

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. September 2012

994. Evaluation des Case Managements in der kantonalen Verwaltung

1. Ausgangslage und Auftrag

Der Regierungsrat hat bei der flächendeckenden Einführung von Case Management beschlossen, dass nach drei Jahren eine Evaluation betreffend Qualität und Nutzen des Case Managements durchzuführen ist. Insbesondere sind der Einsatz der externen Anbieter zu evaluieren und die vermehrte oder vollständige Beschäftigung von internen Case Managerinnen oder Case Managern zu prüfen (RRB Nr. 1569/2007). Das Personalamt hat im Herbst 2011 die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit in Zusammenarbeit mit dem Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG (Büro BASS AG) mit der Durchführung der Evaluation beauftragt.

Die Evaluation soll die Stärken und Schwächen des Case Managements in der kantonalen Verwaltung aufzeigen, über die bisherigen Ergebnisse und die Wirtschaftlichkeit des Case Managements Rechenschaft ablegen und Entscheidungsgrundlagen für allfällige Anpassungen bereitstellen.

2. Vorgehen

Als Grundlage für die Beschreibung und Bewertung des Case Managements wurden quantitative und qualitative Erhebungen durchgeführt sowie bestehende Controlling-Daten der kantonalen Verwaltung zur Analyse herangezogen. Es wurde je ein Workshop durchgeführt mit den für das Case Management zuständigen Personalverantwortlichen, mit den externen Anbietern von Case Management sowie mit Führungskräften aus anderen Verwaltungen und Unternehmen, die seit mehreren Jahren über ein entsprechendes Angebot verfügen und ihr Organisationsmodell vorstellten. Im April und Mai 2012 wurde flächendeckend eine Onlinebefragung bei allen Personalverantwortlichen und Vorgesetzten einschliesslich der Schulleitungen durchgeführt. Der Rücklauf betrug 72%. Mit fünf Mitarbeitenden, bei denen ein Case Management durchgeführt worden war und die sich für ein Interview bereit erklärt hatten, wurde ein Gespräch über ihre Erfahrungen mit

dem Vorgehen und den Instrumenten des Case Managements sowie über die Herausforderungen bei der beruflichen Wiedereingliederung geführt.

3. Ergebnisse

3.1 Bekanntheit des Case Managements

Das Case Management wurde im Laufe der Jahre 2008 und 2009 flächendeckend eingeführt. Die Evaluation hat ergeben, dass innert dieser recht kurzen Zeit eine verhältnismässig tiefe Verankerung gelungen ist, insbesondere in Anbetracht der Grösse und Heterogenität der Verwaltung. Trotzdem sind rund einem Viertel der Vorgesetzten und Personalverantwortlichen der Verwaltung die Grundlagen des Case Managements nicht oder ungenügend bekannt. In einzelnen Direktionen und bei den Schulleitenden ist der Anteil mit etwas mehr als einem Drittel noch bedeutend höher.

3.2 Instrumente und Mittel

Die Zuständigkeiten und Abläufe sowie die zur Verfügung stehenden Mittel zur Umsetzung des Case-Management-Konzepts werden von einer grossen Mehrheit der Befragten als zufriedenstellend und zweckmässig beurteilt. Allerdings scheint der Anpassungsbedarf in den Schulen etwas grösser zu sein als in den übrigen Verwaltungseinheiten, denn die Schulen beurteilen die Strukturen und Mittel insgesamt kritischer und der Bedarf für spezifische Unterstützung oder Entlastung scheint in den Schulen grösser zu sein.

Die Fallerkennung gelingt tendenziell gut und rechtzeitig, insbesondere wenn längere Absenzen absehbar sind. Deutlich schwieriger erkennbar sind Mitarbeitende mit langsamen gesundheitlichen Verschlechterungen und damit verbundenen Leistungseinbussen oder Verhaltensänderungen. Die Personalverantwortlichen und insbesondere die Vorgesetzten sehen hier einen höheren Sensibilisierungs- und Unterstützungsbedarf.

