

Evaluation des Pilotprojekts „XtraJobs“

Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV)

Luzern, den 10. Dezember 2010

Dr. Oliver Bieri (Projektleitung)
bieri@interface-politikstudien.ch

Mirjam Inauen (Projektmitarbeit)
inauen@interface-politikstudien.ch

Prof. Dr. Andreas Balthasar (Qualitätssicherung)
balthasar@interface-politikstudien.ch

 INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	III
RESUME	VII
1 AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNG	I
2 VORGEHENSWEISE	3
3 BEURTEILUNG DER KONZEPTION	5
3.1 Beschreibung des Konzepts von „XtraJobs“	5
3.2 Beurteilung der konzipierten Prozesse	8
3.3 „XtraJobs“ als Ergänzung	8
3.4 Beurteilung der Anreize von „XtraJobs“	9
3.5 Fazit: Beurteilung der Konzeption	10
4 DER VOLLZUG VON „XTRAJOBS“	13
4.1 Kommunikation und Information	13
4.2 Beschreibung des Vollzugs	14
4.3 Beurteilung durch die Akteure	17
4.4 Fazit: Gesamtbeurteilung des Vollzugs	20
5 DIE WIRKUNGEN VON „XTRAJOBS“	23
5.1 Outputs und Wirkungen	23
5.2 Kosten und Nutzen	26
5.3 Fazit: Beurteilung der Wirkungen	30
6 EMPFEHLUNGEN	33
Empfehlung 1: Weiterführung von „XtraJobs“ mit Anpassungen	33
Empfehlung 2: Klärung der Rolle der IV-Stellen	33
Empfehlung 3: Information über „XtraJobs“ Intensivieren	34
Empfehlung 4: Finanzierung stärker an Eingliederungserfolg koppeln	34
Empfehlung 5: Stärkung des Projektmanagements und Anpassung des Reportings	34

7	RECOMMANDATIONS	37
	Recommandation No 1 : Maintien d' „XtraJobs“ après modifications	37
	Recommandation No 2 : Définition du rôle des offices AI	37
	Recommandation No 3 : Mieux diffuser les informations sur „XtraJobs“	38
	Recommandation No 4 : Subordonner davantage le financement au succès des efforts de réadaptation	38
	Recommandation No 5 : Améliorer la gestion du project et modifier le système de Rapport	38
	ANHANG: LISTE DER INTERVIEWTEN PERSONEN	41
	IMPRESSUM	43

ZUSAMMENFASSUNG

Ausgangslage

Mit der 5. IV-Revision hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) die Möglichkeit erhalten, Pilotversuche zu bewilligen, um die Entwicklung der Invalidenversicherung (IV) im Sinn des Leitsatzes „Eingliederung vor Rente“ zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund hat sich das Geschäftsfeld Invalidenversicherung des BSV zusammen mit dem Schweizerischen Arbeitgeberverband und dem Schweizerischen Gewerbeverband am Projekt „Job-Passerelle“ beteiligt. Dieses Projekt wurde im Vorfeld der Abstimmung über die 5. IV-Revision im Jahr 2007 auf die Initiative des Luzerner Nationalrats Otto Ineichen aufgebaut. Nachdem sich der Mitinitiant aus dem Projekt zurückgezogen hatte, hat das BSV das Projekt breiter abgestützt und unter dem Namen „XtraJobs“ im April 2008 neu lanciert. Ausgangspunkt von „XtraJobs“ ist die Tatsache, dass Arbeitgebende die Anstellung von Personen mit Behinderung oft als risikobehaftet beurteilen. Um dieses Anstellungshindernis zu beseitigen, werden interessierte Menschen mit Behinderung von spezialisierten Personalvermittlungsorganisationen befristet eingestellt und geeigneten Unternehmen zur Verfügung gestellt. Zusätzlich werden den Unternehmen und den Menschen mit Behinderung Beratung und Coaching angeboten. Die Invalidenversicherung übernimmt während der befristeten Einstellung die mit der Behinderung verbundenen Kosten für die Prämien der beruflichen Vorsorge und die Krankentaggeldversicherung sowie die Kosten für das Coaching und die Beratung.

Fragestellung

Im Zentrum der Evaluation von „XtraJobs“ steht die Frage, ob und in welcher Weise es sich lohnt, den Personalverleih dauernd in das System der Invalidenversicherung zu integrieren. Damit diese Frage beantwortet werden kann, haben wir die Konzeption, den Vollzug, die Wirkungen sowie das Kosten-Nutzen-Verhältnis von „XtraJobs“ untersucht und bewertet.

Vorgehen

Die Evaluation von „XtraJobs“ basiert auf fünf empirischen Grundlagen. Nach dem Studium der verfügbaren Dokumente haben wir mit 27 Personen verschiedene Aspekte von „XtraJobs“ besprochen. Neben den Verantwortlichen des BSV, haben wir mit Personen gesprochen, die sich bei den Personalverleihorganisationen mit „XtraJobs“ beschäftigen. Schliesslich haben wir mit vierzehn Vertreterinnen und Vertretern von kantonalen IV-Stellen und zwei Vertretern von Arbeitgeberorganisationen ein Gespräch geführt. Ergänzend dazu haben wir die Erfahrungen der Arbeitgebenden mittels zwanzig telefonischer Interviews berücksichtigt. Damit Aussagen zu den Leistungen sowie zum Kosten-Nutzen-Verhältnis des Personalverleihs möglich sind, haben wir die vorhandenen Reportingdaten und die bisher angefallenen Projektkosten ausgewertet.

Beurteilung der Konzeption

„XtraJobs“ ist im Prinzip konzeptionell geeignet, die angestrebten Projektziele zu erreichen. Die Massnahme ergänzt die bestehenden Massnahmen der IV in wirkungsvoller Weise, indem Personen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung über ein Anstellungs-

verhältnis beschäftigt werden können, ohne dass sich für die Arbeitgebenden erhebliche finanzielle, arbeitsrechtliche oder sozialversicherungsrechtliche Risiken ergeben.

In der vorliegenden Form ist „XtraJobs“ jedoch mit drei konzeptionellen Schwachstellen behaftet:

- Erstens ist „XtraJobs“ im Konzept als Instrument für Arbeitgebende angedacht. Die Arbeitgebenden haben die ihnen zugedachte Rolle jedoch nicht übernommen. Im Nachhinein lässt sich feststellen, dass es illusorisch war, anzunehmen, dass der Anstoss zur temporären Anstellung von Menschen mit Behinderung von den Arbeitgebenden ausgehen soll. Viel realistischer ist es anzunehmen, dass die Initiative von IV-Stellen oder von Personalverleihorganisationen ergriffen wird.
- Zweitens ist die Rolle der kantonalen IV-Stellen im Konzept von „XtraJobs“ ungenügend geklärt. Folge dieser konzeptionellen Schwäche sind Doppelspurigkeiten zwischen den Abklärungen der kantonalen IV-Stellen zur Festlegung der Eingliederungsstrategie und den Assessments der Personalverleihorganisationen. „XtraJobs“ kann nur wirksam sein, wenn die IV-Stellen stärker integriert werden.
- Drittens thematisieren die konzeptionellen Grundlagen von „XtraJobs“ die Eigeninteressen der Personalverleihorganisationen ungenügend. Konzeptionell nicht geklärt wurde nämlich, wie sichergestellt werden kann, dass die finanziellen Interessen der Organisationen und die konzeptionellen Vorgaben des BSV sowohl bei der Selektion von unterstützten Personen wie auch bei der Definition der Beratungsstrategie übereinstimmen.

Beurteilung des Vollzugs

Die Analyse des Vollzugs hat gezeigt, dass der Zugang zu „XtraJobs“ selten über die gemäss Konzept geplanten Wege verläuft. Einerseits übernehmen die Unternehmen nicht wie vorgesehen eine aktive Rolle, sondern nutzen den Personalverleih vorwiegend dann, wenn konkrete Anfragen von Personalverleihorganisationen oder IV-Stellen vorliegen. Andererseits konnten auch die kantonalen IV-Stellen bisher nicht genügend in die Umsetzung einbezogen werden.

Ein zentrales Ergebnis der Evaluation ist die Erkenntnis, dass das Projekt bei den Arbeitgebenden und den Eingliederungsverantwortlichen der kantonalen IV-Stellen wenig bekannt ist. Obwohl über verschiedene Kanäle und Institutionen Informationen zum Personalverleih verbreitet worden sind, haben die eingeleiteten Massnahmen im Bereich der Information und Kommunikation kaum Wirkung gezeigt. Insbesondere fehlen Informationen und Broschüren des Bundesamts beziehungsweise der Invalidenversicherung, welche den offiziellen Charakter von „XtraJobs“ darlegen. Es fehlt auch eine Grundlage für die kantonalen IV-Stellen, welche dem für die Eingliederung zuständigen Personal die Funktionsweise, die Prozesse, die rechtlichen Aspekte und die Ansprechpartner/-innen des Personalverleihs dokumentiert.

Die Personalverleihorganisationen sind mit den organisatorischen Abläufen des Pilotprojekts grundsätzlich zufrieden. Als Problembereiche bei der Umsetzung werden die geringe aktive Beteiligung der Unternehmen und der kantonalen IV-Stellen erwähnt. Die Beurteilung der Umsetzung durch die IV-Stellen ist sehr unterschiedlich. Die Ver-

verantwortlichen von IV-Stellen mit Erfahrungen zu „XtraJobs“ beurteilen den Personalverleih als wichtige Ergänzung zu den bestehenden Instrumenten der Invalidenversicherung. Sie weisen aber zum Teil auf Doppelspurigkeiten zwischen ihnen und den Personalverleihorganisationen bei der Fallführung hin. Die Verantwortlichen der anderen IV Stellen sind der Ansicht, dass der Personalverleih nach dem Ende des Pilotversuchs nicht weitergeführt werden sollte, weil es seit der 5. Revision des Invalidenversicherungsgesetzes genügend alternative Instrumente gibt.

Beurteilung der Wirkungen

Seit dem Projektbeginn im Jahr 2007 wurden bis Mitte 2009 von den Personalverleihorganisationen 143 Dossiers eröffnet. Diese Anzahl liegt deutlich unter den Erwartungen bei Projektbeginn. Aus diesen 143 Dossiers haben sich 87 Personalverleihverträge und 29 erfolgreiche Eingliederungen ergeben. Zwar ist die Zahl der Personalverleihverträge gering geblieben, wo sie aber zustande gekommen sind, haben sie zum erwarteten Anteil zu Eingliederungen geführt. Kritischer muss dagegen die Effizienz (Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen) von „XtraJobs“ bewertet werden. Die angefallenen Projektkosten belaufen sich für den Zeitraum vom Herbst 2007 bis Mitte 2009 auf rund 4,75 Millionen Franken. Setzt man die Projektkosten in Bezug zu den 143 bearbeiteten Dossiers, ergeben sich durchschnittliche Kosten von 33'300 Franken pro Dossier. Diese Kosten müssen als hoch bezeichnet werden. Die Ursache dafür liegt bei den Aufwendungen der Personalverleihorganisationen, welche für die Akquisition und Betreuung der Dossiers anfallen. Die Daten zur Wirkungsentfaltung zeigen einige Differenzen zwischen den einzelnen Personalverleihorganisationen. Ob es sich dabei um unterschiedliche Strategien bei der Selektion der Fälle handelt oder lediglich um Unterschiede bei der statistischen Erfassung der Dossiers, kann jedoch auf Grund der vorhandenen Informationen und Daten nicht beantwortet werden. Ebenso fehlen Daten, welche die Kosten der einzelnen Personalverleihorganisationen ins Verhältnis zu den erbrachten Leistungen setzen lassen. Die Frage nach der unterschiedlichen Wirksamkeit und Effizienz der verschiedenen Zugänge der Personalverleihorganisationen kann daher gegenwärtig nicht beantwortet werden.

Empfehlung

Aus der Sicht der Evaluation hat „XtraJobs“ das Potential, um eine wirkungsvolle Ergänzung zu den bestehenden Massnahmen der IV zu bilden. Damit „XtraJobs“ dieses Potential ausschöpfen kann, sind aber verschiedene konzeptionelle und operative Anpassungen notwendig. Diese betreffen insbesondere die Information über „XtraJobs“, deren Integration in die Massnahmenpalette der kantonalen IV-Stellen sowie den Finanzierungsmodus der Personalverleihorganisationen. Zusätzlich empfehlen wir dem BSV, die Aktivitäten rund um den Personalverleih intensiver zu begleiten und mit Unterstützung eines aussagekräftigen Reportings wirkungsorientierter zu steuern.

RESUME

Rappel des faits

La 5^e révision de l'AI a donné à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) la faculté d'autoriser des projets pilotes destinés à développer l'assurance-invalidité (AI) en application du principe „La réadaptation prime la rente“. C'est dans ce contexte que le domaine Assurance-invalidité de l'OFAS a participé au projet « Job Passerelle » avec l'Union patronale suisse et l'Union suisse des arts et métiers. Ce projet a vu le jour avant la votation sur la 5^e révision de l'AI en 2007 à l'initiative du conseiller national lucernois Otto Ineichen. Après le retrait de celui-ci, l'OFAS a cherché davantage d'appuis pour ce projet et l'a relancé en avril 2008 sous le nom d'„XtraJobs“. Ce projet se fonde sur un constat : les employeurs jugent souvent risqué d'engager des personnes handicapées. Afin de lever cet obstacle, des agences de location de services spécialisées embauchent des personnes handicapées pour une durée déterminée et les placent dans des entreprises appropriées. Ces agences fournissent aussi aux employeurs et aux personnes handicapées des conseils et un coaching. Pendant la durée du contrat, l'assurance-invalidité prend à sa charge tant les coûts liés au handicap pour les primes de la prévoyance professionnelle et pour les indemnités journalières en cas de maladie que les coûts occasionnés par les prestations de conseil et de coaching.

Question

La présente évaluation d'„XtraJobs“ vise à déterminer s'il est souhaitable d'intégrer de manière permanente la location de services dans le système de l'assurance-invalidité et, si oui, de quelle façon. Dans ce but, nous avons analysé et jugé la conception, la mise en œuvre, l'impact et le rapport coûts/bénéfice du projet „XtraJobs“.

Procédure

L'évaluation d'„XtraJobs“ se fonde sur cinq bases empiriques. Après l'étude des documents disponibles, nous avons abordé divers aspects d'„XtraJobs“ avec 27 personnes. Nous avons ainsi rencontré les responsables de l'OFAS, des gestionnaires du projet „XtraJobs“ dans les agences de location de services, quatorze représentants des offices AI et deux membres d'organisations patronales. Pour compléter ces informations, nous avons recueilli les expériences de vingt employeurs lors d'entretiens téléphoniques. Nous avons finalement analysé les données statistiques à notre disposition et les frais déjà consentis pour ce projet dans le but de pouvoir nous prononcer sur les prestations et sur le rapport coût/bénéfice.

Evaluation de la conception

En principe, le projet „XtraJobs“ est conçu de sorte à atteindre ses objectifs. Cette prestation complète en effet efficacement l'arsenal de mesures existant de l'AI, puisqu'elle favorise, en ayant recours à l'embauche, l'occupation de personnes atteintes dans leur santé, sans que leur employeur n'ait à courir de grands risques d'ordre financier, ou liés au droit du travail ou à celui des assurances sociales.

Dans sa forme actuelle, „XtraJobs“ présente cependant trois vices de conception :

- D’abord, c’est un instrument destiné aux employeurs. Or, ceux-ci n’ont pas joué le rôle qui leur était dévolu. A posteriori, nous constatons qu’il était illusoire de laisser l’initiative d’engager temporairement des personnes handicapées aux employeurs. Il est bien plus réaliste de supposer que cette initiative appartient aux offices AI ou aux agences de location de services.
- Ensuite, le concept d’„XtraJobs“ ne définit pas avec suffisamment de clarté le rôle des offices AI cantonaux. L’instruction réalisée par les offices AI pour déterminer la stratégie de réadaptation et les évaluations des agences de location de services font ainsi double emploi. L’efficacité d’„XtraJobs“ dépend par conséquent d’une meilleure intégration des offices AI.
- Enfin, les bases conceptuelles d’„XtraJobs“ ne précisent pas assez les intérêts des agences de location de services. En particulier, elles n’indiquent pas comment il est possible de faire concorder les intérêts financiers de ces agences avec les consignes de l’OFAS sur le contenu, tant lors de la sélection des bénéficiaires que lors de la définition de la stratégie de conseil.

Evaluation de la mise en œuvre

L’analyse de la mise en œuvre montre que l’accès aux prestations d’„XtraJobs“ s’effectue rarement par les canaux prévus dans le projet. D’une part, les entreprises n’assument pas le rôle actif qui leur était attribué et ont principalement recours à la location de services lorsqu’elles reçoivent des demandes concrètes des agences de location de services ou des offices AI. D’autre part, les offices AI n’ont pas été suffisamment associés à la mise en œuvre du projet.

Les employeurs et les responsables de la réadaptation auprès des offices AI ne connaissent guère le projet – et c’est là une des principales conclusions de notre évaluation. En dépit de la diffusion d’informations sur la location de services par le biais de plusieurs canaux et institutions, les mesures d’information et de communication n’ont guère eu d’effet. Nous constatons en particulier l’absence de brochures de l’OFAS ou de l’AI qui attestent le caractère officiel d’„XtraJobs“. Il manque aussi un document de base adressé aux offices AI cantonaux qui présente aux responsables de la réadaptation le fonctionnement, les processus, les aspects juridiques et les personnes de contact des agences de location de services.

Si les agences de location de services se déclarent pour l’essentiel satisfaites des processus du projet pilote, elles déplorent néanmoins la faible participation des entreprises et des offices AI. Ces derniers portent sur la mise en œuvre d’„XtraJobs“ un jugement très différencié. Les responsables des offices AI qui ont fait l’expérience du projet estiment ainsi que la location de services complète de façon judicieuse les autres instruments de l’assurance-invalidité. Dans certains cas, ils ajoutent néanmoins que la gestion des cas des agences de location de services fait double emploi avec la leur. Quant aux responsables des autres offices AI, ils sont d’avis qu’il ne faut pas maintenir la location de services à l’échéance du projet pilote, étant donné qu’il existe suffisamment d’autres instruments depuis la 5^e révision.

Evaluation des effets

Entre le lancement du projet en 2007 et la mi-2009, les agences de location de services ont ouvert 143 dossiers, soit nettement moins que les objectifs visés au début du projet. Ces 143 dossiers ont abouti à 87 contrats de location de services et à 29 réinsertions réussies. Si le nombre de contrats de location de services est resté faible, la part de ces dossiers qui se traduisent par une réinsertion est toutefois conforme aux attentes. L'efficacité (soit le rapport entre les coûts et l'utilité) appelle en revanche un jugement plus critique. Pour la période qui va de l'automne 2007 à la mi-2009, le projet totalise des coûts de 4,75 millions de francs environ. Si nous divisons cette somme par le nombre de dossiers traités, nous obtenons un coût moyen par dossier de 33 300 francs, ce qui est élevé. Ces coûts sont imputables aux dépenses que les agences de location de services consentent pour la prospection et le suivi des dossiers. Les données relatives à l'efficacité varient légèrement d'une agence à l'autre. Toutefois, les informations à notre disposition ne nous permettent pas de savoir s'il s'agit de différences dans la stratégie mise en œuvre pour sélectionner les dossiers ou simplement de différences dans la saisie statistique des dossiers. Nous ne possédons pas non plus de données qui permettraient de comparer les coûts des agences de location de services aux prestations fournies. Dès lors, nous ne pouvons apporter actuellement de réponse à la question de l'efficacité et de l'efficacité des diverses approches des agences de location de services.

Recommandation

Les évaluateurs estiment que „XtraJobs“ a le potentiel nécessaire pour compléter avec efficacité les mesures actuelles de l'AI. Toutefois, pour que „XtraJobs“ puisse exploiter pleinement ce potentiel, il y a lieu d'effectuer diverses modifications tant sur le contenu que sur le déroulement. Il s'agit en particulier des mesures d'information concernant le projet, de son intégration dans la palette de prestations des offices AI cantonaux et du mode de financement des agences de location de services. Nous recommandons en outre à l'OFAS de procéder à un suivi plus rapproché des activités en lien avec la location de services et d'assurer un pilotage axé davantage sur les effets en mettant en place un système de rapport fournissant des données précises.

I AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNG

Mit der 5. IV-Revision hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) die Möglichkeit erhalten, Pilotversuche zu bewilligen, um die Entwicklung der Invalidenversicherung (IV) im Sinn des Leitsatzes „Eingliederung vor Rente“ zu unterstützen. Die in diesem Zusammenhang unterstützten Aktivitäten können über das Bundesgesetz betreffend die Invalidenversicherung hinausgehen, müssen aber dazu beitragen, die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen zu fördern (Art. 68^{quater} IVG). Vor diesem Hintergrund hat sich das Geschäftsfeld Invalidenversicherung des BSV zusammen mit dem Schweizerischen Arbeitgeberverband und dem Schweizerischen Gewerbeverband am Projekt „Job-Passerelle“ beteiligt. Dieses Projekt wurde im Vorfeld der Abstimmung über die 5. IV-Revision im Jahr 2007 auf die Initiative des Luzerner Nationalrats Otto Ineichen aufgebaut. Nachdem sich der Mitinitiant aus dem Projekt zurückgezogen hatte, hat das BSV das Projekt breiter abgestützt und unter dem Namen „XtraJobs“ im April 2008 neu lanciert. Ausgangspunkt von „XtraJobs“ ist die Tatsache, dass Arbeitgebende die Anstellung von Personen mit Behinderung oft als risikobehaftet beurteilen. Um dieses Anstellungshindernis zu beseitigen, werden interessierte Menschen mit Behinderung von spezialisierten Personalvermittlungsorganisationen eingestellt und interessierten Unternehmen zur Verfügung gestellt. Zusätzlich werden den Unternehmen und den Menschen mit Behinderung Beratung und Coaching angeboten. Die Invalidenversicherung übernimmt während der befristeten Einstellung die mit der Behinderung verbundenen Kosten für die Prämien der beruflichen Vorsorge und die Krankentaggeldversicherung sowie die Kosten für das Coaching und die Beratung.

Für die IV und das BSV ist „XtraJobs“ ein wichtiges Pilotprojekt hinsichtlich der Neuausrichtung der Invalidenversicherung zu einer Eingliederungsversicherung. Das Projekt erlaubt es, mit dem Personalverleih ein besonderes Modell für Anreize zur Einstellung von Menschen mit Behinderung bei den Arbeitgebenden zu erproben. Wie alle Pilotprojekte der IV wird auch „XtraJobs“ umfassend evaluiert. Dabei steht die Frage im Zentrum, ob der Personalverleih, wie er von „XtraJobs“ erprobt wird, eine Eingliederungsmassnahme darstellt, die – in der vorliegenden oder in adaptierter Form – in die ordentliche Gesetzgebung übernommen werden soll. Offen ist insbesondere, ob der Personalverleih, wie er von „XtraJobs“ unterstützt wird, eine zweckmässige und wirkungsvolle Ergänzung zu den bestehenden und in den letzten Jahren stark ausgebauten Arbeitsvermittlungen der IV-Stellen ist.

Daraus ergeben sich die folgenden Detailfragen:

1. Wie ist die *Konzeption* des Projektsystems von „XtraJobs“ zu beurteilen?
2. Wie kann die *Umsetzung* von „XtraJobs“ beurteilt werden?
3. Wie können die *Wirkungen* von „XtraJobs“ bezüglich der Eingliederung von Personen mit Behinderung und die finanziellen Auswirkungen beurteilt werden?
4. Welche *Empfehlungen* und Entwicklungsmöglichkeiten lassen sich für die Verantwortlichen von „XtraJobs“ ableiten?

Die Evaluation von „XtraJobs“ basiert auf insgesamt fünf empirischen Grundlagen:

1. Zuerst haben wir alle Dokumente zu „XtraJobs“ studiert, welche uns die Verantwortlichen des BSV zur Verfügung gestellt haben. Es sind dies vorwiegend interne Konzepte und Informationen zum Projekt. Ergänzend dazu haben wir uns mit den gesetzlichen Grundlagen, welche für „XtraJobs“ relevant sind, auseinandergesetzt.
2. In einer Reihe von leitfadengestützten Interviews haben wir insgesamt mit 27 Personen verschiedene Aspekte von „XtraJobs“ besprochen. Zwei Gespräche haben wir mit Verantwortlichen des BSV und ein Gespräch mit der externen wissenschaftlichen Begleiterin des Projektes geführt. Acht Gespräche wurden mit Personen geführt, welche bei den Personalverleihorganisationen im Rahmen von „XtraJobs“ tätig sind. Schliesslich haben wir mit 14 Vertreterinnen und Vertretern von kantonalen IV-Stellen und zwei Vertretern von Arbeitgeberorganisationen gesprochen. Eine Liste mit den interviewten Personen befindet sich im Anhang.
3. In einem weiteren Arbeitsschritt haben wir mit 21 Personalverantwortlichen von verschiedenen Unternehmungen telefonische Interviews geführt. Elf Interviews beziehen sich auf Personalverantwortliche, welche im Rahmen des Personalverleihs mit „XtraJobs“ Menschen mit Behinderung eingestellt haben. Weitere zehn Interviews wurden mit Personalverantwortlichen geführt, welche sich nicht an „XtraJobs“ beteiligt haben.
4. Zusätzlich haben wir die Reportingdaten, welche die Personalverleihorganisationen zuhanden des BSV erstellen, für die Analyse aufbereitet und ausgewertet.
5. Schliesslich haben wir auf der Basis der bisher angefallenen Projektkosten und den durch „XtraJobs“ in den Arbeitsmarkt integrierten Personen eine Kosten-Nutzen-Analyse erstellt.

Im Zusammenhang mit der Beurteilung der Konzeption von „XtraJobs“ stellen sich die folgenden drei Fragen:

1. Sind die konzipierten Zugänge von „XtraJobs“ dazu geeignet, die Projektziele zu erreichen?
2. Ergänzt „XtraJobs“ die bestehenden Instrumente zur Arbeitsvermittlung der Invalidenversicherung in sinnvoller Art und Weise?
3. Enthält die Konzeption von „XtraJobs“ die richtigen Anreize für die beteiligten Akteure?

Bevor wir in separaten Abschnitten auf die einzelnen Fragen eingehen, beschreiben wir unter Abschnitt 3.1 das Konzept von „XtraJobs“. Das Kapitel schliesst mit der Beurteilung der Konzeption (vgl. Abschnitt 3.5).

3.1 BESCHREIBUNG DES KONZEPTS VON „XTRAJOBS“

„XtraJobs“ ist als befristeter Pilotversuch gemäss Artikel 68^{quater} des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) ausgestaltet und kann daher von den Bestimmungen dieses Gesetzes abweichen. Weil die vollständige Konzeption von „XtraJobs“ in keinem offiziell veröffentlichten Dokument zu finden ist, mussten wir für die Zusammenstellung der konzeptionellen Grundlagen auf verschiedene interne Dokumente des BSV sowie auf die im Internet verfügbaren Informationen zurückgreifen.¹

3.1.1 DIE AKTEURE UND IHRE ROLLEN

Der Personalverleih mit „XtraJobs“ funktioniert grundsätzlich wie eine herkömmliche Stellenvermittlung für Temporärarbeit. Die Dauer des Personalverleihs ist jedoch auf ein Jahr beschränkt. Die Konzeption von „XtraJobs“ geht davon aus, dass Unternehmen und behinderte Mitarbeitende im Rahmen des Personalverleihs nach einem Jahr einschätzen können, ob die Zusammenarbeit funktioniert und das Arbeitsverhältnis in eine Festanstellung überführt werden kann. Gemäss den Projektbeschreibungen von „XtraJobs“ sind folgende Akteure und Aufgaben vorgesehen:

¹ Vgl. für Informationen:

Kurzbeschreibung zu „XtraJobs“: <<http://www.bsv.admin.ch/themen/iv/00023/01763/index.html?lang=de>> (besucht am 29. September 2009);

Pressemitteilung vom 1. April 2008: <<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/de/18030>> (besucht am 29. September 2009);

Homepage zu „XtraJobs“: <<http://www.xtrajobs.ch/seiten/deutsch/>> (besucht am 1. Oktober 2009);

Initiative „Job-Passerelle“, Points à concrétiser par l'OFAS (Fua/Mev, 30.08.07), internes Dokument des BSV;

Projektbeschreibung „XtraJobs“ (Mev, 06.05.2008), internes Dokumente des BSV;

Rahmenbedingungen/Grundlagen der Initiative „Job-Passerelle“ (Mev, 01.05.07), internes Dokument des BSV.

- Die *Arbeitgebenden* beschäftigen Personen mit Behinderung in ihrem Unternehmen und entschädigen die Personalverleihagentur für die von der Person mit Behinderung erbrachten Leistungen.
- Die *Person mit Behinderung* arbeitet im Unternehmen und erhält von der Personalverleihorganisation einen Lohn für ihre Arbeitsleistung.
- Die *Personalverleihorganisation* stellt nach einem vorgängigen Assessment die Person mit Behinderung ein und bezahlt deren Lohn und die Sozialleistungen. Sie unterstützt sowohl die Arbeitnehmenden als auch die Unternehmen durch professionelles Coaching und Beratung.
- Die *kantonale IV-Stelle* sind im Rahmen von „XtraJobs“ Anlaufstelle für Unternehmen, welche Interesse am Personalverleih haben, aber noch keinen Arbeitnehmer beziehungsweise keine Arbeitnehmerin für eine Stellenbesetzung via Personalverleih gefunden haben.
- Die *Invalidenversicherung* deckt während der befristeten Einstellung die behinderungsbedingten Mehrkosten, namentlich die Prämien erhöhungen für Krankentaggeld und berufliche Vorsorge, sowie die Kosten für das Coaching, die Beratung und das Assessment. Das BSV hat dazu mit den Personalverleihorganisationen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen, welche die Leistungen und die Entschädigung definieren.

3.1.2 DIE ZUGÄNGE ZU „XTRAJOBS“

In Darstellung D 3.1 sind die Prozesse von „XtraJobs“ schematisch dargestellt. Aus dieser Darstellung wird ersichtlich, dass konzeptionell drei Zugangsmöglichkeiten zum Personalverleih vorgesehen sind:

- **1. Zugang:** Wenn ein Unternehmen bereits über einen geeigneten Arbeitnehmer oder eine geeignete Arbeitnehmerin verfügt, welche das Unternehmen über den Personalverleih einstellen möchte, kann es sich direkt an eine der beteiligten Personalverleihorganisationen wenden. Diese klärt dann im Rahmen eines Assessments ab, ob die Person mit Behinderung für die Teilnahme am Projekt geeignet ist und ob die Bedingungen für eine Teilnahme an „XtraJobs“ erfüllt sind (vgl. Abschnitt 3.1.3). Darauf werden von der Personalverleihagentur die vertraglichen Bedingungen geregelt und die Person mit Behinderung nimmt ihre Erwerbstätigkeit beim Unternehmen auf.
- **2. Zugang:** Unternehmen, welche Interesse an einer Teilnahme am Personalverleih haben, aber keinen geeigneten Arbeitnehmer oder keine geeignete Arbeitnehmerin kennen, wenden sich an die zuständige kantonale IV-Stelle. Das gilt auch dann, wenn eine Unternehmung eine geeignete Person in Aussicht hat, aber nicht genau weiss, welche Art der Unterstützung sie für eine Integration braucht. Die kantonale IV-Stelle kann dann der Unternehmung abhängig vom Bedarf verschiedene Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung vorschlagen, unter anderem den Personalverleih mit „XtraJobs“.
- **3. Zugang:** Durch die Vermittlungsaktivitäten der Personalverleihorganisationen ergibt sich ein dritter Zugang zum Personalverleih. Seit dem 1. Juli 2009 werden die Personalverleihorganisationen auch für die Vermittlungstätigkeit zwischen Un-

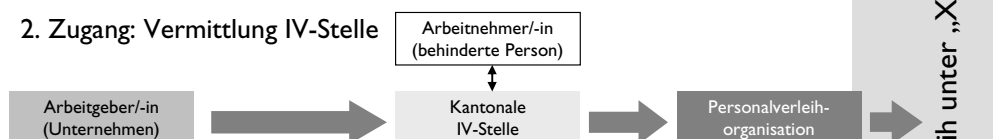
ternehmen und geeigneten Arbeitnehmern oder Arbeitnehmerinnen speziell entschädigt.

D 3.1: Prozesse von „XtraJobs“

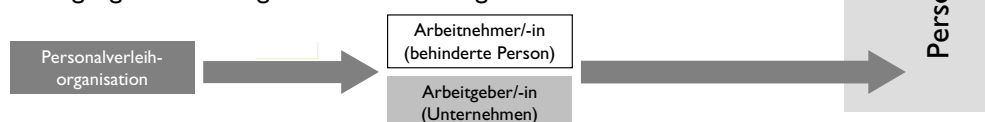
1. Zugang: ohne Vermittlung



2. Zugang: Vermittlung IV-Stelle



3. Zugang: Vermittlung Personalverleihorganisation



Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an die Prozessbeschreibungen unter:

<<http://www.xtrajobs.ch/downloads/via1-d.pdf>> und <<http://www.xtrajobs.ch/downloads/via2-d.pdf>>.

3.1.3 DAS ZIELPUBLIKUM VON „XTRAJOBS“

Bei der Definition der Zielgruppe von „XtraJobs“ orientiert sich das BSV an den Kriterien, welche für die Früherfassung und die Frühintervention gelten. Zur Zielgruppe von „XtraJobs“ zählen Personen, die aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung und der damit verbundenen Reduktion der Arbeitsfähigkeit Schwierigkeiten haben, sich in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren und dadurch ein plausibles Invaliditätsrisiko aufweisen. Sie müssen die folgenden fünf Bedingungen erfüllen, damit sie für den Personalverleih mit „XtraJobs“ zugelassen sind:²

1. Die Person muss seit mindestens einem Monat zu 50 Prozent arbeitsunfähig sein.
2. Die Person muss ein nachvollziehbares Invaliditätsrisiko aufweisen.
3. Die Person muss nachvollziehbar in den ersten Arbeitsmarkt integrierbar sein. Dies bedeutet, dass sie aufgrund ihres allgemeinen Gesundheitszustands ausreichend integrationswillig und integrationsfähig ist.
4. Die Person muss einverstanden sein, ihre Tätigkeit über den Personalverleih abzuwickeln.
5. Die Person darf in den letzten zwölf Monaten vor Abschluss des Personalverleihvertrags mit einem Unternehmen nicht im selben Unternehmen gearbeitet haben.

² Initiative „Job-Passerelle“, Points à concrétiser par l'OFAS (Fua/Mev, 30.08.07) internes Dokument des BSV und Projektbeschreibung „XtraJobs“ (Mev, 06.05.2008), internes Dokument des BSV.

Auch darf sie keine Erwerbsersatzentschädigung bezogen haben, die aus dem Vertrag mit dem betroffenen Unternehmen hervorgehen.

Die Personalverleihorganisationen sind dafür verantwortlich, dass die aufgeführten Bedingungen anhand eines vom BSV zur Verfügung gestellten Fragebogens überprüft werden.

3.2 BEURTEILUNG DER KONZIPIERTEN PROZESSE

In diesem Abschnitt gehen wir der Frage nach, ob die konzipierten Prozesse von „XtraJobs“ geeignet sind, damit das Ziel des Projekts erreicht werden kann.

Wie in Darstellung D 3.1 gezeigt wird, sind verschiedene Zugänge zu „XtraJobs“ geplant worden. Welcher dieser Zugänge am häufigsten genutzt wird und am meisten zum Projekterfolg beiträgt, wird sich bei der Analyse des Vollzugs zeigen. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass bei den ersten beiden Zugängen zu „XtraJobs“ von einer aktiven Rolle der Unternehmen ausgegangen wird. Beim zweiten Zugang kommt zusätzlich den IV-Stellen eine wichtige Rolle zu. Es ist daher anzunehmen, dass der Projekterfolg massgeblich vom Verhalten der Unternehmen und den kantonalen IV-Stellen abhängig ist. Diesen Sachverhalt haben auch die Verantwortlichen des BSV erkannt und die Leistungsverträge auf den 1. Juli 2009 dahingehend angepasst, dass alle Personalverleihorganisationen explizit im Bereich der Vermittlung tätig sein können und für die entsprechenden Bemühungen entschädigt werden.

3.3 „XTRAJOBS“ ALS ERGÄNZUNG

Es stellt sich weiter die Frage, ob der Personalverleih im Rahmen von „XtraJobs“ mit den bereits bestehenden Instrumenten der Invalidenversicherung im Bereich der Früherkennung und Frühintervention sowie den bestehenden beruflichen Massnahmen vereinbar ist und diese in sinnvoller Art und Weise ergänzt.

Diese Fragen haben wir mit den Verantwortlichen der kantonalen IV-Stellen diskutiert. Aus den Gesprächen ging hervor, dass keine grundsätzlichen Probleme der Vereinbarkeit von „XtraJobs“ mit den bestehenden Instrumenten der Invalidenversicherung erkennbar sind. Kritisiert wurden jedoch mögliche Doppelspurigkeiten bei den Abklärungen der IV-Stellen zur Festlegung der Eingliederungsstrategie und den Assessments der Personalverleihorganisationen. Die befragten Verantwortlichen der kantonalen IV-Stellen legen diesbezüglich Wert darauf, dass die Festlegung der Eingliederungsstrategie Teil der Prozesse ist, für welche die kantonalen IV-Stellen verantwortlich sind. Ob es allerdings „XtraJobs“ als zusätzliches Instrument der Invalidenversicherung braucht, wurde unterschiedlich beurteilt. Während rund die Hälfte der Befragten im Personalverleih mit „XtraJobs“ einen zusätzlichen Nutzen erkennen, sind die restlichen Befragten der Ansicht, dass es das Instrument des Personalverleihs nicht braucht, weil es für Arbeitgebende und Versicherte attraktivere beziehungsweise kostengünstigere Leistungen als der Personalverleih gibt. Im Kanton Schwyz wird argumentiert, dass das von der dortigen IV Stelle lancierte Projekt mit Testarbeitsplätzen für Personen mit einem

Anspruch auf Taggelder der Invalidenversicherung ähnlich funktioniere.³ Dabei gilt es anzumerken, dass die Verantwortlichen von IV-Stellen, die Erfahrungen mit „Xtra-Jobs“ gemacht haben, den Nutzen des Personalverleihs deutlich positiver bewerten.

3.4 BEURTEILUNG DER ANREIZE VON „XTRAJOBS“

In diesem Abschnitt untersuchen wir die Anreize der beiden wichtigsten Akteure, sich an „XtraJobs“ zu beteiligen. Zuerst gehen wir auf die Arbeitgebenden und dann auf die Personalverleihorganisationen ein.

3.4.1 ANREIZE FÜR DIE UNTERNEHMEN

Bei der Planung von „XtraJobs“ hat die Reduktion der Risiken für die Arbeitgebenden im Zentrum gestanden. Deshalb hat man versucht, erkennbare Risiken so gut wie möglich abzusichern. Neben der Einschätzung der Leistungsfähigkeit ist auch der Betreuungsaufwand von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung für die Unternehmen schwierig einzuschätzen. Dies gilt insbesondere bei psychischen Erkrankungen, bei denen der Verlauf der Krankheit und der Gesundheitszustand nur schwierig prognostiziert werden können. Weil beim Personalverleih ein Lohn gezahlt wird, entsteht im rechtlichen Sinn ein Arbeitsverhältnis. Dadurch müssen die Vorgaben des Obligationenrechts und des Bundesgesetzes über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih eingehalten werden.⁴ Damit verbunden, ergibt sich für die Unternehmen eine Reihe von arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Risiken, welche zu höheren Kosten führen können. Es sind dies einerseits die Finanzierung der BVG-Prämienhöhung bedingt durch das erhöhte Invaliditätsrisiko der vom Personalverleih beschäftigten Versicherten. Andererseits können höhere Krankentaggeldprämien der vom Taggeldversicherer aufgrund von Vorbehalten nicht gedeckten Krankheitsrisiken eine Rolle spielen. Durch die Möglichkeit der Kündigung während des Verleihs, der Beteiligung an den behinderungsbedingten Mehrkosten und die bei Bedarf gewährten Unterstützungen des Coachings und der Beratung durch die Personalverleihorganisationen können die Risiken für die Unternehmen massgebend reduziert werden. Dieser Ansicht sind auch die beiden interviewten Vertreter der Arbeitgeberverbände sowie die telefonisch kontaktierten Firmen.

Für den Personalverleih im Rahmen von „XtraJobs“ kann festgehalten werden, dass er gemäss geltendem Recht eine der wenigen Möglichkeiten darstellt, Personen über eine Massnahme der Invalidenversicherung zu beschäftigen, ohne dass sich für die Arbeitgebenden erhebliche arbeitsrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Risiken ergeben.

3.4.2 ANREIZE FÜR DIE PERSONALVERLEIHER

Die Personalverleihorganisationen werden für ihren Aufwand über Leistungsvereinbarungen mit dem BSV abgegolten. In der ersten Projektphase, welche vom 1. September 2007 bis Ende 2008 gedauert hat, wurden die Personalverleihorganisationen unabhän-

³ Vgl. <http://www.aksz.ch/cgi-bin/dokumente/onlineschalter/000274_Testarbeitsplaetze_A5.pdf> (besucht am 19. Oktober 2009)

⁴ Vgl. Obligationenrecht, Zehnter Titel: Der Arbeitsvertrag, Art. 319 ff sowie Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG).

gig von der Anzahl der bearbeiteten Dossiers für den Personalverleih entschädigt. Bei der Erneuerung der Leistungsvereinbarungen haben die Verantwortlichen des BSV eine Änderung vorgenommen und sind von der Inputfinanzierung zur leistungsorientierten Finanzierung übergegangen. Seit dem 1. August 2008 erfolgt die Finanzierung der Personalverleihorganisationen auf der Grundlage der ausgewiesenen Leistungen pro Dossier. Diese Regelung gilt seit dem 1. Januar 2009 für alle Personalverleihorganisationen. Die pro Person möglichen Leistungskomponenten wie Assessment, Standortbestimmung, Coaching usw. sind modular aufgebaut und dürfen inklusive den administrativen Kosten, dem Aufwand für das Marketing und den behinderungsbedingten Mehrkosten für die Krankentaggelder und die berufliche Vorsorge 16'500 Franken nicht überschreiten. Aufgrund der Leistungsvereinbarung mit dem BSV und den Zugangsmöglichkeiten von „XtraJobs“ besteht für die Personalverleihorganisationen ein Interesse, Dossiers mit Personen zu eröffnen, welche die Kriterien für den Personalverleih erfüllen (vgl. Abschnitt 3.1.3). Dabei gilt zu berücksichtigen, dass die Beurteilung der Zugangskriterien weitgehend durch die Personalverleihorganisationen selbst erfolgt. Für einmal eröffnete Dossiers besteht zudem ein Anreiz die verrechenbaren Dienstleistungen pro Dossier zu gewissen Teilen auszuschöpfen. Wie sich dieser Anreiz in Bezug auf die Projektziele der Integration in den ersten Arbeitsmarkt und die Verhinderung von IV-Renten auswirkt, untersuchen wir im Kapitel 5.

3.5 FAZIT: BEURTEILUNG DER KONZEPTION

Für die Beurteilung der Konzeption von „XtraJobs“ nehmen wir an dieser Stelle Bezug auf die eingangs erwähnten Fragen.

Eignung der konzipierten Zugänge

Im Konzept ist „XtraJobs“ in erster Linie als Instrument für Unternehmen angedacht. Die Verantwortlichen in den Firmen haben die ihnen zugeordnete Rolle jedoch nicht übernommen. Im Nachhinein lässt sich feststellen, dass es illusorisch war, anzunehmen, dass der Anstoss zur temporären Anstellung von Menschen mit Behinderung von den Unternehmen ausgehen soll. Viel realistischer ist es anzunehmen, dass die Initiative von kantonalen IV-Stellen oder von Personalverleihorganisationen ergriffen wird.

Unklare Rolle der kantonalen IV-Stellen

Der Personalverleih mit „XtraJobs“ stellt vor dem Hintergrund der geltenden rechtlichen Grundlagen eine wichtige Möglichkeit dar, Personen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung über ein Anstellungsverhältnis zu beschäftigen, ohne dass sich für die Unternehmen erhebliche finanzielle, arbeitsrechtliche oder sozialversicherungsrechtliche Risiken ergeben. Konzeptionell ist der Personalverleih daher geeignet, die bestehenden Instrumente der Invalidenversicherung zu ergänzen. Allerdings ist die Rolle der kantonalen IV-Stellen im Konzept von „XtraJobs“ ungenügend geklärt. Folge dieser konzeptionellen Schwäche sind mögliche Doppelspurigkeiten zwischen den Abklärungen der kantonalen IV-Stellen zur Festlegung der Eingliederungsstrategie und den Assessments der Personalverleihorganisationen.

Anreize für die beteiligten Akteure

Während die inputorientierte Finanzierung der Personalverleihorganisationen für den Aufbau des Projekts nachvollziehbar ist, ist der Wechsel hin zur leistungsorientierten Finanzierung in der zweiten Projektphase positiv zu bewerten. Es stellt sich aber die Frage, ob die Beurteilung der Zugangskriterien durch die Personalverleihorganisationen vor dem Hintergrund der eigenen finanziellen Interessen immer gemäss den konzeptionellen Vorgaben des BSV erfolgt. Dies betrifft einerseits die Auswahl der Personen für den Personalverleih (Selektion) und andererseits die Strategie der Vermittlung. So kann sich eine direkte Vermittlung aus Sicht der Personalverleihorganisation weniger lohnen, als wenn über das entsprechende Dossier diverse Beratungs- und Vermittlungsleistungen abgerechnet werden können.

Nachdem wir im vorangehenden Kapitel die Konzeption von „XtraJobs“ untersucht haben, wenden wir uns nun der Umsetzung von „XtraJobs“ zu. In diesem Zusammenhang stehen die folgenden Fragen im Fokus:

1. Reichen die eingeleiteten Massnahmen im Bereich der Information und der Kommunikation aus, damit das Projekt erfolgreich umgesetzt werden kann?
2. Wie wird die Projektidee von „XtraJobs“ umgesetzt?
3. Wie sind die Abläufe und die Organisation zwischen den Akteuren zu bewerten?

Zuerst gehen wir in Abschnitt 4.1 auf die Frage der Informations- und Kommunikationsaktivitäten ein. Danach beschreiben wir unter 4.2 den Vollzug von „XtraJobs“ und legen unter 4.3 dar, wie die einzelnen Akteure den Vollzug von „XtraJobs“ beurteilen. Das Kapitel schliesst mit einer Gesamtbeurteilung des Vollzugs.

4.1 KOMMUNIKATION UND INFORMATION

Die Informations- und Kommunikationsaktivitäten zu „XtraJobs“ lassen sich in die folgenden drei Phasen zusammenfassen:

- Als der Personalverleih noch unter dem Label von „Job-Passerelle“ geführt wurde, haben die Verantwortlichen des Bundesamtes für Sozialversicherungen im Jahr 2007 zwei Treffen mit einer Projektgruppe organisiert. In dieser Gruppe wirkten neben Verantwortlichen des Bundesamtes, Verantwortliche von IV-Stellen, Vertretungen der Personalverleihorganisationen sowie Repräsentanten des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes und des Schweizerischen Gewerbeverbandes mit. Seit der Namensänderung des Personalverleihs von „Job-Passerelle“ zu „XtraJobs“ beziehungsweise dem Rückzug von Nationalrat Otto Ineichen aus dem Projekt im Frühjahr 2008 hat es keine Koordinations- oder Informationssitzungen im Kreis der ursprünglichen Projektgruppe mehr gegeben.
- Die Aktivitäten des Bundesamtes haben sich in der Folge auf die Kommunikation des neuen Namens in einer Pressemitteilung, die Aufschaltung einer kurzen Beschreibung des Projekts auf einer offiziellen Seite des Bundesamtes sowie die Erstellung einer separaten Homepage konzentriert.⁵ Dazu gilt anzufügen, dass diese Homepage in einem eigenen Design erscheint, welches nicht erkennen lässt, dass „XtraJobs“ ein Projekt der Invalidenversicherung ist.

⁵ Vgl. Kurzbeschreibung zu „XtraJobs“: <<http://www.bsv.admin.ch/themen/iv/00023/01763/index.html?lang=de>> (besucht am 29. September 2009),

Pressemitteilung vom 1. April 2008: <<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/de/18030>> (besucht am 29. September 2009),

Homepage zu „XtraJobs“: <<http://www.xtrajobs.ch/seiten/deutsch/>> (besucht am 1. Oktober 2009).

- Die weiteren Marketingaktivitäten wurden mit finanzieller Unterstützung des BSV durch die Personalverleihorganisationen initiiert. Es sind dies eine Broschüre, welche die Stiftung Profil entwickelt hat, sowie verschiedene Informationen zu „XtraJobs“ auf den Internetseiten der Personalverleihorganisationen.⁶ Weiter haben die Personalverleihorganisationen bei Unternehmen und bei den IV-Stellen mittels verschiedener Massnahmen wie „Unternehmerfrühstücke“, persönlichen Kontakten und Informationsstände an Tagungen auf „XtraJobs“ aufmerksam gemacht. Nicht glücklich ist in diesem Zusammenhang, dass nicht alle Personalverleihorganisationen das Projekt unter dem Namen „XtraJobs“ kommuniziert haben.⁷

Die Verantwortlichen der Personalverleihorganisationen hätten sich gemäss Interviewaussagen bezüglich Kommunikation und Marketing mehr Unterstützung vom BSV gewünscht. Die Kommunikations- und Marketingaktivitäten von „XtraJobs“ sind nach Ansicht der Personalverleihorganisationen eine wichtige Ursache für die geringe Bekanntheit von „XtraJobs“ bei den kantonalen IV-Stellen und den Unternehmen. Diese Einschätzung wird durch unsere Analysen bestätigt:

- Bei den kontaktierten IV-Stellen kennt man das Projekt „XtraJobs“ zwar auf der Führungsebene. Auf der Stufe der Eingliederungsverantwortlichen und bei den für die Vermittlung zuständigen Personen ist „XtraJobs“ nur teilweise bekannt.
- Von zehn zufällig ausgewählten Firmen, welche sich auf der von Nationalrat Otto Ineichen am 7. Mai 2007 publizierte Liste von Unternehmen befanden, welche das Projekt „Job-Passerelle“ unterstützt haben, konnte sich rund die Hälfte an den Namen „Job-Passerelle“ erinnern. Den Namen „XtraJobs“ hat dagegen keiner der kontaktierten Personalverantwortlichen gekannt. Die Anzahl der befragten Unternehmen ist allerdings zu klein, um daraus eine generelle Aussage zur Bekanntheit von „XtraJobs“ abzuleiten.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Informations- und Kommunikationsaktivitäten nach der Namensänderung des Personalverleihs auf tiefem Niveau und mit geringer Intensität weitergeführt worden sind. Vor allem fehlt es an einer systematischen Information der kantonalen IV-Stellen mit offiziell verbindlichen Angaben zu den Rahmenbedingungen von „XtraJobs“.

4.2 BESCHREIBUNG DES VOLLZUGS

Die Kernorganisation von „XtraJobs“ wurde durch das Bundesamt für Sozialversicherungen sowie durch die beiden Stiftungen IPT (Intégration pour tous) und Profil – Arbeit & Handicap gebildet, welche seit Projektbeginn über Leistungsvereinbarungen mit

⁶ Vgl. Broschüre Profil: <<http://www.profil.proinfimis.ch/download/XtraJobs.pdf>> (besucht am 29. September 2009),
Homepage von Profil: <<http://www.profil.proinfimis.ch/services.php?sub=5>> (besucht am 29. September 2009),
Homepage von IPT: <<http://www.fondation-ipt.ch/CMS/default.asp?ID=1749&Language=DE>> (besucht am 29. September 2009),
Homepage von PersPec: <http://www.PersPec.ch/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=95> (besucht am 29. September 2009).

⁷ IPT verbreitet „XtraJobs“ unter dem Namen „IPT Tempo+“.

dem BSV verfügen. Zusätzlich wurde mit PersPec Partners AG im April 2008 eine weitere Organisation für den Personalverleih im Projekt aktiv.

4.2.1 ZUGÄNGE ZU „XTRAJOBS“

Im Zusammenhang mit der Umsetzung von „XtraJobs“ ist es von Interesse, ob die Dossiers der zu vermittelnden Personen über die in der Konzeption geplanten Zugänge zu den Personalverleihorganisationen gelangen. Damit diese Frage beantwortet werden kann, haben wir die Reportingdaten ausgewertet, welche die Personalverleihorganisationen seit Beginn ihrer Aktivitäten zu „XtraJobs“ bis zum 30. Juli 2009 erhoben haben. Aus Darstellung D 4.1 wird ersichtlich, dass von insgesamt 143 eröffneten Dossiers 19 (13,3%) über Kontakte mit den kantonalen IV-Stellen zustande gekommen sind. Während 22 Dossiers (15,4%) aufgrund der Kontakte von Unternehmen eröffnet worden sind, haben sich die Versicherten selber lediglich in drei Fällen (2,1%) an eine Personalverleihorganisation gewandt. Die Mehrheit der Zugänge zu „XtraJobs“ ist jedoch über andere Stellen (69,2%) erfolgt. Es handelt sich um Zubringer, die im Reporting nicht weiter differenziert erfasst werden. Aus den Gesprächen mit den Personalverleihorganisationen geht hervor, dass es sich dabei einerseits um Zugänge von regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) sowie kommunalen Sozialdiensten handelt. Andererseits werden unter dieser Rubrik auch Zugänge diverser Krankenversicherer und der SUVA erfasst, welche den Personalverleihorganisationen Dossiers im Rahmen von Case-Management-Aktivitäten zustellen. Vereinzelt finden sich auch Ärzte und Psychiater, welche den Personalverleihorganisationen Patientinnen und Patienten melden. Insgesamt zeigt sich, dass die Mehrheit der Dossiers nicht über die vorgesehenen Zugänge zu „XtraJobs“ kam. Vor allem die Unternehmen werden ihrer gemäss Konzeption geplanten aktiven Rolle nicht gerecht. Aber auch die geringe Beteiligung der kantonalen IV-Stellen war nicht erwartet worden.

D 4.1: Zugang zu „XtraJobs“ nach Personalverleihorganisation, Anzahl Dossiers

Personalverleihorganisation	Versicherte Person	IV-Stelle	Unternehmen	Andere Stelle	Total der Dossiers
Profil	0	15	7	4	26
IPT	2	3	6	48	59
PersPec	1	1	9	47	58
<i>Total (N=143)</i>	3	19	22	99	143
<i>In Prozent (100%)</i>	2,1%	13,3%	15,4%	69,2%	100,0%

Quelle: Reporting BSV, Stand 30. Juni 2009, eigene Berechnungen.

Ausgehend von Darstellung D 4.1 zeigen sich zwischen den einzelnen Personalverleihorganisationen folgende Differenzen:

- Während IPT und PersPec 59 beziehungsweise 58 Dossiers zu „XtraJobs“ eröffnet haben, wurden von Profil bis Mitte des Jahres 2009 26 Dossiers bearbeitet.
- Während die Dossiers von Profil zu grossen Teilen aus Kontakten mit den kantonalen IV-Stellen stammen, sind bei IPT und PersPec vorwiegend „andere Stellen“

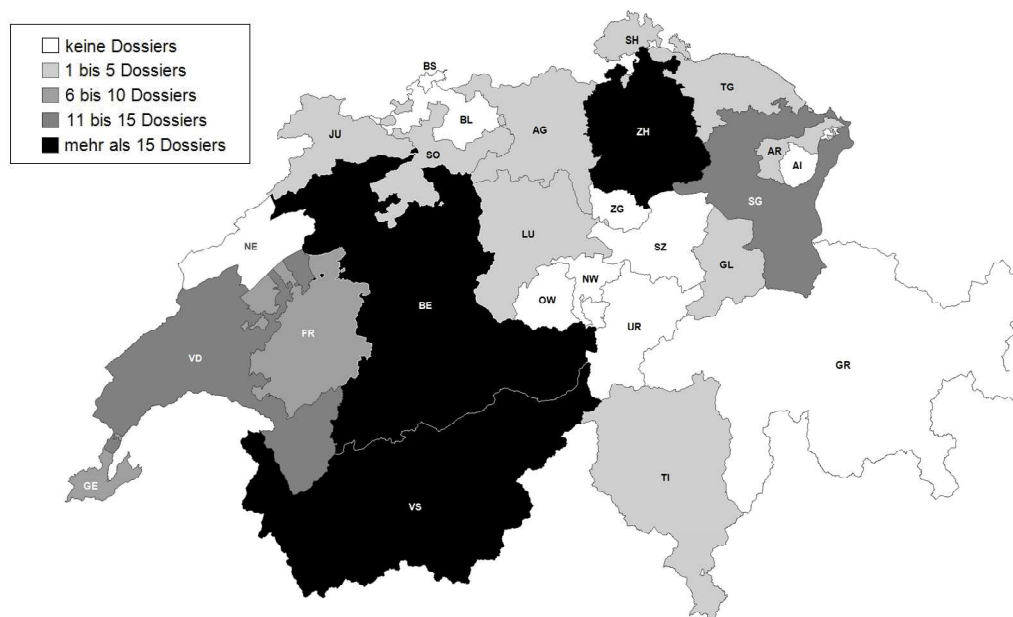
für den Zugang zu „XtraJobs“ wichtig. Die befragten Verantwortlichen von IPT und PersPec haben uns in den Interviews bestätigt, dass sie im Kontext von „XtraJobs“ nur wenige Kontakte zu den kantonalen IV-Stellen haben. Etwas anders zeigt sich die Situation bei Profil. Dort bestehen auf der Grundlage einer Rahmenvereinbarung regelmässige Kontakte zu den IV-Stellen der Ostschweizer Kantone. Durch diese Kontakte konnten im Rahmen von „XtraJobs“ einige Dossiers eröffnet werden.

4.2.2 REGIONALE VERBREITUNG

Damit die regionale Verbreitung von „XtraJobs“ aufgezeigt werden kann, haben wir in Darstellung D 4.2 die Verbreitung der Anzahl Dossiers nach Kantonen dargestellt. Dabei ergibt sich folgendes Bild:

- Am meisten Dossiers wurden bisher in den Kantonen Zürich, Bern und Wallis eröffnet. Während die vergleichsweise starke Verbreitung von „XtraJobs“ in den Kantonen Zürich und Bern zu grossen Teilen damit zusammenhängt, dass dort mit Profil, IPT und PersPec gleich drei Personalverleihorganisationen aktiv sind, ist die Verbreitung im Kanton Wallis alleine auf die Aktivitäten von IPT zurückzuführen.
- 12 beziehungsweise 13 Dossiers stammen aus den Kantonen St. Gallen und Waadt. Bei der Verbreitung im Kanton St. Gallen spielen die Kontakte von Profil zur kantonalen IV-Stelle eine wichtige Rolle. Im Kanton Waadt ist die verhältnismässig grosse Zahl von Dossiers auf die Aktivitäten und Kontakte von IPT zurückzuführen, welche eher auf der Ebene der RAV, der Sozialdienste und der Krankenversicherer anzusiedeln sind.
- Zehn beziehungsweise acht Dossiers wurden in den Kantonen Freiburg und Genf eröffnet. Auch hier handelt es sich um Dossiers von IPT.
- Eins bis fünf Dossiers stammen aus den Kantonen Luzern, Glarus, Solothurn, Schaffhausen, Aargau, Thurgau, Appenzell Ausserrhoden, Tessin und Jura.
- Bisher keine Aktivitäten zu „XtraJobs“ sind in den meisten Kantonen der Inner-schweiz, in den Kanton Graubünden, Appenzell Innerrhoden, Neuenburg sowie Basel-Stadt und Basel-Landschaft zu verzeichnen.

D 4.2: Regionale Verbreitung der zu „XtraJobs“ eröffneten Dossiers (N= 143)



Quelle: Reporting BSV, Stand 30.06.2009, eigene Berechnungen.

4.3 BEURTEILUNG DURCH DIE AKTEURE

In diesem Abschnitt fassen wir zusammen, wie die beteiligten Akteure den bisherigen Vollzug von „XtraJobs“ beurteilen.

4.3.1 VOLLZUGSERFAHRUNGEN DER UNTERNEHMEN

Aus den Gesprächen mit Personalverantwortlichen in Unternehmungen, die Personen mit Behinderung im Rahmen von „XtraJobs“ angestellt haben, geht hervor, dass die Zugänge zum Personalverleih sehr unterschiedlich sind. Von den elf Personalverantwortlichen, die Erfahrungen mit „XtraJobs“ haben, wurden folgende Antworten gegeben:

- In sechs Fällen kontaktierte die Personalverleihorganisation zusammen mit der behinderten Person das Unternehmen, um für eine Stelle anzufragen. Dabei wurde das Instrument des Personalverleihs vorgestellt.
- Ein Unternehmen wollte eine Person mit Behinderung anstellen und suchte selbst aktiv nach einem Instrument, um sich abzusichern.
- In drei Unternehmen wurden zuerst andere Instrumente der IV eingesetzt. Der Personalverleih wurde den Unternehmen erst später von der IV vorgestellt.
- In einem Fall machte die Versicherung des Unternehmens auf die Möglichkeiten des Personalverleihs aufmerksam.

Mehr als die Hälfte der Personalverantwortlichen gaben an, Personen mit Behinderung primär aufgrund ihres Profils eingestellt zu haben. Die anderen nannten das soziale

Engagement als Hauptgrund für die Anstellung einer behinderten Person. Die Mehrheit der befragten Unternehmen beurteilen die Leistungen von „XtraJobs“ als wichtig. Die Reduktion der Risiken bei der 2. Säule und dem Krankentaggeld wurde von acht Befragten als wichtiges oder als das wichtigste Element des Personalverleihs empfunden. Die Befragten betrachten es als eine Grundvoraussetzung, dass bei der Beschäftigung einer Person mit Behinderung keine zusätzlichen Kosten entstehen und dass keine besonderen finanziellen Risiken eingegangen werden müssen. Das Coaching und die Beratungsleistungen spielen laut den Befragten eine weniger grosse Rolle. Lediglich in drei von zehn Fällen wurde ein Coaching der Personalverleihorganisation beansprucht wovon nur eine befragte Person das Coaching als sehr wichtig beurteilte. Alle anderen Fälle betrachteten das Coaching als nicht nötig. Die Unternehmen standen in den meisten Fällen in regelmässigem Kontakt mit den Verantwortlichen der Personalverleihorganisation. Bei den administrativen Abläufen sind von Seiten der Firmen keine Probleme aufgetaucht. Das Verfahren wurde von allen Befragten als transparent und einfach eingestuft. Mit Ausnahme von zwei Personalverantwortlichen sind alle Befragten zufrieden bis sehr zufrieden mit den Leistungen der Personalverleihorganisation. Ausser einer befragten Person können sich alle vorstellen, nochmals eine Person mit Behinderung über den Personalverleih anzustellen.

Gemäss Aussagen der Personalverleihorganisationen kommt es in der Praxis auch vor, dass die Abklärungen im Rahmen von „XtraJobs“ dazu führen, dass die Unternehmen eine Person mit Behinderung auf eigenes Risiko ohne das Instrument des Personalverleihs einstellt. Dies, weil sie die Risiken nicht besonders gross einschätzen und eine rasche und unbürokratische Lösung wünschen.

4.3.2 VOLLZUGSERFAHRUNGEN DER PERSONALVERLEIHER

Die Personalverleihorganisationen sind mit dem Aufbau des Pilotprojekts und der administrativen Abwicklung grundsätzlich zufrieden. Als Problembereiche des Vollzugs werden die geringe Bekanntheit von „XtraJobs“ bei den Unternehmen und den kantonalen IV-Stellen erwähnt. Erstaunt ist man bei den Personalverleihorganisationen über das unterschiedliche Engagement und den unterschiedlichen Informationsstand der kantonalen IV-Stellen. Die Gründe dafür werden den Informations- und Kommunikationsaktivitäten des Bundesamtes zugeschrieben. Insgesamt beurteilen die Personalverleihorganisationen den Bedarf der IV-Stellen für das Instrument des Personalverleihs als deutlich geringer als erwartet.

4.3.3 VOLLZUGSERFAHRUNGEN DER IV-STELLEN

Aus den Daten zum Reporting geht hervor, dass lediglich neun der insgesamt 26 kantonalen IV-Stellen bisher Erfahrungen mit „XtraJobs“ gemacht haben.⁸ Im Folgenden gehen wir der Frage nach, warum „XtraJobs“ von den kantonalen IV-Stellen nicht häufiger genutzt wird. Dabei lassen sich drei Gründe erkennen:

- Ein erster Grund steht im Zusammenhang mit der Praxis der beruflichen Massnahmen der Invalidenversicherung. Mehr als die Hälfte der befragten Verantwortlichen der IV-Stellen ist der Ansicht, dass mit der 5. Revision des Invalidenversi-

⁸ Es sind diese die folgenden kantonalen IV-Stellen: Zürich, Bern, Glarus, Freiburg, St. Gallen, Solothurn, Aargau, Thurgau und Waadt.

derungsgesetzes genügend geeignete Instrumente für die Integration von Menschen mit Behinderung zur Verfügung stehen. Die interviewten Verantwortlichen sind der Ansicht, dass der Einarbeitungszuschuss oder die Möglichkeiten im Rahmen der Frühintervention sowohl für die Unternehmen wie auch für die IV-Stellen aus Kostengründen oft vorteilhafter sind als der Personalverleih. Für einen Teil der Befragten stellt der Personalverleih erst dann eine Option dar, wenn die bestehenden Instrumente der Invalidenversicherung ohne Erfolg ausgeschöpft worden sind. Die Erfahrungen der IV-Stellen zeigen diesbezüglich, dass der Personalverleih oft in Kombination mit anderen Massnahmen wie etwa dem Einarbeitungszuschuss zur Anwendung kommt.

- Der zweite Grund für die geringe Nutzung von „XtraJobs“ durch die kantonalen IV-Stellen liegt bei den Informationen. Auf diesen Aspekt sind wir bereits in Abschnitt 4.1 eingegangen. Ergänzend kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Verantwortlichen der IV-Stellen bezüglich der Zugangskriterien für den Personalverleih und der konkreten Finanzierung oft nicht genau Bescheid wussten. Bei denjenigen IV-Stellen, welche „XtraJobs“ bisher eingesetzt haben, haben sich die Verantwortlichen entweder selber über das Projekt informiert oder sie wurden von den Personalverleihorganisationen im persönlichen Kontakt auf die Möglichkeiten und Funktionsweise von „XtraJobs“ aufmerksam gemacht. Es hat sich klar gezeigt, dass dort, wo die kantonalen IV-Stellen bereits über andere Mandate zur Vermittlung von Personen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt im Kontakt mit den Personalverleihorganisationen stehen, „XtraJobs“ besser bekannt ist und öfters zur Anwendung kommt.
- Als dritter Grund für die geringe Beteiligung an „XtraJobs“ stellt sich die Tatsache heraus, dass bei „XtraJobs“ mit der Personalverleihorganisation ein zusätzlicher Akteur mit einbezogen werden muss. Aus Sicht der IV-Stellen nehmen daher die operativen Schnittstellen bei den Integrationsbemühungen zu. Aus Gründen der Kontrolle und der Qualitätssicherung sind die Eingliederungsverantwortlichen der IV-Stellen oft nicht gewillt, mit einem zusätzlichen Akteur zusammenzuarbeiten. Lieber möchten sie die Begleitung und das Coaching der Versicherten sowie die Kontakte zu den Unternehmen selber – ohne die Beteiligung der Personalverleihorganisationen – realisieren. Diesbezüglich gibt es auch Vorbehalte hinsichtlich der Arbeitsteilung zwischen den IV-Stellen und den Personalverleihorganisationen. Die Verantwortlichen der kantonalen IV-Stellen legen grossen Wert darauf, dass die Erarbeitung und Festlegung der Eingliederungsstrategie in der Kompetenz der IV-Stellen liegt. Sie lehnen daher zusätzliche Abklärungen durch die Personalverleihorganisationen ab. Auf diesen Aspekt sind wir unter dem Begriff der „Doppelspurigkeiten“ in Abschnitt 3.3 eingegangen.

Insgesamt fällt die Beurteilung von „XtraJobs“ durch die befragten Verantwortlichen der kantonalen IV-Stellen heterogen aus. IV-Stellen mit Erfahrungen bezüglich „XtraJobs“ beurteilen den Personalverleih als wichtige Ergänzung zu den bestehenden Massnahmen der Invalidenversicherung und wünschen sich die Weiterführung der Massnahme. Einige Vertreterinnen und Vertreter von IV-Stellen, welche bisher keine Erfahrungen mit „XtraJobs“ gemacht haben, sind der Ansicht, dass der Personalverleih nach

dem Ende des Pilotversuchs nicht weitergeführt werden sollte, weil es seit der 5. Revision des Invalidenversicherungsgesetzes genügend alternative Instrumente gibt.

4.4 FAZIT: GESAMTBEURTEILUNG DES VOLLZUGS

Für die Gesamtbeurteilung des Vollzugs von „XtraJobs“ nehmen wir Bezug auf die eingangs erwähnten Fragen.

Kommunikation und Information

Die Bekanntheit von „XtraJobs“ bei den Arbeitgebenden und den Eingliederungsverantwortlichen der kantonalen IV-Stellen ist gering. Obwohl über verschiedene Kanäle und Institutionen Informationen zum Personalverleih verbreitet worden sind, haben die eingeleiteten Massnahmen im Bereich der Information und Kommunikation zu wenig Wirkung gezeigt. Insbesondere fehlen Informationen der Invalidenversicherung, die den offiziellen Charakter von „XtraJobs“ darlegen. Es fehlt auch eine Grundlage für die kantonalen IV-Stellen, welche den Eingliederungsverantwortlichen und dem für die Eingliederung zuständigen Personal die Funktionsweise, die Prozesse, die rechtlichen Aspekte und die Ansprechpartner/-innen des Personalverleihs dokumentieren.

Umsetzung von „XtraJobs“

Die Analyse der Reportingdaten hat gezeigt, dass der Zugang zu „XtraJobs“ nicht über die geplanten Kanäle verläuft: Einerseits übernehmen die Unternehmen nicht wie vorgesehen eine aktive Rolle, sondern nutzen den Personalverleih vorwiegend dann, wenn konkrete Anfragen von Personalverleihorganisationen oder IV-Stellen vorliegen. Andererseits konnten auch die kantonalen IV-Stellen bisher nicht genügend erreicht werden. Stattdessen wurde von zwei der insgesamt drei Personalverleihorganisationen der weit überwiegende Teil der Dossiers aus anderen Zugängen eröffnet. Zum Beispiel über einen anderen Versicherungsträger oder im Anschluss an andere berufliche Massnahmen.

Beurteilung durch die Akteure

Diejenigen Unternehmen, welche im Rahmen von „XtraJobs“ Personal eingestellt haben, sind mit den Abwicklungen des Personalverleihs zufrieden. Die Unternehmen stellen behinderte Personen vorwiegend aufgrund ihres passenden Profils für eine offene Stelle ein. Zusätzlich spielt auch die Wahrnehmung von sozialer Verantwortung eine Rolle. Wichtig ist für die Firmen, dass bei der Beschäftigung einer Person mit Behinderung keine zusätzlichen Kosten entstehen und dass keine besonderen finanziellen Risiken eingegangen werden müssen.

Die Personalverleihorganisationen sind mit den organisatorischen Abläufen des Pilotprojekts grundsätzlich zufrieden. Als Problembereiche bei der Umsetzung werden die geringe aktive Beteiligung der Unternehmen und der kantonalen IV-Stellen erwähnt.

Die Beurteilung der Umsetzung durch die IV-Stellen ist sehr unterschiedlich. Die Verantwortlichen von IV-Stellen mit Erfahrungen zu „XtraJobs“ beurteilen den Personalverleih als wichtige Ergänzung zu den bestehenden Instrumenten der Invalidenversicherung. Sie weisen aber zum Teil auf Doppelspurigkeiten zwischen ihnen und den Perso-

nalverleihorganisationen bei der Fallführung hin. Die Verantwortlichen der anderen IV Stellen sind hingegen der Ansicht, dass der Personalverleih nach dem Ende des Pilotversuchs nicht weitergeführt werden sollte, weil es seit der 5. Revision des Invalidenversicherungsgesetzes genügend alternative Instrumente gibt.

Nachdem wir in den vorangehenden Kapiteln die Konzeption und die Umsetzung von „XtraJobs“ untersucht haben, wenden wir uns nun den Wirkungen zu. Folgende Fragen stehen im Zentrum:

1. Für wie viele Personen konnte dank „XtraJobs“ in Unternehmungen des ersten Arbeitsmarktes eine befristete Beschäftigung vermittelt werden? Entsprechen die Anzahl der vermittelten Personen und die Vermittlungsquote den Projektzielsetzungen?
2. Wie viele Personen konnten dank „XtraJobs“ in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden? Entsprechen die Anzahl der eingegliederten Personen und die Eingliederungsquote den Projektzielsetzungen?
3. Gelingt es, mit „XtraJobs“ die Kosten pro vermittelte Person nachhaltig zu senken und wie ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Projekts zu beurteilen?

Nachfolgend gehen wir unter 5.1 auf die Outputs und die Wirkungen von „XtraJobs“ ein. Danach wenden wir uns unter 5.2 der Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen zu. Das Kapitel schliesst mit einem Fazit zu den Wirkungen.

5.1 OUTPUTS UND WIRKUNGEN

In diesem Abschnitt gehen wir zuerst auf die Leistungen (Outputs) der Personalverleihorganisationen ein und befassen uns anschliessend mit der Wirksamkeit von „XtraJobs“.

5.1.1 ANZAHL ERÖFFNETE DOSSIERS

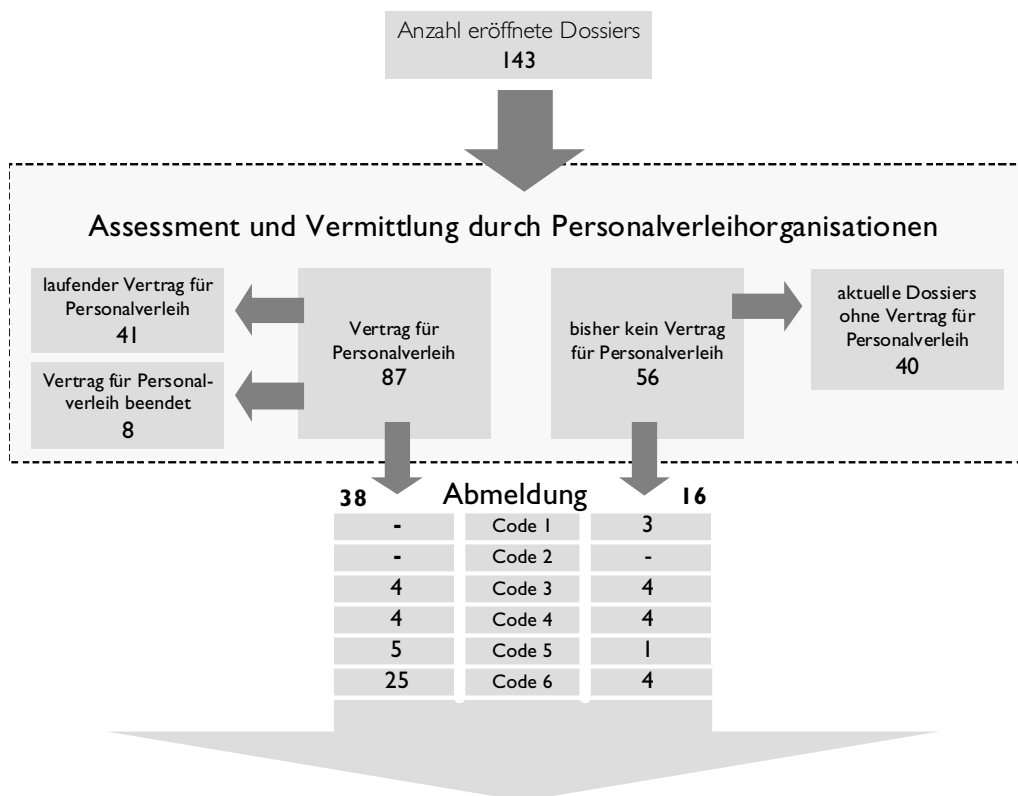
In Darstellung D 5.1 haben wir den Status der eröffneten Dossiers schematisch dargestellt. Bis zum 30. Juni 2009 wurden seit Projektbeginn im Jahr 2007 von den Personalverleihorganisationen 143 Dossiers eröffnet. Während in 87 Fällen (60%) ein Personalverleih zustande kam, ist es bei 56 Dossiers (40%) bisher nicht zu einem Personalverleih im Rahmen von „XtraJobs“ gekommen. Betrachtet man den Status der Dossiers getrennt nach diesen beiden Gruppen, dann ergibt sich folgendes Bild:

- Von den bisher 87 mit Unternehmungen abgeschlossen Personalverleihverträgen waren per 30. Juni 2009 noch 41 Personalverleihverträge laufend. In acht weiteren Fällen wurde der Personalverleih beendet, ohne dass die Dossiers der betreffenden Personen geschlossen wurden. Das heisst, dass es bei diesen Personen aufgrund des Personalverleihs zu keiner festen Anstellung gekommen ist. Diese Personen werden nach wie vor durch die Personalverleihorganisationen betreut. Die restlichen 38 Dossiers von Personen, welche über den Personalverleih beschäftigt worden sind, wurden von „XtraJobs“ abgemeldet. Auf die Gründe für die Abmeldungen gehen wir weiter unten ein.

- Von den 56 Dossiers, bei denen kein Personalverleihvertrag zustande kam, wurden zum Zeitpunkt der Datenerhebung noch 40 Dossiers aktiv durch die Personalverleihorganisationen betreut. Bei 16 Dossiers ist es zu einer Abmeldung von „XtraJobs“ gekommen.

Betrachtet man die Gründe für die Abmeldung von „XtraJobs“ in der unteren Hälfte von Darstellung D 5.1, dann zeigt sich, dass aufgrund des Personalverleihs für 25 Personen eine neue Anstellung gefunden werden konnte. In vier weiteren Fällen ist es ohne Personalverleih dank den Bemühungen der Personalverleihorganisationen auf direktem Weg zu einer Anstellung gekommen. Die andern Gründe für die Abmeldungen betreffen verschiedene persönliche oder institutionelle Aspekte, auf welche wir nicht vertieft eingehen (vgl. Legende zur Darstellung D 5.1). Insgesamt konnten als Folge von „XtraJobs“ 29 Personen in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden.

D 5.1: Auswertung Reportingdaten (N=143), Stand 30. Juni 2009



Quelle: Reporting BSV, eigene Berechnungen. Legende der Codes für Austrittsgründe:

- Code 1: Krankheit/Unfall; Mutterschaft; Suchtprobleme; ausstehende IV- oder Verfügungsverfügung; ausstehender medizinischer Befund
- Code 2: Tod; Rentenantritt; Kantonswechsel; Wegzug ins Ausland; abgelaufene Arbeitsbewilligung
- Code 3: Andere Massnahmen der IV und ALV; Ausbildung
- Code 4: Ungeeignete Massnahme; Verzicht auf Massnahme; keine Teilnahme am Verfahren, ohne dass ein unangemessenes Verhalten vorliegt
- Code 5: Unangemessenes Verhalten; ohne Rückmeldung
- Code 6: Neue Anstellung; selbstständig erwerbend.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Anzahl der bisher eröffneten Dossiers unter den Erwartungen liegt. Für das erste Projektjahr haben die Verantwortlichen des BSV mit rund 400 Dossiers gerechnet.

5.1.2 QUANTIFIZIERUNG DER WIRKUNGEN

Im Folgenden wenden wir uns den Wirkungen von „XtraJobs“ zu. In Darstellung D 5.2 haben wir die Entfaltung der Wirkungen von „XtraJobs“ in drei Stufen dargestellt. Bezüglich der Wirkungen können folgende Aussagen gemacht werden:

- Ausgehend von 143 Dossiers konnten bisher 87 Personalverleihverträge mit Unternehmen abgeschlossen werden. Das entspricht einer *Vermittlungsquote* von 60 Prozent.
- Aus den insgesamt 143 Dossiers sind 29 Abmeldungen aufgrund von festen Anstellungen oder der Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit erfolgt. Das entspricht einer *Eingliederungsquote* von 20 Prozent.

D 5.2: Quantifizierung der Wirkungsentfaltung

1. Stufe: Anzahl eröffnete Dossiers		→	2. Stufe: Anzahl Personalverleihverträge		→	3. Stufe: Anzahl feste Anstellungen	
Personalverleihorganisation	Anzahl Dossiers		Personalverleihorganisation	Anzahl Verträge		Personalverleihorganisation	Anzahl Anstellungen
Profil	26		Profil	26		Profil	11
IPT	59		IPT	59		IPT	13
PersPec	58		PersPec	2		PersPec	5
Total	143		Total	87		Total	29

Quelle: Reporting BSV, Stand 30.06.2009, eigene Berechnungen.

Betrachten wir die drei Stufen der Wirkungsentfaltung differenziert nach den Personalverleihorganisationen, wird ersichtlich, dass es sowohl bei Profil als auch bei IPT bei allen betreuten Dossiers zu einem Personalverleih gekommen ist. Demgegenüber ist es bei PersPec trotz zahlreicher Dossiers bisher selten zu einem Personalverleih gekommen. Ob es sich dabei um unterschiedliche Strategien bei der Selektion der Fälle handelt oder ob die festgestellten Differenzen lediglich auf einer anderen statistischen Erfassung der Dossiers beruhen, kann auf Grund der verfügbaren Daten nicht beantwortet werden.

5.1.3 ZEITLICHER VERLAUF DER WIRKUNGSENTFALTUNG

Im Hinblick auf die Dauer der Wirkungsentfaltung der in Darstellung D 5.2 dargestellten Ebenen der Wirkungen zeigen sich folgende Erkenntnisse:

- Erstens kann festgestellt werden, dass bis zum Zeitpunkt der Dossiereröffnung rund die Hälfte aller Personen seit mehr als zwei Jahren keiner Erwerbstätigkeit mehr nachgegangen ist.
- Zweitens dauert es von der Dossiereröffnung bis zum Vertragsbeginn des Personalverleihs im Durchschnitt sechs Monate.

- Drittens zeigt sich, dass der Personalverleih durchschnittlich fünf Monate dauert. Lediglich bei 14 Prozent aller Personalverleihe wurde die maximale Vertragsdauer von einem Jahr beansprucht. In jenen Fällen, bei denen es nach dem Personalverleih zu einer Anstellung kam, dauerte der Personalverleih im Durchschnitt rund sechs Monate. In jenen Fällen, bei denen es zu keiner festen Anstellung kam, wurde der Personalverleih bereits frühzeitig, nach durchschnittlich drei Monaten beendet.
- Viertens konnten wir auch bezüglich dem Zugang zu „XtraJobs“ Differenzen bei der Dauer des Personalverleihs feststellen. Ist der Zugang zu „XtraJobs“ über eine IV-Stelle erfolgt, dauert der Personalverleih durchschnittlich 220 Tage, beim Zugang über ein Unternehmen 134 Tage und bei den übrigen Zugängen rund 98 Tage. Damit zusammenhängend ergeben sich auch Differenzen zwischen den Personalverleihorganisationen. Während der Personalverleih bei IPT durchschnittlich zweieinhalb Monate dauert, beträgt die entsprechende Zeitspanne bei Profil etwas mehr als sieben Monate.⁹

5.1.4 ERFOLGSFAKTOREN

Welche Faktoren haben einen Einfluss auf die Wirkungsentfaltung von „XtraJobs“? Bei der Analyse der Reportingdaten haben wir festgestellt, dass für Personen mit einem Hochschul- oder Fachhochschulabschluss, für Männer sowie für Personen, die jünger als 40 Jahre alt sind, überdurchschnittlich häufig Personalverleihverträge abgeschlossen wurden. Bezüglich Grösse und Branche der Unternehmen, in denen Personen mit Behinderung über den Personalverleih eingestellt worden sind, konnten dagegen keine Regelmässigkeiten festgestellt werden. Ähnliche Ergebnisse zeigen sich auch bezüglich der erfolgreichen Eingliederung nach dem Personalverleih. Hier kommt es bei älteren Personen sowie bei Personen mit geringer beruflicher Qualifikation seltener zu einer Anstellung. Zudem konnte für den Übergang vom Personalverleih zur Festanstellung keine Differenzen zwischen den Geschlechtern, der Grösse und der Tätigkeitsbereiche der Unternehmen festgestellt werden.

5.2 KOSTEN UND NUTZEN

In diesem Abschnitt untersuchen wir das Kosten-Nutzen-Verhältnis von „XtraJobs“. Die Verantwortlichen des BSV gehen davon aus, dass „XtraJobs“ seine Ziele erreicht hat, wenn die Kosten der durch den Personalverleih eingesparten IV-Renten gleich gross sind wie die Projektkosten.

5.2.1 PROJEKTKOSTEN

In Darstellung D 5.3 geben wir eine Übersicht zu den bis Mitte 2009 angefallenen Projektkosten. Es zeigt sich, dass sich die Projektkosten für den Zeitraum vom Herbst 2007 bis Mitte 2009 auf rund 4,75 Millionen Franken belaufen. Erwartungsgemäss

⁹ Wie weiter oben erwähnt, stammt bei Profil ein grosser Teil der Zugänge aus Kontakten mit den kantonalen IV-Stellen. Bei IPT handelt es sich dagegen hauptsächlich um Zugänge von diversen anderen Stellen. Da in den Reportingdaten erst ein abgeschlossener Personalverleih von PersPec enthalten ist, verzichten wir auf einen Vergleich.

fällt der grösste Teil der Projektkosten bei den Personalkosten der Personalverleihorganisationen an.

D 5.3: Kosten von „XtraJobs“

Budgetposition	Kosten in Franken
Stellenkosten Personalverleihorganisationen	4'540'407.–
Marketingkosten	205'036.–
Kosten Beteiligung 2. Säule	7'094.–
Kosten Beteiligung Krankentaggelder	5'158.–
<i>Kosten Total</i>	<i>4'757'695.–</i>

Quelle: BSV, Stand 09. Oktober 2009.

Setzt man die Projektkosten in Bezug zu den 143 bearbeiteten Dossiers, ergeben sich durchschnittliche Kosten von 33'300 Franken pro Dossier. Diese Kosten müssen als hoch bezeichnet werden. Diese Ansicht teilen auch die Verantwortlichen des BSV. Ausgehend von der Übersicht in Darstellung D 5.3 zeigt sich, dass die Personalkosten den grössten Budgetposten ausmachen. Dies hängt damit zusammen, dass in den ersten Verträgen (Leistungsvereinbarungen) mit den Personalverleihorganisationen der Aufbau eines Mindestangebots im Ausdehnungsgebiet des Projekts vereinbart wurde. Die Kosten für das Marketing sowie die Beteiligung an der 2. Säule und an den Krankentaggeldern fallen dagegen gering aus. Im Rahmen der 2009 neu ausgehandelten Leistungsvereinbarungen wurden die Kosten pro Dossier auf maximal 16'500 Franken festgelegt. Die Verantwortlichen des BSV gehen jedoch davon aus, dass künftig im Durchschnitt mit rund zwei Dritteln dieser maximalen Kosten pro Dossiers (11'000 Franken) zu rechnen sein wird. Wir werden die durchschnittlichen Kosten pro Dossier weiter unten bei der Kosten-Nutzen-Analyse wieder aufnehmen. Da die angefallenen Stellenkosten der Personalverleihorganisationen nur in aggregierter Form vorliegen, können keine Aussagen zur Effizienz der einzelnen Personalverleihorganisationen gemacht werden.

5.2.2 SCHÄTZUNG DER EINSPARUNGEN

Im Folgenden wenden wir uns der Schätzung des möglichen Einsparungspotentials an Rentenkosten zu. Damit diese Kosten geschätzt werden können, haben wir in einem ersten Schritt die durchschnittlichen Kosten einer IV-Rente berechnet. Dazu haben wir angenommen, dass sich die Bezügerinnen und Bezüger einer Rente analog der IV-Statistik aus dem Jahre 2009 auf die unterschiedlichen Rentenstufen verteilen (vgl. dritte Spalte in Darstellung D 5.4). Dieser Verteilung haben wir die jährlichen Durchschnittsrenten für Männer und Frauen zugrunde gelegt und daraus die gewichteten Anteile berechnet. Aus der letzten Spalte von Darstellung D 5.4 geht hervor, dass eine durchschnittliche IV-Rente für einen Mann rund 17'100 Franken und für eine Frau rund 16'400 Franken beträgt.

Geht man bei der Verteilung der Renten von einer anderen Wahrscheinlichkeit der Berentung aus, dann verändern sich auch die Annahmen bezüglich der durchschnittlichen Kosteneinsparungen. Können durch den Personalverleih zum Beispiel vorwiegend

Viertelrenten vermieden werden, dann reduzieren sich die jährlichen Einsparungen pro Rente entsprechend und betragen rund 4'700 Franken. Da wir über keinerlei Angaben zur Rentenwahrscheinlichkeit der Zielgruppen von „XtraJobs“ verfügen, gehen wir für die weiteren Berechnungen von gewichteten Durchschnittsrenten aus. Es ist uns bewusst, dass damit das Ausmass der Berentung überschätzt wird. Es ist nämlich anzunehmen, dass die Personalverleihorganisationen Personen vermitteln, welche eine gewisse Arbeitsmarktfähigkeit haben und dadurch allenfalls auch ohne den Personalverleih in den Arbeitsmarkt integriert werden könnten. Wie oben aufgezeigt, handelt es sich dabei um durch Invalidität gefährdete Personen, welche nur zu geringen Teilen durch die kantonalen IV-Stellen selektioniert werden.

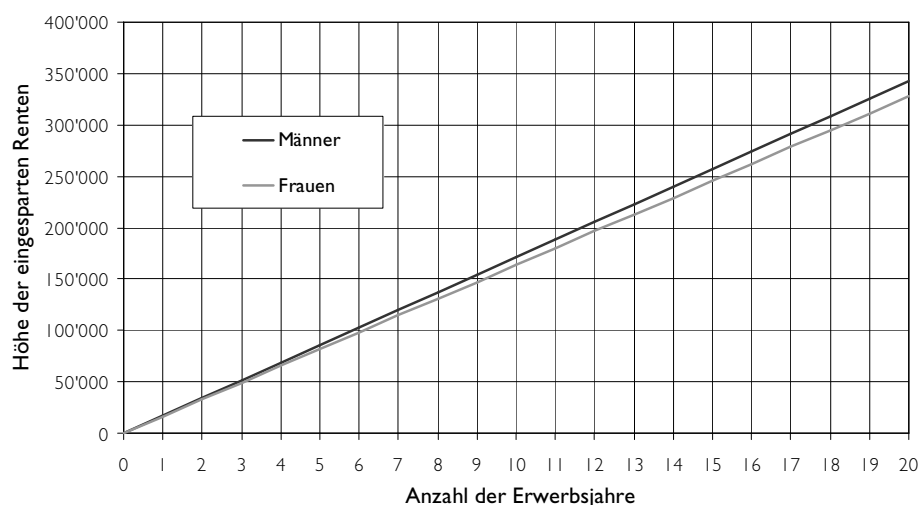
D 5.4: Berechnung der durchschnittlichen Kosten einer IV-Rente

	IV-Rente	Bezügeranteile in Prozent	Durchschnittliche jährliche Rente in Fr.	Gewichteter Anteil in Fr.
Männer	Viertelrente	4,1%	4'716.–	194.–
	Halbe Rente	15,0%	10'224.–	1'535.–
	Dreiviertel Rente	6,7%	14'580.–	971.–
	Volle Rente	74,2%	19'416.–	14'409.–
	<i>Durchschnittsrente Männer</i>			
Frauen	Viertelrente	5,7%	4'680.–	266.–
	Halbe Rente	17,7%	9'720.–	1'718.–
	Dreiviertel Rente	6,7%	14'292.–	958.–
	Volle Rente	69,9%	19'212.–	13'434.–
	<i>Durchschnittsrente Frauen</i>			

Quelle: IV-Statistik 2009, Tabellenteil: T6.4.1 und T5.4; eigene Berechnungen.

Auf dieser Grundlage haben wir die Höhe der jährlichen Renteneinsparungen pro Erwerbsjahr in Darstellung D 5.5 fortgeschrieben. Daraus kann abgelesen werden, wie hoch die Renteneinsparungen in Abhängigkeit der Zeit ausfallen. Es zeigt sich beispielsweise, dass die eingesparten Rentenkosten nach drei Jahren sowohl für Männer als auch Frauen je rund 50'000 Franken betragen.

D 5.5: Höhe der eingesparten Rentenkosten in Abhängigkeit der Erwerbsdauer



Quelle: eigene Berechnungen.

5.2.3 KOSTEN-NUTZEN-VERHÄLTNIS

Auf der Basis dieser Berechnung zeigen wir in Darstellung D 5.6 unter der Annahme verschiedener Durchschnittskosten pro Dossier, wie lange die dank „XtraJobs“ integrierten Personen im ersten Arbeitsmarkt verbleiben müssen, bis die Renteneinsparungen der Höhe der Aufwendungen pro Dossier entsprechen. Aus der Übersicht in Darstellung D 5.6 gehen die folgenden Informationen hervor:

- Bei durchschnittlichen Kosten pro Dossier von 33'000 Franken und einer Eingliederungsquote von 20 Prozent, belaufen sich die Kosten pro erfolgreiche Eingliederung auf 166'500 Franken. In diesem Fall müssen Männer während 9,7 und Frauen während 10,2 Jahren im Erwerbsprozess verbleiben bis ein neutrales Kosten-Nutzen-Verhältnis resultiert.
- Wird das Kostendach pro Dossier gemäss den neuen Verträgen (16'500 Franken) voll ausgeschöpft, dann belaufen sich die Kosten pro erfolgreiche Eingliederung (bei Annahme einer konstanten Eingliederungsquote von 20 Prozent) auf 82'500 Franken. Bis sich ein neutrales Kosten-Nutzen-Verhältnis ergibt, müssen Männer 4,8 und für Frauen 5 Jahre im Erwerbsprozess verbleiben.
- Betragen die effektiven Kosten pro Dossier lediglich zwei Drittel der maximal veranlagten Kosten (11'000 Franken) und die Erfolgsquote beträgt 20 Prozent, dann wird das Kosten-Nutzen-Verhältnis für Männer bereits nach 3,2 Erwerbsjahren und für Frauen nach 3,4 Erwerbsjahren neutral.

Wie aus Darstellung D 5.6 ersichtlich wird, gehen diese Berechnungen von einer konstanten Eingliederungsquote in der Höhe von 20 Prozent aus. Falls im Verlauf des Projekts der Eingliederungserfolg gesteigert werden kann, dann verkürzt sich auch die notwendige Erwerbsdauer, bis ein neutrales Kosten-Nutzen-Verhältnis entsteht. Kann beispielsweise die Eingliederungsquote bei durchschnittlichen Kosten pro Dossier von 11'000 Franken auf 25 Prozent erhöht werden, dann müssen Männer 2,6 Jahre und

Frauen 2,7 Jahre im Erwerbsprozess verbleiben, bis sich die Renteneinsparungen und die Projektkosten ausgleichen.

D 5.6: Übersicht Kosten-Nutzen Rechnung

Kosten pro eröffnetes Dossier (in Fr.)	Eingliederungsquote in %	Kosten pro erfolgreiche Anstellung (in Fr.)	Anzahl Erwerbsjahren bis das Kosten-Nutzen-Verhältnis ausgeglichen ist	
			Männer	Frauen
33'300.–	20%	166'500.–	9,7	10,2
16'500.–	20%	82'500.–	4,8	5,0
11'000.–	20%	55'000.–	3,2	3,4

Quelle: eigene Berechnungen.

Da aus den Reportingdaten des BSV keine Informationen bezüglich der Nachhaltigkeit der Integration in den ersten Arbeitsmarkt vorliegen, kann der Nutzen von „XtraJobs“ nicht abschliessend beziffert werden. Die Kosten-Nutzen-Analyse zeigt jedoch, dass die bisherigen Kosten von „XtraJobs“ deutlich gesenkt werden müssen, wenn sich das Projekt aus der Sicht der Invalidenversicherung lohnen soll.

5.3 FAZIT: BEURTEILUNG DER WIRKUNGEN

Abschliessend können wir die Wirkungen von „XtraJobs“ auf den Ebenen der Leistungen, der Effektivität und der Effizienz beurteilen.

Outputs

Seit Projektbeginn im Jahr 2007 wurden im Rahmen des Personalverleihs bis 30. Juni 2009 143 Personen betreut. Vor dem Hintergrund der Projektziele muss diese Zahl als gering bezeichnet werden. Die Gründe dafür liegen vor allem in der geringen Nachfrage und Bekanntheit von „XtraJobs“ bei den Unternehmen und den kantonalen IV-Stellen.

Effektivität

Ausgehend von den bisher eröffneten Dossiers beträgt die Vermittlungsquote für den Personalverleih 60 Prozent und die Eingliederungsquote in den Arbeitsmarkt 20 Prozent. Für eine objektive Beurteilung dieser Quoten fehlen vergleichbare Informationen. Die erreichten Quoten für die Vermittlungen und Eingliederungen entsprechen aber den Erwartungen der für die Konzeption der Massnahme verantwortlichen Personen.

Effizienz und Kosten-Nutzen-Verhältnis

Das Kosten-Nutzen-Verhältnis von „XtraJobs“ vermag nicht zu überzeugen. Werden die im Beobachtungszeitraum angefallenen Projektkosten in Bezug zu den 143 bearbeiteten Dossiers gesetzt, dann ergeben sich durchschnittliche Kosten in der Höhe von 33'300 Franken pro Dossier. Die Ursache für diese hohen Kosten liegt bei den Aufwendungen der Personalverleihorganisationen für die Akquisition und Betreuung der Dossiers. Bei den aktuellen Kosten müssten die dank „XtraJobs“ eingegliederten Per-

sonen rund zehn Jahre im Erwerbsleben verbleiben, bis sich die Projektaufwendungen lohnen. Gelingt es in Zukunft, die Kosten auf das geplante Niveau von 11'000 Franken pro Dossier zu senken, dann müssen eingliederte Personen unter der Annahme gleichbleibender Eingliederungsquoten rund drei Jahre im Erwerbsprozess verbleiben, bis sich die Investitionen in den Personalverleih lohnen. In der Analyse werden mögliche Einsparungen von anderen Sozialversicherungen (BVG, EL) und der Sozialhilfe nicht berücksichtigt.

Die Daten zur Wirkungsentfaltung zeigen einige Unterschiede zwischen den einzelnen Personalverleihorganisationen auf. Ob es sich dabei um Resultate unterschiedlicher Strategien bei der Selektion der Fälle handelt oder ob die Unterschiede lediglich auf Differenzen bei der statistischen Erfassung der Dossiers zurückgehen, kann auf Grund der vorhandenen Informationen und Daten nicht beantwortet werden. Ebenso fehlen bisher Auswertungen, welche die Kosten der einzelnen Personalverleihorganisationen ins Verhältnis zu den erbrachten Leistungen setzen. Die verfügbaren Informationen lassen daher keine Hinweise auf eine „Best Practice“ bei den Personalverleihorganisationen zu.

Im Zentrum der Evaluation von „XtraJobs“ steht die Frage, ob und in welcher Weise es sich lohnt, den Personalverleih dauernd in das System der Invalidenversicherung zu integrieren. Damit diese Frage beantwortet werden kann, haben wir die Konzeption, den Vollzug und die Wirkungen von „XtraJobs“ untersucht und bewertet. Auf dieser Basis leiten wir Empfehlungen für den weiteren Verlauf des Pilotversuchs und für die zukünftige Ausgestaltung von „XtraJobs“ ab.

EMPFEHLUNG 1: WEITERFÜHRUNG VON „XTRAJOBS“ MIT KONZEPTIONEL- LEN UND OPERATIVEN ANPASSUNGEN

„XtraJobs“ ergänzt die bestehenden Massnahmen der IV in wirkungsvoller Weise, indem Personen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung über ein Anstellungsverhältnis beschäftigt werden können, ohne dass sich für die Arbeitgebenden erhebliche finanzielle, arbeitsrechtliche oder sozialversicherungsrechtliche Risiken ergeben. Der Pilotversuch war jedoch mit wichtigen konzeptionellen und operativen Schwachstellen behaftet. Wir empfehlen dem BSV, den Personalverleih als Eingliederungsmassnahme in die Invalidenversicherung zu integrieren. Dabei ist jedoch unbedingt den nachfolgend formulierten Empfehlungen Rechnung zu tragen.

EMPFEHLUNG 2: KLÄRUNG DER ROLLE DER IV-STELLEN

Die Rolle der kantonalen IV-Stellen ist im Konzept von „XtraJobs“ ungenügend geklärt. Folge dieser konzeptionellen Schwäche sind erstens Doppelspurigkeiten zwischen den Abklärungen der kantonalen IV-Stellen zur Festlegung der Eingliederungsstrategie und den Assessments der Personalverleihorganisationen. Zweitens ist diese Unklarheit mitverantwortlich für die geringe Bekanntheit der Massnahme bei den IV-Stellen und die damit verbundene bescheidene Nachfrage. „XtraJobs“ kann nur wirksam sein, wenn die IV-Stellen integriert werden. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir dem BSV, die Rolle der kantonalen IV-Stellen dahingehend zu klären, dass der Zugang zu „XtraJobs“ nicht mehr wie bisher über die Personalverleihorganisationen sondern analog den bestehenden beruflichen Massnahmen der Invalidenversicherung über die kantonalen IV-Stellen erfolgt.

Auf diese Weise können verschiedene Akteure wie Unternehmen, regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV), kommunalen Sozialdienste, Kranken- und Unfallversicherungen oder auch die Personalverleihorganisationen potenziell am Personalverleih interessierte Personen den kantonalen IV-Stellen melden. Die IV-Stellen entscheiden im Rahmen der ordentlichen Verfahren, welches für die betroffenen Personen die geeigneten Eingliederungsmassnahmen sind. Weisen die Abklärungen und die bisherigen Erfahrungen bei der Fallführung auf die Chancen eines Personalverleihs hin, dann kann die

IV-Stelle einer Personalverleihorganisation einen Vermittlungsauftrag beziehungsweise einen Auftrag für die Abwicklung des Personalverleihs erteilen.

So wird sichergestellt, dass „XtraJobs“ wirksam in die Massnahmenpalette der Invalidenversicherung integriert wird und dass Doppelspurigkeiten zwischen Personalverleihorganisationen und kantonalen IV-Stellen, zum Beispiel bei den Assessments, vermieden werden.

EMPFEHLUNG 3: INFORMATION ÜBER „XTRAJOBS“ INTENSIVIEREN

Die Evaluation hat gezeigt, dass die Möglichkeiten des Personalverleihs bei den kantonalen IV-Stellen und den Verantwortlichen für die Eingliederung zu wenig bekannt sind. Wir empfehlen dem BSV, die Informationen der kantonalen IV-Stellen über „XtraJobs“ wesentlich zu verbessern. Die Umsetzung von Empfehlung 2 wird dazu beitragen. Die Funktionsweise von „XtraJobs“ kann im Rahmen der offiziellen Formulare zu den Leistungen der IV, in vom BSV verfassten Kreis- oder Rundschreiben sowie anlässlich von Schulungen der Mitarbeitenden der kantonalen IV-Stellen erfolgen.¹⁰

EMPFEHLUNG 4: FINANZIERUNG STÄRKER AN EINGLIEDERUNGSERFOLG KOPPELN

Wir empfehlen dem BSV, ein Modell der Finanzierung der Personalverleihorganisationen einzuführen, bei dem der Eingliederungserfolg finanziell stärker honoriert wird. Auf diese Weise können die Kosten für den Personalverleih reduziert werden.

EMPFEHLUNG 5: STÄRKUNG DES PROJEKTMANAGEMENTS UND ANPASSUNG DES REPORTINGS

Wir empfehlen dem BSV, die Aktivitäten rund um den Personalverleih in Zukunft enger zu begleiten und gezielt zu kontrollieren. Die Abklärungen zur Konzeption und zum Vollzug von „XtraJobs“ haben gezeigt, dass das Projektmanagement durch das BSV verbessert werden muss. Die Evaluatoren sind der Ansicht, dass die Einführung von „XtraJobs“ nicht mit allen beteiligten Akteuren genügend abgesprochen wurde.

In diesem Zusammenhang empfehlen wir dem BSV auch, dem Reporting als Steuerungsinstrument mehr Gewicht zu geben. Damit es diese Funktion übernehmen kann, braucht es jedoch verschiedene Anpassungen:

- Erstens sollten zu den eröffneten Dossiers Informationen über die Rentensituation der Betroffenen bei der Invalidenversicherung sowie zum Bezug von Leistungen

¹⁰ Vgl. Link zu den bestehenden offiziellen Formularen: <<http://www.ahv-iv.info/andere/00134/00186/index.html?lang=de>> (besucht am 25. Februar 2010)

der Arbeitslosenversicherung oder der Sozialhilfe aufgenommen werden. Zudem sollten die Zugänge zu „XtraJobs“ differenzierter erfasst werden. Diese Informationen sind für die Kontrolle des Vollzugs und die Finanzierung des Personalverleihs von Bedeutung.

- Zweitens sollte das Reporting auch die Kosten pro Personalverleihorganisation beinhalten, um Vergleiche bezüglich der Wirksamkeit unterschiedlicher Strategien erarbeiten zu können.
- Drittens muss sichergestellt werden, dass die Personalverleihorganisationen den Zeitpunkt der Dossiereröffnung sowie die weiteren Etappen der Fallbearbeitung einheitlich erfassen.
- Viertens wäre es für die Prüfung der Nachhaltigkeit von „XtraJobs“ wertvoll, das Reporting von Zeit zu Zeit durch Informationen zu ergänzen, welche Aufschluss darüber geben, ob die unterstützten Personen dauerhaft in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten.

La présente évaluation d'„XtraJobs“ vise à déterminer s'il est souhaitable d'intégrer de manière permanente la location de services dans le système de l'assurance-invalidité et, si oui, de quelle façon. Dans ce but, nous avons analysé et jugé la conception, la mise en œuvre et l'impact d'„XtraJobs“. C'est sur cette base que nous formulons les recommandations ci-dessous pour la suite du projet pilote et pour son organisation future.

RECOMMANDATION NO 1 : MAINTIEN D'„XTRAJOBS“ APRÈS DES MODIFICATIONS SUR LE CONTENU ET SUR LE DÉROULEMENT

„XtraJobs“ complète efficacement l'arsenal de mesures existant de l'AI, puisqu'il favorise, en ayant recours à l'embauche, l'occupation de personnes atteintes dans leur santé sans que leur employeur n'ait à courir de grands risques d'ordre financier, ou liés au droit du travail ou à celui des assurances sociales. Le projet pilote présente cependant d'importants vices de conception et de mise en œuvre. Cela étant, nous préconisons à l'OFAS d'ajouter la location de services à la gamme de mesures de réadaptation de l'AI, à condition néanmoins de tenir absolument compte des recommandations suivantes.

RECOMMANDATION NO 2 : DÉFINITION DU RÔLE DES OFFICES AI

Le rôle que les offices AI cantonaux doivent jouer dans le projet „XtraJobs“ n'est pas défini avec suffisamment de rigueur. Ce vice de conception a deux conséquences : l'instruction réalisée par les offices AI pour déterminer la stratégie de réadaptation et les évaluations des agences de location de services font double emploi, et les offices AI ne connaissent guère cette mesure, ce qui fait qu'ils n'y ont guère recours. Le projet „XtraJobs“ ne sera efficace que si les offices AI y sont associés. Dans ce contexte, nous recommandons à l'OFAS de préciser le rôle des offices AI cantonaux de manière à ce que l'accès à „XtraJobs“ ne se fasse plus par le truchement des agences de location de services, mais par l'intermédiaire des offices AI, à l'image de la procédure applicable aux mesures d'ordre professionnel de l'AI.

Avec cette procédure, divers acteurs, comme les entreprises, les offices régionaux de placement (ORP), les services sociaux des communes, les assurances-maladie et accidents et aussi les agences de location de services peuvent communiquer aux offices AI cantonaux le nom de personnes pour lesquelles une location de services entre en ligne de compte. Les offices AI décident ensuite, en appliquant la procédure ordinaire, les mesures de réadaptation professionnelle qui conviennent à ces personnes. Si le dossier et l'expérience faite par le gestionnaire du cas indiquent qu'une location de services a des chances d'aboutir, l'office AI peut alors confier à une agence de location de services

soit un mandat de placement, soit un mandat en vue de la réalisation de cette location de services.

De la sorte, l'OFAS s'assure que „XtraJobs“ complète efficacement la gamme actuelle de mesures de l'AI et évite les doublets entre les agences de location de services et les offices AI, notamment dans l'évaluation.

RECOMMANDATION NO 3 : MIEUX DIFFUSER LES INFORMATIONS SUR „XTRAJOBS“

L'évaluation montre que les offices AI cantonaux et les responsables de la réadaptation professionnelle ne connaissent pas suffisamment les possibilités de la location de services. Nous conseillons dès lors à l'OFAS d'améliorer nettement sa communication à l'intention des offices AI sur le projet „XtraJobs“. La mise en œuvre de la recommandation n°2 y contribuera. L'OFAS peut présenter le fonctionnement d'„XtraJobs“ dans les formulaires officiels utilisés pour les prestations de l'AI, dans ses circulaires et lettres-circulaires, ainsi que lors des formations dispensées au personnel des offices AI.¹¹

RECOMMANDATION NO 4 : SUBORDONNER DAVANTAGE LE FINANCEMENT AU SUCCES DES EFFORTS DE RÉADAPTION

Nous recommandons à l'OFAS d'adopter un modèle de financement des agences de location de services qui récompense davantage le succès des efforts de réadaptation. Cette approche permet de réduire les frais de la location de services.

RECOMMANDATION NO 5 : AMÉLIORER LA GESTION DU PROJET ET MODIFIER LE SYSTÈME DE RAPPORT

Nous suggérons à l'OFAS d'assurer un suivi plus rapproché des activités en lien avec la location de services et de mieux contrôler celles-ci. Nos analyses de la conception et de la mise en œuvre ont en effet montré que l'OFAS doit améliorer sa façon de gérer le projet. Les évaluateurs estiment que l'introduction d'„XtraJobs“ n'a pas été suffisamment concertée avec toutes les parties prenantes.

Dans ce contexte, nous recommandons en outre à l'OFAS d'accorder davantage de poids à l'instrument de pilotage que sont les rapports. Toutefois, pour que ceux-ci puissent remplir ce rôle, diverses modifications doivent être apportées au système de recueil de données :

- En premier lieu, il faut verser aux dossiers ouverts des informations sur les rentes versées aux bénéficiaires par l'AI et sur les prestations de l'assurance-chômage ou de l'aide sociale. Il convient également de saisir de façon plus détaillée le parcours

¹¹ Voici le lien qui mène aux formulaires officiels : <<http://www.ahv-iv.info/andere/00134/00186/index.html?lang=fr>>

qui mène le bénéficiaire à „XtraJobs“. Ces informations sont en effet importantes pour le contrôle de l'exécution et pour le financement de la location de services.

- En deuxième lieu, le système de rapport devrait aussi présenter les coûts par agence de location de services, afin de pouvoir comparer l'efficacité des diverses stratégies.
- En troisième lieu, il faut garantir que les agences de location de services enregistrent de façon uniforme la date d'ouverture du dossier et les autres phases de la gestion des cas.
- Finalement, et pour établir la durabilité d'„XtraJobs“, il serait utile de recueillir périodiquement des informations qui indiquent si les bénéficiaires ont pu se réinsérer durablement sur le marché du travail.

ANHANG: LISTE DER INTERVIEWTEN PERSONEN

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

du Bois-Reymond Allard, Leiter Geschäftsfeld Invalidenversicherung, BSV

Fürer Angela, Leitung Bereich Steuerung II, Geschäftsfeld Invalidenversicherung, BSV

Externe Projektbegleitung

Merckx Véronique, externe wissenschaftliche Begleitung von „XtraJobs“

Verantwortliche der Personalverleihorganisationen

Ambühl Philippe, Directeur opérationnel, IPT intégration pour tous

Bäuerle Silvio, Personalberater mit eidg. Fachausweis, Profil Regionalstelle Zug

Eyer Charlotte, Personalberaterin, Profil Regionalstelle Bern

Goillard Michel, Geschäftsleiter, PersPec Partners AG

Hebeisen Magdalena, Verkauf und Beratung, Profil Regionalstelle Bern

Schnellmann Bruno, Co-Leitung Regionalstelle Ostschweiz, Profil Regionalstelle St. Gallen

Sigrist Jürg, Geschäftsführer, Profil Zürich

Verantwortliche der kantonalen IV-Stellen

Beer Jean-Claude, Leiter Strategie und Entwicklung, IV-Stelle Zürich

Bischof Bruno, Geschäftsleiter, IV-Stelle Schaffhausen

Dummermuth Andreas, Geschäftsleiter, IV-Stelle Schwyz

Folino Cinzia, Arbeitsvermittlung, IV-Stelle Thurgau

Kohlbacher Michael, Abteilungsleiter Integration, IV-Stelle Aargau

Muff Benno, Leiter Fachteam Früherkennung & Arbeitsvermittlung, IV-Stelle Luzern

Nieddu Anneliese, Arbeitsvermittlung, IV-Stelle Bern

Rimle Michael, Leiter Kundenteam, Teilprozessleiter Eingliederung, IV-Stelle St. Gallen

Ritler Stefan, Geschäftsleiter, IV-Stelle Solothurn

Schnyder Michael, Leiter Abteilung Eingliederungsmanagement, IV-Stelle Bern

Schocher Susanne, Leiterin Direktionsstab, IV-Stelle St. Gallen

Trinkler Albert, Integrationsberatung, IV-Stelle Glarus

Zamofing Benoît, Conseiller en entreprise et placement professionnel, IV-Stelle Freiburg

Zbären-Lutz Corinne, Geschäftsführerin, IV-Stellen Konferenz

Vertreter Arbeitgeberverbände

Lucca Patrick M., Leiter Kommunikation, Schweizerischer Gewerbeverband

Müller Roland A., Ressortleiter Sozialpolitik und Sozialversicherungen, Schweizerischer Arbeitgeberverband

Personalverantwortliche mit direktem Kontakt zu „XtraJobs“

Bernardinis Res, Geschäftsführer, Rovitec GmbH

Bührer Beatrice, Heimleiterin, Altersresidenz Bellevue Residenz AG

Fäh Paul, Personalchef, Federtechnik Kaltbrunn AG

Ferrari Christine, Geschäftsführerin, Home médicalisé de la Sarine

Hettlinger Tamara, Leiterin Personal, Corris AG

Hösli Daniel, Geschäftsleiter, Hösli Walter Strassenbau AG

Python Claire-Lise, Responsable du personnel, Hôpital Fribourgeois site Fribourg

Schwyzler Hans, Leiter Personal, COOP Verteilerzentrale

Spaar Martin, Geschäftsführer, Digipress

Tinguely Jean-Luc, Co-Geschäftsführer, Infoteam Informatique Technique SA

Wirth Beatrice, Teamleiterin, PK Rück

Personalverantwortliche ohne direkten Kontakt zu „XtraJobs“

Aebersold Patrick, Leiter Personal, Maestrani AG

Beck Stefan, Geschäftsführer, Beck & Co

Bieri Isabella, Personalverantwortliche, Bodum AG

Dörig Sylvia, Personalverantwortliche, H. Wellauer AG

Höchli Markus, Personalverantwortlicher, Argolite AG

Midolo Maria, Leiterin Personal, Cruspi AG

Müller Alex, Inhaber, Beck Design AG

Siegenthaler Gabi, Personalverantwortliche, Belimo AG

Stadelmann Hans, Leiter Personal, Balthasar & Co

Sterki Susanne, Personalverantwortliche, Confiseur Läderach

IMPRESSUM

Oliver Bieri, Dr. phil. I

Oliver Bieri hat an der Universität Zürich Soziologie und Politikwissenschaften studiert. Seit 1997 ist er bei Interface als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig und seit 2007 leitet er den Bereich Soziale Sicherheit und Integration. Im Rahmen von Evaluations- und Forschungsprojekten befasst er sich mit Themen der Sozialen Sicherheit. Seine Themenschwerpunkte in der Forschung, Evaluation und Beratung sind insbesondere die Arbeitslosenversicherung und die Sozialtransfers zur Existenzsicherung. Zudem leitet er das institutsinterne Kompetenzzentrum „quantitative Methoden“ und unterstützt Projekte, bei denen quantitative Analysemethoden angewendet werden.

Mirjam Inauen, lic. ès sciences sociales

Mirjam Inauen hat an der Universität Lausanne Sozialwissenschaften studiert. Im Jahr 2007 hat sie ihr Studium mit einer Lizenziatsarbeit im Bereich Gender Studies abgeschlossen. Anschliessend hat sie beim Eidgenössischen Büro für Gleichstellung von Frau und Mann ein Praktikum absolviert. Seit Oktober 2009 ist sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Interface tätig. Sie arbeitet vorwiegend an Projekten in den Bereichen der sozialen Sicherheit und Integration mit.

Andreas Balthasar, Prof. Dr. rer.pol.

Andreas Balthasar studierte an der Universität Bern Volkswirtschaft und Wirtschaftsgeschichte. Danach war er als Assistent am Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern tätig. 1985 promovierte Andreas Balthasar bei Professor E. Gruner, Professur für Sozialgeschichte und Soziologie der schweizerischen Politik. Er hat sich im Frühjahr 2007 an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern habilitiert, 2010 folgte die Ernennung zum Titularprofessor für Politikwissenschaft an der Universität Luzern. 1991 gründete Andreas Balthasar Interface Politikstudien Forschung Beratung in Luzern. Neben der Leitung des Unternehmens ist er hauptsächlich als Evaluationsberater in verschiedenen Bundesämtern tätig. Weiter bilden die Forschung in der Sozial- und Gesundheitspolitik und die Projektleitung verschiedenster Evaluationen Schwerpunkte seiner Tätigkeit. Seit 2007 ist er Dozent am politikwissenschaftlichen Institut der Universität Luzern.

WEITERE INFORMATIONEN

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

www.interface-politikstudien.ch

PROJEKTREFERENZ

Luzern, 10. Dezember 2010

Projektnummer: P09-30