) kommen in ihrer Studie zu den kantonalen Unterschiede der Rentenquoten innerhalb der Invalidenversicherung zum Schluss, dass rund zwei Drittel der kantonal unterschiedlichen Rentenquoten auf IV-stellenexterne Faktoren zurückzuführen sind. Egger, Dreher und Partner konnten rund 50 bis 60 Prozent der Wirkungsunterschiede zwischen den IV-Stellen auf den Einfluss exogener Faktoren zurückführen (vgl. BSV 2007a).

Dazu, inwieweit die kantonal unterschiedlichen Gegebenheiten auch bei der beruflichen Wiedereingliederung eine Rolle spielen, geben die Resultate der im Rahmen der statistischen Berechnungen durchgeführten Analysen eine klare Antwort. Es wurde erwartet, dass eine ungünstige Zusammensetzung von exogenen Faktoren - bspw. eine hohe Arbeitslosenquote, eine hohe Sozialhilfequote, ein hoher Anteil an Ausländer/innen und ein hoher Anteil an Personen mit einem tiefen Bildungsniveau – die Erfolgsquote der beruflichen Wiedereingliederung negativ beeinflussen würde. Dieser Zusammenhang kann jedoch, auch unter Verwendung komplexer ökonometrischer Verfahren, *nicht* festgestellt werden. Nur bei einem einzigen Faktor aus dem Umfeld der IV-Stellen besteht ein signifikanter Zusammenhang zum Eingliederungserfolg: IV-Stellen in Kantonen mit einem hohen Anteil an

Beschäftigten im zweiten Sektor scheinen von dieser Konstellation bei der beruflichen Eingliederung zu profitieren. Dass die Chancen auf eine erfolgreiche berufliche Eingliederung im zweiten Sektor besser sind, scheint den IV-Stellen durchaus bewusst zu sein. Dies wird durch die Resultate der Unternehmensbefragung ersichtlich. Die Unternehmungen aus dem zweiten Sektor sind im Vergleich zu ihrem tatsächlichen Anteil innerhalb der Gesamtzahl aller Unternehmungen deutlich öfters in direktem Kontakt mit der Arbeitsvermittlung ihrer IV-Stelle als Unternehmungen aus dem dritten Sektor. Dabei ist zu beobachten, dass sie sowohl den Kontakt zu den IV-Stellen häufiger suchen als Unternehmungen aus dem dritten Sektor, als auch von den IV-Stellen überdurchschnittlich häufig kontaktiert werden. Rund zwei Drittel aller Kontakte, die zum Erhalt eines Arbeitsplatzes einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters beitragen sollen, finden mit Unternehmungen statt, die aus dem zweiten Sektor stammen.

Der zum heutigen Zeitpunkt feststellbare geringe Anteil des externen Umfeldes an die Erklärung des Eingliederungserfolges ist ein Hinweis darauf, dass das Potential, das bei den Arbeitgebenden liegt, von den IV-Stellen noch nicht ausgeschöpft wird.

Die IV-Stellen stossen bei ihren Eingliederungsbemühungen, insbesondere bei der Zusammenarbeit mit den Unternehmungen, noch nicht an die sicherlich vorhandenen wirtschafts- und sozialstrukturell bedingten Grenzen. Mit einer künftig zu erwartenden Angleichung der für die Arbeitsvermittlung bereitgestellten Ressourcen und der konsequenten Ausrichtung der Organisation auf die Bedürfnisse der beruflichen Integration aller IV-Stellen ist jedoch zu erwarten, dass die externen Bedingungen in Zukunft eine stärkere Bedeutung erlangen als heute.

In Bezug auf andere Wirkungsindikatoren - *Bearbeitungsdauer* und *durchschnittlichen Kosten der beruflichen Massnahmen und Taggelder pro Versicherten* des Kantons - sind signifikante Zusammenhänge mit dem kantonsspezifischen Umfeld zu beobachten. Je höher der Anteil Beschäftigter im dritten Sektor und je «ungünstiger» die soziostrukturelle Zusammensetzung der versicherten Bevölkerung (hohe Sozialhilfe- und Arbeitslosenquote, hoher Anteil an Ausländer/innen) ist, um so länger wird die durchschnittliche Bearbeitungsdauer des Gesamtbestandes und um so länger dauert es, bis berufliche Massnahmen eingeleitet werden. Bezüglich den durchschnittlichen Kosten der beruflichen Massnahmen und Taggelder pro Versicherten kann beobachtet werden, dass diese um so höher sind, je grösser der Anteil der Beschäftigten im zweiten Sektor ist.

5.3 Eine konsequente innerbetrieblich Ausrichtung auf die berufliche Eingliederung erhöht die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen

Mit einer konsequenten Ausrichtung der innerbetrieblichen Strukturen und Prozesse auf die Bedürfnisse der beruflichen Eingliederung und einem zielgesteuerten Auf- und Ausbau des Arbeitgeber-netzes kann die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen, gemessen an der zukünftigen Rentensituation nach Abschluss einer beruflichen Massnahme, gesteigert werden.

Dies ist eine der Hauptaussagen, die aus den statistischen Analysen zur Erklärung des Eingliederungserfolgs gemacht werden kann. Der Anteil der innerbetrieblichen Faktoren an die Erklärung des Eingliederungserfolges liegt, je nach Messzeitpunkt des Eingliederungserfolges (ein Jahr bzw. zwei Jahre nach erfolgten beruflichen Massnahmen), zwischen 70 und 80 Prozent. Da die innerbetriebliche Ausgestaltung des Vollzugs und die dafür eingesetzten Ressourcen weitgehend von den IV-

Stellen beeinflussbar sind, lassen die Ergebnisse den Schluss zu, dass die IV-Stellen in der Lage sind, den Eingliederungserfolg positiv zu beeinflussen. Diese Schlussfolgerung wird zusätzlich dadurch gestützt, dass zwischen den externen Umfeldfaktoren und der Ausgestaltung der Organisation und den für die berufliche Eingliederung bereitgestellten Ressourcen aus statistischer Sicht kein Zusammenhang festzustellen ist. Ob eine IV-Stelle bspw. auf eine interdisziplinäre Zusammenarbeit bei der Zuweisung der Klient/innen zu beruflichen Massnahmen setzt oder ob sich eine IV-Stelle im Vergleich zu anderen IV-Stellen durch eine eher restriktivere oder eher grosszügigere Gestaltung der Einleitungspraxis von beruflichen Massnahmen auszeichnet, scheint nicht durch das wirtschafts- und sozialstrukturelle Umfeld begründet zu sein. Die Resultate sprechen also dafür, dass es nicht das kantonsspezifische, unterschiedliche Umfeld ist, welches eine ganz bestimmte Organisationsstruktur hervorbringt oder hervorgebracht hat. Vielmehr scheinen es persönliche Überzeugungen, Erfahrungen und Haltungen der IV-Stellenleitung zu sein, welche prägend für die Konkretisierung der Veränderungsziele und die Festlegung der Schwerpunkte und der Organisationsstruktur sind. Dies haben auch die Gespräche mit der Stellenleitung deutlich gezeigt. In jeder IV-Stelle konnte sehr präzise dargelegt werden, weshalb man im Prozess der Neuausrichtung genau diesen und nicht einen anderen Weg gewählt hat. Bei den Begründungen wurde auch nicht auf ein spezifisch schwieriges externes Umfeld hingewiesen.

5.3.1 Einsatz und Steuerung der Personalkapazitäten

Je mehr personelle Ressourcen vom Total der verfügbaren Ressourcen für den Bereich der beruflichen Eingliederung eingesetzt werden, um so erfolgreicher sind die IV-Stellen bei der beruflichen Eingliederung.

Je nach IV-Stelle setzen die IV-Stellen von den ihnen gesamthaft zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen (gemessen in Vollzeitäquivalenzen) zwischen minimal 8 Prozent und maximal 30 Prozent für die berufliche Eingliederung ein (Stand 2006). Der Median liegt bei 20 Prozent. Die Zahlen verdeutlichen, dass die IV-Stellen von ihrem Recht, Schwerpunkte bei der Umsetzung der gesetzlich definierten Aufgaben zu setzen, Gebrauch machen. Auch bei der Aufteilung der für den Bereich der beruflichen Wiedereingliederung eingesetzten Ressourcen auf die Bereiche «Arbeitsvermittlung» und «Berufsberatung» wird dies noch einmal deutlich. Auch hier zeigt sich, dass die IV-Stellen verschiedene Schwerpunkte bezüglich dem Einsatz personeller Ressourcen für die zwei erwähnten Bereiche setzen. Im Mittel (Median) wird rund ein Drittel aller personeller Ressourcen, die für den Bereich der beruflichen Eingliederung verwendet werden, für die Arbeitsvermittlung eingesetzt. Der minimale Anteil liegt bei 17 Prozent der maximale Wert bei 58 Prozent.

Der Einsatz der für die berufliche Wiedereingliederung zur Verfügung gestellten Ressourcen kann jedoch nicht losgelöst von der Organisationsstruktur und von der Phase, in der sich die IV-Stellen im Umorientierungsprozess befinden, betrachtet werden. Je früher eine IV-Stelle begonnen hat, systematisch ein Beziehungsnetz zu den Arbeitgebenden auf- und auszubauen, um so mehr personelle Ressourcen hat sie im Jahr 2006 für diesen Bereich zur Verfügung gestellt. Der Anteil der für die berufliche Eingliederung eingesetzten personellen Ressourcen ist demnach auch ein Indikator dafür, wie lange in einer IV-Stelle schon versucht wird, sich aktiv auf die berufliche Eingliederung auszurichten. Zum andern zeigen die Auswertungen der Vertiefungsstudien zu den fünf IV-Stellen, dass die Kapazitäten den konkret formulierten Veränderungszielen und den dadurch abgeleiteten Schwerpunkten bei der Neuausrichtung angepasst werden. Zur Planung und Steuerung der Mitar-

beiterkapazitäten wird in einer IV-Stelle bspw. von der Fallzahlbelastung ausgegangen. Wird diese überschritten wird entweder versucht, die Mitarbeiterkapazitäten auf den nächst möglichen Zeitpunkt zu erhöhen oder es wird versucht, die Fallzahl über die Anwendung von zusätzlichen Triage-Kriterien zu senken. Zudem kann die Erfahrung bei der Festlegung der Personalkapazitäten eine wichtige Rolle spielen. *«Wir haben gemerkt, es gibt Kriterien, wo wir relativ früh unterscheiden können, braucht es Berufsberatung oder Stellenvermittlung. Dadurch konnten wir auch klar sagen „da brauchen wir mehr Ressourcen“. Je eingeübter wir in diesem Prozess waren, umso präziser wurden wir in der Zuordnung und konnten abschätzen, was es an Ressourcen braucht.»* Insgesamt scheint in einigen IV-Stellen eine Verlagerung der personellen Ressourcen von der Berufsberatung zur Arbeitsvermittlung stattgefunden zu haben. Dass sich das Gewicht zugunsten der Arbeitsvermittlung verschiebt und schon verschoben hat, ist jedoch nicht nur darauf zurück zu führen, dass zusätzliche Arbeitsvermittler/innen eingestellt wurden. In zwei der fünf besuchten IV-Stellen wurden die Kapazitäten im Bereich der Berufsberatung im Verlauf der Zeit reduziert.

Die IV-Stellen verfügen insgesamt über für den Job gut qualifizierte Arbeitsvermittler/innen. Der erste Erfolgsfaktor ist die richtige Arbeitsvermittlerin bzw. der richtige Arbeitsvermittler mit dem richtigen Profil.

Alle IV-Stellen, mit denen Gespräche geführt wurden, sehen im Personal denn auch einen entscheidenden Faktor im Hinblick auf den Eingliederungserfolg. Dies bezieht sich nicht nur auf die *Personalkapazitäten*, sondern auch auf die *Qualifikation* des Personals. *«Der erste Erfolgsfaktor ist der richtige Arbeitsvermittler mit dem richtigen Profil»*, so die Antwort aus einer IV-Stelle auf die Frage nach den wichtigsten Erfolgsfaktoren im Hinblick auf die Eingliederung. Erfolgreiche Arbeitsvermittler/innen zeichnen sich nach Ansicht unserer Gesprächspartner/innen in den IV-Stellen durch verschiedene *Qualifikationen* aus: Hohe Flexibilität, breite Erfahrung in der Wirtschaft, Nähe zum Arbeitsmarkt und zu den Arbeitgebern und eine gewisse *«Verkäufermentalität»* sind häufig genannte Attribute. Dass eine grosse Mehrheit aller IV-Stellenleitungen davon überzeugt ist, dass sie über gut qualifizierte Arbeitsvermittler/innen verfügen, wird durch die schriftlich durchgeführte Befragung deutlich. 80 Prozent sind der Überzeugung, dass das Ausbildungs- und Erfahrungsprofil der Arbeitsvermittler/innen sehr nahe an ihren Wunschvorstellungen liegt.

Der Einsatz von Zielvorgaben für die Steuerung der Mitarbeitenden der Arbeitsvermittlung erhöht den Erfolg bei der beruflichen Eingliederung.

Eigene Verantwortungsbereiche und klare Zielvorgaben gehören zu den wesentlichen Elementen, die ein qualitätsbewusstes Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördern können. Dass dies nicht nur in der Theorie so ist, zeigt der Umstand, dass diejenigen 15 IV-Stellen, welche mit konkreten Zielvorgaben im Bereich der Arbeitsvermittlung arbeiten, in Bezug auf die Wiedereingliederung insgesamt erfolgreicher sind als solche, die dieses Steuerungsinstrument nicht einsetzen. Aus den uns zur Verfügung gestellten Unterlagen der IV-Stellen geht hervor, dass einige IV-Stellen *inputorientierte* Zielvorgaben (bspw. 30 Prozent der Arbeitszeit für Kontakte mit Arbeitgebenden) formulieren und andere *outputorientierte* (bspw. eine bestimmte Anzahl an Neukontakten mit Arbeitgebenden). Der Vorteil der inputorientierten Vorgaben besteht darin, dass diese relativ einfach zu bestimmen sind. Der Nachteil liegt jedoch darin, dass die Vorgaben kaum oder nur sehr schwer zu überprüfen und auch nicht messbar sind. Outputorientierte Zielgrössen sind demgegenüber besser mess- und überprüfbar. Für die Festlegung von outputorientierten Vorgaben, wie bspw. eine be-

stimmte Anzahl an erfolgreichen Vermittlungen hingegen braucht es eine gewisse Erfahrung, damit diese realistisch, aber nicht zu einfach zu erreichen sind. Wird die Vorgabe zu einfach angesetzt, besteht die Gefahr, dass man nur die einfachen «Fälle» herauspicks und die schwierigen liegen bleiben. Wenn sie zu hoch ist, besteht aber auch die Gefahr, dass Eingliederung nicht nachhaltig ist. Eine Vorgabe sollte deshalb so angesetzt sein, dass sie in der erwarteten Qualität realisierbar ist, aber nur erreicht werden kann, wenn auch mit schwierigeren Fällen gearbeitet wird.

Flexibilität gegen aussen bedingt auch Flexibilität im Innern. Ein Ausbau der Kompetenzen der Arbeitsvermittler/innen und kurze innerbetriebliche Entscheidungswege sind dazu ein Mittel.

An der Schnittstelle zwischen Versicherung und Arbeitsmarkt befinden sich die Arbeitsvermittler/innen zugleich auch in einem Spannungsfeld. Auf dem Arbeitsmarkt zählen Flexibilität und rasche Entscheide, seitens der IV-Stelle muss gewährleistet werden, dass diese Entscheide rechtskonform abgestützt sind. Konflikte entstehen dann, wenn die Entscheidungswege in den IV-Stellen lang sind. «Die Flexibilität, die wir draussen erbringen müssen und die auch gefordert wird, dem sollte auch in den internen Abläufen Rechnung getragen werden.» Dazu gehört u.a. dass die Arbeitsvermittler/innen über gewisse Entscheidungskompetenzen verfügen. «Unkompliziert sein, schnell, unbürokratisch gegen aussen», so sehen auch Arbeitsvermittler/innen das Erfolgsrezept der Arbeitsvermittlung. In verschiedenen IV-Stellen werden in diesem Zusammenhang auch weitreichende *Entscheidungskompetenzen* der Arbeitsvermittler/innen als ein entscheidender Faktor für den Erfolg angesehen. Die Arbeitsvermittler/innen müssten die zur Verfügung stehenden Instrumente «spontan und schnell einsetzen können, ohne im Hintergrund immer die ganze Maschinerie abrufen zu müssen, im Sinne von: Dürfen wir das?»

5.3.2 Im Zweifelsfalle in die berufliche Eingliederung?

Je mehr Personen - gemessen am Anteil der Neuanmeldungen - innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Neuanmeldung berufliche Massnahmen zugesprochen erhalten, um so höher ist die Erfolgsquote bezüglich der beruflichen Eingliederung. Eine restriktive Ausgestaltung der Einleitungspraxis von beruflichen Massnahmen drängt sich, gestützt auf unsere Ergebnisse, nicht auf. Eine eher offensive Zusprachep Praxis scheint jedoch nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig auch die innerbetrieblichen Strukturen und Prozesse angepasst und die dafür notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden.

Die Auswertungen der statistischen Analysen haben gezeigt, dass der Anteil der Personen, die sich im Jahr 2005 bei einer IV-Stelle angemeldet haben und innerhalb von zwei Jahren berufliche Massnahmen erhalten haben, zwischen den IV-Stellen sehr stark schwankt. Der maximale Wert beträgt 15 Prozent, der minimale Wert 1 Prozent. Bei dieser relativ grossen Spannweite stellt sich die Frage, worauf die kantonalen Unterschiede zurückzuführen sind. Zwischen den wirtschafts- und sozialstrukturellen Umfeldvariablen und dem Anteil an Personen mit beruflichen Massnahmen besteht kein statistischer Zusammenhang. Die kantonalen Unterschiede bezüglich dieses Indikators können deshalb nicht mit dem unterschiedlichen, kantonsspezifischen exogenen Umfeld erklärt werden. Aus den Fallstudien wird deutlich, dass für die Zuweisung der versicherten Personen zur beruflichen Eingliederung gewisse Handlungsspielräume bestehen.

Alle der fünf IV-Stellen haben in der schriftlichen Befragung angegeben, dass Versicherte grundsätzlich aufgrund der versicherungsmässigen Voraussetzungen der Arbeitsvermittlung zugewiesen

werden. Bei der Selektion spielen faktisch das *Alter*, die *Erfolgsaussichten* sowie die *Motivation* der Versicherten eine mitentscheidende Rolle. Verschiedene IV-Stellen verfahren bewusst nach dem Grundsatz *«unsichere Fälle lieber in die Arbeitsvermittlung schicken als nicht»*. In solchen Fällen muss diese Strategie der IV-Stellenleitung durch die Arbeitsvermittler/innen getragen werden, da dies sonst kontraproduktive Abwehrreaktionen provozieren kann. Einer offensiveren Zuweisung von Fällen in die Arbeitsvermittlung sind, abhängig von den personellen Kapazitäten, auch gewisse Grenzen gesetzt. Die Fallzahl der Arbeitsvermittlung kann dabei durch die Zuweisungskriterien gesteuert werden. *«Was wir beeinflussen können, sind die Triage-Kriterien. Wenn wir so überflutet werden, dass wir nicht mehr zum arbeiten kämen und sagen müssen „da müsst ihr die Schraube jetzt anziehen“. Besser filtern, was überhaupt kommt. Man kann nicht immer mehr Leute reinnehmen. Irgendeinmal sind wir an der oberen Grenze. Gemäss Auswertung haben wir [Arbeitsvermittlung] im September 76% erhalten und 24% erhielt die Berufsberatung. Wenn das weiterhin steigt, müssen wir irgendwann mal schrauben an der Triage-Regelung.»*, so die Aussage ein Arbeitsvermittler aus einer IV-Stellen, mit einer eher offeneren Zuweisungspraxis.

