

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend der beruflichen Integration von Teil-Invaliden in den ersten Arbeitsmarkt, eingereicht von Gemeinderätin M. Ott (SP)

Am 12. März 2007 reichten Gemeinderätin Marianne Ott und Gemeinderat Andreas Daurù namens der SP-Fraktion mit 32 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„Menschen mit körperlichen oder psychischen Einschränkungen ihrer Arbeitsfähigkeit haben immer mehr Schwierigkeiten, auf dem ersten Arbeitsmarkt eine ihren Fähigkeiten, aber auch ihren Einschränkungen angepasste Arbeitsstelle zu finden. Es ist uns bewusst, dass die IV im Rahmen ihrer Strategie "back to work" in diesem Bereich von Bundesrechts wegen Aufgaben hätte (Umschulung, Arbeitsvermittlung, etc.), die sie aber gerade im Bereich der Arbeitsvermittlung bekanntermassen völlig ungenügend erfüllen kann. Die Auswirkungen sind fatal für die Lebensqualität der Betroffenen, in finanzieller Hinsicht letztlich aber auch für die Gemeinden, die deshalb ein grosses Interesse daran haben müssen, Teil-Invalide beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Dies in Ergänzung zu bestehenden Institutionen wie z. B. der gemeinnützigen Stiftung "Espas", die Arbeitstrainings durchführt, aber auch Arbeitsplätze vermittelt, wo nur diejenige Leistung erwartet wird, die eine teilinvalide Person erbringen kann. Unsere folgenden Fragen beziehen sich ausschliesslich auf den ersten Arbeitsmarkt, nicht auf Behinderten-Werkstätten u. ä., die von der IV finanziell getragen werden, und nicht auf die rein soziale Integration:

- 1. Welche Beratungs- und Unterstützungsangebote betreibt die Stadt spezifisch für teilarbeitsfähige, arbeitssuchende Menschen?*
- 2. Was unternimmt die Stadt als Arbeitgeberin, um Arbeitsplätze für teilarbeitsfähige Menschen in der Verwaltung zu erhalten und zu fördern (erster Arbeitsmarkt, also exkl. Teillohn-Projekt u. ä.)? Wie viele Bezügerinnen und Bezüger von Teilinvalidenrenten aus IV/UV/BVG oder MV sind aktuell bei der Stadt beschäftigt? Wie viele Arbeitsverhältnisse profitieren von einem Beitrag aus dem Sozialstellenkredit von aktuell Fr. 450'000.-- pro Jahr?*
- 3. Was unternimmt die Stadt, um private Arbeitgebende zu motivieren, Stellen für teilarbeitsfähige Personen zu erhalten oder neu zu schaffen?*
- 4. Ist der Stadtrat auch der Ansicht, dass verstärkte Anstrengungen notwendig sind, um Menschen mit körperlichen oder psychischen Einschränkungen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren? Was sieht der Stadtrat für Möglichkeiten auf kommunaler Ebene?*
- 5. Welche Möglichkeiten bestehen, die entsprechenden Kosten der IV oder einem anderen zuständigen Kostenträger zu überwälzen?"*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Grundsätzlich teilt der Stadtrat die Auffassung der Interpellanten, dass eine möglichst frühzeitige Erfassung und Integration von arbeitsfähigen Teilinvaliden in den ersten Arbeitsmarkt für alle Beteiligten von Vorteil ist. Im Rahmen seiner Möglichkeiten setzt sich der Stadtrat für dieses Ziel ein.

Die Interpellation beschränkt sich explizit auf die berufliche Wiedereingliederung von arbeitsfähigen Teilinvaliden in den 1. Arbeitsmarkt. Der Stadtrat macht an dieser Stelle darauf aufmerksam, dass im Rahmen der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden die berufliche Wiedereingliederung Teilinvaliden in den 1. Arbeitsmarkt primär eine Aufgabe

der eidgenössischen Invalidenversicherung IV (Gesetzgebung und Kontrolle) bzw. der kantonalen IV-Stellen (Durchführung) ist.

Die Möglichkeiten des Stadtrates beschränken sich demnach auf die Gruppe derjenigen Personen, die Sozialhilfe beziehen. Der Stadtrat hat sich denn auch in den Legislaturschwerpunkten 2006 – 2010 zum Ziel gesetzt, die Leistungen in der sozialen Sicherheit zu erhalten und wo nötig zu optimieren. Dazu gehört auch, ausgesteuerten, langzeitarbeitslosen Sozialhilfe Beziehenden neben der materiellen Existenzsicherung wieder eine aktive Teilnahme am Arbeits- und Sozialleben zu ermöglichen (vgl. Antworten 1, 3 – 5).

Daneben hat die Stadt die Möglichkeit, private Organisationen finanziell, logistisch und ideell zu unterstützen und die Rolle einer Brückenbauerin zwischen diesen Organisationen und privaten Arbeitgebenden zu übernehmen.

Schliesslich leistet die Stadt in ihrer Rolle als Arbeitgeberin einen Beitrag zur Erfüllung des Auftrags der Wiedereingliederung von arbeitsfähigen Teilinvaliden in den ersten Arbeitsmarkt. Mit ihrer Personalpolitik verpflichtet sich die Stadt, die Beschäftigung und Eingliederung von Personen mit körperlich, intellektuell oder psychisch bedingter geringerer Leistungs- und Arbeitsfähigkeit zu fördern (vgl. Antwort 2).

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Welche Beratungs- und Unterstützungsangebote betreibt die Stadt spezifisch für teilarbeitsfähige, arbeitssuchende Menschen?“

Wie in der Einleitung bereits aufgezeigt, kann die Stadt aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlagen keine Beratungs- und Unterstützungsangebote betreiben, welche auf die Zielgruppe der arbeitsfähigen Teilinvaliden spezialisiert sind. Diese Zuständigkeiten sind im übergeordneten Recht geregelt. Die Verantwortlichen für Zusatzleistungen zur AHV/IV sind lediglich Durchführungsstelle und haben keinen Beratungsauftrag. Die Stadt kann arbeitsfähigen Teilinvaliden also nur im Rahmen der Sozialhilfe Beratung und Unterstützung anbieten.

Hier hat die Stadt bereits 2001 erste Schritte unternommen, indem sie die Zusammenarbeit zwischen Sozialhilfe, der Koordinationsstelle für Arbeitsprogramme KAP und dem damals noch städtischen RAV installiert und laufend optimiert hat (Work-In). Ende 2005 lancierte der Bund die Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ zwischen IV, RAV und Sozialhilfe, an welcher der Kanton Zürich seit Anfang 2006 als Pilotkanton teilnimmt (IIZ / MAMAC).¹ Winterthur hat sich von Anfang an proaktiv für das Projekt engagiert, um so auch die IV-Seite für die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt zugänglich machen zu können. 2006 konnte sich Winterthur einen Platz im Pilotprojekt sichern, das schliesslich Anfang 2007 mit der operativen Umsetzung in Winterthur startete. Im so genannten "IIZ Netzwerk Kanton Zürich, Standort Winterthur" sind das RAV, die IV, die Sozialhilfe und die Berufsberatung vertreten.

Konkret wird heute bei Antragsstellung auf Sozialhilfe die Arbeitsfähigkeit im Rahmen der üblichen Abklärungen geprüft (Passage). Beziehen Teilinvaliden bereits Sozialhilfe und sind bzw. werden sie wieder arbeitsfähig, so kommen auch eine vertiefte Abklärung und Begleitung in Frage (Work-In bzw. IIZ Netzwerk Kanton Zürich, Standort Winterthur). Diese auf die Arbeitsintegration spezialisierte Dienstleistung der Sozialen Dienste steht auch der Hauptabteilung Zusatzleistungen zur AHV/IV zur Verfügung.

Alle Angebote haben sich im Hinblick auf die Arbeitsintegration grundsätzlich als sehr erfolgreiche Instrumente erwiesen. Der Stadtrat gibt aber zu bedenken, dass hier die auch sonst wichtige Einschränkung gilt: Die Sozialhilfe ist das letzte Glied in der sozialen Sicherung und

¹ Für weitere Informationen vgl. auch www.iiz.ch.

kommt damit erst dann zum Einsatz, wenn die Menschen in der Regel bereits lange aus dem Arbeitsprozess ausgeschieden sind.

Zur Frage 2:

„Was unternimmt die Stadt als Arbeitgeberin, um Arbeitsplätze für teilarbeitsfähige Menschen in der Verwaltung zu erhalten und zu fördern (erster Arbeitsmarkt, also exkl. Teillohn-Projekt u. ä.)? Wie viele Bezügerinnen und Bezüger von Teilinvalidenrenten aus IV/UVG/BVG oder MV sind aktuell bei der Stadt beschäftigt? Wie viele Arbeitsverhältnisse profitieren von einem Beitrag aus dem Sozialstellenkredit von aktuell Fr. 450'000.-- pro Jahr?“

Gemäss § 5 Abs. 1 lit. j des Personalstatuts vom 12. April 1999 fördert die städtische Personalpolitik die Beschäftigung und Eingliederung von Personal mit körperlich, intellektuell oder psychisch bedingter geringerer Leistungs- und Arbeitsfähigkeit. Gemäss Abs. 2 derselben Bestimmung schafft der Stadtrat Instrumente zur Umsetzung der Personalpolitik. In Ausführung dieses personalpolitischen Grundsatzes hat der Stadtrat bereits im Dezember 2000 dem Grossen Gemeinderat einen jährlich wiederkehrenden Kredit von 450'000 Franken zur Schaffung eines Sozialstellenplanes beantragt, dem der Grosse Gemeinderat am 19. März 2001 zugestimmt hat. Dieser Sozialstellenplan dient in erster Linie zur Unterstützung und Wiedereingliederung von städtischen Angestellten, insbesondere zur Weiterbeschäftigung von teilweise invalid gewordenen Personen mit reduziertem Pensum am bisherigen oder an einem andern Arbeitsplatz sowie zur Vermeidung der Entlassung oder zur Versetzung im Falle eines krankheits- oder unfallbedingten oder anderweitig begründeten Leistungsabfalls, ohne dass die Voraussetzungen einer Invalidisierung gegeben sind. Schon vor der Einrichtung dieses besonderen Instrumentes hat die Stadt immer wieder ad hoc entsprechende Lösungen angestrebt und verwirklicht. Am 11. Juli 2007 hat der Stadtrat nunmehr einen Antrag auf Erhöhung dieses Sozialstellenkredites auf 1 Mio. Franken zuhanden des Grossen Gemeinderates und der Volksabstimmung verabschiedet (GGR-Nr. 2007/081). Aus der Weisung zum Antrag geht hervor, wie sich die Benützung und Auslastung des Sozialstellenplanes seit dessen Einführung 2001 entwickelt hat. So sind bisher insgesamt 20 Personen, mehrheitlich über mehrere Jahre, aus diesem Kredit entlöhnt worden, und die Zahl der solchermassen Beschäftigten bewegt sich pro Jahr zwischen 8 und 11. Im laufenden Jahr werden, unter Berücksichtigung hängiger Gesuche, 10 – 12 Fälle geführt, wobei in zwei Fällen der Stadtrat bereits einen besonderen Kredit hat sprechen müssen.

Zu den Anstrengungen der Stadt zum Erhalt von Arbeitsplätzen für teilarbeitfähige Menschen gehört weiter das Case Management. Die Stadtverwaltung erprobt dieses Instrument seit Sommer 2005 in Zusammenarbeit mit der Integrierten Psychiatrie Winterthur. Das Personalamt hat dem Stadtrat über diesen sehr erfolgreichen Versuch Bericht erstattet, und der Stadtrat wird nach der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens bei den Personalverbänden über die definitive Einführung entscheiden. Zu einem im weiteren Sinne verstandenen Case Management gehört eine ganze Reihe weiterer Instrumente und Massnahmen, so die Beratungsangebote des Personalamts oder das Schritteprogramm für Mitarbeitende mit Suchtproblemen.

Per Ende 2006 hat die städtische Pensionskasse an total 63 Versicherte Teilinvalidenrenten ausgerichtet, von denen 60 weiterhin mit einem reduzierten Pensum bei der Stadt arbeiten; alle sind auch als städtische Angestellte teilinvalid geworden.

Die bisher erwähnten Massnahmen zielen in erster Linie darauf ab, städtischen Angestellten ihren angestammten oder einen anderen Arbeitsplatz in der Stadtverwaltung erhalten zu können. Der Stadtrat betrachtet dies denn auch – in Übereinstimmung mit seinen personalpolitischen Zielsetzungen – als seine primäre Aufgabe, zumal die berufliche Integration behinderter Menschen auf dem freien Arbeitsmarkt sich auch heute in unverändertem Masse als nicht einfach gestaltet. Insbesondere mit dem Antrag auf Erhöhung des Sozialstellenkredites nimmt der Stadtrat eine der Zielsetzungen der in der eidgenössischen Abstimmung vom 17. Juni 2007 gutgeheissenen 5. IV-Revision auf, deren Ziel es ist, dass mehr Behinderte teilwerbsfähig bleiben können.

Es gibt aber auch Fälle von Angestellten, die nicht eine Rente der städtischen Pensionskasse, sondern eine solche der eidgenössischen IV, der SUVA oder der Militärversicherung beziehen, also vor diesem Hintergrund von der Stadt angestellt werden. Diese Fälle sind indessen höchstens vor Ort und bei den dezentralen Personaldiensten bekannt, geschweige denn im PIAS erfasst, denn schon aus Gründen des Datenschutzes dürfen solche Informationen nur zurückhaltend und nur soweit erfragt werden, als sich eine Krankheit etc. unmittelbar auf das städtische Arbeitsverhältnis auswirken könnte. Eine aktuelle Umfrage hat folgende Informationen hinsichtlich solcher Anstellungsverhältnisse ergeben:

- Im Departement Bau beziehen 2 Mitarbeitende eine Teilrente der SUVA. Das Tiefbauamt weist darauf hin, dass Mitarbeitende mit körperlichen Einschränkungen möglichst amtsintern in anderen, weniger belastenden Tätigkeiten weiterbeschäftigt wurden und werden, z.B. Kehrriechelbelader als Strassenwart oder Kanalwart, Strassenwarte als Anlagewarte. Strassenwarte mit erheblichen körperlichen Beschwerden werden mit krankheitsangepassten Einsätzen weiterbeschäftigt, d.h. sie werden von sehr strengen Arbeiten wie Pickeln, Schaufeln etc. befreit und z.B. vorwiegend bei der Handreinigung, beim Jäten etc. eingesetzt. Damit werden solche Mitarbeitende in den meisten Fällen gar nicht teilverinvalid.
- Im Departement Sicherheit und Umwelt ist eine Person angestellt, die zu 50 % von der IV Leistungen bezieht.
- Im Departement Soziales werden im Bereich Alter und Pflege vier Personen und bei den Sozialen Dienste 1 Person (50%) mit einer Rente der IV beschäftigt.
- Departement Technische Betriebe: Die Stadtgärtnerei beschäftigt zurzeit 9 Mitarbeitende mit einem auf 40 bis 80 % reduzierten Leistungsvermögen, wobei 3 Mitarbeitende bei vollem Lohn im Rahmen des ordentlichen Stellenplanes angestellt sind und 6 Mitarbeitende zusätzlich eine Teil-IV oder -Suva Rente beziehen. Bei Stadtbus arbeitet eine Person mit reduziertem Pensum, die von der Unfallversicherung eine Rente erhält. Die Stadtwerke beschäftigen 4 Personen mit einer IV-Rente zwischen 20 und 50%.

Zur Frage 3:

„Was unternimmt die Stadt, um private Arbeitgebende zu motivieren, Stellen für teilarbeitsfähige Personen zu erhalten oder neu zu schaffen?“

Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass Arbeitgebende nur mit grosser Zurückhaltung arbeitsfähige Teilinvalide einstellen, wobei es Personen mit einer psychischen Behinderung besonders schwer haben. Neben Vorurteilen hatten gemäss einer Studie der psychiatrischen Dienste des Kantons Basellandschaft Arbeitgebende bereits negative Erfahrungen mit psychisch kranken Mitarbeitenden gemacht und waren dabei überfordert. Appelle an die Bereitschaft von Arbeitgebenden – so die Schlussfolgerung – reichen nicht, Arbeitgebende bräuchten fachliche Unterstützung im Umgang mit der (unsichtbaren) Behinderung. Daneben wünschten Arbeitgebende eine Risikominimierung, etwa in Form von Probebeschäftigung, Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen oder Ersatz von Krankheitsausfall.

Die 5. IVG-Revision geht diese Anliegen an: Arbeitgebende erhalten von der IV fachliche Betreuung vor Ort und finanzielle Zuschüsse für die Beschäftigung im Rahmen der Eingliederung. Die Rolle der Gemeinden bei der Motivation von privaten Arbeitgebenden ist vom Gesetz her nicht definiert. Winterthur pflegt jedoch den Austausch mit den ansässigen Firmen, informiert und sensibilisiert sie zum Thema Arbeitsintegration. Weiter knüpft die Stadt Kontakte zwischen privaten Arbeitgebenden und Organisationen, die teilarbeitsfähige Personen für den 1. Arbeitsmarkt vermitteln (vgl. auch Antwort 4).

Zur Frage 4:

„Ist der Stadtrat auch der Ansicht, dass verstärkte Anstrengungen notwendig sind, um Menschen mit körperlichen oder psychischen Einschränkungen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren? Was sieht der Stadtrat für Möglichkeiten auf kommunaler Ebene?“

Der Stadtrat hält in den Legislatorschwerpunkten 2006 – 2010 klar fest, dass er die Integration aller Bevölkerungsschichten weiter fördern will. Denn der Zusammenhalt der Gesellschaft ist ein wichtiger Garant für den sozialen Frieden und erfordert entsprechende Massnahmen. Die Integration von Menschen mit körperlichen und psychischen Einschränkungen in den ersten Arbeitsmarkt gehört mit zum Erhalt des sozialen Friedens.

Die Möglichkeiten der Stadt sind jedoch wie bereits erwähnt auf die Sozialhilfe beziehungsweise auf Teilinvalide, die Sozialhilfe brauchen, beschränkt. Die Gemeinden sind deshalb auf die Bereitschaft der vorgelagerten Institutionen wie IV oder RAV zur Zusammenarbeit angewiesen. Wie das Beispiel des "IIZ Netzwerkes Kanton Zürich, Standort Winterthur" zeigt, geht die Stadt proaktiv auf diese Institutionen zu. Die ersten Erfahrungen sind positiv und die Zusammenarbeit wird von allen Beteiligten als gut bezeichnet.

Neben dem Einsatz personeller und fachlicher Ressourcen unterstützt die Stadt private Organisationen, die sich auf die Wiedereingliederung und Vermittlung von arbeitsfähigen Teilinvaliden spezialisiert haben. Konkret hat der Stadtrat 2006 Fr. 20'000.-- für das Projekt der Quellenhofstiftung "Vision^{4you}" gesprochen. Die in der Westschweiz erfolgreiche Stiftung "intégration pour tous" ist zurzeit daran, in Winterthur / im Kanton Zürich ein Standbein aufzubauen. Die Stadt unterstützt die Stiftung mit logistischer Hilfe und führt sie in die vorhandenen Netzwerke (öffentliche Stellen, private Arbeitgebende) ein.

Zur Frage 5:

„Welche Möglichkeiten bestehen, die entsprechenden Kosten der IV oder einem anderen zuständigen Kostenträger zu überwälzen?“

Die Bemühungen der Stadt können infolge mangelnder gesetzlicher Grundlagen nicht entschädigt oder auf andere Kostenträger überwälzt werden. Unterstützt die Stadt private Organisationen oder beteiligt sie sich an der interinstitutionellen Zusammenarbeit mit kantonalen Institutionen, so tut sie es freiwillig und aus dem Verständnis heraus, dass es sich um eine präventive Massnahme handelt und Arbeitsintegration eine zentrale Bedingung für die Lebensqualität und die Erhaltung des sozialen Umfeldes ist. Mit der Integration von arbeitsfähigen Teilinvaliden in den ersten Arbeitsmarkt können Fälle in der Sozialhilfe und bei den Zusatzleistungen zur IV verhindert werden. Zudem ist die Integration der Teilinvaliden für die einzelne Person wie auch gesamtgesellschaftlich gesehen ein Gewinn und somit ein Beitrag zum sozialen Frieden in Winterthur.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Soziales übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder