



Departement Soziale Arbeit

Institut Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe

Vorstudie Innocheck-Projekt **«Caseload Converter» in der** **Sozialhilfe**

Schlussbericht
April 2021

Prof. Dr. Miryam Eser Davolio
Dr. Rahel Strohmeier Navarro Smith
Nina Brüesch B.A.
Gisela Meier M.A.

Inhalt

1	Auftrag	4
2	Auswertung der Fokusgruppendifkussionen	6
2.1	Methodisches Vorgehen.....	6
2.2	Analyse der Fokusgruppendifkussionen.....	7
2.3	Aktuelle Falllast versus ideale Falllast und Vorgehen in der Fallverteilung	7
2.4	Einflussfaktoren auf die Gewichtung der Falllast.....	9
2.5	Nutzen eines Caseload Converters.....	11
2.6	Grenzen eines Caseload Converters	13
2.7	Zwischenfazit: Bedarf nach einem Caseload Converter.....	14
3	Das Aargauer-Modell	16
4	Feedback der Kommission Oe + F der SKOS	17
5	Varianten zur Umsetzung	18
6	Schlussfolgerungen	19
6.1	Fazit	19
6.2	Ausblick.....	20
	Literatur	21
7	Anhang	22
	Anhang 2: Teilnehmende an den Fokusgruppendifkussionen	23

1 Auftrag

Ausgangslage: Viele Schweizer Sozialdienste standen in den letzten Jahren vor der Herausforderung steigender Fallzahlen von Sozialhilfebeziehenden bei stagnierenden Ressourcen auf Seite der beratenden Sozialarbeitenden. Dies mündet oftmals in einer Beschleunigungslogik und zu einer Verringerung der Beratungszeit. Eine hohe Falllast wiederum kann neben einer deutlich geringeren Beratungszeit zu höheren Sozialhilfekosten und sinkender Ablösequote führen. Vor dem Hintergrund unserer Studie zur Falllastreduktion (Eser Davolio et al. 2017), bei der sich gezeigt hat, dass eine Senkung der Falllast zu signifikanten Mehreinnahmen durch die konsequente Beantragung vorgelagerter Transferleistungen sowie durch die Ausweitung von Erwerbspensen in Working-Poor-Haushalten, zu einer kontinuierlicheren Fallführung sowie zu einer Steigerung der Zufriedenheit bei den fallführenden Sozialarbeitenden geführt hat, möchten wir die Ergebnisse für weitere Gemeinden in Form eines Caseload Converters nutzbar machen. Dabei stellen sich komplexe Herausforderungen, denn jeder Sozialdienst ist unterschiedlich aufgestellt sowie ausgestattet, weshalb eine Vielzahl von Parametern, wie etwa die Entlastung durch Administration, Unterstützung durch interne Fachstellen, zusätzliche Aufgaben wie Beistandschaftsmandate etc. einbezogen und gewichtet werden müssen.

Obwohl über das Bundesamt für Statistik BfS eine Vielzahl von Sozialhilfegrössen (Bezugsdauer, Ablösegründe etc.) erhoben werden, wird die Falllast bislang nicht ausgewiesen. Im Rahmen einer Vorstudie soll daher ausgehend von bestehender Forschungsliteratur im Austausch mit Fachexpertinnen und Fachexperten aus der Praxis folgende Zielsetzung verfolgt werden:

1. Grundlagen zu erarbeiten, um die Falllast in der Sozialberatung präzise bestimmen zu können
2. die zentralen Parameter zu identifizieren, um die Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Sozialdiensten in unterschiedlichen Kontexten herzustellen

Projekt: Die SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) möchte in Kooperation mit dem Forschungsteam von Miryam Eser Davolio und Rahel Strohmeier Navarro Smith, Institut Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe, Departement Soziale Arbeit ZHAW, im Rahmen von Innocheck Vorsondierungen und Abklärungen treffen, wie die Entwicklung eines Caseload Converters angelegt sein muss, damit alle relevanten Faktoren ausreichend berücksichtigt und sowohl quantitative als auch qualitative Dimensionen der Fallarbeit genügend Rechnung getragen wird.

Ziel: Im Rahmen des Innocheck-Projekts werden Abklärungen zur Bestimmung der Falllast von Sozialdiensten vorgenommen. Diese Vorabklärungen zu den Chancen und Risiken sowie der Umsetzbarkeit stellen die Basis für die Entwicklung eines Tools zur Berechnung und Vergleichbarkeit der Falllast unter Einbezug aller relevanten Parameter dar. Dieses Tool mit dem Namen „Caseload Converter“ würde in einem nächsten Schritt im Rahmen eines umfassenderen Entwicklungsprojekts entwickelt und getestet.

Vorgehen: Im Vordergrund der Vorstudie stehen die Fragen nach der Bestimmung und Vergleichbarkeit der Falllast. Dafür fragten wir Leitende von Sozialen Diensten in Städten, sowie mittleren und kleineren Gemeinden in der Deutsch- und Westschweiz an. Aufgrund der Bekanntheit der Winterthurer Falllaststudie stiess unser Vorhaben auf grosses Interesse auf Seiten der Sozialen Dienste. So fanden wir eine grosse Anzahl von Teilnehmenden und konnten insgesamt fünf eineinhalb- bis zweistündige online-Gruppendiskussionen durchführen. Die intensiven Auseinandersetzungen und fachkundigen Beiträge der Sozialdienstleitenden gilt es an dieser Stelle zu würdigen, denn sie bilden die Basis der nachfolgenden Überlegungen und Ergebnisse. Im Rahmen der fünf Expertendiskussionen (vier Fokusgruppendiskussionen in der Deutschschweiz sowie eine in der Westschweiz mit Leitenden von Sozialdiensten) sowie einer späteren Validierungsrunde mit den beteiligten Gremien der SKOS, wurden die aktuelle bzw. ideale Falllast von Sozialdiensten mit unterschiedlichen Voraussetzungen (Entwicklung der Sozialhilfequoten, Grösse der Sozialdienste, Ausrichtung polyvalent/ spezialisiert etc.) und weitere Rahmenbedingungen (Ressourcen- und Fallsteuerung, Entlastungsfaktoren etc.) diskutiert. Die Diskussionen

wurden aufgezeichnet, protokolliert und im Sinne einer zusammenfassenden Inhaltsanalyse ausgewertet.

Ergebnisse: Auf der Grundlage der Expertendiskussionen wurde klar, wie komplex und voraussetzungsvoll das Projektvorhaben ist. Für grosse Sozialdienste ist das Interesse an einem Caseload Converter beschränkt, da sie in der Regel bereits über fundierte Grundlagen und über ein ausgeklügeltes System der Fallsteuerung mit hoher Arbeitsteiligkeit und unter Einbezug diverser Fachstellen verfügen und somit auch Skepsis an der Vergleichbarkeit im Sinne eines Benchmarkings besteht. Hingegen zeichnet sich in den durchgeführten Gruppendiskussion ab, dass mittlere und kleine Sozialdienste einen Caseload Converter im Sinne einer Objektivierung und als Referenz sowohl für die interne Ressourcenplanung und Fallsteuerung wie auch für die externe Diskussion für die Begründung von Personalressourcen als sehr wünschenswert und unterstützend eingeschätzt wurde. Im Hinblick auf die Vergleichbarkeit wurde von allen Beteiligten eine gewisse Skepsis laut und es wurde auf die vielfachen Faktoren hingewiesen, die bei der Festlegung der Falllast eine Rolle spielen können und eine Vergleichbarkeit wohl nur im Sinne einer Annäherung möglich sein würde (also kein Benchmarking im engeren Sinne). Generell wurde zudem eine grosse Chance darin gesehen, auf der Basis objektivierter Daten in einen Austausch untereinander zu treten und das Lernen voneinander rund um Fragen zur Falllast zu fördern.

Aufbau des Berichts: Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse aus dem Vorprojekt zusammengetragen und ein Fazit für ein anschliessendes Entwicklungsprojekt gezogen. Der Text ist wie folgt aufgebaut: Im nachfolgenden Kapitel werden die Ergebnisse aus der Erhebung nochmals ausführlich dargestellt und der Nutzen und die Grenzen eines Caseload Converters aus Sicht der beteiligten Sozialdienstleitenden analysiert. Weiter wird in Kapitel 3 kurz auf das Aargauer-Modell eingegangen, welches eine mögliche Ausgangslage für die Entwicklung eines Caseload Converters in einem nachfolgenden Entwicklungsprojekt darstellt. In Kapitel 4 werden die Rückmeldungen der Kommission Oe + F der SKOS präsentiert. In Kapitel 5 werden drei verschiedene Varianten bzw. Ansätze für die künftige Umsetzung eines Caseload Converters vorgestellt. Der Bericht schliesst in Kapitel 6 mit einem Fazit ab und skizziert die nächsten Schritte für geplante Eingabe des Forschungsteams mit Einbezug des Büro BASS bei Innosuisse.

