

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten, eingereicht von den Gemeinderäten M. Zeugin (GLP) und M. Thurnherr (SVP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 25. August 2014 reichten die Gemeinderäte Michael Zeugin (GLP) und Marco Thurnherr (SVP) mit 22 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 19. Januar 2015 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird gebeten, in einem Bericht, der auf einer Prüfung durch eine unabhängige Person oder Organisation unter der Leitung des Gesamtstadtrats basiert, alle in Winterthur ergreifbaren Massnahmen zusammenzufassen, die möglich sind, um kurz-, mittel und langfristig das Wachstum der Sozialhilfekosten in der Stadt Winterthur zu steuern oder beeinflussen.»

Begründung:

Die Sozialkosten in Winterthur sind in den vergangenen Jahren massiv angestiegen. Das Wachstum der Kosten überrascht alle, auch die direkt beteiligte Verwaltung selber. Obwohl die Kosten laufend nach oben korrigiert werden, musste der Stadtrat z.B. im Januar 2014 für das Jahr 2013 Kosten in zweistellige Millionenhöhen nachträglich als gebundene Ausgaben bewilligen. Solch kurzfristige Notmassnahmen sind ein klares Indiz, dass die Führung und Planbarkeit mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist, und die Situation Gefahr läuft, ausser Kontrolle zu geraten.

Die vergangenen Jahre zeigen auch, dass die Früchte der Sparbemühungen von Parlament, Stadtrat und Verwaltung durch ein immer stärker ausfallendes Wachstum der Sozialkosten fast vollständig aufgezehrt werden. Um dauerhaft gesunde Stadtfinanzen zu erreichen, braucht es eine Überprüfung, welche Steuerungsmöglichkeiten für die Gemeinden im Bereich der Sozialkosten bestehen.

Eine externe Überprüfung soll herausfinden, wie die Planbarkeit (für Parlament und Stadtrat) im Bereich der Sozialkosten künftig verbessert werden kann. Die externe Prüfung soll auflisten, mit welchen konkreten kurz-, mittel und langfristigen Massnahmen der Gemeinderat und der Stadtrat die Sozialkosten (inkl. dem Verwaltungsaufwand) der Stadt Winterthur direkt steuern oder beeinflussen kann.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Beauftragung einer externen, unabhängigen Organisation

Im vorliegenden Postulat wurde verlangt, dass der Stadtrat gestützt auf eine Prüfung durch eine „unabhängige Person oder Organisation“ Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten aufzeigt. Der Stadtrat hat das Büro BASS (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien) mit der Erarbeitung eines entsprechenden Berichts beauftragt. Beim 1992 gegründeten Büro BASS handelt es sich um ein privates, unabhängiges Forschungsinstitut aus Bern, welches auf praxisorientierte Analysen unter anderem im Bereich Soziale Sicherheit spezialisiert ist. Das Büro BASS ist schweizweit für seine fachlich fundierten Arbeiten anerkannt. Dies wird auch deutlich aus dem breiten Spektrum der Auftraggeber, welches vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren bis hin zum Schweizerischen Versicherungsverband reicht. Im Bereich der Sozialhilfe verfügt das Büro BASS über einen breiten Leistungsausweis und Erfahrungshintergrund. So hat das Büro etwa im Auftrag der Stadt Olten Einflussfaktoren der Sozialhilfe analysiert und den Sozialhilfebezug in Olten mit dem Bezug in anderen Solothurner Gemeinden verglichen. Im Auftrag des Bundesamtes für Statistik hat BASS sich mit den Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe auseinandergesetzt, im Auftrag der SKOS hat das Büro Leistungen mit Anreizcharakter evaluiert. Zudem erstellt das Büro BASS, ebenfalls im Auftrag des Bundesamtes für Statistik, regelmässig Auswertungen der Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen.

