

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Interpellation betreffend Kostenexplosion bei der individuellen Unterstützung der Sozialhilfe, eingereicht von den Gemeinderäten D. Schneider (FDP), M. Baumberger (CVP) und R. Keller (SVP)

Am 25. August 2014 reichten die Gemeinderäte D. Schneider namens der FDP-Fraktion, M. Baumberger namens CVP-Fraktion und R. Keller namens SVP-Fraktion mit 23 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

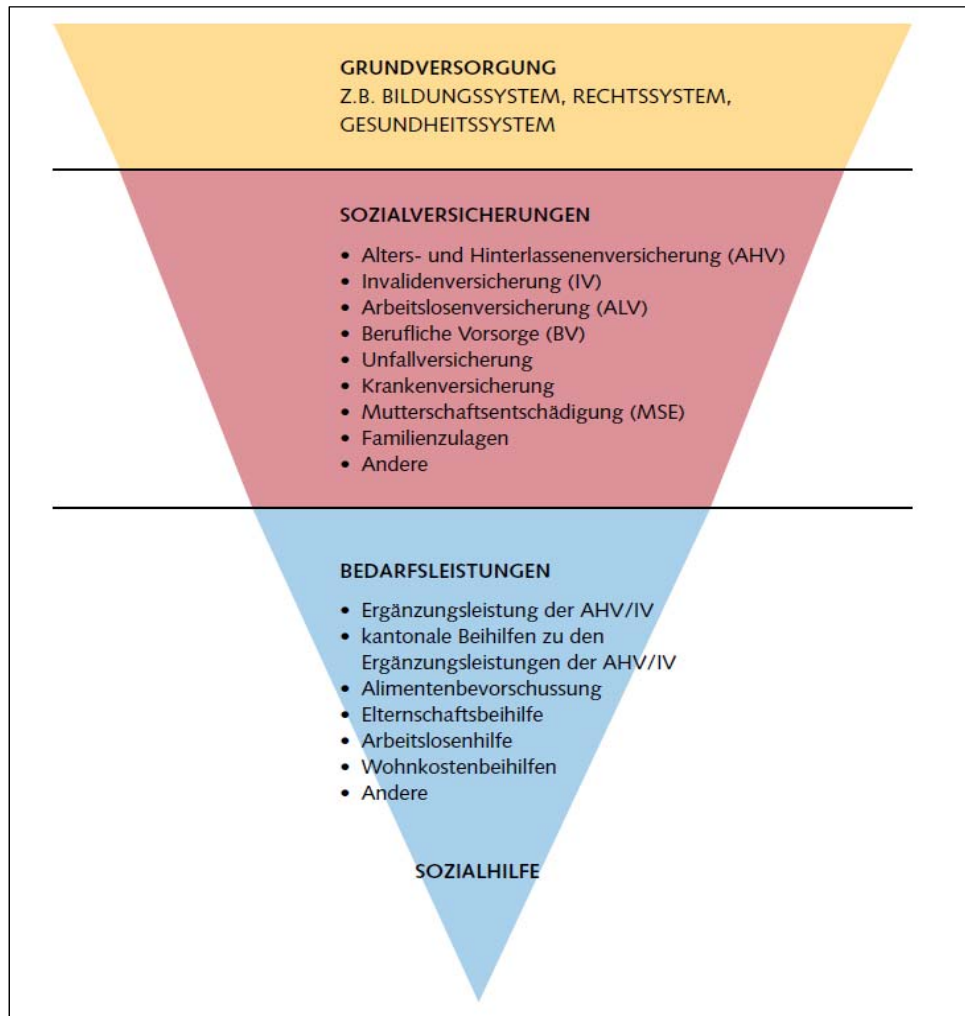
«Die Kostenzunahme bei der individuellen Unterstützung hat im Jahr 2013 mit über CHF 10 Mio. das Budget um 10% überschritten. Die Prognosen sind nicht besser.

Mitte Jahr hat die neu gewählte Sozialhilfebehörde ihre Tätigkeit aufgenommen. Infolge der Revision der Organisation der Sozialhilfe kommen dieser Behörde vermehrt strategische Funktionen zu. Mit dieser Interpellation soll deshalb nicht nur der Stadtrat, sondern entsprechend der Kompetenzordnung auch die Sozialhilfebehörde begrüsst und um eine Stellungnahme ersucht werden.

1. Welche Strategie verfolgt der Stadtrat bzw. die Sozialhilfebehörde, um den massiv steigenden Sozialhilfeausgaben entgegenzutreten?
2. Die Sozialhilfebehörde verfügt über ein neues Organisationsreglement. Die Entscheidungsbefugnis zur Einzelfallhilfe ist an Mitarbeitende des Departements Soziales delegiert. Mit welchen Mitteln stellt die Behörde sicher, dass die Sozialhilfeleistungen, die neu durch Mitarbeitende des Departements Soziales zugesprochen werden, den Kriterien eines haushälterischen Umgangs mit den Mitteln entsprechen?
3. Bei der Sozialhilfe sind nicht alle Leistungen durch die SKOS-Richtlinien fix vorgeschrieben. Zum Teil geben die SKOS-Richtlinien eine Bandbreite vor oder umschreiben die Leistungen ohne verbindliche betragsmässige Vorgaben. In diesen Bereichen besteht demnach für die Stadt durchaus ein Handlungsspielraum. – Welche Möglichkeiten sieht der Stadtrat bzw. die Sozialhilfebehörde, hier das Leistungsniveau anzupassen (z.B. Maximalbetrag für Mieten)?
4. Auf vielfältigen politischen Druck hat sich der Kanton der Thematik angenommen, wie die Gemeinden verstärkt miteinbezogen werden müssen, wenn die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Massnahmen anordnet, welche die kostenpflichtige Gemeinde zu finanzieren haben. Per 1. August 2014 hat das kantonale Gemeindeamt eine Empfehlung erlassen. Danach soll u.a. bei geplanten Massnahmen mit erheblichen Kostenfolgen zuerst die zahlungspflichtige Gemeinde informiert werden. Wie ist in Winterthur sichergestellt, dass dieser empfohlene Mechanismus zum Tragen kommt?
5. Gemäss § 45 Sozialhilfegesetz leistet der Kanton den Gemeinden einen Kostenanteil von 4 % an die beitragsberechtigten Ausgaben der wirtschaftlichen Hilfe. Welchen Chancen werden dem Versuch eingeräumt, diesen Prozentsatz zugunsten der Gemeinden zu erhöhen?
6. Welche Bedeutung ist den privaten Integrationsprojekten im Zusammenhang mit der Senkung der Sozialhilfe beizumessen und welche Entwicklungspotenziale haben diese aus der Sicht des Stadtrates bzw. der Sozialhilfebehörde? Was unternimmt der Stadtrat aktuell, um mehr Sozialintegrationsplätze zu schaffen?
7. Der Wohnungsmarkt steht im Zusammenhang mit der Sozialhilfequote. Es wird behauptet, dass Winterthur im Vergleich zu anderen Städten über überdurchschnittlich viel günstigen Wohnraum verfügt. Dies geht auch aus der Studie der Stadtentwicklung „Blick in den Winterthurer Wohnungsmarkt“ hervor. Die Folgen sind mehr Einwohner mit tiefem Einkommen und auch Sozialhilfebezüger. Was unternimmt der Stadtrat, um diesem Trend entgegen zu wirken? (Siehe „Sozialhilfe in der Stadt Biel-Bienne“)
<http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/content/dam/documents/portai/Medienmitteilungen/de/2013/12/2013-12-19-bericht-sozialhilfe-biel-de.pdf>»

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Die Produktgruppe Individuelle Unterstützung umfasst verschiedene so genannte Bedarfsleistungen, deren Ausrichtung bzw. Finanzierung weitgehend in die Zuständigkeit der Stadt Winterthur fallen. Sie beinhaltet also nicht einzig die im Titel der Interpellation erwähnte Sozialhilfe. Das soziale Sicherungssystem der Schweiz ist komplex und umfasst mehrere Stufen, welche miteinander verknüpft sind. Zur besseren Übersicht des Systems nachstehend einige einleitende Erläuterungen.



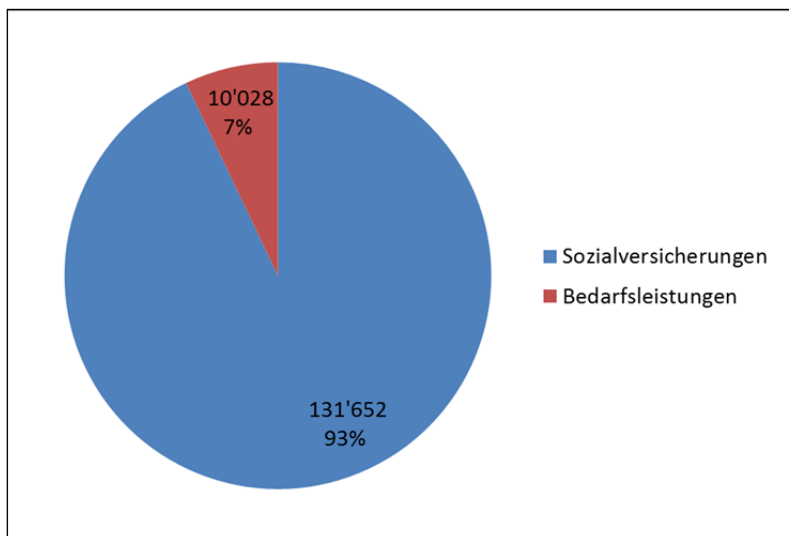
Zur ersten Stufe gehört neben der individuellen Sicherung des Lebensunterhalts die Grundversorgung: Sie ist allen zugänglich und umfasst das Bildungs- und Rechtssystem sowie die öffentliche Sicherheit. Hier kommt der Gesetzgebung eine wichtige Funktion zu, indem sie den Schutz der Bevölkerung sicherstellt. Grundlagen dazu finden sich in der Bundes- sowie der Kantonsverfassung.

Die zweite Stufe umfasst alle Sozialversicherungen: Risiken, die durch Alter, Krankheiten, Invalidität, Tod, Arbeitslosigkeit oder durch Mutterschaft entstehen können, werden durch Sozialversicherungen aufgefangen.

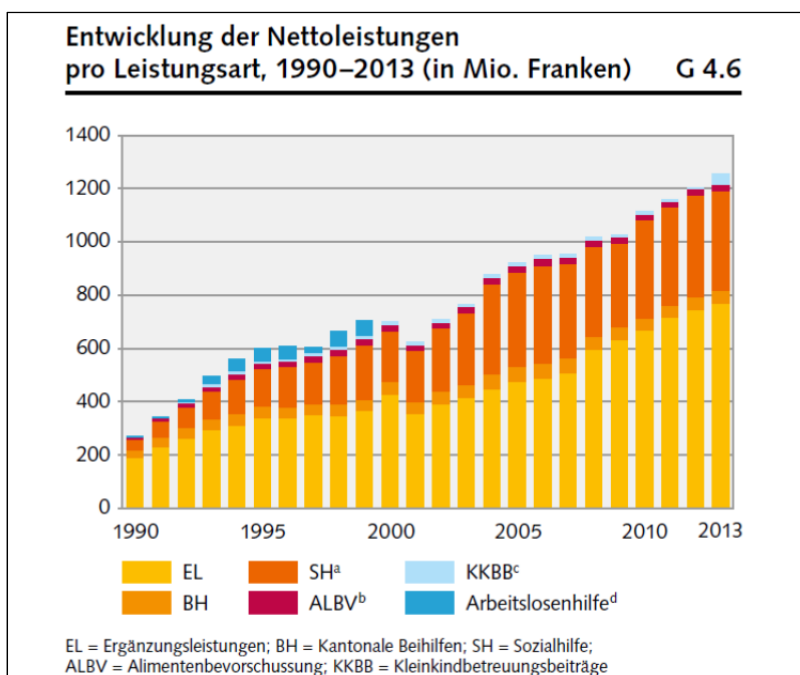
Zur dritten Stufe gehören alle Bedarfsleistungen. Sie kommen dann zum Tragen, wenn die übrigen Pfeiler der Sozialen Sicherheit, wie die öffentliche Grundversorgung, die private Sicherung sowie Sozialversicherungen nicht ausreichen. Die wirtschaftliche Sozialhilfe bildet

das letzte Auffangnetz und gewährleistet die Hilfe zur Existenzsicherung sowie zur sozialen und beruflichen Integration. Der Sozialhilfe vorgelagert ist eine Reihe von Bedarfsleistungen, welche die Abhängigkeit von der Sozialhilfe in bestimmten Situationen vermeiden sollen.¹

Die Verteilung der Kosten für die Sozialleistungen zeigt gesamtschweizerisch folgendes Bild: Die Sozialversicherungen (AHV, IV, Berufliche Vorsorge, Arbeitslosenversicherung, etc.) machen 93 % der Gesamtausgaben und die bedarfsabhängigen Leistungen (Zusatzleistungen, Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung etc.) 7 %² aus. Dieses Verhältnis zeigt auf, dass ein grosser Teil der Risiken über die bewährten Sozialversicherungen abgedeckt wird.



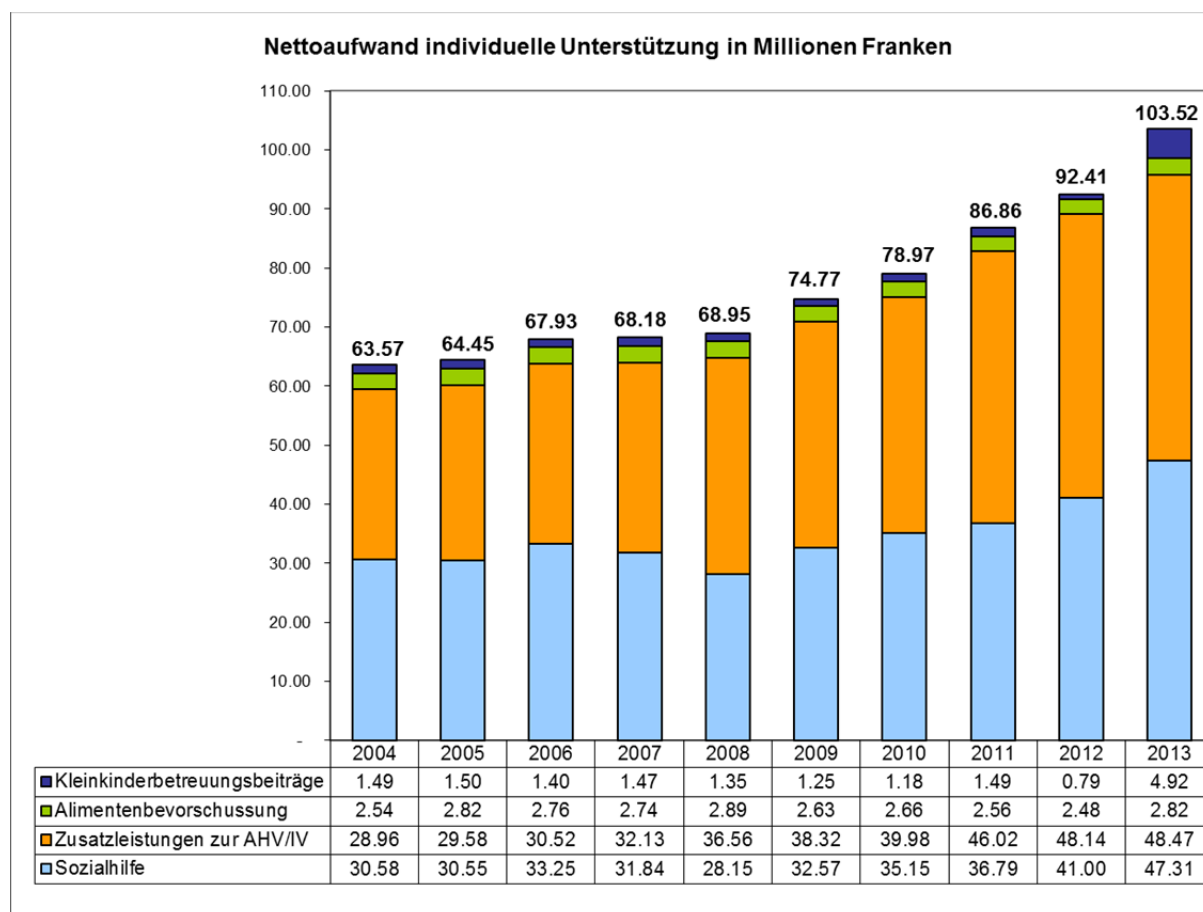
Die bedarfsabhängigen Leistungen haben, wie das Beispiel des Kantons Zürich zeigt, in den letzten Jahren stark zugenommen. Es ist also nicht nur ein Winterthurer Phänomen, sondern eine gesamtschweizerische Entwicklung.



¹ Sozialbericht Kanton Zürich 2013

² Zahlen 2011

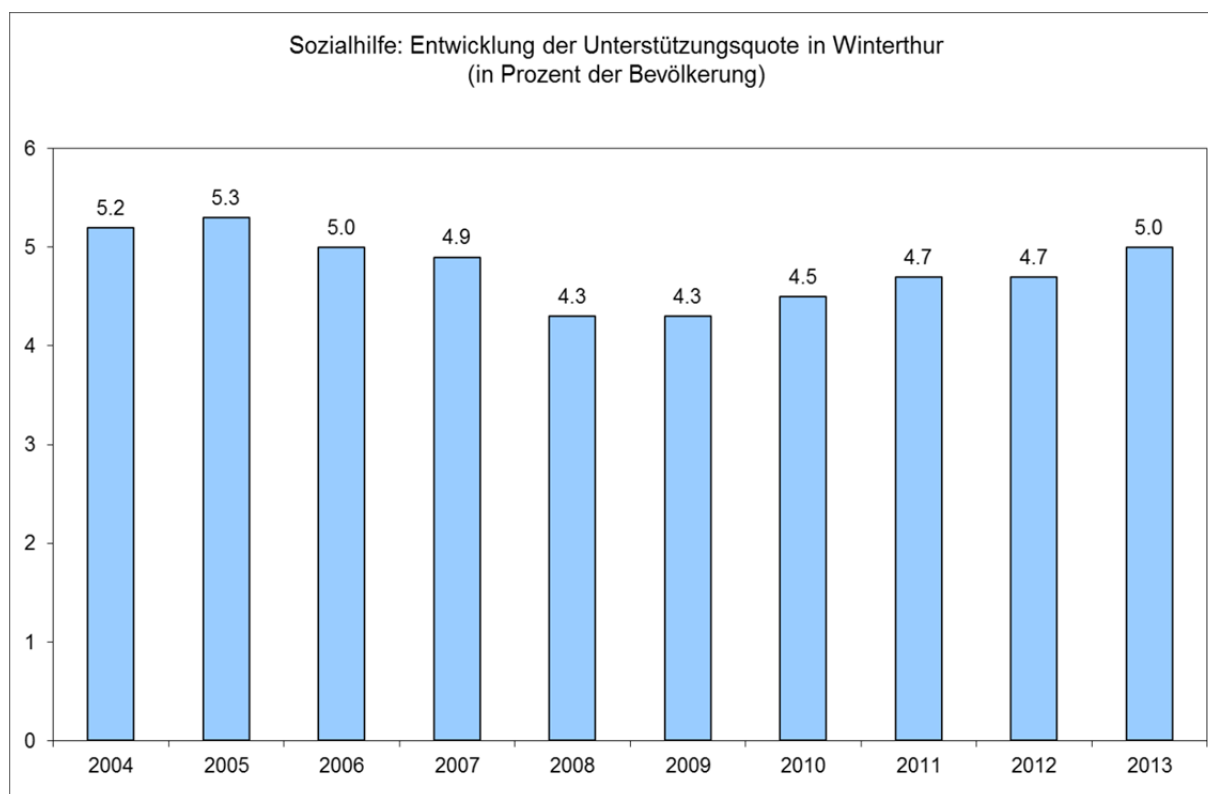
In der Stadt Winterthur gehören nebst der wirtschaftlichen Sozialhilfe auch die Zusatzleistungen zur AHV/IV, die Alimentenbevorschussung sowie die Kleinkinderbetreuungsbeiträge zur Produktgruppe Individuelle Unterstützung. Die Entwicklung der finanziellen Belastung der Stadt ist dabei unterschiedlich, wie die nachstehende Aufstellung zeigt:



Die Nettokosten, also die Belastung für die Stadt, sind bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV in den letzten zehn Jahren um 67 % angestiegen. Bei der Sozialhilfe waren es im gleichen Zeitraum bei der Nettobelastung 55 %. Ein Spezialfall sind die Kleinkinderbetreuungsbeiträge, welche innert Jahresfrist um über CHF 4 Mio. zugenommen haben. Der Zuwachs ergab sich dadurch, dass per 1. Januar 2013 eine neue kantonale Verordnung in Kraft getreten ist. Dies führte dazu, dass bedeutend mehr Familien Anrecht auf Kleinkinderbetreuungsbeiträgen hatten. Die entsprechende Verordnung wurde vom Regierungsrat in der Zwischenzeit so angepasst, dass ab September 2014 der Kreis der Anspruchsberechtigten wieder etwas eingeschränkt wird.

Ein genereller Faktor für den Kostenanstieg ist das Wachstum der Winterthurer Bevölkerung in der Vergleichsperiode von rund 13 %. Steigende Sozialkosten sind jedoch nicht eine Winterthurer Eigenheit, wie der regelmässig erscheinende Sozialbericht des Kantons Zürich aufzeigt. Dabei fallen vor allem die Kosten für die Zusatzleistungen zur AHV / IV ins Gewicht, welche in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen sind.

Bei der Sozialhilfe sind kantonal gesehen sowohl Fallzahlen wie Kosten 2013 gegenüber dem Vorjahr stabil geblieben. Nicht so in Winterthur, wo die Sozialhilfequote, das heisst der Anteil der Personen an der Bevölkerung, welcher im Jahr 2013 kurz- oder langfristig auf Sozialhilfe angewiesen war, angestiegen ist. Dies nachdem die Quote in den Vorjahren recht stabil war.



Im Laufe von 2013 wurden 1'056 neue Fälle aufgenommen, was gegenüber dem Vorjahr einer Steigerung von 6.8 % entspricht (Vorjahr 989). Die Fallabschlüsse sind hingegen mit 854 Fällen (Vorjahr 845) nicht entsprechend angestiegen, so dass die Zahl der Unterstützungsfälle gesamthaft gestiegen ist.

Das Departement Soziales hat dieser Entwicklung nicht tatenlos zugeschaut. Immer wieder wurden einerseits Projekte initiiert, um die Reintegration von Sozialhilfebeziehenden zu verbessern, so z.B. das in der Zwischenzeit schweizweit kopierte Programm „Passage“, welches arbeitsfähigen, Sozialhilfe beantragenden Personen eine Beschäftigung für einen Monat bietet. Zudem wurden mit dem „Work-in“ und der „Fachstelle für Junge Erwachsene“ zwei Spezialteams gebildet, welche eine Auswahl von Personen eng begleiten und so die Integration in die Arbeitswelt unterstützen. Dies mit einigem Erfolg, handelt es sich bei Sozialhilfe Beziehenden doch oft um Langzeitarbeitslose, welche schon mehrere Jahre nicht mehr im Arbeitsalltag stehen.

Auch die Organisation der Sozialen Dienste wurde laufend weiterentwickelt und den neuen Gegebenheiten angepasst. Dies war notwendig, um dem Fallanstieg und den zusätzlichen Anforderungen an Missbrauchsbekämpfung oder an administrative Erfordernisse (Meldungen Migrationsamt, Krankenkassenwesen etc.) gerecht zu werden. Heute unterstützen verschiedene Spezialdienste (Sozialversicherungen, Rechtsdienst, Revisionsstelle, Fallkontrolle, Work-In, Fachstelle Junge Erwachsene) die Sozialarbeitenden in Spezialfragen. Insbesondere werden auch Fälle, bei denen auf sozialarbeiterische Interventionen verzichtet werden kann, weitgehend administrativ und so mit weniger Aufwand geführt.

Auch die für die Sozialhilfe zuständige Behörde hat ihre Organisation sowie ihre behördlichen Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortungen den neuen und zukünftigen Anforderungen angepasst. Dies einerseits mit der neuen Bezeichnung „Sozialhilfebehörde“, andererseits mit der strikten Trennung zwischen strategischem und operativem Geschäft. Ent-

sprechend wurden auch die Geschäftsordnung sowie die Kompetenzreglemente grundsätzlich überarbeitet und angepasst. Das Winterthurer Stimmvolk hat am 24.11.2013 dieser Neuorganisation mit gut 86 % zugestimmt.

Die Sozialhilfebehörde wurde bei der Beantwortung der folgenden Fragen einbezogen und schliesst sich den Ausführungen des Stadtrats an.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Welche Strategie verfolgt der Stadtrat bzw. die Sozialhilfebehörde, um den massiv steigenden Sozialhilfeausgaben entgegenzutreten?»

Die Entwicklung bei den Sozialhilfekosten bereitet dem Stadtrat mit Blick auf die Stadtfinanzen Sorge. Um dem Kostenanstieg bei der Sozialhilfe entgegenzuwirken, sind Strategien und Massnahmen auf verschiedenen Ebenen notwendig. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit allfälligen Steuerungsmöglichkeiten im Bereich Sozialhilfekosten wird im Rahmen des vom Gemeinderat gewünschten Berichts stattfinden (Postulat GGR-Nr. 2014/078). Die nachstehenden Ausführungen zeigen die fünf nach heutigem Erkenntnisstand wichtigsten Handlungsfelder auf:

a) Verbesserung der sozialen und beruflichen Integration

Wie einleitend festgehalten hat das Departement Soziales immer wieder Projekte zur Verbesserung der sozialen und beruflichen Integration entwickelt, die von Stadtrat und Sozialhilfebehörde unterstützt worden sind. Sei dies das wegweisende und in der Zwischenzeit gesamtschweizerisch kopierte Projekt „Passage“ oder die „Fachstelle für Junge Erwachsene“, welche junge Sozialhilfebeziehende eng begleitet und so sicherstellt, dass nachhaltige Lösungen gefunden werden können.

Eine vom Departement Soziales im Rahmen des Sparprojektes „Haushaltsanierung 2007“ in Auftrag gegebene Studie³ hat aufgezeigt, dass sich Investitionen in Massnahmen zur beruflichen Integration für die Stadt Winterthur lohnen. Für jeden Franken, den die Stadt Winterthur in Arbeitsintegrationsprojekte investiert, fliessen innerhalb von drei Jahren CHF 1.60 bis 2.10 zurück in ihren Staatshaushalt (zu einem Grossteil in Form vermiedener Sozialausgaben und zu einem kleinen Teil in Form von Steuerrückflüssen). Beim Projekt Passage ist der Nutzen sogar noch höher. Für jeden Franken, den die Stadt Winterthur in Passage investiert, spart sie, bedingt durch die Gate-Keeping-Funktion von Passage, rund CHF 4.15 wieder ein.

Aus diesem Grund soll trotz Spardruck an den bestehenden Strukturen und Programmen zur sozialen und beruflichen Integration festgehalten und diese kontinuierlich weiterentwickelt werden.

b) Überprüfung der Wirksamkeit der Sozialarbeit

Die Belastung der fallführenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialberatung ist in den letzten Jahren aufgrund des Fallwachstums von rund 90 auf 120 – 130 Fälle pro Person angestiegen. Dies, obwohl ein Teil des Anstiegs in den letzten Jahren mit zusätzlichen Personalressourcen ausgeglichen wurde. Die höheren Fallzahlen entstehen nicht allein durch verstärkten Zulauf zur Sozialhilfe, sondern vor allem durch geringere Ablösungszahlen. Es

³ Finanzielle Nutzen und Wirksamkeit von Massnahmen zur Arbeitsintegration, econcept, 2008

stellt sich also die Frage, ob durch eine höhere Fallbelastung und die damit zusammenhängenden geringeren Beratungsressourcen, die Ablösequote von Sozialhilfe Empfangenden ungünstig beeinflusst wird. Aus diesem Grund planen die Sozialen Dienste ein wissenschaftliches Projekt in Zusammenarbeit mit der ZHAW Soziale Arbeit. Im Rahmen des Projektes „Fallbelastung in der Sozialhilfe und deren Auswirkung auf die Ablösequote“ soll nachgewiesen werden, ob ein Zusammenhang besteht zwischen Fallbelastung der Mitarbeitenden und der Quote der Beendigung der Sozialhilfeunterstützung. Für dieses auf rund zwei Jahre ausgerichtete Projekt wurden vier Stellen in den Voranschlag 2015 aufgenommen, welche vom Grossen Gemeinderat mit einer Befristung bewilligt worden sind.

c) Organisatorische Massnahmen

Wie einleitend erwähnt wurde die Sozialhilfebehörde neu organisiert und eine klare Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene herbeigeführt. Dies führt zu einer weiteren Optimierung von Abläufen und Prozessen.

Im Rahmen des Umzugs der städtischen Verwaltung in den Superblock erhalten die Sozialen Dienste einen separaten Eingang und offene Bürostrukturen. Bereits im Jahr 2012 haben die Sozialen Dienste im Hinblick auf den Umzug ein Betriebskonzept erarbeitet, mit dem sowohl Flächennutzung wie auch die betrieblichen Abläufe für die rund 180 Arbeitsplätze so optimal wie möglich gestaltet werden sollen.

In der Sozialhilfe ist es wichtig, dass Trends und Themen frühzeitig aufgenommen werden. Nur dann kann dank laufenden organisatorischen und konzeptionellen Anpassungen ein effizienter Einsatz der vorhandenen personellen und räumlichen Ressourcen sichergestellt werden. Dies erfolgte immer wieder, wie z.B. mit der Schaffung der Zentralen Anlaufstelle ZAS mit intensiver Betreuung für neue Klientinnen und Klienten oder durch die kaufmännische Fallführung für Klientinnen und Klienten ohne ausgewiesenen Bedarf an Begleitung bzw. Betreuung.

Zu den organisatorischen Massnahmen zählt sicher auch das Konzept zur konsequenten Missbrauchsbekämpfung, welches schon vor Jahren in enger Zusammenarbeit zwischen Sozialhilfebehörde und Verwaltung implementiert worden ist und sicherstellt, dass diesbezüglich Risiken minimiert werden und Missbrauch konsequent aufgedeckt und geahndet wird.

d) Politische Einflussnahme für gerechteren Lastenausgleich im Kanton

Ein weiteres Handlungsfeld ist die politische Einflussnahme für einen gerechteren Lastenausgleich zwischen den Gemeinden des Kantons Zürich. Stadtrat und Sozialhilfebehörde unterstützen in diesem Zusammenhang die politischen Vorstösse auf unterschiedlicher Ebene (siehe dazu auch Antwort zur Frage 5).

e) Aktive Mitwirkung auf übergeordneter Ebene

Nebst der politischen ist auch die fachliche Mitwirkung auf übergeordneter Ebene wichtig. Diese erfolgt durch Mitwirkung bei Studien, wie z.B. der Studie zur Wirkung von Anreizsystemen der SKOS oder bei Benchmarkprojekten, wie z.B. dem Kennzahlenvergleich der Städteinitiative. Aktive Mitwirkung erfolgt auch durch Teilnahme an Vernehmlassungen zu kantonalen oder nationalen Vorlagen sowie mit der Einsitznahme in Vorständen von Gremien, wie z.B. der Sozialkonferenz des Kantons Zürich oder der SKOS. Besonders hervorzuheben ist auch das Engagement der Stadt Winterthur innerhalb der Städteinitiative Sozialpolitik, in der auf Bundesebene politisch Einfluss für die speziellen Anliegen der Städte genommen wird.

und welche zur Zeit durch den Vorsteher des Departement Soziales der Stadt Winterthur präsidiert wird.

Zur Frage 2:

«Die Sozialhilfebehörde verfügt über ein neues Organisationsreglement. Die Entscheidungsbefugnis zur Einzelfallhilfe ist an Mitarbeitende des Departements Soziales delegiert. Mit welchen Mitteln stellt die Behörde sicher, dass die Sozialhilfeleistungen, die neu durch Mitarbeitende des Departements Soziales zugesprochen werden, den Kriterien eines häuslichen Umgangs mit den Mitteln entsprechen?»

Durch die Neuorganisation der Behörde hat sich diese vom operativen Geschäft entlastet. Dies bedeutet, dass wie in der Frage erwähnt, die Entscheidungskompetenz an die Verwaltung delegiert worden ist. Dadurch sind die Mitglieder der Sozialhilfebehörde entlastet worden, fallen doch die Sitzungen der Einzelfallkommission sowie die Unterzeichnung aller Leistungsentscheide weg. Dafür hat die Sozialhilfebehörde ihre Kontrolltätigkeit gegenüber früher praktisch verdoppelt.

In ihrem Organisationsreglement hält die Behörde fest, dass sie die rechtmässige Durchführung der Sozialhilfe anhand von Einblicken in Einzelfälle und mittels Rechenschaftsberichten der Sozialen Dienste beaufsichtigt. Jährlich werden so rund 200 Klientendossiers vor Ort anhand der Papierunterlagen und der elektronischen Daten nach einheitlichen, vordefinierten Kriterien überprüft. Diese haben folgenden Zweck:

- Einblick in die operativen Fragestellungen und Zweckmässigkeit der Fallführung
- Prüfung der Rechtmässigkeit der ausgerichteten Hilfe
- Sicherstellung des Gleichbehandlungsgebotes
- Kontrolle über die Einhaltung des Kompetenzrahmens

Ein weiteres Mittel ist die Bestimmung, dass die Behörde die Richtlinien über die Gewährung wirtschaftlicher Hilfe im Rahmen der Bestimmungen des kantonalen Sozialhilfegesetzes und von dessen Verordnung erlässt. Zudem genehmigt die Sozialhilfebehörde die durch die Bereichsleitung der Sozialen Dienste erlassenen internen Unterstützungsrichtlinien. Diese beiden Massnahmen ermöglichen es der Behörde, aktiv Einfluss auf die Grundsätze der Unterstützung und die interne Kompetenzaufteilung zu nehmen.

Ergänzt wird die Kontrolltätigkeit durch ein regelmässiges Reporting der Sozialen Dienste sowie durch Berichte zu speziellen Fragestellungen der Unterstützungspraxis, welche von der Behörde eingefordert werden können.

Zur Frage 3:

„Bei der Sozialhilfe sind nicht alle Leistungen durch die SKOS-Richtlinien fix vorgeschrieben. Zum Teil geben die SKOS-Richtlinien eine Bandbreite vor oder umschreiben die Leistungen ohne verbindliche betragsmässige Vorgaben. In diesen Bereichen besteht demnach für die Stadt durchaus ein Handlungsspielraum. Welche Möglichkeiten sieht der Stadtrat bzw. die Sozialhilfebehörde, hier das Leistungsniveau anzupassen (z.B. Maximalbetrag für Mieten)?“

Die Sozialhilfebehörde hat Richtlinien erlassen, welche sich nach dem folgenden Grundsatz richten:

„Die Sozialhilfebehörde Winterthur richtet sich bei der Gestaltung der Sozialhilfe sowie bei der Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der finanziellen Leistungen gemäss § 17 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich nach den SKOS-Richtlinien. Die Sozialhilfebehörde erachtet die Sozialhilfe als Garantin des Rechts auf Unterstützung in Notlagen und als wichtigen Pfeiler im schweizerischen System der sozialen Sicherung. Die

Sozialhilfebehörde setzt sich für eine hohe Professionalität der Hilfeleistung ein und fordert entsprechende Qualitätskriterien und Qualitätssicherungsmassnahmen. Sie verlangt von sozialhilfebeziehenden Personen, dass diese im Rahmen ihrer Gegenleistungs- und Mitwirkungspflicht alles Mögliche und Notwendige unternehmen, um wieder ihre wirtschaftliche Selbstständigkeit zu erlangen. Dieser Anspruch wird mittels verbindlichen Auflagen durchgesetzt.“⁴

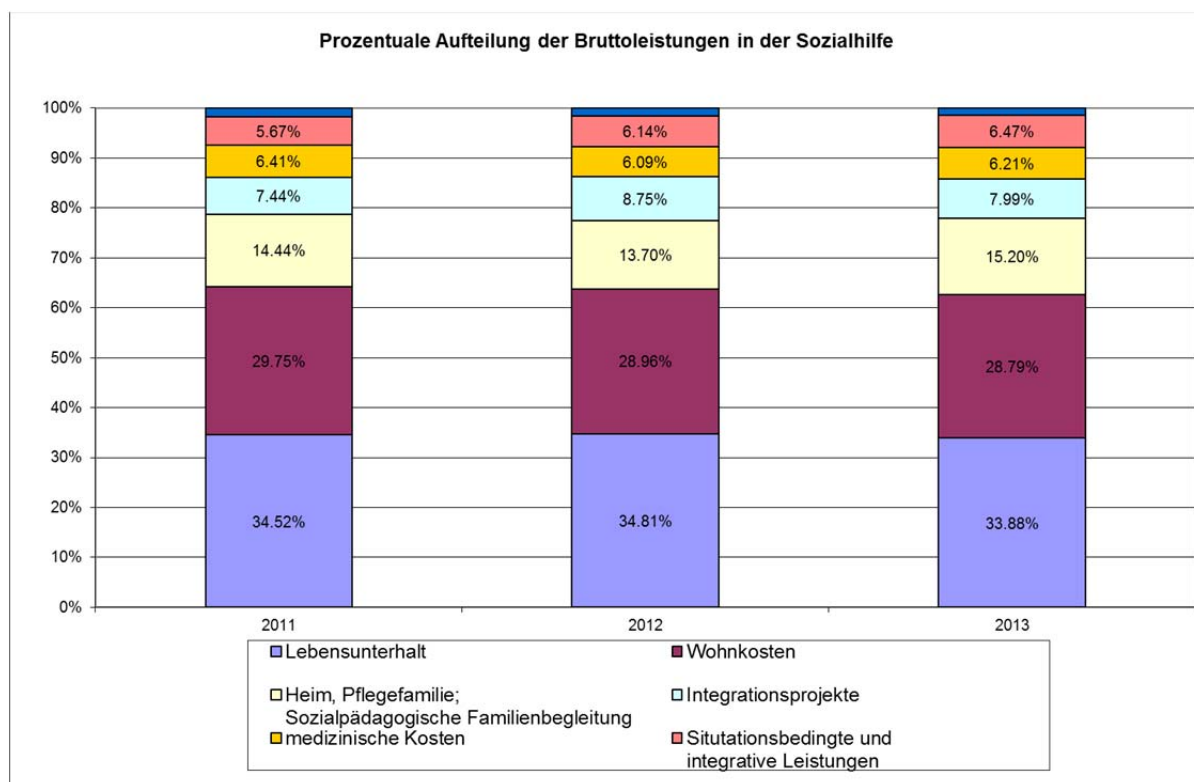
Dabei umschreibt die Behörde Grundsätze, welche von den Sozialen Diensten bei der Bemessung der Unterstützung eingehalten werden müssen. So auch bezüglich Richtmietzinsen, welche sich am örtlichen Wohnungsmarkt orientieren sollen und auch den Vergleich mit Personen in niedrigen Einkommensverhältnissen ohne Sozialhilfe berücksichtigen.

In den internen Unterstützungsrichtlinien der Sozialen Dienste sind die Details wie z.B. der Richtmietzins geregelt. Diese Unterstützungsrichtlinien werden von der Bereichsleitung der Sozialen Dienste erlassen und müssen von der Sozialhilfebehörde jeweils genehmigt werden.

Bei den allgemeinen situationsbedingten Leistungen gibt die Sozialhilfebehörde vor, dass einerseits die individuelle Situation der Hilfesuchenden berücksichtigt werden muss, andererseits auch vergleichbare Verhältnisse von Personen, die ausserhalb des Sozialhilfebezugs mit bescheidenen Mitteln leben, berücksichtigt werden müssen. Das Leistungsniveau orientiert sich also schon heute an den Menschen an der Armutsgrenze ohne Sozialhilfe. Eine Anpassung – nach unten oder auch teuerungsbedingt nach oben – erfolgt in dem Rahmen, wie er durch die übergeordnete Gesetzgebung bzw. Verordnung des Sozialhilfegesetzes des Kantons Zürich vorgegeben ist.

Der Spielraum für die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialberatung bewegt sich in einem relativ geringen Rahmen, wie die Aufteilung der Kosten aufzeigt. Die sogenannten situationsbedingten und integrativen Leistungen machen lediglich rund 6,5 % des Bruttoaufwandes für die Sozialhilfe aus. Sie umfassen insbesondere allgemeine Leistungen, wie Babyausstattung, ausgewiesene zusätzliche Mobilitätskosten, krankheits- oder behinderungsbedingte Auslagen (z.B. Brillen) sowie effektive Erwerbsunkosten (Fahrauslagen, auswärtige Verpflegung etc.).

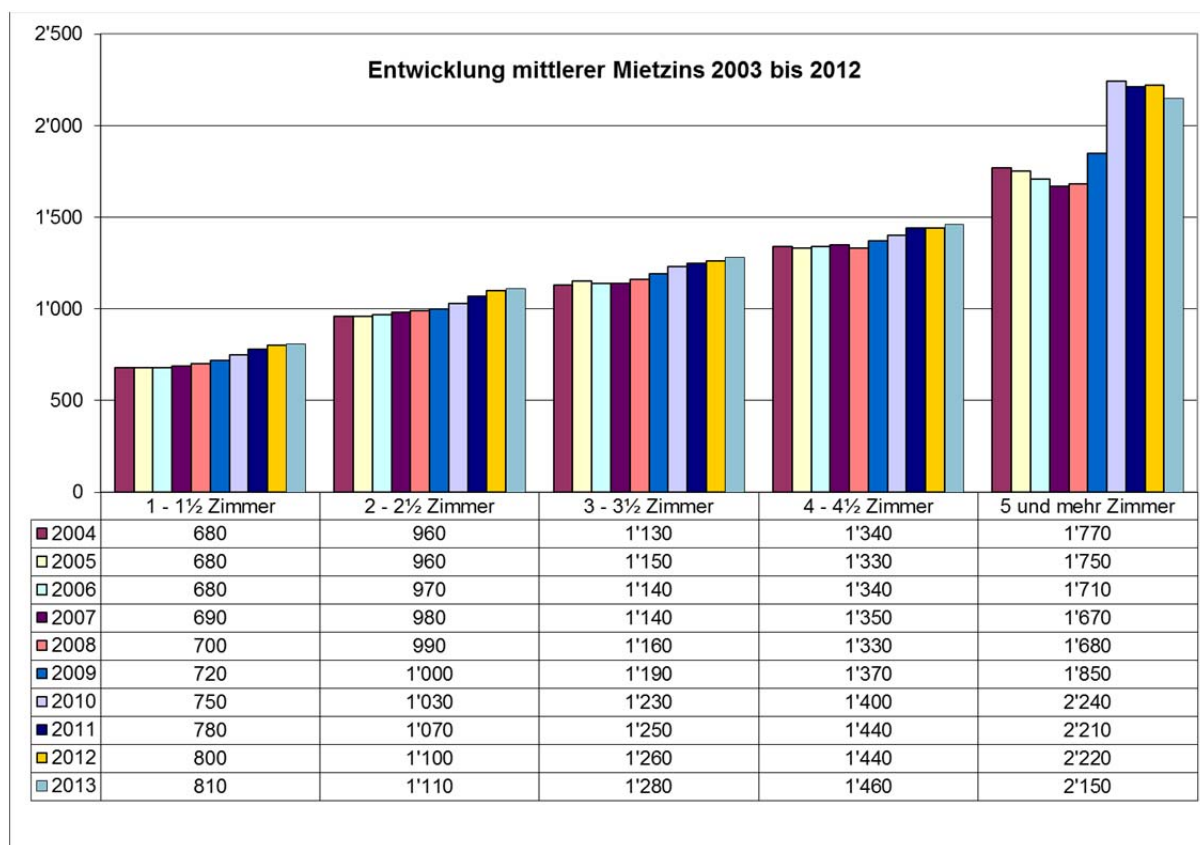
⁴ Richtlinien der Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur, 1.6.2014



Bei den Mieten besteht in der Tat ein gewisser Spielraum. Die Sozialhilfebehörde hat so genannte Richtwerte bei den Mieten festgeschrieben, welche im Normalfall nicht überschritten werden sollen. Diese belaufen sich (inkl. Nebenkosten) auf:

Haushaltsgrösse	Richtmietzins
1 Person	Fr. 1'000.00
2 Personen	Fr. 1'400.00
3 Personen	Fr. 1'600.00
4 Personen	Fr. 1'800.00
5 Personen	Fr. 2'000.00
ab 6 Personen	Fr. +200.00

Die effektiv ausbezahlten Mietzinsen bewegen sich unterhalb dieser Richtwerte. Die nachstehende Tabelle zeigt jedoch auch auf, dass die steigenden Mieten mit ein Faktor sind, warum die Sozialhilfekosten generell ansteigen.



Neu auf Sozialhilfe angewiesene Personen, die Wohnungen über den Richtwerten gemietet haben, werden in der Regel mit entsprechender Auflage aufgefordert, eine günstigere Wohnung zu suchen, ansonsten die Unterstützung gekürzt werden kann. Allerdings ist das in manchen Fällen aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes keine einfache Aufgabe, insbesondere wenn Wohnungssuchende verschuldet bzw. arbeitslos sind.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Sozialen Dienste der Stadt Winterthur sich bei der Gewährung der Sozialhilfe im vorgegebenen Rahmen bewegen und professionelle Hilfe leisten. Dieser professionelle Ansatz scheint sich auszuzahlen, denn im kantonalen Vergleich beläuft sich der Nettobedarf pro Unterstützungseinheit auf 1'730 Franken (Mittelwert, 2013), das liegt rund 17 % unter dem Wert für den ganzen Kanton Zürich von 2'092 Franken. Insbesondere zeigt sich, dass der Bedarf gerade auch in ländlichen Gebieten höher berechnet wird als in der Stadt Winterthur.⁵

Die SKOS-Richtlinien, welche als Grundlage für die Unterstützung von Hilfesuchenden dienen, werden in der nächsten Zeit revidiert. Dies fordert auch der Zürcher Regierungsrat im Rahmen der Beantwortung verschiedener politischer Vorstösse im Kantonsrat. Die SKOS selber hat entsprechende Studien zur Höhe des Grundbedarfs sowie zur Wirkung der Anreizsysteme in Auftrag gegeben. Die Stadt Winterthur hat dafür entsprechendes Datenmaterial zur Verfügung gestellt. Zudem ist auf kantonaler Ebene eine Expertengruppe daran, das Sozialhilfegesetz zu revidieren, auch da ist die Stadt Winterthur vertreten.

⁵ Sozialbericht des Kantons Zürich, 2013 (Seite 129)

Zur Frage 4:

«Auf vielfältigen politischen Druck hat sich der Kanton der Thematik angenommen, wie die Gemeinden verstärkt miteinbezogen werden müssen, wenn die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Massnahmen anordnet, welche die kostenpflichtige Gemeinde zu finanzieren haben. Per 1. August 2014 hat das kantonale Gemeindeamt eine Empfehlung erlassen. Danach soll u.a. bei geplanten Massnahmen mit erheblichen Kostenfolgen zuerst die zahlungspflichtige Gemeinde informiert werden. Wie ist in Winterthur sichergestellt, dass dieser empfohlene Mechanismus zum Tragen kommt?»

Die in der Frage erwähnte Empfehlung des Gemeindeamtes ist eine Empfehlung, die explizit den Kinderschutz betrifft. Zum Einbezug von Gemeinden ist grundsätzlich festzuhalten, dass die Gemeinden im Verfahren keine Parteistellung und auch kein Akteneinsichtsrecht haben. Ein Akteneinsichtsrecht würde der besonderen Verschwiegenheitspflicht der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) widersprechen, wonach nur in gesetzlich ausdrücklich bezeichneten Fällen Dritten Auskunft erteilt werden darf. Dies dient dem Schutz von Personen, die sich in einer sehr schwierigen Situation befinden. Die Gemeinden erhalten jedoch ausgewählte Informationen, soweit sie diese zur Erteilung einer Kostengutsprache benötigen. Detailliert geregelt ist dies in der vom Gemeindeamt herausgegebenen „Empfehlung Einbezug der Gemeinden in kindesschutzrechtlichen Verfahren mit erheblichen Kostenfolgen“:

<http://www.kesb-auf->

[sicht.zh.ch/internet/microsites/kesb/de/aufsichtstaetigkeit/empfehlungen/jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/660_1401281036426.spooler.download.1401280949879.pdf/empfehlung_einbezug_gemeinden_ks_20140528.pdf](http://www.kesb-auf-sicht.zh.ch/internet/microsites/kesb/de/aufsichtstaetigkeit/empfehlungen/jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/660_1401281036426.spooler.download.1401280949879.pdf/empfehlung_einbezug_gemeinden_ks_20140528.pdf)

Die Empfehlung des Gemeindeamtes wird auch in der Stadt Winterthur umgesetzt. Konkret bedeutet dies, dass die KESB gestützt auf § 49 Abs. 2 EG KESR von der Wohnsitzgemeinde Informationen einholt, die für das Verfahren wesentlich sind (Amtsbericht). In den Landgemeinden geschieht dies mittels eines Schreibens an den Gemeindeschreiber/die Gemeindeschreiberin. In der Stadt Winterthur erscheint ein entsprechendes Vorgehen mit Brief an den Stadtschreiber nicht zielführend. Die KESB holt daher bei den jeweiligen Stellen (vorwiegend der Sozialberatung und der Schule), gezielt und sofern es für das jeweilige Verfahren wesentlich ist, Erkundigungen ein. Verfügt die involvierte Stelle über relevantes Wissen und werden erhebliche Kostenfolgen erwartet, so räumt die KESB gemäss den Empfehlungen des Gemeindeamtes der jeweiligen Stelle die Möglichkeit zu einer Rückmeldung ein.

Zur Frage 5:

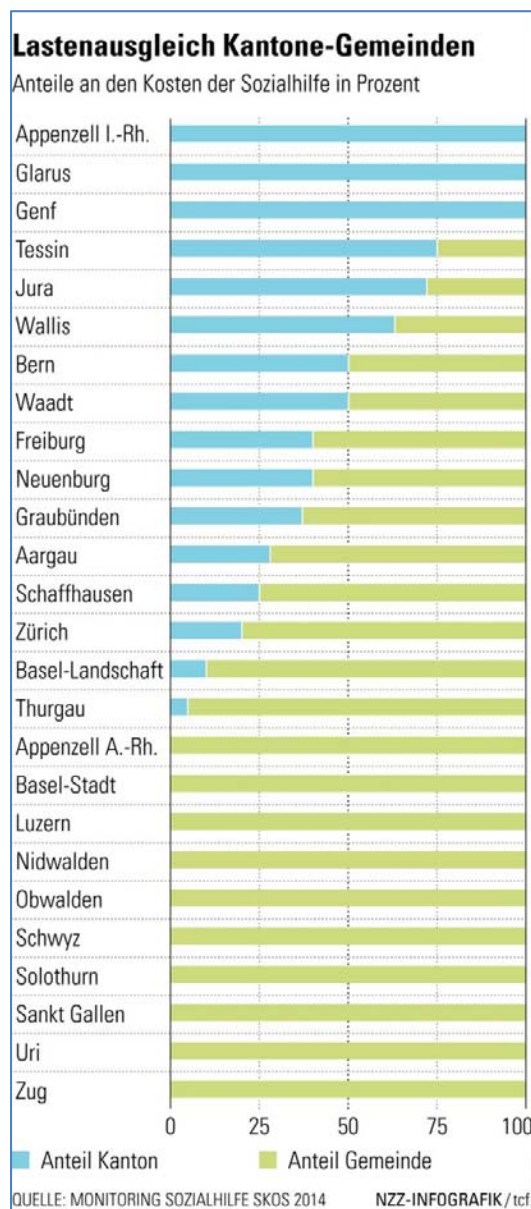
«Gemäss § 45 Sozialhilfegesetz leistet der Kanton den Gemeinden einen Kostenanteil von 4 % an die beitragsberechtigten Ausgaben der wirtschaftlichen Hilfe. Welchen Chancen werden dem Versuch eingeräumt, diesen Prozentsatz zugunsten der Gemeinden zu erhöhen?»

Der kantonale Anteil an die Kosten der Sozialhilfe beträgt heute insgesamt rund 20 %. Nebst dem Kostenanteil von 4 % an die beitragsberechtigten Ausgaben der wirtschaftlichen Hilfe vergütet der Kanton den Gemeinden die Sozialhilfeauslagen für Ausländerinnen und Ausländer, welche weniger als zehn Jahre im Kanton Zürich wohnhaft sind (§ 44 Abs. 1 SHG), im Jahr 2012 waren dies rund 10.4 Mio. Franken bzw. 18 % der Nettoauslagen für Sozialhilfe. Dieser Anteil variiert von Jahr zu Jahr, da er davon abhängt, wie viele Haushalte dieser Personengruppe unterstützt werden mussten.

Am 17.2.2014 hat der Grosse Gemeinderat beschlossen, dem Kantonsrat eine Behördeninitiative mit folgendem Begehren einzureichen: „Es sind die notwendigen Voraussetzungen zu

schaffen, damit die Kosten der Sozialhilfe vollständig vom Kanton getragen werden.“ Diese Initiative wurde am 26.5.2014 im Kantonsrat behandelt, fand jedoch mit 41 Stimmen nicht die nötige Mehrheit, um vorläufig unterstützt zu werden. Der Stadtrat sieht aus diesem Grund zurzeit kaum Chancen, einen höheren Anteil vom Kanton vergütet zu erhalten.

Der Vergleich zwischen den Kantonen zeigt ein uneinheitliches Bild. Doch gerade die bevölkerungsreichen Kantone wie Bern oder Waadt, welche am ehesten mit dem Kanton Zürich vergleichbar sind, haben eine Aufteilung von je 50 % der Kosten der Sozialhilfe. Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick:



Die Aufteilung zwischen Kanton und Gemeinden sagt allerdings nichts darüber aus, wie die finanziellen Lasten zwischen den einzelnen Gemeinden aufgeteilt sind, also wie der innerkantonale Lastenausgleich ausgestaltet ist. Gerade in diesem Bereich sieht der Stadtrat im Kanton Zürich einigen Handlungsbedarf. Er beteiligt sich darum weiterhin an der Diskussion über die Kostenverteilung im Sozialwesen und unterstützt gegebenenfalls entsprechende politische Vorstösse auf kantonaler und nationaler Ebene.

Ein bedeutender und aktueller Vorstoss ist die Parlamentarische Initiative 163/2014 „Soziallastenausgleich im Finanzausgleichsgesetz“ (Joss, Lenggenhager, Neukom), die eine Anpassung des kantonalen Finanzausgleichs unter Berücksichtigung der Sozialkosten verlangt. Sie ist am 1. Dezember 2014 von 88 Mitgliedern des Kantonsrates vorläufig unterstützt worden.

Der Mechanismus eines solchen Ausgleichs zwischen den Gemeinden ist auch im Entwurf des „Jugendheim- und Familienunterstützungsgesetzes“ (JFG) enthalten. Die Variante des sogenannten „Gesamtkostenmodells“ sieht im Bereich dieses Gesetzes vor, dass der Finanzierungsanteil der Gemeinden aufgrund ihrer Einwohnerzahl (respektive der Anzahl jugendlicher Einwohner pro Gemeinde) aufgeteilt wird. Die Vernehmlassung zu diesem Gesetz ist abgeschlossen, die Stadt Winterthur hat sich daran beteiligt und sich klar für die Variante des „Gesamtkostenmodells“ ausgesprochen. Dieses Modell wäre auch die Grundlage für eine gerechtere Verteilung weiterer Sozialkosten im Kanton Zürich. Andere Kantone kennen solche Modelle und die Erfahrung zeigt, dass in diesen Kantonen die Diskussion rund um die Sozialkosten bedeutend weniger intensiv geführt werden und die Lasten für einzelne besonders betroffene Gemeinden nicht derart gravierend sind, wie dies im Kanton Zürich der Fall ist.

Zur Frage 6:

«Welche Bedeutung ist den privaten Integrationsprojekten im Zusammenhang mit der Senkung der Sozialhilfe beizumessen und welche Entwicklungspotenziale haben diese aus der Sicht des Stadtrates bzw. der Sozialhilfebehörde? Was unternimmt der Stadtrat aktuell, um mehr Sozialintegrationsplätze zu schaffen?»

Die soziale und berufliche Integration hat einen hohen Stellenwert. Der Stadtrat hat in seinen aktuellen Legislatorschwerpunkten festgehalten, dass ihm „gesellschaftlicher Zusammenhalt und Lebensqualität“ wichtig sind. Dazu gehören auch die Integration im weiteren Sinn und vor allem auch die Verhinderung von Ausgrenzung aus der Gesellschaft infolge Arbeitslosigkeit und Armut. Gelungene soziale und berufliche Integration sind wichtige Faktoren gegen gesellschaftliche Ausgrenzung, und entsprechende Investitionen lohnen sich auch finanziell, wie die im Auftrag des Departements Soziales durchgeführte Studie zum finanziellen Nutzen und zur Wirksamkeit von Massnahmen zur Arbeitsintegration aufgezeigt hat (vgl. Antwort auf Frage 1).

In der Praxis arbeitet die Stadt mit verschiedenen privaten Integrationsprojekten zusammen. Diese privaten Integrationsprogramme ergänzen die von der städtischen Arbeitsintegration angebotenen Programme ideal. Der Stadtrat und die Sozialhilfebehörde unterstützen darum die Vielfalt an Angeboten, welche sicherstellen, dass für die unterschiedlichen Lebenssituationen der Betroffenen eine möglichst passende und erfolgsversprechende Lösung gefunden werden kann. Bei der Sozialhilfe entstehen dadurch direkte Programmkosten von rund 3 Millionen Franken pro Jahr. Kurzum, Integrationsmassnahmen kosten, ob sie von privater Seite oder von der Stadt angeboten werden.

Auch die Sozialhilfebehörde setzt sich dafür ein, dass möglichst viele arbeitsfähige Sozialhilfebeziehende ihre wirtschaftliche Selbständigkeit durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erlangen. Dabei braucht es in Abhängigkeit von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – dort wo sinnvoll – bedarfsspezifische Massnahmen und finanzielle Anreize, um arbeitslose Personen mit unsicheren Erfolgsaussichten auf dem Arbeitsmarkt zu fördern. Die Sozialhilfebehörde fordert im Gegenzug von den unterstützten Personen Kooperation und Engagement bei der beruflichen (Wieder-)Eingliederung.⁶

⁶ Richtlinien der Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur, 1.6.2014

In den letzten Jahren wurden verschiedene Integrationsprogramme aufgebaut und insbesondere auch der Bereich der Beschäftigung im Teillohnsystem ausgebaut. Dabei ist auch eine regelmässige Überprüfung und eine Weiterentwicklung der Angebote wichtig, um sicherzustellen, dass die finanziellen Mittel möglichst wirksam eingesetzt werden. Das Departement Soziales ist aus diesem Grund im regelmässigen Austausch mit den grösseren Anbietenden von Integrationsmassnahmen. Mengenmässig genügen die vorhandenen Angebote zur sozialen und beruflichen Integration weitgehend und es besteht kein wesentlicher zusätzlicher Bedarf.

Eine sehr wichtige Rolle im Bereich der beruflichen Integration haben die Arbeitgeber, denn die beste Integration ist eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt. Aus diesem Grund pflegt der Stadtrat die Kontakte zur Arbeitgeberschaft auf verschiedenen Ebenen, unter anderem regelmässig im Rahmen der städtischen Arbeitsmarktkommission, in der nebst städtischen Vertretern auch kantonale Stellen (z.B. RAV, biz) sowie Vertreter der Arbeitgeberschaft Einsitz nehmen.

Zur Frage 7:

«Der Wohnungsmarkt steht im Zusammenhang mit der Sozialhilfequote. Es wird behauptet, dass Winterthur im Vergleich zu anderen Städten über überdurchschnittlich viel günstigen Wohnraum verfügt. Dies geht auch aus der Studie der Stadtentwicklung „Blick in den Winterthurer Wohnungsmarkt“ hervor. Die Folgen sind mehr Einwohner mit tiefem Einkommen und auch Sozialhilfebezüger. Was unternimmt der Stadtrat, um diesem Trend entgegen zu wirken? (Siehe „Sozialhilfe in der Stadt Biel-Bienne“)

<http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/content/dam/documents/portai/Medienmitteilungen/de/2013/12/2013-12-19-bericht-sozialhilfe-biel-de.pdf>

Das Mietpreisniveau in der Stadt Winterthur (Bestandesmieten Mietwohnungen 2010-2012 gemäss Bundesamt für Statistik) liegt rund 10% höher als ausserhalb des Kantons Zürich und um 13% tiefer als die Durchschnittsmiete im Kanton Zürich. Dies sieht bei den angebotenen Wohnungen etwas anders aus: So waren diese gemäss Wüest & Partner bspw. im tiefen Preissegment (30 %-Quantil) in Winterthur vor 2006 tiefer als das kantonale Mittel, heute liegen sie über demselben (2013: +6%). Die genannte Stadt Biel ist im Städtevergleich ein Sonderfall: Biel hat deutlich höhere Leerstände und der Bestand an städtischen Wohnungen ist sehr hoch.

Das Mietpreisniveau ist aber nur einer von vielen Faktoren, welche den Wohnstandortentscheid beeinflussen. Im Falle von Personen mit sehr tiefem Einkommen und von Sozialhilfebeziehenden dürfte nebst einem tiefen Mietzins v.a. eine gewisse Anonymität bei der Wohnstandortwahl eine Rolle spielen, womit städtische Regionen für diese Personen in der Regel an Attraktivität gewinnen. Im Falle von Winterthur dürfte dies zu einer Sogwirkung aus dem nahen Umland führen.

Die Winterthurer Wohnungspolitik hat zum Ziel, Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten zu schaffen. Vor dem Hintergrund des im kantonalen Mittel unterdurchschnittlichen Steuersubstrats soll explizit auch Wohnraum im mittleren und höheren Preissegment geschaffen werden. Einem in diese Richtung gehenden Projekt, nämlich dem Verkauf der kleinen Zeughauswiese, haben die Stimmberechtigten nicht zugestimmt. Die Stadt setzt sich aber auch für ausreichend günstigen Wohnraum ein, nicht zuletzt um eine ausgewogene Durchmischung anzustreben. In diesem Zusammenhang gilt es anzumerken, dass günstiger Wohnraum nicht zwangsläufig „billigen“ Wohnraum darstellt und dass nicht bloss Personen mit sehr tiefem Einkommen und/oder Sozialhilfebeziehende auf günstigen Wohnraum angewiesen sind, sondern z.B. ebenso Familien und ältere Personen. Partner bei der Erstellung von günstigem Wohnraum sind in erster Linie die Winterthurer Wohnbaugenossenschaften.

Möglichkeiten, den Mietwohnungsmarkt zu beeinflussen, bieten sich der Stadt vor allem über die Abgabe eigenen Landes oder über Gespräche mit Investoren und Wohnbauträgern. Die Stadt selbst besitzt nur rund ein Prozent aller Wohnungen auf dem Stadtgebiet. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der geringen städtischen Landreserven hat der Stadtrat nur geringe direkte Eingriffsmöglichkeiten auf den Mietwohnungsmarkt, zumal auf die Vermietungspraxis der Wohnungseigentümer nicht direkt Einfluss genommen werden kann. Die besten Chancen, einer übermässigen Attraktivität für Personen mit sehr tiefen Einkommen und/oder Sozialhilfebezüger entgegenzuwirken, bieten sich der Stadt, wenn sie sich dafür einsetzt, dass an sehr schlechten Wohnlagen keine neuen Wohnungen gebaut werden (es sind genau diese Wohnungen, die häufig sehr günstig und anonym sind) und Liegenschaften in sehr schlechtem Zustand möglichst saniert werden. Um den Zuzug von Sozialhilfebezügern möglichst einzuschränken, wird bei der Abgabe von städtischem Land z.B. zur Erstellung von subventionierten Wohnungen von den künftigen Wohnbauträgern gefordert, dass ebendiese subventionierten Wohnungen nur an Personen vermietet werden dürfen, die seit mindestens zwei Jahren in Winterthur wohnhaft sind.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder