

Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung der Stadt Winterthur

Schlussbericht

Studie verfasst im Auftrag der Sozialen Dienste, Stadt Winterthur

Auszug: Zusammenfassung

Dr. Dominic Höglinger, Melania Rudin, Jürg Guggisberg

Bern, Mai 2021

Zusammenfassung

Ausgangslage und Fragestellung

Können mit einer Senkung der Falllast die von der Sozialhilfe unterstützten Haushalte effektiver begleitet und damit letztlich finanzielle Einsparungen bei den Sozialhilfeausgaben erzielt werden? Die Falllast gibt Auskunft darüber, für wie viele Dossiers eine Sozialarbeiterin oder ein Sozialarbeiter zuständig ist. Da die Stadt Winterthur in den vergangenen Jahren mit kontinuierlich steigenden Kosten für die Sozialhilfe und einem gleichzeitigen Wachstum der Fallbelastung konfrontiert war, entschied der Stadtrat, diese Frage vertiefter abzuklären.

Nach ermutigenden Befunden des vorangegangenen Pilotprojektes (Eser et al. 2017; 2019) beantragte der Stadtrat mit dem Budget 2018 einen substantiellen Ausbau der personellen Ressourcen, um die Fallbelastung für die gesamte Langzeitberatung zu senken. Der Grosse Gemeinderat stimmte diesem Ressourcenaufbau zu, allerdings befristet für die Jahre 2018 bis 2021, damit im Hinblick auf das Budget 2022 und die Frage der Weiterführung die Ergebnisse einer Begleitstudie berücksichtigt werden können.

Parallel mit dem Antrag an den Gemeinderat entschied der Stadtrat nämlich, diese flächendeckende Falllastsenkung im Rahmen einer Begleitstudie wissenschaftlich untersuchen zu lassen mit dem Ziel, statistisch aussagekräftige Befunde zu deren Auswirkungen zu erhalten. Mit der Durchführung der Begleitstudie wurde das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS mandatiert.

Im Zentrum der Studie steht die Frage, **ob und inwiefern sich als Folge der Senkung der Fallbelastung** in der Langzeitberatung der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur **finanzielle Einsparungen bei den Sozialhilfeausgaben** ergeben. Damit verbunden sind folgende weiteren Fragen:

- Welche Auswirkungen hat die Falllastsenkung auf die monatlichen Fallkosten – sowohl gesamthaft (Nettobedarf) als auch hinsichtlich ausgewählter Einnahmen- und Ausgabenposten?
- Wie beeinflusst die Falllastsenkung die Häufigkeit von Ablösungen von unterstützten Haushalten aus der Sozialhilfe (Ablösungsrate)?
- Wie beeinflusst die Falllastsenkung die Erwerbsintegration der Klientinnen und Klienten (Erwerbstätigkeit und Erwerbseinkommen)?
- In welchen Bereichen der sozialarbeiterischen Tätigkeit werden die zusätzlich verfügbaren zeitlichen Ressourcen von den Mitarbeitenden

eingesetzt, und schlägt sich dies entsprechend sichtbar in den jeweiligen Kennzahlen nieder?

Methoden und Daten

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie beruhen auf statistischen Analysen der Daten der rund 5'700 von der Langzeitberatung im Zeitraum von Anfang 2014 bis Ende 2019 betreuten Sozialhilfe-Dossiers und der 1.8 Mio. zugehörigen getätigten Einzelbuchungen. Die Auswirkungen der Falllastsenkung wurden mittels ökonomischer Verfahren ermittelt. Anders als bei einem «naiven» zeitlichen Vorher-nachher-Vergleich kamen dabei eine Reihe von statistischen Methoden zum Einsatz, die mit potentiellen weiteren Einfluss- bzw. Störfaktoren, wie etwa zeitlichen Trends oder einer im Zeitverlauf veränderten Fallzusammensetzung umzugehen vermögen. Dies ermöglicht aussagekräftige Ergebnisse zu den Wirkungszusammenhängen und den Effektstärken der Falllastsenkung.

Komplementiert wurden die statistischen Analysen mit den Informationen aus Gruppengesprächen und Einzelinterviews mit Sozialarbeitenden und Führungspersonen der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur. Die leitfadengestützten Gruppengespräche wurden im Herbst 2020 geführt. Insgesamt wurden 14 Mitarbeitende der Langzeitberatung im Rahmen von zwei Gesprächen befragt. Zusätzlich fanden ein separates Gruppengespräch mit den drei Abteilungsleitenden der Langzeitberatung sowie drei Einzelgespräche mit Führungspersonen statt.

