

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betr. Führung und Organisation im Sozialdepartement, eingereicht von den Gemeinderäten D. Oswald (SVP), M. Baumberger (CVP) und St. Feer (FDP)

Am 22. Juni 2015 reichten die Gemeinderäte Daniel Oswald (SVP), Matthias Baumberger (CVP) und Stefan Feer (FDP) mit 20 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

«In der Stadt Winterthur wachsen die Sozialhilfekosten seit Jahren massiv. Mit einer Sozialhilfequote von 4.9% liegt Winterthur erheblich über dem kantonalen Durchschnitt von 3.2%. Wie dem Sozialhilfebericht 2013 zu entnehmen ist, hatte Winterthur bei einem Zuzug von 373 und dem Wegzug von 207 Sozialhilfebezügern eine Nettozuwanderung von 166 Sozialhilfebezügern zu verzeichnen.

Neben Winterthur weist nur noch Dietikon eine Nettozuwanderung aber von lediglich 14 Personen auf.

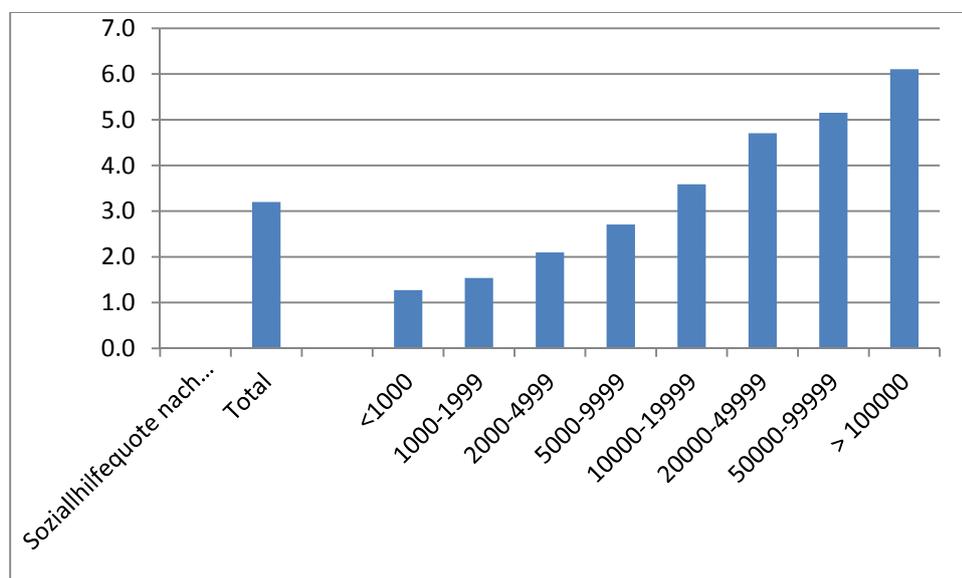
Bezüglich der Kostenfolgen dieser Entwicklung wurden schon diverse Diskussionen geführt. Dies reicht aber nicht, um die Situation gesamthaft zu erfassen. In diesem Zusammenhang stellen sich für uns folgende Fragen:

- 1. Die angesprochene Entwicklung findet schon seit einem längeren Zeitraum statt. Mit welcher Priorität verfolgt das Sozialdepartement diese Entwicklung?*
- 2. Prüfte das Departement, ob aufgrund dieser Entwicklung organisatorische Massnahmen im Departement getroffen werden müssten und wenn ja, welche wären dies?*
- 3. Prüfte das Department Massnahmen, mit welchen dieser Entwicklung Einhalt geboten werden kann?*
- 4. Welche Führungskennzahlen ausser den Kosten stehen dem Departement zur Verfügung und in welcher Regelmässigkeit und Gliederung nach Führungsbereiche werden diese erhoben rapportiert und von den Verantwortlichen schriftlich kommentiert?*
- 5. Welche Benchmarks nach aussen sind definiert?*
- 6. Wie wird vorgegangen, wenn sich für Winterthur eine gegenüber dem Benchmark negative Entwicklung abzeichnet?»*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Es trifft zu, dass die Sozialhilfequote der Stadt Winterthur über dem kantonalen Durchschnittsniveau liegt. Grund dafür sind u.a. demographische Faktoren, die Zentrumsfunktion von Winterthur sowie der Wohnungsmarkt. Bezüglich der Belastung der Städte zeigt denn auch die Sozialhilfestatistik 2013 des Bundesamtes für Statistik auf, dass die Sozialhilfequote mit zunehmender Grösse der Gemeinden steigt. So beträgt zum Beispiel die durchschnittliche Sozialhilfequote bei Gemeinden mit über 100'000 Einwohner/innen rund 6% (vgl. Graphik nachstehend).

Grösse der Gemeinden und Sozialhilfequote:



Bezüglich der Entwicklung der Sozialhilfequote in den Städten geht aus dem Kennzahlenbericht 2014 der Städteinitiative Sozialpolitik hervor, dass Städte von vergleichbarer Grösse (Basel, Bern, St. Gallen, Luzern) eine vergleichbare Steigerung der Quoten aufweisen wie Winterthur, wobei sich die Quote selbst auf verschiedenen Niveaus bewegt. Während die Quote in Basel und Bern 6,3% bzw. 5,4% beträgt, liegt sie in Luzern und St. Gallen bei 3,5% bzw. 4,3%. Einzig bei der Stadt Zürich ist die Sozialhilfequote leicht am Sinken. Dies dürfte v.a. auch mit dem Wohnungsmarkt in der grössten Schweizer Stadt in Verbindung stehen.

Das gesetzliche Regelwerk für die Ausrichtung der Sozialhilfe gilt unabhängig vom Grund einer eingetretenen Notlage und ist sehr dicht. Es besteht im Kanton Zürich insbesondere aus dem Sozialhilfegesetz (SHG) samt zugehöriger Verordnung, den SKOS-Richtlinien und dem umfangreichen Handbuch des kantonalen Sozialamtes. Innerhalb der genannten Regelungen besteht im Rahmen des Vollzugs der Sozialhilfe ein enger Spielraum.

Die vom Grossen Gemeinderat gewählte Sozialhilfebehörde legt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben die strategische Ausrichtung der Sozialhilfe fest und erlässt Richtlinien über die Gewährung wirtschaftlicher Hilfe im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen. Sie genehmigt die durch die Bereichsleitung der Sozialen Dienste erlassenen internen Unterstützungsrichtlinien und beaufsichtigt die rechtmässige Durchführung der Sozialhilfe.

Die für die Ausrichtung der Sozialhilfe zuständigen Sozialen Dienste gestalten ihre Aufbau- und Ablauforganisation laufend entsprechend den aktuellen Erkenntnissen und Anforderungen. Zu den Möglichkeiten der Verwaltung zählen insbesondere der Aufbau von besonderen Dienstleistungszentren (z.B. Fachstelle Sozialversicherungen), die spezialisierte Ausrichtung von Teams (z.B. kaufmännische Fallführung), die Definition von Kontrollabläufen und -zuständigkeiten (z.B. Fallkontrolle, Fallrevision) sowie die institutionalisierte fachliche Führung der fallführenden Mitarbeitenden durch die Vorgesetzten. Aktuell überprüfen die Sozialen Dienste sodann im Rahmen des Projekts „Falllast“ wissenschaftlich begleitet, ob eine reduzierte Falllast der Sozialarbeitenden zu höheren Ablösequoten und damit zu tieferen Fallzahlen und Kosten führt.

Im Zusammenhang mit der Frage nach Höhe und Beeinflussbarkeit von Sozialhilfekosten ist zudem auf die vom Stadtrat in Umsetzung des Postulats „Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten“ beim Büro Bass in Auftrag gegebene Studie hinzuweisen, welche bis im Januar 2016 vorliegen wird.

Zu den einzelnen Fragen

Zur Frage 1:

«Die angesprochene Entwicklung findet schon seit einem längeren Zeitraum statt. Mit welcher Priorität verfolgt das Sozialdepartement diese Entwicklung?»

Die steigenden Sozial(hilfe-)kosten haben im Sozialdepartement sehr hohe Priorität. Die Stadt Winterthur führt selber diverse Kennzahlen und beteiligt sich massgeblich an diversen Statistiken auf Ebene Bund und Kanton und auf Ebene des Städteverbands. Die Entwicklungen in der Sozialhilfe werden anhand dieser Kennzahlen laufend beobachtet und analysiert und es wird geprüft, ob Handlungsbedarf besteht. Im Rahmen von formellen und informellen Benchmarks lernen die verschiedenen Städte und Gemeinden voneinander und nehmen auf die kantonale und eidgenössische Politik Einfluss.

Zum Ausdruck kommt die Bedeutung, welche das Sozialdepartement dem Thema beimisst, auch in seinem Engagement in den zentralen politischen und fachlichen Gremien zum Thema Sozialhilfe. Der Departementsvorsteher amtiert als Präsident der Städteinitiative Sozialpolitik. Der Bereichsleiter der Sozialen Dienste ist Mitglied der Arbeitsgruppe Leitende Angestellte der Städteinitiative und wirkt in deren Ausschuss mit. Der Departementsvorsteher engagiert sich sodann auf unterschiedlichen Ebenen für einen gerechteren Soziallastenausgleich, zusammen mit einer Gruppe von Gemeinden im Kanton Zürich, die kürzlich mit Zahlen zur Belastung der Gemeinden durch die Sozialkosten an die Öffentlichkeit getreten ist und eine bessere Verteilung dieser Lasten innerhalb des Kantons fordert. Auf politischer Ebene wurde sodann erfolgreich Einfluss genommen auf den regierungsrätlichen Vorschlag zur gesetzliche Regelung der Verteilung der Kosten für Kinder- und Jugendheime sowie auf die Kleinkinderbetreuungsbeiträge, deren Abschaffung nun vom Kanton beschlossen wurde.

Zur Frage 2:

«Prüfte das Departement, ob aufgrund dieser Entwicklung organisatorische Massnahmen im Departement getroffen werden müssten und wenn ja, welche wären dies?»

Bei den Sozialen Diensten befassen sich verschiedene Organisationseinheiten mit der beruflichen und sozialen Integration von armutsbetroffenen Personen. Neben der Hauptabteilung Sozialberatung, die die Sozialhilfe im eigentlichen Sinne durchführt, erbringen auch die Hauptabteilungen Arbeitsintegration sowie Prävention und Suchthilfe wesentliche Beiträge zur langfristigen Verhinderung der Sozialhilfeabhängigkeit bzw. zur Minderung von deren Folgen. Die Wohnhilfe unterstützt Sozialhilfeabhängige bei Bedarf bei der Stabilisierung der Wohnsituation – eine wesentliche Voraussetzung u.a. für die Arbeitsintegration und für das schulische Vorankommen der Kinder und Jugendlichen. Suchthilfeeinrichtungen wie die DAS oder die Heroin- und Methadonabgabe arbeiten eng mit der Sozialberatung zusammen, während die Arbeitsintegration Winterthur spezifisch auf die Situation der Klienten angepasste Massnahmen und Programme anbietet.

Organisatorische Massnahmen werden im Bereich Soziale Dienste laufend geprüft und umgesetzt. Die Stadt Winterthur gilt damit auch als Vorbild für andere Städte, welche die Massnahmen in angepasster Form übernehmen. Als Beispiel für ihre Vorreiterrolle steht das Programm „Passage“, mit welchem arbeitsfähigen Personen bei der Anmeldung zur Sozialhilfe eine vorübergehende Arbeitsstelle angeboten werden kann. Das Programm hat nicht nur eine gewisse Schwellenwirkung. Es unterstützt auch bei der Integration in den ersten Arbeitsmarkt, die die Sozialhilfeabhängigkeit in Einzelfällen von Anfang an verhindern kann, und macht den Bezügerinnen und Bezügerern von Anfang an bewusst, dass von ihnen eine

Gegenleistung erwartet wird. Die Idee wurde von verschiedenen Städten und Gemeinden in der Schweiz in angepasster Form übernommen.

Die Ablauforganisation der Sozialen Dienste orientiert sich an den Zielsetzungen der Sozialhilfe – Hilfe bei Bedarf und Ablösung aus der Sozialhilfe so schnell wie möglich –, was eng mit der Spezialisierung der einzelnen Abteilungen verbunden ist. Die Sozialen Dienste verfügen über eine dynamische Fallsegmentierung, die einen wirkungsvollen Einsatz der personellen Ressourcen erlaubt. Die Zentrale Anlaufstelle ZAS ist auf die schnelle Zuweisung von neuen Klienten zu den verschiedenen Fachteams und auf die möglichst schnelle Ablösung aus der Sozialhilfe ausgerichtet und spezialisiert. Die kaufmännische Fallführung, eine separate Abteilung der Sozialberatung bestehend aus kaufmännischen Mitarbeitenden mit besonderen Aufgaben und Kompetenzen, entlastet die Sozialarbeitenden von rein administrativen Fällen und erlaubt ihnen, sich auf die entwicklungsfähigen Bezügerinnen und Bezüger zu konzentrieren. Die interne Fachstelle Junge Erwachsene spezialisiert sich auf die nachhaltige Arbeitsintegration dieser Zielgruppe, bei der das Risiko einer lange andauernden Sozialhilfeabhängigkeit besonders gross ist, mit den richtigen Massnahmen aber auch nachhaltig abgewendet werden kann. Mit der Fachstelle Work-In wurde die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen Sozialhilfe, Arbeitsintegration und RAV auf kommunaler Ebene unter der Federführung der Sozialen Dienste bereits vor Jahren institutionalisiert. Die Asylfürsorge wird methodisch und organisatorisch nahe an der Sozialhilfe geführt. So kann sichergestellt werden, dass Integrationsmassnahmen frühzeitig ergriffen und die Chancen derselben nicht verpasst werden. Mit der flächendeckenden Einführung und laufenden Weiterentwicklung der Software KLIB und mit der Umstellung auf das papierarme Büro wurde die Effizienz der Prozesse durch die Vereinfachung von Schnittstellen und die Verhinderung von Redundanzen erhöht. Dieser Prozess wird laufend weiter geführt. Verschiedene organisatorische Massnahmen wurden durch die Sozialen Dienste auch geprüft und aus fachlichen Gründen wieder verworfen, so die kaufmännische Fallführung als Standard.

Ein sehr wichtiges Projekt ist die bereits erwähnte, wissenschaftlich begleitete Untersuchung zur Fallbelastung: In einem beschränkten Zeitrahmen führen einzelne Sozialarbeitende weniger Fälle. Dabei wird beobachtet, ob die zusätzlich für die Fallführung eingesetzte Zeit zu vermehrten Erfolgen bei den Fallabschlüssen und zu messbar weniger Nettokosten pro Fall durch Mehreinnahmen führt. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass die Falllast pro Sozialarbeitende/-n in Winterthur mit rund 130 Fällen im Vergleich zu anderen Städten sehr hoch ist, da die personellen Ressourcen in den vergangenen Jahren nur teilweise den steigenden Fallzahlen angepasst werden konnten. Die Resultate der Untersuchung werden auf das Jahr 2017 erwartet.

Auf der Behördenebene wurde im Jahr 2014 die Fürsorgebehörde in die Sozialhilfebehörde überführt und organisatorisch neu aufgestellt. In der Kompetenzordnung der Sozialhilfebehörde wird nun klar zwischen den operativen Aufgaben der Sozialen Dienste und den steuernden und kontrollierenden Aufgaben der Behörde unterschieden. Damit wurden die Voraussetzungen geschaffen für ein rasches und effizientes Handeln der Verwaltung, bei gleichzeitiger enger Kontrolle durch die Sozialhilfebehörde.

Zur Frage 3:

«Prüfte das Department Massnahmen, mit welchen dieser Entwicklung Einhalt geboten werden kann?»

Die Armutsbekämpfung ist eine Verbundsaufgabe zwischen den Departementen der Stadt wie auch auf kantonaler und eidgenössischer Ebene, in welche sich das Departement wie oben dargestellt aktiv einbringt.

Eine direkte Steuerung der Fallzahlen und der Kosten bei der Sozialhilfe ist nur sehr beschränkt möglich. Der Anspruch auf Sozialhilfe ist wie erwähnt gesetzlich engmaschig geregelt. Kurzfristige Einsparungen, insbesondere im Bereich der Integration, sind langfristig kostensteigernd, da sie die Ablösung aus der Sozialhilfe erschweren. Um die Vererbung der Sozialhilfeabhängigkeit zu verhindern, ist ausserdem auch auf die soziale- und Bildungssituation der Kinder und Jugendlichen zu achten.

Relativ kurzfristige Wirkungen erzielt die erwähnte Zentrale Anlaufstelle ZAS der Sozialen Dienste. Sie ist auf die rasche Ablösung von neuen Fällen spezialisiert und erreicht dabei, dass rund 56% von ihnen innert eines Jahres wirtschaftlich wieder auf eigenen Beinen stehen. Wie der Städtevergleich 2014 der Städteinitiative Sozialpolitik in seinem Schwerpunktthema dargestellt hat, ist jedoch weiterhin mit einem grösser werdenden Sockel von Langzeitbeziehenden zu rechnen. Es handelt sich dabei insbesondere um ältere Langzeitarbeitslose sowie um Personen, die zwar krank sind und deren Erwerbsfähigkeit stark eingeschränkt ist, die aber dennoch keinen Anspruch auf IV-Leistungen haben.

Bezüglich der Reduktion der finanziellen Belastung der Stadt Winterthur durch einen angemessenen Lastenausgleich verweisen wir auf die Antwort zur Frage 1.

Zur Frage 4:

«Welche Führungskennzahlen ausser den Kosten stehen dem Departement zur Verfügung und in welcher Regelmässigkeit und Gliederung nach Führungsbereiche werden diese erhoben rapportiert und von den Verantwortlichen schriftlich kommentiert?»

Zusammen mit diversen verwaltungsinternen Kennzahlen (Falllast, Neuaufnahmen, Fallabschlüsse etc.) fliessen verschiedene Datenquellen in den Quartalsbericht und das Jahresreporting zu Händen der Sozialhilfebehörde sowie den Bericht Facts und Trends, welchen die Sozialen Dienste nun seit bald zwanzig Jahren jährlich herausgeben. Die genannten Berichte sind eine wesentliche Grundlage für die Strategieentwicklungen der Sozialhilfebehörde, des Departements und der Sozialen Dienste. Die zentralsten Zahlen fliessen ausserdem in das WOV-Reporting ein. Weitere Zahlen werden im Rahmen der Erstellung der Hochrechnungen und des Budgets erhoben.

Die Bundesstatistik, welche vom Bund jährlich (ca. im November für das Vorjahr) zur Verfügung gestellt wird, umfasst im Wesentlichen Zahlen, welche die Stadt Winterthur bereits selber erhebt. Das kantonale Statistische Amt stellt zusätzlich zum jährlichen Sozialbericht des Kantons Zürich, der in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik erstellt wird, laufend verschiedenste Daten zur Verfügung. Die Stadt Winterthur beteiligt sich ab dem laufenden Jahr am Statistikreport und einem zusätzlichen Benchmarking des Statistischen Amtes. Zusätzlich beteiligt sich die Stadt Winterthur führend am jährlich erscheinenden „Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten“ der Städteinitiative Sozialpolitik. Statistisches Material der Städte Zürich, Basel, Lausanne, Bern, Winterthur, Luzern, St. Gallen, Biel, Schaffhausen, Uster, Zug, Wädenswil und Schlieren wird hier detailliert aufbereitet. Damit können Trends und Entwicklungen in der Sozialhilfe frühzeitig erkannt und entsprechende Massnahmen eingeleitet werden. Die Stadt Winterthur war an der Einführung und der laufenden Weiterentwicklung dieser Städterhebung massgeblich beteiligt.

Auch im Bereich der Zusatzleistungen nimmt die Stadt Winterthur an einem Gemeindevergleich innerhalb des Kantons teil, der insbesondere darüber Aufschluss gibt, mit welchen Faktoren die unterschiedlichen Belastungen der Städte und Gemeinden im Zusammenhang stehen.

Zur Frage 5:

«*Welche Benchmark nach aussen sind definiert?*»

Das Departement und der Bereich Soziale Dienste sind wie erwähnt innerhalb der Städteinitiative Sozialpolitik, der SKOS, der Sozialkonferenz des Kantons Zürich und weiteren Strukturen sehr gut vernetzt und haben Einsitz in deren verschiedensten Gremien. Systematische Vergleiche werden innerhalb des Kennzahlenberichts der Städteinitiative Sozialpolitik vorgenommen sowie im kantonalen Sozialbericht. Sie erlauben insbesondere den Vergleich der Fallentwicklung, der Sozialhilfequoten, der Unterstützungsdauer und der Ablösegründe. Weitere wichtige Vergleichszahlen sind die Fallstruktur, Merkmale der unterstützten Personen, Kosten der Sozialhilfe und weitere Finanzkennzahlen.

Ergebnisbenchmarks im Sinne von rein quantitativen Leistungsvergleichen sind im Bereich der Sozialhilfe stark interpretationsbedürftig, da die wirtschaftlichen, demographischen, rechtlichen, strukturellen und politischen Rahmenbedingungen und Entwicklungen zu verschieden sind.

Prozessbenchmarks und „Best Practice“-Analysen sind trotz der verschiedenen Rahmenbedingungen in den Kantonen und Gemeinden besser möglich, wenn auch nicht streng systematisierbar. In den erwähnten Gremien sind die Sozialen Dienste im laufenden Austausch über Organisationsform und Prozessgestaltung. Projekte wie die Passage, Formen der Arbeitsintegration, Spezialisierungen innerhalb der Dienste, die Geltendmachung von Sozialversicherungsleistungen, Formen der Wohnintegration und mehr werden hier gemeinsam und offen diskutiert. Gegenseitiges „Kopieren“ ist in diesen Gremien erwünscht und wird laufend praktiziert. Unter anderem hat sich das Modell des Intake (in Winterthur: ZAS) über solche Gremien verbreitet. Bei der Einführung der kaufmännischen Fallführung wurden vorgängig die entsprechenden Modelle in Basel, Bern und Zürich eingehend analysiert, bevor das eigene Winterthurer Modell entwickelt und etabliert wurde.

Zur Frage 6:

«*Wie wird vorgegangen, wenn sich für Winterthur eine gegenüber dem Benchmark negative Entwicklung abzeichnet?*»

Das Gesamtbild der verschiedenen Benchmarks wird mit dem Ziel analysiert, beeinflussbare Werte zu identifizieren. Auf dieser Basis werden Handlungsschwerpunkte definiert.

Aktuell wird in diesem Rahmen mit dem erwähnten Projekt „Fallbelastung“ die Auswirkung der Falllast auf die Zahl der möglichen Ablösungen aus der Sozialhilfe überprüft. Diese Fragestellung ist insbesondere darum vorrangig, weil das Fallwachstum nicht hauptsächlich auf die Neuzugänge zurückzuführen ist, sondern auf den erwähnten wachsenden Sockel von Langzeitbeziehenden.

Weiteres Gewicht wird aufgrund der in den Statistiken gut sichtbaren sehr unterschiedlichen Belastungen der Gemeinden auf die politischen Bemühungen gelegt, diese innerhalb des Kantons besser zu verteilen.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder