

Zehn Jahre IIZ

Enge Strukturen behindern die Umsetzung

Die soziale Sicherung ist in der Schweiz komplex aufgebaut. Betroffene und Fachleute sind deshalb bisweilen überfordert. Mit institutionsübergreifenden Projekten wird versucht, die Koordination zu verbessern. Die erhoffte Wirkung tritt nur teilweise ein.

Von Eva Nadai. Sie ist Dozentin an der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz.

– Die aktuelle Sozialpolitik setzt auf berufliche Eingliederung. Arbeitslosenversicherung (ALV), Invalidenversicherung (IV) und Sozialhilfe sollen selbst Menschen mit mehrfachen Problemen in den Arbeitsmarkt integrieren. Diese bilden im Wesentlichen die Zielgruppe für Kooperationsprojekte, die unter dem Namen interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) in allen Kantonen aufgebaut wurden. In einer ethnografischen Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz wurden zwei derartige Modelle über einen Zeitraum von zwei Jahren untersucht. Die Forschung umfasste teilnehmende Beobachtung in den beiden Projekten und in den zuweisenden Stellen (Sozialdienst, RAV, IV-Stelle).

In der Praxis wird IIZ sehr unterschiedlich interpretiert und umgesetzt. Bei der Zielgruppe der interinstitutionellen Zusammenarbeit sind – wie es der Name sagt – viele Institutionen involviert und vielschichtige Probleme vorhanden. Die Projekte beschränken sich meistens auf ALV, IV und Sozialhilfe und konzentrieren sich auf die Aspekte Arbeit und Gesundheit. Probleme, die darüber hinausreichen, werden insoweit behandelt, als sie die Frage der Integration in den Arbeitsmarkt tangieren. Weitere Organisationen und Fachleute können deshalb punktuell beteiligt sein.

Organisationsformen

Das Verständnis der Zusammenarbeit prägt die Organisationsformen. Man kann das Ziel der Eingliederung in den Vordergrund stellen und entsprechendes Expertenwissen bündeln. So funktioniert das

eine der untersuchten Projekte. Es wurde eine eigene Fachstelle mit festem Personal eingerichtet, an die Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe, der ALV und der IV zur beruflichen Eingliederung überwiesen werden. Die Fachstelle nimmt den zuweisenden Institutionen sozusagen die Problemfälle ab, eine direkte Kooperation zwischen den Stellen entfällt. Der Nachteil dieses Modells sind neue Schnittstellen und Zuständigkeitsfragen.

Das andere Projekt fokussiert auf effizientere Leistungskoordination durch Vernetzung und bringt Mitarbeitende verschiedener Stellen in Case-Teams mit wechselnder Besetzung zusammen beziehungsweise in einem festen Team, das anhand von Akten über mögliche IIZ-Fälle

entscheidet. Das erhöht zwar den Koordinationsaufwand, es bringt aber das Konzept und Know-how über IIZ einem breiteren Personenkreis nahe.

Tendenz zu Standardisierung

IIZ will Doppelspurigkeiten vermeiden und Eingliederungsprozesse beschleunigen. Das gelingt nur ansatzweise. Angesichts diffuser Problemlagen und unklarer institutioneller Zuständigkeiten nehmen Abklärungen breiten Raum ein. In erster Linie geht es um die Feststellung von Arbeitsfähigkeit, die allerdings nie präzise bestimmt werden kann. Zudem erfordern dynamische Fallverläufe die fortlaufende Revision von Assessments und Massnahmen. Folglich verzögert sich die Fallbearbeitung, weil mehrfach Abklärungen vorgenommen werden oder weil man zum Beispiel IV-Bescheide abwartet, um weitere Interventionen planen zu können.

Die ausgedehnten Abklärungen führen nicht zu entsprechend passgenauen Massnahmen. Da das Ziel (Beendigung des Sozialleistungsbezugs durch Integration in den Arbeitsmarkt) von Beginn weg gesetzt und das Repertoire an Qualifizierungs- und Beschäftigungsmassnahmen begrenzt ist, tendieren die Integrationspläne zu Standardisierung.

Massnahmen sind zudem an die Finanzierbarkeit gebunden, die von den jeweiligen institutionellen Regelungen abhängt. Deshalb kann im individuellen Fall nicht kompromisslos von Bedürfnissen ausgegangen werden. Pointiert gesagt wird eher der Fall den Massnahmen angepasst als die Massnahmen dem Fall.



Trotz interinstitutioneller Zusammenarbeit kommt es in der Praxis zu Drehtüreffekten.

Weil die Institutionen unter dem Druck stehen, Kosten zu sparen und ihre Klientinnen und Klienten in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sind Massnahmen primär auf die Ablösung ausgerichtet. Deshalb wird kurzfristig auf die nächste anstehende Möglichkeit oder auf ein neu auftauchendes Problem reagiert. Mittel- oder langfristige Ziele werden hintangestellt – vor allem dann, wenn sich für eine Klientin eine Arbeitsgelegenheit ergibt. In solchen Situationen werden beispielsweise Qualifizierungspläne fallen gelassen oder gesundheitliche Einschränkungen ignoriert, selbst wenn es sich bloss um eine befristete oder prekäre Beschäftigung handelt.

Neue Drehtüren entstehen

Paradoxerweise verstärkt das manchmal den Drehtüreffekt, den man mit IIZ beseitigen will. Um die materielle Existenz der Klienten zu sichern, organisieren die Fachleute weitere Unterstützungsleistungen. So wurden Arbeitslose nach der Aussteuerung in Beschäftigungsprogramme der Sozialhilfe platziert, um neue Taggeldansprüche zu erarbeiten. Die Folgen können eine Verlängerung der Ämterkarriere beziehungsweise eine Verstärkung des Drehtüreffekts sein. Mit der jüngsten Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes kann über Beschäftigungsprogramme allerdings keine neue Rahmenfrist mehr generiert werden.

IIZ verfolgt ein doppeltes Ziel: Einsparungen durch effizientere Kooperation und die effektivere Integration von Erwerbslosen mit Mehrfachproblemen. Eine Evaluation im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen weist nach, dass IIZ-MAMAC keine höhere Integrationsrate erreicht (MAMAC = Medizinisch arbeitsmarktliches Assessment und Case Management). Die Studie gibt auch zu bedenken, dass aufgrund der kleinen Fallzahlen bei den Gesamtkosten der sozialen Sicherung nur geringe Einsparungen möglich sind.

Qualitativ erzielt IIZ jedoch positive Effekte. In den untersuchten Projekten funktioniert die Zusammenarbeit im Allgemeinen gut. Kooperation ist zu einer gewissen Selbstverständlichkeit geworden, auch bei Fällen ausserhalb von IIZ. Fast alle interviewten Klientinnen und Klienten schätzen die intensive Unterstützung. Sie halten IIZ aber dann für nutzlos, wenn sie nicht zur beruflichen Eingliederung führt. Dass IIZ im bestehenden institutionellen Rahmen eingerichtet werden musste, setzt strukturelle Grenzen.

Institutionelle Grenzen

Erstens führt die sozialpolitische Ausrichtung auf Arbeitsintegration zu einer gewissen Konkurrenz der Institutionen. Diese neigen weiterhin dazu, sich gegenseitig Fälle zuzuschieben, um Kosten zu

Institutionen neigen dazu, sich gegenseitig Fälle zuzuschieben.

sparen. Zudem sind parallele Strukturen zu IIZ geschaffen worden, so vor allem bei der Früherfassung und Frühintervention in den IV-Stellen.

Zweitens sind alle Unterstützungsprozesse und Massnahmen an die zeitlichen Limiten und rechtlichen Regelungen der beteiligten Institutionen gebunden. Abklärungs-, Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmassnahmen sind davon abhängig, ob ein Klient bei der ALV, der IV oder der Sozialhilfe anspruchsberechtigt ist. Besteht kein Anspruch mehr, fallen Unterstützungsmöglichkeiten weg und Fälle müssen auch ohne Lösung abgeschlossen oder an die überweisende Stelle zurückgeschickt werden.

Drittens überwinden IIZ-Projekte zwar gewisse Zusammenarbeitshürden zwischen den Trägerinstitutionen. Sie schaffen aber neue Schnittstellen und entsprechenden Abstimmungsbedarf

zwischen den zuweisenden Stellen und denen, die die Fälle bearbeiten. Wenn IIZ bezüglich beteiligter Stellen und behandelter Probleme eng gefasst wird, bleibt die Unterstützung nach wie vor unkoordiniert.

Im heutigen System der sozialen Sicherung stösst IIZ an Grenzen. Vor diesem Hintergrund werden weitergehende Alternativen diskutiert wie etwa das Konzept einer einzigen «Pforte» oder das radikale Modell einer ursachenunabhängigen Einheitsversicherung für Erwerbsausfälle (AEV). Da diese Alternativen kurzfristig politisch kaum zu realisieren sind, sind pragmatische Weiterentwicklungen von IIZ nötig.

Verbesserungsvorschläge

Der ursprüngliche IIZ-Gedanke, von den Fällen auszugehen, nicht von den Zuständigkeiten, liesse sich durch drei Massnahmen stärken. Erstens ein von der ALV, IV oder Sozialhilfe unabhängiges Case Management, das einen Klienten durchgängig begleitet und seine Interessen vertritt. Zweitens die Schaffung eines gemeinsamen Pools zur Finanzierung von Massnahmen im Rahmen von IIZ, um der Tendenz zur Kostenverlagerung zwischen den Institutionen entgegenzuwirken. Weil sich Menschen mit komplexen Problemen nicht in ein Schema pressen lassen, müsste die interinstitutionelle Zusammenarbeit drittens hinsichtlich beteiligter Stellen, Selektionskriterien und der Dauer der Begleitung flexibler gehandhabt werden. –

.....
Nadai, E., Canonica, A., Koch, M., *Interinstitutionelle Zusammenarbeit im System der sozialen Sicherung*, Schlussbericht, FHNW, 2010.