

Franziska Shenton

Gemeinsam das Integrationspotential optimieren

Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken sollen rascher wieder in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Dafür ist eine verbindliche Zusammenarbeit zwischen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe nötig. Ausgehend vom individuellen Eingliederungspotential werden Integrationsmassnahmen erarbeitet, die für alle Beteiligten bindend sind. Erste Erfahrungen zeigen, dass der integrale Ansatz auf breite Resonanz stösst.

Das Ende 2005 gestartete Projekt IIZ-MAMAC (kurz: MAMAC) steht in der Tradition der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ). Aufgrund der Zersplitterung der sozialen Sicherheit in der Schweiz sowie seit den 1990er Jahren zunehmend komplexeren Problemlagen sollte mit einem Schulterschluss von Arbeitslosenversicherung (ALV), Invalidenversicherung (IV) und Sozialhilfe (SH) eine Vereinfachung und auch Verkürzung der Verfahren im Bereich der sozialen Sicherheit bewirkt werden. Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit unterstützt die Partnerinstitutionen durch ein koordiniertes Vorgehen dabei, die eigene sektorielle Optik zu überwinden und ungelöste Schnittstellen zu klären. So soll verhindert werden, dass Personen mit Mehrfachproblematiken mangels eindeutiger Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Stellen hin- und hergeschoben werden – «Drehtüreffekt».

Das nationale Projekt MAMAC knüpft an die Grundidee der Interinstitutionellen Zusammenarbeit an, mit einer umfassenden institutionenübergreifenden Strategie den grösstmöglichen Integrationsnutzen für Personen mit Mehrfachproblematiken zu erzeugen. Aufgrund seiner behördenverbindlichen Verpflichtungen sowie seiner Orientierung am Case Management stellt MAMAC aber klar eine Weiterentwicklung der klassischen IIZ-Angebote dar.

Von der Systemlogik zum Menschen

Bei Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken ist oft nicht auf Anhieb ersichtlich, welche Institution für das Anliegen der Schwierigkeiten zuständig ist. Gesellen sich beispielsweise gesundheitliche und familiäre Probleme zu einer Arbeitslosigkeit hinzu, ist es häufig eher zufalls- denn sachgeleitet, ob sich die Betroffenen zuerst beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum, bei der IV-Stelle oder beim Sozialdienst melden. Ohne koordinierte Abklärung

ist die Gefahr gross, dass die Betroffenen von einer institutionellen Tür zur anderen gewiesen werden. Solche wiederkehrenden Abhängigkeiten lösen Unsicherheiten aus und sind kontraproduktiv, weil mit der Dauer ausserhalb des Arbeitsmarkts die Chancen für eine erfolgreiche berufliche Wiedereingliederung sinken [1].

MAMAC rückt die separierten Funktionslogiken der Institutionen der sozialen Sicherheit in den Hintergrund und stellt stattdessen die Menschen mit ihren individuellen Bedürfnissen ins Zentrum. «Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments im Rahmen von Case Management» (MAMAC), so der volle Name des bis ins Jahr 2010 laufenden Pilotprojekts, leiten einen grundlegenden Perspektivenwechsel ein: Statt zuerst die institutionellen Zuständigkeiten für Personen mit unklaren Problematiken zu klären, wird in einem gemeinsamen Assessment eine umfassende Gesamteinschätzung der Lage vorgenommen, bevor institu-



Franziska Shenton

Erst wenn die Integrationsstrategie feststeht, wird bestimmt, welche Institution mit der Fallführung betraut wird.

tionenübergreifend Massnahmen definiert und verfügt werden, die zu einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt führen sollen. Erst wenn die Integrationsstrategie feststeht, wird bestimmt, welche Institution (im Namen der anderen) mit der Fallführung betraut wird. Mit MAMAC steht also nicht mehr die Frage, welche Institution für eine Person zuständig ist, im Vordergrund, sondern vielmehr das Interesse für die individuellen Integrationserfordernisse.

Case Management als Leitprinzip

MAMAC orientiert sich am Gedankengut des Case Management. Dies zeigt sich sowohl in der Grundausrichtung wie auch in der Gestaltung der Verfahrensabläufe des Projekts. Speziell von Vorteil ist, dass Case Management mit seiner klaren Bedarfs- und Ressourcenorientierung so-

wie seinem Konzept der Fallsteuerung die Spezialisierung und Zersplitterung der Institutionen zu überwinden hilft. Auf diese Weise wird Raum für eine koordinierte Bearbeitung von komplexen Fragestellungen zwischen Systemen der sozialen Sicherheit geschaffen. Der von MAMAC eingeleitete Perspektivenwechsel, dass vom einzelnen Individuum statt von der Systemlogik aus gedacht und gehandelt wird, führt zu neuen Prozessen, mit welchen die Mitarbeitenden der am Projekt beteiligten Regionalen Arbeitsvermittlungstellen, der IV-Stellen und der Sozialen Dienste Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken begleiten. Um erweiterte Formen der intersystemischen Zusammenarbeit zu erproben, ist seit 2008 auch die SUVA in drei Pilotkantonen (GR, SG, VS) Projektpartnerin von MAMAC.

MAMAC-Prozess

Vom Grundsatz her gilt eine Mehrfachproblematik als komplex, wenn Schwierigkeiten in mehreren Lebensbereichen kumuliert auftreten (Beispiel: Erwerbslosigkeit kombiniert mit schlechten arbeitsmarktlichen Voraussetzungen, gesundheitlichen Beeinträchtigungen, finanziellen und/oder sozialen Problemen) und von einzelnen Teilinstitutionen weder uni- noch bilateral gelöst werden können. Sofern trotz vorliegender Mehrfachbelastung eine berufliche (Wieder-)Eingliederung möglich scheint, wird die kantonale MAMAC-Geschäftsstelle eingeschalt-

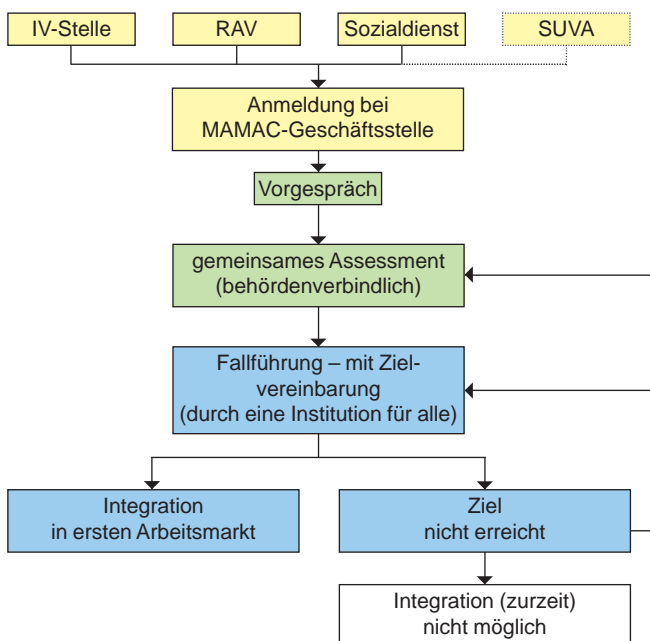


Abbildung 1 Integrationsprozess von MAMAC
(Quelle: Projekt IIZ-MAMAC).

Kernelemente von MAMAC

Zwingende Bestandteile von IIZ-MAMAC sind:

1. Gemeinsamer Prozess von ALV, IV und SH mit dem Ziel der beruflichen Integration in den ersten Arbeitsmarkt
2. Rahmenvereinbarung, welche die Zusammenarbeit im Kanton regelt und Rechtsverbindlichkeit schafft
3. Einheitliche Triagekriterien zur Ermittlung von Personen mit komplexer Mehrfachproblematik
4. Gemeinsames Assessment medizinischer, arbeitsmarktlicher und sozialer Aspekte mit Teilnahme der betroffenen Person
5. Verbindlicher Integrationsplan mit:
 - Festlegung der Massnahmen und deren Finanzierung
 - Festlegung der Zuständigkeit für die Existenzsicherung während der Umsetzung der Massnahmen
 - Festlegung der für die Fallführung zuständigen Person oder Institution
6. Gemeinsame Fallführung durch eine der drei Institutionen (Umsetzung des Integrationsplans, Überwachung und systematische Fallevaluation)

tet. Diese überprüft die Einhaltung der Triagekriterien, holt allenfalls noch fehlende Informationen ein und organisiert ein gemeinsames Assessment mit den beteiligten Institutionen und der betroffenen Person, um rasch zu einer integralen Einschätzung der medizinischen, beruflichen und sozialen Situation zu gelangen. Der Zugang zu Dienstleistungen der Regionalen Ärztlichen Dienste (RAD) seitens der Invalidenversicherung stellt für die Klärung medizinischer Fragen einen grossen Gewinn dar. Bei Bedarf werden weitere Fachpersonen beigezogen.

Ausgehend vom Eingliederungspotential erarbeiten die Assessorinnen bzw. die Assessoren gemeinsam mit der involvierten Person einen verbindlichen Integrationsplan, der die erfolgversprechendsten Massnahmen für eine rasche Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt festhält und die Existenzsicherung und die Übernahme der Fallführung regelt. Die Umsetzung des Integrationsplans wird in der Folge von der fallführenden Person begleitet: Sie koordiniert die einzelnen Eingliederungsschritte, begleitet die betroffene Person und überprüft die Erreichung der im Integrationsplan definierten Ziele kontinuierlich. Diese Fallführung gemäss Case Management gewährleistet, dass die initiierten Massnahmen die betroffene Person optimal in ihrem Eingliederungsprozess unterstützen. Zeichnet sich ab, dass die eingeleiteten Massnahmen nicht zum Ziel führen oder dass sich die Ausgangssituation verändert hat, wird entweder der Integrationsplan den neuen Umständen angepasst oder ein neues Assessment einberufen.

Verbindlichkeit als zentrales Element

Für eine erfolgreiche Abwicklung von MAMAC ist es entscheidend, dass die im Integrationsplan getroffenen Entscheide für alle an der Zusammenarbeit Beteiligten verbindlich sind. Damit alle Projektpartner am selben Strick ziehen und die gleichen Ziele anstreben, unterzeichnen die Vollzugsstellen der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe kantonale Rahmenvereinbarungen. Diese regeln neben der behördenverbindlichen Zusammenarbeit auch die Projektfinanzierung zwischen den beteiligten Institutionen.

Um Verbindlichkeit nicht nur unter den Behörden, sondern auch gegenüber den betroffenen Personen herzustellen, stellt eine Zielvereinbarung zwischen begleitender und begleiteter Person einen festen Bestandteil der Fallführung dar.

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren

Das von Bund und Kantonen gemeinsam getragene Projekt MAMAC wird derzeit in fünfzehn Kantonen umgesetzt. Dieser breiten Resonanz ist zu entnehmen, dass ein integrales Angehen von Mehrfachproblematiken einer gesellschaftlichen Notwendigkeit entspricht. Die Anlaufzeit für die Implementierung von MAMAC hat in vielen Kantonen zwar mehr Zeit beansprucht als angenommen, aber in der Zwischenzeit lässt sich sagen, dass das Projekt auf Kurs ist.

Die breite Resonanz zeigt, dass ein integrales Angehen von Mehrfachproblematiken einer gesellschaftlichen Notwendigkeit entspricht.

Eine im Frühling 2008 vorgenommene Zwischenbilanz weist auf verschiedene Faktoren hin, die für eine erfolgreiche Umsetzung von MAMAC ausschlaggebend sind [2]: Ein zentraler Faktor ist die institutionelle Verankerung in den beteiligten Kantonen. Eine solche setzt voraus, dass alle am Projekt beteiligten Institutionen – und insbesondere deren Leiter/-innen – ein gemeinsames Verständnis von MAMAC entwickelt haben und gemeinsame Investitionen in die Eingliederung von Personen mit Mehrfachproblematiken tätigen wollen. Eine gute Kooperation zwischen den kantonalen Projekten und den nationalen Aktivitäten ist für das Vorankommen des Projekts ebenfalls entscheidend. Das komplexe organisatorische Gefüge von MAMAC erfordert insbesondere verlässliche Informationsflüsse und wiederkehrende gegenseitige Rückmeldungen zwischen Bund und Kantonen. Weiter von Belang ist, wie gut die Mitarbeitenden in den jeweiligen Kantonen über das Projekt informiert werden und in-

wiefern diesen Zugang zu den erforderlichen Ressourcen eröffnet wird. Um die Mitarbeitenden der kantonalen MAMAC-Projekte bestmöglich auf ihre neuen Aufgaben vorzubereiten, erarbeitete die nationale Projektgruppe Weiterbildungsmodule zu den Themen «Case Management», «Assessment» und «Fallführung». Seit Juni 2007 haben rund 350 Personen an diesen Kursen teilgenommen.

Ausblick: Wie weiter?

MAMAC will die Eingliederung von Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken mit einem integralen Case-Management-Prozess fördern. Die für das Projekt formulierten Ziele sind ambitioniert, aber durchaus erreichbar: Rasches und koordiniertes Handeln soll verhindern, dass komplexe Probleme sich verstetigen oder gar verschlimmern. Klare und verbindliche Ansprechstellen sollen individuell zugeschnittene Massnahmen für die Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichen. Die systemübergreifende Herangehensweise soll die Dauer der Leistungserbringung verkürzen und längerfristig die Kosten der sozialen Sicherheit senken, weil Leistungen optimiert und Leerläufe reduziert werden.

Den Leitenden der kantonalen MAMAC-Projekte wurde per Anfang 2008 ein Berichterstattungssystem als Führungsinstrument zur Seite gestellt. Es wird den Projektbeteiligten Einblick in die konkrete Fallbearbeitung liefern und auch eine Grundlage für die externe Evaluation des Projekts darstellen. Von Interesse werden insbesondere die Indikatoren «Bearbeitungsdauer», «Massnahmenkosten» und «Wirkung» sein, bilden sie doch die wesentlichen Wirkungsziele von MAMAC ab. Auf der Grundlage der Evaluation ist dann darüber zu befinden, welcher Mehrwert mit MAMAC geschaffen werden konnte und inwiefern verbindliche Formen institutionenübergreifender Integrationsangebote in ordentliche Strukturen überführt werden sollen.

Literatur

- 1 [Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug \(AMOSA\). Langzeitarbeitslosigkeit: Situation und Massnahmen. Zürich: AMOSA 2007.](#)
- 2 [Champion C. Bilan intermédiaire de la mise en œuvre de CII-MAMAC, Masterarbeit in Public Administration. Chavannes-près-Renens: IDHEAP 2008.](#)

Franziska Shenton, lic. phil. I
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Geschäftsfeld IV, Bereich Entwicklung
Effingerstrasse 20, 3003 Bern
franziska.shenton@bsv.admin.ch