5.3.3 Interdisziplinarität als Vorteil

IV-Stellen, die im Regelfall im Prozessverlauf die versicherte Person durch ein interdisziplinär zusammengesetztes Team der Arbeitsvermittlung zuweisen, sind bei der beruflichen Eingliederung erfolgreicher.

Diese Aussage wird durch die statistische Analyse zur Erklärung des Eingliederungserfolges gestützt. In knapp einem Drittel der IV-Stellen (acht von 26 Stellen) erfolgt die Zuweisung im Regelfall allein durch die Sachbearbeitung, in vier IV-Stellen durch Fachpersonen aus dem Organisationsbereich berufliche Eingliederung, bspw. die Bereichsleitung oder ein/e Berufsberater/in (Quelle: Schriftliche Befragung). In vier weiteren IV-Stellen sind es mehrere Stellen, welche Versicherte der Arbeitsvermittlung zuweisen, d.h. die Sachbearbeitung und der medizinische Dienst und/oder die Berufsberatung. 10 IV-Stellen geben an, dass die Versicherten im Regelfall durch ein interdisziplinäres Team beurteilt werden und ein entsprechender Auftrag an die Arbeitsvermittlung erteilt wird. Diese sind bei der beruflichen Eingliederung erfolgreicher.

Verschiedene Gesprächspartner/innen in mehreren IV-Stellen sehen in der interdisziplinären Arbeitsweise innerhalb der IV-Stelle einen *wichtigen Erfolgsfaktor* im Hinblick auf die berufliche Eingliederung. Im Hinblick auf ein beschleunigtes und effektiveres Verfahren haben einige der IV-Stellen interdisziplinär zusammengesetzte *Triagestellen* eingerichtet. Damit soll garantiert werden, dass sich die verschiedenen Akteure innerhalb einer IV-Stelle möglichst früh gemeinsam auf ein fallspezifisches Vorgehen einigen können. Die IV-Stellen machen sich auch Gedanken zur *Fallkoordination* und zur Stärkung des interdisziplinären Elements bei der Fallführung. Die Überlegungen gehen in die Richtung, dass den einzelnen Versicherten während dem ganzen Verfahren ein fix zusammengesetztes interdisziplinäres Team zur Seite gestellt werden kann, bestehend aus der fallführenden Person, der zuständigen Person aus dem Bereich beruflichen Eingliederung (Arbeitsvermittlung oder Berufsberatung) und im Idealfall dem Arzt oder der Ärztin. Von einer interdisziplinären Triage und einer interdisziplinär orientierten Fallführung erwartet man in den IV-Stellen sehr viel. *«Wenn früher intern jemand nicht mehr zuständig war, hat er für sich den Fall abgeschlossen und weitergereicht. Mit der 5. und dem neuen Instrument [Fallführung] können wir das flexibler handha-*

ben. Jetzt behält jeder seinen fachlichen Teil, holt sich aber nach Bedarf unkompliziert - Gespräch vor Akten - intern Unterstützung.»

5.3.4 Das Potential bei den Arbeitgebenden ist noch nicht ausgeschöpft

Mit einem zielgesteuerten Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetztes kann die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen gesteigert werden. Gestützt durch die höhere Wirksamkeit in IV-Stellen mit ausgebauten Kontaktnetzen und vertieften Kenntnissen des Arbeitsmarktes scheint das Potential bei den Arbeitgebenden noch nicht ausgeschöpft zu sein.

Dem Aufbau eines Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden wird von den IV-Stellen grosse Bedeutung zugemessen. Dabei zählt nicht nur die Zahl der Arbeitgeberkontakte, sondern auch die *Qualität der Beziehung*. Die Ausgangslage der IV-Stellen im Vorfeld der 5. IV-Revision ist auch in diesem Bereich sehr heterogen. Während einige Stellen bereits seit längerem in den Aufbau und die Pflege des Arbeitgebernetzes investieren, über ein dementsprechend breites Netz verfügen und Erfahrungen über «does and dont's» haben sammeln können, steht man in anderen IV-Stellen am Anfang des Aufbau- und Lernprozesses. Verallgemeinernd lassen sich in der Tätigkeit der Arbeitsvermittlung unterschiedliche Handlungsweisen charakterisieren: Ein *aktives, fallbezogenes Vorgehen* (Arbeitsplatzerhalt, Platzierung) und ein *proaktives, nicht fallbezogenes Vorgehen* (allgemeine Akquisition und Marketing). Beratungen am bestehenden Arbeitsplatz gehören grundsätzlich seit längerem zum Repertoire der IV-Stellen. Unterschiede gibt es darin, wie häufig solche Fälle überhaupt in die Arbeitsvermittlung gelangen.

Im Zusammenhang mit einer erfolgreichen Arbeitsvermittlung werden in den Gesprächen mit den IV-Stellenleitungen und den Arbeitsvermittler/innen verschiedenste Aspekte angesprochen. Gewissen Faktoren kommt dabei übergreifend eine Schlüsselrolle zu. «*Persönlich, unkompliziert, unbürokratisch*» lautet vereinfacht die Erfolgsformel einer IV-Stellenleitung, der aufgrund der Gespräche durchaus Allgemeingültigkeit zugesprochen werden kann.

Die direkte Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und der IV-Arbeitsvermittlung wird von den mit der IV in Kontakt stehenden befragten Auskunftspersonen in den Betrieben von der grossen Mehrheit positiv bewertet. Ein Besuch vor Ort im Betrieb ist das effektivste Mittel, mit dem die Basis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen den Arbeitgebenden, den Betroffenen und der Invalidenversicherung gelegt werden kann.

Obwohl die IV-Stellen zum Auf- und Ausbau des Kontaktnetzes zu den Arbeitgebenden nicht über gleich viel Erfahrungswissen verfügen, scheint die Qualität der erbrachten Leistungen nicht davon beeinträchtigt zu werden. Dieser Befund ist erfreulich. Zeigt er doch, dass auch IV-Stellen, die eben erst begonnen haben, die Kontakte zu den Arbeitgebenden zu intensivieren, in der Lage sind, qualitativ gute Leistungen zu erbringen.

5.3.5 Zusammenarbeit mit externen Stellen und dem RAV

Weder eine gute Zusammenarbeit mit dem RAV noch eine Auslagerung von Dienstleistungen an Dritte kann zum heutigen Zeitpunkt einen Beitrag zur Erklärung des Eingliederungserfolgs liefern. IV-Stellen mit einer engen Zusammenarbeit mit dem RAV weisen jedoch tiefere durchschnittliche Kosten der beruflichen Massnahmen und Tagelder pro Versicherten aus.

Rund ein Viertel der befragten IV-Stellen geben an, dass die Zusammenarbeit mit dem RAV eher gut ist. Die restlichen IV-Stellen bezeichnen sie als gut. Aus den Gesprächen in den IV-Stellen wird generell der Eindruck gewonnen, dass man in den Kantonen im Bereich der interinstitutionellen Zusammenarbeit unterschiedlich weit ist. In allen fünf IV-Stellen besteht eine mehr oder weniger enge Zusammenarbeit mit den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV. Eine weitergehende Zusammenarbeit mit den *Sozialdiensten und Sozialämtern* ist noch in keiner der fünf IV-Stellen etabliert, entsprechende Bemühungen laufen mindestens in zwei Kantonen. In zwei der fünf IV-Stellen wird davon berichtet, dass die Zusammenarbeit darin besteht, dass IV-Massnahmen initiiert und dies vom RAV schnell und unkompliziert umgesetzt werden kann. Es ist durchaus möglich, dass damit Doppelspurigkeiten vermieden werden können und im Endeffekt weniger Kosten bei der IV anfallen.

In Bezug auf die Auslagerung von Dienstleistungen haben die Gespräche gezeigt, dass die zwei IV-Stellen, die gewisse «Fälle» an externe Stellen abgeben, erst vor kurzem und in eher geringem Umfang damit begonnen haben. Für eine Beurteilung der Wirkung dieser Zusammenarbeit scheint es deshalb noch zu früh zu sein.

5.4 Drei Herangehensweisen zur Ausgestaltung des Rentenabklärungs- und Eingliederungsprozesses

Bei der Ausgestaltung des Rentenabklärungs- und Eingliederungsprozesses lassen sich bei den fünf von uns besuchten IV-Stellen drei idealtypische Modelle beschreiben: (1) «Sequentielles Vorgehen - Rentenentscheid vor Arbeitsvermittlung», (2) «Teilweise paralleles Vorgehen - Medizinische Abklärung vor Arbeitsvermittlung» und (3) «Paralleles Vorgehen - Gespräch vor Akten». Weil es sich bei den drei Modellen um qualitativ ermittelte Idealtypen handelt, können keine Aussagen zur Wirkung der verschiedenen Verfahrensmodelle auf die Eingliederungsquoten gemacht werden. Die Vertreter/innen der Modelle führen verschiedene Argumente auf, weshalb mit «ihrem» Verfahrensmodell die Eingliederungschancen erhöht werden.

Mit den bisher präsentierten Schlussfolgerungen werden mögliche Massnahmen in verschiedenen Teilbereichen des Eingliederungsprozesses angesprochen, die mit entsprechenden Neuerungen auf der funktionalen Ebene der einzelnen Teilprozesse umgesetzt werden können. In diesem Abschnitt wenden wir den Blick nun auf den Eingliederungsprozess als Ganzes und seine Stellung in Bezug zum Rentenabklärungsprozess. Bei der Ausgestaltung des Rentenabklärungs- und Eingliederungsprozesses lassen sich bei den fünf von uns besuchten IV-Stellen drei idealtypische Modelle beschreiben: (1) «Sequentielles Vorgehen - Rentenentscheid vor Arbeitsvermittlung», (2) «Teilweise paralleles Vorgehen - Medizinische Abklärung vor Arbeitsvermittlung» und (3) «Paralleles Vorgehen - Gespräch vor Akten». Die drei Modelle werden im Folgenden kurz vorgestellt.

- Beim Modell, dass mit dem Begriff des «sequentiellen Vorgehens» umschrieben wird, zielt man im Regelfall darauf ab, möglichst rasch einen Rentenentscheid zu fällen und berufliche Massnahmen nachgelagert einzuleiten. Im vorgelagerten Rentenentscheid wird insbesondere eine Möglichkeit gesehen, dem Problem der fehlenden Eigenmotivation der Versicherten zu begegnen. «Wir möchten wenn irgendwie möglich die Rente im Vorfeld schon prüfen, d.h. dass man sagen kann, der ist wirklich rentenausschliessend. Für ihn gibt es eine Arbeitsvermittlung und wenn er nicht bereit ist, die zu machen, dann gibt es einfach nichts.»

- Das Modell «Teilweise paralleles Vorgehen - Medizinische Abklärung vor Arbeitsvermittlung» charakterisiert sich dadurch, dass im Regelfall der Prozess der beruflichen Eingliederung erst eingeleitet wird, wenn die medizinische Abklärung abgeschlossen ist und das Ausmass der verbleibenden Arbeitsfähigkeit feststeht. Der Eingliederungsprozess beginnt nach der medizinischen Abklärung mit der Zuweisung in ein Gatekeeping, wo die Fälle triagiert und der Berufsberatung bzw. der Arbeitsvermittlung zugewiesen werden. Parallel dazu läuft unter gegebenen Umständen die weitere Klärung des Rentenanspruchs. *«Wir haben vielleicht irgendwie unser Mittelding gefunden. Einerseits versuchen wir in allen Fällen, dass wir wenigstens medizinisch mehr oder weniger sagen können, „das ist dir zumutbar, in diesem Umfang, diese Tätigkeit“. Damit für sie klar ist, was sie suchen müssen.»*
- In Modell «Paralleles Vorgehen - Gespräch vor Akten» ist man bestrebt, beruflichen Massnahmen möglichst zu Beginn des Abklärungsverfahrens einzuleiten. Die Zuweisung in ein «Fast-Track-Verfahren» wird bei Versicherten mit Eingliederungspotenzial als Regelfall angestrebt. Die Rentenabklärung bzw. der Rentenentscheid erfolgen in diesen Stellen parallel zu den beruflichen Massnahmen oder erst, nachdem berufliche Massnahmen durchgeführt worden sind. *«Wir fragen [in einem Erstgespräch] sicher mal wie's der Person momentan geht, wie sie sich die Zukunft vorstellen, was sie von der IV erwarten. Über ihre Rechte und Pflichten und was sie mitmachen müssen, aufklären und darüber was Arbeitsvermittlung für Instrumente hat.»*

Aus den Gesprächen in den IV-Stellen gibt es mehrere Anhaltspunkte, dass die Wahl eines bestimmten (idealtypischen) Modells auf unterschiedliche Strategien in der Zusammenarbeit mit den Klient/innen zurückzuführen ist. Entscheidend für die Wahl einer Strategie ist ein unterschiedlicher Blick auf die Klient/innen. Während in den beiden Modellen «sequentielles und teilparalleles Vorgehen» der Blick zuerst auf die medizinische Situation und damit auch auf das medizinisch bedingte «Defizit» gelegt wird, wird im dritten Modell versucht, ohne medizinische Abklärungen und Beurteilungen die bei den Klient/innen allenfalls noch vorhandenen Ressourcen in einem Erstgespräch zu erfassen und zu fördern. In den ersten beiden Modellen ist die medizinische Abklärung eine notwendige Bedingung für eine mögliche Zusammenarbeit zwischen der IV-Arbeitsvermittlung und den Klient/innen. Im dritten Modell wird – gemäss Gespräch vor Akten - zuerst eine Beziehung zu den Klient/innen aufgebaut und erst dann entschieden, welche Schritte eingeleitet werden. In den unterschiedlichen Modellen spiegeln sich eine grundsätzlich unterschiedliche Wahrnehmung der Versicherten. Sequentielle Verfahrensabläufe, welche über weite Strecken allein durch die medizinische Abklärung und die Rentenabklärung geprägt sind, sind wie erwähnt ihrem Wesen nach eher defizitorientiert. Der Grundgedanke einer Trennung der Handlungsfelder «Rente» und «Eingliederung» und der Etablierung von parallelen Verfahren liegt nicht zuletzt darin, dass der Blick der Versicherten möglichst rasch auf die berufliche Eingliederung gelenkt wird. Bei den früh angesetzten Erstgesprächen mit potenziell eingliederungsfähigen Versicherten geht es darum, *positiv nach Ressourcen zu suchen und sich weniger die Defizite erklären zu lassen.*

Die Vertreter/innen eines sequentiellen Vorgehens schätzen es als schwierig ein, Personen zu vermitteln, deren Situation noch in der Schwebelage ist, da zu wenig Druck besteht, sich aktiv um eine Stelle zu bemühen, wenn der Rentenentscheid noch aussteht. Liege der (negative) Rentenentscheid bereits vor, so müsse man die Leute zwar zunächst beruhigen, aber unter dem Strich sei diese Situation für die Arbeitsvermittler/innen vorteilhaft: Die Versicherten wüssten in diesem Fall nämlich, dass sie wieder arbeiten müssen. Das beruht auf der Erfahrung, dass der grösste Teil der bei ihnen

angemeldeten Personen eine Rente möchte. Diesen Personen müsste zuerst aufgezeigt werden, dass sie keinen Anspruch auf eine Rente haben und ihnen nur die Arbeit bliebe.

Die Vertreter/innen eines parallelen Vorgehens argumentieren unter anderem mit dem Zeitfaktor. Als positiver Nebeneffekt der raschen Kontaktnahme mit den Versicherten konnte in der internen Evaluation zudem festgestellt werden, dass die Wartezeiten bei den Arztberichten verringert werden konnten, was das Verfahren insgesamt beschleunige.

Es bestehen jedoch Anhaltspunkte, dass sich im Verlauf der Zeit die Modelle angleichen könnten. Zum einen kennen schon jetzt IV-Stellen mit sequentiellen Verfahren Dringlichkeits- bzw. auch Schnellverfahren. Dabei werden gewisse Fälle bei der Vorprüfung und der medizinischen Abklärung prioritär behandelt, damit sie möglichst rasch der beruflichen Eingliederung zugewiesen werden können. Zum anderen werden im parallelen Verfahren ein nicht geringer Teil der Versicherten nach dem Erstgespräch, wenn bspw. keine Motivationsfähigkeit erkennbar ist, in das medizinische Abklärungsverfahren eingeschleust. Diese Versicherten durchlaufen dann eine «Rentenschleife» und gelangen unter gegebenen Umständen (keine Rente oder Teilrente) zu einem späteren Zeitpunkt wieder zur beruflichen Eingliederung.

5.5 Beurteilung der Daten und zukünftiges Monitoring

Mit der vorhandenen Datengrundlage konnte ein Modell entwickelt werden, mit dem rund 70 Prozent des Eingliederungserfolges erklärt werden können. Mit der geplanten Einführung des Qualitätssicherungssystems und den darin enthaltenen Indikatoren wird sich die Datenlage für zukünftige Auswertungen und Evaluationen nochmals verbessern. Kundenbefragungen (Betroffene und Unternehmen) zur Beurteilung der Qualität der Leistungen sollten regelmässig durchgeführt werden.

Wir haben in der Einleitung schon darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Vorarbeiten zur Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung und eines Qualitätsmanagementsystems zukünftigen Prozessziele und Indikatoren schon klar und verbindlich definiert worden sind. Aus diesem Grund haben wir auf die Entwicklung und Definition von neuen Indikatoren zur Messung der Zielerreichung (Wirkungsindikatoren) weitgehend verzichtet. Die durchgeführten Berechnungen zur Erklärung des Eingliederungserfolgs beruhen einerseits auf Daten, die uns vom BSV zur Verfügung gestellt wurden und Daten, die wir direkt in den IV-Stellen erhoben haben. Mit dieser Datengrundlage haben wir ein aus statistischer Sicht sehr gutes Modell gefunden, mit dem rund 70 des Eingliederungserfolges erklärt werden können. Dies bedeutet, dass wir über die wichtigsten Indikatoren verfügten, mit denen das Wirkungsmodell operationalisiert werden konnte. In Bezug auf ein zukünftiges Monitoring muss jedoch beachtet werden, dass rund die Hälfte des Erklärungsgehaltes unseres Wirkungsmodells auf die zusätzlich von uns erhobenen Daten und Indikatoren zurückzuführen sind. Mit der geplanten Einführung des Qualitätssicherungssystems und den darin enthaltenen Indikatoren dürfte diese Lücke jedoch geschlossen werden können. Wir erwarten deshalb, dass sich die Datenlage für zukünftige Auswertungen und Evaluationen mit diesen Neuerungen erheblich verbessert.

Die Datenlage hat jedoch nicht erlaubt, ein spezifisch für die Arbeitsvermittlung zugeschnittenes Wirkungsmodell zu entwickeln. Der Grund dafür liegt einerseits darin, dass kein entsprechenden Indikator vorhanden ist, der sich ausschliesslich auf die Messung der Wirkung der Arbeitsvermittlung bezieht. Zum anderen hat die Evaluation aufgezeigt, dass viele IV-Stellen erst kürzlich begonnen

haben, die Arbeitsvermittlung zu stärken und auszubauen. Für eine statistische Analyse waren deshalb die Anzahl Fälle, die Leistungen der Arbeitsvermittlung erhalten haben, in mehreren IV-Stellen zu klein. Auf eine statistische Auswertung, die nur auf Daten eines Teils der IV-Stellen beruht, haben wir jedoch bewusst verzichtet. Auch in diesem Bereich darf erwartet werden, dass sich die Datenlage in Zukunft verbessert.

Die Durchführung der schriftlichen Befragung von Arbeitgebenden und Personalverantwortlichen aus Unternehmen, die mit der IV in Kontakt standen hat gezeigt, dass diese grundsätzlich bereit sind, Auskünfte über ihre Erfahrungen zu geben. Davon zeugt u.a. der aus unserer Sicht hohe Rücklauf von über 50 Prozent. Die Ergebnisse haben gezeigt, dass aus den Rückmeldungen wichtige Hinweise über die Qualität der Leistungen aus der Sicht von externen Akteuren zu gewinnen sind. Diese können den IV-Stellen dienen, allfällig vorhandenes Verbesserungspotential zu identifizieren und entsprechend darauf zu reagieren. Wir sind deshalb der Meinung, dass solche Befragungen regelmässig durchgeführt werden sollten. Im Rahmen des Qualitätsmanagements scheint dies auch geplant zu sein. Mit den geplanten Befragungen der Betroffenen erhält man zudem Informationen, wie die Leistungen der IV-Arbeitsvermittlung aus der Sicht der Leistungsbezüger/innen beurteilt wird.

5.6 Schlussbemerkungen und Ausblick

Die Ergebnisse zeigen, dass die IV-Stellen in der Lage sind, die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen zu steigern. Dies erachten wir als grundsätzlich positiv. Es zeigt auf, dass für die Invalidenversicherung im Bereich der beruflichen Eingliederung noch Potential vorhanden ist, das mit geeigneten Massnahmen ausgeschöpft werden kann. Dafür müssen die Strukturen und Prozesse innerhalb der IV-Stellen neu gestaltet und angepasst werden. Die für eine erfolgreiche berufliche Eingliederung notwendige Flexibilität gegen aussen bedingt eine neue Flexibilität gegen innen. Eine grosszügige Ausgestaltung der Einleitungspraxis von beruflichen Massnahmen, interdisziplinär zusammengesetzte Arbeitsteams mit kurzen Entscheidungswegen, die Steuerung der Mitarbeitenden durch Zielvorgaben und ein offensiver Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes sind mögliche Massnahmen, die in ihrem Zusammenspiel zu den erwünschten Resultaten führen können.

Gelingt es der Invalidenversicherung, die innerbetrieblichen Bedingungen für eine erfolgreiche berufliche Wiedereingliederung zu optimieren, profitieren davon nicht nur die Betroffenen mit verbesserten Chancen zur Wiedereingliederung, sondern auch die Versicherung als Institution. Wenn, wie gezeigt werden konnte, mit einer konsequenten Ausrichtung der Invalidenversicherung auf die Bedürfnisse der beruflichen Eingliederung die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen gesteigert werden kann, dürfte sich dies für die Invalidenversicherung auch aus finanzieller Sicht lohnen. Die Chancen stehen gut, dass die für die Neuausrichtung allfallenden Mehrausgaben durch zukünftige Einsparungen bei den Renten mehr als kompensiert werden können. Weil die Wirkung der verstärkten Ausrichtung auf die berufliche Eingliederung auf die Entwicklung der Neurenten zeitverzögert eintritt und zum Zeitpunkt der Evaluation nur Daten für das Jahr 2006 verfügbar waren, konnte diese Aussage mit Hilfe von statistischen Methoden nicht überprüft werden. In Zukunft sollte dies, auch durch die verbesserte Datenlage, die sich durch die Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung und eines Qualitätsmanagementsystem ergibt, jedoch möglich sein.

Auch unter Berücksichtigung der grundsätzlich positiven Befunde zur Arbeit der IV-Stellen im Bereich der beruflichen Eingliederung ist es fraglich, ob mit einem Ausbau der Ressourcen, der Optimierung von Prozessen und einer Erweiterung des Instrumentenkastens letztlich das Eingliederungsziel für eine Mehrheit der Klient/innen erreicht werden kann. Es drängt sich daher auf, den Blick über das System der IV hinaus auszuweiten und zu fragen, welche Alternativen bzw. Ergänzungen zu den Eingliederungsbestrebungen der IV bestehen, die das Ziel, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen nachhaltig in die Arbeitswelt zu integrieren, unterstützen. Es dürfte unbestritten sein, dass hierfür eine verstärkte Einbindung der Arbeitgeber unabdingbar ist. Auf internationaler Ebene wird dahingehend diskutiert, ergänzend zu den Eingliederungsbestrebungen der Institutionen der sozialen Sicherheit (Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe), Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsgrundsätze zu etablieren. Erfahrungen mit entsprechenden Richtlinien zeigen beispielsweise für gewisse Länder der EU und der USA, dass dadurch betriebliche Initiativen zum Disability-Management und das Konzept der Unterstützten Beschäftigung («Supported Employment») gefördert werden, die sich für die Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung als erfolgreich erwiesen haben.

Literaturverzeichnis

- Baumgartner Edgar, Stephanie Greiwe und Thomas Schwab (2004): Die berufliche Integration von behinderten Personen in der Schweiz. Studie zur Beschäftigungssituation und zu Eingliederungsbemühungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit hrsg. vom Bundesamt für Sozialversicherung, Forschungsbericht Nr. 4/04, Bern: BBL
- BSV (2002): IV-Neuberentungen in den 10 bevölkerungsreichsten Städten. Bundesamt für Sozialversicherung.
- BSV (2006): Mehrjähriges Forschungsprogramm zu Invalidität und Behinderung und zur Umsetzung des Invalidenversicherungsgesetzes. Programmkonzept vom 26. Mai 2006 Bundesamt für Sozialversicherung
- BSV (2007a): Detailkonzept der wirkungsorientierten Steuerung. Bundesamt für Statistik. Stand 04.09.2007 (unveröffentlicht)
- BSV (2007b): Detailkonzept des Teilprojekts Qualitätsmanagement. Bundesamt für Statistik. Stand 14.05.2007 (unveröffentlicht)
- BSV (2007c): Modell Ressourcenverteilung. Arbeitsgruppe "Leistungsvertrag BSV-IVST" Juni 2000 Überarbeitung BSV (unveröffentlicht)
- Detzel Patrick, Jürg Guggisberg und Stefan Spycher (2006): Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 1: Eine Analyse der Daten aus der Volkszählung 2000 und aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1992 bis 2003, Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS)
- Egger Theres (2007): Invalidenversicherung. Untersuchung des Vollzugs der Massnahmen zur Erwerbsintegration, in: Spycher Stefan, Theres Egger und Eveline Hüttner: Die Möglichkeiten der sozialen Sicherung bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Schlussbericht zuhanden des Schweizerischen Nationalfonds, Projekt-Nr. 405140-69220 im Rahmen des NFP51 «Integration und Ausschluss», 255-303, Bern
- Furrer Cornelia, Oliver Bieri, Ruth Bachmann (2004): Berufliche Eingliederung in der Eidg. Invalidenversicherung. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 6/04. Bundesamt für Sozialversicherung
- Guggisberg Jürg, Marianne Schär Moser, Stefan Spycher (2004): Auf der Spur kantonaler Unterschiede in der Invalidenversicherung. Verlag Rüegger. Zürich/Chur
- Hermann, M., Heye, C. und Leuthold, H. (2005): Soziokulturelle Unterschiede in der Schweiz - Vier Indizes zu räumlichen Disparitäten, 1990 - 2000. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel
- Jann Ben (2002): Einführung in die Statistik. Oldenbourg. München
- Pärli Kurt, Alexandra Calpazi, Annette Lichtenauer (2008): Literaturanalyse Integration in die Arbeitswelt durch Gleichstellung. Im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Innern. Bern
- Spycher Stefan, Theres Egger und Eveline Hüttner (2007): Die Möglichkeiten der sozialen Sicherung bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Schlussbericht zuhanden des Schweizerischen Nationalfonds, Projekt-Nr. 405140-69220 im Rahmen des NFP51 «Integration und Ausschluss»
- Stahlin-Witt Elke (2004): Die beruflichen Merkmale von IV-Rentnerinnen und –Rentnern. In: Soziale Sicherheit CHSS 5/2004. S. 304-307

Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen (Stand 4. IV-Revision)

Allgemeine Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen¹⁴

Um Leistungen der IV beziehen zu können, müssen die Personen im Sinne des IVG invalid oder von Invalidität bedroht sein. Die Invalidität gilt dann als eingetreten, wenn sie die Art und Schwere erreicht hat, bei denen der Einsatz der einzelnen Leistungen gerechtfertigt erscheint.¹⁵ Die Invalidität tritt also je nach Leistung (medizinische Massnahme, berufliche Massnahme, Rente etc.) zu einem anderen Zeitpunkt ein. Wann dies der Fall ist, wird im IVG für jede Leistung einzeln festgelegt. Eine Umschulung kann beispielsweise ab einem Invaliditätsgrad von 20 Prozent finanziert werden, Renten setzen einen Invaliditätsgrad von 40 Prozent voraus.

Pflichten der Versicherten und Sanktionen¹⁶

Im Sinne der *Schadenminderungspflicht*, der so genannten «Selbsteingliederungspflicht» müssen Versicherte das ihnen Zumutbare zur Verbesserung der Erwerbsfähigkeit bzw. der Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, unternehmen. Sie sind im Sinne der *Mitwirkungspflicht* verpflichtet, die Durchführung aller Massnahmen zu erleichtern, die zu ihrer Eingliederung ins Erwerbsleben oder in Aufgabenbereich getroffen werden.

Wenn eine Person ihrer Schadenminderungs-, Auskunfts- oder Mitwirkungspflicht nicht nachkommt, können ihr die Geldleistungen nach einem Mahn- und Bedenkzeitverfahren vorübergehend oder dauernd gekürzt oder verweigert werden. Taggelder und Hilflosenentschädigungen werden in der Invalidenversicherung jedoch immer ohne Kürzung gewährt.

Im Bereich der Sanktionen besteht Ermessensspielraum. Dieser bezieht sich einerseits auf den Tatbestand («aktive Mitwirkung», «Zumutbarkeit») andererseits auf die Sanktionshärte. Die Pflichten der Versicherten sind im aktuellen Gesetz sehr allgemein festgehalten. Durch das künftige revidierte IVG sollen sie konkretisiert werden.

Die Eingliederungsmassnahmen der IV im Überblick¹⁷

Invalide und unmittelbar von Invalidität bedrohte Versicherte haben Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen, wenn damit die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, wieder hergestellt, erhalten oder verbessert werden kann. Das Gesetz unterscheidet zwischen *medizinischen Massnahmen*, *beruflichen Massnahmen* und *Massnahmen für die besondere Schulung*. Im Rahmen der Eingliederungsmassnahmen werden ausserdem *Hilfsmittel* abgegeben sowie *Geldleistungen* erbracht (Reisekosten, Kapitalhilfen und Taggelder). Entsprechend der Priori-

¹⁴ Art. 4-7 IVG.

¹⁵ Nicht die Ursache der Schädigung begründet gemäss dem *Eintrittsprinzip* den Anspruch auf IV-Leistungen, sondern Art und Schwere der Behinderung, welche die Leistungen zu einem bestimmten Zeitpunkt erforderlich machen. Anders ist dies etwa in der Unfallversicherung, wo das *Verursachungsprinzip* gilt. Hat sich der Unfall (=Ursache der Schädigung) ereignet, ist die Unfallversicherung grundsätzlich leistungspflichtig.

¹⁶ Art. 7 IVG.

¹⁷ Art. 8-11 IVG.

tät der Eingliederungsmassnahmen vor den Renten gibt es keine besonderen Wartezeiten für einen Leistungsanspruch.

Der Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen besteht grundsätzlich unabhängig davon, ob eine versicherte Person vor der Invalidität eine Erwerbstätigkeit ausgeübt hat. Ausserdem werden bestimmte Kosten auch unabhängig von der Möglichkeit einer Eingliederung ins Erwerbsleben oder in den Aufgabenbereich übernommen (Behandlung von Geburtsgebrechen, Massnahmen für besondere Schulung, verschiedene Hilfsmittel).

Besondere Anspruchsvoraussetzungen

Die Eingliederungsmassnahmen werden grundsätzlich in der Schweiz und nur ausnahmsweise im Ausland gewährt (Art. 9 Abs. 1 IVG). Dies ist insbesondere der Fall, wenn in der Schweiz entsprechende Institutionen oder Fachpersonen fehlen oder es sich um medizinische Notfallmassnahmen handelt, bspw. eine Geburt. Weitere Ausnahmen können freiwillig Versicherten, d.h. AuslandsschweizerInnen und aus der Schweiz ausgewanderten EU-/EFTA-BürgerInnen gewährt werden.

Berufliche Eingliederungsmassnahmen¹⁸

Die Eingliederungsmassnahmen stehen an erster Stelle der Unterstützungsleistungen der Invalidenversicherung, wodurch im Gegensatz zu den Renten und der Hilflosenentschädigung keine Wartezeit von einem Jahr besteht. Sobald eine Arbeitsunfähigkeit im Sinne des IVG gegeben ist oder unmittelbar droht, können grundsätzlich berufliche Eingliederungsmassnahmen gewährt werden, soweit diese notwendig und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit wieder herzustellen, zu erhalten oder zu verbessern. Dabei ist die gesamte noch zu erwartende Arbeitsdauer zu berücksichtigen. Der Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen besteht unabhängig von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit vor Eintritt der Invalidität. Die allgemeinen Voraussetzungen für den Leistungsbezug müssen natürlich ebenfalls erfüllt sein, so die einjährige Mindestbeitragsdauer für ausländische Staatsangehörige. Vorbehaltlich anderslautender staatsvertraglicher Regelungen haben AusländerInnen, die im ersten Jahr ihrer Wohnsitznahme in der Schweiz invalid werden, keinen Anspruch auf berufliche Eingliederungsmassnahmen.

Zu den beruflichen Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung gehören *Berufsberatung*, Deckung der invaliditätsbedingten Mehrkosten bei *erstmaliger beruflicher Ausbildung*, Weiterausbildung oder Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit, *Umschulung* bzw. Wiedereinschulung von invaliden Versicherten, *Arbeitsvermittlung* sowie *Kapitalhilfen*. Massnahmen der *sozialberuflichen Rehabilitation* zum Aufbau der Arbeitsmotivation, der Stabilisierung der Persönlichkeit, zur Gewöhnung an den Arbeitsprozess oder zum Einüben sozialer Grundelemente mit dem primären Ziel, die Eingliederungsfähigkeit der Versicherten herzustellen, fallen nicht unter die von der IV finanzierten Leistungen (KSBE Rz 3009, 4009). Diese Lücke soll mit der 5. IV-Revision geschlossen werden.

Berufsberatung¹⁹

¹⁸ Art. 15-18 IVG; Art. 5-7 IVV; Kreisschreiben über die Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art (KSBE 2005).

¹⁹ Art. Art. 15 IVG.

Personen, die aufgrund ihrer Invalidität in der Berufswahl oder der Ausübung ihrer bisherigen Tätigkeit behindert sind, haben Anspruch auf Berufs- und Laufbahnberatung. Bei der Berufsberatung wird kein Mindestinvaliditätsgrad vorausgesetzt. Durchgeführt wird die Berufsberatung von den IV-Stellen. Diese können ausserdem umfassende Abklärungen u.a. in der freien Wirtschaft oder in den Abklärungsstellen der Invalidenversicherung (BEFAS) anordnen. Diesen Stellen obliegt nicht die Aufgabe, die Eingliederungsfähigkeit aus medizinischer Sicht zu beurteilen, sondern die Eingliederungsmöglichkeiten aufzeigen. Zu den üblichen Massnahmen der Berufsberatung gehören auch Schnupperlehren.

Erstmalige berufliche Ausbildung²⁰

Invaliden Versicherten entstehen unter Umständen bei der erstmaligen beruflichen Ausbildung wesentliche Mehrkosten, die von der Invalidenversicherung finanziert werden. Gleich behandelt werden die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte sowie Neuausbildungen und Weiterausbildungen.²¹ Vorausgesetzt wird, dass die Mehrkosten, die den invaliden gegenüber den nichtinvaliden Personen entstehen, mindestens 400 Franken pro Jahr betragen. Berücksichtigt werden Mehrkosten bei der Ausbildung und für den Transport, Auslagen für Arbeitsgeräte und Berufskleider und unter bestimmten Voraussetzungen Unterkunft und Verpflegung.

Erstmalige berufliche Ausbildung

Für Versicherte, die noch nicht erwerbstätig waren, können die invaliditätsbedingten Mehrkosten einer erstmaligen beruflichen Ausbildung übernommen werden. Darunter fallen das Absolvieren einer Berufslehre oder Anlehre sowie der Besuch einer Mittel-, Fach- oder Hochschule. Nicht dazu zählen Zwischenjahre, welche der Berufsfindung und dem Schliessen schulischer Lücken dienen. Die Massnahme ist nur Versicherten zugänglich, die nicht erwerbstätig waren und stellt daher auch nicht eine Nachholbildung für Personen ohne Berufsabschluss dar. Vorausgesetzt wird, dass die Ausbildung voraussichtlich zu einer wirtschaftlich ausreichenden Arbeitsleistung führen wird. Dies ist der Fall bei einem Stundenlohn von mindestens 2.35 Franken, was bei einer Vollzeitbeschäftigung einem Einkommen von rund 3'000 Franken entspricht (KSBE Rz 3010).

Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte

Versicherte, welche die Voraussetzungen für eine erstmalige berufliche Ausbildung erfüllen, können auch auf eine Hilfsarbeit in der freien Wirtschaft oder eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte vorbereitet werden. Vorausgesetzt wird auch hier, dass Aussicht auf eine wirtschaftlich ausreichende Verwertbarkeit besteht.

Neuausbildung

Anspruch auf Übernahme der invaliditätsbedingten Mehrkosten haben Personen, die nach Eintritt ihrer Behinderung eine ungeeignete Ausbildung absolviert haben oder eine auf Dauer nicht zumutbare Erwerbstätigkeit aufgenommen haben.

²⁰ Art. 16 IVG; Art. 5 und 5bis IVV.

²¹ Ebenfalls vergütet werden invaliditätsbedingte Mehrkosten für das Führen eines Haushalts oder die Ausübung einer Tätigkeit in einem anderen Aufgabengebiet, welche gleich wie die Ausübung einer Erwerbstätigkeit ein berufliches Ausbildungsziel bilden.