2 Auswertung der Fokusgruppendifkussionen

2.1 Methodisches Vorgehen

In einem ersten Schritt erfolgte ein Austausch zwischen dem Forschungsteam und Mirjam Schlup, Leiterin der Sozialen Dienste (SOD) der Stadt Zürich, sowie Werner Pfeiffer, dem Leiter des Ressourcenmanagements, in welchem die Definition der Falllast und Fallverteilung der SOD der Stadt Zürich sowie die dazugehörigen Instrumente erläutert wurden. Es wurde sichtbar, dass dieser grosser Sozialdienst ein sehr komplexes und differenziertes Vorgehen zur Bestimmung der Falllast und der Fallverteilung aufweist, welches in direktem Zusammenhang mit der spezifischen Organisation des Sozialdienstes (Intake, Polyvalenz, Fachstellen) steht. Aufgrund seiner Grösse verfügt der Sozialdienst zudem Ressourcen zur Steuerungsteuerung.

Im Vordergrund des Projektes standen die Fragen nach der Bestimmung und Vergleichbarkeit der Falllast sowie nach einem Bedarf und den Einsatzmöglichkeiten eines Caseload Converters, wobei der Begriff der Falllast unspezifisch verwendet wurde (für die weitere Planung eines Caseload Converters wird die kumulative Falllast vorgesehen). Das Forschungsteam sammelte und formulierte zu diesem Zweck auf Basis von bisherigen beruflichen Erfahrungen und dem Austausch mit Praxisexpert*innen Fragen für einen Gruppendiskussions-Leitfaden für Leitungspersonen von Sozialdiensten. Dieser bestand aus einem interpretativen Teil zu Falllast und Caseload Converter und zum anderen aus einem deskriptiven Teil zum Thema Falllast und Aufstellung/Ressourcen der eigenen Organisation. Folgende Fragen standen im interpretativen Teil im Fokus:

- Wenn es einen Caseload Converter gäbe, wofür würde dieser konkret eingesetzt?
- Was könnten Vor- bzw. Nachteile eines Caseload Converters sein?
- Was wäre aus Ihrer Sicht eine ideale Falllast für Ihren Dienst und weshalb?
- Welche Faktoren sind relevant, um Falllast überhaupt zu definieren und zu vergleichen?
- Welche Faktoren müssten bei einer Definition eines Caseload Converters unbedingt berücksichtigt werden? Welche davon stärker, welche schwächer?
- Macht ein Vergleich von Falllasten unterschiedlicher Sozialer Dienste überhaupt Sinn und wo gilt es Einschränkungen zu machen?
- Braucht es für die interne und externe Diskussion unterschiedliche Argumente?

Zum Abschluss der Diskussion wurden jeweils Hoffnungen und Erwartung an ein Caseload Converter-Projekt gesammelt.

Auf Basis von beruflichen und privaten Netzwerken wurde, in Absprache mit der SKOS, mit Sozialdienstleitenden aus der Deutsch-sowie der Westschweiz Kontakt aufgenommen und für die Teilnahme an einer Gruppendiskussion angefragt. Die Sozialdienstleitenden wurden nach den Zusagen in Gruppen, bezogen auf die Grösse der Sozialdienste, eingeteilt. Diese Einteilung erfolgte aufgrund der Erkenntnisse aus dem Austausch mit dem Leiter Ressourcenmanagement, dass grosse Sozialdienste aufgrund von zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie der hohen Organisationskomplexität ein anderes Vorgehen beim Umgang mit Falllast hätten. Die Einteilung ergab eine Gruppe von grossen Sozialdiensten und zwei Gruppen von kleinen/mittleren Sozialdiensten für die Deutschschweiz sowie eine gemischte Gruppe (kleine, mittlere und grosse Sozialdienste zusammen) für die Westschweiz, in welcher neben städtischen auch kantonale Akteure vertreten waren. Als kritischer Punkt muss angemerkt werden, dass einzelne Sozialdienstleitende kurzfristig ihre Teilnahme absagen mussten oder technische Probleme vor der Teilnahme hatten und einzeln (mittels Einzelinterview) nachgefasst wurden. Es konnten alle geplanten Gruppendiskussionen durchgeführt werden und insgesamt haben sich 14 Sozialdienstleitende zur Thematik der Falllast eingebracht.

Als Vorbereitung für die Gruppendiskussionen wurden Eckdaten zu den einzelnen Sozialdiensten gesammelt, um einen Überblick über Unterschiede und Gemeinsamkeiten zu erhalten und die Aussagen der Leitungspersonen besser kontextualisieren zu können. Die Parameter bestanden aus Sozialdiensttyp (polyvalent oder spezialisiert), Sozialhilfequote, Falllast, Vollzeitäquivalente Sozialarbeit und Vollzeitäquivalente Administration.

Die Fokusgruppendiskussionen wurden aufgrund der Covid-19 Pandemie online mithilfe MS Teams durchgeführt. Eine Person des Forschungsteams leitete jeweils die Diskussion, der Rest des Teams war, bis auf die Diskussion in der Westschweiz, zur Protokollierung und Beobachtung anwesend. Die Diskussionen wurden mit Einwilligung aufgezeichnet, um allfällige Lücken im Protokoll schliessen zu können. Es wurde teilweise wörtlich, teilweise zusammenfassend und paraphrasiert protokolliert. Anschliessend an die Diskussionen tauschte sich das Forschungsteam jeweils kurz zu ersten Eindrücken und Erkenntnissen aus.

Mit der Leitung zweier Sozialdienste, welche aus technischen respektive terminlichen Gründen nicht an der Gruppendiskussion teilnehmen konnten, wurde je ein individuelles telefonisches Gespräch geführt, welches ebenfalls aufgezeichnet und protokolliert wurde.

Die Protokolle wurden durch das Forschungsteam entlang der Fragen des Leitfadens ausgewertet und analysiert. Dabei wurde zwischen den grossen und den kleinen/mittleren Sozialdiensten unterschieden. Die Erkenntnisse wurden in mehreren Auswertungstreffen innerhalb des Forschungsteams diskutiert und validiert. Parallel zu den Gruppendiskussionen fanden Recherchen und Bestandesaufnahmen zu ähnlichen Projekten, insbesondere dem Aargauer Modell, sowie ein Austausch mit anderen Forschenden statt. Ebenso wurde ein vor den Fokusgruppendiskussionen ein Fachgespräch mit Mirjam Schlup und Werner Pfeiffer (SOD Stadt Zürich) geführt.

2.2 Analyse der Fokusgruppendiskussionen

Die Auswertung der Protokolle der Gruppendiskussionen und der zwei Einzelgespräche erfolgte qualitativ in Anlehnung an die zusammenfassende Inhaltsanalyse nach Mayring (2015). Dabei wurden die Fragen des Leitfadens der Fokusgruppendiskussion (siehe Anhang) als Kategoriensystem verwendet, also anhand dieser die Aussagen der Sozialdienstleitenden strukturiert und analysiert.

Wie bereits für die Einteilung bei den Fokusgruppendiskussionen wurde auch in der Analyse zwischen grossen und kleinen/mittleren Sozialdiensten unterschieden. Die Erkenntnis aus den Gruppendiskussionen, dass bei mehreren Fragen die Meinungen und Bedürfnisse zwischen grösseren und kleinen/mittleren Sozialdiensten divergieren, hat diese Einteilung unterstützt. Eine Vergleichbarkeit innerhalb dieser beiden Kategorien ist jedoch gegeben.

Die Ergebnisse der Auswertung werden im Folgenden zusammenfassend anhand der deskriptiven und interpretativen Fragen des Leitfadens präsentiert. Zuerst werden sozialdienstgrössenunabhängige, allgemeine Ergebnisse und anschliessend spezifische Ergebnisse für grosse Sozialdienste sowie für mittlere/kleine Sozialdienste aufgeführt.

2.3 Aktuelle Falllast versus ideale Falllast und Vorgehen in der Fallverteilung

Sozialdienstgrössenunabhängig

Vorauszustellen gilt, dass nachfolgend in den Diskussionen zu Falllast keine Spezifizierung vorgenommen wurde, doch bei der weiteren Konzipierung einer Falllaststudie die kumulative Falllast im Fokus

steht. Bei der Mehrheit der Sozialdienstleitenden liegt die subjektive Einschätzung einer «guten» Falllast unter der tatsächlichen aktuellen Falllast ihrer Sozialdienste. Dies hat auch mit dem qualitativen Anspruch an eine «gute» Sozialberatung auf einem Sozialdienst zu tun, welcher ressourcenaufwändiger ist als ein blosses «Verwalten» von Dossiers.

