

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Falllast in der Sozialberatung Winterthur: Kenntnisnahme der Ergebnisse der Begleitstudie

Anträge:

1. Die Ergebnisse der Begleitstudie zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung Winterthur (vgl. Beilage) werden zur Kenntnis genommen.
2. Es wird weiter zur Kenntnis genommen, dass der Stadtrat aufgrund der Ergebnisse der Begleitstudie mit dem Budget 2022 die Weiterführung der bis 31. Dezember 2021 befristeten Stellen (11 Stelleneinheiten) als unbefristete Stellen beantragen wird.

Weisung:

Zusammenfassung

Die Falllast in der Sozialhilfe gibt Auskunft darüber, für wie viele Dossiers eine Sozialarbeiterin oder ein Sozialarbeiter zuständig ist. Aufgrund der Ergebnisse eines Pilotprojekts hat der Grosse Gemeinderat (GGR) mit der Bewilligung des Budgets 2018 einem bis Ende 2021 befristeten Ressourcenaufbau in der Sozialhilfe zugestimmt. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass im Hinblick auf das Budget 2022 die Ergebnisse der vom Stadtrat in Auftrag gegebenen Begleitstudie zu berücksichtigen seien.

Die Ergebnisse der vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS durchgeführten Begleitforschung liegen vor und besagen im Wesentlichen, dass sich eine Senkung der Fallbelastung in der Sozialberatung Winterthur von über 120 Fällen auf rund 80 betreute Fälle pro Vollzeitstelle finanziell lohnt. Sie bewirkt:

- Tiefere monatliche Fallkosten in der Höhe von 75.50 Franken, was einer Reduktion um - 3.6% entspricht.
- Häufigere Ablösungen aus der Sozialhilfe (Ablösungsrate +27%). Konkret konnten anstatt durchschnittlich 39 Fälle pro Monat neu 50 Fällen monatlich abgelöst werden.
- Eine verbesserte Erwerbsintegration der Betroffenen.

Die Kombination von tieferen monatlichen Fallkosten und häufigeren Ablösungen führt unter Berücksichtigung der Personalmehrkosten zu Einsparungen von insgesamt 2.7 Millionen Franken. Dies entspricht einer Reduktion der gesamten Nettokosten für die Sozialhilfe der Stadt Winterthur von 3.5 Prozent. Pro eingesetztem Franken für den personellen Mehrbedarf resultiert damit ein «Gewinn» von 1.74 Franken. Der Stadtrat ist deshalb überzeugt, dass in der Langzeitberatung künftig auch langfristig genügend Ressourcen eingesetzt werden müssen. Entsprechend wird er mit dem Budget 2022 die Weiterführung der vom GGR bis 31. Dezember 2021 befristeten Stellen als unbefristete Stellen beantragen.

1. Ausgangslage und Fragestellung

Ein in den Jahren 2015 und 2016 vom Departement Soziales durchgeführtes Pilotprojekt ergab, dass mit einer Senkung der Falllast die von der Sozialhilfe unterstützten Haushalte effektiver begleitet und damit finanzielle Einsparungen bei den Sozialhilfeausgaben erzielt werden konnten. Die Falllast gibt Auskunft darüber, für wie viele Dossiers eine Sozialarbeiterin oder ein Sozialarbeiter zuständig ist.

Aufgrund dieser Ergebnisse beantragte der Stadtrat mit dem Budget 2018 einen substantiellen Ausbau der personellen Ressourcen, um die Fallbelastung für die gesamte Langzeitberatung zu senken. Parallel mit dem Antrag an den GGR entschied der Stadtrat, die flächendeckende Falllastsenkung im Rahmen einer Begleitstudie wissenschaftlich untersuchen zu lassen mit dem Ziel, statistisch aussagekräftige Befunde zu deren Auswirkungen zu erhalten (SR.17.900-1). Mit der Durchführung der Begleitstudie wurde das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS beauftragt.

Der GGR stimmte dem Ressourcenaufbau befristet für die Jahre 2018 bis 2021 zu (vgl. SR.18.49-1) und hielt gleichzeitig fest, dass im Hinblick auf das Budget 2022 die Ergebnisse der Begleitstudie zu berücksichtigen seien.

2. Fragestellungen der Begleitstudie

Im Zentrum der Begleitstudie stand die Frage, ob und inwiefern sich als Folge der Senkung der Fallbelastung in der Langzeitberatung finanzielle Einsparungen bei den Sozialhilfeausgaben ergeben. Damit verbunden waren folgende weitere 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?

3. Umsetzung der Falllastsenkung in der Sozialberatung

Die Fallbelastung der Langzeitberatung der Sozialen Dienste Winterthur betrug im Zeitraum von 2016 bis anfangs 2018 dauerhaft über 120 Fälle pro Vollzeitstelle, zeitweise war sie sogar noch deutlich höher. Zur Umsetzung der Falllastsenkung war der Personalbestand der Langzeitberatung innerhalb kurzer Zeit massiv auszubauen. Er erhöhte sich von rund 19 Vollzeit-äquivalenten (VZÄ) vor Beginn der Falllastsenkung im Frühjahr 2018 auf durchschnittlich rund 30 VZÄ ab Herbst 2018, was einem 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. 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.

4. Methoden und Daten der Begleitstudie

Die Ergebnisse der Begleitstudie beruhen auf statistischen Analysen der Daten von rund 5'700 Sozialhilfe-Dossiers und der 1.8 Millionen dazugehörigen Einzelbuchungen aus dem Zeitraum von Anfang 2014 bis Ende 2019. Die Auswirkungen der Falllastsenkung wurden mittels ökonometrischer Verfahren ermittelt. Dabei kamen eine Reihe von statistischen Me-

thoden zum Einsatz, die mit potentiellen weiteren Einfluss- bzw. Störfaktoren wie etwa zeitlichen Trends oder einer im Zeitverlauf veränderten Fallzusammensetzung umzugehen vermögen. Dies ermöglichte 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. Mit der gemischten Vorgehensweise unter Einbezug von quantitativen und qualitativen Methoden sowie von unterschiedlichen Datenquellen konnten 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.

5. Zentrale Ergebnisse der Begleitstudie

a) Tiefere monatliche Fallkosten und häufigere Ablösungen

Die ab dem Jahr 2018 eingeleitete Senkung der Fallbelastung für die Sozialarbeitenden der Langzeitberatung führte sowohl zu einer Reduktion der monatlichen Fallkosten (des sogenannten «Nettobedarfs»), als auch zu einer häufigeren Ablösung von Klientinnen und Klienten aus der Sozialhilfe. Konkret verringerten sich die monatlichen Fallkosten als Folge der Falllastsenkung um durchschnittlich 75.50 Franken, was einer Reduktion um 3.6 Prozent entspricht. Gleichzeitig erhöhte sich die Ablösungsrate der Sozialhilfefälle um 27%. Für das Jahr 2019 bedeutete die höhere Ablösungsrate konkret, 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. Die Sozialarbeitenden konstatierten einen besseren Überblick über die von ihnen betreuten Fälle. Sie können ihre Klientinnen und Klienten informierter, bei Bedarf vertiefter und letztlich effektiver begleiten und unterstützen. Die ihnen zusätzlich zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen nutzen die Sozialarbeitenden vor allem zur häufigeren und gründlicheren Abklärung von sogenannten vorgelagerten Leistungen (wie z.B. 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.

b) Mehr Ablösungen wegen vorgelagerter und besserer Erwerbsintegration

Bei den vertiefenden Analysen im Rahmen der statistischen Wirkungsanalyse zeigte sich im Einklang mit den Aussagen der Sozialarbeitenden, dass die erhöhte Ablösungsrate von zwei Faktoren getrieben ist: Einerseits von vermehrten Ablösungen 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 erkaufte 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: Der Anteil erwerbstätiger Haushalte erhöht sich. Hingegen sinkt das durchschnittliche Erwerbseinkommen der unterstützten erwerbstätigen Haushalte marginal. Mögliche Erklärungen für diesen

Befund könnten sein, dass vor allem Fälle mit höherem Erwerbseinkommen aus der Sozialhilfe abgelöst werden und neu erwerbstätige Personen in kleinen Pensen mit entsprechend wenig Verdienst tätig sind. Insgesamt resultiert ein neutraler Effekt der Erwerbsintegration hinsichtlich der monatlichen Fallkosten.

c) 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 ergaben 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 den Ergebnissen der statistischen Analyse wird deutlich, dass die sozialarbeiterischen Massnahmen zur Förderung der Erwerbsintegration und zur Abklärung der Ansprüche auf vorgelagerte Leistungen finanziell 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. Insbesondere die häufigere Beendigung des Sozialhilfebezugs aus Gründen rund um die Erwerbstätigkeit ist sowohl sozialpolitisch wie auch finanziell zu begrüssen.

d) Nettoeinsparungen trotz Mehraufwand 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 unten) kommt für dieses Jahr auf Einsparungen netto in Höhe von 2.7 Millionen Franken gegenüber einem Szenario ohne Falllastsenkung, was 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 Millionen Franken aufgrund der tieferen durchschnittlichen Fallkosten und von weiteren 2.3 Millionen Franken wegen der erhöhten Ablösungsrate. Gleichzeitig ergeben sich zusätzliche Kosten von 1.6 Millionen Franken für den personellen Mehraufwand (Lohn- und Arbeitsplatzkosten), der zur Senkung der Fallbelastung nötig war. Verrechnet man die Einsparungen mit den zusätzlichen Kosten ergeben sich die Nettoeinsparungen von 2.7 Millionen Franken. Pro eingesetzten Franken für den personellen Mehrbedarf resultiert somit ein «Gewinn» von 1.74 Franken.

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.

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 Vollzeitäquivalente 2019	zusätzliche +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.

6. Weitere Erkenntnisse

a) 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 worden sind. Nicht berücksichtigt wurden potentielle indirekte finanzielle Auswirkungen (z.B. ein langfristig höheres Steuereinkommen) sowie nicht-monetäre Auswirkungen. So werden mit einer rascheren Ablösung aus der Sozialhilfe und einer beruflichen (Re-)Integration 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.

b) Erkenntnisse für andere Sozialdienste

Die zentrale Erkenntnis dieser Studie, dass eine übermässige Fallbelastung in der Sozialhilfe sich auch finanziell nicht auszahlt und im Gegenteil eine Reduktion der Fallbelastung 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.

c) Falllastsenkung und Organisationsentwicklung sowie neue Umstände

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 der Sozialberatung der Sozialen Dienste vorgenommen wurde, bringt tiefgreifende organisatorische, prozessuale und fachliche Veränderungen mit

sich. Die erfolgreiche Gestaltung der zeitaufwändigen Entwicklungsprozesse neben der alltäglichen sozialarbeiterischen Tätigkeit war und ist für die Organisation eine Herausforderung. Gemäss Einschätzung der befragten Sozialarbeitenden konnte das Potenzial der Falllastsenkung deshalb noch nicht vollständig ausgeschöpft werden.

Der Einfluss von neuen Umständen bzw. ausserordentlichen Ereignissen wie zum Beispiel die erst nach dem Beobachtungszeitpunkt ausgebrochene COVID-19-Pandemie ist bei der Übertragung der Befunde auf künftige Jahre ebenfalls zu berücksichtigen. Dabei ist davon auszugehen, dass sich die grundlegenden positiven Auswirkungen der Falllastreduktion auch in einem veränderten Umfeld entfalten.

7. Fazit

Die Falllastsenkung hat über die beiden Wirkungsmechanismen tiefere monatliche Fallkosten und höhere Ablösungsrate zu substantiellen Einsparungen bei den Sozialhilfeausgaben geführt. Diese übersteigen die mit dem Personalausbau einhergehenden Kosten deutlich. So resultiert pro eingesetztem Franken für den personellen Mehrbedarf ein «Gewinn» von 1.74 Franken.

Die Ergebnisse der Begleitstudie sind aus Sicht des Stadtrats sowohl methodisch als auch inhaltlich nachvollziehbar und schlüssig. Sie zeigen eindrücklich auf, dass sich eine Falllastsenkung in der Langzeitberatung der Sozialhilfe aus finanziellen Gründen lohnt. Gleichzeitig haben Betroffene bessere Integrationsperspektiven und Sozialarbeitende sind potentiell zufriedener, weil sie wirkungsvoller agieren können. Der Stadtrat ist deshalb überzeugt, dass in der Langzeitberatung künftig auch langfristig genügend Ressourcen eingesetzt werden müssen. Eine übermässige Fallbelastung ist zu verhindern. Entsprechend wird er mit dem Budget 2022 die Weiterführung der vom Grossen Gemeinderat bis 31. Dezember 2021 befristeten Stellen als unbefristete Stellen beantragen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Soziales übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Beilage:

1. Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung der Stadt Winterthur, Mai 2021 (Begleitstudie).

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

Schlussbericht

Studie verfasst im Auftrag der Sozialen Dienste, Stadt Winterthur

Dr. Dominic Höglinger, Melania Rudin, Jürg Guggisberg
Bern, Mai 2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	IV
1 Einleitung	1
2 Die Senkung der Falllast in der Sozialhilfe und das Winterthurer Projekt	3
2.1 Erwartungen zu den Auswirkungen der Falllastsenkung	3
2.2 Die Umsetzung des Projekts «Falllast 75» der Sozialberatung Winterthur	6
2.2.1 Ausbau der personellen Ressourcen und Regulierung der Falllast	6
2.2.2 Entwicklung der Falllast der Langzeitberatung im zeitlichen Verlauf	7
2.2.3 Begleitende Massnahmen und Entwicklungen im Zuge des Projekts «Falllast 75»	9
3 Ergebnisse der Mitarbeitenden-Befragung	12
3.1 Auswirkungen der Falllastsenkung auf die sozialarbeiterische Tätigkeit	12
3.1.1 Wirksamkeit der sozialarbeiterischen Tätigkeit	13
3.1.2 Handlungsmöglichkeiten zur Beeinflussung der Fallkosten	16
3.2 Zwischenfazit zur Mitarbeitenden-Befragung	18
4 Die analysierten Sozialhilfefälle und die zeitliche Entwicklung der Schlüsselindikatoren	19
4.1 Die analysierten Sozialhilfefälle im Überblick	19
4.2 Die Entwicklung der Schlüsselindikatoren im Zeitverlauf	22
4.2.1 Nettobedarf (Fallkosten, ausbezahlte Leistung)	22
4.2.2 Einnahmen aus vorgelagerten Leistungen und Ansprüchen	26
4.2.3 Ausgaben für das Wohnen und Integrationsprogramme	28
4.2.4 Erwerbstätigkeit und Erwerbseinkommen	30
4.2.5 Ablösungen von der Sozialhilfe	33
5 Die Auswirkungen der Falllastsenkung	38
5.1 Zum statistisch-methodischen Vorgehen bei der Wirkungsanalyse	38
5.2 Der Effekt der Falllastsenkung auf die monatlichen Kosten pro Fall (Nettobedarf)	39
5.3 Der Effekt der Falllastsenkung auf ausgewählte Einnahmen und Ausgaben	43
5.4 Der Effekt der Falllastsenkung auf Erwerbstätigkeit und Erwerbseinkommen	45
5.5 Der Effekt der Falllastsenkung auf die Dauer der Unterstützung (Ablösungsrate)	47
5.6 Zwischenfazit zur Wirkungsanalyse	51
6 Bilanz der Einsparungen und Mehrausgaben der Falllastsenkung	52
7 Fazit	58
8 Literaturverzeichnis	62

9	Anhang	63
9.1	Zusätzliche Abbildungen zur Entwicklung im Zeitverlauf	63
9.2	Detailergebnisse der Modellschätzungen der Wirkungsanalyse	68

Danksagung

Wir bedanken uns vielmals bei den Mitarbeitenden des Departement Soziales und insbesondere der Sozialberatung der Stadt Winterthur für die Unterstützung bei der Erstellung der vorliegenden Studie. Ein spezieller Dank geht an alle Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sowie die Leitungspersonen, die an den Gruppengesprächen und den Einzelinterviews teilgenommen haben. Ebenfalls ein grosses Dankeschön an die Fachinformatik der Sozialen Dienste, welche für uns den Export der Daten aus dem Fallführungssystem durchführte. Dank gebührt schliesslich auch all jenen Fachpersonen, welche kompetent unsere zahlreichen Fragen zur sozialarbeiterischen Tätigkeit, zu den Buchungen, zu den Personalkennzahlen und zu weiteren Aspekten der Sozialhilfe und der Sozialberatung in Winterthur beantwortet haben. Sie alle haben zum Gelingen der Studie einen wesentlichen Beitrag geleistet.

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 ökonometrischer 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.

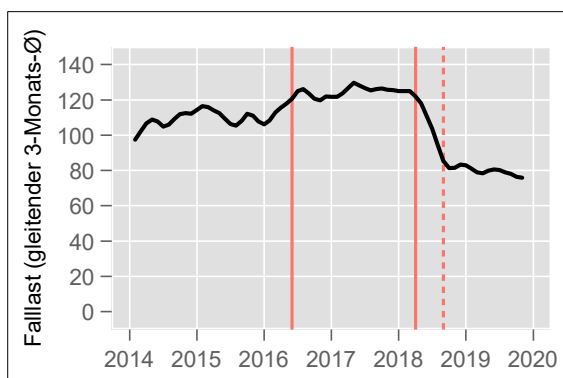
Umsetzung der Falllastsenkung in Winterthur

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 Ausbau der personellen Kapazitäten um über 50 Prozent entspricht.

Die Falllast sank parallel mit dem Personalausbaue 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 Erwerbsituation, 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 unbekannten 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 verändertem 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.

1 Einleitung

Die Sozialen Dienste der Stadt Winterthur sahen sich in den vergangenen Jahren aufgrund der stetig zunehmenden Fallzahlen in der Sozialhilfe mit einer kontinuierlich steigenden Fallbelastung ihrer Sozialarbeitenden konfrontiert. Die Fallbelastung erreichte schliesslich ein Niveau, welches von Fachleuten weithin als zu hoch erachtet wird, um die fachliche Arbeit der Sozialen Dienste professionell in der erforderlichen Qualität ausüben zu können. Parallel zur Fallbelastung erhöhten sich auch die Ausgaben für die Sozialhilfe der Stadt Winterthur, und zwar nicht nur als Folge der Zunahme der Zahl der unterstützten Fälle, sondern auch aufgrund eines Anstiegs der monatlichen Kosten pro Fall.

In einem 18-monatigen Pilotprojekt von September 2015 bis Februar 2017 wurde die Fallbelastung für 3 zufällig ausgewählte Sozialarbeitende der Langzeitberatung auf 75 Klienten-Dossiers (pro Vollzeitstelle) reduziert. Das Pilotprojekt sollte Hinweise darüber geben, ob sich eine Senkung der Fallbelastung auch finanziell auszahlt und die Ausgaben für die Sozialhilfe zu reduzieren vermag, indem die unterstützten Haushalte mit den zusätzlich zur Verfügung stehenden Ressourcen effektiver begleitet werden können. Tatsächlich lieferte die das Experiment begleitende Studie (Eser et al. 2017, 2019) ermutigende Befunde und konnte aufzeigen, dass bei der Experimentalgruppe aus der tieferen Fallbelastung trotz des zusätzlichen Personalaufwands letztlich Nettoeinsparungen für die Sozialhilfe resultierten.

In der Folge beantragte der Stadtrat mit dem Budget 2018 einen substantiellen Ausbau der personellen Ressourcen, um die Falllastsenkung 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. Der vorliegende Bericht stellt die umfassenden Ergebnisse dieser vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS durchgeführten Begleitstudie vor.

Fragestellung

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 auf die Fallkosten gesamthaft (Nettobedarf) als auch hinsichtlich ausgewählter einzelner 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?

Forschungsdesign und Informationsquellen

Die Studie kombiniert ökonometrische Analysen zur Schätzung der Effekte der Falllastsenkung mit reichhaltigen Informationen aus qualitativen Einzel- und Gruppeninterviews. Mit dieser Vorgehensweise unter

1 Einleitung

Einbezug von quantitativen als auch qualitativen Methoden und von unterschiedlichen Datenquellen wird ein vielschichtiges Verständnis des Forschungsgegenstands angestrebt. Somit können die Auswirkungen der Falllastsenkung nicht nur verlässlich quantifiziert, sondern auch die Mechanismen, über welche sich die Falllastsenkung am Ende in geringeren Kosten niederschlägt, detailliert aufgezeigt werden.

Die Studie stützt sich hauptsächlich auf folgende drei Informationsgrundlagen:

- **Statistische Auswertungen von umfangreichen Daten** aller von der Langzeitberatung der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur im Zeitraum von 2014 bis 2019 betreuten rund 5'700 Dossiers und der 1.8 Mio. zugehörigen Einzelbuchungen.
- **Gruppeninterviews mit Sozialarbeitenden und Abteilungsleitenden** der Langzeitberatung
- **Einzelinterviews mit Leitungspersonen** der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur

Gliederung des Berichts

Der nachfolgende Bericht gliedert sich in folgende Teile:

■ **Erwartete Auswirkungen der Falllastsenkung und Umsetzung des Projektes «Falllast 75».** Im folgenden Kapitel 2 werden die in der Studie zu überprüfenden Erwartungen hinsichtlich der Auswirkungen der Falllastsenkung formuliert. Der Fokus liegt dabei auf den Kostenfolgen, wie sie sich aus der Reduktion der monatlichen Fallkosten und häufigeren Ablösungen von der Sozialhilfe ergeben. Danach wird die konkrete Umsetzung der Falllastsenkung im Rahmen des Projektes «Falllast 75» der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur beschrieben, sowie dessen Kontext und insbesondere die parallel eingeleiteten weiteren Massnahmen.

■ **Auswirkungen der Falllastsenkung auf die sozialarbeiterische Tätigkeit.** Die Ergebnisse der Mitarbeitenden-Befragung werden in Kapitel 3 vorgestellt. Im Zentrum steht hier die Frage nach der Verwendung der neu zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen und die Auswirkungen der Falllastsenkung auf die Wirksamkeit der sozialarbeiterischen Tätigkeit. Die Mehrbelastung durch die parallel eingeleiteten organisatorischen und fachlichen Entwicklungsmassnahmen wird ebenfalls thematisiert.

■ **Überblick über die analysierten Fälle und Entwicklung der Kennzahlen der Sozialhilfe.** In Kapitel 4 wird nach einem kurzen Überblick über die analysierten Fälle die Entwicklung von ausgewählten Kennzahlen – wie etwa der durchschnittliche monatliche Nettobedarf oder die Ablösungsrate – über den gesamten untersuchten Zeitraum von 2014 bis 2019 dargestellt. Die grafische Betrachtung erlaubt einen Eindruck darüber, ob es seit der Falllastsenkung im Vergleich zur vorangegangenen Periode mit hoher Falllast Änderungen bei den Kennzahlen gab. Diese deskriptiven Auswertungen lassen allerdings noch keine belastbaren Schlüsse zu den Wirkungszusammenhängen zu.

■ **Auswirkungen der Falllastsenkung (Wirkungsanalyse).** In diesem für die Studie zentralen Kapitel 5 werden die Auswirkungen der Falllastsenkung auf die monatlichen Fallkosten, die Ablösungshäufigkeit sowie auf weitere Kennzahlen mittels statistisch-ökonomischer Verfahren im Rahmen eines quasi-experimentellen Forschungsdesigns («interrupted time series analysis») ermittelt. Anders als bei einem «naiven» zeitlichen Vorher-nachher-Vergleich kommen dabei spezialisierte statistische Methoden zum Einsatz, die mit potentiellen Einflussfaktoren bzw. Störfaktoren, wie etwa zeitlichen Trends oder einer im Zeitverlauf veränderten Fallzusammensetzung umzugehen vermögen. Dies ermöglicht statistisch aussagekräftige Ergebnisse zu den erwarteten Wirkungszusammenhängen der Falllastsenkung.

■ **Bilanz der Einsparungen und Mehrausgaben der Falllastsenkung.** Anhand der Ergebnisse der Wirkungsanalyse werden in Kapitel 6 in einem weiteren Schritt mittels einer Hochrechnung die Netto-Einsparungen berechnet, welche konkret für das Jahr 2019 aus der Falllastsenkung resultierten.

Die Studie schliesst mit einem Fazit mit Schlussfolgerungen und weiterführenden Überlegungen.

2 Die Senkung der Falllast in der Sozialhilfe und das Winterthurer Projekt

Im Folgenden werden bestehende Erkenntnisse zur Senkung der Fallbelastung in der Sozialhilfe zusammengetragen und spezifische Erwartungen hinsichtlich deren Auswirkungen formuliert. Zur Vervollständigung des Bildes sind auch die genauere Umsetzung des Projektes «Falllast 75» der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur sowie der grössere Kontext, in welchem sich dieses Projekt situiert, von Interesse. Thematisiert werden dazu in den weiteren Abschnitten dieses Kapitels unter anderem die für die Falllastsenkung notwendige Personalrekrutierung, die tatsächliche Entwicklung der Falllastsenkung im zeitlichen Verlauf, sowie die organisatorischen und fachlichen Entwicklungsmassnahmen, die parallel zur Falllastsenkung eingeleitet wurden.

2.1 Erwartungen zu den Auswirkungen der Falllastsenkung

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). Die Falllast gibt Auskunft darüber, für wie viele laufende Dossiers eine Sozialarbeiterin oder ein Sozialarbeiter in einem bestimmten Monat zuständig ist. Ein Dossier umfasst eine gesamte Unterstützungseinheit und somit häufig mehrere Personen – den Klienten oder die Klientin sowie allenfalls (Ehe-)Partner/innen sowie die minderjährigen Kinder.

Es existieren keine allgemein anerkannten Bewertungskriterien dafür, wie viele Fälle von einer Sozialarbeiterin oder einem Sozialarbeiter optimalerweise betreut werden können oder sollen (Mäder/Nadai 2004). Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Fallbelastung immer auch kontextabhängig beurteilt werden muss: Organisationale Eigenheiten, die Arbeitsteilung zwischen Sozialarbeitenden und administrativem Personal, das Ausmass an Unterstützung durch spezialisierte Fachstellen, die Charakteristika der Klient/innen (u.a. hoher, geringer und kein Betreuungsbedarf) und weitere relevante Faktoren variieren von Sozialdienst zu Sozialdienst. Die Fallbelastung der Langzeitberatung der Sozialen Dienste Winterthur im Zeitraum von 2016 bis 2018 von dauerhaft über 120 Fällen pro Vollzeitstelle, zeitweise sogar noch deutlich höher (vgl. **Abbildung 1** unten), wird jedoch von Fachpersonen weithin als zu hoch erachtet. In jüngeren Studien wird, basierend auf Erfahrungswerten, als anzustrebende Zielgrösse eine maximale Fallbelastung von rund 80 Fällen pro 100%-Stelle einer/eines Sozialarbeitenden genannt (vgl. Eser et al. 2017: 7; Dubach et al. 2016: 72; VAGS 2020).² Mit dem Projekt «Falllast 75» wurde als Anzahl betreute Dossiers pro Sozialarbeiter/in somit ein Niveau angestrebt, das es ermöglicht, die fachliche Arbeit der Sozialen Dienste professionell auszuüben.

Was sind die Auswirkungen einer zu hohen Fallbelastung in der Sozialhilfe? Unmittelbar lassen sich grundsätzlich zwei Konsequenzen unterscheiden. Zum einen steht pro einzelnes Dossier und damit pro Klient/in umso weniger Zeit für Abklärungen und Begleitung zur Verfügung, je mehr Dossiers eine einzelne Fachperson zu bearbeiten hat. Diese fachlichen Tätigkeiten können nicht mehr in der erforderlichen Breite und Tiefe geleistet werden. Die Auswirkungen einer übermässigen Fallbelastung sind aber nicht ausschliesslich in dieser linearen Logik zu sehen und gehen über das einzelne Dossier hinaus, letztlich wird der gesamte Arbeitsprozess negativ beeinflusst. Bei einer übermässigen Fallbelastung wird es für die Sozialarbeitenden zunehmend schwieriger, die Übersicht über die Situationen ihrer Klientinnen und Klienten zu behalten, eine effektive Priorisierung und Differenzierung der Fälle vorzunehmen und bei Bedarf präventiv, proaktiv und zeitnahe zu intervenieren. Schliesslich erschwert eine übermässige Fallbelastung auch dem

² Rimmele und Näpfl (2011) erfassen die Fallbelastung bei 13 kleinen und mittleren Sozialdiensten und kommen auf einen Mittelwert von 85 unterstützten Fällen (mit und ohne Beratungsbedarf) pro Vollzeitstelle.

Sozialdienst als Ganzes, effizienz- und qualitätsorientierte Entwicklungsmassnahmen umzusetzen, die aus organisatorischer und fachlicher Sicht erforderlich sind, um in einem stetig wandelnden gesellschaftlichen und rechtlichen Umfeld den Auftrag zu erfüllen.

Die Falllastsenkung schuf für die Langzeitberatung der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur die Voraussetzungen, um diese beiden negativen Konsequenzen zu revidieren. Für die Sozialarbeitenden steht als Folge der Falllastsenkung mehr Zeit pro einzelnes Dossier zur Verfügung und der fachliche Auftrag kann effektiver ausgeführt werden.

Konkret überprüft werden soll in der vorliegenden Studie die **Erwartung, dass die Senkung der Fallbelastung zu einer Reduktion der Kosten der Sozialhilfe führt**. Dass dies grundsätzlich eine plausible Hypothese ist und diese zumindest für ein experimentelles Setting unter Idealbedingungen zutrifft, dies legten entsprechende Befunde im Rahmen des vorgängigen Pilotprojektes nahe (Eser et al. 2017, 2019). Hier soll nun in einem nächsten Schritt untersucht werden, ob sich diese Erwartung bei einer flächendeckenden Umsetzung der Falllastsenkung, wie im Rahmen des Projektes «Falllast 75» geschehen, ebenfalls erfüllt. Kostensenkungen sind dabei über folgende drei Mechanismen zu erwarten:

■ **Reduktion der monatlichen Fallkosten (Nettobedarf):** Die geringere Fallbelastung ermöglicht eine raschere und vertieftere Abklärung sowie eine engere Begleitung der einzelnen Sozialhilfefälle. Die jeweilige Situation kann regelmässiger überprüft und die Bemühungen, Ausgaben zu senken und die Einnahmen zu erhöhen, können ausgebaut werden. Dies sollte sich in einem reduzierten monatlichen Nettobedarf widerspiegeln.

Im Einzelnen ist namentlich davon auszugehen, dass die subsidiären Leistungen und weiteren Ansprüche, welche die Klient/innen erhalten, beziehungsweise beantragen, im Durchschnitt höher ausfallen dürften, weil die entsprechenden Abklärungen rascher und vertiefter vorgenommen werden können. Zu den subsidiären Leistungen und weiteren Ansprüchen zählen beispielsweise Stipendien oder Alimente. Aber auch höhere Einnahmen aus einer Erwerbstätigkeit (vgl. nächster Punkt) sowie tiefere Ausgaben aufgrund der engeren Überprüfung der Bedarfskomponenten der Unterstützungseinheiten, wie etwa der Wohnkosten, können die Fallkosten senken.

■ **Bessere Erwerbsintegration:** Die Erwerbstätigkeit als auch das erzielte Erwerbseinkommen der Klient/innen (im 1. Arbeitsmarkt) dürften im Durchschnitt höher ausfallen, weil sie bezüglich ihrer Erwerbsintegration zielgerichteter begleitet werden können. Hierzu gehört beispielsweise, dass die Ausbildungs- und Erwerbssituation aller Mitglieder der Unterstützungseinheit in den Fokus genommen wird und nicht lediglich jene der antragstellenden Person, oder dass die Situation auch von bereits erwerbstätigen Klientinnen und Klienten regelmässig erneut überprüft und wo möglich weiter verbessert wird. Zu berücksichtigen ist dabei, dass als Folge einer besseren Erwerbsintegration letztlich auch eine häufigere Ablösung zu erwarten ist (vgl. nächster Punkt). Eine Kostensenkung als Folge der verbesserten Erwerbsintegration ist deshalb sowohl unmittelbar in Form von höheren Einnahmen (Erwerbseinkommen), als auch sekundär in Form von tieferen Fallzahlen zu erwarten.

■ **Häufigere Ablösungen von der Sozialhilfe:** Durch die engere und zielgerichtete Begleitung und als weitere Folge der oben ausgeführten positiven Effekte können unterstützte Haushalte häufiger und im Schnitt rascher abgelöst werden. Dies manifestiert sich in einer höheren Ablösungsrate und einer im Durchschnitt geringeren Unterstützungsdauer. Als Konsequenz sinkt die Anzahl der zu unterstützenden Fälle. Die Kosten sinken somit als Folge tieferer Fallzahlen. Dabei ist zusätzlich soweit möglich zu prüfen, inwiefern die Nachhaltigkeit der Ablösungen von einer erhöhten Ablösungsrate ungünstig beeinflusst wird.

Wie oben bereits angedeutet, stehen die drei Mechanismen **in enger Wechselwirkung** zueinander. So hat beispielsweise eine bessere Erwerbsintegration auch ein höheres Erwerbseinkommen und damit eine

Reduktion der Fallkosten zur Folge. Gleichzeitig erhöhen eine Erwerbstätigkeit und ein höheres Einkommen die Wahrscheinlichkeit einer Ablösung, wenn dadurch die wirtschaftliche Eigenständigkeit eines unterstützten Haushalts wiederhergestellt werden kann. Und Stipendien etwa sind nicht nur eine momentane Einnahmequelle und senken somit den monatlichen Nettobedarf, sondern sie erhöhen mittelfristig die Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreiche berufliche Integration und somit eine nachhaltige Ablösung über den Zeitraum der Stipendienzahlungen hinaus.

Im Fokus der vorliegenden Studie stehen die **direkten finanziellen Auswirkungen** der Falllastsenkung auf die Sozialhilfeausgaben, wie sie einerseits aus der Reduktion der Kosten pro Fall und andererseits aus einer Reduktion der Anzahl der zu unterstützenden Fälle (als Folge von häufigeren Ablösungen) resultieren – wobei eine verbesserte Erwerbsintegration beides günstig beeinflusst. **Ausserhalb des Studienfokus liegen die potentiellen nicht-monetären sowie indirekten positiven Folgewirkungen**, die im Rahmen einer Gesamtwürdigung ebenfalls als zusätzliche Aspekte mit zu bedenken sind. Zu nennen sind hier etwa eine bessere soziale oder nachhaltigere berufliche (Re-)Integration der Klientinnen und Klienten sowie verstärkte Investitionen in ihr Humankapital (z.B. mittels der Förderung von Ausbildungen und der Unterstützung beim Zugang zu Stipendien), womit eine langfristige Reduktion von Sozialhilferisiken einhergeht. Auf Seiten der Sozialarbeitenden schliesslich ist davon auszugehen, dass eine angemessene Fallbelastung zu einer höheren Arbeitszufriedenheit und in der Folge zu weniger stress- und krankheitsbedingten Arbeitsausfällen und einer tieferen Personalfluktuatation führt. **Tabelle 1** gibt eine Übersicht über die bestehenden Erwartungen zu den Auswirkungen der Falllastsenkung.

Tabelle 1: Erwartete Wirkungen der Senkung der Fallbelastung in der Sozialhilfe

Erwartete Wirkungen mit direkten Kostenfolgen (Studienfokus)	Erwartete nicht-monetäre und indirekte Auswirkungen (ausserhalb des Fokus der Studie)
Reduktion der monatlichen Fallkosten (Nettobedarf) durch höhere Einnahmen und tiefere Ausgaben	Verbesserte soziale & berufliche (Re-)Integration, Erhalt und vermehrte Investitionen in das Humankapital der Klient/innen
Verbesserte Erwerbsintegration (Häufigere Erwerbstätigkeit und höheres Erwerbseinkommen 1. Arbeitsmarkt)	Langfristige Reduktion von Sozialhilferisiken und negativen Begleiterscheinungen von längerem Sozialhilfebezug, z.B. hinsichtlich psychischer Gesundheit (Dackehag et al. 2020; Eggs et al. 2014; Gebel/Vossemer 2014)
Häufigere und raschere Ablösungen von Klient/innen (Erhöhung der Ablösungsrate)	Sozialarbeitende: Höhere Arbeitszufriedenheit, weniger krankheitsbedingte Absenzen, tiefere Personalfluktuatation

Darstellung BASS

Bezüglich des zeitlichen Eintretens der erwarteten Auswirkungen gilt es schliesslich, zwischen **kurz- und langfristigen Folgen** zu unterscheiden: So ist etwa davon auszugehen, dass bestimmte Kosten der Sozialhilfe bereits kurzfristig nach der Falllastsenkung tiefer ausfallen. Denkbar ist etwa, dass die Sozialarbeitenden als erstes eine intensivere Begleitung bei jenen Dossiers aufnehmen, bei denen mit vergleichsweise geringem Aufwand Massnahmen umgesetzt werden können, die zu Kostensenkungen führen. Die forcierte Ablösung von Fällen mit guten Aussichten auf eine wirtschaftliche Selbständigkeit gehört etwa hierzu. Dazu passt die in der Betriebswirtschaft verwendete Metapher der «low hanging fruits», welche Möglichkeiten bezeichnet, bei denen mit relativ wenig Aufwand schnelle Erfolge erzielt werden. Hingegen dürften andere kostenwirksame Effekte der Falllastsenkung erst mittel- bis langfristig eintreten. Die tiefere Fallbelastung kann etwa dazu genutzt werden, vermehrt gezielte Massnahmen und Investitionen zu ergreifen, welche die Kosten für die Sozialhilfe erst langfristig senken, sie kurzfristig jedoch gar erhöhen. Etwa dann, wenn Sozialhilfebeziehende darin unterstützt werden, eine Aus- oder Weiterbildung zu absolvieren. Dies kann kurzfristig zu höheren Ausgaben der Sozialhilfe führen, wenn die Klient/innen während der Ausbildung Sozialhilfeunterstützung erhalten, und längerfristig zu tieferen Ausgaben der öffentlichen

Hand, weil die Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen beruflichen Integration mit einer nachobligatorischen Ausbildung weitaus höher ist. Auch die Auswirkungen der fachlichen und organisatorischen Entwicklungsmassnahmen, welche im Zuge der Falllastsenkung in Angriff genommen wurden und noch nicht vollständig abgeschlossen sind, dürften sich erst mittel- bis langfristig zeigen. Es ist zu berücksichtigen, dass aufgrund des Zeithorizonts der vorliegenden Studie, welche ab Einleitung der Falllastsenkung knapp zwei Jahre abdeckt, sich allfällige erst längerfristig manifestierende Kostenfolgen in den Ergebnissen der statistischen Analysen (noch) nicht widerspiegeln.

2.2 Die Umsetzung des Projekts «Falllast 75» der Sozialberatung Winterthur

Der allgemeine strukturelle und sozioökonomische Kontext, in welchem die Sozialberatung der Stadt Winterthur agiert und in dem sich auch das Projekt «Falllast 75» situiert, wird andernorts bereits gründlich aufgearbeitet. Die Stadt Winterthur wies für das Jahr 2019 eine Sozialhilfequote von 5.5 Prozent aus, ein im Vergleich zu anderen Schweizer Städten eher hoher Wert. Als Gründe hierfür werden im jährlich erscheinenden Kennzahlenbericht der Städteinitiative Sozialpolitik die starke Zentrumsfunktion als auch die Nähe zu Zürich genannt - beides attraktiv für Familien und Einzelpersonen, die gerne städtisch wohnen, in Zürich aber keinen bezahlbaren Wohnraum finden (Beyeler et al. 2020: 12-20). In Winterthur sind die bekannten Risikogruppen für den Sozialhilfebezug, wie Personen ohne Ausbildung oder Alleinerziehende, überdurchschnittlich vertreten. Die im zeitlichen Verlauf ab 2013 stetig zunehmende Sozialhilfequote für die Stadt Winterthur hat sich 2018 stabilisiert und war 2019 leicht rückläufig. Ein förderlicher Faktor hierfür war sicherlich auch die im gleichen Zeitraum stattgefundene Verbesserung der Arbeitsmarktsituation, wie die sinkende Arbeitslosenquote und ein geringerer Anteil an Ausgesteuerten nahelegen (ebenda).

Neben diesen allgemeinen Rahmenbedingungen ist der betriebliche Kontext der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur von besonderem Interesse. Im Folgenden werden deshalb die parallel mit der Falllastsenkung im Rahmen des Projektes «Falllast 75» eingeleiteten Massnahmen und die weiteren Entwicklungen in diesem Zeitraum genauer ausgeführt.

2.2.1 Ausbau der personellen Ressourcen und Regulierung der Falllast

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 wurde der Ressourcenausbau befristet für die Jahre 2018 bis 2021 bewilligt, damit im Hinblick auf das Budget 2022 und die Frage der Weiterführung die Ergebnisse der Begleitstudie berücksichtigt werden können. Als Folge wurde innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums der Personalbestand wesentlich ausgebaut. Im ersten Quartal 2018 fanden dazu Rekrutierungsveranstaltungen statt, in denen interessierte Bewerberinnen und Bewerber über die Rahmenbedingungen der Sozialen Dienste Winterthur sowie über das Projekt «Falllast 75» informiert wurden. Die ersten Neueintritte erfolgten ab Frühling 2018 und der Personalausbau erstreckte sich bis Ende Sommer 2018. Der Personalbestand der Langzeitberatung erhöhte sich von rund 19 Vollzeitäquivalente (VZÄ) vor Beginn der Falllastsenkung im Frühjahr 2018 auf durchschnittlich rund 30 VZÄ im Jahr 2019 – ein Ausbau um über 50 Prozent.

Der zur Senkung der Falllast erforderliche starke Ausbau der personellen Ressourcen innerhalb kürzester Frist stellte sich bei der Umsetzung als eine beträchtliche betriebliche Herausforderung heraus. So reichten die zeitlichen Ressourcen der bestehenden Mitarbeitenden streckenweise nicht aus, um die Einarbeitung der zahlreichen neuen Mitarbeitenden so umsichtig und intensiv vorzunehmen, wie man sich dies eigentlich gewünscht hätte. Einige der neu angestellten Fachpersonen haben ihre Stelle nach vergleichsweise kurzer Zeit wieder gekündigt. Gemäss der Einschätzung der Hauptabteilungsleiterin dürfte dies teilweise

auch damit zusammenhängen, dass bei einigen der neuen Mitarbeitenden nach den Rekrutierungsveranstaltungen Erwartungen bestanden, die sich später bei der Arbeit im Sozialdienst nicht erfüllten. Als Folge resultierte eine temporär erhöhte Personalfuktuation in den Sozialen Diensten der Stadt Winterthur in den Jahren 2018 und 2019.

Die Falllast der Sozialarbeitenden der Langzeitberatung wird mittels des internen Reportings der Sozialen Dienste laufend beobachtet. Dazu wird die Anzahl aktiver Dossiers ins Verhältnis zur Anzahl Vollzeitäquivalente der Sozialarbeitenden gesetzt. Monatlich wird überprüft, wie hoch die Falllast der Sozialarbeitenden ist und inwiefern Änderungen beim Personalbestand nötig sind. Wenn es in der Vergangenheit Veränderungen bei der Falllast gab, so hatte dies bislang keine Auswirkungen auf die vertraglich geregelten Arbeitspensen der angestellten Mitarbeitenden. Die Anpassung der Personalressourcen wurde über natürliche Abgänge und Neuanstellungen vorgenommen. Liegt die Falllast über dem angestrebten Zielwert, werden neue Mitarbeitende rekrutiert. Liegt die Falllast unter dem angestrebten Zielwert, wird bei der nächsten Kündigung die Stelle nicht wiederbesetzt oder mit einem geringeren Beschäftigungsgrad neu ausgeschrieben.

2.2.2 Entwicklung der Falllast der Langzeitberatung im zeitlichen Verlauf

Die Entwicklung der Falllast der Sozialarbeitenden in der Langzeitberatung der Sozialen Dienste Winterthur (Abteilungen 1 bis 3) für die Jahre 2014 bis 2019 zeigt **Abbildung 1**. Die Falllast entspricht der Anzahl laufender Dossiers geteilt durch die Anzahl Vollzeitäquivalente der Sozialarbeitenden und wird auf Monatsbasis ausgewiesen (sogenannte Stichtagsbetrachtung, in Abgrenzung zu einer kumulierten Betrachtungsweise über das ganze Jahr). Die Abbildung zeigt jeweils gleitende 3-Monats-Mittelwerte.

Aus der Abbildung wird ersichtlich, dass die Falllast der Sozialarbeitenden in der Langzeitberatung in Winterthur bereits ab Beginn des Beobachtungszeitraums im Januar 2014 bei rund 100 Fällen pro Vollzeitstelle lag und danach kontinuierlich weiter angestiegen ist.

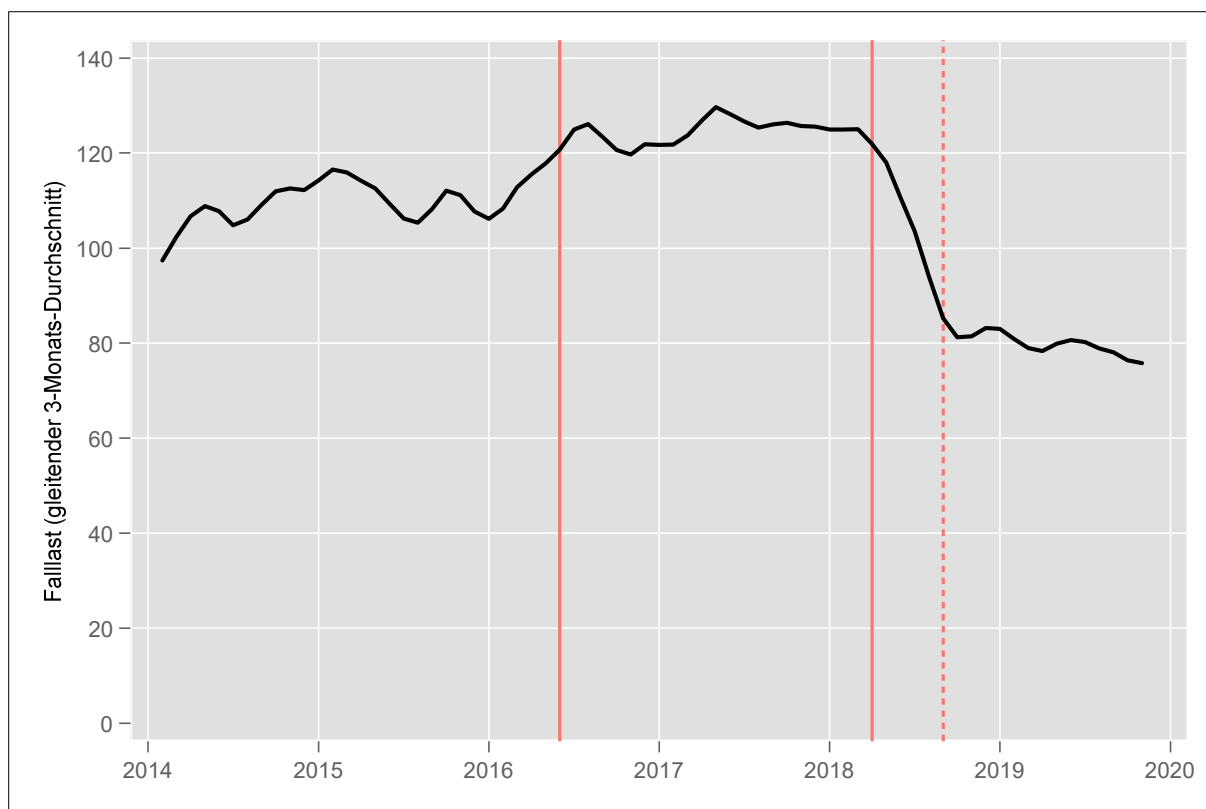
■ Ab Juni 2016 bis April 2018 liegt die **Periode mit einer besonders hohen Falllast** der Sozialarbeitenden (gekennzeichnet durch die durchgezogenen roten Linien in Abbildung 1). Sie lag in diesem Zeitraum bei dauerhaft über 120 Fällen pro Vollzeitstelle.

■ Ab Mai 2018 bis August 2018 gibt es eine **Übergangsphase**, in der die Falllast als Folge des Ausbaus der personellen Ressourcen stark sinkt.

■ Die **reduzierte Falllast** war ab September 2018 annähernd erreicht (siehe gestrichelte Linie in Abbildung 1). Ab diesem Zeitpunkt liegt die Falllast jeweils nahe bei oder unter 80 Fällen pro Vollzeitstelle. Im Jahr 2019 betrug die durchschnittliche Falllast rund 79 Fälle.

Für die nachfolgenden Analysen sind diese Beobachtungen zur Falllastentwicklung bedeutsam. Die reduzierte Falllast war erst ab September 2018 erreicht – und *nicht* bereits ab Januar 2018 zu Beginn des Projektstarts. Entsprechend muss dies in der Modellierung und Interpretation der statistischen Auswertungen berücksichtigt werden. Dies hat auch zur Folge, dass der für die Beobachtung zur Verfügung stehende Zeitraum nach Umsetzung der Falllastreduktion kürzer ist als ursprünglich angenommen. Ebenfalls ist für die Interpretation der nachfolgenden statistischen Auswertungen zu beachten, dass die Falllast vor der Umsetzung des Projekts «Falllast 75» nicht konstant war, sondern zwischen 2014 und 2017 (auf bereits erhöhtem Niveau) weiter anstieg und die maximale Falllast zwischen Juni 2016 und April 2018 erreicht wurde. In den nachfolgenden zahlreichen Abbildungen von aggregierten Zeitreihen in Abschnitt 2 werden jeweils als Hilfe zur Interpretation dieselben Perioden unterschieden und mit roten Strichen gekennzeichnet wie in Abbildung 1.

Abbildung 1: Falllast der Langzeitberatung der Sozialen Dienste Winterthur im Zeitverlauf



Anmerkungen: Die Falllast resultiert aus der Anzahl laufender Fälle geteilt durch die Anzahl Vollzeitäquivalente der Sozialarbeitenden der Abteilungen 1-3 in einem bestimmten Monat. In diesen Berechnungen sind analog zum internen Reporting der Sozialen Dienste auch die in den anderen Analysen dieser Studie konsequent ausgeschlossenen Fälle von vorläufig aufgenommenen Personen (VAP) enthalten. Für den Zeitraum der Pilotstudie von Sept. 2015 bis Feb. 2017 wurde in der vorliegenden Abbildung die Falllast korrigiert. Dazu wurden die drei Sozialarbeitenden der Experimentalgruppe mit reduzierter Falllast und die von ihnen betreuten Fälle für die Berechnungen ausgeschlossen.

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

Ziel «Falllast 75» und reale Fallbelastung

Die in Abbildung 1 ausgewiesenen Falllast wurde berechnet, indem die Anzahl laufender Fälle durch die Anzahl Vollzeitäquivalente der Sozialarbeitenden der Abteilungen 1-3 in einem Monat geteilt wurde. Es handelt sich somit um eine betriebliche Kennzahl, die es erlaubt, die zeitliche Entwicklung der Falllast der Langzeitberatung der Sozialen Dienste Winterthur verlässlich aufzuzeigen. Wie erwähnt wurde die ursprünglich angestrebte Falllast 75 zwar annähernd, aber nicht vollständig erreicht. Die Falllast lag ab September 2018 jeweils nahe bei oder unter 80 Fällen pro Vollzeitstelle, im Jahr 2019 betrug die durchschnittliche Falllast rund 79 Fälle.

Zur Bewertung der Studienergebnisse ist zu beachten, was die betriebliche Falllast im Kontext der Sozialberatung der Stadt Winterthur genau bedeutet. Zum einen fließen in die Berechnung der Falllast nur die Fälle der Langzeitberatung ein. Dies sind Fälle **mit erwiesenem Beratungsbedarf**. Weniger beratungsintensive Fälle, welche etwa bereits absehbar nur eine kurzfristige Überbrückungshilfe benötigen, oder aber Fälle mit Klient/innen in Heimen oder im Rentenalter, bei denen alle beraterischen

Möglichkeiten ausgeschöpft wurden, werden innerhalb der Sozialberatung Winterthur von anderen Abteilungen betreut.³

Weiter gibt es auch Abweichungen zwischen der in dieser Studie berechneten betrieblichen Falllast und der tatsächlich betreuten Anzahl Fälle der einzelnen Sozialarbeitenden. Erstere Kennzahl wird basierend auf dem Stellenplan berechnet, was insbesondere bei längerfristigen Abwesenheiten von Mitarbeitenden, z.B. bei Krankheit oder Mutterschaft, aber auch aufgrund von neuen Mitarbeiter/innen, die sich noch in der Einarbeitungsphase befinden, dazu führen kann, dass die **reale Fallbelastung** einzelner Sozialarbeitenden streckenweise deutlich höher liegt. Gemäss den Aussagen von einzelnen Sozialarbeitenden in den Gruppengesprächen lag die reale Fallbelastung im ersten Jahr der Falllastsenkung teilweise um rund 25 Prozent höher als die entsprechende betriebliche Kennzahl. Langjährige Mitarbeitende ergänzten, dass entsprechende Unterschiede zwischen betriebswirtschaftlicher und realer Fallbelastung aus denselben Gründen auch in früheren Zeiträumen, die Phase mit hoher Falllast mit einbegriffen, bestanden.

2.2.3 Begleitende Massnahmen und Entwicklungen im Zuge des Projekts «Falllast 75»

Die zur Umsetzung der Falllastsenkung erfolgte umfangreiche Personalaufstockung mittels zahlreicher Neuanstellungen innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums hatte weiterreichende Auswirkungen auf die Organisation der Sozialen Dienste. So mussten beispielsweise sämtliche Mitarbeitenden des Bereichs Soziales der Stadt Winterthur ihren Arbeitsplatz wechseln und innerhalb des Superblocks an der Pionierstrasse umziehen, damit die Arbeitsteams räumlich zusammengelegt werden konnten.

Umsetzung einer Poollösung für den kaufmännischen Support

Für die alltägliche Arbeit der Mitarbeitenden der Sozialen Dienste ist besonders relevant, dass die Zusammenarbeit zwischen den Sozialarbeitenden und dem kaufmännischen Support im Zuge der Falllastsenkung grundlegend neu organisiert wurde. Neu sind alle Mitarbeitenden des kaufmännischen Supports in einem Team vereint und sie erbringen gemeinsam – als Pool – Leistungen für alle Abteilungen der Langzeitberatung. Bis im Jahr 2017 hatte jede Abteilung ihre eigenen Mitarbeitenden des kaufmännischen Supports. Eine neue Leiterin für den kaufmännischen Support ist seit April 2019 in Winterthur angestellt. Aufgrund der neuen Poollösung für den kaufmännischen Support mussten die Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe zwischen Sozialarbeitenden und dem kaufmännischen Support grundlegend diskutiert, überarbeitet und neu definiert werden. Die Arbeiten für diese organisatorische Massnahme nehmen Zeit aller betroffenen Mitarbeitenden in Anspruch.

Für das Projekt «Falllast 75» wurden mehr Sozialarbeitende angestellt, während der Personalbestand des kaufmännischen Supports unverändert belassen wurde. Das Verhältnis zwischen dem Personalbestand in der Sozialberatung und dem kaufmännischen Support hat sich infolgedessen verändert, was bei der Neuregelung der Zuständigkeiten und Abläufe berücksichtigt wurde. Aktuell kommen in Winterthur in der Sozialberatung (inklusive Abteilung 4 für Migration und Asyl) auf 37 Vollzeitstellen (Sozialarbeitende) 12 Vollzeitstellen im kaufmännischen Support. Damit sind die Stellen im kaufmännischen Support vergleichsweise knapp bemessen (vgl. etwa Verband Aargauer Gemeindesozialdienste 2020).

³ Die Abteilungen ZAS und die kaufmännische Fallführung sind jeweils für diese Fälle zuständig. Separat in einer eigenen Abteilung betreut werden ebenfalls Fälle aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Häufung von Fallübergaben und zeitaufwändige Einführung von neuen Mitarbeitenden

Aufgrund der Neuanstellungen und der Personalfluktuations fanden in den Jahren 2018 und 2019 gehäuft Übergaben von Klientendossiers zwischen den Mitarbeitenden statt. Neu angestellten Sozialarbeitenden betreuten nicht vom ersten Tag an 75 Fälle. Die Klienten-Dossiers wurden vielmehr gestaffelt von den bestehenden Mitarbeitenden an die neuen Mitarbeitenden übergeben. Auch aufgrund der erhöhten Personalfluktuations (vgl. Abschnitt 2.2.1) kam es in den vergangenen Jahren immer wieder zu zusätzlichen Übergaben von Dossiers, bei denen verbleibende Mitarbeitende die Dossiers von abgehenden Mitarbeitenden übernehmen hatten.

Übergaben haben einen gewissen Mehraufwand für die betroffenen Sozialarbeitenden zur Folge, die sich neu in ein Dossier einarbeiten müssen, und eine kontinuierliche Begleitung wird erschwert. Die Beziehung zu den Klient/innen, welche eine konstruktive Zusammenarbeit an gemeinsam formulierten Zielen begünstigt, muss wieder neu aufgebaut werden. Andererseits kann in einer Übergabe auch eine Chance gesehen werden, denn im ersten Kontakt zwischen Klient/innen und neuen Sozialarbeitenden können gerade bei bereits länger unterstützten Fällen neue Impulse entstehen.

Dieses Wissen über die Verantwortlichkeiten der Sozialarbeitenden ist ebenfalls wichtig für die Interpretation der Kennzahl zur Falllast. Die Falllast, wie sie im Reporting berechnet wird, entspricht einem Durchschnitt über alle Sozialarbeitenden der Abteilung. Für einzelne Sozialarbeitende ist die effektive Falllast in den Jahren 2018 und 2019 teilweise stark vom im Reporting ausgewiesenen Mittelwert abgewichen.

Die Einarbeitung von neuen Mitarbeitenden bindet in der Regel Ressourcen bei den bestehenden Mitarbeitenden. Dies war im Zuge der vielen Neuanstellungen in der Langzeitberatung der Sozialen Dienste Winterthur in den Jahren 2018 und 2019 besonders ausgeprägt der Fall. Durch die Personalaufstockung konnten die bestehenden Sozialarbeitenden zwar Sozialhilfedossiers abgeben. Gleichzeitig mussten sie einen Teil ihrer neu zusätzlich zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen für die Einarbeitung von neuen Mitarbeitenden aufwenden.

Die Auswirkungen der gestaffelten Fallübergabe und der Einführung von neuen Mitarbeitenden mitsamt den Chancen und Herausforderungen, die damit einhergehen, sind bei der Interpretation der nachfolgenden Datenanalysen mit zu berücksichtigen.

Weitere parallele Entwicklungen und Massnahmen in der Sozialberatung Winterthur

Die Umsetzung des Projekts «Falllast 75» in den Jahren 2018 und 2019 fiel zeitlich mit weiteren Ereignissen und Entwicklungen in den Sozialen Diensten der Stadt Winterthur zusammen. Die Hauptabteilungsleitung der Sozialberatung Winterthur war über längere Zeit vakant, respektive ad interim besetzt, bevor die neue Hauptabteilungsleiterin ihre Stelle im November 2018 antrat. Gemäss den befragten Leitungspersonen wurde dadurch die Umsetzung verschiedener fachlicher und technischer Entwicklungsmassnahmen in den Jahren 2017 und 2018 verzögert.

Seit die Hauptabteilungsleitung wiederbesetzt ist, wurden mehrere **fachliche, organisatorische und technische Entwicklungsmassnahmen** aufgegriffen. Hierzu gehört insbesondere die umfassende Neuregelung der Kompetenzen (auch im Zuge der oben erwähnten Poollösung für den kaufmännischen Support, eine fachliche Massnahme in diesem Zusammenhang ist die Bildung von Fachbereichsverantwortlichkeiten auf Ebene Hauptabteilung). Zu erwähnen sind weiter auch ein grosses Projekt zur Weiterentwicklung der Fallführungssoftware (KLIB-Modul BFZ) sowie die neu gestaltete Zusammenarbeit mit der Revisionsstelle im Zusammenhang mit der Thematik des unrechtmässigen Sozialhilfebezugs. Die Umsetzung dieser fachlichen, organisatorischen und technischen Entwicklungsmassnahmen fällt zeitlich mit der ersten Phase des Projekts «Falllast 75» zusammen, da sich der Bedarf für Entwicklungsmassnahmen infolge der

Leitungsvakanz gewissermassen «aufgestaut» hatte. Die Mitarbeit an diesen Entwicklungsmassnahmen nahm beträchtliche zeitliche Ressourcen aller Mitarbeitenden der Langzeitberatung in Anspruch.

Eine weitere Änderung schliesslich betrifft die Zuständigkeit für die **Gruppe der vorläufig aufgenommenen Personen (VAP)**. Als Folge des am 1. März 2018 in Kraft getretenen revidierten kantonalen Sozialhilfegesetzes werden vorläufige aufgenommene Personen erneut wieder wie vor 2012 im Rahmen der Asylfürsorge und nicht mehr durch die Sozialhilfe gemäss SKOS-Richtlinien unterstützt. Organisatorisch hatte dies zur Folge, dass die entsprechenden Fälle ab diesem Zeitpunkt nicht mehr von der Langzeitberatung (Abt. 1-3), sondern von der Abteilung 5 für Migration und Asyl betreut werden. Die entsprechenden Fälle werden, um Verzerrungen zu vermeiden, konsequent aus den nachfolgenden Analysen ausgeschlossen.

3 Ergebnisse der Mitarbeitenden-Befragung

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Mitarbeitenden-Befragungen zu den konkreten Auswirkungen der Falllastsenkungen dargestellt. Die **leitfadengestützten Gruppeninterviews** wurden im Oktober 2020 geführt. Insgesamt wurden 14 Mitarbeitende der Langzeitberatung im Rahmen von zwei Gesprächen befragt. Zusätzlich fand ein separates Gruppengespräch mit den drei Abteilungsleitenden der Langzeitberatung statt. Bei der Auswahl der Sozialarbeitenden wurde auf eine ausgewogene Mischung aus langjährigen und neu im Zuge der Falllastsenkung angestellten Mitarbeitenden aus allen drei Abteilungen geachtet. Im Fokus stand die sozialarbeiterische Tätigkeit in der Langzeitberatung, das Ausmass und die Verwendung der verfügbaren zeitlichen Ressourcen, und welche Veränderungen sich dabei im Zuge der Umsetzung des Projektes «Falllast 75» ab dem Jahr 2018 ergaben.⁴ Da parallel zur Falllastsenkung auch weitere organisatorische und fachliche Entwicklungsmassnahmen eingeleitet wurden, wurden diese ebenfalls thematisiert. Die Befunde der Datenanalyse waren zum Zeitpunkt der Durchführung der Gespräche den Befragten nicht bekannt. Die Gespräche wurden protokolliert und ausgewertet.

Im Rahmen der beiden Gruppengespräche mit den Sozialarbeitenden wurde zusätzlich auch eine **Kurzbefragung** in Form eines standardisierten Fragebogens durchgeführt, deren Ergebnisse als Diskussionsinput verwendet wurde. Die Ergebnisse dieser Kurzbefragung sind auch trotz der kleinen Stichprobe aufschlussreich und werden deshalb nachfolgend ebenfalls präsentiert. Neben den Gruppeninterviews fanden im Sommer und Herbst 2020 zusätzlich auch **Einzelinterviews mit Führungspersonen** statt. Die daraus gewonnenen Informationen flossen insbesondere in den obigen Abschnitt 2 zum Kontext und zur Umsetzung des Projektes «Falllast 75» und der weiteren Entwicklungsmassnahmen ein.

3.1 Auswirkungen der Falllastsenkung auf die sozialarbeiterische Tätigkeit

In den Gruppengesprächen wurden die Sozialarbeitenden darüber befragt, wie sich ihre Arbeit auf die einzelnen Aufgabenbereiche aufteilt, wie sich die Zusammenarbeit mit anderen Stellen gestaltet, wie sie selber die Wirksamkeit ihrer sozialarbeiterischen Tätigkeit einschätzen und welche konkreten Handlungsspielräume sich hinsichtlich bestimmter, für die Studie besonders relevanter Aspekte ergeben. Ein besonderer Fokus des Gesprächs lag bei jedem dieser Aspekte darauf, inwiefern sich jeweils die Falllastsenkung darauf ausgewirkt hat.

Die Sozialarbeitenden üben ihre Tätigkeit im Rahmen der gegebenen rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen (Strukturen, Abläufe, Instrumente) sowie mit den ihnen zur Verfügung stehenden begrenzten zeitlichen Ressourcen aus. Fachlich bestehen einerseits Vorgaben für die ganze Hauptabteilung Sozialberatung, andererseits verfügen die Sozialarbeitende als Fachexpert/innen über eine professionelle Autonomie bei der Fallarbeit. Das sozialarbeiterische Handeln orientiert sich dabei an den übergeordneten Zielen der Sozialhilfe: Existenzsicherung, soziale und berufliche Integration (vgl. SKOS-Richtlinien), und – als Konsequenz – die Hinführung auf eine nachhaltige Ablösung. Um diese Ziele effektiv und effizient zu erreichen, sind bei der Fallarbeit Priorisierungen vorzunehmen: Es wird zwischen Klient/innengruppen differenziert, und bei den einzelnen Fällen werden hinsichtlich der zu treffenden Massnahmen jeweils Schwerpunkte auf bestimmte Aspekte gelegt.

⁴ Die ab März 2020 auch in der Schweiz sich breitflächig ausbreitende COVID-19-Pandemie betrifft auch die Sozialhilfe in vielfältiger Weise und die Arbeit der Sozialberatung fand als Folge unter erschwerten Bedingungen statt. Zu Beginn der Gespräche wurde dies thematisiert und explizit darauf hingewiesen, dass diese pandemie-bedingte Ausnahmesituation nicht Thema der Studie ist. Die Teilnehmenden wurden gebeten, bei Fragen zur „aktuellen Arbeitssituation“ (nach Umsetzung der Falllastsenkung) sich die Situation vor Ausbreitung der Pandemie im März 2020 zu vergegenwärtigen.

Am meisten Arbeitszeit beansprucht für die Sozialarbeitenden gemäss ihren Aussagen in den Gruppengesprächen die Anspruchsprüfung sowie die monatlichen Zahlungen (inklusive der der Leistungsentscheide und auch der Abklärungen im Rahmen der neu jährlich stattfindenden Fall-Revisionen). Diese Aufgaben sind gemäss den befragten Sozialarbeitenden in ihrer Arbeit prioritär, «das muss einfach gemacht werden», wie eine Gesprächsperson es auf den Punkt bringt. Die verbleibende Arbeitszeit fliesst in etwa gleichen Teilen in die Prüfung der Ansprüche auf vorgelagerte Leistungen und in Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration. Hinzu kommt, neben dieser sozialarbeiterischen Tätigkeit, zusätzliche Aufgaben wie etwa die Einarbeitung neuer Mitarbeitender oder Tätigkeiten im Zusammenhang mit den laufenden Entwicklungsmassnahmen (Mitarbeit in Arbeitsgruppen o.ä.).

3.1.1 Wirksamkeit der sozialarbeiterischen Tätigkeit

Tiefere Falllast ermöglicht gezieltere Beratung und Unterstützung

Nach der Einschätzung der Mehrheit der Gesprächsteilnehmenden hat die Senkung der zuvor ausserordentlich hohen Fallbelastung dazu geführt, dass die Sozialarbeitenden im Zuge von «Falllast 75» ihre Klient/innen informierter, gezielter, bei Bedarf vertiefter und letztlich effektiver begleiten und unterstützen können. Die tiefere Falllast ermöglicht dabei, mehr zeitliche Ressourcen pro Fall zu investieren, und auch die Übersicht über die betreuten Fälle insgesamt hat sich als Folge wesentlich verbessert: «Ich kenne jetzt die Situation von allen Klienten und weiss zum Beispiel bei Dossiers von Alleinerziehenden, ob der Vater in der Schweiz wohnt oder nicht.» Eine weitere Gesprächsperson meint: «Jetzt mit der tieferen Falllast weiss ich in jedem Fall, was läuft, und es läuft auch in jedem Fall etwas.»

Man könne wieder professionell und vorausschauend arbeiten. Das sei vorher mit der hohen Falllast nicht mehr möglich gewesen, da sei man nur mit «Feuer löschen» beschäftigt gewesen. Eine Gesprächsperson meint: «Ich hatte immer die Strategie, dass ich mir für bestimmte Fälle – vor allem mit jungen Erwachsenen – bewusst Zeit nehme. Dies kann ich jetzt noch besser tun, weil ich eine bessere Übersicht über die Fälle habe.» Ein Grund für die bessere Übersicht ist gemäss den Gesprächsteilnehmenden, dass die Kontakte mit den Klient/innen häufiger wurden. Diese persönlichen Kontakte seien zwar mit einem zeitlichen Mehraufwand verbunden, aber man sei dadurch auch «viel näher dran an den Fällen».

Wichtige, aber zeitaufwändige Interventionen und Massnahmen – wie bspw. telefonische Gespräche mit den Klient/innen, ein spezielles Augenmerk auf die mitunterstützten Kinder im Jugendalter zu richten, die Erwerbsintegration aller Mitglieder der Unterstützungseinheit (nicht nur des Mannes) zu berücksichtigen – seien mit der tieferen Fallbelastung nun vermehrt möglich.

Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit spezialisierten Fachstellen⁵ sehen die befragten Gesprächsteilnehmenden die Auswirkungen der Falllastsenkung vielgestaltig. Im Gespräch mit den Abteilungsleitenden wurde die Einschätzung geäussert, dass als Folge der Falllastsenkung die Dienste von Fachstellen zum Teil intensiver beansprucht, zum Teil aber auch bestimmte Aufgaben wieder vermehrt von den Sozialarbeitenden selber übernommen wurden. Die Koordination und Vernetzung mit diesen Fachstellen habe zugenommen, so die Sozialarbeitenden. Auch würden diese stärker in die Pflicht genommen und Rechenschaft eingefordert, was sich – so die geäusserte Vermutung – in einer gestiegenen Ressourcenbelastung der Fachstellen niederschlägt.

⁵ Beispiele für interne Fachstellen sind die Fachstelle Junge Erwachsene, die Sozialversicherungsfachstelle und das Work-In, für externe Fachstellen die AIW Arbeitsintegration Winterthur und die Wohnhilfe.

Von einer Gesprächsperson wird als zusätzlicher Aspekt erwähnt, dass die Situation früher unter der hohen Falllast auch psychisch für die Sozialarbeitenden belastend gewesen sei, man habe sich häufig ausgebrannt gefühlt und sich angesichts des dauerhaft hohen Stresslevels um die eigene Gesundheit Sorgen gemacht.

Positive Gesamtbilanz begleitet von Enttäuschungen

Neben diesen zahlreichen, grundsätzlich als positiv wahrgenommenen Aspekten wird zugleich auch eine gewisse Enttäuschung darüber geäußert, dass die durch die Falllastsenkung zusätzlich entstandenen zeitlichen Ressourcen weitaus weniger stark für die engere persönliche Beratung der Klient/innen und ihre berufliche und soziale Integration eingesetzt werden können, als sich dies die Sozialarbeitenden ursprünglich vorgestellt hätten. Beispielsweise fehle aufgrund des weiterhin vorhandenen Zeitdrucks häufig auch jetzt für Hausbesuche und externe Standortgespräche (etwa bei Programmanbietern) die Zeit, auch wenn solche externen Gespräche zumindest wieder vereinzelt stattfänden. Auch Gefühle des professionellen Ungenügens werden in diesem Zusammenhang geäußert: «Ich habe eigentlich immer ein schlechtes Gewissen, weil ich weiss, dass ich mehr Zeit für die [berufliche und soziale] Integration aufwenden sollte, aber einfach nicht genügend Zeit dafür habe».

Die Gründe für die aus Sicht der Sozialarbeitenden zwar unbestrittenermassen wesentlich verbesserte, aber immer noch häufig unbefriedigenden Ressourcensituation hänge wesentlich mit dem Aufwand für die Umsetzung von «Falllast 75» in den ersten Monaten (bzw. ca. 1 ½ Jahren) und mit den parallel eingeleiteten Entwicklungsmassnahmen zusammen. Mehrbelastungen entstünden beispielsweise durch die Einarbeitung der neuen Mitarbeitenden im Zuge der Personalaufstockung, die Mitwirkung in den zahlreichen Arbeitsgruppen und Workshops, sowie bei der konkreten Umsetzung der vielen Neuerungen (vgl. Abschnitte 2.2.3 und 0). Andererseits sei es im Zuge der Reorganisation auch zu einer Ausweitung der administrativen Aufgaben der Sozialarbeitenden gekommen. Die neue Arbeitsteilung mit dem im Zuge der Entwicklungsmassnahmen ausgelagerten kaufmännischen Support sowie die zahlreichen neuen Schnittstellen und Abläufe seien auch noch weiter zu optimieren.

Die im Rahmen der Falllastsenkung frei gewordenen zeitlichen Ressourcen würden zu einem wesentlichen Teil von diesen Mehrbelastungen absorbiert und könnten deshalb nur beschränkt für die Fallarbeit eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang werden von den Sozialarbeitenden der Wunsch und die Hoffnung geäußert, dass die organisatorischen Entwicklungsmassnahmen möglichst zügig abgeschlossen werden könnten, damit die damit verbundenen Zusatzbelastungen wegfallen und sich die neuen Strukturen und Prozesse einspielen können. Dann erst werde sich das noch weitaus grössere Potenzial der Falllastreduktion vollständig entfalten, so äussern sich mehrere Gesprächsteilnehmenden überzeugt. Einzelne befragte Sozialarbeitende äussern sich deshalb auch skeptisch, ob zum jetzigen Zeitpunkt und angesichts der Umbruch- und Aufbauphase, in der man sich noch befinde, sich überhaupt schon erste positive Auswirkungen der Falllastsenkung feststellen liessen.

Ergebnisse der Kurzbefragung zur Wirksamkeit der sozialarbeiterischen Tätigkeit

Die Ergebnisse der Kurzbefragung zur Wirksamkeit der sozialarbeiterischen Tätigkeit (**Abbildung 2**) stützen das Bild, welches sich aus den qualitativen Aussagen in den Gruppengesprächen ergibt. Erhoben wurden Feststellungen zu vier konkreten Aussagen bezüglich der Wirksamkeit der sozialarbeiterischen Tätigkeit:

- a) Kenntnisse über die Situation der Klient/innen (Übersicht über die betreuten Fälle)
- b) Abbau von Pendenzen innert nützlicher Frist

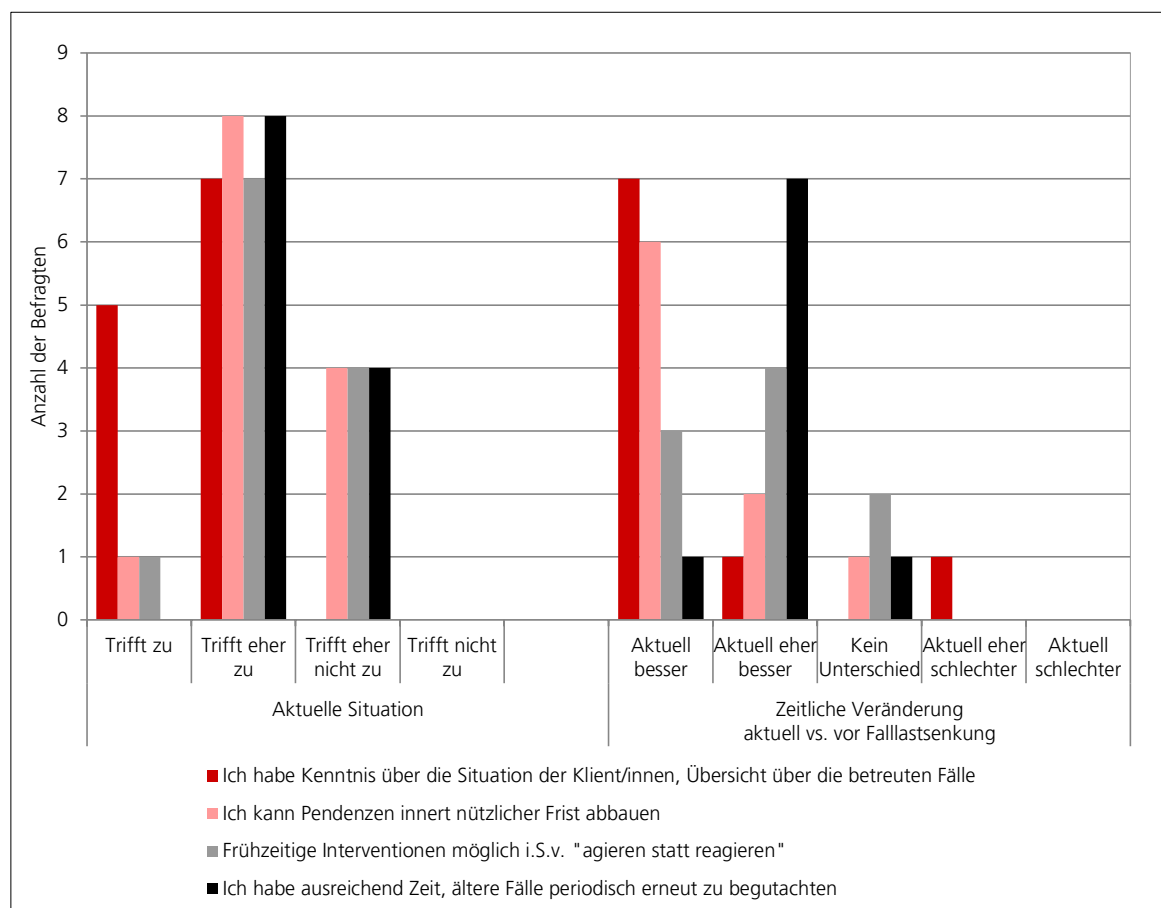
c) Möglichkeit von frühzeitigen Interventionen, im Sinne von «agieren statt reagieren»

d) Ausreichend Zeit für die periodische (Wieder-)Begutachtung von älteren Fällen.

Die Einschätzung zur Wirksamkeit (Diagramm links) sind durchaus gemischt, jedoch überwiegen die positiven Einschätzungen (Antwortkategorien «Trifft zu», «Trifft eher zu») bei allen Aspekten. Am stärksten positiv ausgeprägt fallen die Einschätzungen bei der Frage nach der Fallkenntnis/Übersicht über die betreuten Fälle aus, am stärksten ambivalent sind die Einschätzungen bei der Frage, ob ausreichend zeitliche Ressourcen zur periodischen Wiederbegutachtung älterer Fälle verfügbar sind.

Für die vorliegende Studie zum Einfluss der Falllastsenkung besonders aufschlussreich ist die jeweils gestellte Folgefrage zur zeitlichen Veränderung der Wirksamkeit (Diagramm rechts). Bei allen abgefragten Aspekten wird jeweils von fast allen Befragten angegeben, dass sich die aktuelle Situation nach der Falllastsenkung gegenüber früher unter hoher Falllast verbessert hat (Antwortkategorien «aktuell besser», «aktuell eher besser»). Die Übersicht über die betreuten Fälle wie auch die Möglichkeit des Abbaus von Pendenzen innert nützlicher Frist wird gegenüber früher unter hoher Falllast aktuell überwiegend als «besser» eingeschätzt. Als mehrheitlich immer noch «eher besser» wird die aktuelle zeitliche Ressourcensituation eingeschätzt für frühzeitige Interventionen wie auch zur periodischen Wiederbegutachtung älterer Fälle.

Abbildung 2: Ergebnisse der Kurzbefragung der Sozialarbeitenden zur Wirksamkeit.



Quelle: Kurzbefragung im Rahmen der Gruppeninterviews mit den Sozialarbeitenden (N=13). Bei der Folgefrage war jeweils die aktuelle Situation gegenüber früheren Zeiten mit hoher Falllast zu vergleichen – nur die langjährigen Mitarbeitenden unter den Befragten konnten diese Frage beantworten (N=9).

Begleitende Massnahmen notwendig aber aufwändig

Die Abteilungsleitenden bestätigen im Einklang mit den Aussagen der Sozialarbeitenden, dass die parallel eingeleiteten Entwicklungsmassnahmen viele Ressourcen gebunden hätten und zeitlich belastend gewesen seien – bei den Sozialarbeitenden, aber auch beim Leitungspersonal, deren Aufgaben sich zusätzlich noch durch die beträchtliche Vergrösserung der von ihnen geführten Teams von Sozialarbeitenden (als Folge des Personalausbaus) gehäuft hätten. Die Abteilungsleitenden betonen aber auch - stärker als die Sozialarbeitenden - die Notwendigkeit der begleitenden organisatorischen Massnahmen, ohne welche die Umsetzung der Falllastreduktion und der damit einhergehende massive Personalausbau gar nicht machbar gewesen wäre. Die Komplexität und der Aufwand für die Reorganisation sei zu Beginn wohl unterschätzt worden. Der Prozess sei noch nicht gänzlich abgeschlossen und es gebe noch einige Herausforderung zu meistern, aber das Ziel sei in Sichtweite, ist man bei den Abteilungsleitenden vorsichtig optimistisch.

3.1.2 Handlungsmöglichkeiten zur Beeinflussung der Fallkosten

In den Gruppengesprächen mit den Sozialarbeitenden wurde weiter gefragt, welche Handlungsmöglichkeiten und -spielräume bezüglich der wesentlichen Ausgabe- und Einnahmeposten eines unterstützten Falles bestehen. Es sind dies jene Budgetposten, deren Entwicklung in den nachfolgenden Abschnitten statistisch analysiert wird. Ein besonderer Fokus des Gesprächs lag dabei darauf, inwiefern sich in der Einschätzung der Sozialarbeitenden diese Handlungsmöglichkeiten als Folge der Falllastsenkung gegenüber früher verändert haben. Grundsätzlich seien den Einflussmöglichkeiten durch den vorgegebenen rechtlichen Rahmen sowie das soziale und wirtschaftliche Umfeld, wie z.B. die konjunkturelle Lage oder der Wohnungsmarkt, Grenzen gesetzt. Wieviel sich innerhalb dieser Grenzen sozialarbeiterisch bewirken lasse, sei dann stark eine Frage der verfügbaren zeitlichen Ressourcen.

Diese im Folgenden ausgeführten Handlungsmöglichkeiten haben sich als «good practice» etabliert, wobei die Sozialarbeitenden eine gewisse Autonomie darüber haben, bei welchen Themen sie bei der Arbeit mit den Klienten Schwerpunkte setzen beziehungsweise in welcher Reihenfolge die Bereiche im Vordergrund stehen. In den Gesprächen mit den Leitenden wie auch den Sozialarbeitenden wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass zukünftig auch stärker noch systematische und organisationsweite fachliche Entwicklungsmassnahmen gewünscht, respektive angedacht seien und dass darin weiteres Optimierungspotenzial gesehen wird. Bis jetzt seien der Personalaufbau und die Reorganisation im Vordergrund gestanden bei den Entwicklungsmassnahmen. Andererseits, so eine Leitungsperson, hätten in der Pilotstudie die Sozialarbeitenden mit reduzierter Falllast auch selber eine Priorisierung der Handlungsmöglichkeiten vorgenommen und es sei auf deren professionelle Autonomie vertraut worden, was sich letztlich ausgezahlt habe, wie die positiven Befunde der Pilotstudie zeigten (vgl. Eser et al. 2017, 2019).

■ **Ansprüche aus vorgelagerten Leistungen.** Unter diese fallen die bedarfsabhängigen Sozialleistungen, wie bspw. Stipendien, als auch Sozialversicherungsleistungen, wie ALV-Arbeitslosenentschädigung und IV-Renten, sowie Ansprüche auf Unterhaltszahlungen (Alimente). Für die Sozialarbeitenden, so die Einschätzung der Gesprächsteilnehmenden, gehöre die Prüfung dieser Ansprüche oder die Weiterleitung an spezialisierte Fachstellen zur weiteren Abklärung seit jeher zu ihrem «Kerngeschäft». Seit der Falllastsenkung – so wurde von mehreren Personen geäussert – habe man nun aber mehr zeitliche Ressourcen, um allfällige Ansprüche bei Bedarf auch vertieft abzuklären, was insbesondere bei komplexen Fällen notwendig sei. Als konkretes Beispiel wurden Unterhaltszahlungen für Kinder erwähnt, deren Geltendmachung und Einforderung für die betroffenen Alleinerziehenden ein aufwändiger Prozess sein kann und eine Begleitung durch die Sozialarbeitenden erfordere. Auch bei Stipendienanträgen für junge Erwachsene oder mitunterstützte Kinder benötigten die Klient/innen teilweise Unterstützung durch die Sozialarbeitenden, die nun eher geleistet werden könne.

3 Ergebnisse der Mitarbeitenden-Befragung

Bei älteren Fällen sei man aufgrund der geringeren Fallbelastung besser in der Lage, gelegentlich erneut zu prüfen, ob sich die Situation bezüglich Ansprüche auf vorgelagerte Leistungen verändert habe. Schliesslich sei die bessere Übersicht über die betreuten Fälle als Folge der Falllastreduktion auch bei den vorgelagerten Leistungen von grossem Vorteil. Man erkenne schneller, wo noch etwas zu tun sei, und habe allfällige neu sich ergebende Ansprüche eher «auf dem Radar».⁶

■ **Wohnkosten.** Gemäss den Gesprächsteilnehmenden gibt es bei den Wohnkosten aufgrund der angespannten Lage am Wohnungsmarkt und den einzuhaltenden Mitzinsrichtlinien grundsätzlich relativ wenig Spielraum. Mit der tieferen Falllast, so eine Gesprächsperson, könne aber eher mal eine Intervention eingeleitet oder bei Bedarf schneller eine Auflage gemacht werden. Die Mitzinsrichtlinien würden möglicherweise als Folge ebenfalls konsequenter und schneller umgesetzt.

Im Jahr 2017 und erneut 2020 forderten die Sozialen Dienste der Stadt Winterthur ihre Klient/innen systematisch dazu auf, Mietzinssenkungen als Folge des gesunkenen Referenzzinssatzes bei den Vermietern einzufordern, was für die Sozialarbeitenden jeweils mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden gewesen sei.

Bei Klient/innen auf Wohnungssuche, so eine Gesprächsperson, wird nun (nebst der Einhaltung der Mietzinsrichtlinien) expliziter thematisiert, ob auch die langfristige wirtschaftliche Tragbarkeit einer Wohnung für die Betroffenen gegeben ist, ob also die Klient/innen auch bei einer allfälligen Ablösung aus der Sozialhilfe die Wohnkosten finanzieren könnten. Mit tieferen Wohnkosten verbessere sich für die betreffenden Familien auch die Perspektive für eine Ablösung von der Sozialhilfe.

■ **Programme der sozialen und beruflichen Integration.** Als Folge der Falllastsenkung habe man auch bei den Programmen sicher einen besseren Überblick. Da habe sich definitiv viel verändert. Wenn beispielsweise ein Klient an einem Programm nicht teilnehme, so eine Gesprächsperson, spreche sie das nun an und handle sie - früher konnte man aufgrund der hohen Fallbelastung da gar nicht zeitnah reagieren. Besonders bei den (kostspieligeren) Programmen der beruflichen Integration würden nun Fortschritte regelmässig überprüft und Rückmeldungen von den Anbietern eingefordert. Früher habe es Klient/innen gegeben, die einem Programm zugeteilt wurden und dort längerfristig verblieben, ohne dass die Angemessenheit der Massnahme wiederkehrend überprüft wurde. Eine Fachperson zur Situation seit der Falllastsenkung: «Das gibt es nicht mehr, dass jemand einfach in einem Programm ist, und ich nicht weiss, was läuft.»

Essentiell für den Erfolg von Integrationsprogrammen sei auch eine vertiefte Kenntnis der Angebote an Programmen und darauf basierend die gezielte Zuweisung der Klient/innen an das am besten geeignete Programm. Ein entsprechender systematischer Wissensaufbau innerhalb der Sozialberatung, so eine Gesprächsperson, wäre hilfreich, insbesondere auch für die neu beginnenden Sozialarbeitenden.

■ **Erwerbstätigkeit und Erwerbseinkommen.** Bei der Erwerbsintegration gebe es vergleichsweise viele Handlungsmöglichkeiten, wenn der Kontakt zu den Klient/innen da sei – und der habe im Zuge der Falllastsenkung zugenommen. Eine Gesprächsperson meint, es gelinge ihr mit der geringeren Fallbelastung besser, Klient/innen mit hohem Potenzial zu identifizieren und sie gezielt weiterzuvermitteln. Solche Investitionen in die Erwerbsintegration (z.B. Case Management, Unterstützung bei der Stellensuche, Programmzuweisung) führten zwar kurzfristig zu Mehrausgaben, würden sich aber langfristig auszahlen.

⁶ In diesem Zusammenhang wurde erwähnt, dass ein Tool hilfreich wäre, mit dem die getroffenen Abklärungen zu den vorgelagerten Leistungen für die einzelnen Fälle systematisch erfasst werden könnten.

Zwei Gesprächspersonen erzählten übereinstimmend, dass sie als Folge der tieferen Falllast nun auch Zeit hätten, um die Erwerbssituation von älteren, bereits erwerbstätigen Klient/innen gelegentlich zu überprüfen und bei Bedarf eine vertiefte Abklärung beim Work-In in die Wege zu leiten. «Ich dachte, da liegt vielleicht noch mehr drin», so eine der Gesprächspersonen. Als Folge einer solchen Intervention konnte beispielsweise eine Klientin, die schon länger in einem Teilzeitpensum erwerbstätig war, mittels eines Jobwechsels ihr Erwerbseinkommen erhöhen, was schliesslich zur wirtschaftlichen Selbständigkeit und somit zur Ablösung führte. Solche Abklärungen und Interventionen seien für die Sozialarbeitenden jeweils zeitaufwändig – aber, wie sich an diesem Beispiel deutlich zeigt, auch mit langfristig hohem Nutzenpotenzial.

3.2 Zwischenfazit zur Mitarbeitenden-Befragung

Abschliessend lässt sich als Haupterkennnis aus den geführten Gesprächen mit den Sozialarbeitenden und den Leitungspersonen folgendes festhalten: Die Falllastsenkung hat aus Sicht der Gesprächsteilnehmenden ihr Ziel grundsätzlich erreicht und den Sozialarbeitenden für ihre Tätigkeit zusätzliche zeitliche Ressourcen zur Verfügung gestellt. Die konkrete Umsetzung der Falllastsenkung hatte in der betrachteten Zeitperiode neben dem Personalausbau auch tiefgreifende Auswirkungen auf die gesamte Organisation, die Abläufe und Prozesse der Langzeitberatung. Umfang und Komplexität dieser parallel eingeleiteten Entwicklungsmassnahmen wurde aus Sicht der Befragten anfänglich tendenziell unterschätzt. Die mit diesen Entwicklungsmassnahmen verbundenen Umsetzungsarbeiten als auch neu hinzugekommene Aufgaben führten zu einer beträchtlichen Mehrbelastung, die aus Sicht der Sozialarbeitenden einen nicht unwesentlichen Teil der neu zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen wieder absorbierten. Als Folge, so die Einschätzung der Befragten, konnte das tatsächliche Potenzial der Falllastsenkung (noch) nicht vollständig ausgeschöpft werden.

Zugleich wurde in den Gesprächen deutlich, dass sich die Wirksamkeit der sozialarbeiterischen Tätigkeiten im Zuge der Falllastsenkung spürbar erhöht hat. Die Sozialarbeitenden können ihre Klientinnen und Klienten informierter, gezielter, bei Bedarf vertiefter und effektiver begleiten und unterstützen, wenn auch nicht in allen Fällen in der zusätzlichen Masse, wie sie sich dies eigentlich wünschten. Weiter wurden auch mit Blick auf die für diese Studie besonders (kosten-)relevanten Budgetposten zahlreiche Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, die als Folge der geringeren Fallbelastung vermehrt wahrgenommen werden.

Ergänzend ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, dass die ursprünglich angestrebte Senkung der Falllast auf 75 zwar annähernd, aber nicht vollständig erreicht wurde. Die Falllast lag ab September 2018 jeweils nahe oder unter 80 Fällen pro Vollzeitstelle. Im Jahr 2019 betrug die Falllast durchschnittlich rund 79 Fälle. Die so ausgewiesene Falllast ist zudem eine betriebliche Kennzahl und die reale Fallbelastung einzelner Sozialarbeitenden fällt in der Regel höher aus, u.a. aufgrund längerer Abwesenheiten von Mitarbeitenden wegen Krankheit oder Mutterschaft oder neuen Mitarbeitenden, die sich noch in der Einarbeitungsphase befinden (vgl. Abschnitte 2.2.2 und 2.2.3 oben).

In Kombination mit den nachfolgend präsentierten statistischen Ergebnissen besonders aufschlussreich sind die in den Gesprächen genannten Handlungsmöglichkeiten und Spielräume der Sozialarbeitenden, die Hinweise auf die potentiellen Wirkungsmechanismen zur Erklärung der beobachteten Wirkungen geben.

4 Die analysierten Sozialhilfefälle und die zeitliche Entwicklung der Schlüsselindikatoren

Dieser Abschnitt zeigt als erstes einen deskriptiven Überblick über die analysierten Sozialhilfefälle der Langzeitberatung. Die Auswahlkriterien und die Grundgesamtheit der untersuchten Fälle werden dabei ebenfalls erläutert. Danach wird die zeitliche Entwicklung der Schlüsselindikatoren beschrieben. Diese graphischen Darstellungen der Entwicklung der Schlüsselindikatoren erlauben es, grössere relevante Trends abzuschätzen. Damit legt der vorliegende Abschnitt 4 eine Grundlage für die nachfolgenden multivariaten statistischen Analysen in Abschnitt 5, wo anhand einer Wirkungsanalyse die Auswirkungen der Falllastsenkung genauer identifiziert und quantifiziert werden.

4.1 Die analysierten Sozialhilfefälle im Überblick

Für die Analysen wurden die Daten jener Sozialhilfefälle verwendet, die während des **sechsjährigen Zeitraums von Januar 2014 bis Dezember 2019** von der **Langzeitberatung der Sozialen Dienste Winterthur** betreut wurden. Die Langzeitberatung umfasst die Abteilungen 1 bis 3 der Sozialberatung. Nicht berücksichtigt werden somit Fälle der zentralen Anlaufstelle (ZAS), der kaufmännischen Fallführung sowie Fälle aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, die von anderen Abteilungen geführt werden.⁷ Angestrebt wurde hinsichtlich des Analysezeitraums der Einbezug der jüngsten verfügbaren Daten zum Zeitpunkt des Datenabzugs im Frühjahr 2020 sowie eine hinreichend lange Zeitreihe nach hinten, um bestehende langfristige Trends vor Beginn der Falllastreduktion zu identifizieren.⁸

Datenbeschaffung und Datenaufbereitung

Zur Beantwortung der Fragestellung der Studie wurden umfassende und detaillierte Informationen zu den unterstützten Sozialhilfefällen benötigt, inklusive der Buchungsinformationen auf monatlicher Basis, und dies für einen möglichst langen Zeitraum. Existierende (aggregierte) Statistiken, wie die Schweizerische Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik (BFS), zeigten sich als für diese Zwecke unzureichend. Deshalb wurde der Entschluss gefällt, die Rohdaten zu den Dossiers und den Buchungen direkt aus dem Fallführungssystem der Sozialen Dienste Winterthur zu exportieren. Durchgeführt wurde dieser anspruchsvolle Datenexport von der Fachinformatik der Sozialen Dienste Winterthur. Die exportierten und anonymisierten Datensätze wurden dann vom BASS in einem aufwändigen Prozess bereinigt, miteinander verknüpft und für die verschiedenen Analysen aufbereitet.

Für die Analysen wurden einerseits die in den Sozialhilfedossiers enthaltenen Informationen zu den Eigenschaften der unterstützten Fälle, wie beispielsweise Alter und Anzahl der (mit-)unterstützten Personen, der Unterstützungsbeginn und der Zeitpunkt der Ablösung verwendet. Weiter wurden auch die Buchungen aller Einnahmen und Ausgaben dieser Fälle, wie sie im Fallführungssystem der Sozialberatung erfasst werden, in grössere analyserelevante Themenbereiche kategorisiert. Diese Kategorisierung der Buchungen geschah in engem Austausch mit den Fachpersonen der Sozialen Dienste Winterthur. Konkret wurden rund 1.8 Mio. im Zeitraum von 2014 bis 2019 erfasste Einzelbuchungen kategorisiert und für die Analysen verwendet.

⁷ Um Verzerrungen zu vermeiden, wurden die zu Beginn des Untersuchungszeitraums noch für einen beschränkten Zeitraum von der Langzeitberatung betreuten Fälle von **vorläufig aufgenommenen Personen (VAP)** alle konsequent aus den Analysen ausgeschlossen. Seit 2018 wird diese Personengruppe im Rahmen der Asylfürsorge unterstützt.

⁸ Die Daten wurden aus dem Fallführungssystem per anfangs März 2020 abgezogen. Da ein Teil der Zahlungen für einen bestimmten Monat erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung verbucht wird, wurde nach einer diesbezüglichen Prüfung der Daten als letzter für die Analyse berücksichtigter Monat der Dezember 2019 festgelegt.

4 Die analysierten Sozialhilfefälle und die zeitliche Entwicklung der Schlüsselindikatoren

Wie sich die unterstützten Fälle der Langzeitberatung auf bestimmte Haushaltskonstellationen verteilen, zeigt **Tabelle 2** mit der Anzahl Fälle nach dem **Typ der Unterstützungseinheit**.⁹ Die grösste Gruppe unter den unterstützten Fällen bilden mit 31.7 Prozent aller Fälle alleinlebende Personen. Knapp ein Viertel aller Fälle sind unterstützte Einzelpersonen in Mehrpersonenhaushalten, wobei es sich dabei überwiegend um junge Erwachsene im Elternhaushalt oder in WGs handelt. Familien mit Kindern bilden zusammen etwas über einen Viertel aller Fälle, wobei Alleinerziehende auf einen Anteil von 16.9 Prozent und Paare mit Kindern auf einen Anteil von 10.8 Prozent kommen. Paare ohne Kind machen 4.4 Prozent aller Fälle aus. Die verbleibenden Fälle verteilen sich auf die restlichen Kategorien (Heim/stationär, besondere Wohnformen oder Andere/unbekannt).

Tabelle 2: Anzahl Fälle der Langzeitberatung Winterthur nach Typ der Unterstützungseinheit, Jahr 2014 bis 2019

Typ der Unterstützungseinheit	Anzahl	Anteil
Alleinlebende	2'124	37.1
Alleinerziehende	966	16.9
Paare mit Kind/ern	618	10.8
Paare ohne Kind	253	4.4
Einzelpersonen in MPH	1'336	23.3
Heim/stationär (inkl. begleitetes Wohnen)	217	3.8
Besondere Wohnformen (Pension, ohne feste Unterkunft etc.)	150	2.6
Andere/unbekannt	67	1.2
Total	5'731	100%

Bemerkungen: MPH = Mehrpersonenhaushalt. Ohne von der Langzeitberatung betreute Fälle von vorläufig aufgenommenen Personen (VAP).

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

In mehreren der folgenden Analysen werden die Fälle nach dem **Alter der Klientinnen und Klienten** gruppiert. **Tabelle 3** zeigt die Fälle der Langzeitberatung nach diesem Kriterium aufgeschlüsselt. Als Klient oder Klientin gilt dabei die antragstellende Person. Dies ist bei unterstützten Mehrpersonenhaushalten der (Ehe-)Mann oder die (Ehe-)Frau, respektive der Vater oder die Mutter bei Haushalten mit mitunterstützten Minderjährigen. Von besonderem Interesse ist dabei die Gruppe der jungen Erwachsenen, die etwas über einen Viertel aller unterstützten Fälle repräsentiert. Darunter fallen auch erwachsene Kinder, die noch im Haushalt ihrer Eltern leben – diese werden als eigener Sozialhilfefall unterstützt. Deutlich wird auch, dass Minderjährige und Personen im Rentenalter nur in Ausnahmefällen Klientinnen oder Klienten der Langzeitberatung sind – erstere sind in der Regel mitunterstützte Haushaltsmitglieder ihrer Eltern. Personen im Rentenalter, die ihren Lebensunterhalt nicht selbständig zu decken vermögen, erhalten in der Regel Ergänzungsleistungen zur AHV. Falls dennoch Unterstützungsbedarf durch die Sozialhilfe besteht, werden sie üblicherweise durch die kaufmännische Fallführung betreut.

⁹ Die verwendete Typologie der unterstützten Fälle basiert auf jener der Schweizerischen Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik (BFS).

Tabelle 3: Fälle der Langzeitberatung Winterthur nach Alter der Klient/innen bei Unterstützungsbeginn, Jahr 2014 bis 2019

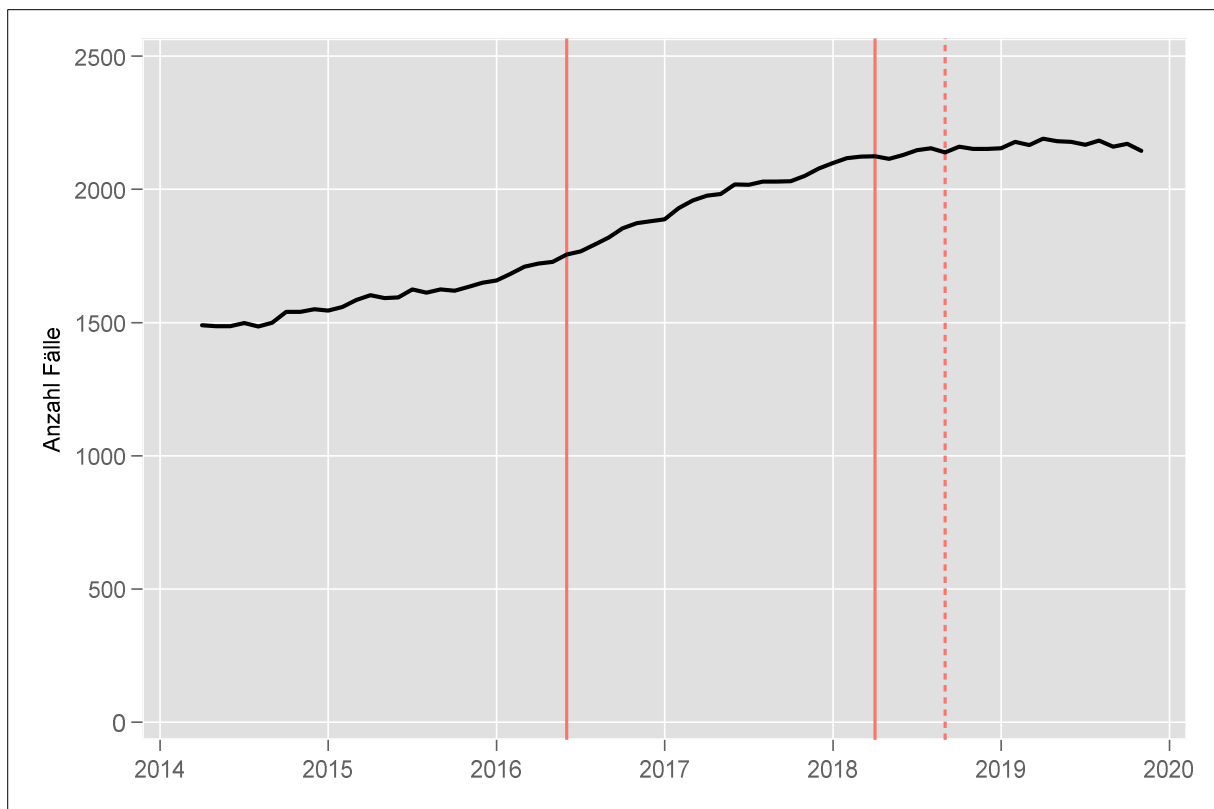
Alter der antragstellenden Person bei Unterstützungsbeginn	Anzahl	Anteil
Minderjährige	59	1.0
18-25 Jahre (Junge Erwachsene)	1'543	26.9
26-49 Jahre	3'298	57.6
50-65 Jahre	815	14.2
66 und älter	16	0.3
Total	5'731	100%

Bemerkungen: Ohne von der Langzeitberatung betreute Fälle von vorläufig aufgenommenen Personen (VAP).

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

Die **zeitliche Entwicklung der Anzahl der von der Langzeitberatung unterstützter Fälle** von anfangs 2014 bis Ende 2019 zeigt **Abbildung 3**. Deutlich wird, dass seit Beginn der Zeitreihe 2014 die Zahl der unterstützten Fälle in einer ersten Phase kontinuierlich ansteigt, seit 2018 jedoch eine gewisse Stabilisierung der Fallzahlen eingetreten ist. **Abbildung 19** im Anhang zeigt ergänzend die Entwicklung der Fallzahlen differenziert für die einzelnen Typen von Unterstützungseinheiten.

Abbildung 3: Anzahl unterstützte Fälle der Langzeitberatung Winterthur im Zeitverlauf



Bemerkungen: Ohne von der Langzeitberatung betreute Fälle von vorläufig aufgenommenen Personen (VAP). Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

4.2 Die Entwicklung der Schlüsselindikatoren im Zeitverlauf

Um die Auswirkungen des Projektes «Falllast 75» zu bestimmen, fokussiert die vorliegende Studie auf ein Bündel an zentralen Kennzahlen, die **Schlüsselindikatoren**. Als leitendes Auswahlkriterium für diese Schlüsselindikatoren gilt dabei die Relevanz aus finanzieller wie auch aus fachlicher Perspektive (soziale und berufliche Integration). Bei den finanziellen Kennzahlen werden darüber hinaus jene Aspekte vertiefter betrachtet, bei denen von einer gewissen Steuerungsmöglichkeit durch die Tätigkeit der Sozialarbeitenden ausgegangen werden kann. Nur wenn diese Voraussetzung gegeben ist, sind auch potentielle Effekte als Folge des Projektes «Falllast 75» zu erwarten. So sind beispielsweise der Grundbedarf oder die Kosten für die medizinische Grundversorgung Grössen, die im Rahmen der sozialarbeiterischen Tätigkeit nicht oder nur marginal beeinflusst werden können. Diese Grössen werden vielmehr von den gegebenen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen sowie von allgemeinen strukturellen und gesellschaftlichen Entwicklungen geprägt. Konkret werden folgende zentralen Kennzahlen näher betrachtet:

■ **Nettobedarf (Fallkosten).** Diese übergeordnete Finanzkennzahl ist das Ergebnis der Auf- und Abrechnungen der verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenposten.

Spezifische Budgetposten. Darunter sind folgende Einnahmen und Ausgaben relevant:

- Stipendien
- Unterhaltsbeiträge für Kinder
- Leistungen der Arbeitslosenversicherung (ALV)
- Erwerbseinkommen.
- Kosten für das Wohnen
- Kosten für Programme der sozialen und beruflichen Integration

Weiter werden folgende Aspekte ebenfalls berücksichtigt:

■ **Erwerbstätigkeit**

■ **Ablösung von der Sozialhilfe.** Bei der Ablösung kann sowohl die Ablösungsrate (Anteil der abgeschlossenen Fälle am Total der laufenden Fälle) als auch die Dauer des Sozialhilfebezugs betrachtet werden, und auch die Frage der Nachhaltigkeit einer Ablösung (Stichwort Wiedereintritte) spielt hier eine Rolle.

Im Folgenden wird die zeitliche Entwicklung dieser einzelnen Schlüsselindikatoren der Sozialhilfe über den sechsjährigen Zeitraum von anfangs 2014 bis Ende 2019 aufgezeigt. Bei Bedarf wird die Entwicklung zusätzlich differenziert nach bestimmten Fallmerkmalen ausgewiesen.

4.2.1 Nettobedarf (Fallkosten, ausbezahlte Leistung)

Als übergeordnete Kennzahl zu den finanziellen Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe gibt der durchschnittliche monatliche Nettobedarf Aufschluss über die allgemeine Kostenentwicklung in der Sozialhilfe. Der Nettobedarf ist jener Teil des Unterstützungsbudgets zur Existenzsicherung, den die Betroffenen nicht aus eigenen und fremden Mitteln zu decken vermögen und der deshalb durch die Sozialhilfe getragen wird. Er entspricht weitgehend der von den Sozialen Diensten ausbezahlten monatlichen Leistung für einen unterstützten Haushalt (Unterstützungseinheit).¹⁰

¹⁰ Zu beachten ist, dass der Nettobedarf nicht identisch ist mit den Netto Fallkosten für die Sozialhilfe, wie sie z.B. im Jahresbericht der Stadt Winterthur ausgewiesen werden. Bei Letzteren werden etwa zusätzlich auch noch weitere Finanzflüsse berücksichtigt, wie beispielsweise Rückerstattungen vom Kanton und die Verwaltungskosten.

Erläuterungen zu den Abbildungen zur zeitlichen Entwicklung

Die durchschnittlichen monatlichen Werte für die einzelnen Kennzahlen variieren aufgrund zufälliger Fluktuationen sowie saisonaler Muster teilweise relativ stark. Aus diesem Grund werden, wie für Zeitreihenanalysen üblich, **gleitende Mittelwerte** berechnet. Konkret werden gleitende 3-Monats-Mittelwerte (blaue Linie) sowie 12-Monats-Mittelwerte (schwarze Linie) ausgewiesen. Bei den 12-Monats-Mittelwerten werden auch allfällige saisonale Muster geglättet und die langfristige Entwicklung wird dadurch besser sichtbar. Der kommentierende Text stützt sich deshalb primär auf diesen geglätteten 12-Monats-Mittelwert.

Die eingezeichneten **senkrechten roten Linien** markieren jeweils unterschiedliche **Phasen der Falllast** (analog zu Abbildung 1 oben zur Entwicklung der Falllast). Die durchgezogenen roten Linien markieren den zeitlichen Beginn und das Ende der Zeitperiode mit hoher Falllast, die gestrichelte rote Linie das Erreichen der Phase mit reduzierter Falllast ab September 2019.

Die **Grundgesamtheit** für die abgebildeten aggregierten Zeitreihen bilden die rund 130'000 monatliche Auszahlungen von gesamthaft etwas über 5'000 Fällen der Langzeitberatung über den sechsjährigen Zeitraum von 2014 bis 2019.¹¹ Die monatlichen Auszahlungen fassen jeweils alle Einzelebuchungen eines Monats zusammen, gruppiert in verschiedene thematische Buchungskategorien. Zusätzlich zum Ausschluss von Fällen von vorläufig aufgenommenen Personen (VAP) wurden für die nachfolgenden Analysen die wenigen Klienten in Heimen oder mit anderweitigem stationärem Aufenthalt aufgrund ihrer sehr spezifischen Eigenschaften ebenfalls ausgeschlossen. Auch ausgeschlossen wurden für die Zeitreihen die etwas über 300 Fälle der Experimentalgruppe des Pilotprojektes, die bereits während einem früheren Zeitraum von Herbst 2015 bis Frühling 2017 von Sozialarbeitenden mit reduzierter Falllast betreut wurden.

Die Entwicklung des durchschnittlichen monatlichen Nettobedarfs im Zeitverlauf ist in **Abbildung 4** abgebildet.¹² Insgesamt bewegt sich der gleitende 12-Monatsdurchschnitt (schwarze Linie) seit 2015 weitgehend in der Bandbreite von 1'900 bis 2'000 CHF. Kurz vor und während des Zeitraums mit hoher Falllast zeigt sich ein leicht zunehmender Trend, danach in der Übergangsphase sinkt der Nettobedarf relativ deutlich und verbleibt trotz leichter Gegenbewegung auch nach Erreichen der reduzierten Falllast auf vergleichsweise tieferem Niveau bis zum Ende der Zeitreihe.

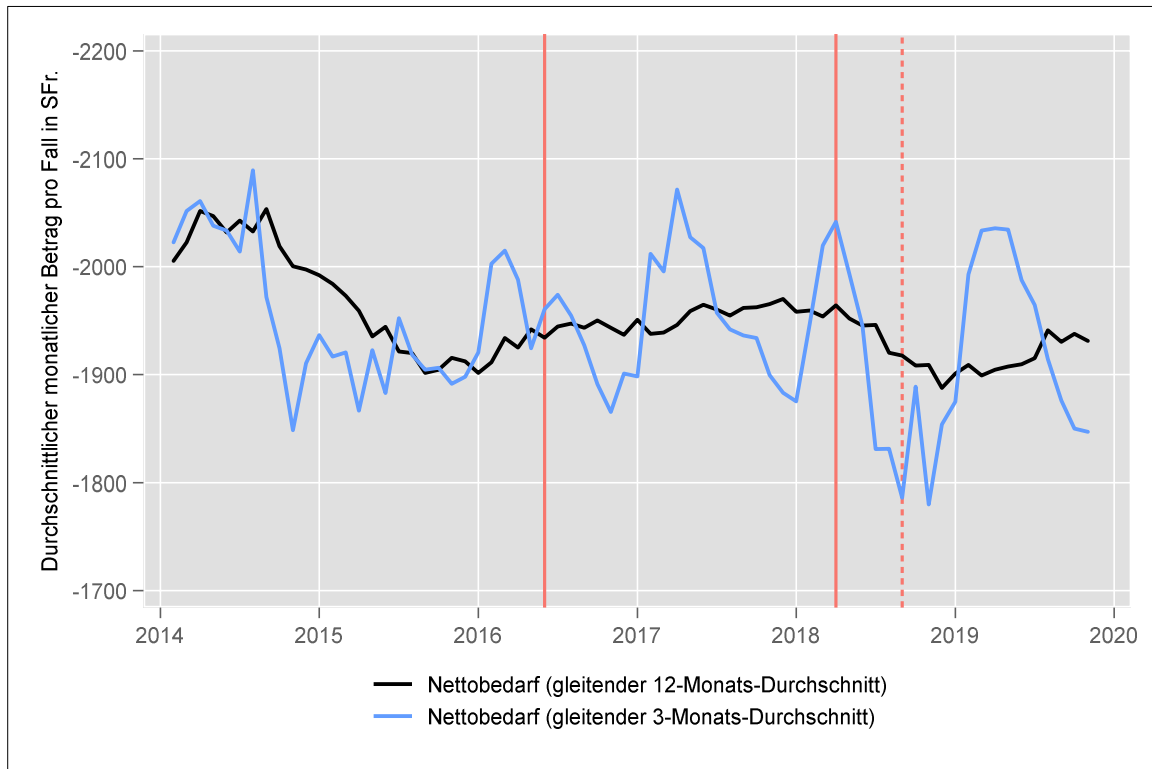
Ein Blick auf den gleitenden 3-Monats-Durchschnitt verdeutlicht die beträchtliche Fluktuation zwischen den einzelnen Monaten und auch gewisse saisonale Muster, die sich über einzelne Jahre wiederholen. Ursache für letzteres sind unregelmässige Einnahmen oder Ausgaben, z.B. der 13. Monatslohn beim Erwerbseinkommen oder en-bloc Zahlungen für gewisse Leistungen wie z.B. Integrationsprogramme, möglicherweise auch zum Teil die Verbuchungspraxis. Hier wie in den folgenden Zeitreihen ist es deshalb

¹¹ Die verwendeten Rohdaten umfassen grundsätzlich Buchungen für den gesamten Zeitraum von Januar 2014 bis Ende 2019 (Stand Februar 2020). Da jedoch ein geringer Teil der Zahlungen vor oder, häufiger noch, nach dem eigentlichen Buchungsmonat ausgelöst werden und entsprechende Buchungen vor Beginn und nach Ende des Beobachtungszeitraums nicht in den verwendeten Rohdaten enthalten sind, wurde basierend auf einer Inspektion der Daten entschieden, den in den aggregierten Zeitreihen ausgewiesenen Zeitraum jeweils um einen Monat zu Beginn und am Ende zu kürzen (Februar 2014 bis November 2019).

¹² Da es sich beim Nettobedarf aus der Perspektive der Sozialen Dienste um eine Ausgabe handelt, ist den Beträgen ein **negatives Vorzeichen** vorangestellt, d.h. je weiter im negativen Bereich ein Betrag, desto höher ist der durchschnittliche monatliche Nettobedarf pro Fall. Dies wird auch bei allen weiteren finanziellen Kennzahlen konsequent in allen Analysen so gehandhabt: Ausgaben aus Sicht der Sozialen Dienste sind mit einem negativen Vorzeichen ausgewiesen, Einnahmen entsprechend mit positivem Vorzeichen.

empfehlenswert, primär den 12-Monats-Mittelwert zu konsultieren, da bei diesem allfällige saisonale Muster geglättet und die langfristige Entwicklung dadurch besser sichtbar wird.

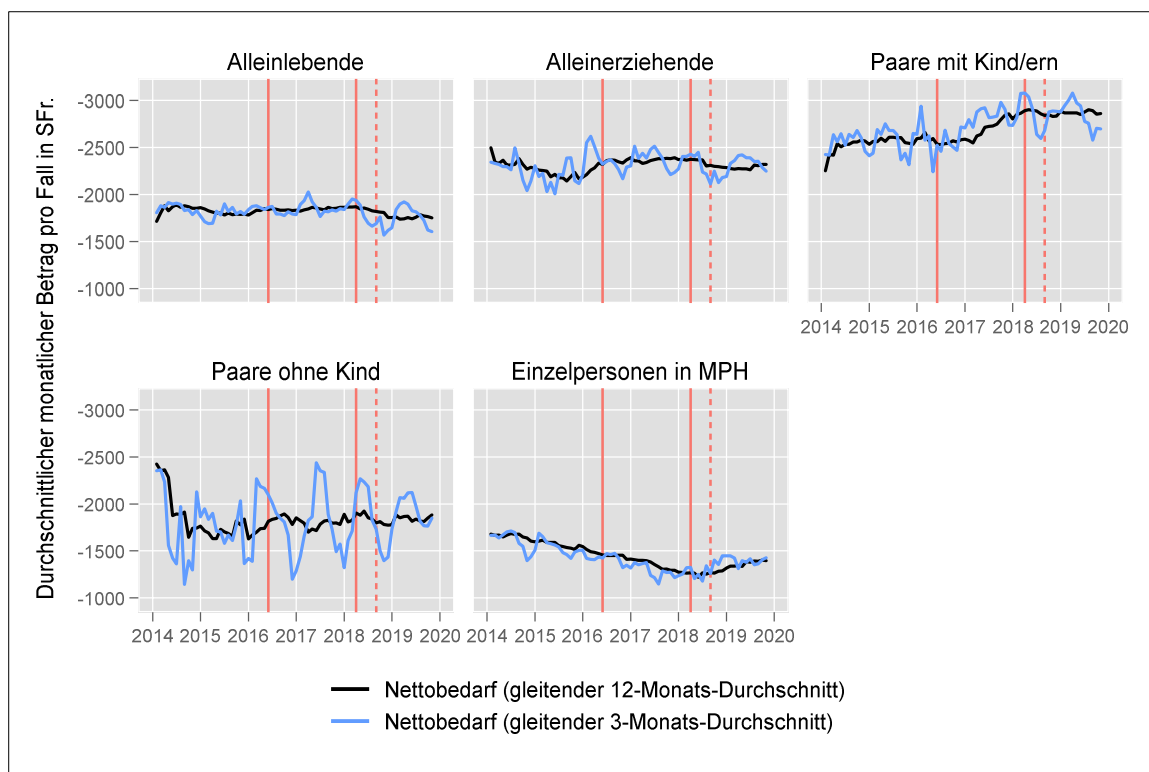
Abbildung 4: Nettobedarf der Fälle der Langzeitberatung Winterthur im Zeitverlauf



Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

Abbildung 5 weist den Nettobedarf differenziert **nach Typ der Unterstützungseinheit** aus. Wenig überraschend bestimmt der Falltyp in hohem Masse das grundsätzliche Niveau der ausbezahlten Leistungen. Die im Durchschnitt höchsten Kosten fallen bei unterstützten Paaren mit Kindern an, die tiefsten bei unterstützten Einzelpersonen in Mehrpersonenhaushalten. Bei Letzteren handelt es sich überwiegend um junge Erwachsene im Elternhaushalt oder in WG's. Die Entwicklung im Zeitverlauf verläuft dabei heterogen, so zeigt sich bei Paaren mit Kindern tendenziell eine Zunahme, bei den Einzelpersonen in Mehrpersonenhaushalten eine Abnahme des Nettobedarfs. Bei den anderen Falltypen ist die Entwicklung relativ stabil. Mit einem Anteil von lediglich 4.4 Prozent an allen Fällen verfügt die ausgewiesene Kategorie «Paare ohne Kind» über eine vergleichsweise tiefe Fallzahl, was sich in einer sichtbar höheren Fluktuation bei den Zeitreihen niederschlägt. Entwicklungen bei diesem Falltyp, hier wie auch in den folgenden Abschnitten, sind deshalb mit besonderer Zurückhaltung zu interpretieren. Die residualen Kategorien «Besondere Wohnformen» und «Andere/unbekannt» werden aufgrund jeweils zu geringer Fallzahlen nicht ausgewiesen.

Abbildung 5: Nettobedarf der Fälle der Langzeitberatung Winterthur im Zeitverlauf nach Typ der Unterstützungseinheit



Bemerkungen: MPH = Mehrpersonenhaushalt. Ergebnisse für die Kategorien „Besondere Wohnformen“ und „Andere/unbekannt“ werden aufgrund der tiefen Fallzahlen nicht ausgewiesen.

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

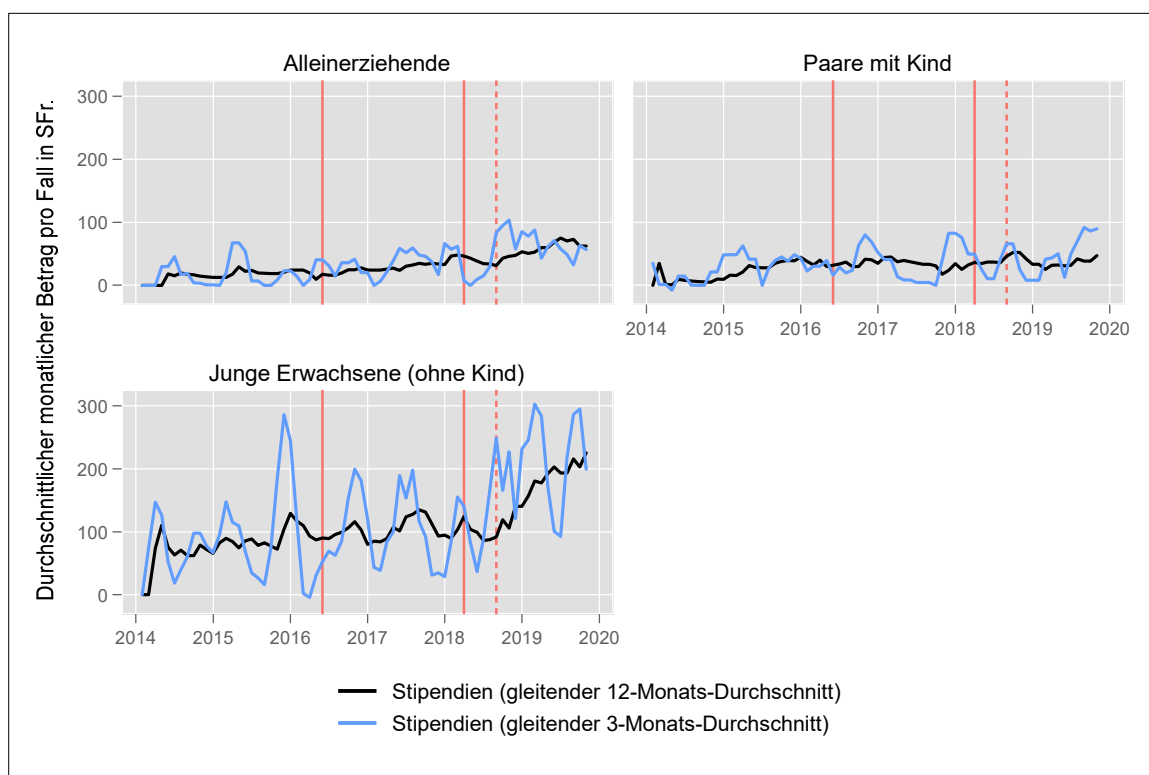
Die Höhe und die Entwicklung der durchschnittlich ausbezahlten Leistungen (Nettobedarf) wird letztlich durch die einzelnen Einnahmen- und Ausgabenposten bestimmt. Einnahmen ergeben sich vor allem aus Alimentezahlungen, Leistungen von Sozialversicherungen (ALV, IV) und bedarfsabhängige Sozialleistungen (Stipendien, ALBV) sowie einem allfälligen Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit. Ausgaben können anfallen unter anderem für die Wohnkosten, die medizinische Grundversorgung, den Grundbedarf für den Lebensunterhalt; Integrationsprogramme oder eine sozialpädagogische Familienbegleitung. Diese Einnahmen- und Ausgabenposten sind dabei in unterschiedlichem Ausmass durch die sozialarbeiterische Tätigkeit beeinflussbar, teilweise auch gar nicht (wie z.B. der durch die SKOS-Richtlinien vorgegebene Grundbedarf). In den folgenden Abschnitten werden jene Einnahmen und Ausgabenposten detaillierter betrachtet, welche sowohl aus finanzieller oder fachlicher Sicht eine gewisse Relevanz ausweisen und potentiell durch die sozialarbeiterische Tätigkeit beeinflussbar sind.

4.2.2 Einnahmen aus vorgelagerten Leistungen und Ansprüchen

Stipendien

Ausbildungsbeiträge in Form von Stipendien sind für bestimmte Gruppen unter den Sozialhilfebeziehenden von besonderer Relevanz: Haushalte mit minderjährigen Kindern (Alleinerziehende oder Paare) sowie Klienten im jungen Erwachsenenalter bis 25 Jahre. Dabei kommt den Stipendien zum einen eine wichtige Rolle als (mittelfristige) zusätzliche finanzielle Einkommensquelle zu, wie sich dies auch in den folgenden Auswertungen niederschlägt. Zum anderen tragen sie längerfristig entscheidend zur erfolgreichen beruflichen Integration der Stipendienempfangenden bei, indem sie diesen zu einer qualifizierten Ausbildung verhelfen. **Abbildung 6** zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Ausbildungsbeiträge spezifisch für diese drei hauptbetroffenen Fallgruppen.¹³ Bei den Alleinerziehenden verzeichnet der gleitende 12-Monatsdurchschnitt eine Zunahme über den gesamten Zeitverlauf, die sich ab dem Zeitpunkt des Erreichens der reduzierten Falllast (gestrichelte rote senkrechte Linie) noch weiter verstärkt. Bei Paaren mit Kindern ist kein zeitlicher Trend ersichtlich. Die mit Abstand stärkste Zunahme zeigt sich jedoch bei den jungen Erwachsenen (ohne Kind), die auch die primäre Zielgruppe von Stipendien bilden. Hier ist zusätzlich zu einem über den gesamten Zeitraum leicht ansteigenden Trend ab dem Zeitpunkt des Erreichens der reduzierten Falllast eine wesentliche Beschleunigung dieses Trends sichtbar, was in etwa einer Verdoppelung der durchschnittlichen Höhe der Ausbildungsbeträge pro Fall von rund 100 CHF auf über 200 CHF am Ende der Zeitreihe resultiert.

Abbildung 6: Erhaltene Ausbildungsbeiträge bei unterstützten Haushalten mit Kindern und jungen Erwachsenen der Langzeitberatung Winterthur im Zeitverlauf



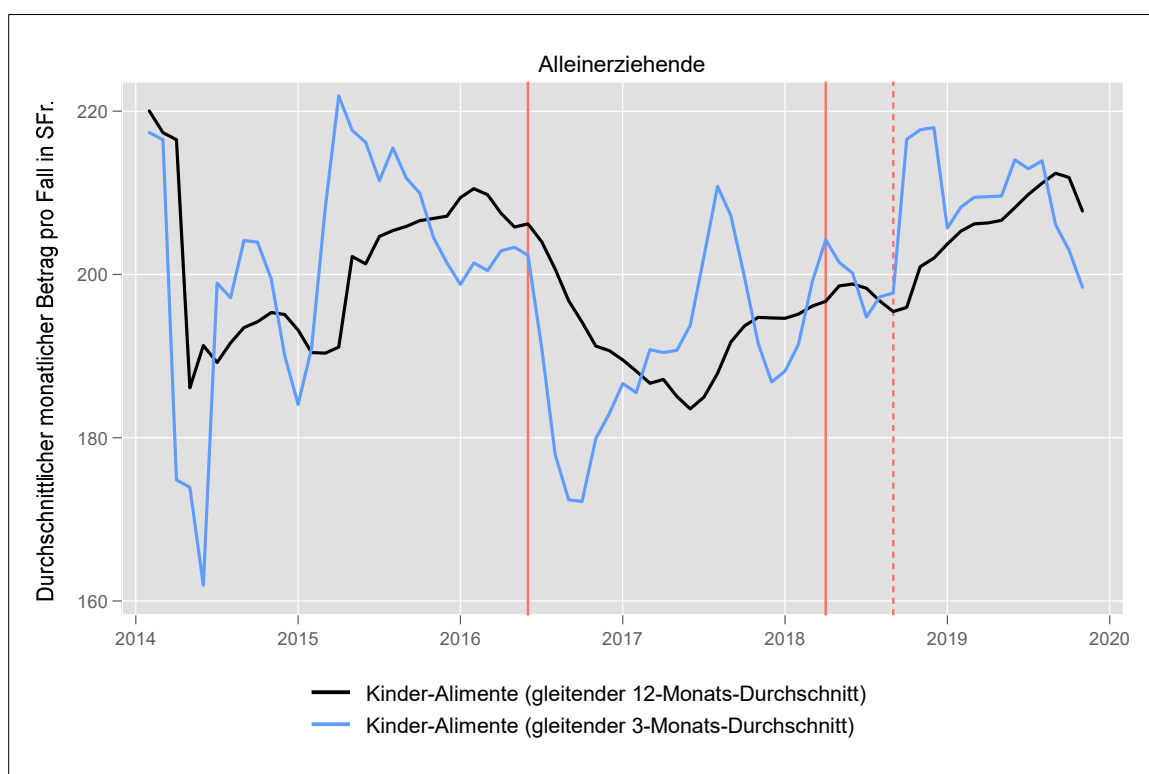
Bemerkungen: Für die Berechnung des Durchschnittswerts werden alle Fälle in den relevanten Kategorien berücksichtigt, also auch Fälle ohne Ausbildungsbeiträge.

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

Unterhaltsbeiträge für Kinder

Unterhaltsbeiträgen für Kinder¹⁴ sind in erster Linie für Haushalte von Alleinerziehenden eine relevante Einkommensquelle. **Abbildung 7** zeigt deshalb die Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Beiträge aus Kinder-Alimenten für diesen Haushaltstyp. Alleinerziehende stellen mit einem Anteil von 16.9 Prozent rund jeden sechsten Sozialhilfefall der Langzeitberatung und bilden somit auch zahlenmässig eine relevante Gruppe unter den unterstützten Haushalten (vgl. Tabelle 2 oben). Im zeitlichen Verlauf zeigt sich eine relativ deutliche Abnahme des Betrags ab 2016 und ein ebenso ausgeprägter Wiederanstieg ab Mitte 2017, der sich auch in der Phase nach Reduktion der Falllast weiterzieht bis zu einem Niveau, welches letztmals anfangs 2016, vor Beginn der Phase mit hoher Falllast, erreicht wurde.

Abbildung 7: Erhaltene Kinder-Alimente der unterstützten Haushalte von Alleinerziehenden der Langzeitberatung Winterthur im Zeitverlauf



Bemerkungen: Für die Berechnung des Durchschnittswerts werden alle Fälle von Alleinerziehenden berücksichtigt, auch solche ohne Alimente-Zahlungen.

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

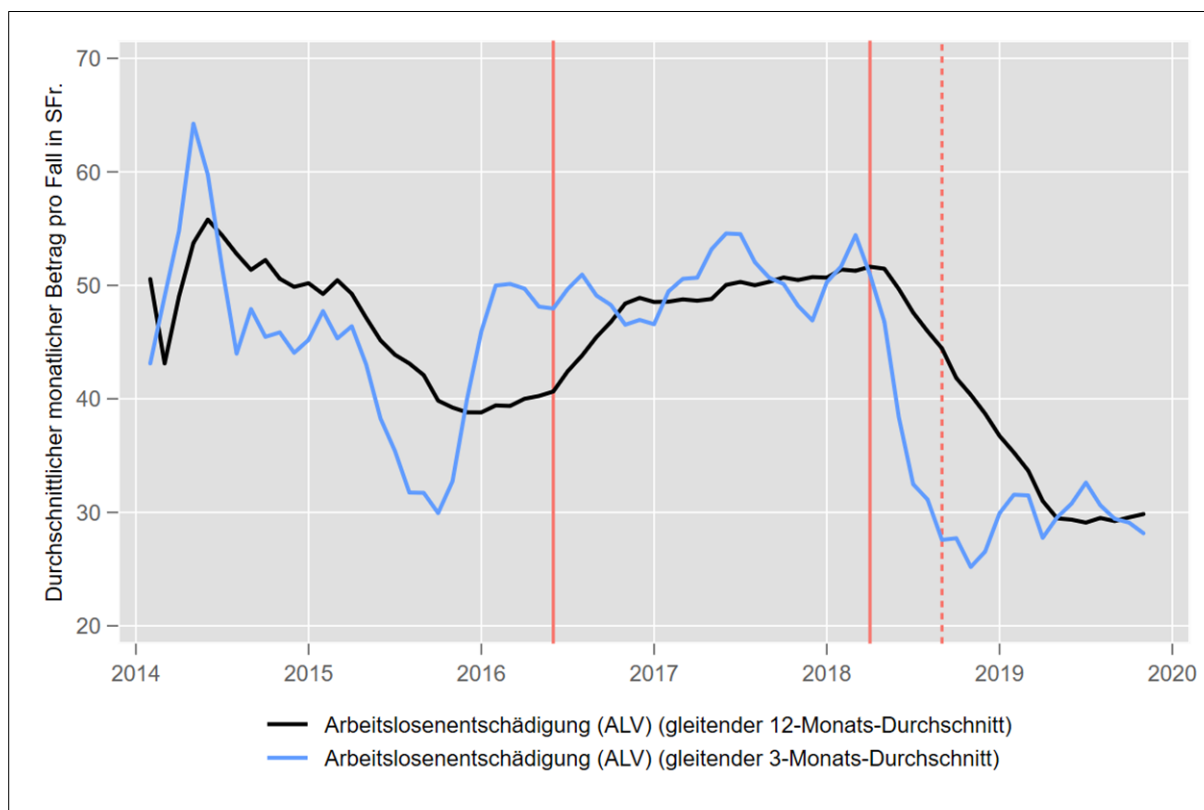
¹³ Alleinerziehende und Paare mit Kindern entsprechen den jeweiligen Typen von Unterstützungseinheiten. Die Kategorie „Junge Erwachsene (ohne Kind)“ umfasst Klienten im Alter von 18-25 Jahren exklusive Eltern (diese wurden bereits den vorherigen beiden Kategorien zugewiesen). Junge Erwachsene (ohne Kind) finden sich überwiegend in den Unterstützungseinheitstypen «Einzelpersonen in MPH» sowie «Alleinlebende».

¹⁴ Ehegattenalimente spielen in der Sozialhilfe als Einnahmequelle eine vergleichsweise untergeordnete Rolle, weshalb wir diese hier nicht zusätzlich betrachten.

Leistungen der Arbeitslosenversicherung

Die Höhe der ALV-Leistungen für die Sozialhilfebeziehenden sinkt deutlich ab Ende der Phase mit hoher Falllast und erreicht ab Mitte 2019 einen neuen Tiefstand. Allerdings ist die durchschnittliche Höhe dieser Zahlungen auch vorher relativ bescheiden, was auf die limitierte Rolle von Arbeitslosenentschädigungen für Personen hinweist, die gleichzeitig von der Sozialhilfe unterstützt werden.

Abbildung 8: Erhaltene ALV-Leistungen der unterstützten Haushalte der Langzeitberatung Winterthur im Zeitverlauf



Bemerkungen: Für die Berechnung des Durchschnittswerts werden alle Fälle berücksichtigt.

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

4.2.3 Ausgaben für das Wohnen und Integrationsprogramme

Wohnen

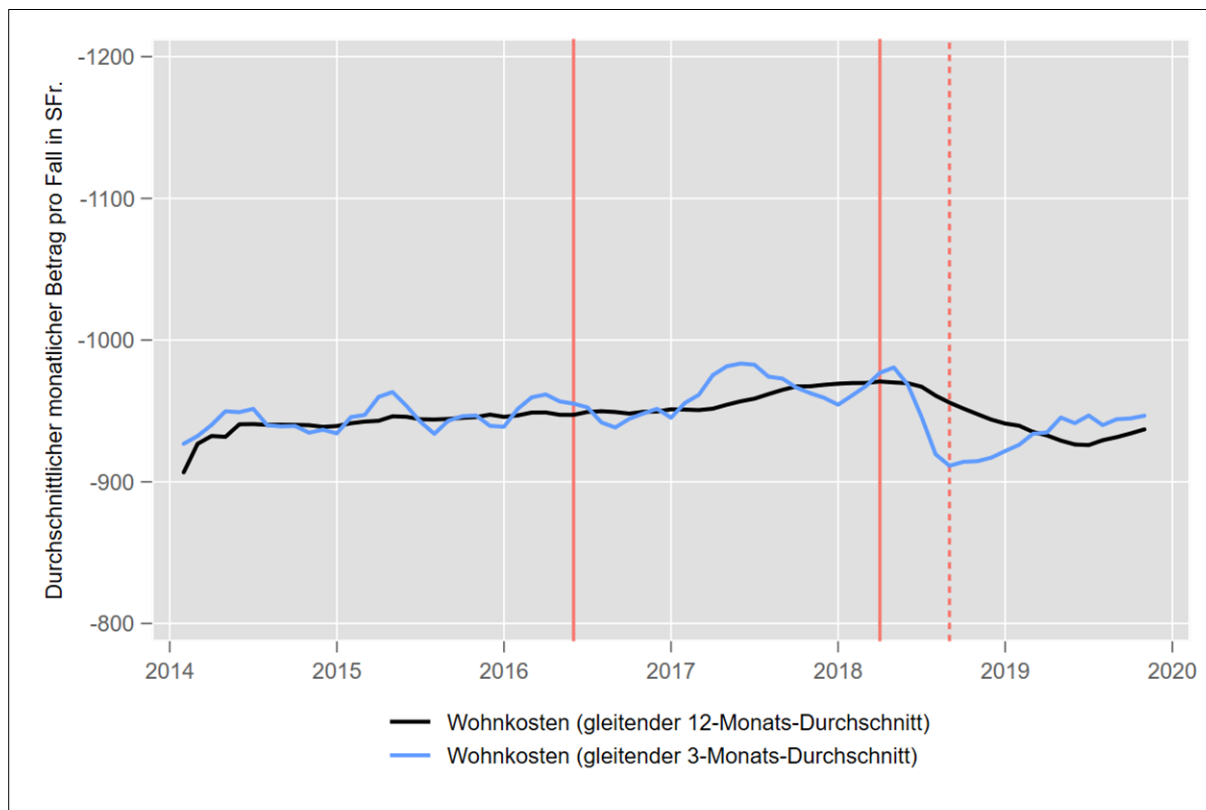
Bei den Wohnkosten in **Abbildung 9**¹⁵ ist ein langfristig leicht zunehmender Trend zu beobachten, der sich gegen Ende der Phase mit hoher Falllast noch akzentuiert und in der Übergangsphase gebrochen wird. Die Wohnkosten sinken danach mit Beginn der Phase der reduzierten Falllast wesentlich. Eine Rolle könnte dabei auch die gemäss Aussagen der Befragten der Sozialberatung Winterthur ab 2017 proaktiver verfolgte Einforderung von Mietzinsreduktionen als Folge der Referenzzinssatzsenkungen spielen, wie dies

¹⁵ Da es sich bei den Wohnkosten aus der Perspektive der Sozialen Dienste um eine Ausgabe handelt, ist den Beträgen ein negatives Vorzeichen vorangestellt, d.h. je weiter im negativen Bereich ein Betrag, desto höher sind die durchschnittlichen monatlichen Ausgaben pro Fall.

im Rahmen der Studie von Dubach et al. (2015: 49-50) zu den Steuerungsmöglichkeiten bei der Sozialhilfe vorgeschlagen wurde.

Die Entwicklung verläuft jedoch je nach Typ der Unterstützungseinheit unterschiedlich, wie Abbildung 20 im Anhang zeigt. Die Abnahme im jüngeren Zeitraum scheint v.a. von tieferen Wohnkosten bei Alleinlebenden und unterstützten Einzelpersonen in Mehrpersonenhaushalten getrieben zu sein. Bei Paaren mit Kindern zeigt sich weiterhin ein zunehmender Trend.

Abbildung 9: Wohnkosten der unterstützten Haushalte der Langzeitberatung Winterthur im Zeitverlauf

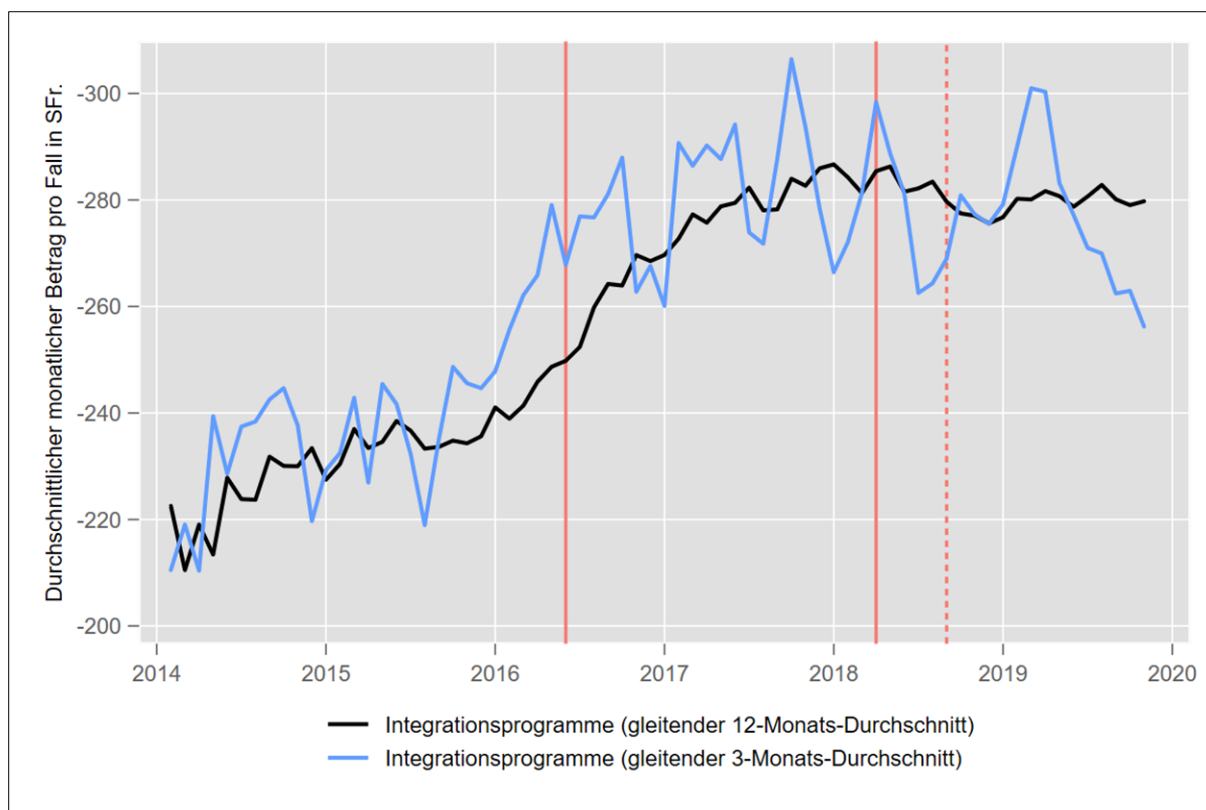


Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

Programme der sozialen und beruflichen Integration

Was die Ausgaben für Programme der sozialen und beruflichen Integration betrifft (**Abbildung 10**), so zeigt sich beim gleitenden 12-Monats-Durchschnitt eine langfristige kontinuierliche Zunahme, die sich mit dem Ende der Phase mit hoher Falllast abschwächt. Ab Beginn der Übergangsphase bis in die Phase mit reduzierter Falllast sinken die Ausgaben leicht, danach folgt eine einigermaßen stabile Entwicklung. Die hohe Varianz beim gleitenden 3-Monats-Durchschnitt ist vermutlich die Folge von en-bloc-Zahlungen für jeweils mehrere Monate. Bei der Entwicklung differenziert nach Typ der Unterstützungseinheit (vgl. **Abbildung 21** im Anhang) fällt auf, dass bei den meisten Haushaltstypen eine Abnahme der Programmkosten zu beobachten ist, ein Anstieg zeigt sich jedoch bei den Alleinerziehenden.

Abbildung 10: Ausgaben für Programme der beruflichen und sozialen Integration der unterstützten Haushalte der Langzeitberatung Winterthur im Zeitverlauf



Bemerkungen: Für die Berechnung des Durchschnittswerts werden alle Fälle berücksichtigt.

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

4.2.4 Erwerbstätigkeit und Erwerbseinkommen

Erwerbstätigen wird die Sozialhilfe als Ergänzung zum Lohn ausbezahlt, wenn dieser zusammen mit anderen Einkommensquellen nicht zur Deckung des Lebensbedarfs ausreicht. Strukturelle Armutsrisiken, wie etwa eine Beschäftigung im Tieflohnbereich als Folge fehlender Ausbildung, und ein tiefer Beschäftigungsgrad aufgrund familiärer Betreuungspflichten (akzentuiert bei Alleinerziehenden) sind Faktoren, welche dazu führen können, dass Personen als «working poor» von der Sozialhilfe unterstützt werden. Aus Sicht der beruflichen Integration ist auch eine gering entlohnte Beschäftigung oder eine Tätigkeit in einem Teilzeitpensum vorteilhaft, da so Erwerbsunterbrüche vermieden und der (Wieder-)Einstieg ins Berufsleben vereinfacht wird. Auch kann ein tiefes Arbeitspensum allenfalls erhöht und auf diese Weise die wirtschaftliche Selbständigkeit erreicht werden. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist denn auch mit Abstand der häufigste Grund für die Ablösung aus der Sozialhilfe und auch die Erhöhung des Arbeitspensum ist einer der wichtigsten Ablösungsgründe (vgl. Abschnitt 4.2.5 unten).

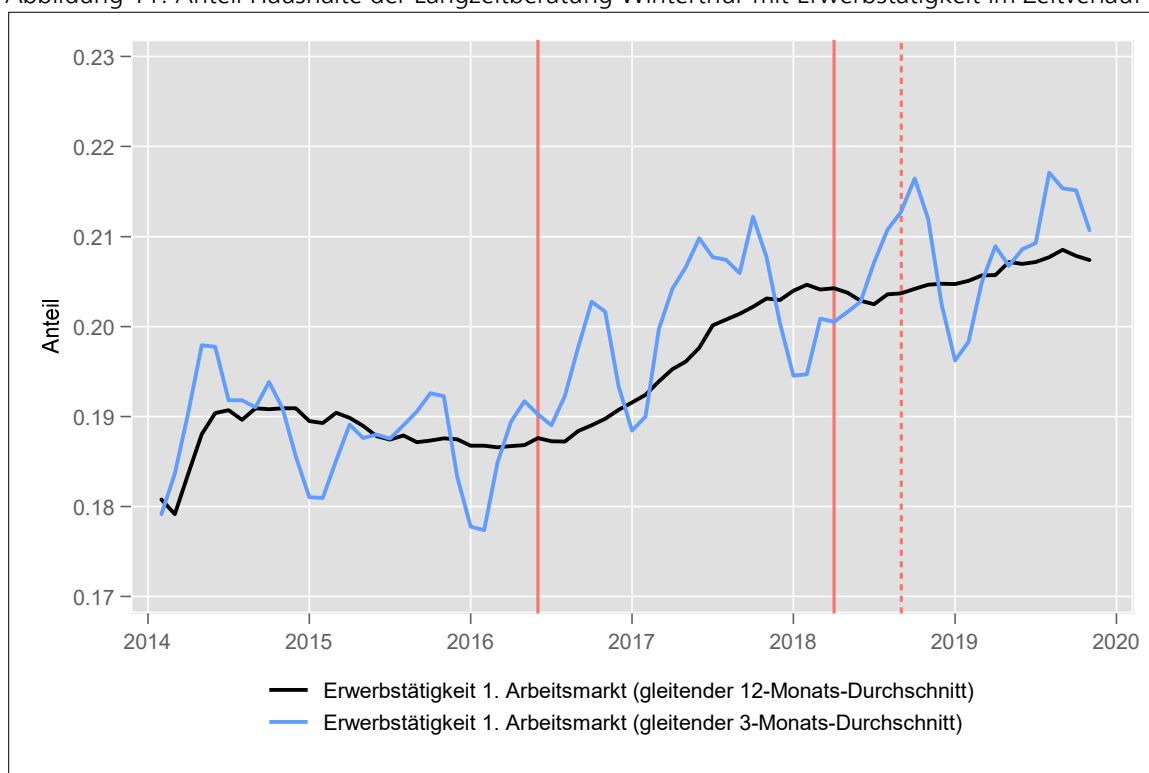
Bei der Erwerbstätigkeit sind zwei Effekte auf die Kosten der Sozialhilfe zu unterscheidende. Eine erhöhte Erwerbstätigkeit und das daraus resultierende (Mehr-)Einkommen führt erstens zu einem geringeren durchschnittlichen Nettobedarf pro Fall und damit tieferen Gesamtkosten. Allerdings wird damit allein der Effekt der Erwerbstätigkeit auf die Kosten der Sozialhilfe unterschätzt, da Personen, welche als Konsequenz von der Sozialhilfe abgelöst werden, nicht mehr berücksichtigt werden. Dies ist der zweite Effekt einer erhöhten Erwerbstätigkeit, nämlich vermehrte Ablösungen aus der Sozialhilfe, was tiefere Gesamtkosten als Folge einer Reduktion der Zahl der unterstützten Fälle. Ablösungen werden im nachfolgenden Abschnitt 4.2.5 betrachtet.

Im Folgenden wird zuerst die Entwicklung der Erwerbstätigkeit der von der Sozialhilfe unterstützten Haushalte im Zeitverlauf betrachtet, danach die Entwicklung des Lohneinkommens. Der Fokus liegt jeweils ausschliesslich auf dem ersten Arbeitsmarkt. Ein unterstützter Haushalt wird dabei immer als Ganzes betrachtet, d.h. ein Haushalt gilt in der Analyse als erwerbstätig, falls mindestens ein Haushaltsmitglied über ein Erwerbseinkommen im entsprechenden Monat verfügt.¹⁶

Erwerbstätigkeit

In der jüngsten Phase mit reduzierter Falllast war in rund 21 Prozent aller von der Langzeitberatung Winterthur betreuten Fälle mindestens eine Person im Haushalt erwerbstätig (vgl. **Abbildung 11**). Im gleitenden 12-Monatsdurchschnitt (schwarze Linie), welche die saisonalen Schwankungen glättet, zeigt sich eine deutliche Zunahme ab Mitte 2016 nach Beginn der Phase mit hoher Falllast. Gegen Ende dieser Phase verharret der Anteil der Erwerbstätigkeit auf einem Plateau und bleibt stabil. Nach der Reduktion der Falllast (gestrichelte rote senkrechte Linie) ist eine weitere Steigerung der Erwerbstätigkeit sichtbar, wenn auch weniger stark ausgeprägt.

Abbildung 11: Anteil Haushalte der Langzeitberatung Winterthur mit Erwerbstätigkeit im Zeitverlauf



Bemerkungen: Erwerbstätigkeit definiert als Lohneinkommen aus Erwerbstätigkeit im 1. Arbeitsmarkt.
Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

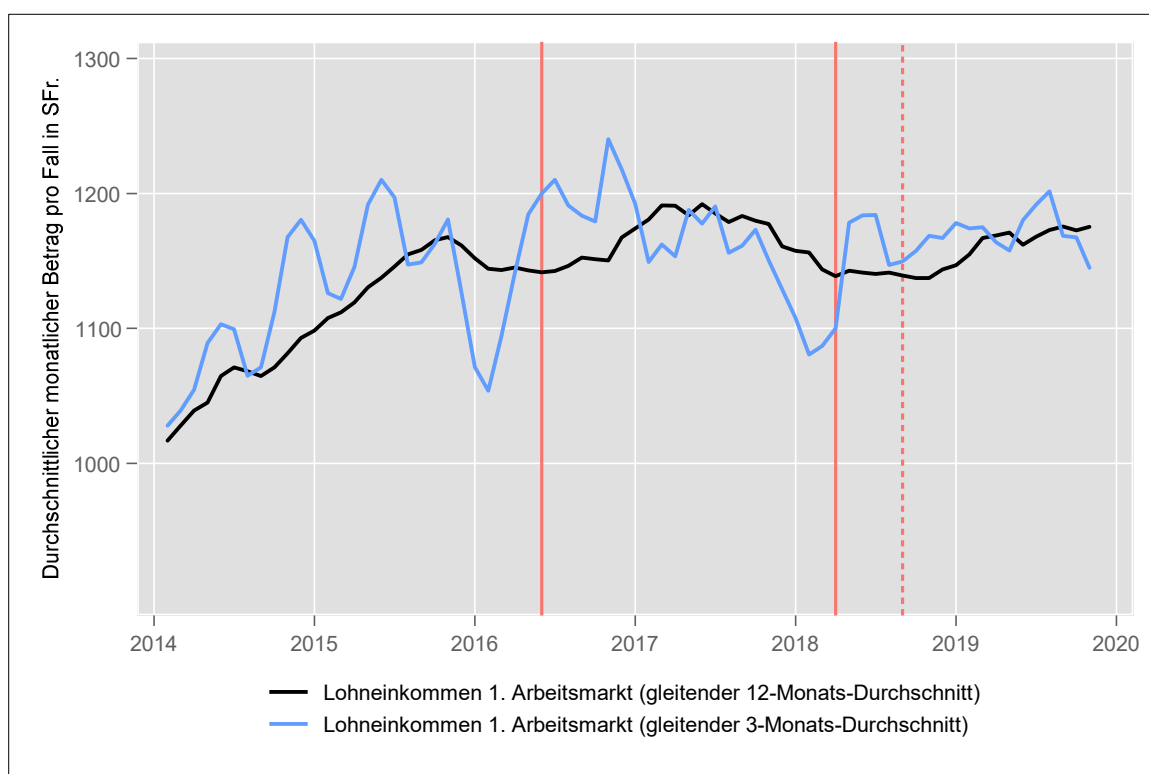
¹⁶ Dies auch aus Gründen der Datenverfügbarkeit – es stehen lediglich Informationen zum Erwerbseinkommen auf Haushaltsebene zur Verfügung.

Zwischen den einzelnen Typen von Unterstützungseinheiten schwankt der Anteil erwerbstätiger Haushalte dabei stark, wie in Abbildung 22 im Anhang ersichtlich ist. Ein verhältnismässig hoher Anteil an Haushalten mit Erwerbstätigkeit findet sich unter den Alleinerziehenden und – noch stärker ausgeprägt – bei Paaren mit Kindern, am tiefsten fällt der Anteil bei den alleinlebenden Sozialhilfebeziehenden aus. Auch die Entwicklungsdynamik verläuft unterschiedlich: Die über alle Fälle hinweg beobachtete Zunahme ist in erster Linie von den entsprechenden Entwicklungen bei den Alleinerziehenden und den Paaren mit Kindern getrieben.

Erwerbseinkommen

Die Entwicklung des durchschnittlichen Erwerbseinkommens der unterstützten Haushalte mit einer Erwerbstätigkeit zeigt **Abbildung 12**. Von Beginn der Zeitreihe 2014 bis Ende 2015 hat sich der gleitende 12-Monats-Durchschnitt kontinuierlich erhöht und er bewegt sich seit diesem Zeitpunkt in einer Bandbreite zwischen 1'130 bis 1'200 Franken, ohne dass ein klarer Trend ersichtlich ist. So zeigt sich nach Reduktion der Falllast ab 2019 ein leichter Anstieg, allerdings finden sich entsprechend höhere Werte bereits im Jahr 2017 in der Phase mit hoher Falllast. Abbildung 23 im Anhang zeigt ergänzend die Entwicklung des Lohneinkommens für die unterschiedlichen Unterstützungseinheiten.

Abbildung 12: Durchschnittliches Lohneinkommen bei Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt der unterstützten Haushalte der Langzeitberatung Winterthur im Zeitverlauf



Bemerkungen: Für die Berechnung des Durchschnittswerts werden nur Fälle mit einem Lohneinkommen berücksichtigt.
Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

4.2.5 Ablösungen von der Sozialhilfe

Die rasche und zugleich nachhaltige Ablösung aus der Sozialhilfe ist ein vorrangiges Ziel der sozialarbeiterischen Tätigkeit. Die Ablösungswahrscheinlichkeit eines Falles hängt dabei von zahlreichen Faktoren ab. Insbesondere die Dauer der bisherigen Sozialhilfeunterstützung ist einer der stärksten Prädiktoren einer Ablösung: Neue Fälle mit einer Bezugsdauer von unter einem Jahr haben etwa eine wesentlich höhere Ablösungswahrscheinlichkeit als Langzeitfälle, welche bereits seit mehreren Jahren unterstützt werden (vgl. z.B. Salzgeber et al. 2016). Um diesem Umstand gerecht zu werden und einen validen Vergleich zu ermöglichen, wird die Ablösungsrate differenziert nach der bisherigen Bezugsdauer der Sozialhilfefälle ausgewiesen. Wie sich die Fälle der Langzeitberatung in Winterthur auf die jeweiligen Kategorien von Bezugsdauern in einem bestimmten Stichmonat, hier im Dezember 2019, verteilen, wird in **Tabelle 4** ersichtlich. Rund ein Viertel der Fälle werden nicht länger als 12 Monate unterstützt, Langzeitfälle mit einer Unterstützungsdauer von 5 oder mehr Jahren machen rund einen Drittel der Fälle aus. Die restlichen Fälle fallen dazwischen.

Tabelle 4: Unterstützte Fälle der Langzeitberatung Winterthur nach Dauer der Unterstützung, Dez. 2019

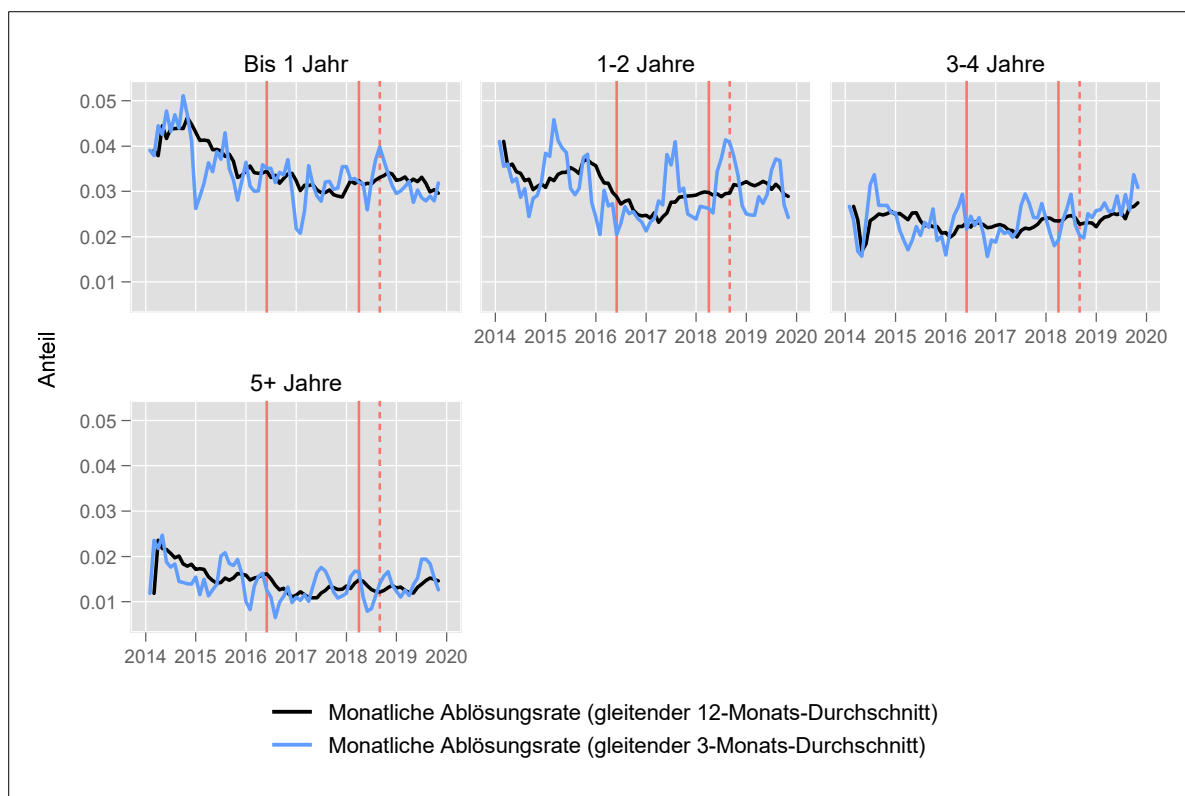
Dauer der Unterstützung	Anzahl	Anteil
Bis 1 Jahr	517	24.29
1-2 Jahre	377	17.7
3-4 Jahre	516	24.2
5+ Jahre	725	34.0
Total	2'135	100%

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

Wie sich die monatliche Ablösungsrate (d.h. der Anteil der Fälle eines Monats, die abgelöst werden) differenziert nach der Dauer der Unterstützung entwickelt, zeigt **Abbildung 13**. Wie erwartet unterscheidet sich die Ablösungsrate zwischen den einzelnen Kategorien beträchtlich, mit steigender Dauer der Unterstützung wird eine Ablösung zunehmend seltener. So beträgt die Ablösungsrate bei Fällen mit einer Unterstützungsdauer von bis zu einem Jahr in der jüngsten Phase mit reduzierter Falllast ab September 2018 durchschnittlich 3.1 Prozent, während Fälle mit einer Unterstützungsdauer von 5 oder mehr Jahren im selben Zeitraum eine gut halb so grosse Ablösewahrscheinlichkeit von durchschnittlich 1.5 Prozent aufweisen.

Über den gesamten Zeitraum und über alle Bezugsdauer-Kategorien hinweg ist mit Blick auf den gleitenden 12-Monate-Durchschnitt zu beobachten, dass die Ablösungsrate ab Beginn des Beobachtungszeitraums im Jahr 2014 und bis in die Phase mit hoher Falllast sinkt. Danach zeigt sich eine gewisse Stabilisierung und im jüngsten Zeitraum kommt es teilweise gar zu einer Umkehr des langfristigen Trends einer sinkenden Ablösungsrate. Dies zeigt sich vor allem bei den Dossiers mit Bezugsdauer von 1-2 sowie 3-4 Jahren.

Abbildung 13: Monatliche Ablösungsrate der Fälle der Langzeitberatung Winterthur im Zeitverlauf nach Dauer der Sozialhilfeunterstützung



Bemerkungen: Ablösungsrate = Anteil der Fälle mit Letztzahlung im entsprechenden Monat. Für die Zuteilung eines Falles in die Bezugsdauer-Kategorie zu einem bestimmten Zeitpunkt ist die jeweils aktuelle Bezugsdauer relevant.
Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

Gründe für eine Ablösung von der Sozialhilfe

Eine Ablösung von der Sozialhilfe kann aus verschiedenen Gründen erfolgen. Diese werden für die Schweizerische Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik bei einem Fallabschluss jeweils erfasst und können näher betrachtet werden. **Tabelle 5** weist die relative Häufigkeit der Gründe aus, die zur Beendigung der Unterstützung eines Falles geführt haben, und zwar getrennt für den Zeitraum mit hoher Falllast (Juni 2016 bis April 2018) und den Zeitraum mit reduzierter Falllast (Sept. 2018 bis Dez. 2019). Es zeigen sich Unterschiede, die im Einzelnen zwar eher moderat ausfallen, insgesamt aber doch ein aufschlussreiches Gesamtbild ergeben. Für die Phase mit reduzierter Falllast zeigt sich ein um 2.0 Prozentpunkten höherer Anteilswert von mit einer Erwerbstätigkeit verbundenen Ablösungsgründen (41.5% vs. 43.5%; Anstieg bei allen Einzelgründen wie Aufnahme Erwerbstätigkeit, Erhöhung Beschäftigungsgrad, erhöhtes Erwerbseinkommen aus anderen Gründen). Ebenfalls ein wesentlich höherer Anteilswert, hier um 3.5 Prozentpunkte höher, zeigt sich bei Ablösungen aufgrund von «anderen Sozialversicherungs- und Bedarfsleistungen» (Sozialversicherungsleistungen spezifisch von ALV und IV hingegen fallen jeweils um einen Prozentpunkt tiefer aus als in der Phase mit hoher Falllast).

Eine vertiefende Analyse zeigt, dass ein Teil dieses höheren Anteilswertes von Gründen hinsichtlich «anderen Sozialversicherungs- und Bedarfsleistungen» spezifisch den AHV/IV-Zusatzleistungen zugeordnet werden kann, ein anderer Teil der Erhöhung ist Folge von ungenannten Bedarfsleistungen – es ist zu vermuten, dass es sich dabei primär um Stipendien handelt, wie dies auch entsprechende Aussagen in den

Gruppeninterviews nahe legen.¹⁷ Eine – wenn auch sehr geringe – relative Zunahme als Abschlussgrund zeigt sich bei den Alimenten, und zwar von 0.8 auf 1.2 Prozent. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich eine allfällige vermehrte Einforderung von Unterhaltsbeiträgen weniger hier bei der Ablösung, als vermehrt in Form eines verringerten Nettobedarfs niederschlagen dürfte.

Tabelle 5: Gründe für die Beendigung der Unterstützung der abgelösten Fälle der Langzeitberatung Winterthur, nach zeitlicher Phase

Beendigungsgrund	Hohe Falllast	Reduzierte Falllast
Gründe rund um Erwerbstätigkeit	41.5%	43.5%
Aufnahme Erwerbstätigkeit	31.1%	31.5%
Erhöhung Beschäftigungsgrad	7.3%	8.3%
Erhöhtes Erwerbseinkommen (andere Gründe)	3.1%	3.7%
Gründe rund um Sozialversicherungs- und Bedarfsleistungen, Alimente	22.4%	24.2%
Arbeitslosenunterstützung	2.6%	1.6%
IV-Leistungen	9.4%	8.3%
Andere Sozialversicherungs-/Bedarfsleistung (inkl. Stipendien)	9.6%	13.1%
Alimente	0.8%	1.2%
Andere Gründe	36.1%	32.3%
Wechsel des Wohnorts	22.0%	20.5%
Anderes (inkl. Tod, Existenzsicherung Eheschluss/Partner, Kontaktabbruch)	14.1%	11.8%
Total	100%	100%
N	994	756

Bemerkungen: Zeitraum hohe Falllast: Juni 2016 bis April 2018, Zeitraum reduzierte Falllast: September 2018 bis Dezember 2019.
Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS. Berechnungen BASS

Im Gegenzug zu diesen im Vergleich zur Phase mit hoher Falllast erhöhten Anteilswerten sind die Anteilswerte für die Beendigungsgründe Arbeitslosenunterstützung, IV-Leistung, Wohnortswechsel sowie «Anderes» in der Phase mit reduzierter Falllast gesunken. Potentiell durch die sozialarbeiterische Tätigkeit beeinflussbar sind dabei die Arbeitslosenunterstützung als auch der Bezug von IV-Leistungen. Gerade bei letzterem ist jedoch von einer beträchtlichen zeitlichen Verzögerung zwischen entsprechenden Bemühungen und dem Eingang von Leistungen auszugehen. Es ist deshalb gut möglich, dass die entsprechenden beobachteten Ablösungen in den beiden Phasen in Tat und Wahrheit die Folge sind von bereits zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt in Angriff genommenen Bemühungen.

Insgesamt legen diese Befunde nahe, dass Ablösung im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit und aufgrund der Beanspruchung von weiteren bedarfsabhängigen Leistungen seit Reduktion der Falllast vergleichsweise häufiger vorkommt als in der früheren Phase mit hoher Falllast. Dies könnte eine Folge von entsprechenden verstärkten Bemühungen durch die Sozialarbeitenden sein. In den noch folgenden multivariaten statistischen Analysen im Rahmen der Wirkungsanalyse wird die Frage, welche Gründe nach der Falllastreduktion häufiger zu einer Ablösung führen, ausführlich untersucht.

¹⁷ Die für die Auswertung verwendeten Daten sind die Abschlussgründe, wie sie für die Schweizerische Sozialhilfestatistik des BFS von den Sozialarbeitenden erfasst werden. Die für einen Teil der Erhöhung verantwortliche Kategorie „Existenzsicherung durch andere bedarfsabhängige Sozialleistung“ lässt die spezifische Leistung offen. Da jedoch ALBV-Leistungen und AHV/IV-Zusatzleistungen in anderen Kategorien spezifisch erfragt werden, verbleiben nur noch Ausbildungsbeiträge als in Frage kommende relevante bedarfsabhängige Leistungsart.

Exkurs: Nachhaltigkeit der Ablösungen von der Sozialhilfe

Im Zusammenhang mit der Ablösung aus der Sozialhilfe ist auch die Nachhaltigkeit eines Fallabschlusses von Relevanz. Eine wissenschaftliche Studie zu den Verläufen in der Sozialhilfe basierend auf Daten der Schweizerischen Sozialhilfestatistik kommt zum Schluss, dass von der Gruppe der im Jahr 2006 neu in die Sozialhilfe eingetretenen Klientinnen und Klienten rund 9 von 10 Fälle innerhalb eines fünfjährigen Zeitraums wieder abgelöst wurden. Allerdings kam es bei rund 30 Prozent dieser abgelösten Fälle im selben Zeitraum zu einem erneuten Bezug und somit zu einem Wiedereintritt in die Sozialhilfe (Salzgeber et al. 2016). In diesen Fällen mit einem späteren Wiedereintritt kann von einer nicht nachhaltigen Ablösung gesprochen werden.

Da sich die Nachhaltigkeit einer Ablösung nur über eine längere Nachverfolgung der abgelösten Fälle untersuchen lässt, ist eine entsprechende Analyse für das Projekt «Falllast 75» zum jetzigen Zeitpunkt (noch) nicht möglich. Hingegen lässt sich die Nachhaltigkeit der Fallablösungen im Rahmen des 2015 bis 2017 durchgeführten Pilotprojektes zur Falllastreduktion analysieren. In der Begleitstudie zum Pilotprojekt wurde für die Fälle der Experimentalgruppe unter reduzierter Falllast festgestellt, dass diese moderat häufiger abgelöst wurden (Eser et al. 2017). Dieser Erfolg der Falllastreduktion könnte aber – so kann kritisch eingewandt werden – nur ein scheinbarer Erfolg sein, wenn nämlich diese Ablösungen zwar häufiger, aber als Konsequenz systematisch weniger nachhaltig vollzogen wurden und mehr Wiedereintritte die Folge waren. Weshalb sollten die zusätzlich abgelösten Fälle ein erhöhtes Wiedereintritts-Risiko aufweisen? Eine plausible Begründung dafür ist, dass die zusätzlich abgelösten Fälle ja überhaupt erst aufgrund der durch die Falllastreduktion ermöglichten verstärkten Bemühungen der Sozialarbeitenden abgelöst werden konnten und somit tendenziell fragiler sind, was sich auch in häufigeren Wiedereintritten in die Sozialhilfe niederschlägt.¹⁸

Die Überprüfung dieser Befürchtung, dass die höhere Ablösungsrate möglicherweise auf Kosten der Nachhaltigkeit geht und mit mehr Wiedereintritten erkaufte wird, wurde in der damaligen Pilotstudie als noch zu schliessende Forschungslücke ausgewiesen (vgl. Eser et al. 2019). Inzwischen, mit der Verfügbarkeit von Daten für einen Zeitraum von beinahe 3 Jahren nach Abschluss des Pilotprojektes, lässt sich diese Befürchtung genauer prüfen. Konkret lassen sich die Wiedereintritte bei den abgelösten Fällen der damaligen Experimentalgruppe (Fälle, welche von Sozialarbeitenden mit einer reduzierten Falllast betreut wurden) mit der Kontrollgruppe (Fälle des gleichen Zeitraums, welche regulär von Sozialarbeitenden mit hoher Falllast betreut wurden) vergleichen. Dabei ist zu beachten, dass aufgrund der relativ tiefen Zahl der abgelösten Fälle der Experimentalgruppe allfällige kleine Differenzen mit Zurückhaltung zu interpretieren sind, da sie Folge von rein zufälligen Schwankungen sein können.

Tabelle 6 zeigt hierfür den Anteil an im Rahmen des Pilotprojektes abgelösten Fällen, bei welchen es innerhalb von knapp 3 Jahren zu einem erneuten Bezug kam, separat für die Experimental- wie auch die Kontrollgruppe aus. Diese Wiedereintrittsquote beträgt bei der Experimentalgruppe 31.5 Prozent, bei der Kontrollgruppe liegt sie mit 29.2 Prozent nur marginal tiefer. Die Differenz von 2.3 Prozentpunkten zwischen den beiden Gruppen ist statistisch nicht signifikant, d.h. sie liegt im Rahmen des statistischen Unschärfebereichs, in welchem rein zufällige Schwankungen zu erwarten sind. Die Werte decken sich zudem mit der für die Gesamtschweiz im Rahmen der oben erwähnten Studie beobachteten Wiedereintrittsquote

¹⁸ Theoretisch denkbar wäre auch das Gegenteil, dass nämlich eine reduzierte Falllast nicht nur zu häufigeren Ablösungen, sondern zusätzlich noch zu weniger Wiedereintritten unter diesen (vermehrt) abgelösten Fällen führt. Ein solcher «doppelter» positiver Effekt dürfte allerdings einer unrealistisch hohen Erwartung an die sozialarbeiterische Tätigkeit unter reduzierter Falllast entsprechen.

von rund 30 Prozent. Somit lässt sich festhalten, dass die Befürchtung, eine höhere Ablösequote als Folge der Falllastreduktion gehe auf Kosten der Nachhaltigkeit, sich auf Basis der vorliegenden Daten nicht erhärtet.

Tabelle 6: Nachhaltigkeit der abgelösten Fälle im Rahmen des Pilotprojektes

Nachhaltigkeit der Ablösung	Fälle Experimentalgruppe	Fälle Kontrollgruppe
Wiedereintritt	31.5%	29.2%
Kein Wiedereintritt	68.5%	70.8%
Total	100%	100%
N	108	770

Bemerkungen: Zeitraum Pilotprojekt: September 2015 bis Februar 2017. Wiedereintritte bis Januar 2020 berücksichtigt. Kontrollgruppe: Alle Fälle der Langzeitberatung im Zeitraum des Pilotprojektes, welche nicht von den drei Sozialarbeitenden mit reduzierter Falllast betreut wurden.

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

5 Die Auswirkungen der Falllastsenkung

In den folgenden Abschnitten werden die finanziell relevanten Auswirkungen der Falllastsenkung mit statistischen Methoden quantifiziert. Konkret geht es zum einen um den Einfluss auf die monatlichen Kosten pro Fall (Nettobedarf). Der Nettobedarf resultiert aus der Summe aller Einnahmen und Ausgaben eines Falles, und wie bereits oben bei der Beschreibung der zeitlichen Entwicklung werden auch hier zusätzlich ausgewählte einzelne Budgetposten gesondert betrachtet. Dazu gehört auch das Erwerbseinkommen eines unterstützten Haushalts, und damit verbunden die Frage der Erwerbstätigkeit. Zum anderen steht im Folgenden auch der Einfluss auf die Ablösungsrate im Fokus, d.h. wie häufig und wie schnell es den Sozialarbeitenden gelingt, die unterstützten Klientinnen und Klienten wieder der wirtschaftlichen Selbständigkeit zuzuführen. Die Durchführung einer solchen Wirkungsanalyse in einem nicht-experimentellen Setting ist methodisch anspruchsvoll, und die dabei zu berücksichtigenden Herausforderungen und die gewählte Vorgehensweise werden im nächsten Abschnitt 5.1 erläutert. Ab dem Abschnitt 5.2 werden die Ergebnisse der Analysen zu den Auswirkungen auf die monatlichen Fallkosten fortfahren.

5.1 Zum statistisch-methodischen Vorgehen bei der Wirkungsanalyse

Wie können die Auswirkungen einer Massnahme, im vorliegenden Fall der Reduktion der Falllast im Rahmen des Projektes «Falllast 75», verlässlich bestimmt werden? Zur wissenschaftlichen Überprüfung der Wirkung einer Massnahme gilt grundsätzlich das **randomisierte Zufallsexperiment als «Goldstandard»**. Dabei werden Personen zufällig einer Experimentalgruppe, die der Massnahme ausgesetzt wird, und einer Kontrollgruppe ohne entsprechende Exposition zugeordnet. Die beobachteten Unterschiede zwischen den beiden Gruppen entsprechen dem Effekt der Massnahme (wobei auch in einem solchen Setting zufällige Variation, respektive die statistische Unsicherheit angemessen zu berücksichtigen ist). Ein solches experimentelles Forschungsdesign wurde im Fall der Sozialberatung Winterthur für die Studie im Rahmen des Pilotprojektes zur Falllastsenkung gewählt (Eser et al. 2017). Häufig ist aber in der anwendungsorientierten und praxisrelevanten Forschung die Anwendung eines solchen Forschungsdesigns aufgrund der Umstände nicht möglich, beispielsweise weil eine Kontrollgruppe mit zufälliger Zuweisung der Personen aus ethischen, rechtlichen oder anderen Gründen ausgeschlossen oder nicht (mehr) möglich ist. Es kann auch vorteilhaft sein, die Auswirkungen einer Massnahme nicht (nur) in einem Laborsetting, sondern auch im Rahmen einer realen Umsetzung zu untersuchen.¹⁹ Dies ist auch bei der vorliegenden Studie der Fall, in welcher kein Pilotprojekt, sondern eine flächendeckend eingeführte Massnahme gesamthaft und im Nachhinein beurteilt werden soll. Für solche Situationen gibt es alternative Forschungsdesigns, die versuchen, sich der Logik eines Experiments so nah wie möglich anzunähern, sogenannte **quasi-experimentelle Designs**.

Ein höchst effektives solches quasi-experimentelles Verfahren, welches in der vorliegenden Studie zur Anwendung kommt und eine Analyse auch ohne identifizierbare Kontrollgruppe ermöglicht, ist die **Interrupted Time Series Analysis (ITSA)**. Bei diesem Verfahren werden Beobachtungen vor und nach einer Intervention (Implementation einer Massnahme) gesammelt und miteinander verglichen, wobei die Beobachtungen vor der Intervention dazu dienen, ein kontrafaktisches Szenario für die Zeit nach der Intervention zu modellieren. Das Modell vergleicht also für die Zeit nach der Intervention die effektiv gemessenen Kennzahlen mit den zu erwartenden Kennzahlen gemäss dem kontrafaktischen Verlauf, den das Modell basierend auf den verfügbaren Informationen bildet. Anders jedoch als bei einem «naiven» zeitlichen

¹⁹ Dies berührt die Frage der externen Validität einer Studie, d.h. inwiefern sich die Ergebnisse auf die reale Welt übertragen und/oder verallgemeinern lassen.

Vorher-nachher-Vergleich kommen dabei eine Reihe von spezialisierten statistischen Methoden zum Einsatz, die mit potentiellen Einflussfaktoren bzw. Störfaktoren umzugehen vermögen und so die Validität der Ergebnisse erhöhen.

Solche zu berücksichtigende **potentielle Störfaktoren** sind beispielsweise Kompositionseffekte, d.h. eine im Zeitverlauf veränderte Zusammensetzung der unterstützten Fälle (etwa eine Zunahme bestimmter Falltypen, oder des Anteils von Langzeitbeziehenden), ein bestehender langfristiger zeitlicher Trend (denkbar ist etwa eine kontinuierliche Zunahme der Wohnkosten aufgrund der allgemeinen Mietkostenentwicklung); oder auch der Einfluss von Einzelereignissen («Schocks») auf die zeitliche Entwicklung eines Indikators. Unter guten Datenvoraussetzungen und sauber implementiert sind mit einer ITSA verlässliche und glaubwürdige Schätzergebnisse zu erzielen, die jenen aus einem Zufallsexperiment kaum nachstehen (Reichhardt 2019 S. 202-244; Shadish et al. 2002; zur ITSA generell siehe McDowall et al. 2019; McCleary et al. 2017).

Ein weiterer Vorteil einer ITSA gegenüber einem simplen Vorher-Nachher-Vergleich ist, dass die Wirkung einer Massnahme komplexer und somit realitätsnäher modelliert werden kann. Das einfachste Modell einer Wirkung ist eine abrupte und permanente Veränderung, wie dies auch bei einem Vorher-Nachher-Vergleich implizit angenommen wird. Im konkreten Fall ist dies jedoch eine unplausible Annahme allein schon deshalb, weil der Ausbau der personellen Kapazitäten für die Falllastreduktion graduell über einen Zeitraum von mehreren Monaten erfolgte. Entsprechend wurde für die folgenden Analysen eine während der Übergangsphase analog mit dem Ausbau der personellen Kapazitäten **graduell ansteigende Wirkung** modelliert, und der «volle» Effekt kommt erst ab Erreichen der reduzierten Falllast zur Geltung (analog der bereits oben eingeführten Phaseneinteilungen, vgl. Abbildung 1).

Da für die statistische Analyse Informationen für jeden einzelnen der zahlreichen Sozialhilfefälle («large N») in monatlichen Intervallen während des Unterstützungszeitraums zur Verfügung stehen, können für die ITSA anstelle von klassischen Zeitreihen-Analysen der Datenstruktur (Panel-Daten) angemessenere statistische **Mehrebenen-Modelle** verwendet werden (Reichhardt 2019, S. 216-19). Für die Analyse der Ablösungen und der Falldauer kommt eine **Cox-Regression zur Ereigniszeitanalyse** zur Anwendung. Im Folgenden werden die entsprechenden Analysen für die relevanten Indikatoren erläutert und die Ergebnisse diskutiert.

5.2 Der Effekt der Falllastsenkung auf die monatlichen Kosten pro Fall (Nettobedarf)

Die Wirkung der Falllastreduktion im Rahmen des Projektes «Falllast 75» auf die monatlichen Fallkosten insgesamt (Nettobedarf) wurde wie oben ausgeführt mittels eines Mehrebenen-Regressionsmodelles statistisch geschätzt. Als Datengrundlage dienen die monatlichen Buchungsinformationen der insgesamt rund 5'000 Fälle an 72 Zeitpunkten (= Monaten) von 2014 bis 2019.²⁰ Als interessierende unabhängige Variable figuriert die **Intervention in Form der Falllastsenkung**, deren Wirkung in der Übergangsphase mit dem Ausbau der personellen Kapazitäten graduell ansteigend und ab Erreichen der reduzierten Falllast als «voller» Effekt modelliert wird. Um Verzerrungen aufgrund der im Zeitverlauf sich verändernde Zusammensetzung der unterstützten Fälle zu vermeiden, wurde statistisch **für eine Reihe an Fallmerkmalen**

²⁰ Auch für diese Analysen wurden Fälle von vorläufig aufgenommen Personen (VAP) und von Klienten in Heimen oder mit stationärem Aufenthalt aus der Analyse ausgeschlossen. Ebenfalls ausgeschlossen wurden zudem die Fälle der Experimentalgruppe des Pilotprojekts. Aufgrund von weiteren Bereinigungsverfahren (Entfernen von extremen und unplausiblen Werten, Wegfall von einzelnen Beobachtungen mit fehlenden Informationen usw.) sind die letztlich für die Analysen verwendete Anzahl an Fällen und Buchungen geringfügig kleiner als der Ausgangswert und variieren die Fallzahlen zudem bei den einzelnen Modellen geringfügig.

kontrolliert (Typ der Unterstützungseinheit, Alter bei Unterstützungsbeginn, Anzahl mitunterstützte minderjährige Kinder, bisherige Unterstützungsdauer, Nationalität/Aufenthaltsstatus, sowie ob ein Fall neu oder ein Wiedereintritt ist). Die allgemeine Lage am Arbeitsmarkt wurde im Modell mittels der **Erwerbslosenquote** im Kanton Zürich berücksichtigt (exogener Kontextfaktor). Das Modell beinhaltet zudem einen **linearen Trend** für die Dauer der gesamten Zeitreihe. Weiter wurde das Schätzmodell mit einem AR(1)-Stör-Term geschätzt, welcher **serielle Korrelation** berücksichtigt.²¹

Das statistische Schätzmodell ergibt für den monatlichen Nettobedarf pro Fall, welcher über den gesamten Beobachtungszeitraum im Durchschnitt bei rund 2'000 CHF liegt, als Folge der Falllastsenkung eine **durchschnittliche Reduktion um 75.5 CHF**. Das 95%-Konfidenzintervall, welches die statistische Unsicherheit verdeutlicht, beträgt ± 40.6 CHF und verbleibt somit deutlich im positiven Bereich (vgl. erste Zeile in **Abbildung 14**). Dieses Ergebnis legt damit einen substantiellen und statistisch signifikanten (nicht-zufälligen) Effekt der Falllastreduktion nahe. Die einzelnen Schritte der statistischen Modellierung bis zum abschliessenden Ergebnis sind im folgenden Textkasten näher ausgeführt. Die detaillierten Ergebnisse des vollständigen Schätzmodells wie auch der einzelnen Zwischenschritte finden sich in Tabelle 10 im Anhang.

Zwischenschritte und abschliessendes Schätzergebnis

Um nachvollziehbar darzulegen, welcher Logik das angewandte methodische Verfahren folgt und wie das abschliessende Ergebnis der Wirkungsanalyse zustande kommt, werden hier die einzelnen Zwischenschritte der Modellierung für den Nettobedarf ausgeführt. In einem ersten Schritt wurde ein sogenanntes **«leeres» Modell** geschätzt (Modell 1 in Tabelle 10 im Anhang), d.h. mit einzig dem Effekt der Intervention (Falllastsenkung), ohne jegliche Kontrollvariablen. Dies entspricht weitgehend einem «naiven» Vorher-Nachher-Vergleich. Die Differenz zwischen den monatlichen Kosten pro Fall (Nettobetrag) vor und nach der Intervention beträgt hier 102.3 CHF (Einsparungen).

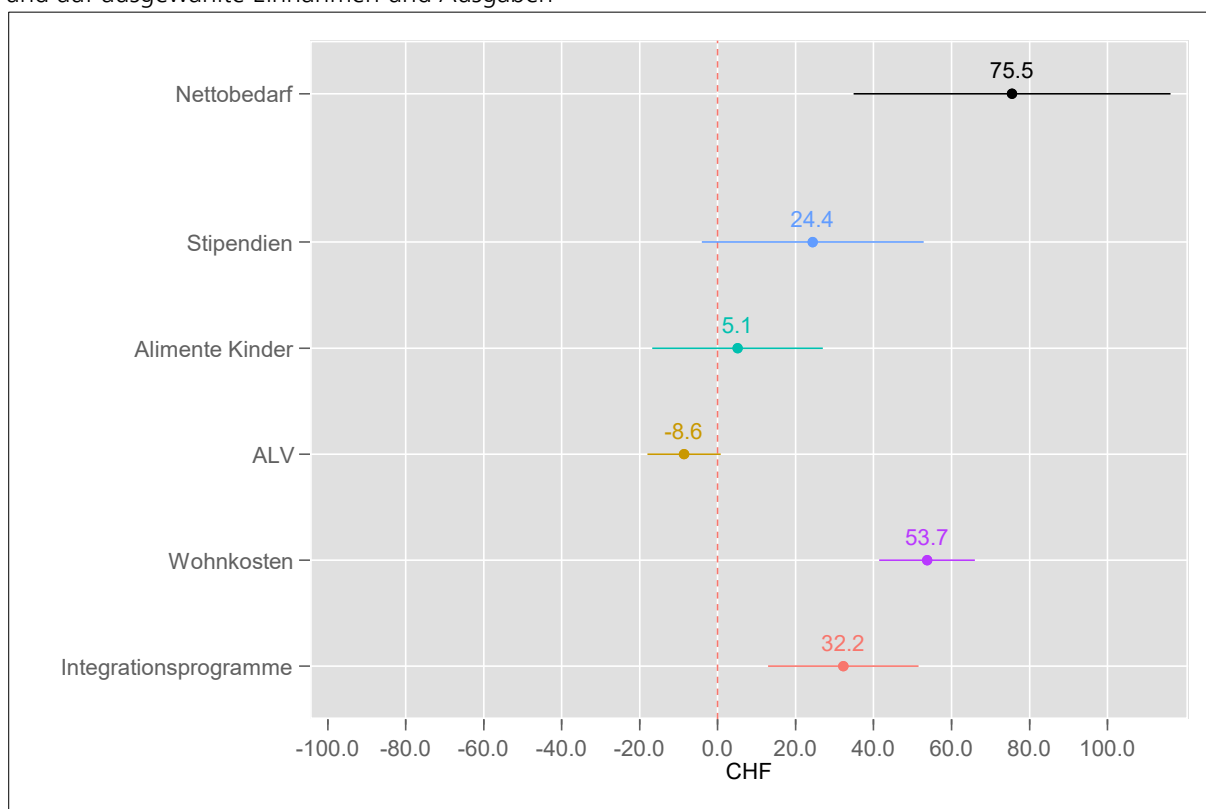
In einem nächsten Schritt wird ein **um die Kontrollvariablen ergänztes Modell** (Modell 2) geschätzt. Als Kontrollvariablen werden die sich im Zeitverlauf verändernde **Zusammensetzung der Fälle** (Typ der Unterstützungseinheit, Anzahl minderjährige Kinder, Alter der Klient/innen, Aufenthaltsstatus/Nationalität, bisherige Unterstützungsdauer, Wiedereintritt oder neuer Fall) als auch **exogene Faktoren** (Erwerbslosenquote Kanton Zürich) berücksichtigt. Insgesamt resultiert aus dem Modell unter Ergänzung aller Kontrollvariablen ein Effekt der Falllastreduktion von 155.0 CHF, wesentlich grösser als noch im «leeren Modell». Die Zusammensetzung der unterstützten Fälle hat sich demnach im Zeitverlauf aus finanzieller Sicht ungünstig entwickelt (anteilmässig mehr «teurere» Falltypen und Fallmerkmale). Bei der sukzessive vorgenommenen Ergänzung des Modells um die Kontrollvariablen (Ergebnisse nicht im Anhang ausgewiesen) zeigte sich zudem, dass ohne Einbezug der Erwerbslosenquote zur Kontrolle im Schätzmodell der Effekt der Falllastreduktion um über ein Viertel höher ausfällt als schliesslich im vollständigen Modell abschliessend geschätzt. Dies, weil die Arbeitsmarktsituation im Zeitraum der Falllastreduktion ab 2018 überdurchschnittlich positiv war. Ohne entsprechende Kontrolle dieses exogenen Faktors im vollständigen Schätzmodell würde der Effekt der Falllastreduktion deshalb überschätzt werden.

Für das **vollständige Modell** (Modell 3), welches schliesslich den für die Wirkungsanalyse relevanten Effekt schätzt, wird schliesslich zusätzlich ein über den Gesamtzeitraum verlaufender linearer **Trend**

²¹ Mit serieller Korrelation (Autokorrelation) wird der bei Zeitreihen häufig vorkommende Umstand bezeichnet, dass sich zeitlich nahestehenden Beobachtungen (in den Stör-Termen) häufig ähnlicher sind als weit auseinanderliegende Beobachtungen, u.a. wegen zufälliger Einzelereignisse, welche temporär einen Effekt auf die abhängige Variable (Nettobedarf) ausüben.

hinzugefügt. Damit wird bestehenden, langfristigen Entwicklungen bei den Fallkosten Rechnung getragen und verhindert, dass diese irrtümlich dem Effekt der Intervention zugerechnet werden. Aus diesem vollständigen Modell resultiert als Effekt der Intervention die oben bereits genannte Kosteneinsparung von 75.5 CHF. Gegenüber dem Modell mit Kontrollvariablen aber ohne Trend (Modell 2) hat sich der Effekt in etwa halbiert. Konkret bedeutet dies, dass gemäss den Berechnungen des Modells der Nettobedarf auch ohne Intervention (Falllastsenkung) gesunken wäre, rein aufgrund des längerfristig sinkenden Trends, dass sich der durchschnittliche monatliche Nettobedarf pro Fall aber aufgrund der Falllastreduktion als isolierter Effekt um 75.5 CHF zusätzlich verringert hat.

Abbildung 14: Durchschnittlicher Effekt der Falllastreduktion auf den monatlichen Nettobedarf pro Fall und auf ausgewählte Einnahmen und Ausgaben



Lesehilfe: Die Falllastreduktion führt zu einer durchschnittlichen Reduktion des monatlichen Nettobedarfs pro Fall um 75.5 CHF. Die Stipendienbeiträge erhöhen sich (für die relevanten Haushalte, vgl. Bemerkungen) um durchschnittlich 24.4 CHF pro Monat.

Bemerkungen: Der Effekt der Falllastreduktion bei Stipendien und Kinderalimenten wurde nur für die jeweils relevante Teilpopulation berechnet (Stipendien: Familien mit minderjährigen Kindern sowie junge Erwachsene bis 25 Jahre; Kinderalimente: Alleinerziehende).

Koeffizienten geschätzt mittels Mehrebenen-Regressionsmodellen (mit Random Effects) im Rahmen der Interrupted Time Series Analysis (ITSA). Die waagrechte Linie markiert jeweils das 95%-Konfidenzintervall. Positive Werte entsprechen Einsparungen/Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mehrausgaben/Mindereinnahmen. Für weitere Informationen siehe Lauftext.

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS.

Weiterführende Analysen für separate Gruppen von Fällen zeigen einige aufschlussreiche Einsichten. Werden die untersuchten Fälle nach der Dauer ihrer Unterstützung differenziert, so wird deutlich, dass sich der kostensenkende Effekt auf den monatlichen Nettobedarf nicht nur auf jüngere und neu eröffnete Fälle (bis 1 Jahr) beschränkt, sondern über alle Kategorien hinweg zu beobachten ist.²² Bei den Langzeitfällen mit 5 oder mehr Jahren Unterstützungsdauer ist der kostensenkende Effekt sogar am stärksten ausgeprägt. Mit Blick auf die unterschiedlichen Typen von Unterstützungseinheiten zeigt sich mit Ausnahme von Einzelpersonen in Mehrpersonenhaushalten bei allen weiteren Kategorien (Alleinlebende, Alleinerziehende, Paare mit und ohne Kind/er) ein kostensenkender Effekt. Am höchsten fällt die durchschnittliche Kostensenkung bei Paaren mit Kind/ern aus. Unter den unterschiedlichen Altersgruppen tritt der stärkste kostensenkende Effekt bei den Klient/innen im Alter (bei Unterstützungsbeginn) von 26 bis 49 Jahren auf, einen geringeren aber ebenfalls kostensenkenden Effekt weisen die Fälle der 50 bis 65-jährigen Klient/innen auf. Ein gegenteiliger Effekt - und somit im Durchschnitt ein Wachstum der Ausgaben - zeigt sich einzig bei den jungen Erwachsenen (18-25 Jahre) - eine Gruppe, die sich in grossen Teilen mit den unterstützten Klient/innen in Mehrpersonenhaushalten überschneidet, für welche sich wie erwähnt ebenfalls ein gegenteiliger Effekt zeigte. Es dürfte sich bei diesen Klientinnen und Klienten v.a. um im Elternhaushalt wohnhafte erwachsene Kinder handeln, deren monatliche Fallkosten grundsätzlich vergleichsweise tief sind und was möglicherweise eine Kostensenkung als Folge der Falllastreduktion behindert. Grundsätzlich ist bei diesen Detailergebnissen zu beachten, dass sie aufgrund der tieferen Fallzahlen in den einzelnen Gruppen mit einer grösseren statistischen Unsicherheit behaftet sind.

Prüfung der Robustheit der Ergebnisse mittels Sensitivitätsanalysen

Im Rahmen von Sensitivitätsanalysen wurde geprüft, dass die berechneten Ergebnisse jeweils robust gegenüber alternativen Spezifikationen sind. Konkret geht es bei solchen Sensitivitätsanalysen darum, sicherzustellen, dass die auf leicht andere Weise berechneten Ergebnisse nicht substantiell von den hier ausgewiesenen abweichen. So wurden alternative Modellvarianten geschätzt ohne Bereinigung um extreme und unplausible Werte (wie sie üblicherweise vorgenommen wurde), ohne den Ausschluss der wenigen Fälle in den Residualkategorien, sowie mit leicht gekürztem Beobachtungszeitraum (um etwa den potentiellen störenden Einfluss von allfälligen zum Zeitpunkt des Datenabzugs noch ausstehenden Buchungen für die jüngsten Monate Ende 2020 auszuschliessen). Modelle wurden ebenfalls geschätzt mit dem Merkmal Ausbildungsstand, auf deren Einbezug im Standardmodell (aufgrund vieler fehlender Werte und Zweifel an einer im Zeitverlauf konstanten Qualität) verzichtet wurde. Weiter wurden auch zahlreiche Modellvarianten mit methodisch alternativen Spezifikationen geschätzt.²³

²² Die gebildeten Kategorien sind hier ebenfalls wie in den deskriptiven Auswertungen oben: Unterstützungsdauer bis 1 Jahr, 1-2 Jahre, 3-4 Jahre, 5 und mehr Jahre.

²³ Es wurden u.a. Modelle geschätzt mit zusätzlichen Monats-Dummies, um auf allfällige saisonale Effekte zu kontrollieren; Fixed-Effects-Mehrebenenmodelle, und Random-Effects Modelle zusätzlich mit Random Slopes. Anstelle von Modellen mit AR(1)-Stör-Term wurden jeweils auch Modelle mit simplen robusten Standardfehlern geschätzt.

5.3 Der Effekt der Falllastsenkung auf ausgewählte Einnahmen und Ausgaben

Das für den monatlichen Nettobedarf verwendete Schätzmodell wurde analog auf die ausgewählten Einnahmen- und Ausgabenposten angewandt: Einnahmen aus Stipendien, Unterhaltsbeiträgen für Kinder (Kinderalimente), Arbeitslosenentschädigung ALV und Erwerbstätigkeit, sowie Ausgaben für Wohnen und Programme zur sozialen und beruflichen Integration. Diese Einzelposten summieren sich zum Nettobedarf, und diese Ergebnisse liefern somit Hinweise darauf, wie und wo die als Folge der Falllastreduktion erzielten Einsparungen beim Nettobedarf konkret erfolgen. Auch hier wurde jeweils der bereinigte Effekt der Falllastreduktion unter Kontrolle der sich im Zeitverlauf verändernden Zusammensetzung der unterstützten Fälle, des Kontexts sowie des langfristigen Trends berechnet. Die geschätzten Effekte der Falllastreduktion finden sich ebenfalls in **Abbildung 14** oben. Die Ergebnisse zur Erwerbstätigkeit und zum Erwerbseinkommen werden separat im nächsten Abschnitt betrachtet. Die vollständigen Ergebnisse der einzelnen Modellschätzungen sind in Tabelle 11 und Tabelle 12 im Anhang aufgeführt.

5.3.1.1 Einnahmen aus vorgelagerten Leistungen und Ansprüchen

Da die Ausbildungsbeiträge in Form von **Stipendien** in erster Linie Familien mit Kindern und jungen Erwachsenen zugutekommen, beschränkt sich die durchgeführte Analyse auf Haushalte mit minderjährigen Kindern (Alleinerziehende oder Paare) sowie Klientinnen und Klienten im jungen Erwachsenenalter bis 25 Jahre («junge Erwachsene»). Das statistische Schätzmodell ergibt für diese Gruppe, welche rund der Hälfte aller unterstützten Fälle entspricht, eine durchschnittliche Erhöhung der Ausbildungsbeiträge als Folge der Falllastreduktion um monatlich 24.4 CHF. Das 95%-Konfidenzintervall, welches die statistische Unsicherheit verdeutlicht, beträgt ± 28.4 CHF.²⁴ Weiterführende Analysen zeigen, dass dieser Effekt erwartungsgemäss die Folge eines erhöhten Anteils an unterstützten Haushalten ist, die Stipendien beziehen (und nicht nur Folge einer allfälligen Erhöhung der pro Fall ausbezahlten Stipendienbeträge).²⁵

Bei den Stipendien sind neben den direkten finanziellen Auswirkungen in Form von geringeren monatlichen Fallkosten auch die längerfristigen Auswirkungen zu bedenken. Die mit Stipendien verbundene Möglichkeit, eine nachobligatorische Ausbildung zu absolvieren, schlägt sich in Form einer langfristig verbesserten beruflichen Integration und einer über den ganzen Lebenslauf anfallenden Bildungsrendite nieder. Der Gesamtnutzen fällt so ungleich höher aus als der direkte finanzielle Nutzen für die Sozialhilfe. Auch wenn diese indirekten Auswirkungen in der vorliegenden Studie nicht quantifiziert werden können, so sind sie bei einer Gesamteinschätzung zu berücksichtigen und verleihen diesen vergleichsweise moderaten Effekten zusätzliche Relevanz. Der beobachtete Effekt ist auch im Einklang mit Aussagen der Sozialarbeitenden in den Interviews, wonach als Folge der geringeren Falllast die Klientinnen und Klienten (sowie auch deren mitunterstützten Kinder) bei der Beantragung von Ausbildungsbeiträgen besser unterstützt werden können.

Unterstützungsbeiträge für Kinder (**Kinderalimente**) kommen überwiegend Haushalten von Alleinerziehenden zugute, weshalb sich die Analyse auf diese Haushalte beschränkt, die etwas weniger als ein

²⁴ Ein Blick auf die einzelnen Schritte bei der Schätzung zeigt, dass die Differenz bei einem «naiven» Vorher-Nachher Vergleich im «leeren» Modell von 67.1 CHF nach Hinzugabe der Kontrollvariablen (Fallmerkmale, Erwerbslosenquote) sich nur geringfügig verändert. Ein beträchtlicher Teil der Differenz wird jedoch durch den identifizierten langfristigen positiven Trend absorbiert, weshalb der letztlich resultierende zusätzliche Effekt der Falllastsenkung zwar immer noch positiv ist, aber mit den erwähnten 24.4 CHF wesentlich tiefer ausfällt.

²⁵ Der geschätzte Average Marginal Effekt eines entsprechenden logistischen Mehrebenenmodells zur Wahrscheinlichkeit von Stipendienunterstützung beträgt +1.9 Prozentpunkte (1.0 und 2.7 Prozentpunkte sind jeweils die untere und obere Grenze des 95%-Konfidenzintervalls).

Fünftel der unterstützten Fälle ausmachen. Als Folge der Falllastreduktion erhöhen sich die monatlichen Unterhaltsbeiträge dieser Gruppe um durchschnittlich 5.1. CHF. Allerdings ist die statistische Unsicherheit angesichts des geringfügigen Effekts mit einem 95%-Konfidenzintervall von ± 10.0 CHF beträchtlich und das Ergebnis deshalb mit Vorsicht zu interpretieren.

Gleiches gilt auch für den Effekt der Falllastreduktion auf die **Arbeitslosenentschädigung (ALV)**. Die entsprechenden monatlichen Einnahmen aus der ALV sinken im Zuge der Falllastreduktion geringfügig um durchschnittlich -8.6 CHF, und auch hier ist die statistische Unsicherheit mit einem 95%-Konfidenzintervall von ± 9.4 CHF in Relation zum Effekt beträchtlich.

Gemäss den Aussagen der Sozialarbeitenden in den Interviews ermöglicht die Falllastreduktion bei den Kinderalimenten bei Bedarf vertiefte Abklärungen auch bei komplexen Fällen – dies schlägt sich, wie die Datenanalyse nahe legt, in gesamthaft allerdings nur geringfügig erhöhten Einnahmen nieder. Inwiefern die reduzierte Falllast den Handlungsspielraum der Sozialarbeitenden hinsichtlich Leistungen der Arbeitslosenentschädigungen vergrössert, war in den Interviews eine offene Frage und überhaupt wurde bezweifelt, dass diesbezüglich ein relevanter Handlungsspielraum besteht. Die Ergebnisse hier stehen mit diesen Aussagen aus den Interviews durchaus im Einklang.

5.3.1.2 Ausgaben für Wohnen und Integrationsprogramme

Sowohl für das Wohnen wie auch für Programme der beruflichen und sozialen Integration sinken die monatlichen Ausgaben pro Fall im Zuge der Falllastsenkung substantiell.

Um 53.7 CHF tiefer fallen im Schnitt die monatlichen **Wohnkosten** aus (95%-Konfidenzintervall ± 12.3 CHF). Über den gesamten Beobachtungszeitraum betragen die monatlichen Wohnkosten im Durchschnitt knapp 1'000 CHF, wobei diese insbesondere je nach Haushaltskonstellation erheblich variieren. Weiterführende Analysen zeigen, dass sich die Reduktion der Wohnkosten konsistent und flächendeckend über alle relevanten Subgruppen hinweg manifestiert - ungeachtet der bisherigen Unterstützungsdauer eines Falls, des Typs der Unterstützungseinheit oder des Alters. Konkret bedeutet dies etwa, dass nicht nur neu eröffnete Fälle tiefere Wohnkosten aufweisen, sondern dass es auch gelingt, die Wohnkosten bei bereits länger unterstützten Fällen zu senken. In den Interviews mit den Sozialarbeitenden wurde darauf hingewiesen, dass neben der proaktiver verfolgten Einforderung von Mietzinsreduktionen bei Referenzzinssatzsenkungen auch der individuellen Abklärung der Wohnsituation und der Frage der langfristigen Tragbarkeit der Wohnungsmiete mit Blick auf die anzustrebende wirtschaftliche Selbständigkeit ein grösserer Stellenwert eingeräumt wird. Da die Wohnkosten zu den grossen Ausgabenposten eines unterstützten Haushaltes gehören und regelmässig anfallen, können auch kleine Optimierungen beträchtliche Einsparungen zur Folge haben.

Die monatlichen Ausgaben für die **Integrationsprogramme** fallen als Folge der Falllastreduktion um durchschnittlich 32.2 CHF tiefer aus (95%-Konfidenzintervall ± 19.3 CHF). In den weiterführenden Analysen wird deutlich, dass dieser Effekt zwischen den einzelnen Subgruppen variiert. So zeigen sich bei zwei Typen von Unterstützungseinheiten substantielle kostensenkende Effekte, bei Alleinlebenden und Paaren mit Kindern, die aber beinahe die Hälfte aller unterstützten Fälle ausmachen und deshalb das Gesamtbild prägen. Bei Alleinerziehenden hingegen sind die Ausgaben für Integrationsprogramme im Durchschnitt moderat angestiegen, bei Paaren ohne Kind und Einzelpersonen in Mehrpersonenhaushalten, zeigen sich diesbezüglich keine substantiellen Veränderungen vor und nach der Falllastreduktion.

In den Interviews betonten die Sozialarbeitenden, dass als Folge der Falllastreduktion die Fortschritte der Klientinnen und Klienten in den Programmen zeitnaher und konsequenter überprüft werden. Dies könnte durchaus zur Folge haben, dass unter Umständen eine Programmteilnahme rascher als nicht zielführend

beurteilt und beendet wird, was zu den beobachteten Minderausgaben beitragen könnte. Gleichzeitig dürfte aufgrund einer besseren Übersicht über die Fälle eine gezieltere Anmeldung in die Programme stattfinden, wodurch mit diesen auch raschere Erfolge im Sinne einer Ablösung aus der Sozialhilfe erzielt werden können. Auf jeden Fall ist es als Folge der ausgebauten Betreuungsressourcen nicht zu einer Mengenausweitung bei den Integrationsprogrammen gekommen.

5.4 Der Effekt der Falllastsenkung auf Erwerbstätigkeit und Erwerbseinkommen

Ob die Mitglieder eines unterstützten Haushaltes eine Erwerbstätigkeit (im 1. Arbeitsmarkt) ausüben, ist weit über die finanzielle Frage hinaus relevant, wie stark das daraus erzielte Erwerbseinkommen den benötigten monatlichen Nettobedarf zu verringern vermag. Auch wenn das erzielte Lohneinkommen etwa aufgrund eines Teilzeitpensums und/oder einer nicht-qualifizierten Berufstätigkeit zur Deckung des Lebensdarfs nicht ausreicht, so verbessert der Verbleib in einer Berufstätigkeit oder der (Wieder-)Einstieg ins Berufsleben die Perspektive auf eine nachhaltige Ablösung und die wirtschaftliche Selbständigkeit. In der folgenden Analyse des Erwerbseinkommens wird deshalb **zweistufig** vorgegangen: In einem ersten Schritt wird der Effekt der Falllastreduktion auf die **Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit** berechnet, in einem zweiten Schritt wird dann (nur) für jene Haushalte mit einer Erwerbstätigkeit der Effekt auf das **Erwerbseinkommen** geschätzt. Die entsprechenden Ergebnisse des Effekts der Falllastreduktion auf die Erwerbswahrscheinlichkeit wie auch auf das Erwerbseinkommen finden sich in **Abbildung 15**, die vollständigen Ergebnisse der beiden Modellschätzungen sind in Tabelle 12 (Erwerbseinkommen) und in Tabelle 13 (Erwerbswahrscheinlichkeit) im Anhang aufgeführt.

Konkret **erhöht sich der Anteil erwerbstätiger Haushalte²⁶ als Folge der Falllastreduktion um 0.7 Prozentpunkte** (95%-Konfidenzintervall von ± 0.6 Prozentpunkte). Bei einem durchschnittlichen Anteil an erwerbstätigen Haushalten unter den unterstützten Fällen von 20 Prozent ist dieser Effekt nicht unwesentlich. Weiterführende Analysen zeigen, dass der Effekt einer erhöhten Erwerbstätigkeit im Zuge der Falllastreduktion sich spezifisch bei Haushalten mit Kindern (Alleinerziehende und Paare mit Kindern) manifestiert, sowie bei bereits längerfristig unterstützten Fällen (Kategorien bisherige Unterstützungsdauer 3-4 Jahre sowie 5 und mehr Jahre). Letzterer empirischer Befund ist besonders aufschlussreich und liegt im Einklang mit den in den Gruppeninterviews gemachten Aussagen, wonach die Sozialarbeitenden als Folge der Falllastreduktion insbesondere auch bei älteren Fällen die Erwerbssituation vermehrt erneut überprüfen und bei aussichtsreicher Perspektive entsprechende Unterstützungsmassnahmen einleiten.

Während der Anteil erwerbstätiger Haushalte sich im Zuge der Falllastreduktion moderat erhöht, so **sinkt im Gegenzug das pro erwerbstätigen Haushalt durchschnittlich erzielte monatliche Einkommen marginal um -15.5 CHF** (wobei hier die statistische Unsicherheit mit einem 95%-Konfidenzintervall von ± 46.5 CHF in Relation zum Effekt beträchtlich ist). Dies bei einem monatlichen Einkommen der erwerbstätigen unterstützten Haushalte von durchschnittlichen rund 1'200 CHF über den gesamten Beobachtungszeitraum.

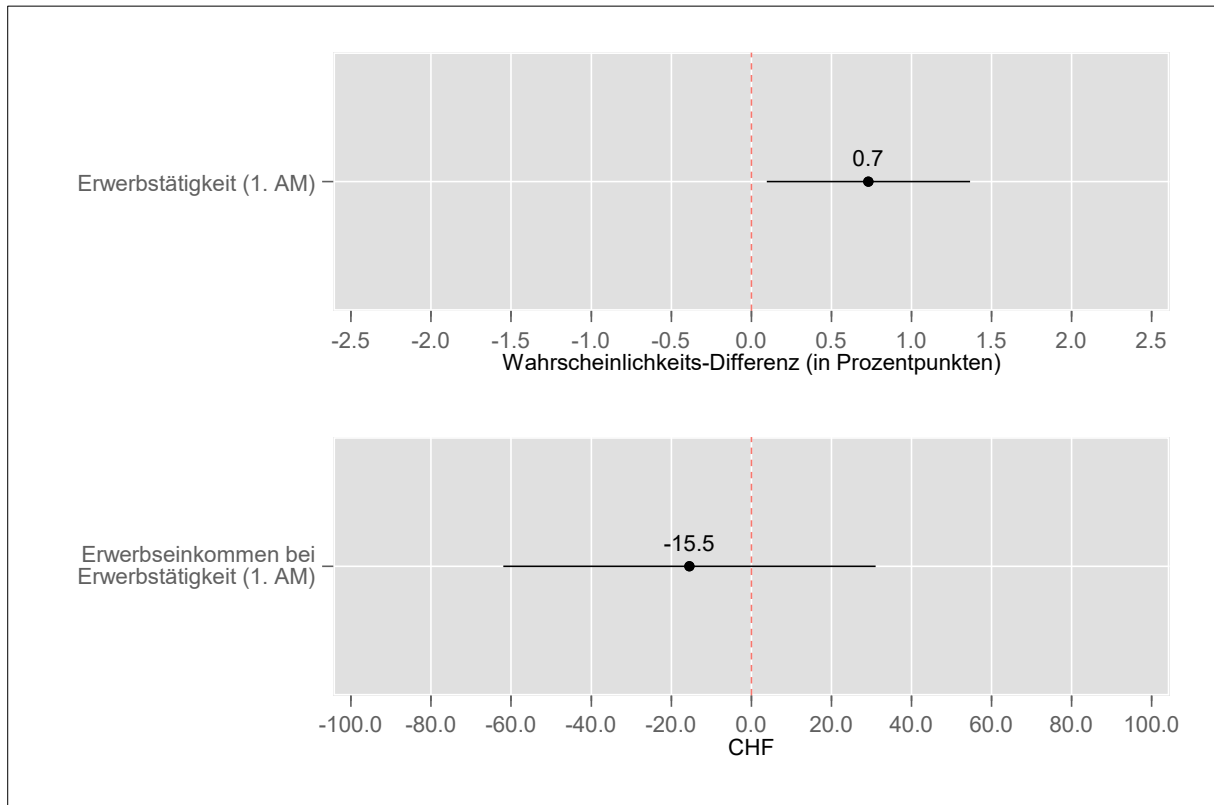
Diese beiden gegenläufigen Effekte einer erhöhten Erwerbswahrscheinlichkeit und eines (tendenziell) geringeren Erwerbseinkommen neutralisieren sich gegenseitig bezüglich der Auswirkung auf die

²⁶ Ein unterstützter Haushalt gilt als erwerbstätig, falls mindestens ein Haushaltsmitglied über ein Erwerbseinkommen im entsprechenden Monat verfügt. Dies auch aus Gründen der Datenverfügbarkeit – es stehen lediglich Informationen zum Erwerbseinkommen auf Haushaltsebene zur Verfügung. Diese Kennzahl ist deshalb nicht direkt vergleichbar mit jener, wie sie in der Schweizerischen Sozialhilfestatistik ausgewiesen wird. Letztere erfasst Erwerbstätigkeit für einen Stichmonat (in der Regel der Monat Dezember) und auf Ebene der unterstützten Personen.

5 Die Auswirkungen der Falllastsenkung

monatlichen Fallkosten.²⁷ Zur Einordnung dieses Ergebnisses ist jedoch, wie eingangs erwähnt, zu berücksichtigen, dass die finanziellen Auswirkungen auf die monatlichen Kosten der unterstützten Sozialhilfefälle bei der Erwerbstätigkeit nur die halbe Geschichte sind. Es werden so nämlich nur jene erwerbstätigen Haushalte berücksichtigt, die weiterhin unterstützt werden, nicht aber jene Haushalte, welche als Folge einer Erwerbstätigkeit abgelöst werden können. Erwerbstätigkeit ist jedoch ein zentraler Faktor zur Erklärung der erhöhten Ablösungsrate im Zuge der Falllastreduktion, wie unten im entsprechenden Abschnitt zur Ablösungsrate aufgezeigt wird.

Abbildung 15: Durchschnittlicher Effekt der Falllastreduktion auf die Erwerbstätigkeit und das monatliche Erwerbseinkommen der unterstützten Fälle



Lesehilfe: Der Anteil erwerbstätiger Haushalte an allen unterstützten Haushalten erhöht sich als Folge der reduzierten Falllast um 0.7 Prozentpunkte. Das Erwerbseinkommen der erwerbstätigen Haushalte sinkt geringfügig um durchschnittlich -15.5 CHF.

Bemerkungen: Average Marginal Effekt²⁸ bei der Erwerbstätigkeit, geschätzter Koeffizient beim Erwerbseinkommen. Beide Werte wurden geschätzt mittels Mehrebenen-Regressionsmodellen (mit Random Effects) im Rahmen der Interrupted Time Series Analysis (ITSA). Die waagrechte Linie markiert jeweils das 95%-Konfidenzintervall. Für weitere Informationen siehe Lauftext.

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS.

²⁷ Dies lässt sich auch direkt berechnen, indem nicht zweistufig vorgegangen wird: Ein auf gleiche Weise geschätztes Modell zur Berechnung des Effektes der Falllastreduktion auf das Erwerbseinkommen für alle - nicht nur die erwerbstätigen - unterstützten Haushalte ergibt eine vernachlässigbare Reduktion um durchschnittlich -1.6 CHF, ein «Null-Effekt».

²⁸ Da die geschätzten Koeffizienten des logistischen Mehrebenenmodells zur Berechnung der Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit nicht direkt interpretierbar sind, wurden jeweils sogenannte Average Marginal Effekt (AME) berechnet. Der Average Marginal Effekt (AME) ist die adjustierte Wahrscheinlichkeitsdifferenz. Diese ist im konkreten Fall hier als Unterschied in der Erwerbshäufigkeit von unterstützten Haushalten unter dem Regime mit reduzierter Falllast vs. unter dem Regime ohne Falllastreduktion zu interpretieren. Und zwar dann, wenn die beiden Gruppen hinsichtlich ihrer weiteren Eigenschaften identisch wären. Andernorts wird auch der Begriff der adjustierten Risikodifferenz für diesen durchschnittlichen Unterschied in der bedingten Wahrscheinlichkeit verwendet.

5.5 Der Effekt der Falllastsenkung auf die Dauer der Unterstützung (Ablösungsrate)

Wie beeinflusst die Reduktion der Fallbelastung die Dauer, für welche Klientinnen und Klienten auf Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen sind? Im Kern geht es bei dieser Frage darum, wie häufig es gelingt, einen Fall von der Sozialhilfe abzulösen. Im Folgenden wird deshalb der Effekt der Falllastreduktion auf die Ablösungsrate statistisch geschätzt. Ist dieser Effekt positiv, so bedeutet dies, dass als Folge der Falllastreduktion mehr Fälle innerhalb eines bestimmten Zeitraums abgeschlossen werden können als zuvor.

Methodisches Vorgehen bei der Analyse der Unterstützungsdauer

Wie in den vorhergehenden Analysen wird auch in den hier verwendeten statistischen Modellen auf andere (störende) Einflussgrößen, wie die sich im Zeitverlauf verändernde Zusammensetzung der unterstützten Fälle, die Kontextfaktoren und den langfristigen Trend, kontrolliert. Bei der **Analyse von Zeitdauern** – wie hier der Unterstützungsdauer der Sozialhilfefälle und, damit verbunden, der Ablösungsrate – gibt es zusätzlich eine Reihe methodischer Herausforderungen zu meistern, um zu verhindern, dass fehlerhafte Schlüsse gezogen werden. Erstens geht es nicht nur darum, ob ein Ereignis (wie hier die Ablösung von der Sozialhilfe) eintritt, sondern auch, wieviel Zeit (von der Fallaufnahme bis zur Ablösung) verstreicht. Zweitens sind auch jene Fälle korrekt zu berücksichtigen, bei denen bis zum Beobachtungsende keine Ablösung stattfand und unbekannt ist, wie lange sie noch unterstützt werden (sogenannte rechtszensierte Daten). Drittens gibt es Fälle, die schon vor der Beobachtungsphase eröffnet wurden. Bei diesen verfügen wir lediglich über Informationen während des Beobachtungszeitraums, nicht aber über die Zeit davor. Und auch Fälle aus dieser Zeit vor der Beobachtungsphase, die damals bereits abgeschlossen wurden, sind nicht verfügbar (Linkstrunkierung).

Werden diese methodischen Herausforderungen nicht angemessen berücksichtigt, führt dies zu verzerrten und irreführenden Ergebnissen. So sind beispielsweise deskriptive Kennzahlen wie die durchschnittliche Falldauer oder die Ablösungsquote, wie sie oft berechnet werden, höchst anfällig auf die Zusammensetzung der Fälle und die (im Zeitverlauf variierende) Anzahl an Zu- oder Abgängen.²⁹

Das geeignete statistische Verfahren, das mit diesen Herausforderungen angemessen umgehen kann, ist die **Ereigniszeitanalyse** («survival analysis») mittels einer Cox-Regression.³⁰ Mit der Cox-Regression kann der - um Störfaktoren bereinigte - Einfluss eines einzelnen Faktors auf die «Hazard»-Rate geschätzt werden. Die Hazard-Rate ist, vereinfacht ausgedrückt, das unmittelbare «Risiko» pro Zeiteinheit für den Eintritt eines bestimmten Ereignisses - im vorliegenden Fall einer Ablösung von der Sozialhilfe. Diese momentane Ablösungsrate ist allerdings nicht konstant, sie unterscheidet sich je nach

²⁹ Beispielsweise sinkt die mittlere Falldauer automatisch, wenn es als Folge einer Krise zu einem verstärkten Neuzugang an Sozialhilfefällen kommt. Auch die Ablösungsquote steigt in einer solchen Situation, da neue unterstützte Fälle generell eine höhere Ablösungswahrscheinlichkeit haben als Langzeitfälle. Fälschlicherweise könnte man dies als «Lichtblick» angesichts der steigenden Fallzahlen interpretieren. Tatsächlich sind dies jedoch lediglich statistische Artefakte, ohne dass sich substantiell wirklich etwas geändert hätte.

³⁰ Konkret wurde eine Cox-Regression mit Episoden-Splitting durchgeführt, was den Einbezug von zeitvarianten Kovariaten erlaubt. Es wurden jeweils cluster-robuste Standardfehler berechnet, welche die geklumpete Datenstruktur (mehrere Observationen pro Fall) berücksichtigen. Die der Cox-Regression modellinhärente Proportional-Hazard Annahme, dass die Effekte der verschiedenen Variablen auf die Ablösungsrate über die Zeit (Falldauer) jeweils konstant sind, wird in weiterführenden Analysen und im Rahmen der Sensitivitäts-Analysen mittels Zugabe von Interaktionen gelockert (vgl. Text unten).

Im Rahmen der durchgeführten Sensitivitätsanalysen wurden zudem alternativ neben dem semi-parametrischen Cox-Modell auch parametrische Überlebenszeitmodelle (Weibull-Modell, Log-Log-Modell) und Modelle für diskrete Zeit berechnet, die entsprechenden Ergebnisse weichen nicht substantiell von jenen des Cox-Modells ab.

Merkmale eines spezifischen Falles und vor allem sinkt sie mit zunehmender Unterstützungsdauer kontinuierlich. Die Cox-Regression umgeht die sich dadurch ergebenden Schwierigkeiten bei der Modellierung dadurch, dass sie den Effekt eines einzelnen Einflussfaktors in Form eines Verhältnisses, der **Hazard-Ratio**, schätzt. Der Hazard-Ratio ist der Faktor, mit welchem sich als Folge des Effektes eines einzelnen Einflussfaktors, wie hier der Falllastreduktion, die gegebene momentane Ablösungsrate verändert (und dies unter statistischer Kontrolle von störenden Einflussgrössen, wie hier etwa der Fallmerkmale): Ist der Hazard-Ratio kleiner als 1, so verringert sich die momentane Ablösungsrate und es werden weniger Fälle pro Monat abgelöst. Ist die Hazard-Ratio grösser als 1, so vergrössert sich die momentane Ablösungsrate und es werden mehr Fälle pro Monat abgelöst.

Als Folge der Falllastsenkung, so das Ergebnis der durchgeführten Ereigniszeitanalyse, **erhöht sich die momentane Ablösungsrate um 27 Prozent** (Hazard-Ratio von 1.27). Das 95%-Konfidenzintervall beträgt dabei ± 17 Prozentpunkte, wie in **Abbildung 16** in der ersten Zeile ersichtlich. Die detaillierten Ergebnisse dieser und der weiteren durchgeführten Überlebenszeitanalysen finden sich in **Tabelle 14** im Anhang. Die momentane Ablösungsrate ist dabei wie oben im Textkasten erwähnt variabel und unterscheidet sich je nach den spezifischen Eigenschaften eines Falles. Was dies genauer bedeutet, soll im Folgenden veranschaulicht werden. Als Anhaltspunkt lässt sich die durchschnittliche monatliche Ablösungsrate im Jahr 2019 heranziehen, die 2.3 Prozent betrug. Ohne Falllastreduktion, so lässt sich das Ergebnis der Cox-Regression approximativ übertragen, würde die Anzahl der pro Monat durchschnittlich abgelösten Fälle um rund einen Fünftel tiefer liegen, was für das Jahr 2019 einer Ablösungsrate von 1.8 Prozent entspricht (Herleitung: $2.3/1.27$). Konkret wurden in diesem Jahr pro Monat durchschnittlich 2'153 (für die Hochrechnung relevante) Fälle in der Langzeitberatung unterstützt und davon jeweils pro Monat durchschnittlich 50 Fälle abgelöst. Ohne Falllastreduktion wären es jeweils durchschnittlich 11 Ablösungen weniger gewesen (39 Fälle). Umgerechnet ergibt dies durchschnittlich rund 4 zusätzliche gelingende Ablösungen pro Vollzeitstellen der Sozialarbeitenden in der Langzeitberatung im Jahr 2019 als Folge der Falllastreduktion. Da ein abgelöster Fall nicht nur im aktuellen, sondern auch in zukünftigen Monaten nicht mehr von der Sozialhilfe unterstützt werden muss, ist das aus einer erhöhten Ablösungsrate resultierende Einsparungspotential beträchtlich, wie die in Abschnitt 6 unten durchgeführte Hochrechnung zeigen wird.

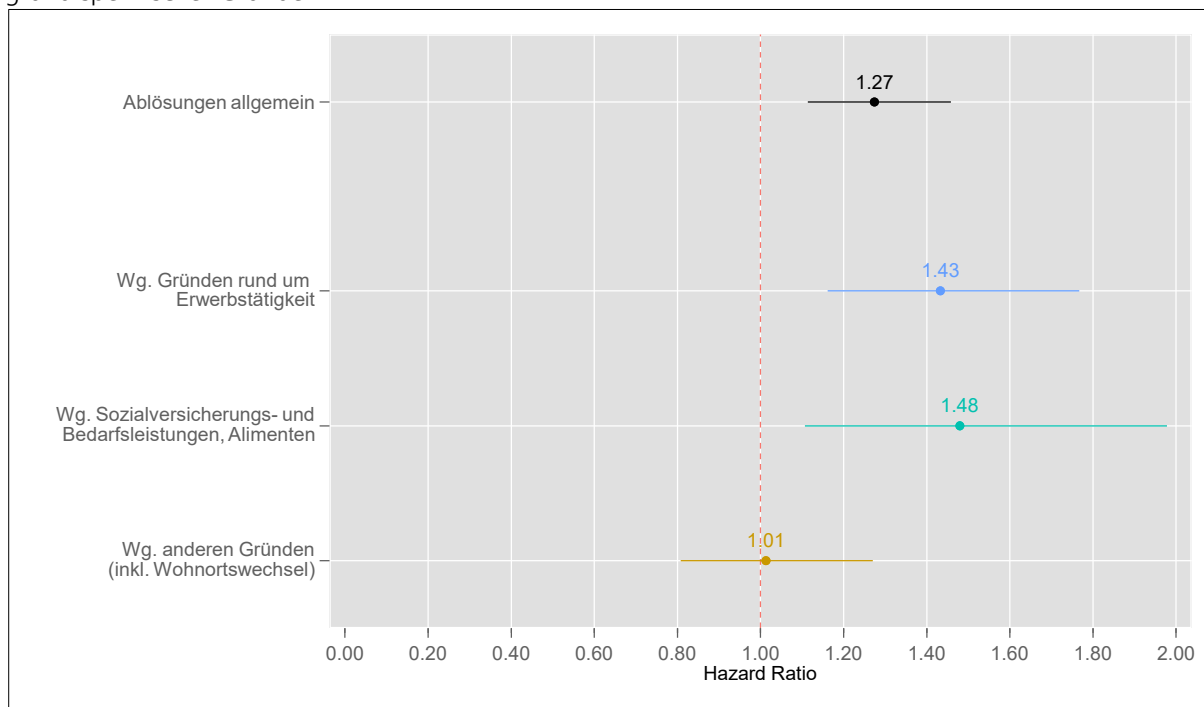
Besonders aufschlussreich ist neben der oben diskutierten Veränderung der allgemeinen Ablösungsrate als Folge der Falllastreduktion weiter auch die **Frage, wie sich die Ablösungswahrscheinlichkeit aufgrund einzelner Ablösungsgründe jeweils verändert**. Dadurch wird ersichtlich, welche spezifischen Faktoren hinter der erhöhten Ablösung stehen. Für diese Differenzierung nach den spezifischen Gründen, die zu einer Ablösung geführt haben, stehen die für die Schweizerische Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik bei einem Fallabschluss jeweils erfassten Ablösungsgründe zur Verfügung. Für diese wurden jeweils separate Ereigniszeitanalysen durchgeführt. Die entsprechenden Ergebnisse zum Effekt der Falllastreduktion finden sich ebenfalls in **Abbildung 16** (für die detaillierten Modellergebnisse siehe **Tabelle 14** im Anhang). Es zeigt sich, dass der beobachtete positive Effekt der Falllastreduktion auf die allgemeine Ablösungsrate sowohl **von Ablösungen im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit als auch von Ablösungen aufgrund der Entrichtung von der Sozialhilfe vorgelagerten Leistungen getrieben** ist – bei beiden Faktorbündeln zeigt sich jeweils ein substantieller Effekt in weitgehend gleicher Grössenordnung. Konkret fallen unter Gründe rund um die Erwerbstätigkeit die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, die Erhöhung des Beschäftigungsgrads sowie ein höheres Erwerbseinkommen aus anderen Gründen. Das zweite Faktorbündel umfasst neben Sozialversicherungs- und Bedarfsleistungen (wie IV und ALV-Leistungen sowie Stipendien) auch Alimentenzahlungen. Kein Effekt der Falllastsenkung zeigt sich hingegen auf die momentane Wahrscheinlichkeit einer Ablösung «aus anderen Gründen». Diese anderen Gründe sind

5 Die Auswirkungen der Falllastsenkung

namentlich Wohnortswechsel (Wegzug), aber auch Todesfälle, Existenzsicherung durch Eheschluss usw. – Gründe, welche durch die sozialarbeiterische Tätigkeit kaum beeinflussbar sind und bei welchen deshalb auch kein Effekt der Falllastreduktion zu erwarten ist.

Diese Ergebnisse decken sich mit den in den Gruppeninterviews gemachten Aussagen, wonach als Folge der geringeren Fallbelastung Bemühungen zur Abklärung von vorgelagerten Leistungen (namentlich Stipendien und Kinderalimente) sowie Massnahmen zur Verbesserung der Erwerbs- und Einkommenssituation verstärkt getroffen werden.

Abbildung 16: Effekt der Falllastreduktion auf die Ablösungsrate allgemein sowie auf die Ablösung aufgrund spezifischer Gründe



Lesehilfe: Die gegebene momentane Ablösungsrate erhöht sich mit der Falllastreduktion um +27 Prozent (Faktor 1.27). Die Ablösungsrate spezifisch wegen Gründen rund um die Erwerbstätigkeit erhöht sich mit der Falllastreduktion um +43 Prozent (Faktor 1.43).

Bemerkungen: Ausgewiesen werden die exponenzierten Koeffizienten (= Hazard-Ratios) der Cox-Regressionen zur Ereigniszeitanalyse (Variante mit Episodensplitting zum Einbezug von zeitvarianten Kovariaten). Interpretation der Hazard-Ratios: < 1: Hazard, d.h. die momentane Ablösungsrate, verringert sich als Folge des Effektes. > 1: Hazard, d.h. die momentane Ablösungsrate, erhöht sich als Folge des Effektes. Die waagrechte Linie markiert jeweils das 95%-Konfidenzintervall. Für weitere Informationen siehe Lauftext. Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS.

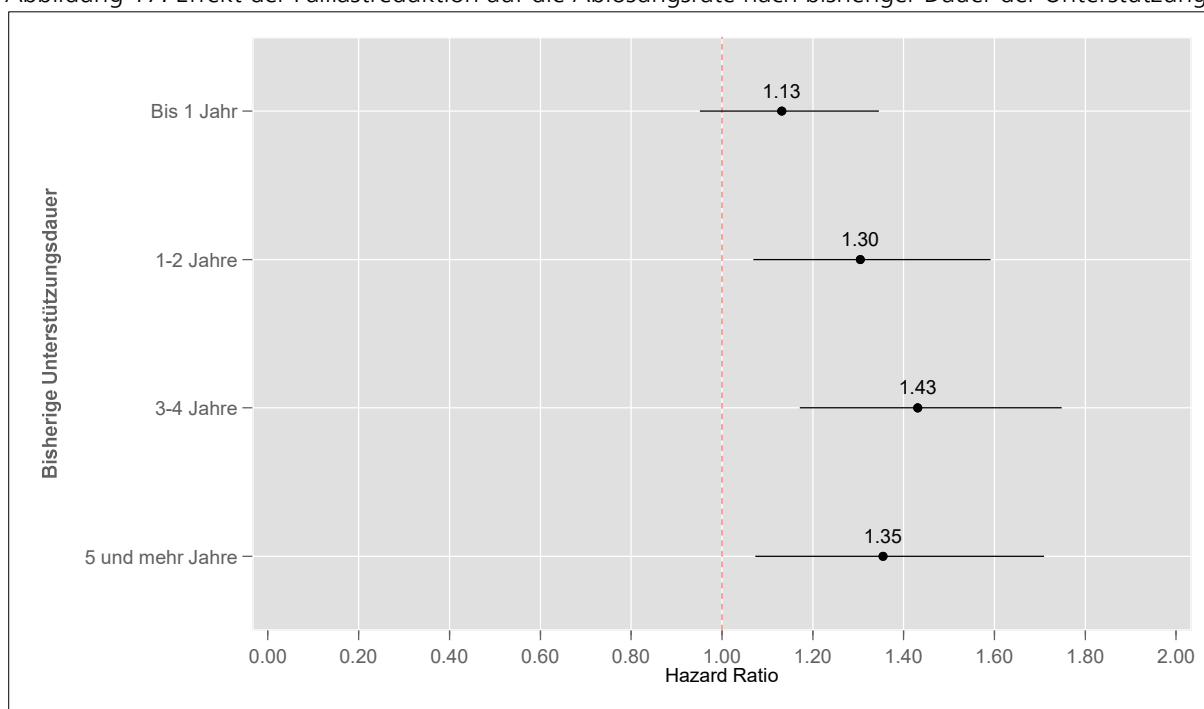
Die für die Schätzung der Cox-Regression Überlebenszeitanalyse notwendige Proportional-Hazard Annahme, dass die Effekte der verschiedenen Variablen auf die Ablösungsrate über die Zeit (Falldauer) jeweils konstant sind, ist aus pragmatischen Gründen gerechtfertigt. Im Rahmen von Sensitivitätsanalysen kann diese Annahme jedoch gelockert werden.³¹ Dies dient nicht nur dem Zweck, die Robustheit der Analysen zu prüfen, sondern ermöglicht auch weitere substantielle Erkenntnisse. So lässt sich auch der variierende Effekt der Falllastreduktion auf die Ablösungsrate aufzeigen, je nachdem wie lange ein Fall bereits unterstützt wird (**Abbildung 17**). Die Unterschiede zwischen den einzelnen Unterstützungsdauer-Kategorien sind vergleichsweise gering und die statistische Unsicherheit in Relation dazu beträchtlich, weshalb

³¹ Zur Lockerung der Proportional-Hazard-Annahme wurde in Erweiterung zum Standardmodell die Cox-Regression mit Interaktionen der Variablen «Intervention Falllastsenkung», Typ der Unterstützungseinheit, Alter und Aufenthaltsstatus mit jeweils der kategorialen Variablen Unterstützungsdauer ergänzt.

5 Die Auswirkungen der Falllastsenkung

die Ergebnisse zurückhaltend zu interpretieren sind.³² Zum einen zeigt sich, dass ein positiver Effekt der Falllastsenkung auf die momentane Ablösungsrate über alle Kategorien hinweg beobachtbar ist, sich also nicht nur auf eine bestimmte Unterstützungsdauer beschränkt. Zum anderen, dass **der Effekt mit zunehmender Falldauer tendenziell zunimmt** und sein Maximum bei Fällen mit einer Falldauer von 3-4 Jahren erreicht.³³ Dies legt nahe, dass als Folge der verstärkt möglichen Bemühungen der Sozialarbeitenden im Zuge der Falllastreduktion insbesondere auch bereits länger unterstützte Fälle vermehrt abgelöst werden können. Vor dem Hintergrund, dass gerade Langzeitfälle als besondere Herausforderung in der Sozialarbeit gesehen werden (u.a. Beyeler et al. 2020), ist dies ein besonders beachtenswerter Befund.

Abbildung 17: Effekt der Falllastreduktion auf die Ablösungsrate nach bisheriger Dauer der Unterstützung



Lesehilfe: Die gegebene momentane Ablösungsrate bei Haushalten mit einer bisherigen Unterstützungsdauer zwischen 3-4 Jahren erhöht sich mit der Falllastreduktion um +43 Prozent (Faktor 1.43).

Bemerkungen: Ausgewiesen werden die berechneten Effekte für die einzelnen Falldauer-Kategorien (= Hazard Ratios) basierend auf einer erweiterten Cox-Regression, bei welcher die Proportional-Hazard Annahme mittels Zugabe von Interaktionseffekten ins Schätzmodell gelockert wird. Die waagrechte Linie markiert jeweils das 95%-Konfidenzintervall. Für weitere Informationen siehe Lauftext.

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS.

³² Andererseits sind diese geringen und statistisch nicht signifikanten Differenzen wiederum ein Indiz dafür, dass die im Standardmodell getroffene Proportional-Hazard Annahme durchaus angemessen ist.

³³ Zu beachten ist, dass es sich beim Effekt um die Hazard Ratio handelt, also die relative – nicht die absolute – Veränderung der momentanen Ablösungsrate (Hazard). Die momentane Ablösungsrate sinkt mit zunehmender Falldauer tendenziell immer stärker (konkret sinkt die Wahrscheinlichkeit einer Ablösung von der Sozialhilfe mit zunehmender Unterstützungsdauer)

5.6 Zwischenfazit zur Wirkungsanalyse

Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse zeigen, dass die Senkung der Fallbelastung für die Sozialarbeitenden der Langzeitberatung sowohl eine wesentliche Reduktion der monatlichen Kosten pro unterstützter Fall als auch häufigere Ablösungen von Klientinnen und Klienten aus der Sozialhilfe zur Folge haben.

Der substantielle kostensenkende Effekt auf die monatlichen Fallkosten als Ganzes (Nettobedarf) in Höhe von durchschnittlich 75.5 CHF wird erhärtet und zugleich konkretisiert durch die Feinanalysen der einzelnen Ausgaben- und Einnahmeposten. Bei diesen zeigt sich ein systematisches Muster von überwiegend kostensenkenden Effekten der Falllastreduktion, die teils eher moderat, teils stärker ausfallen. Mehreinnahmen ergeben sich namentlich in Form von Stipendien. Die Ausgaben fallen im Durchschnitt geringer aus für das Wohnen und die Programme der beruflichen und sozialen Integration. Weniger deutlich und mit einer beträchtlichen statistischen Unsicherheit behaftet sind die Befunde für die Kinderalimente (geringfügige Mehreinnahmen als Folge der Falllastreduktion) und die Leistungen der Arbeitslosenversicherung (geringfügige Mindereinnahmen).

Die Falllastreduktion führt wie gezeigt zu einer moderaten Erhöhung des Anteils der unterstützten Haushalte mit einer Erwerbstätigkeit (0.7 Prozentpunkte). Hingegen sinkt das durchschnittliche Erwerbseinkommen der erwerbstätigen Haushalte marginal um -15.5 CHF, wobei dieser Befund mit einer beträchtlichen statistischen Unsicherheit behaftet ist. Die beiden gegenläufigen Effekte (Erhöhung des Anteils erwerbstätiger Haushalte, Reduktion des von diesen erzielten durchschnittlichen Erwerbseinkommens) neutralisieren sich dabei gegenseitig und gemeinsam ist ihr Einfluss auf die durchschnittlichen Fallkosten pro Monat neutral. Neben den unmittelbar anfallenden Auswirkungen auf die monatlichen Fallkosten sind für eine umfassende Gesamtsicht namentlich bei den Stipendien und der Erwerbstätigkeit jedoch auch deren mittel- und längerfristigen positiven Folgen wie eine verbesserte Ablösungsperspektive und die berufliche Integration mit zu berücksichtigen.

Die bestehende Ablösungsrate der Sozialhilfefälle der Langzeitberatung erhöht sich als Folge der Falllastreduktion um 27 Prozent. Vertiefende Analysen differenziert nach den ausschlaggebenden Gründen für die Ablösung zeigen, dass die treibenden Faktoren der erhöhten Ablösungsrate einerseits Gründe im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit sind, wie die Aufnahme einer Beschäftigung und die Erhöhung des Arbeitspensums. Andererseits führt auch die Entrichtung von vorgelagerten Leistungen, unter anderem Stipendien und Alimentezahlungen, im Zuge der Falllastreduktion vermehrt zu Ablösungen.

Die im Rahmen der Wirkungsanalyse festgestellten Effekte und spezifischen Wege, über welche sich die kostensenkenden Auswirkungen der Falllastreduktion entfalten, stehen grundsätzlich im Einklang mit den Aussagen der Sozialarbeitenden in den durchgeführten Interviews zu den vorhandenen sozialarbeiterischen Handlungsspielräumen und dazu, wie die nach der Falllastsenkung zusätzlich verfügbaren zeitlichen Ressourcen eingesetzt werden.

6 Bilanz der Einsparungen und Mehrausgaben der Falllastsenkung

Wie hoch fällt der Nutzen der Falllastsenkung für die Sozialen Dienste der Stadt Winterthur gesamthaft aus? Zur Beantwortung dieser Frage sind die berechneten Auswirkungen der Falllastsenkung bezüglich Nettobedarf und Ablösungsrate (vgl. Abschnitt 5) für einen definierten Zeitraum zu bestimmen und den angefallenen Mehrkosten für die aufgewendeten zusätzlichen Personalressourcen gegenüberzustellen. Diese finanzielle Bilanz erstellen wir für den Zeitraum des Kalenderjahres 2019.³⁴ Es ist dies das erste Jahr, in welchem die Wirkung der Falllastsenkung vollständig zur Geltung kam, da der sukzessive Personalaus- bau ab Frühjahr 2018 erfolgte und die angestrebte Falllast ab September 2018 annähernd erreicht wurde.

Das grundsätzliche Vorgehen bei der Hochrechnung ist wie folgt: Wir vergleichen die tatsächlich angefal- lenen Nettoausgaben für die Langzeitberatung des Jahres 2019 unter reduzierter Falllast mit den theore- tisch angefallenen Nettoausgaben für ein hypothetisches («kontrafaktisches») Jahr 2019 mit höherer Fall- last. So kann aufgezeigt werden, um wieviel höher die Kosten für das Jahr 2019 ausgefallen wären, wenn die Falllast nicht reduziert worden wäre. In anderen Worten: wieviel als Folge des Projektes «Falllast 75» im Jahr 2019 eingespart werden konnte.³⁵ Im Folgenden werden die einzelnen Schritte der Hochrechnung der Reihe nach dargelegt: Die Berechnung der finanziellen Minderausgaben als Folge (1) der tieferen durchschnittlichen Fallkosten und (2) der erhöhten Ablösungsrate der unterstützten Fälle, und schliesslich (3) die Kosten des personellen Mehraufwands zur Umsetzung der Falllastsenkung.

(1) Finanzielle Auswirkungen der tieferen durchschnittlichen Fallkosten

Wie die Wirkungsanalyse in Abschnitt 5 aufzeigte, sinken als Folge der Falllastsenkung die monatlichen Fallkosten (Nettobedarf) um durchschnittlich -75.50 CHF, was einer Reduktion um -3.6 Prozent entspricht. Bei 25'838 Fallmonaten (vgl. Textkasten), welche im Jahr 2019 anfielen, resultieren daraus für die Sozialen Dienste der Stadt Winterthur finanzielle **Einsparungen von 2.0 Mio. CHF**.

«Fallmonate» als Grundlage zur Berechnung der finanziellen Folgen

Ein beträchtlicher Teil der für die Hochrechnung für das Jahr 2019 berücksichtigten Fälle wird nicht das ganze Kalenderjahr (12 Monate) über unterstützt. Dies ist der Fall, wenn Klient/innen erst im Laufe des Jahres neu unterstützt werden, Klient/innen vor Jahresende wieder abgelöst werden, oder eine Kombination aus beidem. Aus diesem Grund ist die Zahl der unterstützten Fälle eines Jahres für Kostenberechnungen nur bedingt geeignet. Präzisere Berechnungen ermöglicht die Anzahl der «Fall- monate» eines Jahres, d.h. die Anzahl laufender Dossiers pro Monat, aufsummiert über alle 12 Mo- nate. Im Jahr 2019 fielen konkret 25'838 Fallmonate in der Langzeitberatung an, bei insgesamt etwas über 2'700 unterstützten Fällen. Die Anzahl der Fallmonate entspricht gleichzeitig der Anzahl der mo- natlichen Nettobedarfs-Zahlungen, welche über das ganze Jahr entrichtet wurden.

³⁴ Grundsätzlich ist eine Hochrechnung auch für ein anderes Jahr oder einen anderen Zeitraum möglich. Das Jahr 2019 hat den Vor- teil, dass es – anders als 2020 mit der Covid-Pandemie – nicht von einem ausserordentlichen Einzelereignis geprägt war und somit die Ergebnisse stärker exemplarischen Charakter auch für zukünftige Jahre unter regulären Bedingungen haben. Zudem sind für 2019 bereits alle benötigten Daten und Informationen verfügbar und konsolidiert.

³⁵ Es ist zu beachten, dass die so berechneten Einsparungen gegenüber dem kontrafaktischen Szenario für 2019 anfallen, und nicht gegenüber dem Vorjahr 2018. Ein simpler Vergleich der Nettoausgaben mit dem Vorjahr ist aus mehreren Gründen nicht statthaft. Zum einen haben wir zeitliche Entwicklungen (Trends) bei den Einnahmen und Ausgaben, der Ablösungsrate sowie den Fallzahlen zu berücksichtigen. Zum anderen verändert sich auch die Zusammensetzung und die Eigenschaften der Fälle von Jahr zu Jahr. All dies wurde in den Wirkungsanalysen mitberücksichtigt.

(2) Finanzielle Auswirkungen der erhöhten Ablösungsrate

Die Falllastreduktion, so das zweite grundlegende Ergebnis der Wirkungsanalyse in Abschnitt 5, führt zu einer um 27 Prozent erhöhten monatlichen Ablösungsrate. Was dies konkret für das Jahr 2019 bezüglich der Anzahl zusätzlich abgelöster Fälle bedeutet, wurde bereits dort veranschaulicht. Im Folgenden sollen nun die Auswirkungen auf die Anzahl Fallmonate im Jahr 2019 betrachtet werden, um darauf basierend die finanziellen Folgen der erhöhten Ablösungsrate zu berechnen.

Die Berechnung der eingesparten Fallmonate als Folge der erhöhten Ablösungsrate erfolgt mithilfe einer Simulation. Dazu wurde die monatliche Ablösungsrate im Jahr 2019, welche bei 2.3 Prozent lag, als im Jahresverlauf konstant angenommen. Im kontrafaktischen Szenario ohne Falllastreduktion läge die Ablösungsrate um den Faktor 1.27 tiefer und damit bei 1.8 Prozent. Die Effekte der erhöhten Ablösungsrate kumulieren sich im Zeitverlauf insofern, als die bereits in früheren Monaten ab Falllastreduktion zusätzlich abgeschlossenen Fälle auch in den Folgemonaten nicht mehr unterstützt werden müssen und so weitere Einsparungen zur Folge haben.³⁶ Die konkreten Auswirkungen für einen bestimmten Zeitraum hängen zusätzlich auch von der Anzahl der monatlich neu eröffneten Fälle ab, da diese die zeitliche Entfaltung des Effekts beeinflussen. Hierfür wurde die Anzahl durchschnittlicher monatlicher Neuzugänge des Jahres 2019 verwendet (und ebenfalls als im Jahresverlauf konstant angenommen).

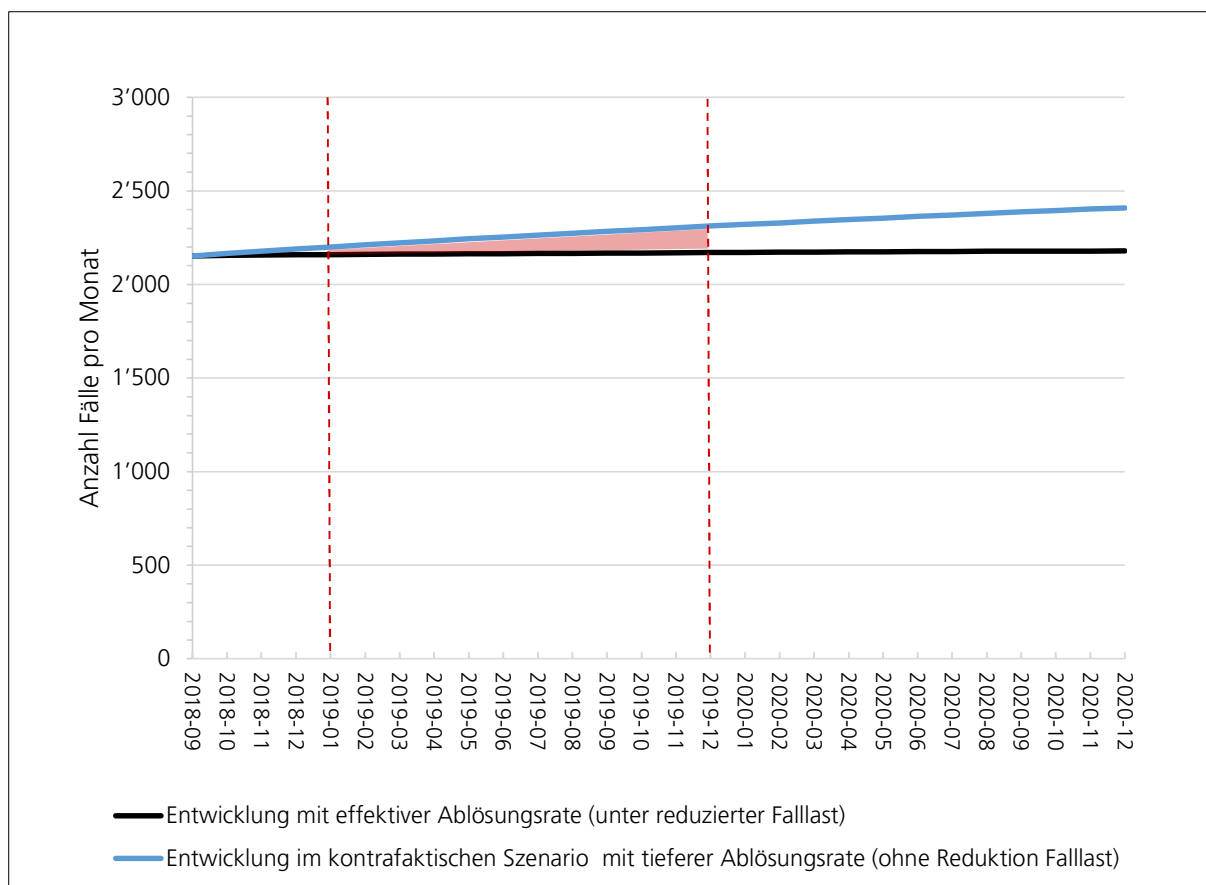
Basierend auf diesen Grundlagen wurde im Rahmen der Simulation die Anzahl Fallmonate berechnet, die als Folge der durch die Falllastreduktion erhöhten Ablösungsrate für das Jahr 2019 eingespart werden konnten. **Abbildung 18** zeigt die Entwicklung der Anzahl der pro Monat unterstützten Fälle mit der effektiven Ablösungsrate unter reduzierter Falllast (schwarze Linie) gegenüber dem kontrafaktischen Szenario einer tieferen Ablösungsrate ohne Falllastreduktion (blaue Linie). Die entsprechenden detaillierten Zahlen finden sich in **Tabelle 7**. Kumuliert ergibt sich zwischen den beiden Szenarien über das ganze Jahr 2019 eine Differenz von 1'112 Fallmonaten (hellrote Fläche), die als Folge der erhöhten Ablösungsrate für diesen Zeitraum eingespart werden konnten, was einer Reduktion um -4.5 Prozent entspricht. Multipliziert man diese eingesparten Fallmonate mit dem durchschnittlichen monatlichen Nettobedarf,³⁷ so resultieren daraus **Minderausgaben von 2.3 Mio. CHF**.

Die Differenz bei der Anzahl der pro Monat unterstützten Fälle zwischen den beiden Szenarien nimmt auch über den für die Hochrechnung verwendeten Zeitraum 2019 hinaus weiter zu, wie in **Abbildung 18** ersichtlich ist. Die um den Faktor 1.27 erhöhte Ablösungsrate hätte gemäss dieser Simulation langfristig eine um rund 20 Prozent tiefere Fallzahl zur Folge gegenüber dem Szenario ohne Falllastreduktion. Diese maximale Entfaltung des Effektes der erhöhten Ablösungsrate würde jedoch erst nach mehreren Jahren erreicht und ist mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet. Insbesondere ist nicht auszuschliessen, dass die erhöhte Ablösungsrate in der beobachteten Phase der reduzierten Falllast teilweise auf sogenannte «low hanging fruits» zurückzuführen ist. Gemeint sind damit Fälle, die sich mit relativ geringem Zusatzaufwand ablösen lassen. Sind diese relativ einfach abzulösenden Fälle einmal «abgearbeitet», so könnte die Ablösungsrate tendenziell wieder sinken. Wir verzichten deshalb bewusst darauf, den langfristigen maximalen

³⁶ Für die Simulation wurde als Beginn der Falllastreduktion September 2018 angenommen - der Zeitpunkt, an welchem die Falllastreduktion vollständig erreicht war (vgl. Tabelle 7). Die bereits früher mit Beginn des Personalausbaus ab anfangs 2018 einsetzende graduelle Falllastreduktion wird somit nicht berücksichtigt, was zu einer tendenziell tieferen (konservativeren) Schätzung der eingesparten Fallmonate für das Jahr 2019 führt.

³⁷ Zur korrekten Berechnung der Einsparungen kommt dabei jener Nettobedarf zur Anwendung, wie er im Szenario ohne Falllastsenkung ausfallen würde (um 75.5 CHF höher als der tatsächliche durchschnittliche Nettobedarf 2019).

Abbildung 18: Simulation der Entwicklung der Anzahl unterstützter Fälle pro Monat (Fallmonate) unter reduzierter Falllast vs. ohne Falllastreduktion im Jahr 2019



Bemerkungen: Die rot gestrichelten Linien markieren Anfang und Ende des Zeitraums Januar bis Dezember 2019, innerhalb dessen die für das Jahr 2019 eingesparten Fallmonate anfallen (aufsummierte Differenz bei den pro Monat unterstützten Fällen, hellrote Fläche). Berechnungen und Darstellung BASS, Datengrundlage: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur.

Tabelle 7: Simulation der Entwicklung der Anzahl unterstützter Fälle pro Monat (Fallmonate) unter reduzierter Falllast vs. ohne Falllastreduktion im Jahr 2019

Zeitraum	Entwicklung mit effektiver Ablösungsrate (unter reduzierter Falllast)	Entwicklung im kontrafaktischen Szenario mit tieferer Ablösungsrate (ohne Reduktion Falllast)	Differenz Fälle im jeweiligen Monat (Fallmonate)
Sept. 2018	2'153	2'153	0
Okt. 2018	2'156	2'166	-10
Nov. 2018	2'157	2'177	-21
Dez. 2018	2'158	2'189	-31
Jan. 2019	2'159	2'200	-41
Feb. 2019	2'160	2'211	-51
Mar. 2019	2'161	2'222	-61
Apr. 2019	2'162	2'233	-70
Mai 2019	2'164	2'243	-80
Jun. 2019	2'165	2'254	-89
Jul. 2019	2'166	2'264	-98
Aug. 2019	2'167	2'274	-107
Sept. 2019	2'168	2'283	-116
Okt. 2019	2'169	2'293	-124
Nov. 2019	2'169	2'302	-133
Dez. 2019	2'170	2'312	-141
Total Differenz Fallmonate 2019			-1'112

Berechnungen BASS, Datengrundlage: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur.

Effekt in unserer Hochrechnung zu verwenden. Es ist aber davon auszugehen, dass die aus der erhöhten Ablösungsrate resultierenden Einsparungen in späteren Jahren tendenziell noch zunehmen, wenn auch weniger stark als dies bei der vollständigen Entfaltung des maximalen Effekts der Fall wäre. Dies gilt unter der Annahme, dass sich ansonsten nichts verändert. Nicht berücksichtigt ist etwa der Einfluss ausserordentlicher Ereignisse, wie die (erst nach dem Beobachtungszeitraum ausgebrochene) COVID-19-Pandemie, oder unbekannte neue zukünftige Trends und Entwicklungen (vgl. auch die Ausführungen im Fazit).

(3) Personeller Mehraufwand zur Reduktion der Fallbelastung

Um die mittlere Falllast vom Ausgangsniveau von über 120 Fällen auf die reduzierte Fallbelastung von rund 79 Fällen pro Vollzeitäquivalent³⁸ zu senken, waren im Jahr 2019 gegenüber dem kontrafaktischen Szenario mit unverändert hoher Falllast zusätzlich 10.3 Vollzeitstellen nötig. Dies entspricht einem personellen Mehrbedarf von Sozialarbeitenden in der Langzeitberatung von 51.7 Prozent.³⁹

Bei diesem ausgewiesenen Mehrbedarf ist ein weiterer Spareffekt der Falllastsenkung bereits mitberücksichtigt: Ein Teil des theoretisch benötigten Personalmehraufwands kann nämlich wieder eingespart werden, da als Folge der Falllastreduktion Fälle häufiger abgeschlossen werden können und so der Betreuungsaufwand für die verbleibenden Fälle sinkt. Konkret hat die aus der erhöhten Ablösungsrate resultierende um -4.5% tiefere Anzahl an Fallmonaten zur Folge, dass der personelle Mehrbedarf gegenüber dem kontrafaktischen Szenario mit unverändert hoher Falllast um rund eine Vollzeitstelle weniger differiert.

Pro Vollzeitäquivalent wird in der Stadt Winterthur gemäss Angaben des Controlling mit durchschnittlichen jährlichen Kosten von 152'000 CHF kalkuliert (darin enthalten sind die direkten Lohn- sowie Arbeitsplatzkosten). Der im Jahr 2019 zur Senkung der Falllast benötigte **Aufwand für den zusätzlichen Personalausbau beläuft sich damit auf 1.6 Mio. CHF.**

Berechnungsgrundlagen für die Hochrechnung

Als Berechnungsgrundlage für die Hochrechnung dienen dieselben Grundgesamtheiten, Definitionen und Daten, wie sie in den statistischen Analysen oben verwendet wurden. Dies gewährleistet auch die Konsistenz zwischen der Wirkungsanalyse und der Hochrechnung der finanziellen Nettokosten für das Jahr 2019. Die einzelnen verwendeten Ausgangswerte können deshalb aber von jenen Zahlen abweichen, wie sie im Budget der Stadt Winterthur ausgewiesen und in der Buchhaltung der Sozialen Dienste erfasst sind. So ist etwa die Gesamtheit der für diese Studie berücksichtigten Fälle beschränkt auf die Fälle der Langzeitberatung - Fälle der zentralen Anlaufstelle (ZAS), der kaufmännischen Fallführung und Fälle aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich sind nicht berücksichtigt. Ebenfalls nicht mitberücksichtigt werden zudem Fälle von Klienten in Heimen oder mit anderweitigem stationärem Aufenthalt. Weiter werden bei den Kosten beispielsweise die Prämien der Grundversicherung bei den

³⁸ Tatsächlich wurde die ursprünglich angestrebte Falllast 75 nicht vollständig erreicht. Wir verwenden für die Hochrechnung die empirisch ermittelte durchschnittliche Falllast, wie sie in der Phase der reduzierten Falllast tatsächlich bestand. Die ermittelten Effekte der Wirkungsanalyse beruhen ebenfalls darauf.

³⁹ Das häufigste Arbeitspensum der in der Langzeitberatung tätigen Sozialarbeitenden ist 80%, die 10.3 Vollzeitstellen entsprechen somit rund 13 Neuanstellungen.

Dieser personelle Mehrbedarf fällt wie erwähnt gegenüber dem hypothetischen Szenario für das Jahr 2019 mit unverändert hoher Falllast an. Er ist von der Grössenordnung zwar nahe beim real stattgefundenen Personalausbau ab Beginn der Falllastsenkung im Frühling 2018 (vgl. Abschnitt 2.2.1), darf mit diesem aber nicht gleichgesetzt werden, da letzterer zeitliche Trends und Entwicklungen bei z.B. Fallzahl und -zusammensetzung nicht berücksichtigt.

Ausgaben wie auch die individuelle Prämienverbilligung bei den Einnahmen konsequent nicht berücksichtigt.⁴⁰ Ebenfalls nicht berücksichtigt werden Rückerstattungen durch den Kanton, da die Frage, welche politische Ebene letztlich für die angefallenen Kosten in der Sozialhilfe aufkommt, für die Wirkungsanalysen sekundär ist.⁴¹

Gesamthafte Einsparungen netto für das Jahr 2019

Verrechnet man alle aus der Falllastsenkung resultierenden Minderausgaben – aufgrund den tieferen durchschnittlichen Fallkosten und der erhöhten Ablösungsrate – mit dem angefallenen personellen Mehraufwand, so ergeben sich für das Jahr 2019 gesamthafte **Einsparungen von netto 2.7 Mio. CHF**. In **Tabelle 8** sind die einzelnen Teilschritte der Hochrechnung nochmals übersichtlich aufgeführt und werden die Zwischenergebnisse zum Gesamtergebnis aufsummiert. Bezogen auf die Nettokosten der Stadt Winterthur für die Sozialhilfe (Transferleistungen und Verwaltungsaufwand)⁴² führten diese Einsparungen dazu, dass diese Nettokosten im Jahr 2019 mit insgesamt 74.5 Mio. CHF um -3.5 Prozent tiefer sind, als sie ohne Falllastsenkung ausgefallen wären.

Tabelle 8: Finanzielle Auswirkungen der Falllastreduktion für das Jahr 2019, Langzeitberatung Soziale Dienste Stadt Winterthur

	Effekt	in %	Einsparungen (in CHF)
Tiefere monatliche Fallkosten			
Ø Reduktion der mtl. Fallkosten pro Fall (Nettobedarf)	-75.50 CHF	-3.6%	
Resultierende Minderausgaben 2019 (25'838 Fallmonaten von rund 2'700 unterstützten Fällen)			2.0 Mio.
Erhöhte Ablösungsrate			
Effekt der Falllastreduktion auf die Ablösungswahrscheinlichkeit	1.27 Hazard-Ratio	-	
Resultierende Reduktion der Anzahl Fallmonate 2019	-1'112 Fall-Mt.	-4.5%	
Resultierende Minderausgaben 2019 (reduzierte Anzahl Fallmonate x Ø mtl. Nettobedarf)			2.3 Mio.
Minderausgaben total			4.3 Mio.
Mehraufwand Personal			
Anzahl benötigte zusätzliche Vollzeitäquivalente (VZÄ) 2019 (Sozialarbeitende Langzeitberatung)	+10.3 VZÄ	+51.7%	
Resultierende Mehrkosten Personal 2019 (Anzahl VZÄ x Kosten VZÄ-Stelle)			-1.6 Mio.
Mehrausgaben total			-1.6 Mio.
Einsparungen netto Jahr 2019			2.7 Mio.
Gegenüber dem kontrafaktischen Szenario ohne Falllastreduktion			

Berechnungen BASS, Datengrundlage: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur.

⁴⁰ Wir behandeln rückerstattete Prämien der Grundversicherung als durchlaufende Ausgaben analog der Sozialhilfestatistik des BFS.

⁴¹ Weiter sind Anfang und Ende eines Unterstützungsfalls - und damit auch die Dauer eines Falles - bei den hier vorgenommenen Analysen aufgrund des Fokus auf die finanziellen Zahlungen (und im Einklang mit der Sozialhilfestatistik des BFS) durch die Erst- und Letztzahlung gegeben, während sie im Controlling der Stadt Winterthur durch die formale Fallaufnahme und den -abschluss bestimmt werden. Die von uns berechnete Falldauer fällt deshalb tendenziell leicht kürzer aus.

⁴² Quelle: Stadt Winterthur, Rechnung 2019, Teil B, S. 267 (Nettoausgaben gem. SHG, Transferleistungen ohne gemischte Heimplatzierungen und AHV-NE) und S. 254 (Nettoausgaben Sozialberatung, Verwaltungsaufwand abzügl. kant. Kostenersatz). Die Nettokosten für die Sozialhilfe umfassen die Kosten für alle Beziehenden, nicht nur jener Fälle, die von der Langzeitberatung betreut werden.

Statistische Berechnungen sind unausweichlich immer mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Eine wesentliche Quelle dieser Unsicherheit sind zufällige Schwankungen, welche die monatlichen Fallkosten oder die Ablösungsrate beeinflussen. Das oben ausgewiesene Ergebnis zu den Einsparungen netto ist angesichts dieser Unsicherheit als beste Schätzung zu betrachten. Ergänzend dazu kann basierend auf der statistischen Unschärfe der in der Wirkungsanalyse geschätzten Effekte eine untere und obere Bandbreite der resultierenden Einsparungen berechnet werden.⁴³ Diese Bandbreiten vermitteln, wie sich die in den Wirkungsanalysen jeweils ausgewiesene statistische Unsicherheit auf die resultierenden Einsparungen gemäss Hochrechnung auswirken. Interpretieren lassen sich diese untere und obere Bandbreite jeweils als **pessimistisches**, respektive **optimistisches Szenario** der resultierenden Einsparungen (vgl. **Tabelle 9**). Die berechnete untere Bandbreite liegt bei Einsparungen in Höhe von 1.2 Mio. CHF und ist damit immer noch deutlich im positiven Bereich - die Minderausgaben übersteigen die Mehrausgaben auch im pessimistischen Szenario. Die obere Bandbreite, das optimistische Szenario, liegt bei Einsparungen von 4.2 Mio. CHF.

Neben dem absoluten Betrag der Einsparungen ist auch der **«return on investment»** (ROI) des Ausbaus der Personalressourcen zur Falllastsenkung eine aufschlussreiche Kennzahl. Der ROI ist ein Mass der Profitabilität einer getätigten Massnahme oder Investition. Für das Jahr 2019 beträgt der ROI 174 Prozent, d.h. für jeden eingesetzten Franken für die Falllastsenkung resultierte 2019 ein «Gewinn» von 1.74 CHF.⁴⁴ In **Tabelle 9** ist der «return on investment» auch zusätzlich für das pessimistische und optimistische Szenario (obere und untere Bandbreite) ausgewiesen.⁴⁵

Tabelle 9: Bandbreitenschätzung der finanziellen Auswirkungen der Falllastreduktion für das Jahr 2019 und «return on investment»

	Betrag absolut (in CHF)	Return on Investment (ROI)
Einsparungen netto Jahr 2019 (gegenüber dem kontrafaktischen Szenario ohne Falllastreduktion)	2.7 Mio.	174%
Obere Bandbreite (« optimistisches Szenario »)	4.2 Mio.	270%
Untere Bandbreite (« pessimistisches Szenario »)	1.2 Mio.	77%

Bemerkungen: Die ausgewiesenen Bandbreiten basieren auf den 95%-Konfidenzintervallen der geschätzten Effekte der Falllastreduktion auf den monatlichen Nettobedarf und die Ablösungsrate.

Berechnungen BASS, Datengrundlage: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur.

⁴³ Konkret wurden die Standardfehler der geschätzten Effekte der Falllastreduktion (auf den monatlichen Nettobedarf und die Ablösungsrate) auf die jeweils resultierenden Minderausgaben übertragen; die gemeinsame Varianz berechnet; und darauf basierend das 95%-Konfidenzintervall für die Einsparungen netto hergeleitet.

⁴⁴ Der benötigte 1 Franken zur Deckung der Kosten der Massnahmen ist zur Berechnung des «Gewinns» beim ROI bereits abgezogen.

⁴⁵ Zur Berechnung des ROI werden nur die laufenden Kosten berücksichtigt und allfällige Anfangsinvestitionen, wie etwa die notwendige Reorganisation oder weitere einmalig anfallende Kosten, ignoriert.

7 Fazit

Im Fazit werden die zentralen Ergebnisse der Studie nochmals aufgegriffen und es enthält Aussagen zur Übertragbarkeit der Befunde auf andere Umstände, zu Erkenntnissen für andere Sozialdienste, zu weiteren potenziellen Auswirkungen von Falllastsenkungen, die in der vorliegenden Studie nicht im Fokus standen und schliesslich Anmerkungen zu den organisatorischen Prozessen, die mit der Falllastsenkung verbunden waren.

Zentrale Ergebnisse der Studie

Die im Rahmen des Projektes «Falllast 75» 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 (Abschnitt 5). 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. Eine solche höhere Ablösungsrate, dies zur Veranschaulichung, bedeutet etwa für das Jahr 2019, dass pro Monat näherungsweise anstelle von durchschnittlich 39 Fällen nun jeweils im Schnitt 50 Fälle abgelöst werden können.

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 für das Jahr 2019 durchgeführte Hochrechnung kommt allein für dieses Jahr auf Einsparungen in Höhe von 2.7 Mio. CHF netto, was einer Reduktion der gesamten Nettokosten der Stadt Winterthur für die Sozialhilfe (Transferleistungen und Verwaltungsaufwand) um 3.5 Prozent entspricht (Abschnitt 6). Dieser Betrag resultiert aus der Verrechnung der in diesem Jahr angefallenen Minderausgaben aufgrund der tieferen durchschnittlichen Fallkosten (2.0 Mio. CHF) und der erhöhten Ablösungsrate (2.3 Mio. CHF) mit den Kosten des für die Umsetzung der Falllastsenkung benötigten personellen Mehrbedarfs (-1.6 Mio. CHF). Pro eingesetzten Franken für den personellen Mehrbedarf resultierte 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.

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie beruhen auf umfangreichen statistischen Analysen der Daten der rund 5'700 von der Langzeitberatung im Zeitraum von 2014 bis 2019 betreuten Sozialhilfe-Dossiers und der 1.8 Mio. zugehörigen getätigten Einzelbuchungen. Komplementiert wurden die statistischen Analysen mit den Informationen aus Gruppengesprächen und Einzelinterviews mit Sozialarbeitenden und Führungspersonen der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur. Die Kombination dieser beiden Datengrundlagen ermöglichte es, die Wege und Mechanismen, über welche sich die Falllastsenkung am Ende in geringeren Kosten niederschlägt, genauer aufzuzeigen.

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 (Abschnitt 3). Die Sozialarbeitenden haben dank der tieferen Falllast einen besseren Überblick über ihre Dossiers, können ihre Klientinnen und Klienten 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 von Fortschritten bei den Teilnehmenden von Integrationsprogrammen.

Bei den vertiefenden Analysen im Rahmen der statistischen Wirkungsanalyse zeigte sich im Einklang mit diesen Aussagen, dass die als Folge der Falllastsenkung erhöhte Ablösungsrate einerseits von vermehrten Ablösungen aus Gründen im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit getrieben ist (wie etwa die Aufnahme einer Beschäftigung und die Erhöhung des Arbeitspensums). Andererseits führt auch die Entrichtung von vorgelagerten Leistungen häufiger zu Ablösungen (Abschnitt 5.5).

Die Erwerbsintegration verbessert sich auch bei den weiterhin unterstützten Fällen: Die Falllastreduktion führt zu einer moderaten Erhöhung der Erwerbstätigkeit bei diesen Haushalten (Abschnitt 5.4). Bezüglich der Auswirkungen auf die monatlichen Fallkosten wurde ersichtlich, dass als Folge der Falllastreduktion die Ausgaben für das Wohnen und die Integrationsprogramme im Durchschnitt geringer ausfallen und sich Mehreinnahmen namentlich in Form von Stipendien ergeben. Auch die Einnahmen aus Kinderalimenten erhöhten sich, allerdings ist dieser Befund weniger deutlich und mit beträchtlicher statistischer Unsicherheit behaftet (Abschnitt 5.3).

Basierend auf diesen Ergebnissen der statistischen Analyse wird deutlich, dass von den sozialarbeiterischen Massnahmen, die mit den zusätzlichen zeitlichen Ressourcen forciert wurden, 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 die entsprechenden Klientinnen und Klienten in die wirtschaftliche Selbstständigkeit entlassen werden. Bei letzterem fallen diese als Kostenfaktor für die Sozialhilfe gänzlich weg.

Die erwünschten positiven finanziellen Auswirkungen der Falllastsenkung, so die wichtige abschliessende Erkenntnis, treten somit nicht allein in einem experimentellen Setting unter Idealbedingungen auf, wie dies entsprechende Befunde im Rahmen des vorgängigen Pilotprojektes nahe legten (vgl. Eser et al. 2017), sondern auch bei der flächendeckenden Umsetzung der Falllastsenkung, die im Anschluss und als Folge der ermutigenden Ergebnisse für einen befristeten Zeitraum beschlossen wurde. Die vorliegende Studie untermauert dies nicht nur mit robusten statistischen Ergebnissen zu den Effekten der Falllastsenkung, sondern auch mit der Ausleuchtung der Wege und Mechanismen, über welche sich diese Effekte entfalten.

Übertragbarkeit der Befunde auf zukünftige Jahre und veränderte Umstände

Die Ergebnisse dieser Studie, inklusive der Grösse der ermittelten Effekte, beziehen sich auf die im Rahmen des Projektes «Falllast 75» von den Sozialen Diensten der Stadt Winterthur in der Langzeitberatung (Abteilungen 1-3) vollzogene Falllastsenkung, die Ergebnisse der Hochrechnung zu den dadurch erzielten jährlichen Einsparungen spezifisch auf das Jahr 2019. Bei der Verallgemeinerung und Übertragung dieser Ergebnisse auf andere Umstände, Zeiträume und Kontexte gilt es eine Reihe von Aspekten zu berücksichtigen:

■ Die ermittelten Effekte basieren 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 zeitlich 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.

■ Die bei der Konzeption des Projektes ursprünglich angestrebte Reduktion der Falllast von über 120 auf 75 Dossiers pro Vollzeitstelle im Zuge der Umsetzung wurde 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 durchschnittliche Falllast rund 79 Fälle. Auch ist die berechnete Falllast eine betriebliche Kennzahl und die **reale Fallbelastung** einzelner Sozialarbeitenden **fällt in der Regel höher aus**, u.a. aufgrund der Übernahme von Fällen von Mitarbeitenden mit längeren Abwesenheiten wegen Krankheit oder Mutterschaft, oder von neuen Mitarbeitenden, die sich noch in der Einarbeitungsphase befinden.

■ Schliesslich ist auch die Frage, wie sich die erhöhte **Ablösungsrate** als Folge der Falllastreduktion **langfristig** auswirken wird, **von einer gewissen Unsicherheit geprägt**. Wie in Abschnitt 6 in der Studie ausgeführt wurde, ist grundsätzlich aufgrund der kumulativen Wirkung der erhöhten Ablösungsrate auf längere Frist ein weiter zunehmender senkender Einfluss auf die Fallzahlen zu erwarten. Allerdings ist im Gegenzug nicht auszuschliessen, dass die erhöhte Ablösungsrate zu Beginn der Falllastsenkung teilweise auf die Abarbeitung von relativ einfach abzulösenden Fällen zurückzuführen ist, sogenannte «low hanging fruits» und sich dieser Effekt der Falllastsenkung längerfristig wieder abschwächt.

Unter Berücksichtigung all dieser Faktoren liefern die in der vorliegenden Studie für das 2019 im Rahmen der Hochrechnung berechneten Einsparungen auch für zukünftige Jahre einen nützlichen Orientierungspunkt. Der Einfluss von ausserordentlichen Ereignissen, wie die (erst nach dem Beobachtungszeitraum ausgebrochene) COVID-19-Pandemie, oder unbekannten neuen zukünftigen Trends und Entwicklungen ist bei der Übertragung der Ergebnisse auf zukünftige Jahre zu berücksichtigen. Dabei kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich die hier beobachteten grundlegenden Auswirkungen der Falllastreduktion auch in einem solchen veränderten Umfeld positiv entfalten – wenn auch abhängig von diesen neuen Umständen in verändertem Ausmass.

Erkenntnisse für andere Sozialdienste

Die zentrale Erkenntnis dieser Studie, dass eine übermässige Fallbelastung in der Sozialhilfe sich auch unter rein finanziellen Gesichtspunkten nicht auszahlt, und dass 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 und von Relevanz.

Wann genau aber besteht eine übermässige Fallbelastung, und wie stark soll diese gesenkt werden, um eine optimale Wirkung zu erzielen? Falls sich für einen Sozialdienst diese Fragen stellen, so liefern die im Rahmen der vorliegenden Studie für die Stadt Winterthur ermittelten Zahlen nützliche Ausgangswerte. Im Einzelfall ist aber immer auch der spezifische Kontext zu berücksichtigen: Bezieht sich die Fallbelastung auf alle unterstützten Fälle oder nur jene mit nachgewiesenem Beratungs- und Betreuungsbedarf, wie bei der Langzeitberatung der Stadt Winterthur? Wie ist die Arbeitsteilung und das Stellenverhältnis zwischen den Sozialarbeitenden und dem kaufmännischen Support, und wie ist die grundsätzliche Organisation eines Sozialdienstes? Wie sind die Prozesse ausgestaltet, welche Hilfsmittel sind zur Unterstützung der Sozialarbeitenden vorhanden, und welche Aufgaben werden an spezialisierte Fachstellen ausgelagert? Wie sieht die soziodemographische Zusammensetzung der unterstützten Klientinnen und Klienten aus? Der Einbezug der Antworten auf diese Fragen erlaubt es, die angemessene Höhe der Fallbelastung im Einzelfall besser zu bestimmen. Auch entsprechende Modelle zur Abschätzung des Personalbedarfs eines Sozialdienstes können in diesem Zusammenhang wertvolle Hilfestellung bieten (vgl. z.B. Verband Aargauer Gemeindesozialdienste 2020).

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. Unberücksichtigte indirekte finanzielle Auswirkungen sind etwa das potentiell langfristig erhöhte Steuereinkommen aufgrund der vermehrten Entlassung der Sozialhilfebeziehenden in die wirtschaftliche Selbständigkeit.

Die potentiellen nicht-monetäre Auswirkungen sind ebenfalls relevant, auch wenn sie nur schwierig zu messen und zu quantifizieren sind und ausserhalb des Studienfokus liegen. Eine raschere Ablösung aus der Sozialhilfe und berufliche (Re-)Integration ist insbesondere vorteilhaft für den Erhalt des Humankapitals bei den Betroffenen. Damit wird deren Armuts- und Sozialhilferisiko auch langfristig reduziert. Generell werden aufgrund einer rascheren Ablösung die negativen Folgen eines langfristigen Sozialhilfebezugs für die Betroffenen verringert, etwa bezüglich ihrer psychischen Gesundheit (vgl. etwa Dackehag et al. 2020; Eggs et al. 2014; Gebel/Vossemer 2014). Eine geringere Fallbelastung sollte schliesslich auch zu einer höheren Arbeitszufriedenheit bei den Sozialarbeitenden führen, mit potentiell positiven Folgewirkungen auf die Häufigkeit von krankheitsbedingten Absenzen sowie die Personalfuktuation.

Falllastsenkung und Organisationsentwicklung

Eine letzte zentrale Erkenntnis aus dem Projekt «Falllast 75» ist schliesslich, dass eine substantielle Falllastsenkung auch unausweichliche tiefgreifende organisatorische, prozessuale und fachliche Veränderungen mit sich bringt. Diesen parallel stattfindenden organisationalen Wandlungsprozess zu meistern, ohne dass dabei die alltägliche sozialarbeiterische Tätigkeit durch den entstehenden zeitlichen Mehraufwand allzu stark beeinträchtigt wird, stellt eine Herausforderung dar. Wenn auch die Senkung der Fallbelastung letztlich vielfältige positive Auswirkungen hat und sich finanziell rechnet, wie diese Studie aufzeigen konnte, so ist nicht zu vergessen, dass die konkrete Umsetzung von allen Beteiligten über einen längeren Zeitraum ein hohes Mass an Engagement, Ausdauer und Beharrlichkeit abverlangt.

8 Literaturverzeichnis

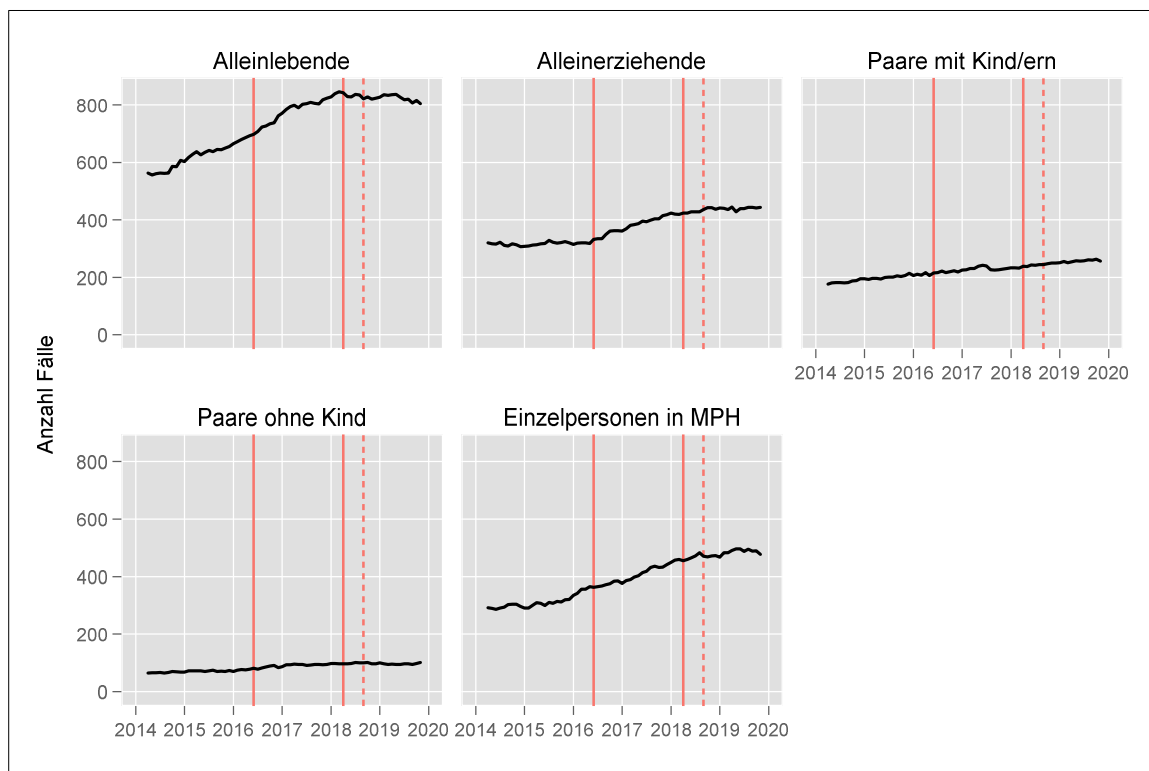
- Dackehag, Margareta, Lina Maria Ellegård, Ulf-G. Gerdtham und Therese Nilsson (2020). Social assistance and mental health: evidence from longitudinal administrative data on pharmaceutical consumption, *Applied Economics*, 52 (20): 2165-2177.
- Dubach Philipp, Melania Rudin und Thomas Oesch (2016): Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten. Im Auftrag der Stadt Winterthur.
- Dubach Philipp, Melania Rudin, Livia Bannwart, Laure Dutoit, Severin Bischof (2015): Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien. Im Auftrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS.
- Eggs, Johannes, Mark Trappmann, Stefanie Unger (2014). Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich: ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein, IAB-Kurzbericht, No. 23/2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.
- Eser Davolio, Miryam, Rahel Strohmeier Navarro Smith, Heinrich Zwicky, Milena Gehrig, Isabelle Steiner (2017). Fallbelastung in der Sozialhilfe und deren Auswirkung auf die Ablösequote. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- Eser Davolio, Mirjam, Rahel Strohmeier Navarro Smith, Milena Gehrig, Isabelle Steiner (2019). Auswirkungen der Falllastreduktion in der Sozialhilfe auf die Ablösequote und Fallkosten: Entschleunigung zahlt sich aus. *Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit* 2019 (25): 31-51.
- Gebel, M., & Vossemer, J. (2014). The impact of employment transitions on health in Germany. A difference-in-differences propensity score matching approach. *Social science & medicine*, 108: 128-136.
- Maeder, Christoph und Eva Nadai (2004). *Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht*. Konstanz: UVK
- McCleary, Richard, David McDowall, and Bradley J. Bartos (2017). *Design and analysis of time series experiments*. Oxford University Press.
- McDowall, David, Richard McCleary, and Bradley J. Bartos (2019). *Interrupted time series analysis*. Oxford University Press.
- Michel, Claudia, Daniel Iseli, Simon Steger, Pascale Zürcher, Manuela Grieb (2018). Nachhaltige Ablösung in der Sozialhilfe: Wirkungsorientierte Prozessgestaltung in Sozialdiensten. Schlussbericht. Berner Fachhochschule Soziale Arbeit.
- Reichardt, Charles S. (2019). *Quasi-Experimentation: A guide to design and analysis*. Guilford Publications.
- Rimmele, Sabine und Nadine Näpfl (2011). Kleine und mittelgrosse Sozialdienste im Fokus: Organisation, Leistungserbringung und Perspektiven. Bericht zuhanden des Praxispartners SKOS und der KTI. Hochschule Luzern, Soziale Arbeit.
- Salzgeber, Renate, Tobias Fritsch, Luzius von Gunten, Olivier Hümbelin, Kilian Koch (2016). Verläufe in der Sozialhilfe (2006-2011). Herausgegeben vom Bundesamt für Statistik (BFS), Neuchâtel.
- Shadish, William R., Thomas D. Cook, and Donald Thomas Campbell (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston: Houghton Mifflin.
- Beyeler, Michelle, Claudia Schuwey, Simonina Kraus (2020): Sozialhilfe in Schweizer Städten. Die Kennzahlen 2019 im Vergleich. Herausgegeben von der Städteinitiative Sozialpolitik, Winterthur.
- Verband Aargauer Gemeindesozialdienste VAGS (2020): Modell zur Berechnung des Personalbedarfs von Sozialdiensten im Kanton Aargau; Excel-Modell und Begleitblatt, url: <http://vags.gemeinden-ag.ch/page/122/news/1576/newsarchive/1> (Stand August 2020)

9 Anhang

9.1 Zusätzliche Abbildungen zur Entwicklung im Zeitverlauf

Anzahl der unterstützten Fälle im Zeitverlauf

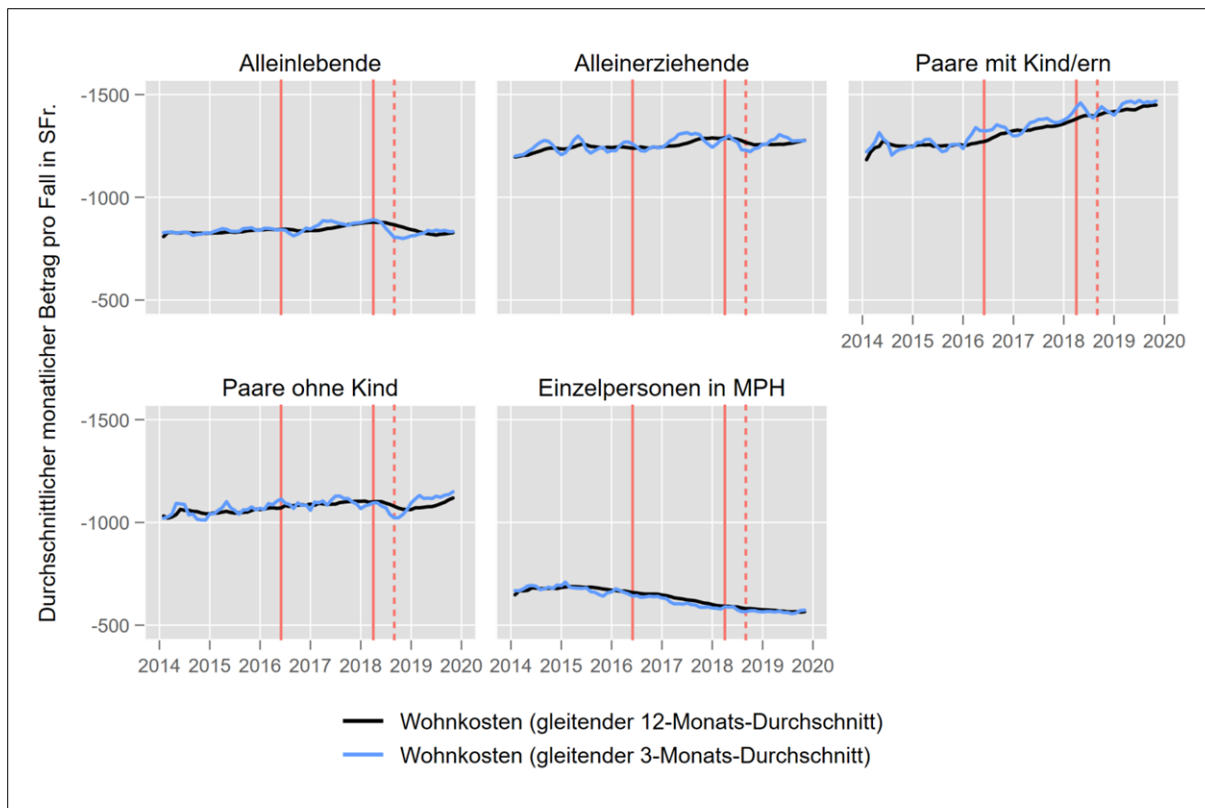
Abbildung 19: Anzahl unterstützte Fälle der Langzeitberatung Winterthur im Zeitverlauf, nach Typ der Unterstützungseinheit



Bemerkungen: Ohne von der Langzeitberatung betreute Fälle von vorläufig aufgenommenen Personen (VAP). Die Residualkategorien «Heim/stationär», «Besondere Wohnformen» sowie «Andere/unbekannt» sind aufgrund der tiefen Fallzahlen nicht ausgewiesen.
Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS

Ausgaben für Wohnkosten und Integrationsprogramme

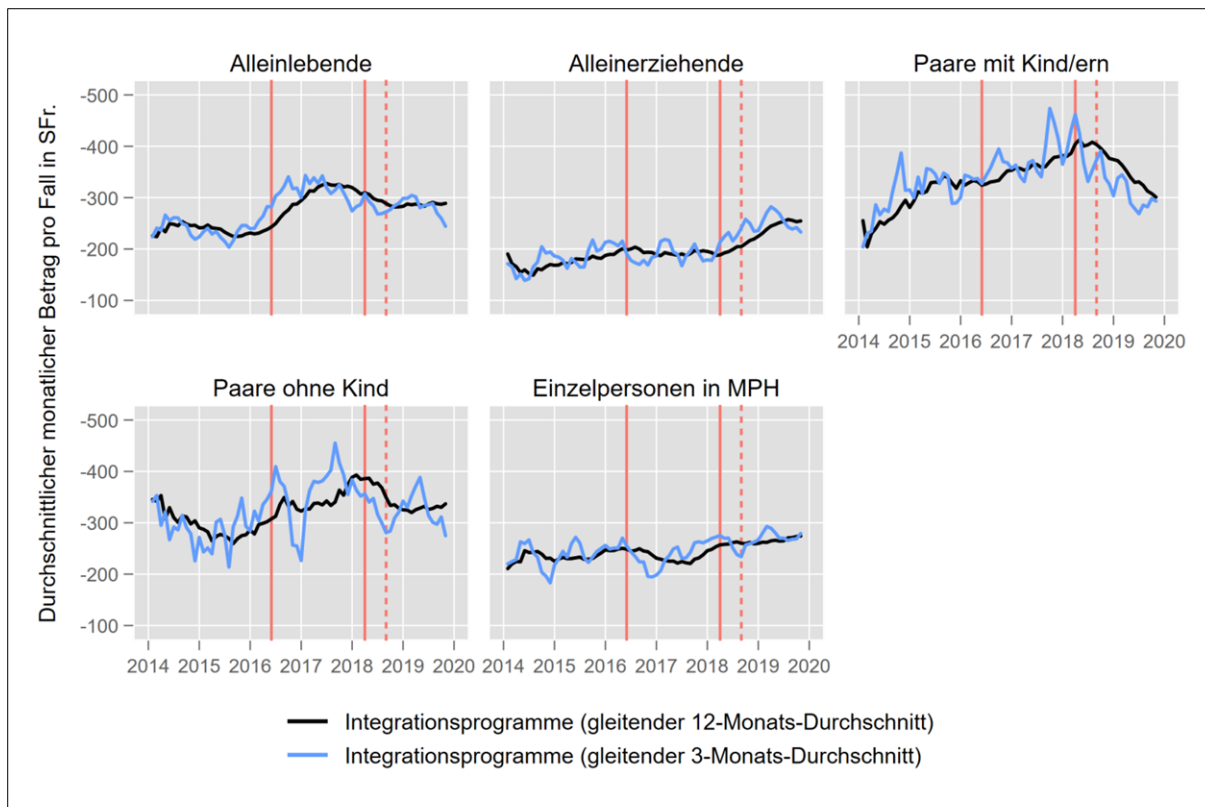
Abbildung 20: Wohnkosten der unterstützten Haushalte der Langzeitberatung Winterthur im Zeitverlauf nach Typ der Unterstützungseinheit



Bemerkungen: Ergebnisse für die Kategorien „Besondere Wohnformen“ und „Andere/unbekannt“ werden aufgrund der tiefen Fallzahlen nicht ausgewiesen.

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS. Berechnungen BASS

Abbildung 21: Ausgaben für Programme der beruflichen und sozialen Integration der unterstützten Haushalte der Langzeitberatung Winterthur im Zeitverlauf

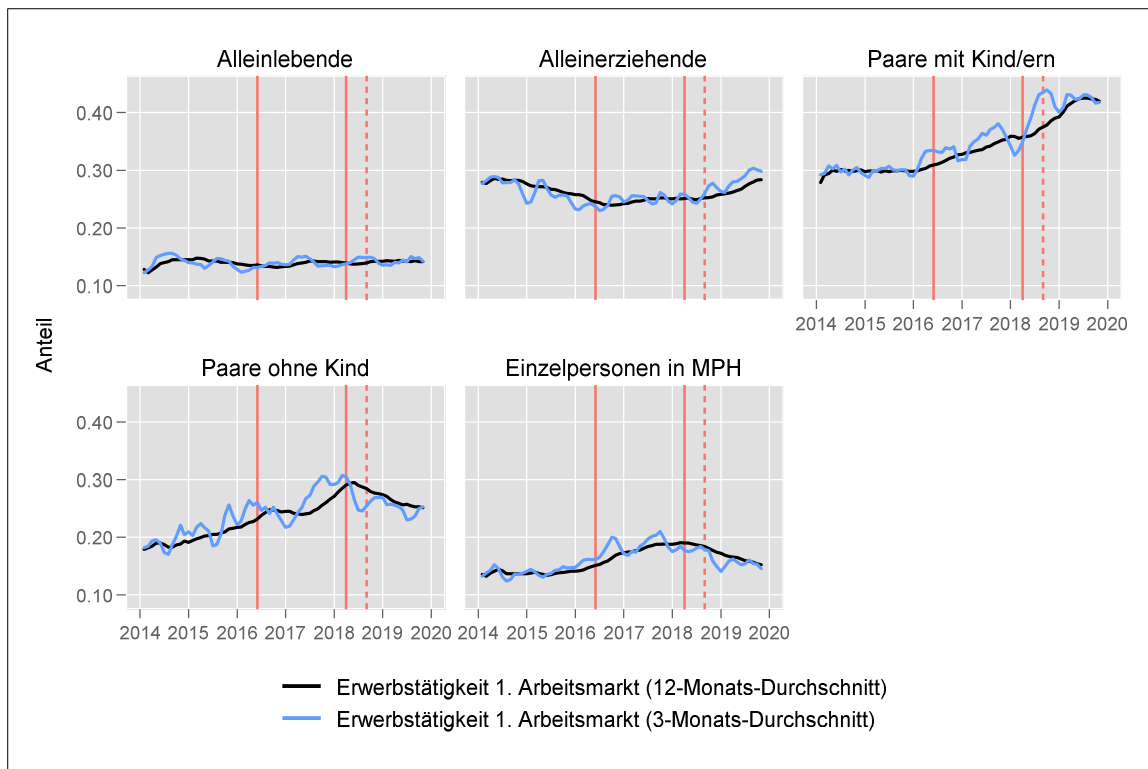


Bemerkungen: Ergebnisse für die Kategorien „Besondere Wohnformen“ und „Andere/unbekannt“ werden aufgrund der tiefen Fallzahlen nicht ausgewiesen.

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS. Berechnungen BASS

Erwerbstätigkeit und Lohneinkommen

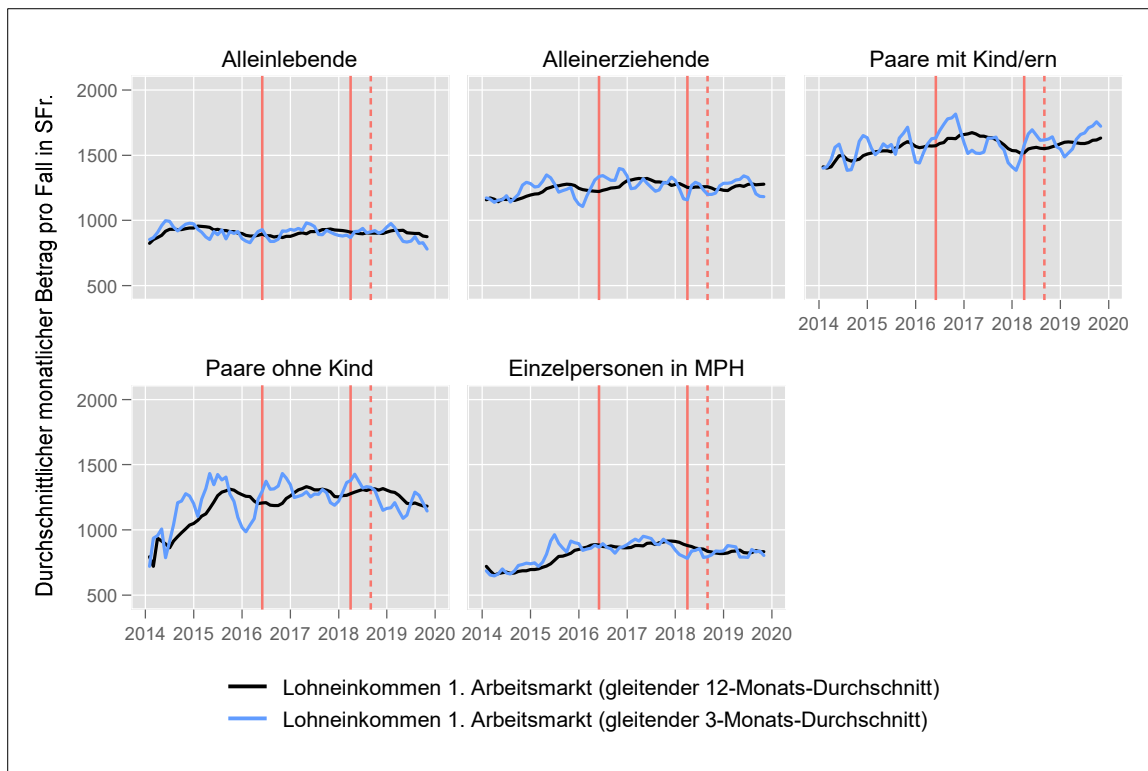
Abbildung 22: Anteil Haushalte der Langzeitberatung Winterthur mit Erwerbstätigkeit (1. Arbeitsmarkt) im Zeitverlauf nach Typ der Unterstützungseinheit



Bemerkungen: Erwerbstätigkeit definiert als Lohneinkommen aus Erwerbstätigkeit im 1. Arbeitsmarkt im betreffenden Monat. Ergebnisse für die Kategorien „Besondere Wohnformen“ und „Andere/unbekannt“ werden aufgrund der tiefen Fallzahlen nicht ausgewiesen.

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS. Berechnungen BASS

Abbildung 23 Lohneinkommen bei Erwerbstätigkeit im 1. Arbeitsmarkt der unterstützten Haushalte der Langzeitberatung Winterthur im Zeitverlauf nach Typ der Unterstützungseinheit



Bemerkungen: Für die Berechnung des Durchschnittswerts werden nur Fälle mit einem Lohneinkommen berücksichtigt. Ergebnisse für die Kategorien „Besondere Wohnformen“ und „Andere/unbekannt“ werden aufgrund der tiefen Fallzahlen nicht ausgewiesen.
Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS. Berechnungen BASS

9.2 Detailergebnisse der Modellschätzungen der Wirkungsanalyse

Detailergebnisse der Modellschätzungen zum Nettobedarf

Tabelle 10: Modellschätzungen monatlicher Nettobedarf pro Fall (in CHF)

	(1) Leeres Modell		(2) Modell mit Kontrollen, ohne Trend		(3) Vollständiges Modell	
	Koeffizient	S.E.	Koeffizient	S.E.	Koeffizient	S.E.
Intervention Falllastsenkung	102.3	(24.3)	155.0	(16.1)	75.5	(20.7)
Langfristiger Trend (monatlich)					3.3	(0.5)
<i>Kontrollvariablen:</i>						
Erwerbslosenquote (Kanton Zürich)			-26.5	(10.1)	-36.2	(10.2)
Typ der Unterstützungseinheit:						
Alleinlebende			485.4	(58.8)	479.6	(58.8)
Alleinerziehende			277.5	(53.3)	278.3	(53.2)
<u>Paare mit Kind/ern</u>			0.0	(.)	0.0	(.)
Paare ohne Kind			405.1	(85.0)	406.4	(85.0)
Einzelpersonen in MPH			924.8	(62.3)	910.7	(62.3)
Alter antragsstellende Person (bei Unterstützungsbeginn)						
Junge Erwachsene			118.4	(34.3)	116.5	(34.3)
<u>26-49 Jahre</u>			0.0	(.)	0.0	(.)
50-65 Jahre			52.9	(42.3)	33.2	(42.4)
Anzahl minderjährige Kinder						
<u>0-1 Kind</u>			0.0	(.)	0.0	(.)
2 Kinder			-182.7	(56.7)	-185.4	(56.7)
3 und mehr Kinder			-878.7	(71.5)	-890.5	(71.4)
Unterstützungsdauer (logarithmiert)						
Unterstützungsdauer (ln) quadratisch			-235.2	(17.5)	-214.2	(17.8)
			27.7	(3.9)	19.0	(4.2)
Aufenthaltsstatus						
<u>Schweizer/in</u>			0.0	(.)	0.0	(.)
Niederlassung C			22.1	(34.2)	31.8	(34.2)
Aufenthaltsbewilligung B & andere			-246.5	(36.5)	-260.6	(36.6)
Wiedereintritt (vs. neu unterstützter Fall)			79.2	(39.4)	31.9	(40.2)
Konstante	-1912.1	(17.9)	-1912.4	(74.1)	-4059.3	(359.5)
N Fälle	4936.0		4936.0		4936.0	
N Beobachtungen (Fallmonate)	118934		118934		118934	

Bemerkungen: Positive Werte entsprechen Minderausgaben, negative Werte entsprechen Mehrausgaben. Lineare Mehrebenenmodelle jeweils mit Random Intercept. Vollständiges Modell (1) mit AR(1) Stör-Term; leeres Modell (2) und Modell (3) mit Kontrollvariablen ohne Trend mit robusten Standardfehlern). Referenzkategorie bei kategorialen Variablen jeweils unterstrichen. S.E. = Standardfehler.

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS.

Detailergebnisse der Modellschätzungen zu ausgewählten Einnahmen und Ausgaben

Tabelle 11: Modellschätzungen ausgewählte monatliche Einnahmen und Ausgaben pro Fall (in CHF), Teil I

	(1) Stipendien		(2) Kinderalimente		(3) Arbeitslosenentschädigung ALV	
	<i>Koeffizient</i>	<i>S.E.</i>	<i>Koeffizient</i>	<i>S.E.</i>	<i>Koeffizient</i>	<i>S.E.</i>
Intervention Falllastsenkung	24.4	(14.5)	5.1	(11.2)	-8.6	(4.8)
Langfristiger Trend (monatlich)	0.9	(0.3)	0.5	(0.3)	0.0	(0.1)
<i>Kontrollvariablen:</i>						
Erwerbslosenquote (Kanton Zürich)	-10.0	(8.2)	2.9	(4.7)	1.4	(2.0)
Typ der Unterstützungseinheit:						
Alleinlebende	6.3	(21.5)			-122.6	(12.3)
Alleinerziehende	-12.1	(12.6)	0.0	(.)	-95.3	(11.1)
<u>Paare mit Kind/ern</u>	0.0	(.)	0.0	(.)	0.0	(.)
Paare ohne Kind	137.3	(65.6)			-86.5	(17.8)
Einzelpersonen in MPH	22.3	(21.1)			-136.1	(13.0)
Alter antragsstellende Person (bei Unterstützungsbeginn)						
Junge Erwachsene	42.5	(15.4)	-122.2	(35.5)	-18.4	(7.2)
<u>26-49 Jahre</u>	0.0	(.)	0.0	(.)	0.0	(.)
50-65 Jahre	-2.5	(30.1)	-147.7	(94.3)	-12.4	(8.9)
Anzahl minderjährige Kinder						
<u>0-1 Kind</u>	0.0	(.)	0.0	(.)	0.0	(.)
2 Kinder	-3.8	(13.2)	86.4	(31.7)	-24.8	(11.8)
3 und mehr Kinder	-26.3	(16.5)	17.4	(45.5)	-39.4	(14.9)
Unterstützungsdauer (logarithmiert)						
Unterstützungsdauer (ln) quadratisch	-5.1	(2.3)	-8.0	(2.7)	-3.7	(0.8)
Aufenthaltsstatus						
<u>Schweizer/in</u>	0.0	(.)	0.0	(.)	0.0	(.)
Niederlassung C	24.4	(11.6)	-84.3	(34.5)	3.1	(7.1)
Aufenthaltsbewilligung B & andere	43.2	(11.9)	-204.8	(35.1)	-6.9	(7.7)
Wiedereintritt (vs. neu unterstützter Fall)	-12.8	(14.9)	-57.5	(41.0)	48.2	(8.4)
<i>Konstante</i>	-608.0	(206.2)	-134.9	(232.4)	183.9	(81.1)
N Fälle	2551		888		4940	
N Beobachtungen (Fallmonate)	60270		24665		119905	

Bemerkungen: Positive Werte entsprechen Minderausgaben/Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mehrausgaben/Minder-einnahmen. Lineare Mehrebenenmodelle jeweils mit Random Intercept und AR(1) Stör-Term. Referenzkategorie bei kategorialen Variablen jeweils unterstrichen. S.E = Standardfehler.

Für Stipendien, Kinderalimente und Erwerbseinkommen (bei Erwerbstätigkeit) wurde nur die jeweils relevante Teilpopulation verwendet (Stipendien: Familien mit minderjährigen Kindern sowie junge Erwachsene bis 25 Jahre; Kinderalimente: Alleinerziehende, Erwerbseinkommen: Haushalte mit Erwerbstätigkeit).

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS.

Tabelle 12: Modellschätzungen ausgewählte monatliche Einnahmen und Ausgaben pro Fall (in CHF), Teil II

	(4) Wohnkosten		(5) Integrationsprogramme		(6) Erwerbseinkommen (bei Erwerbstätigkeit) 1. Arbeitsmarkt	
	Koeffizient	S.E.	Koeffizient	S.E.	Koeffizient	S.E.
Intervention Falllastsenkung	53.7	(6.3)	32.2	(9.9)	-15.5	(23.7)
Langfristiger Trend (monatlich)	-0.6	(0.2)	0.2	(0.2)	2.6	(0.6)
<i>Kontrollvariablen:</i>						
Erwerbslosenquote (Kanton Zürich)	10.3	(2.8)	-10.4	(4.6)	-25.2	(9.7)
Typ der Unterstützungseinheit:						
Alleinlebende	312.3	(19.1)	59.9	(25.2)	-502.1	(48.2)
Alleinerziehende	22.2	(17.3)	107.6	(22.8)	-253.4	(43.1)
<u>Paare mit Kind/ern</u>	0.0	(.)	0.0	(.)	0.0	(.)
Paare ohne Kind	144.0	(27.6)	34.2	(36.4)	-206.3	(72.8)
Einzelpersonen in MPH	513.8	(20.2)	55.4	(26.7)	-443.5	(26.1)
Alter antragsstellende Person (bei Unterstützungsbeginn)						
Junge Erwachsene	201.7	(11.1)	-12.3	(14.7)	-181.6	(32.2)
<u>26-49 Jahre</u>	0.0	(.)	0.0	(.)	0.0	(.)
50-65 Jahre	-47.6	(13.8)	5.4	(18.2)	-33.9	(43.7)
Anzahl minderjährige Kinder						
<u>0-1 Kind</u>	0.0	(.)	0.0	(.)	0.0	(.)
2 Kinder	-123.7	(18.4)	43.8	(24.3)	127.4	(46.2)
3 und mehr Kinder	-320.8	(23.3)	40.4	(30.6)	122.0	(59.4)
Unterstützungsdauer (logarithmiert)						
Unterstützungsdauer (ln) quadratisch	-20.0	(5.0)	-130.7	(7.9)	6.5	(18.2)
	-4.7	(1.2)	15.0	(1.8)	0.4	(4.1)
Aufenthaltsstatus						
<u>Schweizer/in</u>	0.0	(.)	0.0	(.)	0.0	(.)
Niederlassung C	-4.8	(11.1)	4.8	(14.7)	45.2	(31.6)
Aufenthaltsbewilligung B & andere	-23.9	(11.9)	-45.6	(15.7)	40.0	(33.6)
Wiedereintritt (vs. neu unterstützter Fall)	11.6	(13.0)	27.1	(17.3)	17.4	(38.5)
<i>Konstante</i>	-721.8	(111.9)	-143.9	(165.3)	-272.6	(409.9)
N Fälle	4939		4940		2423	
N Beobachtungen (Fallmonate)	118776		119736		23743	

Bemerkungen: Positive Werte entsprechen Minderausgaben/Mehreinnahmen, negative Werte entsprechen Mehrausgaben/Minder-einnahmen. Lineare Mehrebenenmodelle jeweils mit Random Intercept und AR(1) Stör-Term. Referenzkategorie bei kategorialen Variablen jeweils unterstrichen. S.E = Standardfehler.

Für Stipendien, Kinderalimente und Erwerbseinkommen (bei Erwerbstätigkeit) wurde nur die jeweils relevante Teilpopulation verwendet (Stipendien: Familien mit minderjährigen Kindern sowie junge Erwachsene bis 25 Jahre; Kinderalimente: Alleinerziehende, Erwerbseinkommen: Haushalte mit Erwerbstätigkeit).

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS.

Detailergebnisse der Modellschätzungen zur Erwerbstätigkeit

Tabelle 13: Modellschätzungen Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit

Erwerbstätigkeit (1. Arbeitsmarkt)				
	<i>Odds Ratio</i>	<i>S.E.</i>	<i>Average Marginal Effects</i>	<i>S.E.</i>
Intervention Falllastsenkung	1.1040	(0.0485)	0.0073	(0.0032)
Langfristiger Trend (monatlich)	1.0073	(0.0015)	0.0005	(0.0001)
<i>Kontrollvariablen:</i>				
Erwerbslosenquote (Kanton Zürich)	0.9811	(0.0231)	-0.0014	(0.0017)
Typ der Unterstützungseinheit:				
Alleinlebende	0.0547	(0.0119)	-0.2475	(0.0200)
Alleinerziehende	0.2587	(0.0510)	-0.1303	(0.0191)
<u>Paare mit Kind/ern</u>	1.0000	(.)	0.0000	(.)
Paare ohne Kind	0.1757	(0.0553)	-0.1634	(0.0280)
Einzelpersonen in MPH	0.0527	(0.0122)	-0.2497	(0.0205)
Alter antragsstellende Person (bei Unterstützungsbeginn)				
Junge Erwachsene	1.8825	(0.2416)	0.0485	(0.0100)
<u>26-49 Jahre</u>	1.0000	(.)	0.0000	(.)
50-65 Jahre	0.7238	(0.1165)	-0.0227	(0.0111)
Anzahl minderjährige Kinder				
<u>0-1 Kind</u>	1.0000	(.)	0.0000	(.)
2 Kinder	0.6859	(0.1439)	-0.0272	(0.0148)
3 und mehr Kinder	0.4932	(0.1307)	-0.0496	(0.0175)
Unterstützungsdauer (logarithmiert)				
Unterstützungsdauer (ln) quadratisch	1.0916	(0.0136)	-	-
Aufenthaltsstatus				
<u>Schweizer/in</u>	1.0000	(.)	0.0000	(.)
Niederlassung C	1.5500	(0.1985)	0.0326	(0.0097)
Aufenthaltsbewilligung B & andere	1.5014	(0.2049)	0.0301	(0.0103)
Wiedereintritt (vs. neu unterstützter Fall)	1.3062	(0.1930)	0.0201	(0.0113)
<i>Konstante</i>	-721.8	(111.9)	-	-
N Fälle	4940			
N Beobachtungen (Fallmonate)	119933			

Bemerkungen: Logistisches Mehrebenenmodelle mit Random Intercept. Ausgewiesen werden die exponenzierten Koeffizienten (interpretierbar als Odds Ratios) sowie die Average Marginal Effects mit ihren jeweiligen Standardfehlern. Der Average Marginal Effect ist die durchschnittliche Veränderung der Wahrscheinlichkeit (hier einer Erwerbstätigkeit), wenn sich die jeweilige unabhängige Variable um eine Einheit erhöht, 1 entspricht dabei 100 Prozentpunkten. Referenzkategorie bei kategorialen Variablen jeweils unterstrichen. S.E = Standardfehler.

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS.

Detailergebnisse der Modellschätzungen zur Ablösung von der Sozialhilfe

Tabelle 14: Modellschätzungen Ereigniszeitanalyse Ablösung von der Sozialhilfe

	(1) Ablösung allgemein		(2) Ablösung wg. Gründen rund um Erwerbstätigkeit		(3) Ablösung wg. SV- und Bedarfs- leistungen, Alimenten		(4) Ablösung aus anderen Gründen (inkl. Wohnorts- wechsel)	
	<i>Hazard Ratio</i>	<i>S.E.</i>	<i>Hazard Ratio</i>	<i>S.E.</i>	<i>Hazard Ratio</i>	<i>S.E.</i>	<i>Hazard Ratio</i>	<i>S.E.</i>
Intervention Falllastsenkung	1.274	(0.088)	1.433	(0.153)	1.479	(0.219)	1.013	(0.117)
Langfristiger Trend (monatlich)	0.994	(0.001)	0.990	(0.002)	0.991	(0.003)	0.999	(0.002)
<i>Kontrollvariablen:</i>								
Erwerbslosenquote (Kanton Zürich)	1.037	(0.042)	1.096	(0.068)	0.972	(0.085)	1.008	(0.068)
Typ der Unterstützungseinheit:								
Alleinlebende	0.909	(0.072)	0.466	(0.049)	1.278	(0.254)	2.542	(0.428)
Alleinerziehende	0.807	(0.060)	0.535	(0.052)	0.936	(0.176)	1.855	(0.292)
<u>Paare mit Kind/ern</u>	1.000	(.)	1.000	(.)	1.000	(.)	1.000	(.)
Paare ohne Kind	0.973	(0.109)	0.670	(0.107)	1.695	(0.404)	1.509	(0.364)
Einzelpersonen in MPH	1.038	(0.086)	0.606	(0.067)	1.499	(0.304)	2.501	(0.436)
Alter antragsstellende Person (bei Unterstützungsbeginn)								
Junge Erwachsene	1.297	(0.054)	1.058	(0.072)	1.550	(0.141)	1.465	(0.104)
<u>26-49 Jahre</u>	1.000	(.)	1.000	(.)	1.000	(.)	1.000	(.)
50-65 Jahre	0.993	(0.056)	0.721	(0.071)	1.691	(0.179)	0.937	(0.093)
Anzahl minderjährige Kinder								
<u>0-1 Kind</u>	1.000	(.)	1.000	(.)	1.000	(.)	1.000	(.)
2 Kinder	0.898	(0.071)	0.841	(0.088)	1.021	(0.199)	0.918	(0.136)
3 und mehr Kinder	0.731	(0.075)	0.628	(0.087)	0.797	(0.209)	0.922	(0.176)
Aufenthaltsstatus								
<u>Schweizer/in</u>	1.000	(.)	1.000	(.)	1.000	(.)	1.000	(.)
Niederlassung C	1.007	(0.045)	1.102	(0.074)	0.778	(0.075)	1.054	(0.081)
Aufenthaltsbewilligung B & andere	0.933	(0.045)	0.921	(0.072)	0.624	(0.073)	1.181	(0.093)
Wiedereintritt (vs. neu unterstützter Fall)	0.983	(0.055)	1.065	(0.091)	0.656	(0.088)	1.127	(0.103)
N Fälle	4940		4940		4940		4940	
N "times at risk" (Fallmonate)	119933		119933		119933		119933	

Bemerkungen: Cox Proportional-Hazard Regressionen zur Ereigniszeitanalyse (Variante mit Episodensplitting zum Einbezug von zeitvarianter Kovariaten). Ausgewiesen werden die exponentierten Koeffizienten (interpretierbar als Hazard Ratios). Referenzkategorie bei kategorialen Variablen jeweils unterstrichen. S.E. = Standardfehler. In den Regressionsmodellen zu den Ablösungen jeweils aus spezifischen Gründen («competing risks») werden die Ablösungen aus anderen Gründen jeweils als zensierende Ereignisse behandelt.

Quelle: Sozialhilfedossiers der Sozialen Dienste Winterthur. Berechnungen BASS.