Stadtrat
Freiestrasse 6, Postfach
8952 Schlieren
Telefon 044 738 15 76
stadtkanzlei@schlieren.zh.ch

Stadt Schlieren

Protokollauszug
18. Sitzung vom 6. Oktober 2014

**285/2014 13.00.47 Postulat von Thomas Grädel betreffend "Schaffung einer Stelle eines Sozialdetektivs bei der Stadt Schlieren"
Bericht und Antrag auf Abschreibung**

A. Postulat

Am 16. Dezember 2013 ist folgende Motion von Thomas Grädel und 17 Mitunterzeichnenden eingegangen und am 7. April 2014 nach der Umwandlung in ein Postulat vom Gemeindeparlament an den Stadtrat überwiesen worden:

„Der Stadtrat wird gebeten zu prüfen, bei der Stadt Schlieren die Stelle eines Sozialdetektivs zu schaffen, welche ausschliesslich und gezielt dafür eingesetzt wird, den Missbrauch im Sozialbereich einzudämmen, so dass Gelder aus dem Bereich soziale Wohlfahrt nur noch an Personen ausbezahlt werden, die gemäss Gesetz auch anspruchsberechtigt sind."

Begründung

Bei der Vorlage 13/2013 (Fachstelle Check-in) wurde der JSVP/SVP bewusst, dass die Sozialabteilung personell nicht in der Lage ist, zu überprüfen, ob die Angaben ihrer Klienten für den Bezug der Sozialhilfe tatsächlich stimmen oder ein Missbrauch (Betrug, Schwarzarbeit) bzw. falsche Angaben vorliegen. Die Vorlage der Fachstelle Check-in deckte auf, dass innert rund vier Jahren lediglich in 9 Fällen die Sozialhilfe wegen eines solchen Vergehens eingestellt wurde. Die wenigen Fälle werden begründet, dass erst eine Überprüfung durch die externe Firma "SoWatch" eingeleitet wird, wenn der Verdacht so erhärtet ist, dass es mit grösster Wahrscheinlichkeit zu einer Verurteilung kommt. Diese Praxis schreckt nicht ab. Dies wird bereits in der Begründung zum Check-in klar, wird doch bereits in der erwähnten Vorlage erklärt, dass der Anteil an Abbrüchen vor oder während einer vermittelten Massnahme hoch ist. Die einzusetzende Stelle müsste beispielweise vor Ort (gegebenenfalls über eine längere Zeitperiode) die tatsächliche Wohnsituation und Lebensgewohnheiten überprüfen.

Bei der Anstellung ist zu erwägen, in welchem Pensum die Stelle zu besetzen ist und in welcher Abteilung sie angegliedert werden soll. Mit einem Einsatz unter 50% ist anfänglich jedoch nicht zu rechnen. Erfahrungen aus anderen Gemeinden zeigen, dass ein Sozialdetektiv kostenneutral bis gewinnbringend ist, da die Einsparungen den Aufwand überwiegen.

Die Unterzeichneten möchten mit dieser Massnahme die wirklich Bedürftigen vor einem negativen Cliché-Denken schützen. Zudem hätte dieses Vorgehen eine Signalwirkung."

B. Bericht an das Gemeindeparlament

Im Rahmen der Umsetzung des kantonalen Sozialhilfegesetzes spielt die Bekämpfung von Missbräuchen in der Sozialhilfe eine wichtige Rolle, weshalb die Sozialbehörde in Zusammenarbeit mit der Abteilung Soziales bereits seit der Revision des Sozialhilfegesetzes im Jahre 2005 verschiedene Massnahmen ergriffen hat. Zudem wurde die Anstellung eines Sozialinspektors bereits 2007/2008 intensiv diskutiert und abgeklärt und als Resultat eine Leistungsvereinbarung mit Sowatch abgeschlossen. Die Aufgaben und Funktionen eines Sozialdetektives werden seit 2008 von Sowatch wahrgenommen.

Das System der Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe kann und muss laufend optimiert, bzw. alternative Vorgehensweisen müssen evaluiert werden. Wie bereits in der Stellungnahme des Stadtrates bezüglich der Nichtentgegennahme der Motion Grädel am 27. Januar 2014 21/2014 ausgeführten und kommentierten Zahlen festgehalten, ist die Erfolgsquote der Missbrauchsbekämpfung in Schlieren vergleichsweise gut.

Das vorliegende Postulat bietet nun aber die Gelegenheit, entsprechende Überlegungen zur Verbesserung des Systems anzustellen.

B.1 Aktuelles System der Missbrauchsbekämpfung

Intakeverfahren:

Um bereits im Antragsverfahren für Sozialhilfe Missbräuche zu bekämpfen, wurde ein spezielles Intakeverfahren entwickelt. Jeder Antragsteller/jede Antragstellerin mit Anspruch auf Sozialhilfe hat bereits bei der Anmeldung ein Formular unterschreiben müssen, dass er/sie Kenntnis davon hat, dass die Behörde Detektive/Sowatch zur Überprüfung von gemachten Angaben und anderem beauftragen kann. Den Klienten wird dies auch mündlich erklärt. Sind bereits vor der Aufnahme in die Sozialhilfe Verdachtsmomente vorhanden, die aber nicht belegbar sind, wird seit geraumer Zeit auch Soziartes (eine neue Dienstleistung von Sowatch) erfolgreich eingesetzt. Dabei hat die Sozialberatung die Möglichkeit, einen angemeldeten Hausbesuch durchführen zu lassen, um die Wohnsituation genau abklären zu lassen.

Sind die Voraussetzungen für eine Aufnahme in die Sozialhilfe gegeben, wird die Situation an der wöchentlichen Intake-Sitzung durch den/die abklärende Sozialarbeiter/Sozialarbeiterin dargelegt und die Aufnahme durch die stellvertretende Behördensekretärin beschlossen. Gleichzeitig werden verschiedenartige Auflagen festgehalten. Diese Auflagen beziehen sich oft auf Vorkehrungen bezüglich Sozialhilfemissbrauch (Beschäftigung, Integrationsauflagen, weiterführende Unterlagen ohne direkten Zusammenhang zur Abklärung der Anspruchsberechtigung). Allenfalls wird auch beschlossen, sofort eine Anmeldung beim check-in vorzunehmen, um die Person innerhalb von drei Tagen in Arbeit zu bringen (Praxisassessment), um allenfalls vorhandener, aber (noch) nicht bewiesener Schwarzarbeit, vorzubeugen. Alleine durch das Praxisassessment kommt es zu durchschnittlich neun Einstellungen der Sozialhilfe pro Jahr.

Fallaufnahme / externe Fallkontrolle nach vier Monaten / Sowatch-Kontrollgespräche:

Innerhalb längstens drei Monate nach der Fallaufnahme ist eine Verfügung zu erlassen bzw. ein Beschluss der Behörde hat zu erfolgen. Dabei werden viele fallbezogene Auflagen erlassen.

Innerhalb von vier Monaten nach der Fallaufnahme wird jeder neue Fall der externen Fallkontrolle vorgelegt. Seit fünf Jahren besteht eine Vereinbarung mit einer externen, ausgewiesenen Fachperson, welche die Fallführung der Sozialberatung bezüglich Fragen der Sozialversicherungen (Subsidiarität) und auch hinsichtlich von möglichen Verdachtsmomenten überprüft. Anhand einer ausführlichen Checkliste wird ein Kurzbericht zu Handen der Leiterin der Sozialberatung erstellt. Innerhalb einer definierten Frist müssen die entsprechenden Abklärungen, falls Hinweise vorliegen, durch die Sozialberatung vorgenommen und darüber Bericht erstattet werden.

Weiter führt die Leiterin der Sozialberatung mit jedem/jeder Sozialberater/Sozialberaterin quartalsweise Fallbesprechungen durch, welche die laufenden Fälle bezüglich einer Checkliste auf Verdachtsmomente hin überprüft. Auffälligkeiten werden schriftlich festgehalten und die entsprechenden vertieften Abklärungen beschlossen. Aufträge an Sowatch werden meist durch diese Fallbesprechungen ausgelöst, nachdem eine Anhörung (Gewährung des rechtlichen Gehörs nach Verwaltungsrecht) stattgefunden hat.

Detektive werden immer erst bei Vorliegen von konkreten Verdachtsmomenten via Sowatch tätig. Mit einem klaren Auftrag, wie z.B. Überprüfung nicht deklariertem Autobesitz, nicht deklariertes Einkommen, Haushaltsgrösse etc., kann effizient vorgegangen werden.

B.2 Erfolgsfaktoren

Verdeckt durchgeführte Ermittlungen (z.B. durch einen Detektiv) bedürfen in der Verwaltung immer eines rechtsstaatlichen Vorgehens (Verwaltungsrecht). Zentral ist deshalb, dass ein irgendwie gearteter Anfangsverdacht vorhanden ist. Darauf ist also das Hauptaugenmerk zu richten.

Jeder aufgedeckte Fall von Sozialhilfemissbrauch nach § 48 des Sozialhilfegesetzes des Kantons Zürich ist individuell gelagert und hat seine eigene Geschichte der Aufdeckung. Es lassen sich aber Erfolgsfaktoren herauslesen, die eine schnelle Aufdeckung befördern, bzw. dafür hauptverantwortlich sind.

Da die meisten der aufgedeckten Missbräuche aus einem Verdacht oder einem Anstoss aus der Sozialberatung stammen, ist es sinnvoll, die Möglichkeiten innerhalb der Sozialberatung auszuloten, Verdachtsmomente herauszuarbeiten und ihnen nachzugehen.

Die restlichen aufgedeckten Missbräuche wurden durch Meldungen von Strafuntersuchungsbehörden, Sozialversicherungen, Verwandten, Arbeitgebern, Vermietern oder sonstwie Beteiligten ausgelöst. Auf Grund der Schweigepflicht, des Amtsgeheimnisses und des Verwaltungsrechtes ist es hier für die Sozialabteilung (und auch für einen beauftragten Detektiv) nicht möglich, präventiv, ohne individuellen, konkreten Ausgangsverdacht vermehrt und intensiver tätig zu werden. So ist es nicht möglich, ohne Einwilligung der Klienten Hausbesuche zu machen oder gar ohne Anfangsverdacht im weiteren Umfeld der Klienten nachzuforschen und allenfalls Preis zu geben, dass eine Sozialhilfeunterstützung vorliegt.

Auf Grund der Auswertung der erfolgreichen Abklärungen können folgende Erfolgsfaktoren genannt werden:

- Erfahrung der Sozialarbeitenden / Sozialberater
  Je länger ein/eine Mitarbeiter/Mitarbeiterin der Sozialberatung in diesem Bereich arbeitet, desto mehr Verdachtsmomente werden erkannt. Sozialhilfe ist in ihren Rechtsgebieten und in der Beratung selber eine sehr komplexe und belastende Aufgabe. Erst wenn eine gewisse Sicherheit in den Prozessen der Sozialhilfe erlangt wurde und die Fallerfahrung genug gross ist, steigt die Fähigkeit, entsprechende Anzeichen zu erkennen.

- Genügend Zeit für Abklärungen
  Bis zu einem gewissen Grad ist es selbstverständlich, dass bei geringerer Fallbelastung auch mehr Zeit bleibt, um Verdachtsmomenten nachzugehen. Leider ist es zusätzlich so, dass derjenige Sozialarbeiter, welcher viele Verdachtsmomente erkennt, auch mehr Arbeit hat, da Anhörungen und vertiefte Abklärungen zur Zeit direkt durch ihn selber in Zusammenarbeit mit der Leitung zu erledigen sind.

- Fachliche Leitung mit genügend Zeit
  Von grosser Bedeutung ist die Qualität der fachlichen Leitung der Sozialberatung und die Intensität, mit welcher den Fragen rund um das Thema Missbrauch nachgegangen werden kann. Neben der Entwicklung von Hilfsmitteln und Standards im Thema Missbrauch ist die persönliche Anleitung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zentral. Als sehr wirksam haben sich die regelmässigen Fallbesprechungen zwischen der Leitung und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Sozialberatung erwiesen. Dabei werden verbindliche Abmachungen in Verdachtssituationen getroffen und die Durchführung der Massnahmen wird überwacht. Dies ist aber für die Leitung sowie die Sozialarbeitenden sehr zeitintensiv.

- Trennung zwischen Abklärungen bezüglich Anspruchsberechtigung und Abklärung über Verdachtsmomente
  Sind vertiefte Abklärungen vorgesehen und abgemacht, ist es ratsam, dass diese weitergehenden Abklärungen durch eine dritte Person vorgenommen werden. Dies ist zur Zeit nur dort möglich, wo ein Auftrag im Rahmen des Intakeverfahrens an Soziartes formuliert wird. Es hat sich gezeigt, dass diese zusätzliche Person, ohne dass es bereits zu verwaltungsrechtlich relevanten Abklärungen (Anhörung und Überwachung/Detektivarbeit) kommt, selber zusätzliche Ideen

und Vorgehensvorschläge entwickelt, die zielführend sein können oder bewirken, dass nicht zu viele Ressourcen verbraucht werden.

- Trennung zwischen Fallführung und dem verwaltungsrechtlichen Prozess in Verdachtsfällen
  Im Vergleich mit Sozialberatungsstellen in Gemeinden, welche keine grössere professionelle Sozialberatungsstelle haben, bzw. die Behördensekretariatsfunktion sehr nahe bei der Sozialberatung angesiedelt ist, schneidet das abgetrennte Verfahren bezüglich Missbrauch sehr gut ab. Es werden mehr Aufträge an Sowatch, bzw. einen Detektiv generiert. Dies hat damit zu tun, dass die Mitarbeiter der Sozialberatung, welche den Klienten begleiten, von den ab der ersten Anhörung notwendigen Schritten entlastet sind und in der Beratung „unbelastet" weiterarbeiten können.

Auf dem Hintergrund dieser Erfolgsfaktoren können nun die verschiedenen alternativen Vorgehensweisen und Systemveränderungen oder –Erweiterungen beurteilt werden.

B.3 Alternative und optimierte Systeme der Missbrauchsbekämpfung

1. Anstellung eines Sozialdetektives in der Sozialabteilung

In der bisherigen Diskussion um diese Lösung hat sich gezeigt, dass es ermittlungstaktisch unklug wäre, eine festangestellte Person in der Stadt zu beschäftigen. Obwohl die Stadt Schlieren stark städtischen Charakter aufweist, ist sie zu klein, als dass diese Person nicht innerhalb kurzer Zeit bekannt sein würde, vor allem gerade in bestimmten Kreisen. Städte in vergleichbarer Grösse sind meist recht schnell von dieser Lösung weg gekommen (z.B. Emmenbrücke).

2. Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden mit eigenem Sozialdetektiv

Potentielle Partner mit eigenem Detektiv im Umfeld von Schlieren gibt es nicht. Die Stadt Zürich ist seit 2013 nicht mehr bereit, Leistungsvereinbarungen in diesem Bereich einzugehen. Diese Lösung muss allenfalls neu beurteilt werden, sollte sich das ändern.

3. Direkte Zusammenarbeit der Sozialabteilung mit einem/mehreren Detektivbüros

Sowatch arbeitet mit verschiedenen Detektivbüros zusammen. Die Mitarbeiter von Sowatch nehmen die Anmeldungen entgegen und beauftragen, je nach Fallsituation, ein bestimmtes Detektivbüro. In der Zusammenarbeit mit Sowatch, das mit mehr als 40 Gemeinden in der Deutschschweiz eine Leistungsvereinbarung hat, zeigte sich, dass dieser grosse Erfahrungshintergrund mit sich bringt, dass Aufträge kritisch und vor allem auch kreativ hinterfragt werden. Dies führt dazu, dass hin und wieder Aufträge in Absprache mit der Sozialabteilung umdefiniert, durch Abklärungsschritte ergänzt und bei sehr geringer Aussicht auf Erfolg, nicht oder nicht alleine durch Detektive umgesetzt werden. Ohne diesen Filter, wenn also die Sozialabteilung Detektivbüros direkt beauftragen würde, wäre die Gefahr sicher vorhanden, dass auch in Situationen, in denen kaum Aussicht auf Erfolg durch die klassische verdeckte Ermittlung gegeben ist, diese durchgeführt wird und Kosten entstehen, die nicht notwendig wären. Sowatch, das kein eigenes Detektivbüro betreibt, verdient weniger an der verdeckten Ermittlung als am Know-How bezüglich Sozialhilfemissbrauchs.

4. Stellenaufstockung in der Sozialberatung

Auf Grund der Erfolgsfaktoren ist es klar, dass die Belastung der Sozialarbeitenden in der Sozialhilfe nicht zu gross sein darf. Es ist aber nicht so, dass automatisch mehr Sozialhilfemissbräuche aufgedeckt werden bei geringerer Belastung. Es bedarf daneben eben auch einer Leitung, welche Zeit dafür hat, entsprechende Kontrollsysteme zu entwickeln und durchzuführen. Hier mangelt es zur Zeit an einer Stellvertretung der Bereichsleiterin Sozialberatung. Der wichtigste Punkt hier ist aber, dass die Sozialarbeitenden, welche Verdachtsmomente äussern, kurzfristig beachtliche zusätzliche Arbeit durch Anhörungen, vertiefte, manchmal sehr spezielle, Abklärungen bekommen, gewissermassen für ihre gute Arbeit „bestraft" werden. Hier liegt grosses Potential (Vergl. Ziff.6).

5. Ausbau der Abklärungstätigkeit im Rahmen der Fallaufnahme (Intake): Aufstockung Intake-Team

Die Sozialberatung ist zur Zeit so organisiert, dass in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat der Sozialberatung, welche Anlaufstelle ist und bestimmte Vorabklärungen vornimmt, zwei Sozialarbeiter für die Abklärung neuer Fälle zuständig sind. Ihnen kommt eine wichtige Rolle auch in der Missbrauchsbekämpfung zu, indem sie bestimmte Fragestellungen bereits zu Beginn aufwerfen und allenfalls klären können. Im Schnitt kommt es zur Zeit zu rund 340 Neuanmeldungen pro Jahr, wovon dann rund 60% in die Sozialhilfe aufgenommen werden müssen. Die Mitarbeiter im Intake haben momentan im Durchschnitt nur rund 2 ½ Stunden pro Fall für Gespräche, Administration und Abklärungen zur Verfügung. Diese Ressourcen sind knapp bemessen. In diesem Punkt zu investieren würde nicht die Zahl der Strafanzeigen erhöhen, sondern präventiv wirken.

6. Ausbau und Neugliederung der Abklärungstätigkeit im Rahmen der Fallaufnahme (Intake) und Fallführung: Externe vertiefte Abklärungen (offene Ermittlungen)

Im Zeitpunkt, in dem ein Verdachtsmoment entsteht, müsste es auf einfachem Weg möglich sein, dass die/der Fall führende Mitarbeiterin/Mitarbeiter der Sozialberatung den Verdacht äussert und die vertieften Abklärungen wie auch die verfahrensnotwendigen Schritte (Anhörung) delegiert. Das würde verhindern, dass jene, welche auf Grund ihrer Erfahrung besser Missbrauchspotential erkennen, die zeitlichen Konsequenzen dafür tragen müssen.

Es ist wichtig, dass zwischen der Funktion „Sozialdetektiv" und „Sozialinspektor" unterschieden wird. Ein Sozialdetektiv übernimmt ausschliesslich verdeckte Ermittlungen vor Ort, um z.B. Schwarzarbeit nachweisen zu können. Ein Sozialinspektorat hingegen klärt allenfalls noch diffuse Verdachtsmomente breit und tief ab mit z.B. Internetrecherchen, Abklärungen bei Ämtern, Firmen und unterschiedlichsten Institutionen und bereitet einen allenfalls notwendigen Detektiveinsatz vor (offene Ermittlungen).

Auf Grund der Erfolgsfaktoren ist diese Variante in verschiedenster Hinsicht erfolgsversprechend:

- Diffuse Verdachtsmomente würden durch eine auf Schlieremer Verhältnisse angepasste Funktion „Sozialinspektorat" schneller/früher geäussert.
- Durch die Spezialisierung mit einer abklärenden Stelle „Sozialinspektorat" würde das Knowhow stetig wachsen und könnte zur Fortbildung des Personals verwendet werden.
- Die Anhörungen würden nicht mehr durch alle Sozialarbeitenden durchgeführt, sondern von jemandem, welcher hauptsächlich in diesem Bereich arbeitet und somit vermehrt taktisches Wissen (Befragungstechnik u.a.) entwickeln würde.
- Die Schnittstelle zu Sowatch (Auftrag zur Überwachung oder ähnlichem, verdeckte Ermittlungen) würde intensiver gehandhabt und besser kontrolliert.
- Nachteil: Durch diese Spezialisierung würde eine neue Schnittstelle entstehen und dazu führen, dass bei der Übergabe an diese Stelle ein Mehraufwand entstehen würde.
- Diese Stelle könnte intern geführt werden, aber auch extern durch eine Leistungsvereinbarung, analog der vier-Monats-Fallkontrolle. Für einen zeitlich beschränkten Versuch wäre eine externe Lösung zu bevorzugen.

C. Schlussfolgerungen und Ausblick

Wie sich die Zahlen bezüglich der Aufdeckung von Sozialhilfemissbrauch durch Veränderungen im bestehenden System (beispielsweise Funktion Sozialinspektorat) oder neue Massnahmen verändern würden, kann nur spekuliert werden, zumal ja völlig unklar ist, wie hoch die Zahl der nicht aufgedeckten Fälle tatsächlich ist. Es ist aber davon auszugehen, dass auch hier gilt, dass eine Verdoppelung des Aufwandes sicher nicht eine Verdoppelung der Aufdeckungsquote zur Folge haben könnte, sondern dass es immer mehr Aufwand benötigt, um ein wenig mehr Erfolg zu haben. Dies könnte aber mit einem befristeten Versuch abgeklärt werden.

Dabei sind zwei Varianten wohl am besten geeignet, weitere Entscheidungsgrundlagen zu bekommen, wobei ohne weiteres eine Kombination dieser Varianten denkbar ist:

Einerseits müssten die an der „Front" tätigen Sozialarbeitenden von den meist aufwändigen zusätzlichen Abklärungsarbeiten und verwaltungsrechtlichen Schritten (Funktion „Sozialinspektor", offene Abklärungen) vor einem Einsatz von Sowatch (Funktion „Sozialdetektiv", verdeckte Ermittlungen) entlastet werden. Andererseits müssen die im Aufnahmeverfahren (Intake) tätigen Sozialarbeitenden bereits ein einfach einzusetzendes Hilfsmittel zur Hand haben, um in bestimmten komplexen, unklaren Fallsituationen kurzfristig mehr Ressourcen zur Verfügung haben. Beide Anliegen könnten durch eine Massnahme abgedeckt werden: Mit einer externen Fallüberprüfung / Fallabklärung (Sozialinspektorat), die auf Auftrag der Leiterin Sozialberatung schnell und unbürokratisch vorgehen könnte, um den allenfalls notwendigen Einsatz von Detektiven von Sowatch vorzubereiten. Entsprechende konzeptionelle Überlegungen und Arbeiten werden von der Sozialabteilung an die Hand genommen.

Durch eine Neugliederung und einen gezielten Ausbau des Systems der Missbrauchsbekämpfung kann die vom Postulat beabsichtigte Verstärkung der Signalwirkung sicherlich erreicht werden.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Dem Gemeindeparlament wird beantragt zu beschliessen:

   Das Postulat von Thomas Grädel und 17 Mitunterzeichnenden betreffend „Schaffung einer Stelle eines Sozialdetektivs bei der Stadt Schlieren" wird im Sinne von Art. 79 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Gemeindeparlamentes als erledigt abgeschrieben.

2. Die Abteilung Soziales wird beauftragt, ein Konzept für eine erweiterte Fallabklärung (Sozialinspektorat) vorzubereiten und den zuständigen Stellen zu unterbreiten.

3. Mitteilung an
   - Postulant
   - Gemeindeparlament
   - Abteilungsleiter Soziales
   - Archiv

Status: öffentlich

STADTRAT SCHLIEREN

Toni Brühlmann	Ingrid Hieronymi
Stadtpräsident	Stadtschreiberin