Die Triagekriterien werden als sinnvoll und genügend erachtet, mit Ausnahme der Alterslimite 60, die nach Meinung der Vorgesetzten und Personalverantwortlichen flexibel gehandhabt werden sollte. Die Anmeldung und Auftragserteilung erfolgt nach Meinung der Befragten unkompliziert, niederschwellig und effizient. Hingegen sehen rund ein Drittel der Vorgesetzten und Personalverantwortlichen Verbesserungsbedarf hinsichtlich Präzision der Zielvereinbarungen und deren Umsetzung. Auch soll ihrer Ansicht nach stärkeres Gewicht auf die Nachbetreuung nach Fallabschluss gelegt werden, um die Nachhaltigkeit des Case Managements sicherzustellen.

3.3 Qualität der Zusammenarbeit und Kommunikation mit den Case Managerinnen und Managern

Die Zufriedenheit mit den externen Case-Management-Anbietern ist insgesamt hoch, bei den Schulen sogar sehr hoch. Die Möglichkeit, den Anbieter bei Bedarf zu wechseln, wird geschätzt. Bezüglich Häufigkeit und Aussagekraft der Kommunikation mit den Anbietern sehen die Personalverantwortlichen und Vorgesetzten einen gewissen Verbesserungsbedarf, auch wenn sie sich der durch den Datenschutz bedingten Einschränkungen bewusst sind. Ebenso wünschen sie sich einen stärkeren Einbezug der Vorgesetzten.

Die Case-Management-Anbieter ihrerseits erachten die Zusammenarbeit als sehr gut und bemängeln einzig die Tendenz der Personalverantwortlichen, die Fallführung selber übernehmen zu wollen.

3.4 Schwächen der Konzeption

Die Evaluation zeigt deutlich auf, dass die Möglichkeiten von Case Management ohne Einbettung in ein Betriebliches Gesundheitsmanagement mit entsprechenden ergänzenden Angeboten insbesondere in den Bereichen Früherkennung und Prävention beschränkt sind. So ist ein Case Management gerade bei einem Arbeitsplatzkonflikt, wenn eine Abwehrhaltung seitens der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters oder der oder des Vorgesetzten besteht, wenig erfolgversprechend, da die Massnahme zu spät greift.

In 60% der Fälle ist nach der Durchführung eines Case Managements eine (teilweise) Wiedereingliederung in den Erwerbsprozess gelungen. Auffallend ist indessen, dass innerhalb der Verwaltung (ohne Schulen) neun von zehn erfolgreichen Wiedereingliederungen entweder am angestammten Arbeitsplatz (75%) oder innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Führungsperson (15%) stattgefunden haben. Wiedereingliederung in andere Verwaltungseinheiten innerhalb oder ausserhalb der eigenen Direktion finden praktisch nicht statt. Dies weist darauf hin, dass weder amtsintern noch ämterübergreifend eine ausreichende Koordination zur Schaffung oder Bereitstellung von geeigneten Stellen besteht.

3.5 Modell «Externes Case Management»

Das gewählte Modell «Externes Case Management» wird von den Befragten positiv beurteilt, denn die Systemunabhängigkeit der Case Managerinnen bzw. Case Manager ist für Direktbetroffene bezüglich Vertrauens- und Glaubwürdigkeit von grosser Bedeutung. Die Personalverantwortlichen schätzen den flexiblen Einsatz bei Bedarf, die zeitlich schnelle Verfügbarkeit und den Umstand, dass je nach Krankheits-

bild der betroffenen Mitarbeitenden ein entsprechend spezialisierter Anbieter ausgewählt werden kann. Diese Vorteile wären beim Einsatz von internen Case Managerinnen und Managern nicht gegeben.

Die Möglichkeit der Wahl zwischen verschiedenen Anbietern wird grundsätzlich als eine gute Form der Qualitätssicherung angesehen, auch wenn nicht in allen Organisationseinheiten von der Möglichkeit der Auswahl Gebrauch gemacht wird. Die Durchführung des Case Managements konzentriert sich auf vier von acht Anbietern, die knapp 90% aller Case-Management-Fälle begleiten.

Die Evaluation zeigt auf, dass sich das Modell «Externes Case Management» bewährt hat und nicht infrage gestellt wird, sodass ein Systemwechsel durch den Einsatz von internen Case Managern bzw. Case Managerinnen nicht angezeigt erscheint.

3.6 Wirksamkeit des Case Managements

Die Zahl der laufenden Case-Management-Fälle hat seit 2008 stetig zugenommen auf 333 Fälle im Jahr 2011. Hingegen ist die Zahl der Neuanmeldungen 2011 gegenüber 2010 erstmals rückläufig.

Beim Einsatz von Case Management bestehen grosse Unterschiede nach Direktionen. Der Anteil der neuen Case-Management-Fälle am Personalbestand, die sogenannte CM-Quote, bewegt sich zwischen 0,4% und 1,9%. Bei Frauen, Mitarbeitenden zwischen 50 und 60 Jahren sowie solchen aus tieferen Lohnklassen besteht eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass ein Case Management eingerichtet wird. In 60% der Fälle ist bisher eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gelungen, bei 14% der abgeschlossenen Fälle kam es zu einer Auflösung des Anstellungsverhältnisses, in jedem zehnten Fall ergab sich eine Invalidisierung. Wiedereingliederungen ausserhalb der eigenen Organisationseinheit und insbesondere ausserhalb der eigenen Direktion sind eine grosse Ausnahme.

Der grösste nicht finanzielle Nutzen des Case Managements besteht nach Ansicht der befragten Vorgesetzten und Personalverantwortlichen darin, dass erkrankte oder verunfallte Mitarbeitende individuell und professionell unterstützt werden, sich die Wiedereingliederungschancen damit erhöhen und sie selber durch das Case Management entlastet werden. Ein nicht geldwerter Nutzen ergibt sich auch für den Kanton als Arbeitgeber, indem Case Management als Zeichen der Wertschätzung gegenüber den Mitarbeitenden gewertet wird, was zu einer guten Unternehmenskultur beiträgt, das Image des Kantons als attraktiver Arbeitgeber stärkt und die Loyalität der Angestellten zum Arbeitgeber verbessert.

3.7 Wirtschaftlichkeit des Case Managements

Die bisher vorliegenden Wirtschaftlichkeitsrechnungen für die Jahre 2009 und 2010 (RRB Nrn. 40/2011 und 1321/2011) haben den Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Case Managements bereits erbracht. Allerdings hat die Evaluation einige Schwächen in der vom Kanton angewandten Methode der Wirtschaftlichkeitsrechnung aufgezeigt: Gemäss RRB Nr. 1569/2007 errechnet sich die Wirtschaftlichkeit von Case Management «aus der Differenz der Aufwendungen für Case Management zu den Einsparungen aufgrund tieferer Absenzen sowie tieferer Invalidisierungskosten des Berichtsjahres gegenüber der Vergleichsperiode». Als Vergleichsperiode für die Wirtschaftlichkeitsrechnung 2009 wurden die Jahre 2004/2005 herangezogen. Dies erscheint insofern fragwürdig, als so der Einfluss der restriktiveren Praxis der 4. und 5. IVG-Revisionen auf die Invaliditätskosten nicht berücksichtigt wurde. Zudem wurden die Kosten von Langzeitabsenzen in der Vergleichsperiode 2004/2005 mangels besserer Daten auf der Grundlage verhältnismässig komplizierter Berechnungen lediglich geschätzt bzw. für den gesamten Kanton hochgerechnet, ausgehend von über die Jahre 2004 und 2005 aufsummierten Absenzdaten von vier kantonalen Organisationseinheiten.

Für die Wirtschaftlichkeitsrechnung 2010 wurde wegen der unsicheren Datengrundlage 2004/2005 und der bereits im Vorjahr nachgewiesenen Wirtschaftlichkeit des Case Managements 2009 als Vergleichsperiode herangezogen. Damit hat man bewusst keine Berechnung der Wirtschaftlichkeit des Case Managements für das betreffende Jahr, sondern eine Berechnung der Veränderung der Wirtschaftlichkeit des Case Managements gegenüber dem Vorjahr vorgenommen. Dies hat zur Folge, dass die in RRB Nr. 1321/2011 ausgewiesene Einsparung von 2,2 Mio. Franken bei den Invaliditäts- und Absenzkosten 2010 deutlich tiefer ist als der Nutzen von 5,2 Mio. Franken 2009 (RRB Nr. 40/2011). Wären für 2010 dieselbe Vergleichsperioden wie für die Wirtschaftlichkeitsrechnung 2009 angewendet worden, nämlich die Jahre 2004 und 2005, hätte die Kosteneinsparung bzw. der Nutzen gemäss den Berechnungen des Evaluationsteams 7,1 Mio. Franken statt der ausgewiesenen 2,2 Mio. Franken betragen.

Die vom Büro BASS AG bereinigte Berechnungsmethode macht deutlich, dass das vom Kanton betriebene Case Management wirtschaftlich ist und einen vorteilhaften Return on Investment (ROI) aufweist. Allein der sich für 2010 ergebende Nutzen von 7,1 Mio. Franken übersteigt die gesamten Case-Management-Kosten der Periode 2008 bis 2010 von 3,7 Mio. Franken um 3,4 Mio. Franken.

Wegen der genannten konzeptionellen Schwächen der bisherigen Berechnungsmethode und weil nicht zu erwarten ist, dass künftige Berechnungen neue Erkenntnisse bringen, ist es nicht sinnvoll, jährlich eine neue Wirtschaftlichkeitsrechnung des Case Managements im bisherigen Rahmen vorzunehmen. Dies umso mehr, als die Wirtschaftlichkeit ohne Zweifel nachgewiesen werden konnte.

4. Empfehlungen

Die im Schlussbericht enthaltenen Empfehlungen der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit in Zusammenarbeit mit dem Büro BASS AG decken sich mit den Erkenntnissen der für das Case Management zuständigen Personalverantwortlichen, die sich regelmässig zum direktionsübergreifenden Erfahrungsaustausch treffen.

4.1 Bekanntheit des Case Managements sowie Sensibilisierung und Fachwissen der Vorgesetzten erhöhen

Verbesserungspotenzial besteht in einem zielgruppenspezifischen Informationskonzept, um die Bekanntheit von Case Management und dessen Grundlagen und Instrumente zu fördern. Gleichzeitig können durch gezielte Schulung und Sensibilisierung der Vorgesetzten Verbesserungen bei der Fallerkennung erreicht werden. Ein elektronisches Absenzenmanagement kann die frühzeitige Fallerkennung zudem wesentlich unterstützen. Weiter scheint eine verstärkte Unterstützung der Schulleitungen und Rektorate insbesondere in einer frühen Phase der Erkrankung angebracht.

4.2 Ämterübergreifende Möglichkeiten zur Wiedereingliederung schaffen

Kaum vorhandene Wiedereingliederungsmöglichkeiten ausserhalb des eigenen Arbeitsplatzes erschweren eine erfolgreiche Wiedereingliederung. Der Bedarf an einer ämterübergreifende Koordination zur Schaffung oder Bereitstellung von geeigneten Stellen ist seitens der befragten Vorgesetzten, Personalverantwortlichen und CM-Anbieter ausgewiesen.

Ämter- bzw. direktionsübergreifende Möglichkeiten zur Wiedereingliederung können beispielsweise durch den Aufbau eines Netzwerkes und einer internen Stellenvermittlung, aber auch durch ein Anreizsystem oder die Schaffung von Integrationsstellen geschaffen werden. Der bestehende Sozialstellenpool wäre in geeigneter Form in ein entsprechendes Konzept miteinzubeziehen.

4.3 Einführung von ergänzenden Angeboten zum Case Management und Einbettung aller Massnahmen in ein Gesamtkonzept Betriebliches Gesundheitsmanagement

In der Verwaltung des Kantons wird einzig Case Management als Massnahme des Betrieblichen Gesundheitsmanagements systematisch in allen Direktionen angeboten. Nicht für jede Situation, in der Mitarbeitende gesundheitlich gefährdet oder beeinträchtigt sind, ist Case Management die richtige Unterstützungsmassnahme. Als Indikation für Case Management gilt, dass mehrere Akteure beteiligt sind und eine komplexe Ausgangssituation besteht. Andernfalls sind niederschwelligere Unterstützungsangebote wie Coaching und Sozialberatung angezeigt und ausreichend, ebenso wenn ein Arbeitsplatzkonflikt im Vordergrund steht.

Verbesserungspotenzial besteht daher in der Einbettung des Case Managements in ein Betriebliches Gesundheitsmanagement mit ergänzenden Angeboten in den Bereichen Prävention, Früherkennung und Unterstützung zur Wiedereingliederung von erkrankten oder verunfallten Mitarbeitenden. Die Erarbeitung eines solchen umfassenden Konzepts «Betriebliches Gesundheitsmanagement» ist denn auch Teil der Personalstrategie 2012–2015 (RRB Nr. 772/2012).

4.4 Einführung eines Monitorings zur Überprüfung der Wirksamkeit und Effizienz

Da die Wirtschaftlichkeit des Case Managements grundsätzlich nachgewiesen ist, gleichzeitig aber auch dargelegt wurde, dass die bisherige Wirtschaftlichkeitsrechnung nur eine beschränkte Aussagekraft aufweist (vgl. Ziff. 3.7), soll stattdessen ein Monitoring von Kennzahlen erfolgen, mit dem Wirksamkeit und Effizienz des Case Managements über die Zeit verfolgt werden, sodass bei Bedarf Verbesserungen des Case Managements eingeleitet werden können.

Es werden folgende Kennzahlen vorgeschlagen:

Bereich/Indikator	Operationalisierung
Indikatoren der Effizienz	
Durchschnittliche Honorarkosten	Honorarkosten der abgeschlossenen Fälle / Anzahl abgeschlossene Fälle
Durchschnittliche Falldauer	Durchschnittliche Dauer der abgeschlossenen CM-Fälle
Indikatoren der Wirksamkeit in Bezug auf Invalidisierungen	
Invalidisierungsquote	Anzahl Invalidisierungen / Anzahl aktiv versicherter Personen
Durchschnittlicher Invalidisierungsgrad	Summe des Invalidisierungsgrades aller Invalidisierten / Anzahl Invalidisierte
Durchschnittliche Invalidisierungskosten	Invalidisierungskosten / Anzahl Invalidisierungen
Indikatoren der Wirksamkeit in Bezug auf Absenzen	
Absenzkostenquote	Absenzkosten/Lohnaufwand
Absenzquote	Anzahl Mitarbeitende mit Langzeitabsenzen / Anzahl Anstellungen
Weiterer Indikator	
Ergebnis Case Management	Die möglichen CM-Ergebnisse sind vollständige oder teilweise Integration, Invalidisierung, personelle Massnahmen, Abbruch CM

Anstelle der bisherigen Wirtschaftlichkeitsrechnung mit ihrer eingeschränkten Aussagekraft sollen bereits für das Berichtsjahr 2011 diese Kennzahlen ermittelt und dem Regierungsrat zusammen mit den Kennzahlen 2012 im Rahmen der Berichterstattung zu den Personalführungskennzahlen 2012 vorgelegt werden.

5. Volksschule sowie Mittel- und Berufsschulen

Der Vergleich von Verwaltung und Schule zeigt, dass die formelle Verankerung bei den Schulen geringer ist als in der Verwaltung insgesamt. Der Anteil von Befragten, die keine Kenntnisse vom Case Management selber oder von Leitfäden oder Grundlagenpapieren haben, beträgt in den Schulen 35%.