Mit dieser gemischten Vorgehensweise unter Einbezug von quantitativen als auch qualitativen Methoden und von unterschiedlichen Datenquellen können die Auswirkungen der Falllastsenkung nicht nur verlässlich quantifiziert, sondern auch die Mechanismen aufgezeigt werden, über welche sich die Falllastsenkung am Ende in den Kosten niederschlägt.

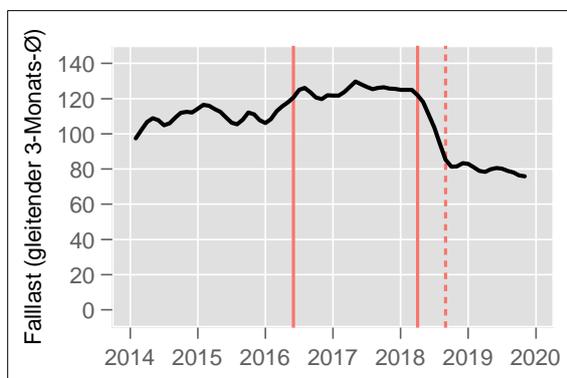
Umsetzung der Falllastsenkung in Winterthur

Mit der Falllastsenkung im Rahmen des Projektes «Falllast 75» der Sozialen Dienste Winterthur wurde als Anzahl betreute Dossiers pro Sozialarbeiter/in ein Niveau angestrebt, das es ermöglicht, die fachliche Arbeit der Sozialen Dienste professionell auszuüben. Ausreichende fachliche Ressourcen und damit verbunden eine angemessene Arbeitsbelastung der Sozialarbeitenden werden in der Fachliteratur als ein zentraler Faktor für eine erfolgreiche und wirkungsorientierte Sozialarbeit erachtet (Michel et al. 2018).

Falllast ist definiert als die Anzahl laufender Dossiers pro Vollzeitstelle der Sozialarbeitenden und wird in dieser Studie auf Monatsbasis ausgewiesen (sog. Stichtagsbetrachtung, in Abgrenzung zu einer kumulierten Betrachtungsweise über das ganze Jahr). Die Fallbelastung der Langzeitberatung der Sozialen Dienste Winterthur (Abt. 1-3) im Zeitraum von 2016 bis anfangs 2018 von dauerhaft über 120 Fällen pro Vollzeitstelle, zeitweise sogar noch deutlich höher (siehe Abbildung), wird von Fachpersonen weithin als zu hoch erachtet. In jüngeren Studien wird als anzustrebende Zielgrösse eine maximale Fallbelastung von rund 80 Fällen pro Vollzeitstelle genannt (vgl. Eser et al. 2017: 7; Dubach et al. 2016: 72; VAGS 2020). Zur Umsetzung der Falllastsenkung war der Personalbestand der Langzeitberatung innerhalb kurzer Zeit massiv auszubauen. Er erhöhte sich von rund 19 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) vor Beginn der Falllastsenkung im Frühjahr 2018 auf durchschnittlich rund 30 VZÄ ab Herbst 2018, was einem ein Ausbau der personellen Kapazitäten um über 50 Prozent entspricht.

Die Falllast sank parallel mit dem Personalausbau und erreichte nach einer kürzeren Übergangsphase schliesslich ab September 2018 einen Wert von nahe oder unter 80 Fällen pro Vollzeitstelle (siehe Abbildung). Die ursprünglich angestrebte Reduktion der Falllast auf 75 Dossiers pro Vollzeitstelle wurde damit annähernd, wenn auch nicht vollständig erreicht. Begleitend zur Falllastsenkung wurden in der Langzeitberatung mehrere organisatorische und fachliche Entwicklungsmassnahmen eingeleitet, u.a. wurde eine Poollösung für den kaufmännischen Support eingeführt.

Abbildung: Entwicklung der Falllast der Langzeitberatung der Sozialen Dienste Winterthur



Berechnungen BASS, Daten: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur.

Ergebnisse der Studie

Tiefere monatliche Fallkosten und häufigere Ablösungen als Folge der Falllastsenkung

Die ab dem Jahr 2018 eingeleitete Senkung der Fallbelastung für die Sozialarbeitenden der Langzeitberatung der Stadt Winterthur führt sowohl zu einer Reduktion der monatlichen Fallkosten (des sogenannten «Nettobedarfs»), als auch zu einer häufigeren Ablösung von Klientinnen und Klienten aus der Sozialhilfe. Konkret verringern sich die monatlichen Fallkosten als Folge der Falllastsenkung um durchschnittlich -75.50 CHF, was einer Reduktion um -3.6 Prozent entspricht, während sich die Ablösungsrate der Sozialhilfefälle um 27% erhöht und somit weniger Fälle zu unterstützen sind.

Für das Jahr 2019 bedeutet die höhere Ablösungsrate konkret veranschaulicht, dass pro Monat anstelle von durchschnittlich 39 Fällen nun durchschnittlich 50 Fälle abgelöst werden konnten.

Die Ergebnisse aus den durchgeführten Interviews zeigen auf, wie sich durch die Falllastsenkung die sozialarbeiterischen Handlungsspielräume konkret vergrössern. Nach Einschätzung der Mehrheit der befragten Sozialarbeitenden hat sich die Wirksamkeit der sozialarbeiterischen Tätigkeiten im Zuge der Falllastsenkung spürbar erhöht – wenn auch aufgrund der Umsetzung der parallel eingeleiteten Entwicklungsmassnahmen und neu entstandener Aufgaben nicht in dem Ausmass, wie ursprünglich erhofft.

Die Sozialarbeitenden konstatierten, einen besseren Überblick über die von ihnen betreuten Fälle zu besitzen. Sie können ihre Klientinnen und Klienten nun informierter, bei Bedarf vertiefter und letztlich effektiver begleiten und unterstützen. Die Sozialarbeitenden nutzen die ihnen zusätzlich zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen gemäss ihren Aussagen insbesondere zur häufigeren und gründlicheren Abklärung von sogenannten vorgelagerten Leistungen (wie bspw. Stipendien und Ansprüche auf Unterhaltszahlungen), der Wohnsituation und der langfristigen Tragbarkeit der Mietkosten, der Erwerbssituation, als auch der Überprüfung der Fortschritte bei den Teilnehmenden von Integrationsprogrammen.

Mehr Ablösungen wegen vorgelagerter Ansprüche und besserer Erwerbsintegration

Bei den vertiefenden Analysen im Rahmen der statistischen Wirkungsanalyse zeigte sich im Einklang mit diesen Aussagen der Sozialarbeitenden, dass die erhöhte Ablösungsrate von zwei Faktorbündeln getrieben ist: Einerseits von vermehrten

Ablösungen aus Gründen im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit (wie etwa die Aufnahme einer Beschäftigung oder die Erhöhung des Arbeitspensums). Andererseits führt auch die Entrichtung von vorgelagerten Leistungen (u.a. Stipendien und Alimente) häufiger zu Ablösungen.

Weiter zeigte sich, dass auch bereits länger unterstützte Fälle vermehrt abgelöst werden können. Vor dem Hintergrund, dass Langzeitfälle in der Sozialarbeit als besondere Herausforderung betrachtet werden, ist dies ein besonders beachtenswerter Befund.

Nicht bestätigt wurden Befürchtungen, dass die höhere Ablösungsrate möglicherweise auf Kosten der Nachhaltigkeit geht und mit mehr Wiedereintritten erkauft wird. Dies zeigte eine Nachanalyse der Fälle der 2015 bis 2017 durchgeführten Pilotstudie. Die Wiedereintrittswahrscheinlichkeit unterscheidet sich nicht wesentlich zwischen den unter reduzierter Falllast geführten (und vermehrt abgelösten) Fällen und den Fällen der Kontrollgruppe.

Die Erwerbsintegration verbessert sich auch bei den weiterhin unterstützten Fällen: Die Falllastreduktion führt zu einer moderaten Erhöhung der Erwerbstätigkeit bei diesen Haushalten. Hingegen sinkt das durchschnittliche Erwerbseinkommen der unterstützten erwerbstätigen Haushalte marginal (allerdings ist letzterer Befund mit einer beträchtlichen statistischen Unsicherheit behaftet). Insgesamt resultiert ein neutraler Effekt der Erwerbsintegration hinsichtlich der monatlichen Fallkosten.

Mehreinnahmen und Minderausgaben bei einzelnen Budgetposten

Bezüglich der weiteren Auswirkungen auf die monatlichen Fallkosten wurde ersichtlich, dass als Folge der Falllastreduktion die Ausgaben für das Wohnen und die Integrationsprogramme im Durchschnitt geringer ausfallen. Mehreinnahmen ergeben sich namentlich in Form von Stipendien. Auch die Einnahmen aus Kinderalimenten erhöhten sich, allerdings ist dieser Befund weniger deutlich und mit beträchtlicher statistischer Unsicherheit behaftet.

Basierend auf diesen Ergebnissen der statistischen Analyse wird deutlich, dass von den mit den zusätzlichen zeitlichen Ressourcen forcierten sozialarbeiterischen Massnahmen jene zur

Förderung der Erwerbsintegration und der Abklärung der Ansprüche auf vorgelagerte Leistungen aus finanzieller Perspektive besonders effektiv sind. So können sowohl die monatlichen Kosten der unterstützten Fälle gesenkt als auch vermehrt Fälle abgelöst und Klientinnen und Klienten in die wirtschaftliche Selbständigkeit entlassen werden. Bei letzterem fallen diese als Kostenfaktor für die Sozialhilfe gänzlich weg.

Gesamthaft Nettoeinsparungen trotz Mehraufwand an Personal

Die beiden Wirkungsmechanismen der Falllastsenkung – tiefere monatliche Fallkosten und eine höhere Ablösungsrate – führen zu substantiellen Einsparungen bei den Ausgaben für die Sozialhilfe der Stadt Winterthur. Die in der Studie durchgeführte Hochrechnung für das Jahr 2019 (siehe Tabelle) kommt für dieses Jahr auf Einsparungen netto in Höhe von 2.7 Mio. CHF gegenüber einem Szenario ohne Falllastsenkung,¹ was

Tabelle: Finanzielle Folgen der Falllastsenkung, Hochrechnung für das Jahr 2019, Langzeitberatung Soziale Dienste Winterthur

	Effekt	Einsparungen (in CHF)
Tiefere mtl. Fallkosten		
Ø Reduktion der mtl. Fallkosten (Nettobedarf)	-75.50 CHF	
Resultierende Minderausgaben 2019		2.0 Mio.
Erhöhte Ablösungsrate		
Effekt der Falllastreduktion auf Ablösungsrate	1.27 Hazard-Ratio	
Resultierende Reduktion der Fallmonate 2019	-1'112 Fall-Mte	
Resultierende Minderausgaben 2019		2.3 Mio.
Minderausgaben total		4.3 Mio.
Mehraufwand Personal		
Benötigte zusätzliche Vollzeitäquivalente 2019	+10.3 VZÄ	
Resultierende Mehrkosten Personal 2019		-1.6 Mio.
Mehrausgaben total		-1.6 Mio.
Einsparungen netto Jahr 2019		2.7 Mio.
Gegenüber Szenario ohne Falllastreduktion		

Berechnungen BASS, Daten: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur.

¹ Auch die in der Tabelle ausgewiesenen Einsparungen sowie der personelle Mehraufwand fallen gegenüber dem hypothetischen Szenario 2019 mit unverändert hoher Falllast an.

Ein simpler Vergleich etwa gegenüber dem Vorjahr wäre nicht statthaft, da dieser die zeitlichen Entwicklungen bei z.B. Fallzahl und -zusammensetzung nicht berücksichtigt.

einer Reduktion der gesamten Nettokosten der Stadt Winterthur für die Sozialhilfe um 3.5 Prozent entspricht.

Konkret resultieren für das Jahr 2019 Einsparungen in Höhe von 2.0 Mio. CHF aufgrund der tieferen durchschnittlichen Fallkosten und von weiteren 2.3 Mio. CHF wegen der erhöhten Ablösungsrate. Gleichzeitig ergeben sich zusätzliche Kosten von 1.6 Mio. CHF für den personellen Mehraufwand, der zur Senkung der Fallbelastung nötig war. Verrechnet man die Einsparungen mit den zusätzlichen Kosten ergeben sich die Nettoeinsparungen von 2.7 Mio. CHF. Pro eingesetzten Franken für den personellen Mehrbedarf resultiert somit ein «Gewinn» von 1.74 CHF.

Auch unter Berücksichtigung der statistischen Unsicherheit bei den Modellschätzungen und unter Annahme eines pessimistischen Szenarios mit wesentlich geringeren Effekten der Falllastreduktion ergeben sich netto immer noch wesentliche Einsparungen, in einem optimistischen Szenario wären die Einsparungen noch grösser.

Übertragbarkeit der Befunde auf zukünftige Jahre und neue Umstände

Bei der Verallgemeinerung und Übertragung dieser Ergebnisse auf andere Umstände, Zeiträume und Kontexte gilt es die spezifischen Gegebenheiten des Projektes «Falllast 75» zu berücksichtigen.

So basieren die ermittelten Effekte auf der Falllastsenkung ab deren Einleitung im Jahr 2018 bis Ende 2019. In diesem Zeitraum wurde als Folge das Personal der Langzeitberatung massiv ausgebaut und es wurden parallel auch weitgehende Reorganisations- und Entwicklungsmassnahmen umgesetzt. Die befragten Sozialarbeitenden wiesen auf die beträchtliche zeitliche Mehrbelastung in dieser Umsetzungsphase hin und äusserten sich dahingehend, dass das Potenzial der Falllastsenkung deshalb noch nicht vollständig ausgeschöpft werden konnte.

Weiter wurde die bei der Konzeption des Projektes ursprünglich angestrebte Reduktion der Falllast von über 120 auf 75 Dossiers pro Vollzeitstelle zwar annähernd, aber nicht vollständig erreicht. Die Falllast der Langzeitberatung lag ab September 2018 jeweils nahe bei oder unter 80 Fällen pro Vollzeitstelle, im Jahr 2019 betrug die Falllast durchschnittlich rund 79 Fälle. Bei einer weiteren Senkung der Fallbelastung auf den ursprünglich beabsichtigten Wert von 75, auch allenfalls unter stärkerer Berücksichtigung der realen Fallbelastung (z.B. mittels Einbezugs längerer personeller Abwesenheiten) könnten sich die

beobachteten Effekte der Falllastsenkung entsprechend noch verstärken.

Der Einfluss von ausserordentlichen Ereignissen, wie die (erst nach dem Beobachtungszeitraum ausgebrochene) COVID-19-Pandemie, oder von unbekanntem neuen Trends und Entwicklungen ist bei der Übertragung der Befunde auf zukünftige Jahre ebenfalls zu berücksichtigen. Dabei kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich die hier beobachteten grundlegenden positiven Auswirkungen der Falllastreduktion auch in einem solchen veränderten Umfeld entfalten – wenn auch abhängig von diesen neuen Umständen in entsprechend veränderten Ausmass.

Indirekte und nicht-monetäre Auswirkungen der Falllastsenkung

Im Rahmen einer Gesamtwürdigung der Ergebnisse der vorliegenden Studie ist ergänzend zu beachten, dass bei den berechneten finanziellen Auswirkungen der Falllastreduktion nur die direkten Folgen auf die laufenden Sozialhilfeausgaben berücksichtigt sind. Ausserhalb des Studienfokus liegen potentielle indirekte finanzielle Auswirkungen (z.B. ein langfristig höheres Steuereinkommen) sowie nicht-monetäre Auswirkungen.

So ist eine raschere Ablösung aus der Sozialhilfe und berufliche (Re-)Integration vorteilhaft für den Erhalt des Humankapitals und es werden die negativen Folgen eines langfristigen Sozialhilfebezugs für die Betroffenen verringert. Eine geringere Fallbelastung sollte auch zu einer höheren Arbeitszufriedenheit bei den Sozialarbeitenden führen, mit potentiell positiven Folgewirkungen auf die Häufigkeit von krankheitsbedingten Absenzen sowie die Personalfuktuation.

Erkenntnisse für andere Sozialdienste

Die zentrale Erkenntnis dieser Studie, dass eine übermässige Fallbelastung in der Sozialhilfe sich auch finanziell nicht auszahlt, und dass im Gegenteil eine Reduktion der Fallbelastung nicht nur eine höhere Betreuungsqualität und bessere Integrationsperspektiven für die Betroffenen ermöglicht, sondern ebenfalls zu substantiellen Einsparungen führt, ist auch für andere Sozialdienste von Relevanz.

Wann genau aber besteht eine übermässige Fallbelastung, und wie stark soll diese gesenkt werden, um eine optimale Wirkung zu erzielen? Die ermittelten Zahlen und Ergebnisse der vorliegenden Studie für die Stadt Winterthur dürften für andere Sozialdienste eine Orientierungshilfe bieten. Allerdings ist im Einzelfall der spezifische Kontext zu berücksichtigen, wie beispielsweise die Arbeitsteilung und das Stellenverhältnis

zwischen den Sozialarbeitenden und dem kaufmännischen Support, oder die grundsätzliche Organisation sowie das Aufgabenspektrum eines Sozialdienstes.

Falllastsenkung und Organisationsentwicklung

Die Falllastsenkung zeitigt vielfältige positive Auswirkungen und führt unter dem Strich zu substantiellen Kosteneinsparungen für die Stadt Winterthur, wie die vorliegende Studie aufzeigt. Im Rahmen der Arbeiten wurde ebenfalls deutlich, dass die Umsetzung von den Beteiligten ein hohes Mass an Engagement, Ausdauer und Beharrlichkeit erfordert. Eine substantielle Falllastsenkung, wie sie in Winterthur vorgenommen wurde, bringt unausweichlich tiefgreifende organisatorische, prozessuale und fachliche Veränderungen mit sich. Diese zeitaufwändigen Entwicklungsprozesse zusätzlich zur alltäglichen sozialarbeiterischen Tätigkeit erfolgreich zu meistern, gestaltet sich für die Führung wie die Sozialarbeitenden als Herausforderung.