

Massnahmen zur beruflichen Eingliederung

In der Eidgenössischen Invalidenversicherung (IV) gilt der Grundsatz «Eingliederung vor Rente». Die Invalidenversicherung setzt sich daher zum Ziel, gesundheitlich beeinträchtigte Personen wenn immer möglich im Arbeitsprozess halten zu können. Zu diesem Zweck kann die Invalidenversicherung Unterstützung in Form von beruflichen Massnahmen bieten. Jährlich werden mehr als 4000 berufliche Massnahmen im Bereich der Umschulung und der erstmaligen beruflichen Ausbildung abgeschlossen. Dazu kommen weitere Massnahmen, welche der beruflichen Eingliederung dienen, wie etwa die IV-interne Berufsberatung, die Stellenvermittlung und die Kapitalhilfe. Über den Beitrag dieser Massnahmen zur beruflichen Eingliederung ist bis heute noch wenig bekannt. Eine vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) seit 1999 jährlich durchgeführte Wirkungsanalyse konnte eine hohe Erfolgsquote für die Umschulung und die erstmalige berufliche Ausbildung nachweisen.¹ Die im Auftrag des BSV durchgeführte Studie «Berufliche Eingliederung in der Eidgenössischen Invalidenversicherung» soll eine vertiefte Analyse der Zugangswahrscheinlichkeit zu beruflichen Massnahmen und deren Erfolgsquoten ermöglichen.²

len unterschiedliche Zugangskriterien zu beruflichen Eingliederungsangeboten existieren und diese einen Einfluss auf die Erfolgsquoten der IV-Stellen haben. Die Beantwortung dieser Fragen erscheint vor dem Hintergrund der vom Bundesamt für Sozialversicherung angestrebten Leistungsziele für die IV-Stellen im Bereich der beruflichen Eingliederung von hohem Interesse.³ Im Zentrum der Studie stehen daher die folgenden drei Fragen bezüglich der Einleitung und der Wirkung von beruflichen Massnahmen.

1. Welche Massnahmen werden von der Invalidenversicherung eingeleitet?
2. Welche personen-, berufs- und behinderungsspezifischen Merkmale beeinflussen die Wahrscheinlichkeit, dass eine berufliche Massnahme eingeleitet wird?
3. Welche personen-, berufs- und behinderungsspezifischen Merkmale beeinflussen die Rentensituation und welche Rolle kommt dabei den eingeleiteten beruflichen Massnahmen zu?

Methodisches Vorgehen

Die Untersuchung basiert auf der Kombination von quantitativen und qualitativen Methoden. Im Jahr 2002 wurde bei 1000 versicherten Personen, welche im Jahr 1997 einen Entscheid auf ein Gesuch für Leistungen der Invalidenversicherung erhalten haben, eine telefonische Befragung durchgeführt. Beim Entscheid der Invalidenversicherung kann es sich

- um eine Ablehnung von Leistungen der Invalidenversicherung,
- die Einleitung einer beruflichen Massnahme



Oliver Bieri

Interface Institut für Politikstudien, Luzern



Cornelia Furrer

Interface Institut für Politikstudien, Luzern

1 Bundesamt für Sozialversicherung: Statistische Wirkungsanalyse der beruflichen Massnahmen, wird seit 1999 jährlich durchgeführt. Vgl. auch Buri M. (2000): Wirksamkeit beruflicher Massnahmen der Invalidenversicherung, Soziale Sicherheit 6/2000, S. 327–330.

2 Die Studie wird demnächst in der Reihe «Beiträge zur Sozialen Sicherheit» des BSV publiziert.

3 Bundesamt für Sozialversicherung, Abteilung IV (2001): Projekt: Leistungsziele IVST 2002, Bern.

Die kantonalen IV-Stellen sind massgeblich für die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben bezüglich der verschiedenen Angebote der beruflichen Eingliederung verantwortlich. Dabei verfügen die IV-Stellen über einen gewissen Handlungsspielraum. Es stellt sich daher die Frage, ob bei verschiedenen IV-Stel-

- oder die Zusprache einer Rente handeln.

Die Befragung ist auf der Basis von Adressmaterial der kantonalen IV-Stellen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf und Luzern durchgeführt worden. Die telefonische Befragung hat ermöglicht, dass die vom Bundesamt für Sozialversicherung bisher statistisch nicht erfassten Eingliederungsmassnahmen der kantonalen IV-Stellen (Berufsberatung, Stellenvermittlung, Arbeitsversuche und Arbeitstrainings) in der Studie berücksichtigt werden konnten.

Die Auswertung der Umfragedaten erfolgte mittels deskriptiv-statistischer Analysen und der Berechnung von logistischen Regressionsmodellen. Letztere erlauben die Analyse multivariater Zusammenhänge. Zur Vertiefung und Validierung der statistischen Ergebnisse wurden zusätzlich elf semidirektive Interviews mit Berufsberaterinnen und Berufsberatern sowie weiteren Personen durchgeführt, welche für die Entscheide bei den IV-Stellen verantwortlich sind.

Welche beruflichen Massnahmen werden von der Invalidenversicherung eingeleitet?

30% der telefonisch befragten Personen gaben an, dass eine oder mehrere berufliche Massnahmen eingeleitet wurden. Unter den verschiedenen beruflichen Massnahmen ist die Berufsberatung die am häufigsten erwähnte Massnahme. 76% der Befragten haben im Rahmen der beruflichen Massnahmen der Invalidenversicherung eine Berufsberatung erhalten. 60% haben an einem Arbeitstraining oder Arbeitsversuch teilgenommen. Rund 44% der Befragten mit einer beruflichen Massnahme haben eine Umschulung absolviert. Bei rund einem Fünftel hat die Invalidenversicherung zur Integration in das Erwerbsleben eine Kapitalhilfe gewährt. Schliesslich haben rund 10% der

Befragten, bei denen eine berufliche Massnahme eingeleitet worden ist, mit Hilfe der Invalidenversicherung eine erstmalige berufliche Ausbildung absolviert.

Welche Merkmale beeinflussen die Wahrscheinlichkeit, dass eine berufliche Massnahme eingeleitet wird?

In der Folge stellt sich die Frage, welche Faktoren dafür verantwortlich sind, dass eine berufliche Massnahme der Invalidenversicherung eingeleitet wird. Dazu sind im Rahmen der Befragung eine Reihe von personen-, berufs- und behinderungsspezifischen Merkmalen abgefragt worden. **Abbildung 1** gibt eine Übersicht zu den erfassten Einflussgrössen und deren Ausprägungen.

Die Resultate der statistischen Analysen haben gezeigt, dass die Merkmale Alter, Motivation, körperliche Belastung am Arbeitsplatz sowie eine psychische Beeinträchtigung eine Rolle hinsichtlich der Einleitung einer beruflichen Massnahme spielen. Personen, welche motiviert sind für eine berufliche Massnahme, haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, eine solche Massnahme zu erhalten. Ebenso verhält es sich mit Personen, welche am Arbeitsplatz einer körperlichen Belastung ausgesetzt sind, sowie mit Personen, welche eine psychische Beeinträchtigung aufweisen. Es zeigt sich weiter, dass mit zunehmendem Alter die Wahrscheinlichkeit, eine berufliche Massnahme zu erhalten, abnimmt.

Einfluss von Alter und Motivation für die Wahrscheinlichkeit der Einleitung einer beruflichen Massnahme

In **Abbildung 2** wurde exemplarisch für eine fiktive Person berechnet, wie sich die Wahrscheinlichkeiten, eine berufliche Massnahme zu

Ausprägungen der untersuchten Einflussgrössen

1

Personenmerkmale:

- Alter (Alter in Jahren)
- Geschlecht (männlich, weiblich)
- Nationalität (Schweizer/in, Ausländer/in)
- Motivation bezüglich einer beruflichen Massnahme (motiviert, nicht motiviert)

Berufsspezifische Merkmale:

- Ausbildung (Anzahl der Ausbildungsjahre)
- Erwerbsspensum (vollzeit erwerbstätig, teilzeit erwerbstätig, nicht erwerbstätig)
- Körperliche Belastung am Arbeitsplatz (sehr stark, eher stark, nicht so stark, gar nicht stark)

Behinderungsspezifische Merkmale:

- Art der Beeinträchtigung (körperlich, psychisch)
- Ursache der Beeinträchtigung (Unfall oder Krankheit, Geburtsgebrechen)
- Beeinträchtigung des Bewegungsapparates (ja, nein)

Institutionelle Merkmale:

- Kantonale IV-Stelle (Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Luzern, Genf)

erhalten, mit dem Alter verändert.⁴ Die obere Linie zeigt die geschätzten Wahrscheinlichkeiten für eine Person, welche eine berufliche Massnahme absolvieren wollte. Die untere Linie zeigt die Wahrscheinlichkeiten für diese Personen, wenn sie keine berufliche Massnahme absolvieren wollte. Es gilt dabei zu berücksichtigen, dass die Motivation für eine berufliche Massnahme unter anderem mit dem Verlauf der gesundheitlichen Beeinträchtigung und den Erfahrungen der Invalidenversicherung zusammenhängen kann. In **Abbildung 2** ist deutlich zu erkennen, dass die Wahrscheinlichkeiten für die Einleitung einer beruflichen Massnahme mit steigendem Alter abnimmt. Betrachtet man die Situation für eine 40-jährige Person, welche nicht für eine berufliche Massnahme motiviert ist, liegt die Wahrscheinlichkeit, dass eine berufliche Massnahme eingeleitet wird,

bei etwa 46 %. Das heisst, dass diese Person auf Grund der berechneten Wahrscheinlichkeit eher keine berufliche Massnahme absolvieren wird. Ist dieselbe Person jedoch für eine Massnahme motiviert, liegt die entsprechende Wahrscheinlichkeit mit 40 Jahren bei 86 %. Das bedeutet, dass diese Person mit ziemlich hoher Wahrscheinlichkeit eine berufliche Massnahme absolvieren wird. Ist eine Person motiviert für eine Massnahme, nimmt zwar die Wahrscheinlichkeit, dass eine solche zugesprochen wird, mit steigendem Alter ebenfalls ab, fällt aber insgesamt nur knapp unter 60 %.

Interessanterweise konnten zwischen den Merkmalen Geschlecht respektive Nationalität und der Wahrscheinlichkeit für die Einleitung einer beruflichen Massnahmen keine Zusammenhänge nachgewiesen werden. Auch bei den kantonalen IV-Stellen konnten keine Differenzen bezüglich der Einleitung von beruflichen Massnahmen festgestellt werden.

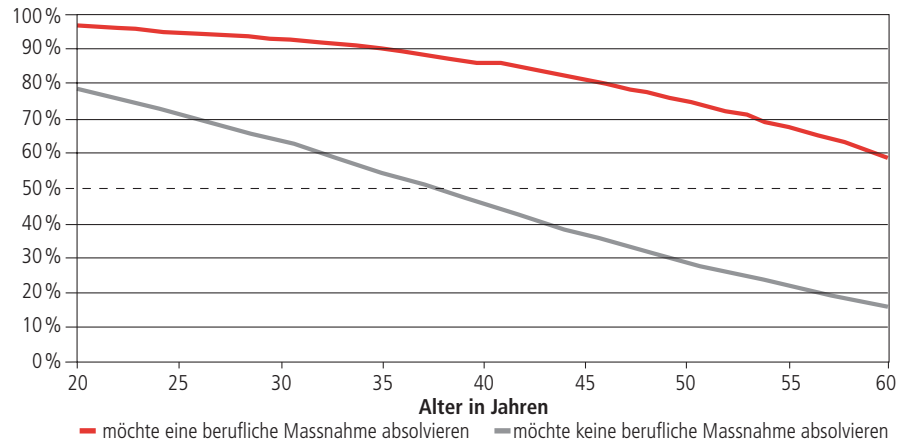
Formale und informelle Zuweisungskriterien der kantonalen IV-Stellen?

Mit qualitativen Interviews wurde in der Folge untersucht, ob die kantonalen IV-Stellen über formale oder informelle Kriterien bei der Prüfung und Zuweisung von beruflichen Massnahmen verfügen. Im Rahmen der Interviews bei den kantonalen IV-Stellen haben alle Befragten betont, dass jeder Fall individuell beurteilt werden muss und keine allgemein gültigen Regeln bezüglich Zuweisungskriterien bestehen. Dennoch wurde von den Befragten

4 Bei der fiktiv ausgewählten Person wurden die folgenden Kriterien angenommen (starke körperlicher Belastung am Arbeitsplatz und psychische Beeinträchtigung). Dies ist notwendig, weil zur statistischen Berechnung der Wahrscheinlichkeiten die Ausprägungen aller relevanten Kriterien definiert sein müssen.

Wahrscheinlichkeit für die Einleitung einer beruflichen Massnahme nach Alter

2



Quelle: Datenpool santésuisse/Auswertung Obsan

bestätigt, dass das Alter und die Motivation in die Abklärungen einfließen. Die quantitativen Ergebnisse können dadurch bestätigt werden. Auch für das Ergebnis, dass bei psychisch Beeinträchtigten eher berufliche Massnahmen eingeleitet werden als bei einer anderen Beeinträchtigung, können die Interviews zumindest tendenziell eine Erklärung liefern. Nach Angaben der Interviewten sind bei Personen mit einer psychischen Beeinträchtigung die Erfolgchancen hinsichtlich einer beruflichen Integration oft weniger eindeutig. Dies führt dazu, dass berufliche Massnahmen im Sinne von Integrationsversuchen eingeleitet werden.

Wird die Einleitung von beruflichen Massnahmen differenziert nach Art der einzelnen Massnahmen betrachtet, ergeben sich folgende Befunde:

- Bei der Einleitung von Umschulungen und Berufsberatungen konnten Differenzen zwischen den kantonalen IV-Stellen festgestellt werden. Aus den qualitativen Interviews ergeben sich für diesen Befund keine schlüssigen Erklärungen.
- Bei der Einleitung von Umschulungen hat sich gezeigt, dass mit zunehmender Zahl der bisherigen

Ausbildungsjahre einer versicherten Person die Wahrscheinlichkeit zunimmt, dass eine Umschulung eingeleitet wird. Da eine Umschulung auf einer Ausbildung basiert, erstaunt dieser Befund nicht. Dies wird auch durch die Aussagen der interviewten Personen auf den kantonalen IV-Stellen bestätigt, welche in der Praxis oft feststellen müssen, dass der schulische Hintergrund von Versicherten den Anforderungen für eine Umschulung nicht genügt.

- Ist die Ursache der gesundheitlichen Beeinträchtigung Folge eines Unfalls oder einer Krankheit, hat die versicherte Person ebenfalls eine höhere Wahrscheinlichkeit, eine Umschulung zu absolvieren als eine Person mit einer Beeinträchtigung in Folge eines Geburtsgebrechens. Dies hängt damit zusammen, dass bei einem Geburtsgebrechen bereits die Erstausbildung beziehungsweise die erstmalige berufliche Ausbildung von der Invalidenversicherung übernommen wird. Da sich Geburtsgebrechen häufig durch einen stabilen Beeinträchtigungszustand charakterisieren, kommt es in diesem Bereich weniger häufig zu einer Umschulung.

Welche Merkmale beeinflussen die Wirksamkeit von beruflichen Massnahmen?

Betrachtet man die Erwerbssituation der befragten Personen vor und nach dem Kontakt mit der Invalidenversicherung, lässt sich feststellen, dass Personen mit einer beruflichen Massnahme der Invalidenversicherung häufiger erwerbstätig sind als Personen, welche keine berufliche Massnahmen absolviert haben. Dieser Befund deutet darauf hin, dass bei Personen mit beruflichen Massnahmen in geringerem Masse eine berufliche Desintegration erfolgt. Aussagen zur Wirkung von beruflichen Massnahmen müssen jedoch die Effekte auf die Rentensituation berücksichtigen. Aus diesem Grund wurde im Rahmen der Studie eine berufliche Massnahme als wirksam definiert, wenn die befragten Personen im Anschluss an die berufliche Massnahme *keine ganze IV-Rente* beziehen. Dieses Kriterium entspricht der Definition bei der Wirkungsmessung durch das Bundesamt für Sozialversicherung.⁵ Die berufliche Massnahme gilt somit auch als erfolgreich, wenn im Anschluss an die berufliche Massnahme von der Invalidenversicherung eine viertel oder eine halbe Rente zugesprochen wurde. Zur Analyse der Einflüsse auf die Rentensituation wurden im Wesentlichen die in Abbildung 1 aufgeführten Kriterien sowie die Information berücksichtigt, ob eine berufliche Massnahme eingeleitet worden ist oder nicht.

Bezüglich der Wirkung von beruflichen Massnahmen konnte nachgewiesen werden, dass die Einleitung einer beruflichen Massnahme einen positiven Einfluss auf die Rentensituation hat. Im Vergleich zu den übrigen Merkmalen wie das Alter, die kantonalen IV-Stellen oder die Art der Beeinträchtigung ist aber die Bedeutung der beruflichen Massnahmen weniger wichtig. Mit zunehmendem Alter sinkt die Chance, keine ganze IV-Rente zu bezie-

hen. Für Personen, welche eine Beeinträchtigung des Bewegungsapparates aufweisen, liegt die Wahrscheinlichkeit, keine ganze IV-Rente zu erhalten, höher als für Personen mit einer anderen körperlichen Beeinträchtigung. Für alle übrigen personen-, berufs- und behinderungsspezifischen Merkmale konnten keine signifikanten Einflüsse auf die Rentensituation festgestellt werden. Vergleicht man den Einfluss der kantonalen IV-Stellen auf das Erfolgskriterium, keine ganze IV-Rente zu erhalten, zeigten sich Differenzen zwischen den IV-Stellen. Es konnte nachgewiesen werden, dass Personen im Kontakt mit der IV-Stelle des Kantons Luzern eine bedeutend grössere Wahrscheinlichkeit haben, keine ganze IV-Rente zu beziehen, als Personen im Kontakt mit der IV-Stelle des Kantons Basel-Landschaft. Am kleinsten ist die Wahrscheinlichkeit, keine ganze IV-Rente zu erhalten, im Kanton Basel-Stadt. Da für den Kanton Genf lediglich «positive» Entscheide bezüglich der Kriterien Renten und berufliche Massnahmen zur Verfügung gestanden haben, wurde der Kanton Genf aus dieser Analyse ausgeschlossen.

Der unterschiedliche Einfluss der kantonalen IV-Stellen bezüglich der Rentensituation konnte mit den qualitativen Interviews nicht befriedigend erklärt werden. Es darf aber nicht vergessen werden, dass bei der Umsetzung einer beruflichen Massnahme weitere Akteure und Institutionen beteiligt sind, deren Einfluss in dieser Analyse nicht berücksichtigt worden ist.

Fazit

Ausgehend von der eingangs erwähnten Fragestellung können die folgenden Erkenntnisse festgehalten werden:

1. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die bisher statistisch nicht erfassten IV-internen Einglieder-

ungsmassnahmen eine quantitativ erhebliche Bedeutung an allen Eingliederungsangeboten haben.

2. Es zeigt sich weiter, dass bestimmte Merkmale die Einleitung von beruflichen Massnahmen beeinflussen. Es sind dies in erster Linie die Motivation der betroffenen Personen, eine berufliche Massnahme absolvieren zu wollen, und das Alter. Aber auch eine starke körperliche Belastung am Arbeitsplatz oder eine psychische Beeinträchtigung erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass eine berufliche Massnahme eingeleitet wird.
3. Weiter konnte nachgewiesen werden, dass der Einsatz von beruflichen Massnahmen die berufliche Eingliederung positiv beeinflusst. Das Alter, die kantonale IV-Stelle sowie die Tatsache einer körperlichen Beeinträchtigung sind Faktoren, welche die Rentensituation jedoch stärker bestimmen als der Einsatz einer beruflichen Massnahme.

Einzig das Merkmal Alter beeinflusst sowohl die Einleitung als auch die Wirksamkeit von beruflichen Massnahmen. Für alle anderen Merkmale konnte kein erklärender Zusammenhang zwischen Einleitung und Wirksamkeit festgestellt werden. Diese Resultate legen Überlegungen nahe, dass die Einleitungspraxis für berufliche Massnahmen eine Selektion darstellt, die nur zum Teil durch den tatsächlichen Erfolg gerechtfertigt wird. Wie das Alter zeigt, werden zwar bezüglich der untersuchten Merkmale im Hinblick auf die Rentenwirksamkeit «richtige» Selektionsentscheide vorgenommen. Die Untersuchung weist jedoch ebenfalls darauf hin, dass auch bei Personengruppen, bei denen eher weniger berufliche Massnahmen eingeleitet wurden, diese durchaus erfolgversprechend sein könnten.

Oliver Bieri, lic. phil. I, Interface Institut für Politikstudien, Luzern.
E-Mail: bieri@interface-politikstudien.ch

Cornelia Furrer, lic.ès sc.pol., Interface Institut für Politikstudien, Luzern.
E-Mail: furrer@interface-politikstudien.ch

⁵ Vgl. Buri M. (2000): Wirksamkeit beruflicher Massnahmen der Invalidenversicherung, Soziale Sicherheit 6/2000, S. 327–330.