



Protokollauszug vom

24.06.2020

Departement Soziales / Bereich Soziale Dienste:

Reform der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV per 1. Januar 2021 (EL-Reform) / Kenntnisnahme Mehraufwand und notwendige Anpassungen des Stellenplans in der Hauptabteilung Sozialversicherungen

IDG-Status: öffentlich

SR.20.405-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Der mit der Umsetzung der EL-Reform einhergehende Mehraufwand gemäss Ziff. 2 Begründung wird zur Kenntnis genommen.
2. Das Überziehen des Stellenplans der Hauptabteilung Sozialversicherungen (PG 621, P3) im Jahr 2020 für die Umsetzung der EL-Reform um maximal 1.5 Stellen wird genehmigt. Das Departement Soziales wird beauftragt, nach Durchführung der zweiten Hochrechnung zu prüfen, ob für die PG 621 eine Gebundeneerklärung notwendig ist oder nicht.
3. Es wird zur Kenntnis genommen, dass das Departement Soziales für die Umsetzung der EL-Reform im Rahmen des Budgets 2021 3.7 Vollzeitstellen mehr beantragen wird.
4. Mitteilung (mit Begründung) an: Departement Soziales, Finanzen DSO, Personaldienst, Soziale Dienste, HA Sozialversicherungen, Abteilung Controlling und Fachinformatik; Departement Finanzen, Finanzamt; Departement Kulturelles und Dienste, Personalamt.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Begründung:

1. Grundzüge der EL-Reform

Bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV gemäss dem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR.831.30) handelt es sich um sozialversicherungsrechtliche Leistungen, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht. Sie dienen der Existenzsicherung von Personen, die eine AHV- oder eine IV-Rente beziehen und ihren Lebensunterhalt nicht mit eigenen Mitteln bestreiten können.

Die bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen werden im Kanton Zürich durch kantonale Leistungen gemäss Zusatzleistungsgesetz (ZLG, LS.831.3) und Zusatzleistungsverordnung (ZLV, LS.831.31) ergänzt, in Winterthur ausserdem durch Gemeindegzuschüsse auf der Basis der Verordnung über den Vollzug der Zusatzleistungen zur AHV/IV und die Gewährung von Gemeindegzuschüssen (8.3-1). Die drei Leistungsarten werden allgemein unter dem Begriff «Zusatzleistungen» zusammengefasst. Es handelt sich um Bedarfsleistungen: Übernommen wird die Differenz zwischen dem errechneten bzw. anerkannten Bedarf (Wohn- und Lebensunterhaltskosten, medizinische und pflegerische Versorgung) und den anrechenbaren Einnahmen (AHV/IV-Renten, Erwerbseinkommen, Vermögen usw.). Im Kanton Zürich ist die Durchführung der Zusatzleistungen Sache der Gemeinden. In Winterthur werden ist dafür die zu den Sozialen Diensten gehörende Hauptabteilung Sozialversicherungen zuständig.

Auf den 1. Januar 2021 tritt eine Revision des ELG in Kraft. Sie hat vor allem drei Ziele:

Erhalt des Leistungsniveaus, stärkere Berücksichtigung der Eigenmittel der Versicherten und Verringerung der Schwelleneffekte. Im Wesentlichen beinhaltet die Revision:

- eine Erhöhung der anerkannten Mietzinsmaxima, wobei zwischen drei Regionen (Grosszentren, Stadt und Land) unterschieden wird;
- eine Neuregelung der anerkannten Krankenkassenprämien, indem nicht mehr wie bisher Pauschalbeträge, sondern neu die effektiven Kosten bis zu einem Maximalbetrag angerechnet werden;
- die stärkere Berücksichtigung des Vermögens u.a. durch die Anrechnung von vor und während des EL-Bezugs übermässig ausgegebenem Vermögen, die Einführung von absoluten Vermögens-Eintrittsschwellen, die Senkung der Vermögensfreibeträge sowie die Einführung einer Rückerstattungspflicht für Erben unter Berücksichtigung eines Freibetrags von 40 000 Franken.
- die Anrechnung von 80 % des Einkommens des nicht berenteten Ehegatten (nach geltendem Recht werden lediglich 2/3 angerechnet)

Für Personen, die vor dem 1. Januar 2021 bereits EL bezogen haben, wird eine Übergangsfrist gelten: Wenn die Reform bei ihnen zu tieferen EL bzw. zu einem Verlust des Anspruchs führt, behalten sie während drei Jahren, d.h. bis Ende 2023, die bisherigen Ansprüche. Erst danach erfolgt die Anpassung an das neue Recht.

Auch wenn gewisse neue Regelungen mit Mehrausgaben verbunden sind (insbesondere die Erhöhung der Mietzinsmaxima), wird aufgrund der EL-Reform für 2030 landesweit insgesamt eine Senkung der EL-Ausgaben um 401 Mio. Franken erwartet.

2. EL-Reform und Mehraufwand bei der Fallbearbeitung

a) Allgemeines

Die Frist für die Umsetzung dieser Revision ist sehr knapp. Erschwerend kommt dazu, dass die durch die ELG-Reform notwendigen Anpassungen der kantonalen Verordnung zum ZLG noch nicht vorliegen, was mit Unsicherheiten in der Vorbereitung der Umsetzung einhergeht.

Die Umsetzung umfasst im Wesentlichen die folgenden Aspekte:

- Anpassung der Software durch den Lieferanten (die Stadt Winterthur bezieht die Software über das Amt für Zusatzleistungen der Stadt Zürich).
- Anpassungen der Prozesse und Arbeitsmittel in der Hauptabteilung
- Bestimmung des Mehrbedarfs an personellen Ressourcen und Rekrutierung der Mitarbeitenden
- Schulung der bestehenden und Einarbeitung der neuen Mitarbeitenden
- Information der Versicherten
- Erstellung der neuen Leistungsverfügungen für die EL-Bezügerinnen und EL-Bezüger auf den 30. November 2019.

Zusätzliche Personalressourcen aufgrund der EL-Reform erfordern insbesondere die neu eingeführte Rückerstattungspflicht von Bezügerinnen und Bezüger aus ihrem Erbe, die Anrechnung der effektiven Krankenversicherungsprämie anstelle der Anrechnung eines Pauschalbetrags sowie die neuen Regelungen bezüglich der Berücksichtigung sowohl des vergangenen (bei Neuansmeldungen) als auch des laufenden (bei laufenden Fällen) Vermögensverzehr.

Vor allem im Zusammenhang mit der verstärkten Berücksichtigung von der Vermögensentwicklung ist zudem mit einem stark erhöhten Kommunikationsaufwand gegenüber den Versicherten

zu rechnen. Es werden sowohl bei den Neuanmeldungen als auch bei laufenden Fällen mehr und ausführlichere persönliche Gespräche notwendig sein.

Bei der Schätzung des konkreten Mehraufwands wird auf folgende drei Prozesse fokussiert: Fallaufnahme (lit. b), laufende Fallführung (lit. c) und Fallabschluss (lit. d).

b) Mehraufwand bei Fallaufnahme

Da ein allfälliger übermässiger Vermögensverzehr bei der Anspruchsberechnung auch berücksichtigt wird, wenn er mehrere Jahre zurückliegt, muss die Vermögensentwicklung bei Neuanmeldungen neu auf mehrere Jahre rückwirkend analysiert werden. Ebenso fällt ein höherer Aufwand bei der Kontrolle der detaillierter ausfallenden Karenzfristen an.

Insbesondere bei Anmeldungen von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern, die oft zu über mehrere Jahre rückwirkenden Leistungen führen, muss ausserdem neu die effektive Krankenkassenprämie für alle Familienmitglieder des Haushaltes für jedes zurückliegende Leistungsjahr detailliert eruiert werden.

c) Mehraufwand bei laufender Fallführung

Die Beschränkung der anerkannten Kosten auf die effektive Krankenversicherungsprämie wird, trotz elektronischen Datenaustauschs, auch bei der laufenden Fallführung zu Mehraufwand führen. In der Mehrheit der Fälle fällt zumeist per Jahreswechsel ein Krankenkassenwechsel, eine Prämienveränderung oder eine Änderung des Versicherungsmodells an. Neu müssen diese Änderungen individuell geprüft und können nicht mehr automatisiert für das neue Jahr umgerechnet werden.

Die Reform sieht weitere gesetzliche Anpassungen vor, die bei gewissen Fallkonstellationen einen erhöhten Abklärungsaufwand mit sich bringen: Neu können die variierenden Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung angerechnet werden, die Krankenkassenprämie für Neugeborene muss bekannt sein und bei nur zeitweisem Aufenthalt in einem Heim muss die zeitliche Abgrenzung der Leistungsperioden differenzierter erfolgen. Des Weiteren müssen die in der neuen Gesetzgebung strengeren Regeln bezüglich des Aufenthalts in der Schweiz beachtet und kontrolliert werden: Neu entfällt die Bezugsberechtigung bereits, wenn sich die EL-Beziehende zusammengezählt mehr als drei Monate pro Jahr im Ausland aufhalten – auch dies ist bei entsprechenden Hinweisen zu kontrollieren.

Die Vermögensentwicklung muss im Rahmen der periodischen Überprüfungen laufend beobachtet und die Gründe für Vermögensreduktionen eruiert werden, um die Anspruchsberechnung nötigenfalls korrigieren zu können. Hier besteht ein gewisses Konfliktpotential mit den Versicherten, was mit einem erhöhten Erklärungs- und Kommunikationsbedarf einhergeht.

d) Mehraufwand bei Fallabschluss

Die neu eingeführte Rückerstattungspflicht von EL-Beziehenden mit einem Nachlass von über 40 000 Franken bringt administrativen Mehraufwand mit sich, unter anderem die Prüfung des Vermögensstands, die Bearbeitung von Nachmeldungen durch Erben, die Eruiierung von Erben, die Erstellung der Rückerstattungsverfügung und das Inkasso. Im Jahr 2019 waren rund 260 Todesfälle von EL-Beziehenden zu verzeichnen, davon 25 % mit Vermögen über 40 000 Franken.

3. Mehrbedarf an personellen Ressourcen

In der gesamten Schweiz wird von den Durchführungsstellen mit einem nennenswerten Mehrbedarf an personellen Ressourcen gerechnet, wobei die Schätzungen teilweise unterschiedlich ausfallen. Sie sind abhängig von der bisherigen Falllast, von der Organisationsgrösse und von weiteren Faktoren. Die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen nimmt einen personellen Mehrbedarf von 20 bis 25 % an, die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich geht von einem Mehrbedarf von 25 % aus.

Die folgende Berechnung für die Arbeitsschritte Fallaufnahme, Fallführung und Fallabschluss geht von den Kennzahlen 2019 (Anzahl Fallaufnahmen, Anzahl Fallabschlüsse und Anzahl Fälle) und einer Schätzung des im Zusammenhang mit der EL-Reform einhergehenden Mehraufwands aus (Tabelle 1). In einem zweiten Schritt wird die Anzahl der Fallaufnahmen, Fallabschlüsse und laufenden Fälle auf eine Vollzeitstelle heruntergerechnet (Tabelle 2).

Tabelle 1

Aufwand Tätigkeiten in Stunden		Status Quo		EL-Reform	
Tätigkeit	Anzahl (2019)	Stunden	Total	Stunden	Total
Fallaufnahme	751	4.0	3'004	6.5	4'882
Laufende Fallführung	4'954	5.5	27'247	6.3	31'210
Fallabschluss	685	1.5	1'028	2.5	1'713
Total Stunden			31'279		37'805
Veränderung			100%		121%

Insgesamt ist von einem Mehraufwand von 21 % auszugehen, was einer Stellenaufstockung um 3.7 Stellen entspricht. Dieser Mehrbedarf befindet sich im Rahmen der eingangs erwähnten Schätzungen der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen.

Tabelle 2

Kennzahlen 2019		Status Quo	EL-Reform
Mehrbedarf			21% bzw. 3.7 Stellen
Vollzeitstellen		17.7	21.4
	<i>Anzahl</i>	<i>Pro 100%-Stelle</i>	
Anzahl Fallaufnahmen (Jahr)	751	42.4	35.6
Anzahl Fallabschlüsse (Jahr)	685	38.7	32.5
Anzahl Fälle (Stichtag)	4954	279.9	234.8

Aufgrund des geschätzten Mehraufwands bei den Fallbearbeitungen können die Fallführenden nicht mehr die gleiche Anzahl von Fällen bearbeiten. Der Senkung der Falllast pro 100 Stellenprozent steht mit anderen Worten der mit der EL-Reform einhergehende Mehraufwand gegenüber. Mit der ab 2021 notwendigen Stellenaufstockung ist somit keine Senkung der in Winterthur vergleichsweise hohen Arbeitsbelastung der Fallführenden verbunden. Dies ist mit Blick auf den in diesem Bereich herrschenden ausgetrockneten Stellenmarkt problematisch und erschwert die Rekrutierung von Personen, welche bereits über einschlägige Berufserfahrungen verfügen.

4. Ressourcenbedarf 2020, allfällige Budgetüberschreitungen und Gebündenerklärung

Die EL-Reform tritt am 1. Januar 2021 in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt erfolgt die Beurteilung von EL-Gesuchen nach neuem Recht. Entsprechend müssen die neuen Regelungen im laufenden Jahr analysiert und geschult und die dazugehörigen Prozesse angepasst werden. Mit Blick auf

die Übergangsfrist müssen im 2020 sodann die Ansprüche aller EL-Bezügerinnen und EL-Bezüger bereits gestützt auf das neue Recht beurteilt und ihren gemäss geltendem Recht bestehenden Ansprüchen gegenübergestellt werden, so dass entschieden werden kann, welches Recht für sie zur Anwendung gelangt. Es handelt sich um rund 4'350 Überprüfungen und Entscheide sowie einen hohen Kommunikationsaufwand. Die «doppelte Berechnung» muss bis Ende November 2020 erfolgt sein, so dass die Zahlungen für 2021 rechtzeitig ausgelöst werden können.

Der Stellenaufbau hat aus den dargelegten Gründen bereits im Laufe der zweiten Hälfte 2020 zu erfolgen. Vorgesehen ist eine gestaffelte Rekrutierung im Verlauf des dritten Quartals. Für das Jahr 2020 ist durch den geplanten Stellenaufbau mit einem Mehraufwand von maximal 1.5 Vollzeitstellen gegenüber Budget zu rechnen.

Vor dem Einsetzen der Coronakrise war davon auszugehen, dass der mit dem Stellenaufbau verbundene Mehraufwand durch einen absehbaren Minderaufwand in einem anderen Produkt der gleichen Produktegruppe 621 Sozial- und Erwachsenenhilfe (Produkt 1 Sozialberatung) aufgrund der tieferen Fallzahlen kompensiert würde und deshalb keine Gebundenerklärung beantragt werden müsse. Davon ist wegen der Wirkung der Coronakrise auf die Sozialhilfezahlen heute nicht mehr auszugehen. Ob eine Gebundenerklärung für die Produktegruppe 621 notwendig ist oder nicht, wird erst im Rahmen der zweiten Hochrechnung im September 2020 definitiv abgeschätzt werden können. Das Departement Soziales ist deshalb zu beauftragen, gestützt auf die Ergebnisse der Hochrechnung einen entsprechenden Antrag einzureichen, sofern die Voraussetzungen für eine Gebundenerklärung erfüllt sind.