Der Auftrag des Stadtrats umfasste im Wesentlichen die folgenden drei Themenbereiche und Fragestellungen:

- Darstellung und Analyse der Entwicklungen der Sozialhilfekosten und der Kosten für Zusatzleistungen zur AHV/IV;
- Aufzeigen von Steuerungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen und unter Hinweis auf bisher ergriffene Massnahmen sowie Bewertung der Massnahmen;
- Aufzeigen von Verbesserungsmöglichkeiten bei der Planbarkeit bzw. der Budgetierung der Sozialhilfeausgaben.

2. Ergebnisse Bericht Büro BASS

- a) **Zur Höhe und Entwicklung der Sozialkosten:** Der Bericht BASS kommt im Wesentlichen zum Schluss, dass der Umfang der Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungskosten in der Stadt Winterthur wie auch deren Entwicklung im Vergleich mit anderen (vergleichbaren) Städten keinen Einzel- oder Sonderfall darstellt. Für eine „Skandalisierung“ der Sozialhilfequote gebe es keinen Grund. Die Erwartung, dass Winterthur eine ähnliche Quote aufweise wie die Gemeinden im ländlichen Umfeld, sei unrealistisch. Dies müsse man sich bei der Beurteilung der Ausgangslage und der Suche nach Lösungen vor Augen halten. Die markanteste Abweichung im Vergleich mit anderen Städten und insbesondere auch solchen, die eine Reduktion der Sozialhilfequote erreichen konnten, ist gemäss dem Bericht BASS die überdurchschnittlich hohe Fallbelastung pro Mitarbeitende in der

Stadt Winterthur.

Der Bericht hält aber auch fest, dass das starke Wachstum der Sozialhilfekosten für den Stadthaushalt nichts desto trotz sehr belastend sei und bereits vermeintlich kleine Änderungen bei der Sozialhilfequote markante Kostenfolgen in Millionenhöhe haben könnten. Es sei deshalb wichtig, erfolgsversprechende Ansätze zur Senkung der Sozialhilfequote weiterzuverfolgen. Dies sei einerseits mit Ressourcen verbunden. Andererseits sei das Sparpotenzial dieser Massnahmen begrenzt und werde alleine nicht dazu führen, dass die Stadt Winterthur die mit den hohen Sozialkosten einhergehenden finanziellen Herausforderungen bewältigen könne.

- b) **Zu den Steuerungsmöglichkeiten:** Aufgrund der Analyse der Kostenentwicklungen kommt der Bericht als Hauptempfehlung zum Schluss, dass der Handlungsspielraum erweitert werden müsse, indem primär ein Ausgleich der kommunalen Soziallasten innerhalb des Kantons angestrebt werde. Darüber hinaus, so die Empfehlung, brauche es diverse investive Ansätze mit der übergeordneten Zielsetzung, dass sich Menschen möglichst schnell und nachhaltig von der Sozialhilfe abzulösen vermögen oder dass Menschen aus prekären Lebenslagen herausfinden, bevor sie überhaupt auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen seien.

Parallel zu den genannten Ansätzen müsse auf gesamtstädtischer Ebene weiter das Ziel verfolgt werden, attraktive Wohnangebote für mittlere und höhere Einkommensklassen zu fördern. Mit einer Erhöhung der Steuerkraft pro Kopf könne sich Winterthur – gleich wie mit einem Soziallastenausgleich – einen grösseren finanzpolitischen Handlungsspielraum verschaffen.

Als wenig erfolgsversprechend und langfristig kontraproduktiv erachtet der Bericht Massnahmen betreffend Kürzungen von Leistungen. Zum einen sei der Spielraum für solche Kürzungen aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen begrenzt, zum andern bestehe ein hohes Risiko, dass durch diese zwar kurzfristig wirkenden Sparmassnahmen längerfristig insgesamt höhere Kosten entstünden.

- c) **Zur Budgetierung der Sozialhilfekosten:** Bezüglich der Budgetierung der Sozialhilfeausgaben wird zum einen auf die wenig abgestimmten Finanzprozesse hingewiesen. So sei insbesondere der Budgetierungsprozess zu wenig auf die unterjährigen Hochrechnungen ausgerichtet. Zum andern wird auch Optimierungspotenzial beim Differenzierungsgrad der Budgetierung der Sozialhilfe geortet, entsprechende Schritte seien aber vom Departement Soziales bereits eingeleitet worden.

3. Würdigung Bericht Büro BASS

Der umfangreiche Bericht BASS ist gemäss Einschätzung des Stadtrats sorgfältig abgefasst, die Ausführungen sind differenziert und trotz der zum Teil hohen Komplexität der Materie verständlich und im Ergebnis nachvollziehbar. Wertvoll ist aus Sicht des Stadtrats insbesondere auch, dass bei der Erarbeitung des Berichts neben den Verantwortlichen aus den Sozialen Diensten weitere Akteure aus der Stadtverwaltung – so zum Beispiel der Stadtmann, der Leiter Ermittlungen Stadtpolizei sowie der Stadtentwickler – und der Politik (Kommission Soziales und Sicherheit, Sozialhilfebehörde) einbezogen wurden. Der Stadtrat hofft, dass der Bericht mit seiner fundierten Analyse und der ernsthaften und sorgfältigen Auseinandersetzung mit Hinweisen aus der Politik zur Versachlichung der Diskussionen rund um die Sozialhilfe und die Sozialkosten beiträgt.

Bezüglich der Höhe der Sozialkosten (Sozialhilfe und Zusatzleistungen zur AHV/IV) bestätigt der Bericht im Kern vieles, was der Stadtrat bereits im Rahmen der Beantwortung von diversen parlamentarischen Vorstössen immer wieder betont hat: Es gibt keinen Winterthurer „Sonderfall“. Die Sozialhilfequote in Winterthur und die Entwicklung der Sozialkosten bewegen sich vielmehr in einem nachvollziehbaren, mit Städten mit ähnlichem Profil vergleichbaren Rahmen. Es gibt auch keine Hinweise darauf, dass die hohen Kosten und die hohe Sozialhilfequote auf eine gegenüber anderen Gemeinden grosszügigere Vollzugspraxis in Winterthur zurückzuführen sind. Die Organisation der Sozialen Dienste ist zweckmässig und professionell, dem Instrumentarium wird zum Teil Vorbildcharakter attestiert (z.B. Passage). Auch bezüglich der Steuerbarkeit der Sozialkosten teilt der Stadtrat die im Bericht geäussernten Einschätzungen. Aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen ist der Handlungsspielraum für kurzfristig wirksame Massnahmen im Sozialbereich begrenzt und das damit einhergehende Sparpotenzial gering. Längerfristige Massnahmen zur Steuerung der Sozialkosten erfordern in einem ersten Schritt Investitionen. Nachhaltig kann der Finanzhaushalt von Winterthur nur ins Lot gebracht werden, wenn die Sozillasten ausgeglichen werden. Einige der im Bericht genannten Empfehlungen wurden bereits erkannt und angegangen, einige beziehen sich etwa bei der Armutsprävention auf einen allfälligen Ausbau bestehender Angebote, bei denen Winterthur gemäss dem Bericht BASS bereits in vielen Bereichen aktiv sei und „teilweise vorbildliche Projekte“ aufgelegt habe (vgl. Bericht S. 64).

4. Steuerungsmassnahmen und Handlungsfelder aus Sicht des Stadtrats

Im Bericht BASS wird unterschieden zwischen den folgenden fünf Massnahmetypen zur Steuerung der Sozialkosten: Abbau von Leistungen (Typ 1, vgl. Bericht S. 38 ff.), Steigerung der Effektivität und Effizienz (Typ 2, vgl. Bericht S. 47 ff.), Stärkung der Ressourcen von Sozialhilfebeziehenden (nachhaltige Ablösung, Typ 3, vgl. Bericht S. 60 ff.), Stärkung der Ressourcen von Menschen in schwierigen Lebenssituationen (Vermeiden von Unterstützungsbedürftigkeit, Typ 4, vgl. Bericht S. 64 ff.) und Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung (Typ 5, vgl. Bericht S. 71). Auf die jeweils einem Typ zugeordneten einzelnen Massnahmen wird im Bericht ausführlich eingegangen und sie werden mit Blick auf den Eintritt ihrer Wirkungen, ihre Umsetzung und ihre Risiken hin geprüft und bewertet.

Bei der Fokussierung auf Handlungsfelder und der Priorisierung der Massnahmen stützt sich der Stadtrat grundsätzlich auf die nachvollziehbaren Wertungen und Empfehlungen des Berichts BASS. Im Folgenden wird unterschieden zwischen prioritären und weiteren Massnahmen bzw. Handlungsfeldern. Dabei wird auf die im Bericht BASS verwendete Terminologie abgestellt und jeweils auf die weiterführenden Ausführungen im Bericht verwiesen.

4.1. Prioritäre Handlungsfelder

Bereits jetzt ist absehbar, dass aufgrund der erwarteten, allerdings erst mittel- bis langfristig greifenden Auswirkungen, drei Handlungsfelder auf jeden Fall mit verstärkter Priorität angegangen bzw. weiterverfolgt werden müssen. Als prioritär und vordringlich erachtet der Stadtrat folgende drei Handlungsansätze:

- a) **Soziallastenausgleich:** Viele Gemeinden leiden unter steigenden Sozialkosten. Besonders betroffen sind Städte wie Zürich, Winterthur sowie kleinere Städte und Gemeinden mit Zentrumsfunktion. Gleichzeitig ist der Handlungsspielraum der Gemeinden im Sozialbereich beschränkt. Längerfristig kann dem weitgehend nicht beeinflussbaren Kostenwachstum nur mit einem Ausgleich der kommunalen Soziallasten innerhalb des Kantons begegnet werden. Der Stadtrat wird seine Bemühungen zur Erreichung eines interkommunalen Ausgleichs der Soziallasten auf der politischen Ebene verstärken mit dem Ziel, den finanziellen Handlungsspielraum zu erweitern (vgl. Bericht S. 80).
- b) **Fallbelastung in der Sozialberatung / engere Begleitung von Sozialhilfebeziehenden** (vgl. Bericht S. 60 ff.): Eine möglichst schnelle und nachhaltige Ablösung aus der Sozialhilfe trägt wesentlich dazu bei, das Kostenwachstum zu bremsen. Dies gilt generell und besonders für junge Erwachsene, bei denen sich die Ablösung aus der Sozialhilfe in besonderem Ausmass auswirkt. Eine enge Beratung und Begleitung und vor allem auch eine konsequente Umsetzung der Politik des Forderns und Förderns erhöhen die Chancen auf eine nachhaltige Ablösung aus der Sozialhilfe. Dafür braucht es genügend Ressourcen.
- Die Fallbelastung der Mitarbeitenden der Sozialberatung Winterthur liegt derzeit bei 125 Dossiers pro Sozialarbeiter/in (100%). Aus fachlicher Sicht wird bereits eine Fallbelastung von 100 Dossiers pro 100 Stellenprozent als sehr kritisch beurteilt. Städte im Kanton Zürich, bei welchen die Sozialhilfequote in den letzten Jahren zurückgegangen ist, messen denn auch der engen Betreuung der Sozialhilfebeziehenden einen sehr hohen Stellenwert bei. So achten zum Beispiel Bülach, Kloten, Uster und Wetzikon darauf, dass die Fallbelastung pro 100 Stellenprozent nicht über 80 Dossiers liegt (vgl. Bericht S. 72). Zurzeit wird in Winterthur im Rahmen eines Forschungsprojekts untersucht, ob eine intensivere Betreuung dazu beiträgt, die Ablösequote aus der Sozialhilfe zu erhöhen.
- c) **Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung im Rahmen einer umfassenden Wohnbaustrategie** (vgl. Bericht S. 71): Winterthur ist in den letzten Jahren stark gewachsen. Seit rund zehn Jahren verfolgt die Stadt das Ziel, mehr attraktive Wohnangebote für mittlere und höhere Einkommensklassen zu schaffen. Die steuerbaren Einkommen der Bewohnerinnen und Bewohner der genannten Wohnungen liegen insgesamt deutlich über dem städtischen Mittel. Im Rahmen der zurzeit laufenden Aktualisierung der Wohnbaupolitik ist deshalb zu prüfen, ob die Schaffung von attraktivem Wohnraum im oberen Preissegment akzentuierter gefördert werden müsste, um so der Stadt einen grösseren finanziellen Handlungsspielraum zu verschaffen.

4.2. Weitere Handlungsfelder

Weitere im Bericht BASS genannte Handlungsfelder zur Beeinflussung der Sozialkosten wird der Stadtrat im Rahmen einer vertiefteren Auseinandersetzung unter Einbezug der involvierten Stellen und Organisationseinheiten prüfen (vgl. auch nachstehend Ziff. 5). Aufgrund dieser Prüfung wird entschieden werden, ob und wenn ja, welche Massnahmen in welcher Priorität weiterverfolgt werden sollen. Geprüft werden insbesondere folgende Handlungsansätze:

- Wohnkosten/Anpassung der Mieten an Referenzzinssatz (Bericht S. 47 ff.);
- Verstärkte Abklärungen und Kontrollen der persönlichen und finanziellen Verhältnisse im Rahmen der Ausrichtung von Zusatzleistungen zur AHV/IV (Bericht S. 74 f.);
- Stärkung der Ressourcen von Menschen in schwierigen Lebenslagen (Bericht S. 64 ff.)

- Stärkung der ambulanten Pflege (Bericht S. 75 ff.)

Zur Verbesserung der Budgetierung der Sozialhilfekosten werden die zwei im Bericht identifizierten Handlungsansätze geprüft bzw. weiterverfolgt:

- Überprüfung des städtischen Budgetierungsprozesses bzw. bessere Koordination von Hochrechnungen und Budgetierungsprozess (Bericht S. 33);
- Weiterarbeit an Qualitätsverbesserungen bei der Budgetierung der Sozialhilfekosten mittels eines differenzierten Kostenmodells (Bericht S. 34 f.).

5. Weiteres Vorgehen

Wie bereits ausgeführt, wird der Stadtrat die von ihm als prioritär erachteten drei Handlungsfelder angehen bzw. weiterverfolgen. Bezüglich der im Bericht BASS genannten weiteren Handlungsansätze wird auch aus dem Bericht deutlich, dass die Materie wie auch die möglichen erwünschten und unerwünschten Auswirkungen einzelner Massnahmen zur Steuerung der Sozialkosten komplex sind. Längerfristig und nachhaltig erfolgsversprechende Handlungsansätze erfordern meist zuerst mehr finanzielle und personelle Ressourcen. Kurzfristig wirksame Massnahmen gehen zum Teil mit Folgekosten einher, welche die Einsparungen längerfristig übersteigen. In einem ersten Schritt müssen deshalb die im Bericht BASS genannten Massnahmen, ihre Auswirkungen sowie die dafür notwendigen Ressourcen unter Einbezug der involvierten Stellen geklärt werden. Der Stadtrat wird gestützt darauf prüfen, welche Handlungsansätze er in welchem Zeitraum weiterverfolgen wird. Dabei kann es gut sein, dass aufgrund der begrenzten Ressourcen nicht alle empfohlenen Massnahmen weiterverfolgt werden können.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

Beilage:
- Bericht BASS