

Sterntaler : ein Projekt zur Kostendämpfung in der Fürsorge : 3 Millionen gespart dank zusätzlichem Personal

Autor(en): **[s.n.]**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft**

Band (Jahr): **91 (1994)**

Heft 8

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-838442>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Sterntaler – Ein Projekt zur Kostendämpfung in der Fürsorge

3 Millionen gespart dank zusätzlichem Personal

Sparen mit zusätzlichem Personal? Auf den ersten Blick erscheint dies paradox, denn landauf, landab wird heute Personal abgebaut, um die Kosten zu senken. Nicht so in der Fürsorge. Dort kann es sich durchaus lohnen, zusätzliches Personal einzusetzen, um das massive Wachstum der Unterstützungsleistungen, wie es vielerorts in den letzten Jahren eingetreten ist, in den Griff zu bekommen. Zu diesem Ergebnis kommt ein umfangreiches Projekt, welches das Fürsorgeamt der Stadt Zürich im vergangenen Jahr durchgeführt hat. Auf dem Hintergrund rasant steigender Auslagen in der Fürsorge, welche sich innert drei Jahren von 60 auf 124 Mio. verdoppelt hatten, wurden dem Fürsorgeamt zwölf zusätzliche Personalstellen zugestanden. Diese Personalaufstockung wurde mit der Auflage verbunden, 2 Mio. Franken an Unterstützungsleistungen einzusparen und 1 Mio. Franken an zusätzlichen Rückerstattungsleistungen zu erzielen. Heute, nach Abschluss des Projektes, steht fest: Das Sparziel konnte erreicht werden.

Im Rahmen des Projektes Sterntaler, wie es intern genannt wurde, konnte das Fürsorgeamt der Stadt Zürich 12 zusätzliche Mitarbeiter einstellen, was einem Ausbau der Sozialberatung um 10% entsprach. Die personelle Verstärkung wurde gezielt im fürsorgerschen und juristischen Bereich vorgenommen. Nicht verstärkt wurde die Administration. Der personelle Ausbau war indes nur ein Element eines sechsteiligen Massnahmenpaketes,

mittels dessen die Kosten gedämpft werden sollten. Direkt oder indirekt wurden so gegen 150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in das Projekt miteinbezogen. Gegliedert wurde das Projekt in 6 Teilprojekte (TP), wobei jedem ein eigenes Sparziel vorgegeben wurde. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stand das Teilprojekt 2, denn hier ging es um den Nachweis, dass sorgfältige fachliche Sozialarbeit sich auch finanziell lohne. Nicht auf dem Buckel der betroffenen Hilfesuchenden sollte gespart werden, sondern durch bessere Dienstleistungen. Ein klares Dienstleistungsangebot, transparente Gesuchsprüfung und Bewilligung sowie gezielte persönliche Hilfe liegen im Interesse sowohl der Hilfesuchenden wie auch der Steuerzahler.

Das Projekt war in sechs Teilprojekte (TP) unterteilt. Für jedes wurde ein eigenes Sparziel vorgegeben:

TP 1: Durchsetzung der geltenden Zuständigkeitsordnung

Ziel: Durch die Stelle soziale Vermittlung (SsV) werden Klientinnen und Klienten an ihren zuständigen Herkunftsort vermittelt. Durch frühzeitigen Kontakt und rechtzeitige Abklärungen wird verhindert, dass die Stadt Zürich zu Unrecht für die Fallführung und Betreuung zuständig wird. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kennen die geltende Zuständigkeitsordnung und wenden sie an.

TP 2: Gezielte personelle Verstärkung einzelner Sozialberatungsstellen

Ziel: Durch personelle Verstärkung von drei Sozialberatungsstellen wird sichergestellt, dass trotz grosser Fallzunahme sorgfältige, professionelle Sozialhilfe geleistet werden kann, insbesondere wird die persönliche Hilfe verstärkt. Ein hoher Qualitätsgrad der Dienstleistung ist anzustreben.

TP 3: Verstärkung der internen Kontrollen

Ziel: Die von der Fürsorgebehörde festgelegten Richtsätze und Richtlinien werden eingehalten, ebenso wie die interne Visums- und Unterschriftenregelung.

TP 4: Systematische Geltendmachung von Rückerstattungsansprüchen

Ziel: Die Rückerstattungsansprüche

gegenüber Dritten, vor allem gegenüber Sozialversicherungen, werden vollumfänglich und sachgerecht geltend gemacht.

TP 5: Missbräuche unterbinden

Ziel: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verhindern den missbräuchlichen Bezug von Leistungen. Sie werden dabei aber durch interne Weiterbildung und durch den Rechtsdienst unterstützt.

TP 6: Förderung des Kostenbewusstseins der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Ziel: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betrachten den sparsamen Umgang mit den vorhandenen Mitteln im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben als persönlichen Auftrag.

Gezielte Verstärkung von Sozialberatungsstellen im Zentrum

Das Teilprojekt 2 bestätigte unsere These, dass wir mit mehr Personal die Situation der Hilfesuchenden sorgfältiger abklären und Fallaufnahmen vermeiden können. Die Reduktion der Neuaufnahmen gegenüber dem Vorjahr war in den personell verstärkten Sozialberatungsstellen mehr als doppelt so hoch. Allerdings lassen sich die dadurch erzielten Einsparungen schwer beziffern. Die Personalverstärkung erlaubte uns zudem eine Aktenrevision langjähriger Fälle.

Während des Projektes gewannen wir auch erste Erfahrungen in der An-

wendung von Hilfsplänen und Beratungs- und Zielvereinbarungen und gelangten zur Überzeugung, dass sie wichtige Arbeitsinstrumente für die qualitative Verbesserung unserer Arbeit darstellen. Schliesslich stellten wir einen hohen administrativen Aufwand für die Fallführung fest. Für uns folgt daraus, dass wir die Vereinfachung und Vereinheitlichung administrativer Arbeitsabläufe weiterhin vorantreiben und wo immer möglich auf EDV umstellen müssen.

Durch das Teilprojekt 2 gelangten wir zu wichtigen Kennzahlen über un-

sere Arbeit. So wird die Kenntnis der durchschnittlichen Dauer der Erst- und Nachfolgespräche künftig eine wichtige Grundlage zur Arbeitsorganisation und Personalbedarfsplanung bilden. Das Teilprojekt 2 zeigte uns auch, dass wir einen beträchtlichen Teil unserer Arbeitszeit für Personen aufwenden, die keine finanziellen Leistungen erhalten und darum nicht in unsere Statistiken Eingang finden. Durch die sorgfältige Beratung dieser Personen leisten wir indes wichtige präventive Arbeit.

Ergebnisse des Projektes

a) Inhaltliche Ergebnisse

Das *Kostenbewusstsein* der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stieg markant an. Dies zeigte sich unter anderem daran, dass sie sowohl in der Einzelfallkommission der Fürsorgebehörde wie auch beim Rechtsdienst eine hohe Zahl von Anträgen und Anfragen mit dem Ziel einreichten, Sozialhilfe gezielt und sachgerecht einzusetzen.

Im Bereich der *Durchsetzung der geltenden Zuständigkeitsordnung* konnten wir grosse Erfolge verzeichnen. Erstens wurde die Vermittlung von Hilfesuchenden an die zuständigen Behörden intensiviert. Zweitens informierten wir gezielt über die Grundsätze der Zuständigkeitsregelung bei privaten und öffentlichen Institutionen und konnten so durch eine enge Zusammenarbeit mit ihnen eine grosse Breitenwirkung erzielen. Auch innerhalb des Fürsorgeamtes hat sich das Fachwissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erheblich verbessert.

Im Spannungsfeld «Fallzunahme» – «Qualität der zu erbringenden Dienstleistungen» – «Verstärkung der persönlichen Hilfe» entwickelten wir *neue Arbeitsformen mit Klientinnen und Klienten*. Fragen nach Inhalt und Form der persönlichen Hilfe wurden gestellt und breit vertieft diskutiert. Im Mittelpunkt stand dabei, wie wir die eigenen Ressourcen der Klientinnen und Klienten besser fördern können, aber auch, wie wir die vorhandenen personellen und finanziellen Mittel effizienter einsetzen können.

Das Projekt zeigte, dass *Erstkontakt und Erstgespräch* den weiteren Fallverlauf entscheidend beeinflussen.

Die Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in *sozialversicherungsrechtlichen Fragen* konnte erheblich erhöht werden. Der Kurs «Sozialarbeit und Sozialversicherungen» entwickelte sich zu einem eigentlichen «Renner» und wurde von praktisch allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die in der Beratung tätig sind, besucht. Regelmässige Fallbesprechungen zweier juristischer Mitarbeiterinnen in den einzelnen Sozialberatungsstellen vertieften das erworbene Wissen.