In Abweichung von den übrigen Verwaltungseinheiten geben die Schulleitenden zudem an, dass nur teilweise genügend personelle Mittel zur Fallerkennung vorhanden seien. Erschwerend im Hinblick auf ein frühzeitiges Erkennen einer schwierigen Situation kommt hinzu, dass in den Schulen keine elektronischen Systeme für die Erfassung der Absenzen der Lehrpersonen verwendet werden.

Insgesamt melden insbesondere die Schulleiterinnen und -leiter der Volksschule einen wesentlich höheren Bedarf an fachlicher Unterstützung zur Beurteilung der Situation vor Einleitung eines Case Managements als die Verantwortlichen der Verwaltung.

So fehlen insbesondere Mittel, um dem Case Management vorgelagerte Aufgaben, wie sie in anderen Organisationseinheiten durch Personalverantwortliche wahrgenommen werden, selber auszuführen. Durch individuelle Beratung und Unterstützung von Betroffenen und Vorgesetzten in einer früheren Phase der Erkrankung könnten die Früherkennung, die Erstbetreuung und die Triage auch in den Schulen erheblich erleichtert werden.

6. Zusammenfassung

Die Evaluation hat aufgezeigt, dass das Case Management in der kantonalen Verwaltung grundsätzlich gut verankert ist, auch wenn der Bekanntheitsgrad noch verbessert werden kann. Die dezentralen Strukturen und die Zusammenarbeit mit den externen Case Managerinnen bzw. Case Managern haben sich bewährt und sollen beibehalten werden. Im Ablauf und bei der Organisation sind daher nur einzelne Verbesserungen anzubringen. Bei den Schulen, vor allem bei der Volksschule, scheint der Anpassungsbedarf etwas grösser zu sein als bei den übrigen Verwaltungseinheiten, insbesondere was die Bekanntheit von Case-Management und dessen Grundlagen sowie die Mittel für spezifische Unterstützung oder Entlastung der Schulleiterinnen und -leiter betrifft.

Die Evaluation macht aber auch deutlich, dass die Schwäche des bestehenden Case Management-Angebotes im Fehlen eines Gesamtkonzepts liegt. Die empfohlenen Massnahmen wie Schulung und Sensibilisierung der Führungskräfte, das Bereitstellen von Alternativen zum Case Management in Form von Sozialberatung, Coaching usw. und der Aufbau von ämterübergreifenden Strukturen zur verbesserten Wiedereingliederung sollten Teil eines umfassenden Betrieblichen Gesundheitsmanagements sein. Die Erarbeitung und Umsetzung eines solchen Konzepts ist in der Personalstrategie 2012–2015 festgehalten (RRB Nr. 772/2012). Die Erkenntnisse aus der vorliegenden Evaluation sollen daher in das zu erarbeitende Konzept zu Prävention und Gesundheitsförderung einfließen.

Die Wirtschaftlichkeit des Case Managements in der kantonalen Verwaltung ist nachweisbar gegeben. Gleichzeitig wird dargelegt, dass durch die Einführung eines Monitorings von Kennzahlen präzisere Aussagen zur Wirksamkeit und Effizienz des Case Managements gemacht werden können als mit der bisherigen Wirtschaftlichkeitsrechnung.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Vom Schlussbericht zur Evaluation des Case Managements in der kantonalen Verwaltung wird Kenntnis genommen.

II. Die Finanzdirektion wird beauftragt, die Empfehlungen des Schlussberichtes in das Konzept Betriebliches Gesundheitsmanagement gemäss Personalstrategie 2012–2015 einzubeziehen.

III. Die Finanzdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat anstelle der bisherigen Wirtschaftlichkeitsrechnung Kennzahlen zur Überprüfung der Wirksamkeit und Effizienz des Case Managements im Rahmen der jährlichen Berichterstattung zu den Personalführungskennzahlen vorzulegen.

IV. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi