

17. August 2016

Bericht und Antrag an das Stadtparlament

Arbeitsintegration – Berichterstattung

Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen folgenden Antrag:

Die Berichterstattung über den Stand der Umsetzung und Zielerreichung der Arbeitsintegration sei zur Kenntnis zu nehmen.

Zusammenfassung

Am 17. Juni 2012 stimmten die Wiler Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit 70% Ja-Stimmen der Neuausrichtung der Arbeitsintegration von Sozialhilfeklientinnen und -klienten zu. In der zuvor erfolgten parlamentarischen Debatte war der Stadtrat beauftragt worden, dem Parlament Bericht über den Stand der Umsetzung und Zielerreichung zu erstatten.

Der Aufbau der Dienststelle Arbeitsintegration ist abgeschlossen. Sie bietet unter einem Dach folgende Leistungen an:

- Arbeitseinsatz „Passage“ (einmonatiger Arbeitseinsatz vor Sozialhilfebezug);
- Coaching für junge Erwachsene;
- Beratung und Unterstützung für die Arbeitsintegration von Erwachsenen;
- Beratung und Unterstützung für die Arbeitsintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen (REPAS);
- Beschäftigungen für Sozialhilfeklientinnen und -klienten ohne Arbeitsintegrationschancen.

Insgesamt ist der Bedarf nach diesen Leistungen höher ausgefallen als erwartet. Die betroffenen Personen haben die Leistungen grossmehrheitlich positiv aufgenommen.

Im Hinblick auf die vorliegende Berichterstattung wurde eine externe Evaluation der Arbeitsintegration in Auftrag gegeben. Sie kommt zum Schluss, dass die Arbeitsintegration einen positiven Beitrag zur beruflichen Integration von Sozialhilfe empfangenden Personen leistet und dass die mit der Neuausrichtung verfolgten Ziele mehrheitlich erreicht wurden. Sie stellt fest, dass die Neuausrichtung zu direkten und indirekten Einsparungen in der Sozialhilfe führte, insgesamt die Sozialhilfekosten aber leicht anstiegen.

1. Ausgangslage

Am 2. Februar 2012 stimmte das Stadtparlament der konzeptionellen Neuausrichtung der Arbeitsintegration von Sozialhilfeklientinnen und -klienten zu und bewilligte die dafür erforderlichen, neuen wiederkehrenden fixen Ausgaben von Fr. 390'000.– für die Schaffung einer Dienststelle Arbeitsintegration. Aufgrund eines Ratsreferendums wurde die Vorlage der Volksabstimmung unterstellt. Die Abstimmung fand am 17. Juni 2012 statt. Die Wiler Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stimmten mit 70% Ja-Stimmenanteil der Neuausrichtung der Arbeitsintegration für Sozialhilfeklientinnen und -klienten zu.

Im Rahmen der parlamentarischen Debatte wurde beschlossen, dass zu Beginn des 3. Quartals 2015 dem Stadtparlament Wil ein Bericht über den Stand der Umsetzung und Zielerreichung der Arbeitsintegration von Sozialhilfe empfangenden Personen zu unterbreiten ist. Da der Aufbau der Dienststelle Arbeitsintegration einige Zeit in Anspruch nahm und sich wegen der Abstimmung verzögerte, stimmte das Stadtparlament am 23. April 2015 der Verschiebung der Berichterstattung um ein Jahr auf das 3. Quartal 2016 zu.

Im Hinblick auf die vorliegende Berichterstattung hat das Departement Soziales, Jugend und Alter (SJA) eine externe Evaluation der ersten zwei vollständigen Geschäftsjahre der Arbeitsintegration (2014 und 2015) durchführen lassen.

2. Neuausrichtung der Arbeitsintegration ab 2013

Hintergründe für die Neuausrichtung ab 2013

Die konzeptionelle Neuausrichtung der Arbeitsintegration von Sozialhilfe empfangenden Personen erfolgte aufgrund von drei externen Faktoren: dem Wandel des Arbeitsmarktes und des damit einhergehenden Abbaus von Stellen für niedrig qualifizierte Personen, der steigenden Zahl Anmeldungen junger Erwachsener für Sozialhilfeleistungen sowie der Sanierung der Sozialwerke, insbesondere der IV und ALV, die zu einer Verlagerung von Kosten von den Sozialwerken in die Sozialhilfe führte. Ausgelöst wurde die Neuausrichtung durch die per 1. April 2011 in Kraft getretene IV. Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, welche beinhaltete, dass Sozialhilfe beziehende Personen nach Absolvierung eines einjährigen Beschäftigungsprogramms gegen Lohn keinen Anspruch mehr auf Leistungen der ALV haben (ALV-Taggeld und Massnahmen zur Arbeitsintegration). Damit fiel ein wesentliches Element der damaligen Arbeitsintegrationsstrategie der Sozialen Dienste Wil weg. Die Abschaffung dieses „Aufstiegs“ von der Sozialhilfe in die Arbeitslosenversicherung erforderte, dass die Stadt Wil die Arbeitsintegration ihrer Sozialhilfe empfangenden Personen stärker in die eigene Hand nahm.

Ferner resultierten aus einer externen Revision von Sozialhilfefällen im Jahr 2011 folgende Empfehlungen: Verfolgen eines konsequenten Integrationskonzepts ab Eintritt in die Sozialhilfe, einsetzen zusätzlicher Ressourcen

für eine engmaschige Begleitung junger Erwachsener, überprüfen des städtischen Angebots auf dem zweiten Arbeitsmarkt.

Ziele und Konzeption

Vor diesem Hintergrund wurden sieben Ziele für die Neuausrichtung der Arbeitsintegration ab 2013 formuliert:

- Beurteilung der Integrationsmöglichkeiten von Sozialhilfeklient/innen und Einfordern eines Tatbeweises für den Arbeitswillen bei Eintritt in die Sozialhilfe (Programm Passage);
- Konsequenzen bei Weigerung (Programm Passage);
- verstärkte Unterstützung der Sozialhilfeklient/innen bei der Arbeitsintegration;
- engmaschige und pädagogische Begleitung junger Erwachsener;
- Honorierung von kooperativem Verhalten und Sanktionierung von unkooperativem Verhalten;
- Erhöhung der Arbeitsmöglichkeiten auf dem 2. Arbeitsmarkt;
- mittelfristig: Senkung, jedenfalls aber Stabilisierung der Sozialhilfekosten.

Um diese Ziele zu erreichen und Synergien zu erhalten, sah die konzeptionelle Ausgestaltung der Neuausrichtung vor, sämtliche bisherigen und neuen Elemente der Arbeitsintegration unter einem Dach zusammenzufassen und eine Dienststelle Arbeitsintegration zu gründen. Als neue Elemente wurden das Programm Passage sowie das Coaching junge Erwachsene eingeführt. Bei den bestehenden Elementen Beschäftigung und Beratung Erwachsene wurde letztere leicht ausgebaut (ausführliche Informationen dazu finden sich im Bericht und Antrag vom 5. Oktober 2011 „Arbeitsintegration von Sozialhilfe empfangenden Personen“). Die Zusammenfassung aller Angebote unter einem Dach erfolgte auch, um eine gute Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und dem Gewerbe aufbauen zu können. Zur Unterstützung dieser Intention wurde einer Begleitgruppe Arbeitsintegration geschaffen.

Finanzierung

Die Finanzierung der Neuausrichtung der Arbeitsintegration von Sozialhilfe empfangenden Personen erforderte keine zusätzlichen Mittel und konnte saldoneutral im Umfang der 2011 bestehenden Kredite vorgenommen werden. Weil die Neukonzeption aber beinhaltete, dass sich die Stadt Wil in stärkerem Umfang selber um die Arbeitsintegration ihrer Sozialhilfeklientinnen und -klienten kümmert, erhöhte sich der Anteil der Fixkosten an den Gesamtkosten im Umfang von Fr. 390'000.–. Die höheren Fixkosten waren primär auf höhere Personalkosten zurückzuführen.

Aufbau Dienststelle Arbeitsintegration

Nach der Volksabstimmung wurde die Dienststelle Arbeitsintegration entsprechend der strategischen Neuausrichtung aufgebaut. Die Aufbauarbeiten waren umfangreich: Es mussten Räumlichkeiten für die Arbeitsintegration und geeignete Arbeitsaufträge gefunden, die Leitung Arbeitsintegration und anschliessend die neuen Mitarbeitenden rekrutiert, die Prozesse und Arbeitskonzepte erarbeitet sowie die Zusammenarbeit mit den Partnern der Arbeitsintegration aufgegleist werden.

Am 1. Dezember 2012 trat die Leiterin Arbeitsintegration ihre Stelle an. Mitte April 2013 konnte das durch die Ortsgemeinde Wil umgebaute Försterhaus bezogen werden. Im Mai 2013 begann der „Coach junge Erwachsene“ und im Juni 2013 wurde der erste Passage-Arbeitseinsatz durchgeführt. Seit November 2013 ist das Team der Arbeitsintegration komplett.

Die Dienststelle Arbeitsintegration bietet seit Sommer 2013 folgende Leistungen an:

- Arbeitseinsatz „Passage“ (einmonatiger Arbeitseinsatz vor Sozialhilfebezug);
- Coaching für junge Erwachsene;
- Beratung und Unterstützung für die Arbeitsintegration von Erwachsenen;
- Beratung und Unterstützung für die Arbeitsintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen (REPAS);
- Beschäftigung für Sozialhilfeklientinnen und -klienten ohne Arbeitsintegrationschancen.

3. Leistungserbringung Arbeitsintegration 2014 / 2015

Überblick über die Leistungserbringung der Arbeitsintegration

2014 und 2015 wurden ohne die Angebote für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene insgesamt 414 Fälle durch die Dienststelle Arbeitsintegration betreut. Die im Auftrag der Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) erbrachten REPAS-Leistungen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene bildeten grundsätzlich nicht Bestandteil der Neuausrichtung der Arbeitsintegration, weshalb sie nachstehend nicht aufgeführt sind. Die Verteilung der Fallzahlen nach den Aufgabenbereichen der Arbeitsintegration sieht wie folgt aus:

Aufgabenbereiche	Fallzahlen		
	2014	2015	2014 + 2015
Passage	55	66	121
Beratung Erwachsene	78	61	139
Coaching junge Erwachsene	56	54	110
Beschäftigungsprogramm	23	21	44
TOTAL	212	202	414

Arbeitseinsatz Passage + Wiederanmeldung in die Sozialhilfe

Nach dem Prinzip „zuerst Arbeit – dann Sozialhilfe“ werden seit Sommer 2013 sämtliche arbeitsfähige Personen, die sich zum Sozialhilfebezug anmelden, einem einmonatigen Arbeitseinsatz gegen Lohn, genannt „Passage“, zugewiesen, bevor sie in die reguläre Sozialhilfe aufgenommen werden. Verweigern sie den Arbeitseinsatz, haben sie für einen Monat keinen Anspruch auf Sozialhilfe. Melden Sie sich danach erneut für Sozialhilfeleistungen an, werden sie wieder dem Arbeitseinsatz Passage zugewiesen. Der Arbeitseinsatz Passage ermöglicht den betroffenen Personen, den Tatbeweis zu erbringen, dass sie arbeiten wollen. Sie erhalten während der „Passage“ Unterstützung bei der Stellensuche und in psychosozialen Belangen sowie nach Abschluss eine schriftliche Einschätzung ihrer Arbeitsmarktfähigkeit. Die Arbeiten im Passage umfassen insbesondere leichte Wald- und Gartenarbeiten sowie Reinigungs- und Gebäudeunterhaltsarbeiten. Die grosse Mehrheit der Teilnehmenden hat den Arbeitseinsatz Passage positiv aufgenommen. Es zeigte sich, dass die meisten froh sind, einer Arbeit nachgehen und etwas Sinnvolles tun zu können. Immer wieder ersuchen Teilnehmende des Passage darum, dass sie den Arbeitseinsatz verlängern können.

Passage – Fallzahlen	2014	2015	2014 + 2015
Total Neuansmeldungen zur Sozialhilfe (ohne Flüchtlinge)	163	182	345
Total Zuweisungen zu Passage	76	90	166
• davon wirtschaftliche Hilfe	55	64	119
• davon Flüchtlinge	21	26	47
Anteil Zuweisungen an Neuansmeldungen (ohne Flüchtlinge)	34%	38%	36%
Anzahl absolvierter Passage-Einsätze	55	66	121
Wiederansmeldungen nach Passage innerhalb 2 Monaten	41	44	85

Die Tabelle zeigt, dass gut 1/3 der Neuansmeldungen zur wirtschaftlichen Hilfe dem Passage zugewiesen wurden. Ebenso müssen Flüchtlinge das Passage absolvieren. Dies war bei der Konzeption nicht vorgesehen worden, weil die Flüchtlingsbetreuung erst 2010 den Gemeinden übertragen wurde und es damals viel weniger Flüchtlinge waren als heute. Zur Einschätzung ihrer Kompetenzen und ihrer Kenntnisse der Anforderungen des schweizerischen Arbeitsmarkts hat sich der Arbeitseinsatz Passage sehr bewährt.

Von den zugewiesenen Personen haben mit 121 Personen knapp 3/4 (73%) den Arbeitseinsatz vollständig bis zum Ende absolviert. Vorzeitige Beendigungen gab es insbesondere aufgrund von Stellenantritt oder Krankheit. Gänzlich verweigert wurde der Einsatz durch 4 Personen, was in drei Fällen zu einem Nichteintreten auf das Sozialhilfesuch während eines Monats und in einem Fall zur Kürzung der Sozialhilfeleistungen führte.

Im Durchschnitt der Jahre 2014 und 2015 absolvierten pro Jahr 60 Personen einen Passage-Einsatz, was 50% mehr ist, als vor der Einführung erwartet. Damals ging man von 40 Personen pro Jahr aus. Dies ist auf drei Gründe zurückzuführen: Prozentual werden aufgrund der sehr strikten Umsetzung mehr Neuansmeldungen dem Passage zugewiesen, als an andere Orten (1/3 anstelle von 1/4 der Neuansmeldungen), zusätzliche Zuweisung der Flüchtlinge zum Passage und Anstieg der Anmeldungen zum Sozialhilfebezug.

Aus der Tabelle geht ebenfalls hervor, dass knapp 1/3 der Personen, die den Passage-Einsatz absolvierten, sich nach dessen Abschluss innerhalb von zwei Monaten nicht wieder zum Sozialhilfebezug angemeldet haben. Es ist davon auszugehen, dass diese Personen eine Arbeitsstelle oder andere Einnahmequelle gefunden haben oder aus der Stadt weggezogen sind.

Coaching junge Erwachsene

Seit Mai 2013 begleitet der Coach junge Erwachsene Sozialhilfeempfangende zwischen 18 und 25 Jahren mit dem Ziel, ihnen einen Ausbildungs- oder einen Arbeitsplatz zu ermöglichen. Viele dieser jungen Erwachsenen haben keine geregelte Tagesstruktur, bringen einen schweren Rucksack mit und sind kaum zugänglich. Die Arbeit des Coachs junge Erwachsene beginnt damit, eine Beziehung und ein Arbeitsbündnis zu ihnen aufzubauen. Dies kann auch bedeuten, dass der Coach zu den jungen Menschen nach Hause geht, wenn sie nicht zu einem Termin oder zur Arbeit erscheinen. Im Rahmen des Coachings werden ein Integrationsplan erstellt, Qualifizierungsmaßnahmen und Arbeitseinsätze geplant und begleitet. Die ersten Erfahrungen zeigten, dass oft mehrere Anläufe notwendig sind und dass für junge Erwachsene mit einem Suchtmittelhintergrund und ohne Tagesstruktur keine geeigneten Integrationsprogramme vorhanden sind. In Zusammenarbeit mit dem Blauen Kreuz und der Suchtberatung Region Wil wurde daher 2014 ein Pilotprojekt entwickelt, das auf die spezifischen Anforderungen dieser Zielgruppe ausgerichtet ist. Dieses sieht einen straffen Rahmen für die Teilnehmenden vor und konzentriert sich prioritär auf den Aufbau und die Beibehaltung einer Tagesstruktur. Das Pilotprojekt verlief erfolgreicher als erwartet. Im ersten Pilotjahr fanden von den 11 Teilnehmenden zwei eine Anstellung im ersten Ar-

beitsmarkt, zwei begannen eine Lehre, zwei traten in eine fortführende Anschlusslösung über und drei Teilnehmende begaben sich in einem ersten Schritt in psychiatrische Behandlung. Das Pilotprojekt „JES“ ist heute ein reguläres Integrationsprogramm des Blauen Kreuzes, welches eng mit dem Coach junge Erwachsene zusammenarbeitet.

Durch den Coach junge Erwachsene wurden 2014 und 2015 insgesamt 110 Fälle unterstützt. Auffällig ist, dass davon 3/4 schweizerische Staatsbürger und 2/3 junge Männer sind. 47 junge Erwachsene schlossen 2014 und 2015 das Coaching ab, gut 50% davon durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Beginn einer Ausbildung (siehe nachstehende Tabelle).

Abschlussgründe Coaching Junge Erwachsene	2014		2015		2014 + 2015	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
Aufnahme einer Erwerbsarbeit (Voll- oder Teilzeit)	9	35%	7	33%	16	34%
Beginn einer Ausbildung	5	19%	3	14%	8	17%
Gesundheitliche, psychosoziale Gründe	4	15%	3	14%	7	15%
Andere Gründe	8	31%	8	38%	16	34%
TOTAL	26	100%	21	100%	47	100%

Beratung Erwachsene

Die Beratung Erwachsene unterstützt über 25-jährige Sozialhilfe empfangende Personen, dass sie (wieder) in der Arbeitswelt Fuss fassen können. Die Beratung beginnt mit einer Standortbestimmung, darauf basierend wird unter Berücksichtigung der Situation auf dem Arbeitsmarkt ein Integrationsplan erstellt, welcher je nach Bedarf Arbeitsintegrationsmassnahmen, wie Coaching, Kurse, Teilnahme an Arbeitsintegrationsprogrammen oder die Absolvierung eines Praktikums umfasst. Die Beratung Erwachsene befähigt die Klientinnen und Klienten zur Stellensuche und kann auch eine aktive Stellenvermittlung beinhalten. Sie endet in der Regel drei Monate nach Stellenantritt.

Im Rahmen der Neuausrichtung der Arbeitsintegration wurde die Beratung Erwachsene um 40 Stellenprozent auf 80 Stellenprozent erhöht, um eine intensivere Begleitung zu ermöglichen. Man ging damals von ca. 40 Beratungsfällen pro Jahr aus. Effektiv bearbeitete die Arbeitsintegration mit 69,5 Beratungsfällen (Durchschnitt 2014 / 2015) 70% mehr. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die Neuausrichtung der Arbeitsintegration vor der Fusion mit der Gemeinde Bronschhofen auf der Basis der Fallzahlen des Jahres 2010 konzipiert wurde. Damals lag die Gesamtzahl der geführten Fälle bei 465, also rund 100 Fälle tiefer als heute, wovon gut 50 Fälle von der Gemeinde Bronschhofen kamen.

Die Arbeitsintegration führte mit den ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen in den Jahren 2014 und 2015 mehr Beratungen Erwachsene durch als vorgesehen, aber es war ihr nicht möglich, die gesamte Nachfrage der Dienststelle Beratung und wirtschaftliche Hilfe zu decken. Es wurde daher eine Priorisierung eingeführt, welche die Personen bevorzugt, deren Chancen eine Stelle zu finden am höchsten sind. Folge davon war, dass für „erwachsene“ Sozialhilfebeziehende, die entfernter vom Arbeitsmarkt sind, kaum Arbeitsintegrationsberatung und -unterstützung angeboten werden kann und für diese Gruppe nicht mehr Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, als vor der Neuausrichtung. Die Dienststelle Beratung und wirtschaftliche Hilfe setzte sich dafür

ein, dass Arbeitsintegrationsunterstützung auch für Personen, die entfernter vom Arbeitsmarkt sind, angeboten wird, da sie fürchtete, dass diese Personen sonst in der Sozialhilfe „hängen bleiben“. Daher nimmt nun die Beratung Erwachsene der Arbeitsintegration auch immer wieder Klientinnen und Klienten dieser Gruppen in ihre Beratung auf. Die Arbeitsintegrationsunterstützung für diese Gruppen ist aber nochmals aufwändiger und zeitintensiver sowie mit einem grösseren Risiko des Scheiterns behaftet. Dennoch gelang es auch für einen Teil dieser Personen nach langen Jahren der Arbeitslosigkeit, eine Stelle zu finden und sie nachhaltig von der Sozialhilfe abzulösen.

Die Klientinnen und Klienten der Beratung Erwachsene sind in aller Regel trotz des Zwangskontextes dankbar für die Begleitung und froh, dass sie nicht alleine gelassen werden.

Insgesamt wurden durch die Beratung Erwachsene 2014 und 2015 139 Fälle betreut. 54 Personen schlossen in dieser Zeit die Beratung ab. Der häufigste Grund für den Abschluss bildete die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (46%), ebenfalls öfter erfolgte ein Abschluss aus gesundheitlichen Gründen (31%).

Beschäftigungsprogramm – Arbeitsplätze auf dem 2. Arbeitsmarkt

Das interne Beschäftigungsprogramm gibt Personen, die kaum eine Chance haben, eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden, die Möglichkeit einer sinnvollen Beschäftigung nachzugehen, eine Tagesstruktur zu erhalten und eine Gegenleistung zur Sozialhilfe zu erbringen. Das Angebot bestand schon vor der Neuausrichtung der Arbeitsintegration.

2014 und 2015 konnten 44 Personen am Beschäftigungsprogramm teilnehmen. Der Bedarf wäre höher, aber aufgrund der Kapazitäten des Beschäftigungsprogramms in räumlicher, personeller und ausrüstungstechnischer Hinsicht, kann nicht sämtlichen Personen der Zielgruppe eine Beschäftigung angeboten werden.

Im Beschäftigungsprogramm werden zum Teil die gleichen Arbeiten wie im Passage verrichtet. Zusätzlich übernimmt das Beschäftigungsprogramm Dienste für die Allgemeinheit, wie die Beseitigung von Littering. Dabei haben in den letzten zwei Jahren die Arbeiten für die Stadt zu Lasten der Aufträge für Private zugenommen. Beispielsweise übernimmt die Arbeitsintegration neu einen stadtinternen Postdienst und ist im Auftrag der Stadt für die Kulturplakatierung zuständig. Eine Spezialität des Beschäftigungsprogrammes sind zudem Umzüge für Personen mit psychischen Problemen oder Personen, die aus anderen Gründen in einer schwierigen Lebenssituation sind. Das Beschäftigungsprogramm übernimmt in solchen Fällen, wo nötig, auch die nicht erfolgten „Packarbeiten“. Private Zügfirmer können dies nicht leisten und lassen in solchen Situationen jeweils den Auftrag fallen.

Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Art der Einsätze und die geleisteten Arbeitsstunden des Beschäftigungsprogramms. Das Beschäftigungsprogramm weist 2015 etwas weniger Stunden aus, weil gewisse Aufgaben durch die Teilnehmenden des Passage erledigt wurden.

Auftrag	2014		2015		2014 + 2015	
	Stunden	Prozent	Stunden	Prozent	Stunden	Prozent
Stadt Wil						
Littering-Beseitigung	1'858	28%	1'555	27%	3'413	28%
Arbeitsintegration	1'147	18%	1'060	18%	2'207	18%
Weitere Dienstleistungen	2'324	35%	2'704	47%	5'027	41%
Andere Auftraggeber/innen						
Externe Dienstleistungen	1'219	19%	430	7%	1'649	13%
TOTAL	6'548	100%	5'785	100%	12'333	100%

Ferner werden Sozialhilfeklientinnen und -klienten zum Aufbau einer Arbeitsfähigkeit einem befristeten Einsatz in den Integrationsprogrammen des Blauen Kreuz zugewiesen. 2014 und 2015 nahmen rund 50 Personen an solchen Einsätzen teil. Eine Umwandlung in unbefristete Einsätze, wie ursprünglich vorgesehen, konnte aufgrund der Priorisierung der Budgetmittel zugunsten von Qualifizierungsmassnahmen für Personen, die näher am ersten Arbeitsmarkt sind und für junge Erwachsene nicht umgesetzt werden.

Begleitgruppe Arbeitsintegration – Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Gewerbe

Primär um eine gute Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Gewerbe aufzubauen, wurde für die Arbeitsintegration eine Begleitgruppe installiert. Es konnten dafür namhafte Vertreter von Wirtschaft und Gewerbe, den Service Clubs sowie weiteren Partnern gewonnen werden. Vorrangig setzte sich die Begleitgruppe mit dem Thema auseinander, wie Praktikumsplätze im ersten Arbeitsmarkt für Sozialhilfe beziehende Personen geschaffen werden können, aber auch Themen wie die Klärung, welche Aufträge die Arbeitsintegration ausüben kann, ohne dass eine unerwünschte Konkurrenzierung des Gewerbes eintritt, wurden bearbeitet. Die Arbeitgeber, die in der Begleitgruppe Einsitz haben, haben in ihren Betrieben Praktikumsplätze geschaffen und einzelne Sozialhilfeklientinnen und -klienten eingestellt. Ebenso haben städtische und stadtnahe Betriebe einzelnen Sozialhilfe empfangenden Personen eine Chance ermöglicht.

Der Aufbau der Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Gewerbe ist noch im Gange und braucht weit mehr Zeit und kontinuierliches Dranbleiben als erwartet. Es zeigte sich aber, dass es immer wieder Firmen gibt, die auch schwächeren Personen eine Chance geben und mittlerweile sich auch Firmen bei der Arbeitsintegration erkundigen, ob sie jemanden vermitteln könnten.

4. Evaluation Neuausrichtung Arbeitsintegration

Auftrag für Evaluation

Im Hinblick auf die Berichterstattung an das Parlament hat das Departement SJA in Absprache mit der Begleitgruppe Arbeitsintegration die Neuausrichtung der Arbeitsintegration auf Basis der ersten zwei vollständigen Geschäftsjahre der Dienststelle Arbeitsintegration extern evaluieren lassen. Die Auftragsvergabe ging an das Forschungs- und Beratungsunternehmen Econcept, welches auf Evaluationen und die Themenfelder Energie und Klima, Umwelt- und Ressourcenökonomie, Soziale Sicherheit, Public Management sowie Bildung spezialisiert ist.

Econcept wurde beauftragt zu prüfen, inwieweit die Zielsetzungen der Neuausrichtung der Arbeitsintegration (siehe Abschnitt 2.2) in den ersten zwei vollständigen Geschäftsjahren erreicht werden konnten, Schwachstellen

der Arbeitsintegration und ihrer Angebote aufzuzeigen sowie Bedingungen für ein optimaleres Funktionieren zu formulieren. Hierfür führte Econcept eine Analyse der statistischen Daten primär aus den Geschäftsberichten der Jahre 2014 und 2015 sowie Interviews mit involvierten Akteuren durch. Die Ergebnisse verglich Econcept mit Erkenntnissen aus Studien zu ähnlichen Arbeitsintegrationsmassnahmen und kam so zu ihren Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Zielerreichung

Zusammenfassend hält Econcept fest, dass die Arbeitsintegration entsprechend der geplanten Neuausrichtung aufgebaut wurde und einen positiven Beitrag an die berufliche Integration von Sozialhilfe empfangenden Personen leistet. Die Ziele der strategischen Neuausrichtung wurden gemäss Econcept mehrheitlich, aber nicht vollständig erreicht.

Vollständig erreicht:

- Neu bei der Sozialhilfe gemeldete, arbeitsfähige Personen wurden durchgängig dem Programm Passage zugewiesen und absolvierten den Einsatz im Vergleich mit gleichen Angeboten anderer Gemeinwesen zu einem hohen Anteil. Optimierungspotenzial haben die Sozialen Dienste noch dahingehend, dass sie die aus dem Einsatz resultierenden Erkenntnisse zur Arbeitsmarktfähigkeit noch besser nutzen können.
- Bei Verweigerung des Passage-Einsatzes und Verweigerung der Teilnahme an beruflichen Integrationsmassnahmen wurden in allen Fällen Konsequenzen ergriffen. Ebenso wird kooperatives Verhalten im Zusammenhang mit Integrationsmassnahmen konsequent honoriert.
- Als sehr erfolgreich wird die engmaschige und pädagogische Begleitung im Coaching junge Erwachsene beurteilt.

Teilweise erreicht:

- Die Arbeitsintegrationsunterstützung für Erwachsene wurde verstärkt in dem 70% mehr Personen in die Beratung Erwachsene aufgenommen wurden als geplant (Plan 40 pro Jahr, effektiv 69,5 im Durchschnitt 2014/2015). Aufgrund des erhöhten Mengengerüsts konnte aber die intensivere und beschleunigte Beratung nicht im vorgesehenen Masse realisiert werden. Hinsichtlich ihrer Vermittlungsquote wird der Beratung aber im Vergleich zu anderen Stellen ein gutes Zeugnis ausgestellt.

Nicht erreicht:

- Die Arbeitsmöglichkeiten im 2. Arbeitsmarkt konnten nicht erhöht werden. Dies aufgrund des ressourcenbedingt bewusst gesetzten Fokus auf Angebote und Sozialhilfebeziehende nahe am 1. Arbeitsmarkt. Econcept erachtet die Arbeitsmöglichkeiten im 2. Arbeitsmarkt als nicht ausreichend.
- Econcept hält fest, dass ohne Berücksichtigung des Sonderlastenausgleichs, welcher zu einer Senkung der Kosten der wirtschaftlichen Hilfe seit 2014 führte, der Netto-Aufwand in der Sozialhilfe angestiegen ist.

Einsparungen bei Sozialhilfekosten

Die Neuausrichtung der Arbeitsintegration führte gemäss Econcept zu direkt nachweisbaren Einsparungen bei den Kosten der wirtschaftlichen Hilfe sowie Einsparungen zu denen die Neuausrichtung jedenfalls anteilmässig beigetragen hat.

- Direkt nachweisbare Einsparungen aufgrund Neuausrichtung Arbeitsintegration durch Einstellung der Sozialhilfeleistungen bei Verweigerung Passage, Kürzungen bei Verweigerung der Teilnahme an Integrationsprogrammen und nicht erfolgter Wiederanmeldung zur Sozialhilfe nach Passage

<u>Total 2014/2015</u>	Fr. 157'000
2015	Fr. 97'794
2014	Fr. 58'921

- Einsparungen aus Ablösungen, Teilzeitanstellungen und Zwischenverdiensten zu denen die Neuausrichtung zumindest anteilmässig beigetragen hat*)

<u>Total 2014/2015</u>	Fr. 1'655'795
2015	Fr. 872'198
2014	Fr. 783'597

*) In welchem Umfang die Neuausrichtung der Arbeitsintegration zu diesen Einsparungen beigetragen hat, lässt sich gemäss Econcept nicht genau beziffern, weil Vergleichsdaten für die Zeit vor der Neuausrichtung fehlen und diese Entwicklung stark durch die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage beeinflusst wird.

Zusammenarbeit mit Gewerbe und Wirtschaft

Was die Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Gewerbe anbelangt, stellt Econcept fest, dass diese nur punktuell und vorwiegend mit den in der Begleitgruppe vertretenen Betrieben intensiviert werden konnte. Zusätzliche Arbeits- und Praktikumsplätze für Sozialhilfebeziehende resultierten angesichts einer generellen Zurückhaltung seitens der Unternehmen in tieferem Umfang als erwartet, insgesamt wurden 11 neue Praktikumsplätze geschaffen. Econcept ist der Auffassung, dass die Arbeitsintegration zusammen mit der Begleitgruppe das Mögliche für eine gute Zusammenarbeit mit Gewerbe und Wirtschaft macht und gibt daher was die Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Gewerbe anbelangt keine Empfehlung ab.

Empfehlungen Econcept

Aufgrund der knappen Ressourcen der Dienststelle Arbeitsintegration, welche insbesondere die Nachfrage in den Bereichen der Beratung Erwachsene und der Arbeitsmöglichkeiten auf dem 2. Arbeitsmarkt nicht decken können, empfiehlt Econcept nochmals eine konzeptionelle Schärfung vorzunehmen und präzise zu klären, welche Grundzielsetzung im Zentrum steht, welche Zielgruppen entsprechend prioritär behandelt werden und welche Priorität die einzelnen Angebote vor diesem Hintergrund besitzen. Dies um daraus die Prioritäten und den Handlungsbedarf für die noch nicht im erwünschten Sinne umgesetzten bzw. zurückgestellten Angebote zu erhalten.

5. Beurteilung Stadtrat

Allgemein und hinsichtlich der einzelnen Angebote

Die grundsätzliche Konzeption der Neuausrichtung der Arbeitsintegration ist richtig und wird durch die Evaluation bestätigt. Sehr erfreulich ist, dass bereits nach zwei Geschäftsjahren die Hälfte der Ziele der Neuausrichtung vollständig erreicht werden konnten. Erfreulich ist auch, dass dies bei in etwa gleichem Budget wie vor der Neuausrichtung der Arbeitsintegration und vor der Fusion mit der Gemeinde Bronschhofen möglich war.

Der Stadtrat erachtet die erfolgte Priorisierung bei der Beratung Erwachsene auf Personen, die nahe am Arbeitsmarkt sind, grundsätzlich als richtig, auch wenn sie dazu führte, dass für „erwachsene“ Sozialhilfebeziehende, die weiter weg sind vom Arbeitsmarkt, wenig Arbeitsintegrationsberatung und –unterstützung angeboten wur-

de. Erfreulicherweise erfährt diese Situation nun eine gewisse Entspannung, da das Amt für Wirtschaft seit 1. April 2016 die Beratungsleistungen der RAVs auch für Stellensuchende ohne Anspruch auf ALV-Taggelder anbietet, wenn diese arbeitsmarktfähig sind. Dies ermöglicht, dass neu die Sozialhilfebeziehenden, die sehr nahe am Arbeitsmarkt sind, die Beratung beim RAV beziehen können und sich die Beratung Erwachsene der Arbeitsintegration, auf die Integration der gemäss RAV nicht arbeitsmarktfähigen Personen konzentrieren kann. Damit können zukünftig mehr Sozialhilfeklientinnen und -klienten eine Arbeitsintegrationsunterstützung erhalten.

Der Stadtrat stellt fest, dass das Beschäftigungsprogramm der Arbeitsintegration gute Arbeit leistet und sich stadintern etabliert hat. Er erachtet es als sehr sinnvoll, dass die Arbeitsintegration Aufträge für die Stadt erledigt, da so preiswert Leistungen für die Stadt Wil erbracht werden können und die Sozialhilfeklientinnen und -klienten die Möglichkeit erhalten, eine Gegenleistung für die von der Stadt ausgerichteten Sozialhilfeleistungen zu erbringen.

Was die fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten im 2. Arbeitsmarkt anbelangt, ist auch aus Sicht des Stadtrats ein Ausbau angezeigt. Zurzeit ist die Arbeitsintegration daran, ein Teillohnkonzept für Sozialhilfebeziehende zu entwickeln. Dies mit dem Ziel, Stellen für nicht voll leistungsfähige Personen zu vermitteln. Zudem ist zur Diversifizierung der Arbeitsplätze im Passage und im Beschäftigungsprogramm das Departement Soziales, Jugend und Alter auf der Suche nach einem preisgünstigen „Werkstattraum“, damit ein breiter gefächertes Arbeitsangebot und auch Arbeitsmöglichkeit für Personen mit einer körperlichen Einschränkungen angeboten werden können. Es ist geplant diesen Leistungsausbau vorerst mit Zivildienstleistenden zu bewältigen. Diese Massnahmen sollten zu einigen Beschäftigungsmöglichkeiten mehr im 2. Arbeitsmarkt führen. Nach der Umsetzung gilt es zu sehen, inwieweit noch ein Bedarf besteht und wie dieser gedeckt werden könnte.

Hinsichtlich Entwicklung Sozialhilfekosten

Eines der Ziele der Neuausrichtung der Arbeitsintegration war die mittelfristige Senkung, jedenfalls aber Stabilisierung der Sozialhilfekosten. Die nachstehende Tabelle zeigt auf, wie sich die Kosten der gesetzlichen wirtschaftlichen Hilfe (Konto 5720) in den letzten Jahren entwickelt haben. Effektiv waren sie rückläufig, dies aber primär wegen des Sonderlastenausgleichs. Damit die Kosten verglichen werden können, müssen sämtliche Veränderungen, die 2014 das Konto 5720 betrafen neutralisiert werden. Neben dem Sonderlastenausgleich, der neu per 2014 eingeführt wurde, fiel per 2014 die innerkantonale Kostenersatzpflicht weg, was 2013 netto Fr. 50'000.– ausmachte. Zudem werden seit 2014 sämtliche Beiträge an die Fremdbetreuungskosten im Konto 54411 verbucht, was 2014 zu einem Minderertrag von Fr. 260'000.– im Konto wirtschaftliche Hilfe führte (siehe Begründung Rechnung 2014, S. 39). Dementsprechend gilt es, um eine Vergleichbarkeit der Beträge zu erhalten, nicht nur den Sonderlastenausgleich nicht zu berücksichtigen, sondern auch die gerundet Fr. 310'000.–, die in den Jahren 2012 und 2013 zusätzlich im Konto 5720 als Ertrag eingingen auszugleichen.

Unterstützungskosten in Fr.	2015	2014	2013	2012 (G)
Bruttoaufwand gemäss Rechnung	8'739'585	8'272'387	8'248'530	8'421'890
Nettoaufwand gemäss Rechnung	4'224'924	4'207'154	4'805'582	4'397'470
Zuzüglich Sonderlastenausgleich	1'067'500	977'200	-	-
Zuzüglich Fremdbetreuungskosten/Kostenersatzpflicht	-	-	310'000	310'000
Vergleichbarer Nettoaufwand	5'292'424	5'184'354	5'115'582	4'707'470
<i>Veränderung in % gegenüber Vorjahr</i>	<i>+2,0%</i>	<i>+1,3%</i>	<i>+8,6%</i>	<i>-</i>

Es fällt auf, dass der Anstieg der vergleichbaren Nettokosten primär zwischen 2012 und 2013 eintrat. Dieser Anstieg war damals nicht auf einen Anstieg der Bruttokosten und eine Fallzunahme zurückzuführen, sondern auf einen Wegfall an Eigenleistungen und Rückerstattungen der Sozialversicherungen für die Unterstützten. Der Wegfall der Eigenleistungen der Klientinnen und Klienten kann möglicherweise bis zu einem gewissen Grad damit zusammenhängen, dass die Arbeitsintegrationsunterstützung dazumal und in den Jahren zuvor nur in bescheidenem Ausmass erfolgte.

Per 2015 trat aufgrund der höheren Fallzahlen ein erheblicher Anstieg beim Bruttoaufwand ein, dieser konnte bis auf gerundet Fr. 100'000.– durch wesentlich höhere Eigenleistungen der Sozialhilfeempfänger/-innen selber (z.B. Lohnzahlungen) und Rückerstattungen (z.B. IV-Leistungen) für sie aufgefangen werden. Im Vergleich zum Vorjahr gingen höhere Lohnzahlungen an Sozialhilfeklientinnen und -klienten im Umfang von Fr. 100'000.– ein. Die höheren Rückerstattungen durch Sozialversicherungen im Jahr 2015 dürften teilweise darauf zurückzuführen sein, dass die Dienststelle Beratung und wirtschaftliche Hilfe, sich dank der Entlastung durch die Arbeitsintegration, verstärkt der Geltendmachung und Durchsetzung von Sozialversicherungsansprüchen widmen konnte.

Die Entwicklung der Sozialhilfekosten ist von verschiedensten Faktoren abhängig: Der Anzahl unterstützter Personen, der Leistungsfähigkeit der Personen selber, der Leistungen von Sozialversicherungen, der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage sowie der Höhe der kantonalen Beteiligungen. Mit der Arbeitsintegration kann nur auf einen Teil dieser Einflussfaktoren eingewirkt werden. Hinzu kommt, dass bei einer schlechten Wirtschaftslage wie 2015 es wesentlich schwieriger ist für Sozialhilfebeziehende Stellen zu finden. Umso erfreulicher ist es, dass 2015 mit Zwischenverdiensten doch einiges erreicht werden konnte.

Auch wenn das Ziel der Stabilisierung der vergleichbaren Sozialhilfekosten in den letzten zwei Jahren nicht erreicht wurde, so ist doch davon auszugehen, dass ohne die Arbeitsintegration die Nettokosten wesentlich höher ausgefallen wären. Einerseits sind da die von Econcept direkt auf die Neuausrichtung zurückgeführten Einsparungen von Fr. 157'000.– zu erwähnen und andererseits die Einsparungen, die aufgrund von Ablösungen, Teilzeitanstellungen und Zwischenverdiensten im Betrag von Fr. 1,66 Mio. (Fr. 780'000.– 2014, Fr. 870'000.– 2015) erzielt wurden.

Fazit

Der Stadtrat ist von der 2013 eingeschlagenen Strategie zur Arbeitsintegration von Sozialhilfe empfangenden überzeugt. Er stellt erfreut fest, dass die Angebote der Arbeitsintegration in zweifacher Hinsicht eine positive Wirkung entfalten, zum einen unterstützen sie die berufliche Integration der Sozialhilfe empfangenden Personen und zum anderen leisten sie einen positiven Beitrag an den städtischen Haushalt. Der eingeschlagene Weg ist daher der richtige und entsprechend den obigen Ausführungen und Empfehlungen aus der Evaluation weiter zu verfolgen.

Stadt Wil



Susanne Hartmann
Stadtpräsidentin



Christoph Sigris
Stadtschreiber