Der heiklen Frage des *missbräuchlichen Leistungsbezugs* räumten wir ein eigenes Teilprojekt ein. Insgesamt stellten wir fest, dass mit Blick auf die Gesamtzahl der Fälle missbräuchlicher Leistungsbezug selten war. Das Projekt zeigte, dass das Unterbinden von missbräuchlichem Leistungsbezug in der Fürsorge über administrative Kontrollen kaum leistbar ist und auch auf juristische Grenzen (Amtsgeheimnis) stösst (vgl. Kasten auf Seite 117).

b) *Finanzielle Ergebnisse*

Jedes Teilprojekt hatte ein vorgegebenes Sparziel. Wie die finanziellen Ziele erreicht wurden, zeigt die folgende Übersicht:

Projekt Sterntaler	Sparziel (in Fr.)	erreichte Einsparung (in Fr.)
<i>TP 1: Durchsetzung Zuständigkeitsordnung:</i> – durch Vermittlung an zuständige Behörden – Weiterverrechnung an auswärtige Behörden	500 000	1 870 000 106 000
<i>TP 2: Personelle Verstärkung:</i> – Aktenrevision bereits laufender Fälle – nicht angelaufene Fälle	1 200 000	980 000 *)
<i>TP 3: Verstärkung interner Kontrollen:</i> – Kostendämpfung im Bereich der Mietzinse	400 000	200 000
<i>TP 4: Geltendmachen von Rückerstattungsansprüchen:</i>	1 000 000	*)
<i>TP 5: Missbräuche unterbinden:</i>	200 000	*)
Total	3 300 000	3 156 000

*) In diesen Rubriken wurden ebenfalls erhebliche Einsparungen erzielt. Da sie sich jedoch nicht eindeutig bestimmen lassen, haben wir auf das Einsetzen von spekulativen Frankenbeträgen verzichtet.

Das *Teilprojekt 1* übertraf sein vorgegebenes Sparziel um 1,4 Mio. Franken. Dies ist umso bemerkenswerter, als die vorgesehene Stellenaufstockung erst im Verlaufe des Sommers möglich war.

Im *Teilprojekt 2* erreichten wir das vorgegebene Sparziel durch die systematische Überprüfung langjähriger Fälle zu rund 80%. Wir verzichteten darauf, die Einsparungen bei den (dank besserer Beratung und genauere Gesuchsprüfung im Erstgespräch) nicht angelaufenen Fällen zu beziffern. Hier wären lediglich gut begründete Schätzungen möglich gewesen. Die

hohe Zahl der Erstgespräche und -kontakte, die keine finanziellen Leistungen nach sich zogen (50% aller Erstkontakte), zeigt aber, dass hier ein ganz beträchtliches Kostendämpfungspotential liegt.

Das *Teilprojekt 3* konnte aus personellen Gründen nur beschränkt durchgeführt werden. Nur für einen Teilbereich (Beschlüsse der Einzelfallkommission der Fürsorgebehörde im Bereich Mietzinse) liessen sich die erreichten Einsparungen berechnen.

Beim *Teilprojekt 4* war es verfrüht, die erreichten Einsparungen franken-

mässig zu beziffern. Das Geltendmachen strittiger Ansprüche im Sozialversicherungsrecht ist in aller Regel zeitraubend, so dass erst wenige während des Projektes eingeleitete Verfahren bereits abgeschlossen werden konnten. Die Steigerung der Fachkompetenz aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in sozialversicherungsrechtlichen Fragen lässt sich in ihren finanziellen Auswirkungen nur schwer beziffern. Diese dürften aber beträchtlich sein.

Ähnliches gilt für das *Teilprojekt 5*. Die indirekten Auswirkungen waren

weit grösser als die seltenen Fälle, bei denen im Verlaufe des Projektes missbräuchliche Leistungsbezüge nachgewiesen werden konnten. Insbesondere zeigte sich, dass der nachträgliche Nachweis von missbräuchlichem Leistungsbezug mit grossem Aufwand verbunden war und selten zum gewünschten finanziellen Erfolg führte. Umso wichtiger war deshalb das Entwickeln von Instrumenten und Handlungsanweisungen, welche einen missbräuchlichen Leistungsbezug von vornherein erschweren.

Missbräuche sind selten

Ein Teilprojekt des «Sterntalers» befasste sich mit Missbräuchen. Diese kommen erfahrungsgemäss vor, betreffen aber nur eine kleine Anzahl von Klientinnen und Klienten. In der Öffentlichkeit wird dessen Bedeutung vielfach überschätzt. Gleichwohl gilt es, ihnen mit Konsequenz zu begegnen. Missbrauchsfälle sind geeignet, die Fürsorge insgesamt zu diskreditieren.

Die Projektergebnisse machen deutlich, wie komplex die Missbrauchsproblematik ist. Sie zeigen auch, dass die Möglichkeiten, Missbräuche aufzudecken und ihnen im Einzelfall mit Sanktionen zu begegnen, eher begrenzt sind. Immerhin konnte im Rahmen umfassender Befragungen festgestellt werden, dass Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter in etwa 200 von insgesamt 10 000 Fällen Missbräuche festgestellt haben oder Verdacht auf Missbrauch besteht. Dies entspricht etwa zwei Prozent der Fälle.

Als wirksamstes Mittel gegen Missbräuche hat sich eine sorgfältige Abklärung des Falles bei seiner Aufnahme erwiesen. Neu geschaffen wurde ein spezielles Vollmachtsformular, mittels dessen Klientinnen und Klienten das Fürsorgeamt ermächtigen, umfassende Auskünfte über die finanziellen Verhältnisse einzuholen. Dieses Vorgehen wirkt in der Praxis klärend, verhindert den Verdacht der Schnüffelei und dient dem Vertrauen zwischen Klientinnen und Klienten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Amtes.

Wenig ergiebig erweist sich demgegenüber die detektivische Aufdeckung von Missbräuchen im nachhinein. Wohl kann gelegentlich durch Nachforschungen ein Tatbestand erhärtet werden, doch können Rückerstattungsverfügungen nach missbräuchlichem Leistungsbezug nur selten erfolgreich durchgesetzt werden. Sehr oft haben die Fehlbaren die Mittel längst ausgegeben und sind zur Rückzahlung nicht in der Lage.

Schlussfolgerungen aus dem Projekt Sterntaler

- Investitionen in soziale Dienste lohnen sich – auch finanziell. Oder anders gesagt: Personalabbau in der Fürsorge kann teuer zu stehen kommen. Der Zusammenhang zwischen Kosten im Sozialwesen und sorgfältiger Sozialarbeit ist mit dem Projekt Sterntaler umfassend und glaubwürdig aufgezeigt worden. Wer ihn bestreitet, den trifft in Zukunft die Beweislast. Wirkungsvoll sparen bedeutet in der Sozialhilfe investieren.

- Der Weg in die Fürsorge ist keine Sackgasse. In zahlreichen Fällen gelingt es, Menschen wieder zu eigenen finanziellen Mitteln zu verhelfen, sei es zu einem Erwerbseinkommen oder zu Versicherungsleistungen. Wo die wirtschaftliche Integration auf absehbare Zeit nicht möglich erscheint, muss wenigstens die soziale Integration gesichert werden, um weitere Folgekosten zu vermeiden. Auch hier lohnen sich gezielte Investitionen.

- Das Projekt Sterntaler¹ hat aufgezeigt, wie kompliziert unser Sozialversicherungssystem geworden ist. Wenn Fachleute intensiver Weiterbildung bedürfen, um sich einigermassen zurechtzufinden, wie undurchschaubar

wirkt das Ganze erst für die Betroffenen? Die Bürokratie nimmt in der Sozialarbeit inzwischen beängstigende Ausmasse an. Zu kurz kommt dabei das direkte Gespräch mit Klientinnen und Klienten. Diesem bedenklichen Umstand ist einerseits durch eine umfassende Automatisierung zu begegnen, andererseits aber auch durch eine einfachere Ausgestaltung unseres Sozialversicherungswesens.

- Am meisten eingespart wurde dank einer konsequenten Durchsetzung der geltenden Zuständigkeitsordnung. Dies heisst, dass es im Betrag von 1,8 Mio. Franken gelungen ist, andere Gemeinwesen gemäss ZUG zu Leistungen zu verpflichten. Es handelte sich also um Kostenverlagerungen, nicht eigentliche Einsparungen. Dieses Resultat gibt zu Bedenken Anlass, denn es zeigt auf, in welcher hohen Masse grössere Städte Kosten übernehmen, die von anderen getragen werden sollten. Es zeigt auch, dass es höchste Zeit für ein modernes, eidgenössisches Sozialhilfegesetz geworden ist.

*Dr. Walter Schmid,
Chef des Fürsorgeamtes der Stadt Zürich*

¹ Der Schlussbericht über das Projekt Sterntaler (50 Seiten) kann beim Fürsorgeamt der Stadt Zürich bezogen werden.