Weiterausbildung

Die Leistungen für die berufliche Weiterbildung wurden mit der 4. IV-Revision erweitert. Seit dem 1. Januar 2004 werden die invaliditätsbedingten Mehrkosten nicht nur für eine berufliche Weiterentwicklung im *bisherigen*, sondern auch in einem *neuen Berufsfeld* vergütet. Dies ermöglicht auch invaliden Versicherten im Laufe ihrer Berufskarriere einen Berufswechsel, z.B. von der kaufmännischen Angestellten zur Sozialarbeiterin, der ohne die Übernahmen der Mehrkosten durch die IV für viele nicht finanzierbar wäre. Im Unterschied zu den übrigen beruflichen Massnahmen der Invalidenversicherung besteht ein Anspruch auch dann, wenn die berufliche Weiterbildung nicht invaliditätsbedingt notwendig ist. Vorausgesetzt wird, dass die Weiterbildung zur Erhaltung oder Verbesserung der Erwerbsfähigkeit beiträgt.

So übernimmt die Invalidenversicherung die invaliditätsbedingten Mehrkosten für eine Ausbildung eines hörbehinderten Automechanikers zum Autotechniker. Der Versicherte kann in diesem Beruf einen höheren Lohn erzielen und verbessert dadurch die Erwerbsfähigkeit. Ebenfalls finanziert werden kann die Weiterbildung einer gehbehinderten Hochbauzeichnerin in CAD-Technik, welche dazu beiträgt, auf dem Arbeitsmarkt vermittlungsfähig zu bleiben.

Wenn die Weiterbildung aufgrund der Invalidität notwendig ist, handelt es sich um eine Umschulung, die von der Invalidenversicherung vollständig finanziert wird (vgl. Kapitel 0).

Anrechenbare Kosten bei Sprachkursen

Wie aus anderen Evaluationsstudien bekannt ist, spielt die Sprachkompetenz für die Eingliederungschance eine zentrale Rolle (vgl. dazu bspw. Spycher/Detzel/Guggisberg 2006²²).

Die Invalidenversicherung erbringt nur Leistungen für Sprachkurse, die einen integrierenden Bestandteil der Ausbildung darstellen (bspw. Ausbildung einer gehbehinderten Versicherten zur Dolmetscherin). Fakultative Fremdsprachenkurse können nur angerechnet werden, wenn die Verbesserung der Erwerbsfähigkeit stichhaltig begründet werden kann.

Sprachkurse für fremdsprachige Versicherte, bzw. die damit verbundenen invaliditätsbedingten Mehrkosten, können nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen finanziert werden. Dies ist der Fall bei versicherten Personen, die eine bereits begonnene Ausbildung invaliditätsbedingt abbrechen mussten und für die keine andere geeignete, der abgebrochenen Ausbildung gleichwertige Massnahme in Frage kommt, als eine Ausbildung auf einen Beruf, dessen Ausübung Kenntnisse in der schweizerischen Landessprache erforderlich sind (KSBE 2005, Rz 3041).

Umschulung²³

Die IV finanziert eine berufliche *Umschulung* auf eine neue Erwerbstätigkeit, wenn die Umschulung infolge Invalidität notwendig ist und dadurch die Erwerbsfähigkeit erhalten oder verbessert werden kann. Die IV fördert ebenfalls die Aufnahme der Erwerbstätigkeit im angestammten Beruf durch geeignete Ausbildungsmassnahmen. Die *Wiedereinschulung* ist der Umschulung gleichgestellt, die nachfolgenden Ausführungen gelten also sinngemäss. Anspruch auf Umschulung besteht, sofern

²² Spycher/Detzel/Guggisberg (2006): Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung

²³ Art. 17 IVG; Art. 6 IVV.

die gesamte noch zu erwartende Arbeitsdauer wesentlich ist. Die Umschulung kann Personen mit abgeschlossener Erstausbildung gewährt werden und auch solchen ohne berufliche Ausbildung, wenn diese vor Eintritt ihrer Invalidität erwerbstätig waren. Vergütet werden die anrechenbaren Ausbildungs- und Transportkosten sowie die Auslagen für auswärtige Unterkunft und Verpflegung während der Umschulung.

Erfordernis der «massgebenden Einkommenseinbusse»

Voraussetzung für eine Umschulung ist nach heutiger Rechtssprechung eine aus gesundheitlichen Gründen eingetretene oder drohende Erwerbseinbusse von rund 20 Prozent.²⁴ Bei der Abschätzung der Erwerbseinbusse muss von den IV-Stellen auch die künftige Einkommensentwicklung der vergleichenden Berufe berücksichtigt werden. Die Einkommensentwicklung von Arbeitnehmenden mit und ohne Berufsausbildung verläuft nicht gleichmässig. Die tiefen Anfangslöhne qualifizierter Berufe steigen stärker an, als die tiefen Löhne ungelernter Beschäftigter. Dies bedeutet in der Praxis, dass ein junger gelernter Bäcker/Konditor, der seinen Beruf aufgrund einer Allergie nicht mehr ausüben kann, Anspruch auf Umschulung hat, auch wenn er in einer Tätigkeit als Hilfsarbeiter kurzfristig keinen erheblichen Minderverdienst in Kauf nehmen müsste.²⁵ Ein junger angelernter Angestellter in einer Grossbäckerei könnte in derselben Situation kein Anspruch auf eine Umschulung geltend machen, da er mittel- und längerfristig betrachtet in einer anderen Hilfsarbeitertätigkeit keinen massgebenden Minderverdienst zu vergegenwärtigen hätte.

Erfordernis der «Gleichwertigkeit der Tätigkeit»

Wie die Arbeitslosenversicherung finanziert die IV keine Massnahmen, die eine beruflichen Besserstellung bewirken. Nach ständiger Rechtssprechung besteht gegenüber der IV nur Anspruch auf eine Umschulung in eine der bisherigen Tätigkeit gleichwertige Tätigkeit. Die Gleichwertigkeit bemisst sich dabei nicht in erster Linie am Ausbildungsniveau, sondern an den *Verdienstmöglichkeiten*, die in der bisherigen und neuen Tätigkeit vergleichbar sein müssen (KSBE 2005 Rz 4001f).

Unter diesem Gesichtspunkt hatte die IV die Umschulung eines gelernten Maurers zum Berufspiloten nicht zu übernehmen, da hier offensichtlich nicht von Gleichwertigkeit gesprochen werden kann.²⁶ In Sonderfälle finanziert die IV indes auch eine Umschulung in einen höher qualifizierten Beruf. Dies ist der Fall, wenn nur dadurch die verbliebene Arbeitsfähigkeit optimal genutzt werden kann. Vorausgesetzt wird dabei, dass auch die Eignung und Neigung für einen solchen Beruf gegeben sind (KSBE 4027). In diesem Zusammenhang kann der Fall eines aus der Türkei stammenden Buchhalters angeführt werden, der in der Schweiz im Strassenbau tätig war und aufgrund eines Rückenleidens invalid wurde. Aufgrund der Art und Schwere der Invalidität musste die IV eine Umschulung in einen mit dem ursprünglichen Beruf vergleichbaren Beruf finanzieren, da nur so die Arbeitsfähigkeit optimal verwertet werden konnte.²⁷

²⁴ Vgl. BGE 124 V 108 E.2b (Anspruchsbegründende Mindestewerbseinbusse).

²⁵ Urteil des EVG vom 10. März 1998, AHI 2000, 25.

²⁶ Verweis auf nicht veröffentlichtes Urteil D. vom 18. Dezember 1992 in BGE 122 V 77, 79 ((Anspruch auf Umschulung; Erfordernis der gleichwertigen Tätigkeit).

²⁷ Referat von Ueli Kieser «Sozialversicherungsrecht und Integrationseffekte» anlässlich der Tagung «Ausländerrecht und Integration» im Rahmen des NFP51 vom 18. Juni 2004 in Bern.

Die IV finanziert umgekehrt auch Umschulungen in eine weniger qualifizierte Tätigkeit, etwa die Umschulung einer Psychiatriseschwester zur Damenschneiderin.²⁸ Zwar sind die Verdienstmöglichkeiten in diesem neuen Beruf wesentlich geringer, im Falle einer im bisherigen Beruf voll erwerbsunfähigen Person stellt die Ausübung der neuen Tätigkeit eine wesentliche Verbesserung der Erwerbsfähigkeit dar.

Anrechenbare Kosten bei Sprachkursen

Auch bei einer Umschulung erbringt die Invalidenversicherung nur Leistungen, wenn der Spracherwerb integrierender Bestandteil der Ausbildung ist, etwa im Falle einer Dolmetscherausbildung. Im Falle von fremdsprachigen Versicherten finanziert die Invalidenversicherung eine Umschulung in einen Beruf, für dessen Ausübung Kenntnisse in der schweizerischen Landessprache erforderlich sind, nur dann, wenn keine andere geeignete Massnahme zur Vermittlung einer gleichwertigen Erwerbsmöglichkeit in Frage kommt (KSBE 2005, Rz 3041).

Arbeitsvermittlung²⁹

Eingliederungsfähige invalide Personen haben Anspruch auf eine *aktive Unterstützung bei der Stellensuche* und die *beratende Begleitung bei der Aufrechterhaltung des Arbeitsplatzes* durch die IV-Stelle. Ein Mindestinvaliditätsgrad wird nicht vorausgesetzt. Die Arbeitsvermittlung der IV wurde im Rahmen der 4. IV-Revision ausgebaut. Allerdings besteht im Bereich der Stellenvermittlung der IV ein deutlich schlechteres Betreuungsverhältnis als in der Arbeitslosenversicherung.³⁰ Sobald eine Person invalide oder von Invalidität bedroht ist, ist grundsätzlich die IV vor der Arbeitslosenversicherung für die Arbeitsvermittlung zuständig, selbst wenn die Arbeitssuche in relativ geringem Mass durch gesundheitsbedingte Schwierigkeiten beeinträchtigt wird (KSVI 2004, Rz 2112).³¹

Aktive Unterstützung bei der Stellensuche

Zur aktiven Unterstützung bei der Suche nach einem geeigneten Arbeitsplatz gehört u.a. die Unterstützung beim Erstellen von Bewerbungsdossiers und Bewerbungsschreiben oder bei der Vorbereitung auf Vorstellungsgespräche. Ein Anspruch auf die Unterstützung durch die IV-Stelle haben nur Versicherte, die *vermittlungsfähig* sind und aufgrund von *invaliditätsbedingten Gründen* Unterstützung benötigen. Liegen andere Gründe für die erschwerte Stellensuche vor, etwa Stellenmangel auf dem Arbeitsmarkt, Fremdsprachigkeit oder das Alter, besteht kein Anspruch auf die Hilfe bei der Stellensuche (KSBE 2005, Rz 5006).

Beratende Begleitung am bestehenden Arbeitsplatz

Weiter haben Versicherte, die aufgrund eines eingetretenen oder drohenden Gesundheitsschadens vom Stellenverlust bedroht sind, Anspruch auf eine Beratung durch die IV-Stelle hinsichtlich der Aufrechterhaltung eines bestehenden Arbeitsplatzes. Hier geht es um die Prüfung von Massnahmen im Bereich des Arbeitspensums, der Aufgabenverteilung oder der Arbeitsorganisation.

²⁸ BGE 122 V 77 (Anspruch auf Umschulung; Erfordernis der gleichwertigen Tätigkeit).

²⁹ Art. Art. 18 IVG; Art. 6bis IVV.

³⁰ Vgl. 03.5180 - Fragestunde. Frage. Arbeitsvermittlung bei der Invalidenversicherung, eingereicht von Rosmarie Dormann am 16. Juni 2003. Das BSV hat auf den 1. Januar 2004 insgesamt 30 zusätzliche Stellen für die aktive Arbeitsvermittlung in den 26 kantonalen IV-Stellen beschlossen.

³¹ Vgl. auch AHI-Praxis 2000, 288.

Übernahme von Berufskosten und Umzugskosten

Zusätzlich können die mit der Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit verbundenen Kosten für Berufskleider und persönliche Werkzeuge übernommen werden, sofern nicht der Arbeitgeber dafür aufkommen muss. Ist ein Wohnungswechsel erforderlich, können Umzugskosten vergütet werden.

Kapitalhilfen³²

Wie die Arbeitslosenversicherung kann auch die Invalidenversicherung die Versicherten beim Aufbau einer selbständigen Erwerbstätigkeit unterstützen, sofern von der selbständigen Erwerbstätigkeit ein dauerndes und existenzsicherndes Einkommen erwartet werden kann. Unter die Kapitalhilfen fallen Geldleistungen ohne Rückzahlungspflicht, unverzinsliche und verzinsliche Darlehen und Garantieleistungen.

Pilotversuche zur Anstellung invalider Personen³³

Seit dem 1. Januar 2004 kann die IV für einzelne Gruppen von invaliden Versicherten zeitlich befristete, von den gesetzlichen Bestimmungen abweichende Pilotversuche durchführen. Die Pilotversuche sollen dazu beitragen, bei Arbeitgebern Anreize zu schaffen, vermehrt invalide Versicherte anzustellen. Pilotversuche, die sich bewährt haben, können während höchstens vier Jahren weitergeführt werden.

Berufliche Massnahmen im Überblick

Das Gesetz unterscheidet inhaltlich grob vier Kategorien von beruflichen Massnahmen: Berufsberatung, erstmalige berufliche Ausbildung, Umschulung und Stellenvermittlung. Diese werden durch das Gesetz weiter ausdifferenziert. Die beruflichen Massnahmen werden in *Anhang 1, Tabelle 1* rekapitulierend beschrieben.

³² Art. Art. 18 IVG; Art. 7 IVV.

³³ Art. 68quater IVG.

Anhang 1 Tabelle 1: Berufliche Massnahmen der Invalidenversicherung

| Massnahme | Beschreibung | Grundlage |
|-----------------------------------|--|--------------------------|
| Grundsätze | Invalide oder von einer Invalidität unmittelbar bedrohte Versicherte haben Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen, soweit diese notwendig und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, wieder herzustellen, zu erhalten oder zu verbessern; der Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen besteht unabhängig von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit vor Eintritt der Invalidität. Dabei ist die gesamte noch zu erwartende Arbeitsdauer zu berücksichtigen. | Art. 18 IVG |
| Berufsberatung | Versicherte, die infolge Invalidität in der Berufswahl oder in der Ausübung ihrer bisherigen Tätigkeit behindert sind, haben Anspruch auf Berufsberatung. | Art. 15 IVG |
| Berufliche Abklärungen | Zu den berufsberaterischen Bemühungen gehören auch Abklärungen der Eingliederungsmöglichkeiten in einer beruflichen Abklärungsstelle (BEFAS), in spezialisierten Ausbildungs- und Eingliederungsstätten oder in der freien Wirtschaft. Die Abklärungen umfassen praktische Arbeitstrainings und Arbeitsversuche. Weiter können im Rahmen der Berufsberatung Schnupperlehren vermittelt werden (KSBE 2005, Rz 2003ff). | |
| Erstmalige berufliche Ausbildung | Versicherte, die noch nicht erwerbstätig waren und denen infolge Invalidität bei der erstmaligen beruflichen Ausbildung in wesentlichem Umfange zusätzliche Kosten entstehen, haben Anspruch auf Ersatz dieser Kosten, sofern die Ausbildung den Fähigkeiten des Versicherten entspricht. | Art. 16 Abs. 1 IVG |
| Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit | Der erstmaligen beruflichen Ausbildung sind gleichgestellt: Die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte. | Art. 16 Abs. 2 lit.a IVG |
| Berufliche Neuausbildung | Der erstmaligen beruflichen Ausbildung sind gleichgestellt: die berufliche Neuausbildung invalider Versicherter, die nach dem Eintritt der Invalidität eine ungeeignete und auf die Dauer unzumutbare Erwerbstätigkeit aufgenommen haben. | Art. 16 Abs. 2 lit.b IVG |
| Berufliche Weiterbildung | Der erstmaligen beruflichen Ausbildung sind gleichgestellt: die berufliche Weiterbildung im bisherigen oder in einem anderen Berufsfeld, sofern sie geeignet und angemessen ist und dadurch die Erwerbsfähigkeit voraussichtlich erhalten oder verbessert werden kann. | Art. 16 Abs. 2 lit.c IVG |
| Umschulung | Der Versicherte hat Anspruch auf Umschulung auf eine neue Erwerbstätigkeit, wenn die Umschulung infolge Invalidität notwendig ist und dadurch die Erwerbsfähigkeit voraussichtlich erhalten oder verbessert werden kann. | Art. 17, Abs. 1 IVG |
| Wiedereinschulung | Der Umschulung auf eine neue Erwerbstätigkeit ist die Wiedereinschulung in den bisherigen Beruf gleichgestellt. | Art. 17, Abs. 2 IVG |

| Massnahme | Beschreibung | Grundlage |
|--------------------|---|--------------------|
| Arbeitsvermittlung | Eingliederungsfähige invalide Versicherte haben Anspruch auf aktive Unterstützung bei der Suche eines geeigneten Arbeitsplatzes sowie auf begleitende Beratung im Hinblick auf die Aufrechterhaltung eines bestehenden Arbeitsplatzes. | Art. 18 Abs. 1 IVG |
| Kapitalhilfen | Einem eingliederungsfähigen invaliden Versicherten kann eine Kapitalhilfe zur Aufnahme oder zum Ausbau einer Tätigkeit als Selbständigerwerbender sowie zur Finanzierung von invaliditätsbedingten betrieblichen Umstellungen gewährt werden. | Art. 18 Abs. 2 IVG |

Quelle: IVG, KSBE 2005, eigene Zusammenstellung.

Von diesen inhaltlichen Kategorien sind die *organisatorischen Kategorien* zu unterscheiden. Die IVST differenzieren im Fachbereich berufliche Eingliederung in der Regel zwischen Berufsberatung und Arbeitsvermittlung.

Anhang 2A: Vorstellung der verfügbaren erklärenden Grössen und Hypothesen

Tabellenverzeichnis Anhang 2

| | |
|---|-----|
| Anhang 2A Tabelle 1: Verfügbare Indikatoren zur Erklärung des Eingliederungserfolgs | 113 |
| Anhang 2A Tabelle 2: Erwartete Effekte der IV-stellenexternen Faktoren auf den Eingliederungserfolg | 117 |
| Anhang 2A Tabelle 3: Wie gross ist der Anteil der folgenden Personengruppen in der Arbeitsvermittlung gemessen an ihrem Anteil an den Neuanmeldungen? | 118 |
| Anhang 2A Tabelle 4: Bitte geben Sie uns an, inwiefern in Ihrer Arbeitsvermittlung die folgenden Punkte zutreffen | 122 |
| Anhang 2A Tabelle 5: Wer weist im Regelfall im Prozessverlauf die versicherte Person der Arbeitsvermittlung zu? | 123 |
| Anhang 2A Tabelle 6: Gab es in Ihrer IV-Stelle im letzten Jahr (2006) für die Mitarbeitenden konkrete Zielvorgaben und falls ja, wurden diese in irgend einer Form überprüft? | 124 |
| Anhang 2A Tabelle 7: Bitte geben Sie uns an, inwiefern in Ihrer Arbeitsvermittlung der folgende Punkt zutrifft | 126 |
| Anhang 2A Tabelle 8: Bitte geben Sie uns an, inwiefern in Ihrer Arbeitsvermittlung die folgenden Punkte zutreffen | 127 |
| Anhang 2A Tabelle 9: Verfügbare Indikatoren zur Erklärung des Eingliederungserfolgs und erwarteter Einfluss | 128 |
| | |
| Anhang 2B Tabelle 1: Wie gross ist der Anteil der folgenden Personengruppen in der Arbeitsvermittlung gemessen an ihrem Anteil an den Neuanmeldungen? (Angaben in Prozent) | 129 |
| Anhang 2B Tabelle 2: Statistisch signifikante bivariate Zusammenhänge der erklärenden Variablen mit dem Eingliederungserfolg nach einem Jahr | 129 |

Abbildungsverzeichnis Anhang 2A

| | |
|---|-----|
| Anhang 2A Abbildung 1: Anteil der personellen Ressourcen in den Abteilungen der beruflichen Eingliederung am Total der vorhanden personellen Ressourcen pro IV-Stelle | 120 |
| Anhang 2A Abbildung 2: Kosten der beruflichen Massnahmen und Taggelder pro Versicherten des Kantons (Jan-Dez 2006) | 121 |
| Anhang 2A Abbildung 3: Anteil Personen mit beruflichen Massnahmen innerhalb von 2 Jahren am Total der Neuanmeldungen | 125 |

Im folgenden Abschnitt soll nun dargestellt werden, welche Daten und Grössen effektiv in die empirische Analyse einfliessen konnten. Das Wirkungsmodell gibt vor, welchen Bereichen die verfügbaren erklärenden Variablen zugeordnet werden können. Wir halten uns bei der Vorstellung der Grössen deshalb an diese «Logik». *Anhang 2A Tabelle 1* gibt eine Übersicht über die verfügbaren Grössen, die in den folgenden Abschnitten erläutert werden.

Anhang 2A Tabelle 1: Verfügbare Indikatoren zur Erklärung des Eingliederungserfolgs

| Bereich | Variable | Quelle |
|-----------------------------|---|----------------|
| Externe Faktoren | Arbeitslosigkeitsquote | SECO |
| | Sozialhilfequote | BFS-ESPOP |
| | Anteil Ausländer/innen an Bevölkerung | BFS-ESPOP |
| | Anteil Personen mit tiefem Bildungsniveau an Bevölkerung | BFS-ESPOP |
| | Anteil Beschäftigte nach verschiedenen Branchen (NOGA) | BFS-BZ |
| | Anteil Personen zwischen 55 und 64 Jahren | BFS-VZ |
| | Anteil Personen in städtischen Gebieten | BFS-ESPOP |
| | Landesregion | |
| Income | | |
| Ebene Abklärung | Anteil Neuanmeldungen an versicherter Bevölkerung | BSV-Benchmark |
| Ebene berufliche Massnahmen | Anteil Personen mit psychischen Leiden in der AV | Befragung IVSt |
| | Anteil Frauen in der AV | Befragung IVSt |
| | Anteil Personen mit tiefem Bildungsniveau in der AV | Befragung IVSt |
| | Anteil Ausländer/innen in der AV | Befragung IVSt |
| | Anteil Personen über 55 Jahren in der AV | Befragung IVSt |
| | Anteil Personen zw. 40 und 54 Jahren in der AV | Befragung IVSt |
| | Anteil Personen unter 40 Jahren in der AV | Befragung IVSt |
| Input | Anteil zur Verfügung gestellter personeller Ressourcen für die berufliche Eingliederung | Befragung IVSt |
| | Kosten pro Versicherte | BSV-Benchmark |
| prozessorientierte Faktoren | Art der Triage | Befragung IVSt |
| | Zielvorgaben zum Aufbau und Unterhalt AG-Netz | Befragung IVSt |
| | Zielvorgaben zur Arbeit mit VP | Befragung IVSt |
| Output/Outcome | | |
| Ebene VP | Anteil Personen mit Massnahmen beruflicher Art nach 2 Jahren | BSV-Benchmark |
| | Dauer bis zur Einleitung einer beruflichen Massnahme | BSV-Benchmark |
| | Bearbeitungsdauer des Bestandes | BSV-Benchmark |
| | Neurentenquote | BSV-Benchmark |
| Ebene Arbeitgebende | Auf- und Ausbau eines Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden | Befragung IVSt |
| | Kenntnisse über den Arbeitsmarkt (Selbsteinschätzung) | Befragung IVSt |
| Andere Akteure | Zusammenarbeit mit dem RAV | Befragung IVSt |

Quelle: Darstellung BASS

1. Externe Faktoren und Income IV-Stelle

Mit dem Einbezug von IV-stellenexternen Faktoren in die Analyse soll untersucht werden, ob und in welchem Ausmass kantonsspezifische Gegebenheiten im Umfeld der IV-Stellen den Eingliederungserfolg zu erklären vermögen. Aus dem Wirkungsmodell wird ersichtlich, dass IV-stellenexterne Faktoren zumindest an zwei verschiedenen Stellen von Bedeutung sein können (vgl. *Abbildung 2.2*). Wir gehen davon aus, dass die ausgewählten, uns zur Verfügung stehenden IV-stellenexternen Fak-

toren einen Einfluss auf den Income (Zusammensetzung der Gruppe der bei einer IV-Stelle angemeldeten Personen) einer IV-Stelle haben. Weiter enthalten sie gleichzeitig auch Informationen über die Struktur und die Bedingungen des Arbeitsmarktes, die für eine erfolgreiche berufliche (Re-)Integration von Bedeutung sein können. In den folgenden Abschnitten werden diese Überlegungen näher erläutert und die entsprechenden Hypothesen gebildet.

Zusammenhang zwischen externen Faktoren und dem Income

Nicht alle Personen im erwerbsfähigen Alter weisen dieselbe Wahrscheinlichkeit auf, von einer Invalidität betroffen zu sein. Andere Studien und Statistiken zeigen, dass zwischen der Invalidisierungswahrscheinlichkeit und verschiedenen Faktoren wie bspw. Alter, Geschlecht, Bildungsniveau, Nationalität, Erwerbssituation und Branchenzugehörigkeit ein Zusammenhang besteht (vgl. bspw. IV-Statistik BSV, Staehlin-Witt, 2004). Es ist deshalb davon auszugehen, dass sowohl die kantonsspezifische Sozialstruktur der versicherten Bevölkerung als auch die kantonsspezifische Wirtschaftsstruktur im Income zu einem gewissen Teil widerspiegelt wird. Unterschiedliche kantonale Sozial- und Wirtschaftsstrukturen haben demnach zur Folge, dass sich auch die soziostrukturelle Zusammensetzung der Gruppe der neuangemeldeten Personen zwischen den Kantonen unterscheidet. Der Mechanismus, der hinter dieser Vermutung steckt, kann an einem Beispiel erläutert werden: Staehlin-Witt (2004) sind u.a. der Frage nachgegangen, welche Zusammenhänge zwischen der Invalidisierungswahrscheinlichkeit und dem Bildungsniveau, der ausgeübten Tätigkeit, der Branchenzugehörigkeit und der Arbeitslosigkeit bestehen. Dabei stellen sie u.a. fest, dass für beruflich unqualifizierte Personen (Sekundarstufe I) das Invalidisierungsrisiko wesentlich höher ist als für qualifizierte Personen. Es liegt mit 1.19 Prozent gut zehn Mal höher als dasjenige für Personen mit einer höheren Berufsschule (0.11%). Aufgrund dieser Tatsache ist deshalb zu erwarten, dass in einem Kanton mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Personen mit einem tiefen Bildungsniveau auch der Anteil der von der IV betreuten Personen mit einem tiefen Bildungsniveau höher ist. Derselbe Mechanismus dürfte auch für weitere sozial- und wirtschaftsstrukturelle Merkmale eine Rolle spielen. In Bezug auf unsere Fragestellung sind vor allem diejenigen Faktoren von Interesse, von denen erwartet werden kann, dass sie auf die Chancen einer erfolgreichen beruflichen Eingliederung einen Einfluss ausüben. Damit beschäftigt sich der nächste Abschnitt.

Zusammenhang zwischen Income, externen Faktoren und Eingliederungschancen

Wir gehen bei unserem Wirkungsmodell davon aus, dass die Chancen zu einer erfolgreichen beruflichen Integration neben den IV-stelleninternen Faktoren, die weiter unten erläutert werden, von zwei weiteren wichtigen Faktorgruppen beeinflusst werden können. Der Erfolg der beruflichen Eingliederung hängt zum einen von den *individuellen Merkmalen* der versicherten Personen ab und zum andern müssen im *Arbeitsmarkt geeignete Stellen* vorhanden sein. So berichten bspw. drei der fünf in den Fallstudien befragten IV-Stellenleiter, dass sie eigentlich genügend oder sogar zu viele Stellen akquiriert hätten, die dafür «geeigneten» Personen jedoch nicht vorhanden seien. Für die Interpretation möglicher Zusammenhänge zwischen IV-stellenexternen Faktoren und dem Eingliederungserfolg ergibt sich daraus die Schwierigkeit, dass die externen Variablen sowohl einen Einfluss auf den Income als auch auf die individuellen Arbeitsmarktchancen haben können. Ein Beispiel dafür ist die Arbeitslosenquote. Hefti et al. (2004, 42) stellen fest, dass die Arbeitslosenquote vor Eingabe einer IV-Anmeldung bei den Neurentnern 2003 mehr als doppelt so hoch (7.6%) war wie die durchschnittliche Arbeitslosigkeit in der Bevölkerung (2.9%). Der grösste Teil war zudem zu 100 Prozent arbeitslos und nur knapp ein Fünftel als teilweise arbeitslos gemeldet. Es dürfte unbestritten sein,

dass die Chancen einer Wiedereingliederung von Personen, die vor ihrer IV-Anmeldung von Arbeitslosigkeit betroffen waren, geringer sind als bei Personen, die noch nicht arbeitslos waren. Auf der andern Seite ist die Arbeitslosigkeitsquote auch ein Indikator für die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für versicherte stellenlose Personen. Eine Eingliederung in einem Umfeld mit einer hohen Arbeitslosigkeitsrate dürfte deshalb unabhängig der Merkmale der versicherten Personen schwieriger zu erreichen sein als in einem Umfeld mit einer geringen Arbeitslosigkeitsrate. Für die Hypothesenbildung bedeutet dies, dass wir für die für das Schätzmodell in Frage kommenden IV-stellenexternen Faktoren immer beide mögliche Auswirkungen (Income, individuelle Arbeitsmarktchancen) beurteilen müssen.

Erwartete Wirkung der externen Faktoren auf den Eingliederungserfolg

■ **Soziostrukturelle Variablen:** Aus den Erfahrungen und Auswertungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung ist bekannt, dass das **Alter**, die **Nationalität**, und das **Bildungsniveau** einen entscheidenden Einfluss auf die Chancen einer beruflichen Wiedereingliederung ausüben. Für ältere Personen, Personen mit ausländischer Nationalität und Personen mit einem tiefen Bildungsniveau bestehen erheblich geringere Chancen, dass ihre berufliche Wiedergliederung gelingt (vgl. bspw. Detzel/Spycher/Guggisberg 2005). Auch unter Berücksichtigung von Alter, Bildungsniveau, Sprachkenntnissen und Branchenzugehörigkeit sind dabei Ausländer/innen häufiger als Schweizer/innen von Erwerbslosigkeit betroffen und können diese weniger rasch verlassen. (vgl. ebenda). Gleichzeitig weisen die drei genannten Personengruppen auch ein im Vergleich zum Rest der Bevölkerung erhöhtes Invalidisierungsrisiko auf (IV-Statistik 2007, 19 ff.). In Bezug auf den Einfluss der Nationalität auf die *Invalidisierungswahrscheinlichkeit* gilt es zu beachten, dass die Unterschiede zumindest zu einem Teil mit anderen Faktoren erklärt werden können. Das Bildungsniveau, die Branchenzugehörigkeit und die ausgeübte Tätigkeit sind Faktoren, die stark mit der Nationalität in Verbindung stehen. Aufgrund des *erhöhten Invalidisierungsrisikos* dieser drei Gruppen und den *geringeren Integrationschancen auf dem Arbeitsmarkt* erwarten wir von diesen drei Variablen einen negativen Einfluss auf den Eingliederungserfolg.

■ **Wirtschaftsstruktur:** Zur Abbildung der Wirtschaftsstruktur verfügen wir über Angaben zum kantonalen Anteil der Beschäftigten in verschiedenen Branchen. Damit Hypothesen zu möglichen Effekten der Wirtschaftsstruktur gebildet werden können, muss zweierlei beachtet werden. Zum einen bestehen Zusammenhänge zwischen der Branchenzugehörigkeit und der Invalidisierungswahrscheinlichkeit und zum andern sind auch Zusammenhänge zwischen der Branchenzugehörigkeit und den Gebrechen zu beobachten. Aus den Gesprächen mit den Vertreter/innen der fünf für die Fallstudien ausgewählten IV-Stellen ist hervorgegangen, dass für Personen mit körperlichen Gebrechen (insbesondere des Bewegungsapparates) in der Regel die berufliche (Re-)Integration besser zu erreichen ist als für Personen mit psychischen Gebrechen (vgl. Furrer/Bieri/Bachmann 2004). Dies hat zum einen mit der Krankheit selber zu tun und zum anderen mit den zur Verfügung stehenden Stellen. Im Vergleich mit dem dritten Sektor sind die Qualifikationsanforderungen im zweiten Sektor meist etwas tiefer, was für tiefqualifizierte Versicherte, die gemäss den Angaben der IV-Stellen in der Arbeitsvermittlung überproportional vertreten sind, ein Vorteil ist. Auswertungen der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung zeigen zudem, dass tiefqualifizierte Personen (höchstes Ausbildungsniveau Sekundarstufe I) überproportional im zweiten Sektor tätig sind. Zudem dürften Nischenarbeitsplätze im zweiten Sektor noch häufiger zu finden sein als im dritten Sektor. Weil der Anteil der Personen mit psychischen Leiden im zweiten Sektor tendenziell etwas tiefer ist und die Arbeitsmarktchancen für IV-Stellensuchende im zweiten Sektor höher sind, erwarten wir einen posi-

tiven Zusammenhang zwischen dem Anteil der Beschäftigten im zweiten Sektor und dem Eingliederungserfolg.

■ **Arbeitslosenquote:** Es wurde schon darauf hingewiesen, dass die Arbeitslosenquote vor Eingabe einer IV-Anmeldung bei den Neurentnern wesentlich höher ist als die durchschnittliche Arbeitslosigkeit. Eine hohe Arbeitslosenquote dürfte deshalb auch zu einem erhöhten Anteil von Arbeitslosen bei den Neuanmeldungen der IV führen. Die Arbeitslosenquote ist aber zugleich auch ein Indikator für die Wirtschaftslage und damit auch für die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für versicherte stellenlose Personen. Je höher die Arbeitslosenquote ist, um so schwieriger dürfte die berufliche Eingliederung von versicherten Personen sein. Wir erwarten deshalb einen negativen Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und dem Eingliederungserfolg.

■ **Sozialhilfequote:** Auch für die Sozialhilfequote erwarten wir einen negativen Effekt auf den Eingliederungserfolg. Wir gehen davon aus, dass die soziostrukturelle Zusammensetzung der Sozialhilfeempfänger/innen (hoher Anteil an Tiefqualifizierten, Erwerbslosigkeit) dazu führt, dass eine im Vergleich zum Rest der Bevölkerung erhöhte Wahrscheinlichkeit einer IV-Anmeldung besteht. Zusätzlich dürften die Chancen für eine erfolgreiche berufliche Eingliederung für Sozialhilfeempfänger/innen aufgrund der Stigma-Wirkung geringer sein als für Personen ohne Sozialhilfeleistungen.

■ **Stadt-Land:** U.a. der hohe Individualisierungsgrad, das fehlende Sozialnetz und die fehlende soziale Kontrolle in städtischen Gebieten führen dazu, dass das soziale Netz der öffentlichen Hand und deren Betreuungsangebote mehr beansprucht werden als in ländlichen Gebieten (vgl. Hermann et al., 2005). In Bezug auf die Wahrscheinlichkeit, eine IV-Rente beziehen zu können, kann festgestellt werden, dass die Quote in den Städten generell höher ist als im entsprechenden Gesamtkanton (BSV, 2002). Auch in der Sozialhilfe zeigt sich ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle. Während die Quote in den städtischen Zentren mit 5,3 Prozent rund doppelt so hoch ist wie in Agglomerationsgebieten, liegt sie in den ländlichen Gemeinden mit 1,4 Prozent deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt. Neben der unterschiedlichen Zusammensetzung des Income, die sich aus dem Stadt-Land-Gefälle ergeben kann, wird in der Studie von Spycher, Egger und Hüttner (2007) auch erwähnt, dass sich die Anonymität der städtischen Arbeitsmärkte erschwerend auf die Eingliederung auswirkt, während in einem ländlichen Kontext die Vermittlung oder der Erhalt eines Arbeitsplatzes eher begünstigt wird.

■ **Sprachregion:** Neben dem Stadt-Land-Gefälle soll untersucht werden, ob in Bezug auf die Wirksamkeit von beruflichen Eingliederungsmassnahmen ein Ost-West-Gefälle beobachtet werden kann. Die Variable hat sich in verschiedenen Studien als einflussreiche Hintergrundvariable erwiesen. In der Studie von Guggisberg et al. (2004) erklärt sie in Verbindung mit dem Sozialkapital und der Staatsquote rund einen Drittel der Unterschiede zwischen den kantonalen Rentenquoten. Die Autoren führen den Erklärungsgehalt dieser Variable auf unterschiedliche, kollektiv geteilte Erwartungen der Bevölkerung in Bezug auf die Rolle des Staates in der Sozialpolitik zurück. Sie gehen aufgrund der beobachteten Zusammenhänge davon aus, dass die Bevölkerung der Deutschschweizer Kantone tendenziell mehr auf individuelle Eigenverantwortung setzen als die Bevölkerung der Lateinischen Schweiz, welche dem Staat eine aktivere Rolle zuzuschreiben scheint.

Anhang 2A Tabelle 2 fasst die erwarteten Effekte aller vorgestellten IV-stellenexternen Faktoren nochmals übersichtlich zusammen. Darin ist zu sehen, dass nur von zwei Faktoren ein positiver Effekt auf den Eingliederungserfolg erwartet wird (Anteil Beschäftigte im ersten bzw. im zweiten Sektor), während von allen andern Variablen davon ausgegangen wird, dass sie die Wirksamkeit von beruflichen Massnahmen eher negativ beeinflussen.

Anhang 2A Tabelle 2: Erwartete Effekte der IV-stellenexternen Faktoren auf den Eingliederungserfolg

| | Variable | Invalidisierungs- wahrscheinlichkeit | Arbeitsmarkt- chancen | erwarteter Effekt auf Eingliederungserfolg |
|---------------------|---|---|--------------------------|---|
| Sozialstruktur | Anteil Personen mit tiefem Bildungsniveau an Bevölkerung | + | - | - |
| | Anteil Ausländer/innen an Bevölkerung | + | - | - |
| | Anteil Personen zwischen 55 und 64 Jahren | + | - | - |
| Arbeitslosigkeit | Arbeitslosenquote | + | - | - |
| Sozialhilfe | Sozialhilfequote | + | - | - |
| Stadt-Land | Anteil Personen in städtischen Gebieten | + | - | - |
| Sprachregion | Dummy Variable (Westschweiz und Tessin =1, Deutschschweiz =0) | ~ | - | - |
| | | Invalidisierungs- wahrscheinlichkeit: Psychische Leiden | Arbeitsmarkt- chancen | erwarteter Effekt auf Eingliederungserfolg |
| Wirtschaftsstruktur | Anteil Beschäftigte im ersten Sektor | - | + | + |
| | Anteil Beschäftigte im zweite Sektor | - | + | + |
| | Anteil Beschäftigte im dritten Sektor | + | - | - |

Quelle: Darstellung BASS

2. Income berufliche Eingliederung und Arbeitsvermittlung

Gemäss den gesetzlichen Grundlagen bis zum 31. Dezember 2007 haben eingliederungsfähige invalide Personen Anspruch auf eine aktive Unterstützung bei der Stellensuche und die beratende Begleitung bei der Aufrechterhaltung des Arbeitsplatzes durch die IV-Stelle. Ein Mindestinvaliditätsgrad wird nicht vorausgesetzt. Einen Anspruch auf die Unterstützung durch die IV-Stelle haben nur Versicherte, die *vermittlungsfähig* sind und aufgrund von *invaliditätsbedingten Gründen* Unterstützung benötigen. Liegen andere Gründe für die erschwerte Stellensuche vor, etwa Stellenmangel auf dem Arbeitsmarkt, Fremdsprachigkeit oder das Alter, besteht kein Anspruch auf die Hilfe bei der Stellensuche (KSBE 2005, Rz 5006). In ihre Studie «Berufliche Eingliederung in der Invalidenversicherung» haben Furrer et al. (2004) festgestellt, dass es in der Umsetzung dieses Prinzips für die Entscheidpersonen auf den IV-Stellen Spielräume gibt. Auch wir kommen aufgrund unserer qualitativen Auswertungen zum Schluss, dass Spielräume bei der Zuteilung von Leistungen im Bereich der beruflichen Massnahmen bestehen und diese von den IV-Stellen unterschiedlich genutzt werden. Insbesondere der Begriff der «Vermittlungsfähigkeit» lässt für die Entscheidpersonen einen Interpretationsspielraum offen. Während es IV-Stellen gibt, die in ihren uns zur Verfügung gestellten Konzepten und Unterlagen explizit drauf hinweisen, dass gewisse versicherte Personen praktisch nicht vermittelbar sind (bspw. Alter, Nationalität, Sprachkenntnisse, Motivationslage, etc.), verzichten andere IV-Stellen auf die Anwendung solcher Kriterien bei der Zuweisung zur Arbeitsvermittlung. Eine unterschiedliche Auslegung der Anspruchsvoraussetzungen kann sich in zweierlei Hinsicht auswirken. Zum einen kann dies dazu führen, dass sich die soziostrukturelle Zusammensetzung der Gruppe der Personen mit beruflichen Massnahmen zwischen den IV-Stellen unterscheidet (Income). Zum andern sind auch Auswirkungen auf die Menge der der beruflichen Eingliederung zugewiesener Personen möglich (vgl. Abschnitt «Outputorientierte Faktoren» weiter unten). Über die soziostrukturelle Zusammensetzung der Personen mit Arbeitsvermittlungsmassnahmen sind keine exakten Zahlen vorhanden. In der schriftlichen Befragung der IV-Stellen wurde die Stellenleitung deshalb gefragt, ob sich der Anteil verschiedener Personengruppen, die der Arbeitsvermittlung zugewiesen

werden, von deren Anteil bei den Neuanmeldungen unterscheiden. Nur in Bezug auf Personen mit tiefem Bildungsniveau und Ausländer/innen besteht zwischen den IV-Stellen ein relativ einheitliches Bild (*Anhang 2A Tabelle 3*): Die grosse Mehrheit der befragten IV-Stellenleiter/innen gibt an, dass Personen mit einem tiefem Bildungsniveau und Ausländer/innen in der Arbeitsvermittlung übervertreten sind. In Bezug auf die Personen über 55 Jahre gibt rund ein Viertel der IV-Stellen an, dass deren Anteil in der Arbeitsvermittlung eher grösser ist als bei den Neuanmeldungen, wogegen er bei einem Viertel als eher kleiner eingeschätzt wird. Auch die Anteile von Personen mit psychischen Leiden in der Arbeitsvermittlung scheinen zwischen den IV-Stellen zu variieren. Bei etwas mehr als einem Drittel der IV-Stellen ist ihr Anteil eher grösser und bei rund einem Fünftel eher kleiner.

Anhang 2A Tabelle 3: Wie gross ist der Anteil der folgenden Personengruppen in der Arbeitsvermittlung gemessen an ihrem Anteil an den Neuanmeldungen?

| | eher grösser | in etwa der-selbe | eher kleiner | Total | weiss nicht/fehlend |
|------------------------------------|--------------|-------------------|--------------|-------|---------------------|
| Menschen mit psychischen Leiden | 38.1% | 42.9% | 19.0% | 100% | 19.2% |
| Frauen | 5.0% | 50.0% | 45.0% | 100% | 23.1% |
| Personen mit tiefem Bildungsniveau | 90.5% | 9.5% | 0.0% | 100% | 19.2% |
| Ausländer/innen | 76.2% | 23.8% | 0.0% | 100% | 19.2% |
| Personen über 55 Jahre | 26.3% | 47.4% | 26.3% | 100% | 26.9% |
| Personen zwischen 40 und 54 Jahren | 57.9% | 42.1% | 0.0% | 100% | 26.9% |
| Personen unter 40 Jahren | 15.8% | 31.6% | 52.6% | 100% | 26.9% |

Quelle: Schriftliche Befragung Stellen. n=26

Aufgrund der geringeren Chancen auf dem Arbeitsmarkt erwarten wir, dass sich in der Arbeitsvermittlung ein im Vergleich zum Income überproportionaler Anteil an Frauen, tiefqualifizierten Personen, Ausländer/innen und Personen über 50 Jahren negativ auf den Eingliederungserfolg auswirkt.

Im Rahmen der Gespräche in fünf ausgewählten IV-Stellen wurde mehrfach erwähnt, dass eine berufliche Eingliederung von Personen mit psychischen Leiden schwieriger zu erreichen und mit wesentlich mehr Aufwand verbunden sei als für Personen mit körperlichen Einschränkungen. Aus diesem Grund erwarten wir von einem überproportionalen Anteil an Personen mit psychischen Leiden in der Arbeitsvermittlung einen negativen Effekt auf den Eingliederungserfolg.

In Bezug auf jüngere Personen mit beruflichen Eingliederungsmassnahmen scheint sowohl ein positiver als auch ein negativer Effekt möglich zu sein. Zum sind die Chancen von jüngeren Personen auf dem Arbeitsmarkt eher höher und zum andern ist bekannt, dass gerade bei jüngeren Personen der Anteil an psychischen Leiden eher höher ist, was für die berufliche Eingliederung eher hindernd ist.

3. Inputorientierte Faktoren

Im Bereich der inputorientierten Faktoren verfügen wir über vier Indikatoren, mit denen überprüft wird, ob sie zur Erklärung des Eingliederungserfolg etwas beitragen können. Zwei der vier Indikato-

ren geben Auskunft über quantitative Aspekte der zur Verfügung gestellten Ressourcen und zwei über qualitative Aspekte. Sie werden im Folgenden vorgestellt.

Anteil zur Verfügung gestellter personeller Ressourcen für die berufliche Eingliederung

Jeder IV-Stelle wird aufgrund eines vom BSV in Zusammenarbeit mit den IV-Stellen erarbeiteten Ressourcenmodells für die Erledigung der Aufgaben eine bestimmte Anzahl Vollzeitstellen zugesprochen. Das Modell verteilt die Gesamtstellenzahl proportional aufgrund der "versicherten Bevölkerung", der "neuen Geschäfte" und der "laufenden Dossiers" sowie gewisse "exogene Faktoren" auf die einzelnen IV-Stellen. Zu den exogenen Faktoren zählen die Mehrsprachigkeit und die Dimension Stadt-Land (vgl. BSV, 2007c).

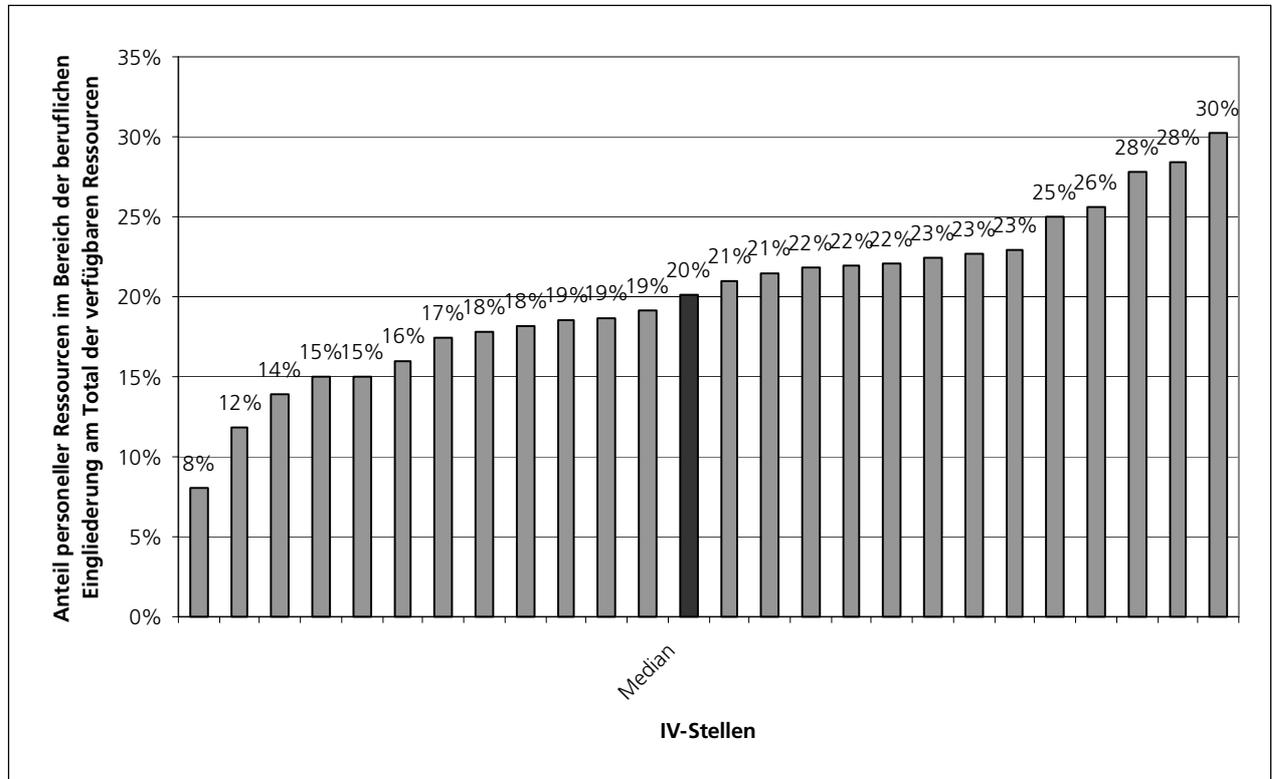
Für die Verteilung der zugesprochenen Vollzeitstellen auf die verschiedenen Abteilungen innerhalb einer IV-Stelle besteht für die IV-Stellenleitung ein gewisser Handlungsspielraum. Zum einen haben zwei der befragten IV-Stellenleitenden bei den Gesprächen erwähnt, dass sie schon vor der 4. IV-Revision begonnen haben, Ressourcen für die Aufstockung der Arbeitsvermittlung bereit zu stellen. Zum andern wird auch aus den bei der schriftlichen Befragung erhobenen Angaben zu der Aufteilung der vorhandenen Ressourcen auf die verschiedenen Abteilungen sichtbar, dass für die IV-Stellen Handlungsspielraum besteht. Für unsere Untersuchung interessiert uns besonders, wie gross der Anteil der in den Abteilungen berufliche Eingliederung (Arbeitsvermittlung und Berufsberatung) eingesetzten personellen Ressourcen am Total der vorhanden personellen Ressourcen einer IV-Stelle ist. Dieser für die Analysen verwendete Indikator berechnet sich wie folgt:

$$\text{Indikator personelle Ressourcen} = \frac{\text{Anzahl Stellenprozent berufliche Eingliederung}_{\text{IVSTx,2006}}}{\text{Total Stellenprozent}_{\text{IVSTx,2006}}}$$

Aus *Anhang 2A Abbildung 1* wird ersichtlich, dass der Anteil der personellen Ressourcen im Bereich der beruflichen Eingliederung am Total der verfügbaren Ressourcen je nach IV-Stelle zwischen minimal 8 Prozent und maximal 30 Prozent liegt. Der Median liegt bei 20 Prozent. Bei etwas mehr als 50 Prozent aller IV-Stellen liegt der Anteil zwischen 17 und 23 Prozent.

Die Analyse soll überprüfen, ob ein höherer Anteil an personellen Ressourcen zu einer höheren Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen führt.

Anhang 2A Abbildung 1: Anteil der personellen Ressourcen in den Abteilungen der beruflichen Eingliederung am Total der vorhandenen personellen Ressourcen pro IV-Stelle



Quelle: Schriftliche Befragung IV-Stellen

Kosten der beruflichen Massnahmen und Taggelder pro Versicherten des Kantons

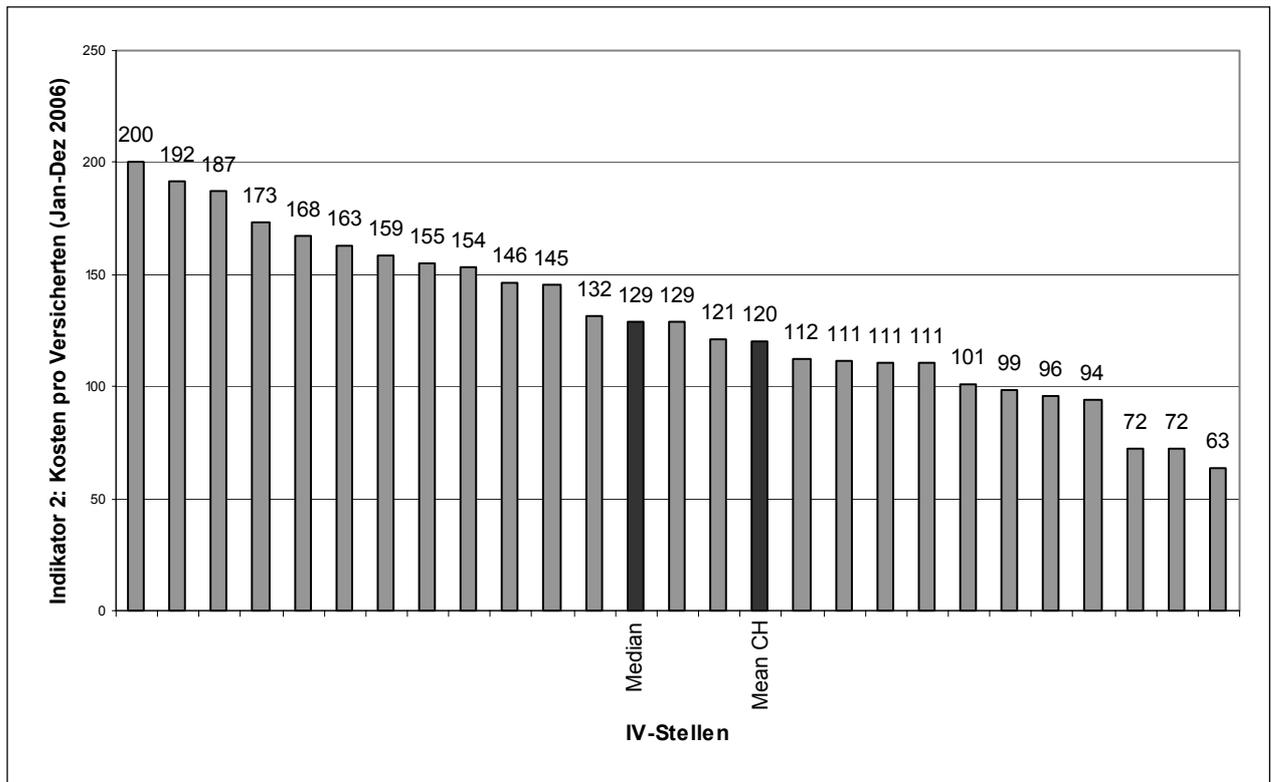
Neben den Informationen zu den personellen Ressourcen im Bereich der beruflichen Eingliederung verfügen wir über einen Indikator, der Auskunft über die durchschnittlichen Kosten der gewährten beruflichen Massnahmen pro Teilnehmende/n und Kanton gibt. Er wurde uns vom BSV zur Verfügung gestellt. Berücksichtigt werden dabei die Kosten der eigentlichen Massnahmen und der allfällig an die Versicherten ausbezahlten Taggelder. Der Indikator «Kosten pro Teilnehmer» berechnet sich wie folgt:

$$\text{Kosten pro Teilnehmer/in} = \frac{\text{Kosten berufliche Massnahmen}_{\text{Jahr 2006}}}{\text{Anzahl Teilnehmende berufliche Massnahmen}}$$

Wie aus *Anhang 2A Abbildung 2* ersichtlich ist, schwanken die durchschnittlichen Kosten pro Person je nach Kanton zwischen 63 Franken und 200 Franken. Die Differenz der Kosten derjenigen 50 Prozent aller Kantone, die um den Median liegen, beträgt 59 Franken (159 Fr. minus 111Fr.).

Mit der Analyse soll überprüft werden, ob mit höheren durchschnittlichen Kosten der Eingliederungserfolg steigt.

Anhang 2A Abbildung 2: Kosten der beruflichen Massnahmen und Taggelder pro Versicherten des Kantons (Jan-Dez 2006)



Quelle: BSV Benchmark

Enge Begleitung der versicherten Personen und Verkäufermentalität der Arbeitsvermittler/innen

Die vom Bundesamt für Sozialversicherungen geleitete Projektgruppe, die sich mit der Erarbeitung und Einführung eines Qualitätsmanagementsystems in der Invalidenversicherung auseinandergesetzt hat, hat in einem partizipativen Prozess u.a. die für die Arbeitsvermittlung wichtigsten Erfolgsfaktoren ermittelt und beschrieben. Zwei der fünf im Detailkonzept erwähnten Erfolgsfaktoren (BSV, 2007b, S.34) können gemäss unserem Wirkungsmodell den inputorientierten Faktoren zugewiesen werden. Die anderen drei zählen wir zu den output- bzw. zu den outcomeorientierten Faktoren. Bei den zwei inputorientierten Faktoren handelt es sich um die «Verkäufermentalität» der Arbeitsvermittler/innen und um die «enge Begleitung (Coaching) der versicherten Personen». Dass die Arbeitsvermittler/innen eine «Verkäufermentalität» mitbringen sollten, wurde in allen Gesprächen mit den fünf für die Fallstudien ausgewählten IV-Stellenleitenden angesprochen. Im Rahmen der schriftlichen Befragung haben wir deshalb versucht, Informationen über das Vorhandensein dieser Faktoren zu erhalten. Die Antworten geben zum einen ersten groben Hinweis über den aktuellen Stand in den IV-Stellen und zum andern kann mit Hilfe des Wirkungsmodells überprüft werden, ob ein Zusammenhang zwischen diesen Faktoren und dem Eingliederungserfolg besteht. In *Anhang 2A Tabelle 4* ist ersichtlich, dass in einer grosse Mehrheit der IV-Stellen die versicherten Personen eng begleitet werden und dass die Arbeitsvermittler/innen gemäss den Befragten über eine ausgeprägte Verkäufermentalität verfügen.

Die Analyse soll überprüfen, ob eine engere Begleitung der versicherten Personen und eine ausgeprägte Verkäufermentalität der Arbeitsvermittler/innen zu einer höheren Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen führt.

Anhang 2A Tabelle 4: Bitte geben Sie uns an, inwiefern in Ihrer Arbeitsvermittlung die folgenden Punkte zutreffen

| | trifft nicht zu | trifft eher nicht zu | trifft eher zu | trifft zu | Total | n(gültig) |
|--|-----------------|----------------------|----------------|-----------|-------|-----------|
| Die versicherten Personen werden eng begleitet | 0.0% | 3.8% | 53.8% | 42.3% | 100% | 26 |
| Die Arbeitsvermittler/innen verfügen über eine Verkäufermentalität | 0.0% | 11.5% | 38.5% | 50.0% | 100% | 26 |

Quelle: Schriftliche Befragung der IV-Stellen

4. Prozessorientierte Faktoren

Insgesamt verfügen wir für die Operationalisierung des Wirkungsmodells über drei prozessorientierte Faktoren. Eine Faktor enthält Informationen über die Organisation der Triagestelle, die für die Zuweisung der Versicherten zu den beruflichen Massnahmen zuständig ist und zwei Faktoren befassen sich mit der Steuerung der Mitarbeitenden innerhalb der Arbeitsvermittlung über Zielvorgaben.

Organisation der Triage

Gesetz, Verordnung und Weisungen belassen den IV-Stellen einen gewissen Handlungsspielraum, wie sie den Prozess zur Umsetzung der beruflichen Massnahmen zur Wiedereingliederung konkret ausgestalten und wie sie die Koordination mit der Rentenbeurteilung vornehmen. Entsprechend sind in der Praxis auch verschiedene Lösungen zu beobachten.

Die Fallstudien haben gezeigt, dass es IV-Stellen gibt, die in der Tendenz möglichst rasch einen Rentenentscheid suchen, um dann anschliessend berufliche Massnahmen durchzuführen. Befragte, die sich für diese Strategie ausgesprochen haben, sind der Meinung, dass das Problem der fehlenden Eigenmotivation der Versicherten geringer würde, wenn der Entscheid bezüglich eines Rentenanspruchs in gewissen Fällen vor allfälligen Angeboten zur beruflichen Eingliederung gefällt werden könnte. Andere IV-Stellen versuchen, beruflichen Massnahmen möglichst zu Beginn des Abklärungsverfahrens einzuleiten. Die Rentenabklärung bzw. der Rentenentscheid erfolgt dann parallel zu den eingeleiteten beruflichen Massnahmen oder erst, nachdem berufliche Massnahmen durchgeführt worden sind. Vertreter dieser Richtung sind u.a. der Meinung, dass mit der zu starken Fokussierung auf den medizinischen Aspekt zu Beginn der Abklärung erstens für die berufliche Eingliederung zu viel Zeit verloren geht und zweitens das medizinisch orientierte Abklärungsverfahren zu defizitorientiert sei. Die frühe Fokussierung auf die berufliche Eingliederung (bspw. mit einem früh angesetzten Erstgespräch) ermögliche es eher, das Verfahren ressourcenorientiert zu gestalten. Das Spannungsfeld, in dem sich die IV-Stellen hinsichtlich der verschiedenen Anforderungen der beiden Prozesse (Prüfung des Rentenanspruchs und Förderung der beruflichen Eingliederung) befinden, hat u.a. dazu geführt, dass einige IV-Stellen interdisziplinär zusammengesetzte Triagestellen eingerichtet haben. Damit soll garantiert werden, dass sich die verschiedenen Akteure innerhalb einer IV-Stelle möglichst früh gemeinsam auf ein fallspezifisches Vorgehen einigen können.

Aus *Anhang 2A Tabelle 5* ist zu sehen, dass von den insgesamt 26 befragten IV-Stellen 10 Stellen (39%) angeben, dass die versicherten Personen im Regelfall von einem interdisziplinär zusammengesetzten Team der Arbeitsvermittlung zugewiesen werden.

Die statistischen Analysen sollen überprüfen, ob zwischen dem Eingliederungserfolg und der Art der Triage ein Zusammenhang besteht.

Anhang 2A Tabelle 5: Wer weist im Regelfall im Prozessverlauf die versicherte Person der Arbeitsvermittlung zu?

| | Anzahl | Prozent |
|--|--------|---------|
| Interdisziplinäres Team | 10 | 38.5% |
| anderes (Sachbearbeitung, berufliche Eingliederung, medizinischer Dienst) | 16 | 61.5% |
| Total | 26 | 100% |

Quelle: Schriftliche Befragung der IV-Stellen

Steuerung und Führung durch Zielvorgaben

Eigene Verantwortungsbereiche und klare Zielvorgaben gehören zu den wesentlichen Elementen, die ein qualitätsbewusstes Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördern können. Das Vorhandensein von Zielvorgaben im Bereich der Arbeitsvermittlung kann aber auch Ausdruck davon sein, dass sich eine IV-Stelle intensiv mit der Organisation und der Steuerung der für die IV-Stellen eher neuen Aufgabe der Arbeitsvermittlung beschäftigt hat. Auf die Frage, ob es zum Aufbau bzw. zur Pflege des Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden für die Mitarbeitenden konkrete Zielvorgaben gibt, antworten von den 26 IV-Stellen insgesamt 15 (58%) mit «ja». Im Bereich der aktiven Unterstützung bei der Stellensuche kennen 10 IV-Stellen (38.5%) konkrete Zielvorgaben. Auf die Frage, ob die Zielerreichung auch überprüft wird, zeigt sich, dass die grosse Mehrheit der mit Zielvorgaben arbeitenden IV-Stellen dies auch tut (vgl. *Anhang 2A Tabelle 6*).

Die statistischen Analysen sollen überprüfen, ob zwischen der Steuerung und Führung durch Zielvorgaben und dem Eingliederungserfolg ein Zusammenhang besteht.

Anhang 2A Tabelle 6: Gab es in Ihrer IV-Stelle im letzten Jahr (2006) für die Mitarbeitenden konkrete Zielvorgaben und falls ja, wurden diese in irgend einer Form überprüft?

| | | Anzahl | | | Prozent | | |
|--|--------------|--------|------|-------|---------|-------|-------|
| | | ja | nein | Total | ja | nein | Total |
| Aufbau und Pflege Beziehungsnetz zu den Arbeitgebenden | Zielvorgaben | 15 | 11 | 26 | 57.7% | 42.3% | 100% |
| | Überprüfung | 13 | 2 | 15 | 86.7% | 13.3% | 100% |
| Aktive Unterstützung bei der Stellensuche | Zielvorgaben | 10 | 16 | 26 | 61.5% | 38.5% | 100% |
| | Überprüfung | 10 | 0 | 10 | 100.0% | 0.0% | 100% |

Quelle: Schriftliche Befragung der IV-Stellen

5. Outputorientierte Faktoren

Der Output bezeichnet die Leistungen, die die IV-Stellen direkt «produzieren». Im Bereich der beruflichen Eingliederung verfügen wir über Informationen zur Menge der erbrachten Leistungen und die durchschnittliche Dauer bis zur Erbringung der entsprechenden Leistungen (Bearbeitungsdauer).

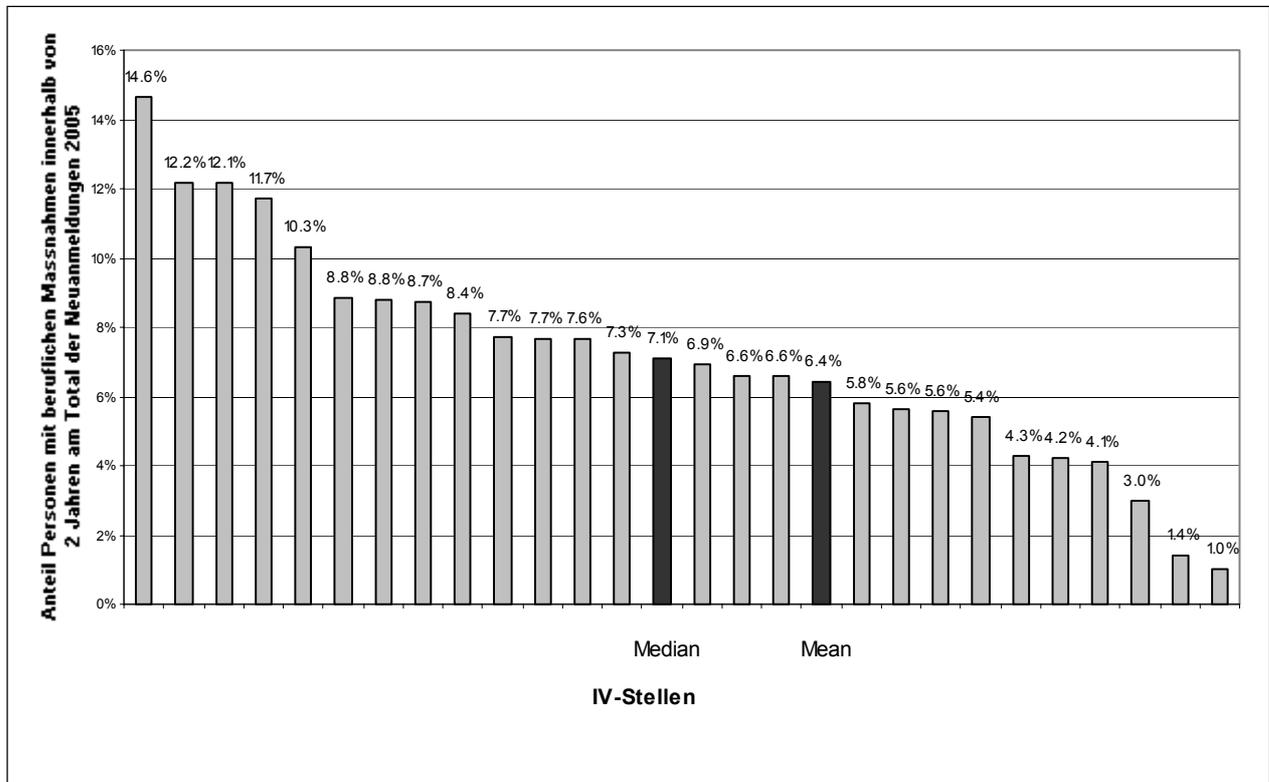
Anteil Personen mit Massnahmen beruflicher Art nach 2 Jahren an Neuanmeldungen

Der Indikator über die Menge der erbrachten Leistungen im Bereich der beruflichen Eingliederung berechnet sich wie folgt:

$$\text{Anteil Personen mit BM} = \frac{\text{Anzahl Personen mit BM innerlab von 2 Jahren}_{2005}}{\text{Anzahl Neuanmeldungen}_{\text{Jahr 2005}}}$$

Der Indikator gibt Auskunft darüber, wie gross der Anteil der Personen ist, die sich im Jahr 2005 bei einer IV-Stelle angemeldet haben und innerhalb von zwei Jahren berufliche Massnahmen erhalten haben. Aus Anhang 2A Abbildung 3 ist ersichtlich, dass die Differenz zwischen den Extremwerten relativ gross ist. Der maximale Wert beträgt 14.6 Prozent, der minimale Wert 1 Prozent. Die Spannweite derjenigen 50 Prozent der IV-Stellen, welche sich um den Median gruppieren, ist demgegenüber deutlich geringer und beträgt 3.4 Prozentpunkte (8.8% minus 5.4%).

Anhang 2A Abbildung 3: Anteil Personen mit beruflichen Massnahmen innerhalb von 2 Jahren am Total der Neuanmeldungen



Quelle: BSV-Benchmark. Berechnungen BASS

Bei dieser relativ grossen Spannweite stellt sich die Frage, worauf die kantonalen Unterschiede zurückzuführen sind. Wir haben dazu drei mögliche Antworten.

- Ob eine berufliche Massnahme eingeleitet wird, hängt u.a. auch von den individuellen Voraussetzungen der versicherten Personen ab. Eine unterschiedliche Fallstruktur kann demnach auch zu einem unterschiedlichen Anteil an Zusprachen von beruflichen Eingliederungsmassnahmen führen. Es ist deshalb zu überprüfen, ob zwischen dieser Variable und bestimmten IV-stellenexterne Faktoren, von denen ein Einfluss auf den Income erwartet werden kann, besteht.
- Die Auswertungen der Fallstudien haben ergeben, dass für die Zuweisung der versicherten Personen zur beruflichen Eingliederung Handlungsspielräume bestehen. Je nach Zuweisungspraxis kann dies dazu führen, dass eher mehr bzw. eher weniger versicherte Personen berufliche Massnahmen zugesprochen werden.
- Der Indikator misst den Anteil an zugesprochenen beruflichen Massnahmen innerhalb einer bestimmten Zeitspanne (2 Jahre). Wir gehen davon aus, dass IV-Stellen, die versuchen, möglichst rasch einen Entscheid für die Einleitung einer berufliche Massnahme herbeizuführen, einen eher höheren Anteil an beruflichen Massnahmen aufweisen. Es ist durchaus möglich, dass einem Teil der versicherten Personen auch nach Ablauf von zwei Jahren noch berufliche Massnahmen zugesprochen werden. Diese werden mit dem Indikator jedoch nicht erfasst. Aus statistischer Sicht wird dieser Zusammenhang bestätigt. Je kürzer die Dauer bis zur beruflichen Massnahme (sowohl Berufsberatung als auch Arbeitsvermittlung)

lung) um so grösser ist der Anteil an beruflichen Massnahmen am Total der Neuanmeldungen.³⁴

Wir erwarten, dass sich ein eher hoher Anteil an Zusprachen von beruflichen Eingliederungsmassnahmen positiv auf den Eingliederungserfolg auswirkt.

Bearbeitungsdauer

Zur Bearbeitungsdauer verfügen wir über zwei spezifische Grössen. Der erste Indikator gibt Auskunft über die durchschnittliche *Dauer (Median) bis zur Einleitung einer beruflichen Massnahme*. Er berücksichtigt alle beruflichen Massnahmen, die innerhalb von zwei Jahren ab der Neuanmeldung gesprochen wurden (vgl. Anteil Personen mit beruflichen Massnahmen innerhalb von 2 Jahren am Total der Neuanmeldungen). Der zweite Indikator enthält Angaben zur durchschnittlichen Bearbeitungsdauer des Bestandes. Es handelt sich dabei um den Indikator 4 aus dem Detailkonzept zur wirkungsorientierten Steuerung (BSV, 2007a). Wir erwarten, dass sich eine kürzere Bearbeitungsdauer positiv auf den Eingliederungserfolg auswirkt. Je schneller eine berufliche Eingliederungsmassnahme eingeleitet werden kann, um so erfolgreicher sollte sie sein.

Auf- und Ausbau eines Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden

Dem Auf- und Ausbau eines Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden wird sowohl vom BSV als auch von den IV-Stellen eine zentrale Rolle im Bereich der beruflichen Eingliederung zugeschrieben (BSV, 2007b, S.34). Von den 26 schriftlich befragten IV-Stellen geben alle an, dass sie daran arbeiten, ein Beziehungsnetz zu den Arbeitgebenden aufzubauen.

Anhang 2A Tabelle 7: Bitte geben Sie uns an, inwiefern in Ihrer Arbeitsvermittlung der folgende Punkt zutrifft

| | trifft nicht zu | trifft eher nicht zu | trifft eher zu | trifft zu | Total | n(gültig) |
|--|-----------------|----------------------|----------------|-----------|-------|-----------|
| Das Beziehungsnetz zu den Arbeitgebenden ist oder wird aufgebaut | 0.0% | 0.0% | 19.2% | 80.8% | 100% | 26 |

Quelle: Schriftliche Befragung der IV-Stellen

Die statistischen Analysen sollen überprüfen, ob zwischen dem Auf- und Ausbau eines Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden und der Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen ein Zusammenhang besteht.

6. Outcomeorientierte Faktoren

Zum Outcome zählen wir die Resultate der Interventionen und Bemühungen, die bei den Zielgruppen auftreten. Zum einen sind dies die versicherten Personen und zum andern externe Akteure, die mit den IV-Stellen in Kontakt sind.

Versicherte Personen

Im Zentrum der Untersuchung steht die Erklärung des Eingliederungserfolges. Die Variable soll mit Hilfe des zu entwickelnden Schätzmodells erklärt werden und wurde schon differenziert vorgestellt (vgl. *Abschnitt 2.1*). Neben dem Eingliederungserfolg ist die *Neurentenquote* auch als Outcome zu

³⁴ Korrelation nach Pearsons $r_{\text{Anteil BM, Dauer BB}} = -0.49$, $p < 0.01$; $r_{\text{Anteil BM, Dauer AV}} = -0.44$, $p < 0.05$; $r_{\text{Dauer BB, Dauer AV}} = -0.77$, $p < 0.01$

betrachten. Dies wird aus dem vorgestellten Wirkungsmodell (vgl. Abbildung 2.2) ersichtlich. Wir überprüfen deshalb auch den Zusammenhang zwischen dem Eingliederungserfolg und der Neurentenquote. Je besser die berufliche Integration gelingt, um so tiefer dürfte die Neurentenquote sein. Wir erwarten deshalb zwischen den beiden Variablen einen positiven Zusammenhang. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass bei der Überprüfung dieser Hypothese auch der zeitliche Aspekt eine Rolle spielt. Aus den Gesprächen mit den Vertreter/innen der IV-Stellen wurde deutlich, dass der Effekt einer erfolgreichen beruflichen Eingliederung auf die Neurentenquote nicht zeitgleich zu erwarten ist. Es ist durchaus möglich, dass sich eine erfolgreiche Eingliederungsstrategie erst mit einer zeitlichen Verzögerung auf die Neurentenquote auswirkt.

Externe Akteure

Ergebnisse, die aus der Beziehungspflege zu den externen Akteuren entstehen, zählen auch zum Outcome. Die wichtigsten Akteure im Bereich der beruflichen Eingliederung sind die Arbeitgebenden. Mit dem Aus- und Aufbau eines Arbeitgebernetzes sollen zum einen Ressourcen erschlossen werden, auf die die IV-Stellen bei Bedarf zurückgreifen können. Zum anderen werden IV-stellenintern Kenntnisse über den Arbeitsmarkt generiert, die dazu beitragen sollen, die versicherten Personen möglichst optimal bei den Wiedereingliederungsbemühungen zu unterstützen. Zur Optimierung der Bemühungen für eine möglichst erfolgreiche und rasche berufliche Integration pflegen die IV-Stellen auch Kontakte zu verschiedenen Institutionen. Im Bereich der Interinstitutionellen Zusammenarbeit verfügen wir über Informationen zur Zusammenarbeit mit dem RAV. Die schriftliche Befragung der IV-Stellen zeigt folgendes Bild (vgl. *Anhang 2A Tabelle 8*):

- *Kenntnisse Arbeitsmarkt*: Rund zwei Drittel der IV-Stellen geben an, dass sie über gute Kenntnisse des Arbeitsmarktes verfügen. Das restliche Dritte ist der Meinung, dass dies eher zutrifft.
- *Zusammenarbeit RAV*: Rund drei Viertel der IV-Stellen geben an, dass die Zusammenarbeit mit dem RAV gut sei. Das restliche Viertel ist der Meinung, dass dies eher zutrifft.

Anhang 2A Tabelle 8: Bitte geben Sie uns an, inwiefern in Ihrer Arbeitsvermittlung die folgenden Punkte zutreffen

| | trifft nicht zu | trifft eher nicht zu | trifft eher zu | trifft zu | Total | n(gültig) |
|---|-----------------|----------------------|----------------|-----------|-------|-----------|
| Wir haben gute Kenntnisse des Arbeitsmarktes | 0.00% | 0.00% | 34.60% | 65.40% | 100% | 26 |
| Die Zusammenarbeit mit dem RAV ist gut | 0.00% | 0.00% | 23.10% | 76.90% | 100% | 26 |

Quelle: Schriftliche Befragung der IV-Stellen

Die Analyse soll überprüfen, ob zwischen guten Kenntnissen des Arbeitsmarktes einerseits und einer guten Zusammenarbeit mit dem RAV einerseits und der Wirksamkeit beruflicher Massnahmen andererseits ein Zusammenhang besteht.

7: Übersicht über die verfügbaren erklärenden Variablen

Anhang 2A Tabelle 9 gibt noch einmal eine Übersicht zu den Grössen, die für die Erklärung des Eingliederungserfolgs beigezogen werden können.

Anhang 2A Tabelle 9: Verfügbare Indikatoren zur Erklärung des Eingliederungserfolgs und erwarteter Einfluss

| Bereich | Variable | erwarteter Einfluss |
|-----------------------------|---|---------------------|
| Externe Faktoren | Arbeitslosigkeitsquote | - |
| | Sozialhilfequote | - |
| | Anteil Ausländer/innen an Bevölkerung | - |
| | Anteil Personen mit tiefem Bildungsniveau an Bevölkerung | - |
| | Anteil Beschäftigte im ersten und zweiten Sektor | + |
| | Anteil Beschäftigte im dritten Sektor | - |
| | Anteil Personen zwischen 55 und 64 Jahren | - |
| | Anteil Personen in städtischen Gebieten | - |
| | Landesregion | - |
| Income | | |
| Ebene Abklärung | Anteil Neuanmeldungen an versicherter Bevölkerung | - |
| Ebene berufliche Massnahmen | Anteil Personen mit psychischen Leiden in der AV | - |
| | Anteil Frauen in der AV | - |
| | Anteil Personen mit tiefem Bildungsniveau in der AV | - |
| | Anteil Ausländer/innen in der AV | - |
| | Anteil Personen über 55 Jahren in der AV | - |
| | Anteil Personen zw. 40 und 54 Jahren in der AV | +/- |
| | Anteil Personen unter 40 Jahren in der AV | +/- |
| Input | Anteil zur Verfügung gestellter Ressourcen für die berufliche Eingliederung | + |
| | Kosten pro Versicherte | + |
| Prozessorientierte Faktoren | Art der Triage (interdisziplinär) | + |
| | Zielvorgaben zum Aufbau und Unterhalt AG-Netz | + |
| | Zielvorgaben zur Arbeit mit VP | + |
| Output/Outcome | | |
| Ebene VP | Anteil Personen mit Massnahmen beruflicher Art nach 2 Jahren | + |
| | Kurze Dauer bis zur Einleitung einer beruflichen Massnahme | + |
| | Kurze Bearbeitungsdauer Bestand | + |
| | Neurentenquote | - |
| Ebene Arbeitgebende | Auf- und Ausbau eines Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden | + |
| | Kenntnisse über den Arbeitsmarkt (Selbsteinschätzung) | + |
| Andere Akteure | Zusammenarbeit mit dem RAV | + |

Quelle: Darstellung BASS

Anhang 2B: Ergänzende Tabellen zum Wirkungsmodell**Anhang 2B Tabelle 1: Wie gross ist der Anteil der folgenden Personengruppen in der Arbeitsvermittlung gemessen an ihrem Anteil an den Neuanmeldungen? (Angaben in Prozent)**

| | eher grösser | in etwa derselbe | eher kleiner | Total (gültig) | weiss nicht/fehlend |
|------------------------------------|--------------|------------------|--------------|----------------|---------------------|
| Menschen mit psychischen Leiden | 38.1 | 42.9 | 19.0 | 100.0 | 19.2 |
| Frauen | 5.0 | 50.0 | 45.0 | 100.0 | 23.1 |
| Personen mit tiefem Bildungsniveau | 90.5 | 9.5 | 0.0 | 100.0 | 19.2 |
| Ausländer/innen | 76.2 | 23.8 | 0.0 | 100.0 | 19.2 |
| Personen über 55 Jahre | 26.3 | 47.4 | 26.3 | 100.0 | 26.9 |
| Personen zwischen 40 und 54 Jahren | 57.9 | 42.1 | 0.0 | 100.0 | 26.9 |
| Personen unter 40 Jahren | 15.8 | 31.6 | 52.6 | 100.0 | 26.9 |

Quelle: Schriftliche Befragung der IV-Stellen

Anhang 2B Tabelle 2: Statistisch signifikante bivariate Zusammenhänge der erklärenden Variablen mit dem Eingliederungserfolg nach einem Jahr

| Bereich | Variable | Zusammenhang mit Eingliederungserfolg | | n _(gültig) |
|-----------------------------|---|---------------------------------------|----------------|-----------------------|
| | | erwartet | empirisch | |
| Externe Faktoren | Anteil Ausländer/innen an Bevölkerung | - | - | 26 |
| | Anteil Beschäftigte im zweiten Sektor | + | ++ | 26 |
| | Anteil Beschäftigte im dritten Sektor | - | + ⁺ | 26 |
| Income | Anteil Personen unter 40 Jahren in der AV | +/- | -- | 19 |
| Input | Anteil zur Verfügung gestellter Ressourcen für die berufliche Eingliederung | + | ++ | 26 |
| | Kosten pro Versicherte | + | ++ | 26 |
| prozessorientierte Faktoren | Art der Triage (interdisziplinär) | + | ++ | 26 |
| | Zielvorgaben zum Aufbau und Unterhalt AG-Netz | + | + | 26 |
| Output | Anteil Personen mit Massnahmen beruflicher Art nach 2 Jahren | + | +++ | 26 |
| | Kurze Dauer bis zur Einleitung einer beruflichen Massnahme | + | + | 26 |
| Outcome | Kenntnisse über den Arbeitsmarkt (Selbsteinschätzung) | + | ++ | 26 |

Bemerkung: (+) positiver (+) bzw. negativer (-) Zusammenhang; +++ p<0.01; ++/- p<0.05; +/- p<0.10
 Quelle: verschiedene Datenquellen (vgl. *Anhang 2A Tabelle 1*). Berechnungen BASS

Anhang 3: Ergänzende Tabellen zur Arbeitgeberbefragung

Tabellenverzeichnis Anhang 3

| | | |
|---------------------|--|-----|
| Anhang 3 Tabelle 1 | Zusammenhang zwischen dem Image der Arbeitsvermittlung und der Verbesserung des Image der IV-Stelle durch den Direktkontakt zwischen IV-Stelle und Unternehmen. | 130 |
| Anhang 3 Tabelle 2: | Wirkungen des direkten Kontaktes zwischen Unternehmen und IV-Arbeitsvermittlung auf der Wissens-, Einstellungs- und Verhaltensebene der Arbeitgebenden nach Kontaktart | 131 |
| Anhang 3 Tabelle 3 | «Durch den Kontakt ist unsere Bereitschaft gestiegen, eine/n Stellensuchende/n der IV einzustellen». Auswertung nach Anlass des Erstkontaktes | 132 |
| Anhang 3 Tabelle 4 | «Dank der Zusammenarbeit mit der IV-Stelle ist es uns gelungen, eine/n Mitarbeitende/n bei uns weiter zu beschäftigen» Auswertung nach Anlass des Erstkontaktes | 132 |
| Anhang 3 Tabelle 5 | «Durch den Kontakt ist unsere Bereitschaft gestiegen, eine/n Stellensuchende/n der IV einzustellen». Auswertung nach Betriebsgrösse | 132 |
| Anhang 3 Tabelle 6 | Zustimmungsraten zu ausgewählten Aussagen zur Wirkung nach Kanton | 133 |

Anhang 3 Tabelle 1 Zusammenhang zwischen dem Image der Arbeitsvermittlung und der Verbesserung des Image der IV-Stelle durch den Direktkontakt zwischen IV-Stelle und Unternehmen.

| | | «Das Image unserer kantonalen IV-Stelle hat sich durch den direkten Kontakt verbessert» | | | Total |
|-------------------|---------------------------|---|-------------------------------|---------------------------|-------|
| | | trifft zu (n=91) | trifft teilweise zu (n=83) | trifft nicht zu (n=62) | |
| Image | (Eher) positiv (n=168) | 50% | 32% | 18% | 100% |
| | Teils, Teils (n=56) | 92% | 65% | 48% | 70% |
| | (Eher) negativ (n=12) | 13% | 50% | 38% | 100% |
| | | 8% | 34% | 34% | 25% |
| | | 0% | 8% | 92% | 100% |
| | | 0% | 1% | 18% | 5% |
| Gesamt (n=236) | | 39% | 35% | 26% | 100% |
| | | 100% | 100% | 100% | 100% |

Bemerkung: Signifikante Prozentsatzdifferenzen zwischen den beiden Variablen ($p < 0.01$)

Quelle: Schriftliche Befragung von Arbeitgebenden mit Kontakterfahrungen zu der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen. Befragung BASS

Anhang 3 Tabelle 2: Wirkungen des direkten Kontaktes zwischen Unternehmen und IV-Arbeitsvermittlung auf der Wissens-, Einstellungs- und Verhaltensebene der Arbeitgebenden nach Kontaktart

| Aussage | Kontaktart | Trifft zu | Teils, Teils | Trifft nicht zu | keine Antwort | Gesamt |
|---------|---------------|-----------|--------------|-----------------|---------------|--------|
| A1 | nicht vor Ort | 21% | 60% | 19% | 0% | 100% |
| | vor Ort | 53% | 42% | 5% | 0% | 100% |
| A2 | nicht vor Ort | 35% | 35% | 30% | 0% | 100% |
| | vor Ort | 69% | 23% | 8% | 0% | 100% |
| A3 | nicht vor Ort | 38% | 45% | 16% | 0% | 100% |
| | vor Ort | 60% | 31% | 9% | 0% | 100% |
| A4 | nicht vor Ort | 19% | 44% | 27% | 10% | 100% |
| | vor Ort | 57% | 31% | 11% | 1% | 100% |
| A5 | nicht vor Ort | 17% | 39% | 32% | 12% | 100% |
| | vor Ort | 51% | 29% | 18% | 1% | 100% |
| A6 | nicht vor Ort | 18% | 43% | 31% | 8% | 100% |
| | vor Ort | 41% | 40% | 19% | 1% | 100% |
| A7 | nicht vor Ort | 6% | 37% | 49% | 8% | 100% |
| | vor Ort | 18% | 42% | 38% | 2% | 100% |
| A8 | nicht vor Ort | 15% | 23% | 52% | 10% | 100% |
| | vor Ort | 32% | 19% | 44% | 4% | 100% |
| A9 | nicht vor Ort | 7% | 31% | 54% | 8% | 100% |
| | vor Ort | 26% | 39% | 31% | 3% | 100% |

Legende

A1: Wir kennen die Möglichkeiten und Dienstleistungen der IV im Bereich der beruflichen Eingliederung besser

A2: Wir wissen, an wen wir uns in der IV-Stelle wenden können, wenn ein Mitarbeiter/eine Mitarbeiterin gesundheitliche Probleme hat, die zu einer Invalidität führen könnten

A3: Der Kontakt hat dazu beigetragen, dass wir die IV-Stelle als Kompetenz- und Dienstleistungszentrum wahrnehmen

A4: Zwischen uns und den Verantwortlichen der IV-Stelle besteht ein Vertrauensverhältnis

A5: Das Image unserer kantonalen IV-Stelle hat sich durch den direkten Kontakt verbessert

A6: Bei Unklarheiten oder Fragen rund um die Invalidenversicherung suchen wir jetzt häufiger den Kontakt zur IV-Stelle

A7: Der Kontakt hat dazu geführt, dass wir heute gesundheitliche Probleme der Mitarbeitenden frühzeitig erkennen

A8: Dank der Zusammenarbeit mit der IV-Stelle ist es uns gelungen, eine/n Mitarbeitende/n bei uns weiter zu beschäftigen

A9: Durch den Kontakt ist unsere Bereitschaft gestiegen, eine/n Stellensuchende/n der IV einzustellen

Quelle: Schriftliche Befragung von Arbeitgebenden mit Kontakterfahrungen zu der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen (n=255). Befragung BASS

Anhang 3 Tabelle 3 «Durch den Kontakt ist unsere Bereitschaft gestiegen, eine/n Stellensuchende/n der IV einzustellen». Auswertung nach Anlass des Erstkontaktes

| | Trifft zu | Teils, Teils | Trifft nicht zu | keine Antwort | Gesamt |
|--|-----------|--------------|-----------------|---------------|--------|
| Orientierung, allgemeiner Informationsaustausch | 10% | 34% | 46% | 10% | 100% |
| Erhalt des Arbeitsplatzes eines/r Mitarbeitenden | 15% | 41% | 41% | 2% | 100% |
| Platzierung eines/r IV-Stellensuchenden | 34% | 36% | 27% | 3% | 100% |
| Gesamt | 20% | 38% | 38% | 5% | 100% |

Signifikante Prozentsatzdifferenz ($p < 0.01$)

Anhang 3 Tabelle 4 «Dank der Zusammenarbeit mit der IV-Stelle ist es uns gelungen, eine/n Mitarbeitende/n bei uns weiter zu beschäftigen» Auswertung nach Anlass des Erstkontaktes

| | Trifft zu | Teils, Teils | Trifft nicht zu | keine Antwort | Gesamt |
|--|-----------|--------------|-----------------|---------------|--------|
| Orientierung, allgemeiner Informationsaustausch | 4% | 14% | 70% | 11% | 100% |
| Erhalt des Arbeitsplatzes eines/r Mitarbeitenden | 48% | 25% | 24% | 2% | 100% |
| Platzierung eines/r IV-Stellensuchenden | 22% | 19% | 53% | 5% | 100% |
| Gesamt | 26% | 20% | 47% | 6% | 100% |

Signifikante Prozentsatzdifferenz ($p < 0.01$)

Quelle: Schriftliche Befragung von Arbeitgebenden mit Kontakterfahrungen zu der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen ($n_{\text{gültig}}=234$). Befragung BASS

Anhang 3 Tabelle 5 «Durch den Kontakt ist unsere Bereitschaft gestiegen, eine/n Stellensuchende/n der IV einzustellen». Auswertung nach Betriebsgrösse

| | Trifft zu | Teils, Teils | Trifft nicht zu | keine Antwort | Gesamt |
|---|-----------|--------------|-----------------|---------------|--------|
| Kleiner Betrieb (1-49 Personen) | 20% | 38% | 32% | 11% | 100% |
| Mittlerer Betrieb (50-249 Personen) | 17% | 34% | 46% | 2% | 100% |
| Grosser Betrieb (250 und mehr Personen) | 13% | 26% | 61% | 0% | 100% |
| Gesamt | 18% | 35% | 40% | 7% | 100% |

Signifikante Prozentsatzdifferenz ($p < 0.01$)

Quelle: Schriftliche Befragung von Arbeitgebenden mit Kontakterfahrungen zu der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen ($n_{\text{gültig}}=234$). Befragung BASS

Anhang 3 Tabelle 6 Zustimmungsraten zu ausgewählten Aussagen zur Wirkung nach Kanton

| | Trifft zu | Teils, Teils | Trifft nicht zu | keine Antwort | Gesamt |
|--|-----------|--------------|-----------------|---------------|--------|
|--|-----------|--------------|-----------------|---------------|--------|

«Bei Unklarheiten oder Fragen rund um die Invalidenversicherung suchen wir jetzt häufiger den Kontakt zur IV-Stelle»

| | | | | | |
|-----------------|------------|------------|------------|-----------|-------------|
| Kanton A | 30% | 38% | 23% | 9% | 100% |
| Kanton B | 22% | 41% | 35% | 2% | 100% |
| Kanton C | 13% | 51% | 34% | 2% | 100% |
| Kanton D | 36% | 39% | 20% | 5% | 100% |
| Kanton E | 51% | 32% | 9% | 9% | 100% |
| Gesamt | 30% | 40% | 24% | 5% | 100% |

«Zwischen uns und den Verantwortlichen der IV-Stelle besteht ein Vertrauensverhältnis»

| | | | | | |
|-----------------|------------|------------|-----------|-----------|-------------|
| Kanton A | 28% | 34% | 28% | 11% | 100% |
| Kanton B | 47% | 27% | 24% | 2% | 100% |
| Kanton C | 28% | 45% | 23% | 4% | 100% |
| Kanton D | 42% | 36% | 15% | 7% | 100% |
| Kanton E | 53% | 32% | 6% | 9% | 100% |
| Gesamt | 40% | 35% | 19% | 6% | 100% |

«Durch den Kontakt ist unsere Bereitschaft gestiegen, eine/n Stellensuchende/n der IV einzustellen»

| | | | | | |
|-----------------|------------|-----|------------|------------|-------------|
| Kanton A | 4% | 34% | 53% | 9% | 100% |
| Kanton B | 18% | 43% | 35% | 4% | 100% |
| Kanton C | 15% | 38% | 45% | 2% | 100% |
| Kanton D | 22% | 25% | 46% | 7% | 100% |
| Kanton E | 30% | 38% | 19% | 13% | 100% |
| Gesamt | 18% | 35% | 40% | 7% | 100% |

«Dank der Zusammenarbeit mit der IV-Stelle ist es uns gelungen, eine/n Mitarbeitende/n bei uns weiter zu beschäftigen»

| | | | | | |
|-----------------|------------|------------|------------|-----|-------------|
| Kanton A | 17% | 13% | 60% | 11% | 100% |
| Kanton B | 24% | 20% | 53% | 2% | 100% |
| Kanton C | 25% | 15% | 57% | 4% | 100% |
| Kanton D | 29% | 27% | 37% | 7% | 100% |
| Kanton E | 28% | 26% | 30% | 17% | 100% |
| Gesamt | 25% | 20% | 47% | 8% | 100% |

Bemerkung: Bei den fett markierten Kantonen unterscheiden sich die Anteilswerte signifikant von denjenigen der anderen Kantone

Quelle: Schriftliche Befragung von Arbeitgebenden mit Kontakterfahrungen zu der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen (n=255). Befragung BASS