Die tatsächliche Zuteilung der Fälle in den einzelnen Sozialdiensten erfolgt zum aktuellen Zeitpunkt per Zufallsprinzip oder durch die Teamleitungen und geschieht neben der spezifischen Falllast pro 100 Stellenprozent und den Arbeitspensen der Mitarbeitenden teilweise auch aufgrund ihrer Stärken und Schwächen, Belastbarkeit, Erfahrung und persönlichen Vorlieben (z.B. Fremdsprachenkenntnisse). Die Sozialdienstleitenden sind sich einig, dass so in etwa eine Gleichbehandlung und Gleichverteilung bzgl. des Aufwands pro Dossier gewährleistet ist.

Grosse Sozialdienste

Die aktuelle Falllast bei den befragten, grossen Sozialdiensten liegt bei etwa 90 Fällen auf 100 Stellenprozenten.

Die subjektive Einschätzung der Sozialdienstleitenden der idealen Falllast liegt hingegen bei ca. 70 Fällen auf 100 Stellenprozent, wobei alle Sozialdienste aktuell eine höhere Falllast zu verzeichnen haben. Bei 70 Fällen könne noch knapp beraten werden, wenn die Falllast höher werde, würden die Fälle mehrheitlich nur noch verwaltet.

Bezüglich des Vorgehens verfügen die interviewten grossen Sozialdienste bereits über hochkomplexe und auf die Eigenheiten des Sozialdienstes angepasste Fallverteilungs- und Falllast-Tools. Es gibt grosse Sozialdienste (Basel), bei welchem ein fixer Richtwert (Trio aus zwei Sozialarbeitenden und eine Sachbearbeitung übernehmen 240 Fälle auf je 100 Stellenprozent) als Richtgrösse bestehen. Ein anderer Sozialdienst verweist auf den Einfluss des Kantons, welcher die Ressourcen spricht, die dann durch den Sozialdienst auf Sozialarbeitende und Sachbearbeitung verteilt werden (Biel).

Bei der Fallverteilung berücksichtigt ein grosser Sozialdienst einerseits die Unterteilung in spezialisierte Teams, andererseits die Aufteilung einzelner Arbeitsschritte eines Fallverlaufes. Für ein spezialisiertes Team ist das Beispiel «junge Erwachsene» zu nennen, für die Aufteilung der Arbeitsschritte die Unterteilung in «Intake» und «Sozialberatung». Ein Dienst segmentiert die Fälle bezüglich der Ablösewahrscheinlichkeit, wobei mehr sozialarbeiterische Ressourcen in Fälle mit hoher Ablösewahrscheinlichkeit investiert werden. Innerhalb der Teams werden die Fälle bei allen Diensten gleichmässig – jedoch nach unterschiedlichen Kriterien – verteilt. Die Haushaltsgrösse spielt dabei keine Rolle.

Mittlere und kleine Sozialdienste

Die aktuelle Falllast bei den interviewten, mittleren und kleinen Diensten liegt bei 60-85 Fällen, bei einzelnen aber auch bei rund 100 Fällen, mit unterschiedlicher Unterstützung von Fachstellen. Ein Sozialdienst weist eine vergleichsweise tiefe Falllast von 40 Fällen auf.

Die subjektive Einschätzung der idealen Falllast liegt zwischen 50-60 Fällen. Wenn man sozialarbeiterisch beraten möchte (z.B. Zielvereinbarungen und deren Überprüfung), werden jedoch eher 50 Fälle genannt.

Bei den beteiligten Leitenden mittlerer und kleiner Sozialdienste besteht mehrheitlich der Konsens, dass sich die Verteilung von «schwierigen», zeitaufwändigen Fällen unter den einzelnen Sozialarbeitenden ausgleicht, weil durch die Teamleitungen die einzelnen Portfolios der Mitarbeitenden überblickt und somit unterschiedliche Aufwände in der Fallarbeit grosso modo berücksichtigt würden.

Auffallend ist, dass es zwischen den Sozialdiensten keine gemeinsame Definition eines «Falles» gibt. Bei einigen Diensten kann ein Fall zum Beispiel erst zu einem Fall und dementsprechend in die Falllast aufgenommen werden, wenn Zahlungen erfolgen. Bei anderen Diensten werden wiederum auch

freiwillige Beratungen ohne Zahlungen als Fall ins Portfolio aufgenommen. Zudem zeigen sich in der Westschweiz unterschiedliche Definitionen, ab wann ein Dossier beginnt und wann es endet. Es wird auch nicht nach Falltypen (z.B. Familien, Erwachsene, Arbeitsintegration etc.) unterschieden, wenn es um die Berechnung der Falllast geht.

2.4 Einflussfaktoren auf die Gewichtung der Falllast

Im Folgenden werden Faktoren benannt, welche einen Einfluss auf die Falllast haben können. Diese werden jedoch nicht zwingend bei der Festlegung der Falllast oder der Verteilung der Fälle mitberücksichtigt. Deshalb sind die folgenden Einflussfaktoren als Einschätzung von Expert*innen zu verstehen.

Sozialdienstgrössenunabhängig

Relevant für die aktuelle Falllast ist bei allen Diensten die Definition der Aufgaben, welche durch die Sozialarbeitenden übernommen werden, beziehungsweise welche Möglichkeiten zum Triagieren von Aufgaben an Fachstellen (z.B. Arbeitsintegration oder Rechtsdienst) und Delegation von administrativen Aufgaben bestehen. Triage- und Delegationsmöglichkeiten sind jedoch nicht als reine Entlastung zu verstehen, da sie unter Umständen hohen Koordinations- und Kontrollaufwand bedeuten können.

Ferner spielt der sozialarbeiterische, qualitative Anspruch an die Mitarbeitenden eine Rolle, welcher durch die Leitungsperson des Sozialdienstes an sie herangetragen werden. Dieser ist auch abhängig vom Verständnis der Sozialen Arbeit und deren Ziele, welche wiederum vom Auftrag und der Ausrichtung der Gemeinden beeinflusst werden.

Eine weitere Einflussgrösse ist die Kompetenzregelung und die Handhabung von Handlungsanweisungen. Gemäss Aussagen der ExpertInnen gilt die Faustregel: Je mehr Kompetenzen die Sozialarbeitenden haben, desto weniger Aufwand ergibt ein Fall.

Die Fälle sind je nach ihrer Phase (Aufnahme, laufende Fälle, Abschluss) mit unterschiedlich viel Aufwand verbunden. So kann sich die Aufteilung der Phasen auf verschiedene Teams durch deren Spezialisierung positiv auf die Falllast auswirken. Die meisten der in den Diskussionsrunden vertretenen mittleren und grösseren Sozialdienste verfügen über ein Intake, allerdings gibt es auch einzelne ohne. Diese Arbeitsteilung zeigt sich auch bei einer Fallsegmentierung, also wenn nach Falltypen unterschieden wird und diese auf verschiedene spezialisierte Teams aufgeteilt werden, welche spezifisches Wissen zu einzelnen Falltypen aufweisen. Insbesondere für junge Erwachsene oder Arbeitsintegration verfügen mittlere und grössere Sozialdienste über spezialisierte Fachstellen.

Weiter können die Berufserfahrung der Mitarbeitenden sowie deren Belastbarkeit das Erleben der Falllast ebenfalls beeinflussen. Weiter dürften auch die Art eines Falls (Haushaltsgrösse, Ziele, Alter der KlientIn) sowie dessen Ausmass und Dringlichkeit sowie multiple soziale Problemlagen prägend für den Aufwand in der Fallarbeit und somit auch für die Falllast sein.

Grosse Sozialdienste

Da grosse Sozialdienste eher über interne Fachstellen, spezialisierten Teams und/oder Segmentierungen verfügen, können mehrere Personen an einem Fall arbeiten. Dies führt zu einem höheren Koordinationsaufwand, jedoch auch zu einer Reduktion der Aufgaben in der Fallarbeit, für welche der/die Fallführende verantwortlich ist, was einen Einfluss auf die «erlebte» Falllast haben kann.¹ Je

¹ Hierzu ist festzuhalten, dass eine objektive Falllast (definiert als Verhältnis zur Vollzeitäquivalenz) immer von einer subjektiven Falllast differieren kann, der sogenannten «erlebten» Falllast. So können zwei Sozialdienste die gleiche Falllast

eingeschränkter das Aufgabenfeld und je spezialisierter, umso schwieriger ist es, den effektiven Zeitaufwand pro Fall einzuschätzen. Zudem verfügen grössere Sozialdienste meist über ein ausgeklügeltes System, welches eine Vielzahl von Parametern erfasst und die Dienstleistungen aufeinander abstimmt. So arbeitet etwa die Sozialen Dienste von Lausanne mit einem Algorithmus für die Fallzuweisung.

Mittlere und kleine Sozialdienste

Die Vergleichbarkeit von mittleren und kleinen Sozialdiensten gestaltet sich nicht nur aufgrund der Grösse und Ausstattung komplex sondern auch aufgrund gewisser Spezialfälle von Sozialdiensten, wie etwa im Kanton Wallis, wo die Sozialen Dienste und die Spitex eine Einheit bilden und dort die Gruppe der Betagten eine wichtige Zielgruppe für Unterstützungsleistungen darstellt. Auch gibt es einzelne Sozialdienste mit weiteren Besonderheiten wie etwa einer Stelle für Schuldensanierungen oder einer Fachstelle Immobilien, welche Klient*innen Notwohnungen vermittelt und sie bei Kündigungen unterstützt. Hier fragt sich nun, wie eine solche Spezifität in einem Caseload Converter erfasst werden soll. Denn eine Fachstelle stellt eine Entlastung der Sozialarbeitenden dar, indem gerade etwa «Feuerwehrrüben», wenn Klient*innen auf der Strasse stehen oder überschuldet sind, vermieden werden können. Von den kleinen/mittleren Sozialdiensten wurden folgende zusätzliche Einflussfaktoren auf die Falllast genannt:

- Wichtig für die Falllastberechnung ist auch die Definition, was ein aktiver Fall ist und wann er beginnt und wann aufhört, da es Sozialdienste gibt, welche einen Fall erst nach sechs Monaten Inaktivität schliessen, während bei anderen der Abschluss zwei Monate nach der letzten Zahlung erfolgt.
- Eine Fallgewichtung nach Fallkomplexität wird von den beteiligten Diskussionspartner*innen als wenig relevant und zielführend gesehen, da es über das Gros des totalen Fallvolumens aller Sozialarbeitenden vernachlässigt werden könne und durch ein ausgeglichenes Portfolio egalisiert werde.²
- Polyvalenz versus spezialisierte Sozialdienste
- Ebenso gilt es den Aufwand für Sozialberatung ohne Sozialhilfe, welche die Sozialen Dienste zur Verfügung stellen, zu berücksichtigen.
- Mit welchen Methoden gearbeitet wird, wie etwa Zielvereinbarungsgespräche, und welcher Anspruch und Vorgaben an die Kontakthäufigkeit mit den Klient*innen gestellt werden (im Kanton VD sind etwa mindestens ein Treffen pro Jahr oder auch Hausbesuche vorgesehen).
- In welcher Form und in welchem Ausmass administrative Unterstützung zur Verfügung steht (z.B. Tandem oder Supportdienst), und Modelle der Arbeitsteilung etwa durch die strikte Trennung finanzieller und sozialer Leistungen oder deren enge Zusammenarbeit in gemischten Teams sowie mannigfachen Zwischenformen zwischen diesen beiden Polen. Zudem spielt die Ausbildung der Sachbearbeitende für ihre Aufgaben in den Sozialen Diensten eine Rolle, um die Sozialarbeitenden in der Fallarbeit entlasten können.
- Support durch juristische Fachstellen, damit Sozialarbeitende, sich zusätzliches Wissen und Know-How einholen können (z.B. bei juristischen Fragen, Sozialversicherungen), was ebenfalls zeitaufwändig sein kann, jedoch die Fälle damit effizienter bearbeitet werden können.
- Arbeitsteilung und Spezialisierungen durch Fachstellen, z.B. für junge Erwachsene, Arbeitsintegration, Sozialintegration, Flüchtlinge etc.
- Aufwand für Kooperation, Inter- und Supervision sowie Austausch mit anderen Sozialarbeitenden im Team und darüber hinaus;
- Kooperation und Netzwerkarbeit mit weiteren Fachstellen und Partnerorganisationen

aufweisen, aber die Fälle ergeben aufgrund Fachstellen, Komplexität, Ansprüche der Vorgesetzten an sozialarbeiterische Qualität, Kompetenzregelungen etc. mehr oder weniger Aufwand für die Sozialarbeitenden.

² Modelle diesbezüglicher Fallsteuerungen werden von Fachpersonen jedoch unterschiedlich beurteilt und könnten in einer nachfolgenden Projektphase allenfalls nochmals genauer angeschaut und diskutiert werden.

- Aktenführung und andere administrative Arbeiten, welche nicht an die Sacharbeit übergeben werden können
- Zusätzlicher Aufwand der Sozialarbeitenden, wie etwa Einarbeitung neuer Mitarbeitenden, Vertretungen, Mitwirken in anderen Gremien, Weiterbildung etc.

Die Berücksichtigung all dieser Faktoren macht ein Vergleichsinstrument wie den Caseload Converter hochschwierig, da es gilt, diese Komplexität genügend einzubeziehen und im Instrument abzubilden und zu gewichten. Von den Sozialdienstleitenden wird angemerkt, dass die ideale Falllast pragmatisch zu sehen sei, da es immer um ein Gleichgewicht zwischen einer effizienten Organisation, qualitativ guter Sozialarbeit auf der einen Seite gehe und den Steuereinnahmen und dem politischen Willen auf der anderen Seite geht. Dabei stellt sich die Frage, wie differenziert und detailliert ein Caseload Converter sein muss, um die Falllast auf einem Sozialdienst in einer Gemeinde in angemessener und aussagekräftiger Weise erfassen zu können.

2.5 Nutzen eines Caseload Converters

Um den konkreten Nutzen eines zukünftigen Caseload Converters abzuklären, wurden die Sozialdienstleitenden nach ihrer Einschätzung zu Einsatzmöglichkeiten, Vorteilen sowie Hoffnungen und Erwartungen befragt. Hier lassen sich zwischen den beiden Kategorien grosse Sozialdienste und kleinere Sozialdienste ähnliche Haltungen feststellen, jedoch wird das Ausmass des Nutzens unterschiedlich eingeschätzt.

Sozialdienstgrössenunabhängig

Ausgehend von der Annahme, dass eine Vergleichbarkeit der einzelnen Sozialdienste überhaupt möglich ist, wurde von allen Sozialdienstleitenden der Einsatz des Caseload Converters als «konstruktives Vergleichsinstrument» im Sinne einer Orientierungsgrösse und mögliche Standardisierung genannt. Dies einerseits für einen Sozialdienst übergreifenden Vergleich interner Arbeitsabläufe und -prozesse sowie der Arbeitsorganisation und einer daran anknüpfenden best practice. Andererseits wurde auch Interesse bekundet, ein Qualitäts-Benchmark anhand eines fachlichen Austausches über qualitativ «gute» Soziale Arbeit im Rahmen der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu ermöglichen. Dies im Sinne einer Diskussionsgrundlage darüber, was (hohe/gute) Qualität der sozialarbeiterischen Tätigkeit überhaupt ausmacht und welche fachlichen, allgemeingültigen Aussagen über einzelne Sozialdienste hinaus getroffen werden können.

Deutlich wird hier das Bedürfnis nach einer gewissen Objektivierbarkeit von Aussagen darüber, wo die ideale Falllast liegt, um qualitativ gute Sozialarbeit leisten zu können und wie (anhand welcher Prozesse) diese praktiziert werden kann. Der Caseload Converter soll dabei Grundlage für fachliche, objektivierbare anstatt subjektiv oder politisch motivierte Argumente in der externen Diskussion, z.B. mit Behörden, liefern. Denn es sei jeweils schwierig, externen Akteuren die Qualität und den Erfolg der Sozialen Arbeit zu vermitteln, da es meist um hypothetische Vermeidung von Abwärtsspiralen oder gesundheitlichen Folgeschäden etc. gehe, welche nicht konkret aufgezeigt und belegt werden können.

In diesem Sinne scheint ein Instrument für die Vergleichbarkeit eines der wenigen schlagenden Argumente zur Standardisierung der Erwartungen an Sozialdienste und ihrer bewältigbarer Falllast zu sein, um dem wachsenden Spar- und Kostendruck etwas entgegenzusetzen. Andere Parameter, wie etwa die Ablösequote könnten nur sehr bedingt in der öffentlichen Diskussion als Argument verwendet werden, da diese stark von regionalen Faktoren der Bevölkerungszusammensetzung oder konjunkturellen Entwicklungen der lokalen Wirtschaft bedingt sein könne. Auch Sozialhilfekosten seien keine verlässlichen Grössen zur Vergleichbarkeit, da ein Sozialhilfefall etwa 4-5 mal teurer sei als Familienhilfe, oder die Sozialhilfe etwa in einem Viertel der Fälle finanzielle Leistungen vorstrecke, die durch die

Subsidiarität in der Folge von den Sozialversicherungen abgegolten werden und somit Verzerrungen in den Jahresabrechnungen der Sozialhilfekosten (AL, IV etc.) entstehen können. Objektivierbare Aussagen durch den Vergleich mit anderen Sozialdiensten können aber auch für die interne Kommunikation hilfreich sein, bspw. wenn es darum geht, die Fallverteilung innerhalb eines Teams transparent zu machen oder bei der Rekrutierung neuer Mitarbeitenden. So sei das Kriterium der Falllast stets Thema bei Bewerbungsgesprächen, welche jedoch jeweils über die reine Zahl hinaus einer weitergehenden Erläuterung bedürfe.

Grosse Sozialdienste

Wenngleich auch die interviewten Leitenden von grossen Sozialdiensten ihr Interesse am Caseload Converter als Vergleichsinstrument sowie als Mittel für fachliche Argumente bei internen und externen Diskussionen geäussert haben, schätzen diese den Nutzen prinzipiell deutlich kleiner ein als Leitende kleiner/mittlerer Sozialdienste. Es wurde deutlich, dass der Bedarf nach Austausch und best practise häufig bereits im Rahmen der Organisation selbst abgedeckt werden kann. Die interviewten Sozialdienstleitenden erklärten ihre hoch komplexen, differenzierten Systeme zur Berechnung der Falllast und Fallverteilung, welche gemeindespezifische (z.B. Budget) und organisationsspezifische (z.B. Aufgabenportfolios oder Arbeitsteilung) berücksichtigen können.

Mittlere und kleinere Sozialdienste

Im Gegensatz zu grossen Sozialdiensten wurde von Leitenden kleiner/mittlere Sozialdienste ein höheres Interesse an der Nutzung eines Caseload Converters geäussert. Insbesondere das gegenseitige Lernen (best practice) zum Organisationsaufbau, aber auch zu täglichen Arbeitsabläufen, scheint ein Bedürfnis zu sein und grenzt sich zum Bedarf grosser Sozialdiensten ab, welche eher den Austausch als das Lernen und Weiterentwickeln wünschen. Zum aktuellen Zeitpunkt lässt sich jedoch nicht klar festlegen, ob sich dieses best practice de facto an der Falllast orientiert oder eher andere Kriterien im Fokus stehen sollten. Ein Caseload Converter würde aber eine gemeinsame Grundlage schaffen, damit bei einem Vergleich alle vom Gleichen sprechen. Diese Grundlage könnte auch das Entwickeln gemeinsamer Standardisierungen³ auch über die Kantonsgrenzen hinaus sein, wie das verschiedentlich in den Fokusgruppendifkussionen erwähnt wurden.

Nebst best practice wurde aber klar, dass ein Caseload Converter, wie bereits erwähnt, die Basis für sachliche und fachliche Argumente rund um das Thema Falllast liefert:

- In der Kommunikation gegen aussen könnte ein Caseload Converter hier Nachvollziehbarkeit für die täglichen Aufgaben und damit verbundene Herausforderungen schaffen.
- Faktische Zahlen könnten z.B. akute personelle Belastungssituationen aufzeigen und Legitimation für Stellenaufstockungen liefern. Der Caseload Converter soll dabei als Ergänzung und nicht als Ersatz für die eigene Fachlichkeit gelten.
- Weiter könnte ein Caseload Converter auch Differenzen von Falllast-Quoten zwischen unterschiedlichen Sozialdiensten begründen, indem die falllastbeeinflussenden Faktoren und ihre Gewichtung transparent gemacht werden.
- Nicht zuletzt äusserten mehrere Sozialdienstleitenden die Chance, dass eine solche Objektivierung von Argumenten mehr Verständnis für die professionelle Arbeit auf Sozialdiensten generieren und die Aussenwahrnehmung damit verändern könnte.
- Der interne Nutzen eines Caseload Converters wird hauptsächlich in der raschen und faktenbasierten Wahrnehmung zu hoher Falllastquoten sowie in der Erhöhung der Mitarbeitendenzufriedenheit respektive Erhöhung der Attraktivität für Personalrekrutierung gesehen.

³ Z.B. Zeitbudgets pro Aufgabe z.B. für ein Klient*innengespräch inkl. Vor- und Nachbereitung

- Ein Caseload Converter stellt somit ein Führungsinstrument dar. Nicht nur die Reaktion auf zu hohe Belastungen⁴, sondern auch die Begründung der aktuellen Falllast und ihrer Zusammensetzung (z.B. Falltypen) oder allfällige Differenzen könnte Diskussionen rund um die Fallverteilung im Team objektivieren und Argumente transparent machen.
- Nebst der Erhöhung der Mitarbeitendenzufriedenheit wären zudem Argumente bei der Mitarbeitendenrekrutierung (grobe Vergleichbarkeit der Falllasten in unterschiedlichen Sozialdiensten) denkbar.

Auf der anderen Seite gelte es auch zu bedenken, dass die Falllast meist als Argument in der externen Diskussion eingesetzt werde, um den Personalbestand zu erhöhen, während der umgekehrte Fall, dass nämlich bei einem Fallrückgang auch das Stellenvolumen der Sozialarbeitenden reduziert würde, kaum beobachtet werden könne.

Weiter zeigt sich, dass auch ein kantonsinterner Vergleich oder auch innerhalb von Regionen Sinn machen kann und als Orientierungshilfe von Nutzen wäre, wie dies im Falle des Kantons Wallis erwähnt wurde, denn die regionalen Dienste seien historisch unterschiedlich organisiert und konstituiert und sind durch eine grosse Heterogenität gekennzeichnet. So befinden sich auch verschiedene Kantone in einer Reorganisation der Sozialberatung, wie etwa der Kanton Jura und Wallis, weshalb solche Überlegungen zur Falllast und der Vergleichbarkeit miteinfließen könnten. Hingegen zeigt sich beim Kanton Waadt, dass die Vergleichbarkeit innerhalb des Kantons trotz Vereinheitlichung durch Leistungsvereinbarungen der kommunalen Sozialdienste mit dem Kanton weiterhin schwierig bleibt.

2.6 Grenzen eines Caseload Converters

Ergänzend zum Nutzen wurden auch die möglichen Grenzen und Nachteile eines Caseload Converters erfragt. Hier lassen sich geteilte Haltungen hauptsächlich in Bezug auf die Realisierbarkeit feststellen, wengleich grosse Sozialdienste einem Caseload Converter kritischer gegenüberstehen als mittlere und kleinere Sozialdienste.

Sozialdienstgrössenunabhängig

Durchgehend Einigkeit herrscht bei der Herausforderung der Vergleichbarkeit: Die Entwicklung eines Caseload Converters, welcher nicht nur von spezifischen, sondern von weitgehend allen Sozialdiensten genutzt werden kann, erfordert die Definition und Gewichtung von Faktoren, damit die Ergebnisse vergleichbar sind. Diese sind jedoch nur gegeben, wenn die einzelnen Faktoren eines Caseload Converters so allgemein definiert sind, dass sie für alle Sozialdienste gelten respektive eine Gewichtung erlauben. Aufgrund der föderalen Struktur der wirtschaftlichen Sozialhilfe sowie der sozialräumlichen und sozialpolitischen Unterschiede ist de facto kein Sozialdienst in der Schweiz gleich wie der andere, nicht zu vernachlässigen die je individuellen Unterschiede bei Führungskräften und zwischen den einzelnen Sozialarbeitenden. Mit anderen Worten: Ein Caseload Converter müsste die unter Kapitel 2.4 genannten Einflussfaktoren berücksichtigen und gleichzeitig so objektivieren, dass eine Vergleichbarkeit möglich ist. Diese Möglichkeit wurde von allen Diskussionsteilnehmenden als kritisch erachtet und es wurde auf die Gefahr eines Scheinvergleichs hingewiesen.

Weiter wurde erwähnt, dass ein Caseload Converter zwar sachliche und fachliche Argumente für die Diskussion nach aussen liefern kann (vgl. Kapitel 2.5), diese jedoch nicht die einzigen Argumente für die zukünftige Auseinandersetzung z.B. mit der Politik sein dürfen. Gemäss Sozialdienstleitenden

⁴ Stets unter der Voraussetzung, dass die entsprechenden Ressourcen vorhanden sind.

besteht die Gefahr, dass der Caseload Converter als einziges und absolutes Messinstrument der idealen Falllast betrachtet wird und weitere Einflussfaktoren, welche nicht im Caseload Converter abgebildet werden (können), ausser Acht gelassen werden⁵. Hier wurde betont, dass ein Caseload Converter lediglich als Instrument zur Berechnung eines Richtmasses gelten darf, welcher auf der Grundlage von Erfahrungswerten durch eine fachliche Diskussion festgesetzt wird.

Grosse Sozialdienste

Aufgrund der ausserordentlichen Komplexität und Diversität von Sozialdiensten wurde insbesondere seitens Leitenden von grossen Sozialdiensten kritisiert, dass die erwünschte Vergleichbarkeit nicht erreicht werden kann. Somit gilt es festzuhalten, dass grosse Sozialdienste, wie bereits erwähnt, bereits über ausgeklügelte Systeme zur Bemessung der Falllast verfügen und deshalb weniger Bedarf an einer Vergleichbarkeit mit anderen grossen Sozialdiensten und einem Benchmarking besteht. Die Leitenden zeigten sich jedoch interessiert an einem vermehrten Austausch zur Qualitätsentwicklung im Sinne von best practices.

Mittlere und kleinere Sozialdienste

Einschränkend wird von Sozialdienstleitenden mit tiefer Falllast erwähnt, dass ein Caseload Converter auch das Risiko birgt, einen Umkehreffekt zu erzielen, indem diese gezwungen werden, Stellen abzubauen, wenn Sie unter der Norm-Falllast liegen. Auch hier stellen sich erneut Fragen nach der «richtigen» und «guten» Qualität von Sozialarbeit auf Sozialdiensten und inwiefern sich diese anhand eines Caseload Converters festlegen lässt. Es wurde auch die Befürchtung laut, dass trotz eines Caseload Converters nicht mehr Ressourcen gesprochen werden und dies zu Unruhen und Kündigungen führen könnte.

2.7 Zwischenfazit: Bedarf nach einem Caseload Converter

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Interesse nach einem Caseload Converter je nach Sozialdienstgrösse unterschiedlich ist: Grosse Sozialdienste verfügen bereits über hochkomplexe Instrumente rund um das Thema Falllast und Fallverteilung, welche organisationsspezifische Faktoren berücksichtigen können. Ein Bedarf an Vergleichbarkeit lässt sich zwar feststellen, jedoch äusserten insbesondere Leitende von mittleren und kleineren Sozialdiensten über einen Vergleich hinaus deutlich mehr Interesse an einem Austausch zu best practice im Hinblick auf die Qualitätsförderung in der Sozialberatung mit einem entsprechenden Nutzen für die Klient*innen. Der Bedarf kann diesbezüglich als gross eingestuft werden, es lassen sich aber auch zwei kritische Überlegungen festhalten:

Es gilt weiter zu klären, ob ein Caseload Converter im eigentlichen Sinne die Bedürfnisse nach Austausch, Vergleich und gegenseitigem Lernen gewährleisten kann. Zweitens bleibt die Frage nach einer absoluten, objektiven Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Sozialdienste und damit verknüpft die Definition und Messbarkeit aller falllastbeeinflussenden Faktoren offen. Hierzu äusserten sich alle interviewten Sozialdienstleitenden kritisch. Auch die Analyse der eingeholten sozialdienstspezifischen Unterlagen verdeutlichen die hohe Diversität der Organisationsstrukturen und -abläufe, föderalistisch bedingte sozialpolitische Rahmenbedingungen u.v.m.. Schliesslich bleibt die Soziale Arbeit eine Arbeit vom und mit Menschen, deren individuellen Vorlieben, Arbeitsweisen usw. nur begrenzt z.B. mit Hilfe von sozialarbeiterischen Methoden objektiviert werden können.

⁵ Z.B. Konkretes Aufgabenportfolio im Rahmen der Fallarbeit, berufliche Erfahrung der Mitarbeitenden, Support durch externe Fachstellen, Belastbarkeit usw.

Gleichzeitig finden in der Praxis aktuell ständig Vergleiche zwischen der Falllast unterschiedlicher Sozialdienste statt, sowohl auf Seiten der Politik als auch auf Seiten der Mitarbeitenden, weshalb die teilnehmenden Sozialdienstleitenden eine «annähernde» Vergleichbarkeit im Bewusstsein der grossen Heterogenität innerhalb der Schweiz als notwendig erachten. Zudem wird das Potential eines Caseload Converters für den internen Gebrauch der Ressourcensteuerung sowie für die externe Legitimation weiterer Personalressourcen anerkannt. Die befragten Sozialdienstleitenden plädierten für eine holistische Sicht und ein gesundes respektive pragmatisches Mass der Berücksichtigung differenzierter Faktoren und Parameter, weil man die einzelnen Bereiche der Sozialhilfe nicht komplett voneinander trennen könne.

3 Das Aargauer-Modell

Im Austausch mit Jeannine Meier (Leiterin des Verbands Aargauer Gemeinden und Leiterin des Sozialdiensts Aarau, Auftraggeberin des Aargauer Modells) und mit Melania Rudin (Büro BASS, Verantwortliche für die Umsetzung des Aargauer Modells) zu den Hintergründen und der Erarbeitung des Aargauer Modells, konnten wir wichtige Prozesse bezüglich der Ausarbeitung eines Caseload Converters sowie zum Normierungsverfahren der Falllastbestimmung ermitteln und für die weitere Planung des Caseload Converter einbeziehen. Dabei stehen insbesondere die Begleitung der Erarbeitungsphase durch Sozialdienstleitende unterschiedlicher Gemeinden (punkto Grösse, Aufstellung etc.) im Mittelpunkt, welche Feedbackschleifen zur Erprobung eines Caseload Converter-Tools ermöglichen und so die Nachjustierung und Validierung des Instruments gewährleisten. Diese laufende Spiegelung und Testung sind wichtig, um Abstufungen und Gewichtungen einzelner Parameter zu bestimmen. Durch eine Kooperation mit Melania Rudin, welche für die Weiterentwicklung des Caseload Converter und die Innosuisse-Eingabe geplant ist, kann dieses wertvolle Knowhow in die weitere Erarbeitung miteinfließen. Auch mit den Grundlagen des Aargauer Modells werden solche Validierungschecks im Rahmen des Innosuisse-Projekts notwendig sein, da das geplante Tool eine höhere Differenzierung und verschiedene Filter aufweisen soll, um eine grössere Diversität von Sozialdiensten abdecken zu können.

4 Feedback der Kommission Oe + F der SKOS

Die Präsentation unserer Zwischenergebnisse am 10. November 2020 diente uns zur Validierung und zur Bestimmung des weiteren Vorgehens. Die Rückmeldungen der Sozialdienstleitenden zeigten uns, dass wir in den vorgängigen Gruppendiskussionen alle relevanten Aspekte erfasst und analysiert hatten. Darüber hinaus gab es auch zusätzliche Anregungen und eine klarere Richtungsbestimmung in der Diskussion mit den Mitgliedern der Kommission Oe + F und der Geschäftsstelle der SKOS, welche nachfolgend zusammenfassend dargestellt werden:

- Die Anregung einen Filter beim Caseload Converter einzubauen, mit Hilfe dessen die Sozialen Dienste wählen können, welche Art von Vergleichbarkeit und Differenziertheit (von grob bis fein) sie wünschen – dementsprechend müssten sie dann den Caseload Converter auch mit mehr Daten und detaillierteren Angaben füttern.
- Die Schattenseite des Benchmarkings wurde ebenfalls erwähnt – doch kann man kaum verhindern, dass PolitikerInnen das Instrument dafür nutzen und Druck ausüben könnten. Allenfalls müsste beim Caseload Converter angemerkt werden, dass ein Benchmarking eine verkürzte Logik darstellt. Auch das Lösen eines Abos für den Zugang zum Caseload Converter könnte einen solchen Missbrauch weitgehend verhindern.
- Ziele und Qualität der fachlichen Sozialarbeit müssten beim Caseload Converter ebenfalls berücksichtigt werden.
- Caseload Converter muss auch Verhandlungen mit Politik zulassen, darf nicht als fixe Zahl gelten und soll für Sozialdienstleitende in politisch schwierigen Situationen als Argument und zur Vergleichbarkeit mit anderen Gemeinden hilfreich sein.
- Verschiedentlich wurde die Wichtigkeit betont, dass der Caseload Converter einfach handhabbar sein muss, damit er auch wirklich genutzt wird
- Die Vorgaben bzgl. Falllast des Aargauer Modells werden als vernünftig eingeschätzt und können als Ausgangswerte übernommen werden.
- Der Caseload Converter könnte für die Reorganisationen in einzelnen Kantonen zur Harmonisierung der Falllast und Ressourcensteuerung der einzelnen Sozialdienste genutzt werden, da die Parameter die Vergleichbarkeit der Sozialdienste innerhalb des Kantons erleichtern und eine Standardisierung ermöglichen könnte.
- Der Caseload Converter gibt eine Landkarte zur Orientierung bzgl. Falllast und kann so für Sozialdienstleitende zu einem wichtigen Qualitätsinstrument werden.

Abschliessend lässt sich festhalten, dass ein Konsens in der Geschäftsstelle der SKOS vorherrscht, dass der mögliche Nutzen eines solchen «Vergleichstools» die möglichen Risiken überwiegt. Dabei wird erkannt, dass es sich um ein komplexes und anspruchsvolles Vorhaben handelt. Doch sei die Zeit nun reif für einen Caseload Converter, da die Relevanz der Vergleichbarkeit im Sinne einer Referenz als Orientierung in der heterogenen Schweizer Sozialhilfelandchaft von einem grossen Teil der Sozialdienste im Sinne einer gemeinsamen Basis gewünscht werde.

5 Varianten zur Umsetzung

Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen ein hohes Interesse an einem Caseload Converter insbesondere bei den mittleren und kleineren Sozialdiensten. Gleichzeitig werden Vorbehalte zur Umsetzbarkeit der Vergleichbarkeit laut. Mehrmals wurde auch darauf hingewiesen, dass sich der sozialdienstinterne Nutzen eines Caseload Converters vom sozialdienstexternen Zweck unterscheidet (intern: Führungsinstrument, best practice, Qualitäts-Benchmark, Argumentationsbasis gegenüber Mitarbeitenden, extern: Argumentationsbasis gegenüber Behörden, Kostenstellenden usw.). Weiter hat sich gezeigt, für die externe Nutzung ein allenfalls nicht gleichermassen hoher Differenzierungsgrad nötig ist wie für eine interne Nutzung. Eine grosse Herausforderung für die Entwicklung eines Caseload Converters stellt die Herstellung einer – sich annähernden – Vergleichbarkeit dar.

Ausgehend von diesen Befunden lassen sich im Hinblick auf die Umsetzung folgende drei Varianten festhalten:

Variante 1: In einem zweistufigen Vorgehen würden in einem ersten Schritt ein Modell für ein Kennzahlenvergleich geschaffen im Hinblick auf eine externe Nutzung. Eine oberflächliche Vergleichbarkeit wäre somit herstellbar, die Aussagekraft für die interne Ressourcenplanung und Fallsteuerung allerdings beschränkt. Hierzu müssten allenfalls in einem zweiten Schritt im Rahmen eines weiteren Beratungsmandats weitere, institutionsspezifische Grundlagen für die Ressourcensteuerung und Qualitätsprüfung gewisser Elemente für den internen Nutzen erarbeitet werden.

Variante 2: Es werden Qualitätskriterien für eine «gute» Beratung erarbeitet, welche auch die institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen wie z.B. Polyvalenz, Definition von Aufgabenprofilen, Dauer und Frequenz von Beratungsgesprächen etc. umfassen. Es würde sich dabei in erster Linie um ein internes Instrument der Qualitätsentwicklung handeln mit Angaben, was es braucht, um an einem Fall dranzubleiben zu können. Für den externen Nutzen erscheint das Instrument jedoch weniger geeignet bzw. nicht ausreichend zu sein.

Variante 3: Ausgehend vom Aargauer Modell soll unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten (Grösse der Gemeinde, Sozialhilfequote etc.) und der verschiedenen Organisationstypen (Grösse, Spezialisierungsgrad, Aufgabenprofile etc.) ein schweizweit anwendbares Caseload Converter Modell für die kumulative Falllast entwickelt werden. Im Rahmen von Pretests soll die Reliabilität anhand von ausgewählten Praxisorganisationen überprüft werden.

Aus Sicht des Projektteams wäre im Rahmen eines nachfolgenden Entwicklungsprojekts Variante 3 zu favorisieren. Angestrebt wird eine Vergleichbarkeit der kumulativen Falllast im Sinne einer Standardisierung, aber kein Benchmarking. Gleichzeitig wäre es aber auch sinnvoll, die Aufstockung von Personalressourcen zu evaluieren, um sicher zu stellen, dass diese auch tatsächlich in die Reduktion der Falllast und in die Fallarbeit einfliessen – und nicht anderweitig eingesetzt werden. Im Hinblick darauf dürfte die für Juni 2021 zu erwartende Evaluation des Büro BASS im Anschluss an die Winterthurer Studie sehr aufschlussreich sein. Deren Ergebnisse werden bei der Erarbeitung des Caseload Converters mitberücksichtigt.

6 Schlussfolgerungen

6.1 Fazit

Auf der Basis der Erhebungen im Vorprojekt lässt sich das Fazit im Hinblick auf das Nachfolgeprojekt in folgenden Punkten zusammenfassen:

- Die ideale Falllast pro Vollzeitäquivalent ist als eine Norm in einem spezifischen Kontext zu verstehen, die es jeweils auszuhandeln gilt zwischen der fachlichen und der politischen Ebene. In diesem Sinne stellt die Falllast immer auch eine pragmatische Grösse basierend auf Erfahrungswerten dar und sagt etwas darüber aus, was in einem spezifischen Kontext mehrheitsfähig und aufgrund dessen auch mach- und finanzierbar ist. Die Bestimmung der idealen Falllast stellt somit ein bisweilen pragmatisches Abwägen dar zwischen möglichst hoher qualitativer Sozialberatung durch eine bewältigbare Falllast auf der einen Seite und der Finanzierbarkeit eines solchen Personalschlüssels durch die jeweilige Gemeinde und damit auch deren sozialpolitische Durchsetzbarkeit auf der anderen Seite.
- In den Diskussionen hat sich zudem gezeigt, dass die tatsächliche kumulative und die ideale Falllast meist voneinander abweichen und man sich bei tieferer Falllast sowohl eine bessere qualitative Sozialberatung als auch eine langfristig kostensparende und nachhaltige Unterstützung von Klient*innen erwartet. Ein Benchmarking in Form einer «Rangliste» scheint den meisten Diskussionsteilnehmenden nicht zielführend, da es zu falschen Anreizen und fachlich wenig zielführenden öffentlichen Diskussionen führen könnte. Hingegen könnten Bandbreiten der Falllast durch den Vergleich mit anderen Sozialdiensten eine Orientierungsfunktion für Sozialdienstleitende einnehmen und als Orientierungsrahmen für die innere und äussere Diskussion dienen.
- Abhängig von der Grösse der beteiligten Sozialdienste wurden unterschiedliche Bedürfnisse im Hinblick auf einen Caseload- Converter geäussert. Besonderes Interesse haben insbesondere mittlere und kleinere Sozialdienste, während grössere Sozialdienste in der Regel bereits mit ausreichenden Grundlagen für die Ressourcenplanung und Fallsteuerung ausgestattet sind.
- Damit der Caseload Converter als Mittel zur Legitimation und Kommunikation nach aussen eingesetzt werden kann, gilt es die regionalen Gegebenheiten, die unterschiedlichen Organisationsformen der Sozialdienste sowie die verschiedenen Aufgabenprofile von Sozialarbeitenden bzw. Sachmitarbeitenden in der Fallarbeit im Hinblick auf eine annähernde Vergleichbarkeit angemessen zu berücksichtigen. Andernfalls droht ein Scheinvergleich, der methodisch nicht haltbar und daher nicht aussagekräftig ist.
- Bei der Entwicklung eines Prototyps kann der Differenzierungsgrad je nach Verwendungskontext variieren. Es ist zu erwarten, dass es für die Kommunikation nach innen genauere Angaben im Vergleich zur Kommunikation nach aussen braucht. Ferner ist auch dem politischen Kontext der jeweiligen Region und den unterschiedlichen Prozessen bei der Festlegung der Falllast angemessene Rechnung zu tragen (z.B. Kt. Bern: gesetzlich definiert, Kt. Zürich: Beschluss der zuständigen Gremien auf Gemeindeebene).

Aus Sicht des Forschungsteams besteht das Grundanliegen bei der Schaffung eines Caseload Converters darin, die Qualität der Beratung durch eine angemessene kumulative Falllast sicherzustellen. In diesem Sinne ist eine fachliche Auseinandersetzung mit der Frage der Standardisierung, was «gute» Beratung in der Sozialhilfe ist und was es dafür braucht, unabdingbar. Nichtsdestotrotz gilt es einschränkend festzuhalten, dass der Caseload Converter dabei nur eine Ebene abdeckt und einen Beitrag zu diesem Fachdiskurs leisten kann, was diesen in einem erweiterten Sinne jedoch nicht zu ersetzen vermag bzw. der auch unabhängig von der kumulativen Falllast zu führen ist.

6.2 Ausblick

Im Hinblick auf das weitere Vorgehen schlägt das Forschungsteam vor, in einem weiteren Schritt mit der SKOS eine Priorisierung der oben präsentierten Varianten vorzunehmen und gemeinsam mit weiteren interessierten Projektpartnerinnen und -partner sowie in Kooperation mit dem Büro BASS nach konkreten Umsetzungsmöglichkeiten zu suchen.

Im Hinblick auf die anstehende Eingabe eines Nachfolgeprojekt bei Innosuisse stehen aus Sicht des Forschungsteams folgende nächste Schritte an:

- Rückmeldung der SKOS zum Bericht anfangs Januar 2021
- Fertigstellung des Berichts durch das Forschungsteams bis Mitte Januar 2021
- Austausch zum weiteren Vorgehen zwischen Forschungsteam und SKOS Mitte Januar 2021 respektive Mitte Mai 2021 bis zur Beschlussfassung der SKOS
- Antragstellung bei Innosuisse durch das Forschungsteam der ZHAW mit Einbezug des Büro BASS: Austausch zum weiteren Vorgehen, zu möglichen interessierten Projektpartnerinnen und -partnern, Begleitgruppe (Mitglieder der Kommission Oe + F der SKOS sowie weitere interessierte Sozialdienstleitende) bis Ende Juni 2021

Literatur

Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Belz.

Eser Davolio, Mirjam; Strohmeier Navarro Smith, Rahel; Gehrig, Milena; Steiner, Isabelle, 2020. Auswirkungen der Falllastreduktion in der Sozialhilfe auf die Ablösequote und Fallkosten : Entschleunigung zahlt sich aus . Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit. 2019(25), S. 31-51.

Eser Davolio, Mirjam; Strohmeier Navarro Smith, Rahel; Zwicky, Heinrich; Gehrig, Milena; Steiner, Isabelle; 2020. Charge de travail dans l'assistance sociale et ses effets sur le taux de sortie et les frais de dossier : suivi scientifique d'un projet pilote dans le cadre du soutien à long terme des services sociaux de la ville de Winterthur (1.9.2015 – 28.2.2017) . Zürich: ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Verfügbar unter : <https://doi.org/10.21256/zhaw-19985>

Eser Davolio, Miryam; Strohmeier Navarro Smith, Rahel; Gehrig, Milena, 2019. Den Diskurs umkehren: Sparen neu denken - mit Falllast-Reduktion zur Senkung der Ausgaben in der Sozialhilfe . SozialAktuell. 2019(4), S. 28-29. Verfügbar unter : <https://doi.org/10.21256/zhaw-5540>

Eser Davolio, Miryam; Steiner, Isabelle; Strohmeier Navarro Smith, Rahel; Zwicky, Heinrich; Gehrig, Milena, 2017. Sozialhilfe : eine Dossierreduktion erhöht den Beratungserfolg . Knoten & Maschen: Blog des BFH-Zentrums Soziale Sicherheit. Verfügbar unter : <https://www.knoten-maschen.ch/sozialhilfe-eine-dossierreduktion-erhoeht-den-beratungserfolg/>

Eser Davolio, Miryam ; Strohmeier Navarro Smith, Rahel; Zwicky, Heinrich; Gehrig, Milena; Steiner, Isabelle; 2017. Falllast in der Sozialhilfe und deren Auswirkung auf die Ablösequote und Fallkosten : wissenschaftliche Begleitung eines Pilotprojekts in der Langzeitunterstützung der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur (1.9.2015 - 28.2.2017) . Zürich: ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Verfügbar unter : <https://doi.org/10.21256/zhaw-5546>

Eser Davolio, Miryam ; Steiner, Isabelle; Strohmeier Navarro Smith, Rahel; Zwicky, Heinrich; Gehrig, Milena, 2017. Reduktion der Falllast verbessert Ablösequote und senkt die Unterstützungsdauer. ZESO - die Zeitschrift für Sozialhilfe. 2017(4), S. 26-27.

7 Anhang

Anhang 1: Projekt Caseload-Converter: Leitfaden für die Fokusgruppendifkussion

1. Einstieg (15min)

- Begrüßung und Vorstellung des Projekts (Miryam)
- Kurze Vorstellungsrunde (Name, Sozialdienst, Dauer der Anstellung)
- Input zu den Organigrammen und Fragen im Mail (Nina)
- Angaben zum Ablauf und zur Gruppendiskussion (Rahel)

2. «Interpretativer Teil» (45min)

- 2a Wenn es einen Caseload-Converter gäbe, für was würden Sie diesen einsetzen (nach Innen/nach Aussen)?
- 2b Wie schätzen Sie die Vor- bzw. Nachteile eines Caseload-Converters ein?
- 2c Was wäre aus Ihrer Sicht eine ideale Falllast für Ihren Dienst und weshalb?
- 2d Welche Faktoren sind relevant, um Falllast überhaupt zu definieren?
- 2e Welche Faktoren sind relevant, um Falllast mit anderen Diensten zu vergleichen?
- **2f Welche Faktoren müssten bei einer Definition eines Caseload-Converters unbedingt berücksichtigt werden? Welche davon stärker, welche schwächer?**
- 2g Macht ein Vergleich von Falllasten unterschiedlicher Sozialdienste überhaupt Sinn und wo gilt es Einschränkungen zu machen?
- 2h Müssen für die interne und externe Diskussion um Falllast unterschiedliche Argumente ins

3. Deskriptiver Teil» (30-40min)

- 3a Wie wird die **Falllast** berechnet (Intake/Beratung)?
- 3b Wird nach mehreren **Leistungsbereichen** differenziert? Wie fließen diese in die Falllastberechnung ein? – was sind genuine sozialarbeiterische Leistungen
- 3c Beeinflusst der **Falltyp** (z.B. Familie, Erwachsene, etc.) die Falllast?
- 3d Inwiefern beeinflusst die eine Zusammenarbeit zwischen **Sachbearbeitung** und Sozialarbeit die Falllast?
- 3e Beeinflusst die Zusammenarbeit mit internen/externen spezialisierten **Fachstellen** die Falllast?

4. Abschluss (20min)

- 4a Welche Hoffnungen und Erwartung haben Sie an ein Caseloadconverter-Projekt?
- 4b Gibt es seitens des Projektteams Kommentare oder Nachfragen?

Anhang 2: Teilnehmende an den Fokusgruppendifkussionen

Deutschschweiz:

Fokusgruppe 1

Teilnehmende:

Martin Amman (Schaffhausen, SH)

Andreas K pfer (Allschwil, BL)

Rafael Schlagter (Ettingen, BL)

Sandra Walther (Dietikon, ZH)

Moderation: Rahel Strohmeier

Protokoll: Gisela Meier und Miryam Eser Davolio

Fokusgruppe 2

Teilnehmende:

Ruedi Illes (Basel, BS)

David Gilbert (Biel, BE)

Natascha Inauen (Horgen, ZH)*

Moderation: Miryam Eser Davolio

Protokoll: Gisela Meier und Rahel Strohmeier

Fokusgruppe 3

Teilnehmende:

Thomas Birchler (Uster, ZH)

Karin Anwander (Glarus, Präsidentin SKOS-Kommission Oe + F)

Bruno Schaller (Emmen, LU)

Martin Gfeller (Frauenfeld, TG)*

Moderation: Gisela Meier

Protokoll: Nina Brüesch und Rahel Strohmeier

Romandie

Fokusgruppe 4:

Teilnehmende:

Roland Favre (Kanton Wallis)

Michael Kohler (Kanton Jura)

Lea Fazenda-Müller (Kanton Waadt)

Judith Bovay (Lausanne, VD)

Moderation: Miryam Eser Davolio

Protokoll: Blandine Genet

Einzelgespräch mit Mirjam Schlup und Werner Pfeiffer (Stadt Zürich)

* separat als Telefoninterview geführt und aufgezeichnet.

Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

Departement Soziale Arbeit

Institut für Vielfalt und gesellschaftliche
Teilhabe

Pfingstweidstrasse 96
Postfach
CH-8037 Zürich

Telefon +41 58 934 88 76
eser@zhaw.ch
www.zhaw.ch/sozialearbeit