

Wirtschaftliche Sozialhilfe: Einsetzung eines Sozialinspektorats auf Mandatsbasis; Verpflichtungskredit

Bericht und Antrag des Stadtrats vom 9. Juni 2009

Das Wichtigste im Überblick

Am 29. Januar 2008 reichte die SVP-Fraktion des Grossen Gemeinderates eine Motion zur Einsetzung eines Sozialinspektors ein. Mit der Motion wurde der Stadtrat aufgefordert, die Stelle eines „Sozialdetektives“ zu schaffen, um Missbräuchen in der Sozialhilfe einen Riegel zu schieben.

Gestützt auf den Bericht und Antrag des Stadtrates von 24. Juni 2008, GGR-Vorlage Nr. 1983, behandelte der Grosse Gemeinderat das Geschäft an seiner Sitzung vom 9. September 2008. Der Stadtrat hatte beantragt, die Motion betreffend Einsetzung eines Sozialinspektors nicht erheblich zu erklären. Der GGR folgte dem Antrag des Stadtrates nicht und erklärte die Motion der SVP-Fraktion betreffend Einsetzung eines Sozialinspektors als erheblich.

Der Stadtrat hat sich eingehend mit der Frage der Einsetzung eines Sozialinspektors befasst. Aufgrund der Anzahl von möglichen Missbrauchsfällen und der anfallenden Kosten ist er der Meinung, dass sich eine Festanstellung einer Sozialinspektorin oder eines Sozialinspektors nicht rechtfertigt. Er erachtet eine Auftragserteilung auf Mandatsbasis als die bessere Lösung. Es wurden verschiedene Möglichkeiten geprüft wie die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder punktueller Einsatz von Detektivbüros. Als sinnvollste Lösung drängt sich die Zusammenarbeit mit einer spezialisierten Firma auf. Es gibt verschiedene Anbieterinnen und Anbieter auf diesem Gebiet. Ein sehr geeignetes Dienstleistungspaket bietet die Firma SoWatch in Aarau an. Verschiedene Gemeinden und Städte arbeiten beim Aufdecken von Sozialhilfemissbrauch mit der Firma SoWatch zusammen (Städte: Schlieren, Dietikon, Spreitenbach; Gemeinden: Aarburg, Thalwil, Dürnten, Volketswil, Oftringen, Lindau ZH, Affoltern am Albis, Wangen-Brüttisellen, Lengnau BE). Der Stadtrat beantragt deshalb dem Grossen Gemeinderat zur Missbrauchsbekämpfung bei der Sozialhilfe auf Mandatsbasis einen wiederkehrenden Kredit von max. CHF 60'000 pro Jahr.

Ergänzend zu den internen Kontrollen des Sozialamtes soll der Controller die Dossiers stichprobenweise auf mögliche Missbräuche überprüfen.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit ein Kreditbegehren zur Einsetzung einer Sozialinspektorin bzw. eines Sozialinspektors auf Mandatsbasis. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt.

1. Ausgangslage
2. Massnahmen auf kantonaler und kommunaler Ebene
3. Sozialarbeit versus Sozialinspektion
4. Sozialinspektion auf Basis Festanstellung
5. Sozialinspektion auf Mandatsbasis
6. Zusätzliche Kontrollen von Dossiers der Sozialhilfe
7. Zusammenfassung
8. Antrag

1. Ausgangslage

Am 29. Januar 2008 reichte die SVP-Fraktion des Grossen Gemeinderates eine Motion zur Einsetzung eines Sozialinspektors ein. Mit der Motion wurde der Stadtrat aufgefordert, die Stelle eines „Sozialdetektives“ zu schaffen, um Missbräuche in der Sozialhilfe einen Riegel zu schieben.

Gestützt auf den Bericht und Antrag des Stadtrates von 24. Juni 2008, GGR-Vorlage Nr. 1983, behandelte der Grosse Gemeinderat das Geschäft an seiner Sitzung vom 9. September 2008. Der Stadtrat hatte beantragt, die Motion betreffend Einsetzung eines Sozialinspektors nicht erheblich zu erklären. Der GGR folgte dem Antrag des Stadtrates nicht und erklärte die Motion der SVP-Fraktion betreffend Einsetzung eines Sozialinspektors als erheblich.

Anlässlich der Debatte im Grossen Gemeinderat wurde der Stadtrat beauftragt, sich zur Frage der Anstellung eine Meinung zu bilden und dem GGR einen Vorschlag zu unterbreiten.

Aufgrund dieser Ausgangslage hat sich der Stadtrat über verschiedene Modelle von Sozialinspektorinnen bzw. -inspektoren orientieren lassen und schlägt dem GGR vor, einer spezialisierten Firma definierte Aufträge auf Mandatsbasis zu erteilen.

Die Aufgaben eines Sozialinspektorats und die Überprüfung der Dossiers betreffend Verdachtsmomente auf Sozialhilfemissbrauch und Einhaltung der finanziellen Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) erfordern unterschiedliche fachliche Kenntnisse. In der Beantwortung zur Motion der SVP-Fraktion zur Einsetzung des Sozialinspektors (Vorlage-Nr. 1983) und bei der Beantwortung des Postulates von Martina Arnold und Isabella Reinhart (Vorlage-Nr. 1903) orientierte der Stadtrat über das Controlling des Sozialamtes.

In der Debatte zum Thema Sozialinspektorat wurde auch gefragt, ob das interne Kontroll- und Sanktionssystem des Sozialamtes genügend sei. Der Stadtrat ist der Meinung, dass das interne Kontroll- und Sanktionssystem des Sozialamtes einen

sehr hohen Standard aufweist. Dies bestätigte auch die externe Revisionsstelle, die KPMG AG, anlässlich der Rechnungsrevision 2008. Die KPMG AG führte im März 2009 beim Sozialamt eine Schwerpunktprüfung durch. Der Stadtrat wird dennoch ergänzend zu den internen Kontrollen des Sozialamtes, den Controller der Stadt Zug beauftragen, die Sozialhilfedossiers stichprobenweise auf mögliche Missbräuche zu überprüfen.

2. Massnahmen auf kantonaler und kommunaler Ebene

Die SVP-Fraktion des Kantonsrates reichte am 31. Januar 2008 eine Motion betreffend Einführung von Sozialinspektoren ein (Vorlage Nr. 1635.1). In ihrer Motion forderte die SVP-Fraktion eine Änderung des Sozialhilfegesetzes: Die Gemeinden sollen verpflichtet werden, bei Verdacht auf missbräuchlichen Bezug von Sozialleistungen ohne Information der verdächtigen Personen, Nachforschungen und Überwachung vorzunehmen und Missbräuche zu bekämpfen. Diese Nachforschungen und Überwachungen seien von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Gemeinde (so genannten Sozialinspektorinnen und -inspektoren) vorzunehmen, die nicht beim Sozialdienst angestellt wären. Der Regierungsrat hat die Motion schriftlich beantwortet (Vorlage 1635.2). Der Regierungsrat schreibt dazu Folgendes: „Eine systematische Missbrauchsbe­kämpfung liegt im Interesse der gesamten Bevölkerung, einschliesslich der Sozialhilfebeziehenden selber. Dabei ist aber - wie in anderen Bereichen auch - mit Augenmass vorzugehen. Die Massnahmen, die eingesetzt werden, müssen zweckmässig und verhältnismässig sein. Die Bestimmung des Datenschutzes sind zu beachten. Die von der SVP-Fraktion geforderte Gesetzesänderung, insbesondere die Verpflichtung der Gemeinden zum Einsatz von Sozialinspektorinnen und -inspektoren, erachtet der Regierungsrat als nicht verhältnismässig. Dies entspricht auch der Auffassung der kantonalen Sozialkommission.“ Der Beantwortung zur Motion ist weiter zu entnehmen, dass alle Gemeinden eine Verpflichtung zur Einstellung einer Sozialinspektorin, eines Sozialinspektors ablehnen.

3. Sozialarbeit versus Sozialinspektion

Eine wichtige Massnahme zur Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug liegt in der Organisation der Sozialhilfe. Dazu stehen den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern verschiedene Instrumente zur Verfügung, welche sich aus dem beruflichen Fachwissen und der Qualitätssicherung ergeben. Mit der guten fachlichen Qualifikation der Mitarbeitenden des Sozialdienstes und der umfassenden Umsetzung der Qualitätssicherungsmassnahmen, wird der Bekämpfung von Missbrauch beim Sozialamt der Stadt Zug schon seit jeher hohe Beachtung geschenkt.

Im Zusammenhang mit der Missbrauchsbe­kämpfung wurden in den letzten Jahren vermehrt auch Überprüfungsverfahren diskutiert, die nicht zum sozialarbeiterischen Auftrag gehören. Dies betrifft insbesondere die verdeckte Ermittlung und Abklärungen vor Ort bei Missbrauchsverdacht. Die gesetzlichen Grundlagen schliessen dies auch im Kanton Zug nicht aus. Dabei ist aber verschiedenen Punk-

ten genügend Beachtung zu schenken (Verantwortlichkeit, Mittel, Datenschutz etc.).

So wichtig die Bekämpfung von unrechtmässigem Leistungsbezug auch ist, soll die Missbrauchsdebatte jedoch nicht dazu führen, dass der Fokus in der Sozialhilfe nur noch auf Kontrollen gelenkt und Klientinnen und Klienten gegenüber generell mit Misstrauen begegnet wird. Kooperative Arbeitsbeziehungen zwischen Sozialarbeitenden und Sozialhilfebeziehenden sind nötig, um wichtige Informationen zu erhalten, aber vor allem um Veränderungen zum Beispiel hinsichtlich der beruflichen Integration zu bewirken.

Die verdeckte Ermittlung, Überwachung und Abklärungen vor Ort im Zusammenhang mit der Aufdeckung von möglichem Missbrauch gehört zum Aufgabengebiet der Sozialinspektorinnen und -inspektoren. Sie sollen im Einzelfall und auf begründeten Verdacht hin zur Abklärung eingesetzt werden. Die Ermittlerinnen und Ermittler haben keine polizeilichen Befugnisse und dürfen nur im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben Abklärungen und Überwachungen durchführen. Gewisse sozialarbeiterische Kompetenzen müssen auch bei Sozialinspektorinnen bzw. Sozialinspektoren vorhanden sein. Diese stehen aber nicht im Vordergrund. Vielmehr sind detektivische und observatorische Kompetenzen wichtig. Sozialinspektion ist nicht einfach ein Mehr an Sozialarbeit, sondern eine eigenständige Disziplin, die - wie andere Spezialkompetenzen - den Kernauftrag des Sozialamtes ergänzen.

4. Sozialinspektion auf Basis Festanstellung

Für eine Vollzeitstelle einer Sozialinspektorin bzw. eines Sozialinspektors wäre in der Stadt Zug mit zusätzlichen Ausgaben zu Vollkosten von mind. CHF 140'000.00 pro Jahr zu rechnen. Der Nettoaufwand für die gesetzliche wirtschaftliche Sozialhilfe betrug im Jahr 2008 CHF 2'420'591.00. Um kostendeckend arbeiten zu können, müsste der Sozialinspektor rund 6% der Bezüge als missbräuchlich aufdecken. Auf die 346 Fälle im Jahre 2008 umgerechnet wären dies rund 20 Fälle, bei denen überhaupt kein Anspruch auf Sozialhilfe bestehen würde. Dies kann aufgrund der bisherigen Erfahrungen ausgeschlossen werden. Geht man von einer realistischen Annahme aus, gibt es pro Jahr ein bis zwei Dossiers, welche keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, und vier bis sechs Dossiers, bei welchen eine Reduktion der Sozialhilfe von 10% bis 20% angebracht ist. Das würde einen Betrag von ca. CHF 22'400.00 ausmachen, was einem Arbeitspensum von bestenfalls 16% entspräche. Für ein Stellenpensum unter 30% kann eine entsprechend ausgebildete Person mit der notwendigen flexiblen Verfügbarkeit nicht gefunden werden. Der Stadtrat beantragt deshalb dem Grossen Gemeinderat, auf die Festanstellung einer Sozialinspektorin bzw. eines Sozialinspektors zu verzichten.

5. Sozialinspektion auf Mandatsbasis

Aufgrund der unter Ziff. 3 dargelegten Überlegungen suchte der Stadtrat nach einer wirtschaftlich vernünftigen Lösung, welche aber die Forderung des GGR zur Einsetzung eines Sozialinspektorats entspricht. Eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden im Kanton Zug ist, wie aus der Antwort des Regierungsrates (Vorlage Nr. 1635.2) zur Motion der kantonsrätlichen SVP-Fraktion betreffend Einführung von Sozialinspektoren hervorgeht, nicht erwünscht.

Bei Aufträgen an gewöhnliche Detektivbüros entfällt die präventive Wirkung (siehe nachstehend).

Verschiedene spezialisierte Firmen bieten bereits Dienstleistungen für die Sozialinspektion an. Die Prüfung dieser Dienstleistungsangebote ergab, dass das Angebot der Firma SoWatch in Aarau das umfassendste ist. Zusätzlich kann SoWatch bereits auf grosse Erfahrung bei der Betreuung anderer Städte und Gemeinden zurückgreifen. Sie stellt den Gemeinden ein Konzept zur Verfügung, das ihnen ermöglicht, bei vermutetem Sozialhilfemissbrauch mit angemessenem Kostenaufwand zu intervenieren und sich vor dem Missbrauch zu schützen. Das Konzept beruht auch auf dem Prinzip der Prävention. Die Gemeinden kommunizieren mit dem Label SoWatch gegenüber der Öffentlichkeit, dass sie ihre Sozialhilfeempfänger bei entsprechenden Verdachtsmomenten überprüfen und die notwendigen Massnahmen ergreifen. Sämtliche Sozialhilfebeziehenden werden zu Beginn des Sozialhilfebezugs darüber in Kenntnis gesetzt, dass ihre Angaben durch eine externe Stelle jederzeit überprüft werden können, sobald konkrete Hinweise auf einen möglichen Missbrauch bekannt werden (Prävention). SoWatch verfolgt bei Verdachtsfällen die eingegangenen Hinweise und versucht die notwendigen Beweise zu erlangen. Die gefundenen Beweismittel werden in einem schriftlichen Bericht der zuständigen Behörde vorgelegt. Diese entscheidet über das weitere Vorgehen. Es findet keine hoheitliche Kompetenzübertragung auf SoWatch statt und es bestehen keinerlei Möglichkeiten über SoWatch Zwangsmassnahmen zu verfügen.

Die Stadt schliesst mit SoWatch einen Rahmenvertrag ab, welcher die folgenden Leistungen beinhaltet:

- Die Gemeinde kann das Label SoWatch kommunizieren.
- SoWatch führt in einer Einführungsschulung mit den Mitarbeitenden des Sozialamtes das Konzept ein (Aufgabenteilungen und Abläufe im Verfahren, Rechte und Pflichten).
- Telefonischer Support im Rahmen von maximal 8 Stunden pro Jahr
- Pauschale Abgeltung der Koordinations- und Administrationskosten (exkl. administrative Arbeiten im Rahmen des Einzelauftrages)

Für diese Leistungen entrichtet die Stadt als Auftraggeberin eine Grundpauschale von CHF 4'000.00 für das erste Vertragsjahr. Ab zweitem Vertragsjahr reduziert sich die Pauschale auf CHF 3'000.00. Eine Auftragserteilung an SoWatch für Ermittlungen erfolgt mittels Stadtratsbeschluss, in dem der Auftrag und der Umfang bestimmt werden. Die Leistungen werden im Stundenansatz von CHF 130.00 verrechnet (exkl. Spesen / MWST). SoWatch rechnet mit Kosten von CHF 5'000.00

bis 7'000.00 pro Auftrag für die erste Abklärungsphase. Der Vertrag mit SoWatch wird vom Finanzdepartement abgeschlossen. Der Kredit wird auf dem Konto 31898/2000, Dienstleistungen Dritter, budgetiert.

Der Stadtrat ist vom Konzept von SoWatch überzeugt. Insbesondere kann SoWatch auf eine breite und längere Erfahrung im Bereich von Sozialhilfemissbrauch zurückgreifen. SoWatch ist fachlich ausgewiesen und breit abgestützt. Der Inhaber von SoWatch, Ulrich Bohren, ist Jurist und diplomierter Sozialarbeiter HFS mit langjähriger Praxis in der Sozialhilfe. Wie bereits unter der Rubrik „Das Wichtigste im Überblick“ aufgeführt, werden die Dienste von SoWatch von mehreren Städten und Gemeinden in Anspruch genommen. Rückfragen bei der Leiterin der Sozialabteilung Dietikon (ZH) ergaben ein rundweg positives Bild der Arbeit von SoWatch. Die Leiterin der Sozialabteilung betont vor allem die präventive Wirkung, was auch die finanziellen Aufwendungen rechtfertigt. Die Sozialabteilung Dietikon bearbeitet pro Jahr ca. 1100 Sozialhilfedossiers. Durch SoWatch wurden im Jahr 2008 fünf Dossiers abgeklärt, wovon ein Fall zur Anzeige gebracht wurde. Im Budget der Gemeinde Dietikon sind für die Arbeit von SoWatch CHF 50'000.00 berücksichtigt.

Das Sozialamt der Stadt Zug bearbeitet rund 350 - 400 Dossiers jährlich. Im Jahr 2008 wurden vom Sozialamt zwei Fälle einer externen Detektei zur Überwachung und Abklärung übertragen, ohne dass jedoch ein Sozialhilfemissbrauch hätte nachgewiesen werden können. Dies löste Kosten von insgesamt CHF 16'633.35 aus. Die Durchschnittskosten betragen somit CHF 8'316.00 pro Fall. Bis und mit Mai 2009 wurde kein neuer Fall in Auftrag gegeben.

Der externe Mandatsauftrag zur Überprüfung einer bzw. eines Sozialhilfebeziehenden erfolgt wie bisher per Stadtratsbeschluss. Darin wird der Auftragsumfang festgehalten und das Kostendach definiert. Sofern die Überwachung Hinweise auf eine strafbare Handlung ergibt, müssen die weiteren Massnahmen wie Strafanzeige, Rückerstattung der Sozialhilfe etc. wiederum vom Stadtrat entschieden werden. Somit besteht Gewähr, dass der Stadtrat über die laufenden Fälle von Sozialhilfemissbrauch aktuell informiert ist. Der Stadtrat rechnet für das Jahr 2010 für SoWatch mit Aufwendungen von max. CHF 60'000.00. Darin sind die Kosten für sieben Abklärungsaufträge und sowie die Pauschale für die Auftraggeberin von CHF 4'000.00 (CHF 3'000.00 ab dem zweiten Jahr) pro Jahr enthalten. Im Jahr 2009 werden höchstens noch Kosten von CHF 30'000.00 anfallen. Dazu sind auf dem Konto 31898/2000 des Finanzdepartements im Budget 2009 bereits CHF 60'000.00 mit Stern vorgesehen.

Die Kreditbewilligung soll bis zum Jahr 2012 befristet und dann wieder überprüft werden.

6. Zusätzliche Kontrollen von Dossiers der Sozialhilfe

Missbrauch vorzubeugen und zu bekämpfen, die Angaben von Sozialhilfebeziehenden zu überprüfen und Sanktionen in Form von Leistungskürzungen vorzunehmen, gehört zu den Kernaufgaben des Sozialamtes. Hierfür hat das Sozialamt

der Stadt Zug ein umfangreiches Controlling eingerichtet (s. auch Vorlage zur Motion der SVP-Fraktion zur Einsetzung des Sozialinspektors, Vorlage-Nr. 1983, und Beantwortung des Postulates von Martina Arnold und Isabella Reinhart, Vorlage-Nr. 1903).

Als Ergänzung zum internen Controlling des Sozialamtes soll der Controller der Stadt mit Stichproben einzelne Dossiers überprüfen. Dabei soll er kontrollieren, ob die Abläufe eingehalten, die verlangten Informationen eingefordert und die SKOS-Richtlinien eingehalten werden (diese Aufzählung ist nicht abschliessend). Zudem soll er die Dossiers auf mögliche Missbräuche überprüfen.

7. Zusammenfassung

Der Stadtrat hat die Frage nach der Einführung eines Sozialhilfeinspektorats sorgfältig geprüft. Die nun vorliegende Mandatslösung mit SoWatch hat den Stadtrat überzeugt. Mit dem Instrument der Sozialhilfeinspektion soll überall dort die Arbeit der Sozialdienstmitarbeitenden unterstützt werden, wo sie deren Aufgabengebiet überschreiten. Dies stärkt die Arbeit der Sozialarbeitenden und das Vertrauen der Bevölkerung in die Sozialhilfe. Damit werden aber auch die sich korrekt verhaltenden Sozialhilfebeziehenden vom Generalverdacht des Sozialhilfemissbrauchs entlastet.

Als weitergehende Massnahme werden die internen Kontrollen des Sozialamtes durch den Controller der Stadt Zug zusätzlich, auf der Basis von Stichproben, ergänzt.

8. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten,
- zu Lasten der Laufenden Rechnung 2009, Konto 31898/2000, Dienstleistungen Dritter, für die Sozialinspektion zur Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs eine Ausgabe von CHF 30'000.00 zu bewilligen,
- zu Lasten der Laufenden Rechnung, 31898/2000, Dienstleistungen Dritter, ab dem Jahre 2010 bis 2012 für die Sozialinspektion zur Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs einen jährlichen wiederkehrenden Kredit von CHF 60'000.00 zu bewilligen,
- die Motion der SVP-Fraktion vom 29. Januar 2008 betreffend Einsetzung eines Sozialinspektors als erfüllt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

Zug, 9. Juni 2009

Dolfi Müller, Stadtpräsident

Arthur Cantieni, Stadtschreiber

Beilagen:

1. Motion der SVP-Fraktion vom 29. Januar 2008 betreffend Einsetzung eines Sozialinspektors
2. Antwort des Regierungsrates des Kantons Zug zur Motion der SVP-Fraktion des Kantonsrates vom 17. März 2009 betreffend die Einführung von Sozialinspektoren, Vorlage Nr. 1635.2

Die Vorlage wurde vom Finanzdepartement und vom Departement SUS verfasst. Weitere Auskünfte erteilen Ihnen Andreas Rupp, Tel. 041 728 21 22, und Pietro Ugolini, Tel. 041 728 22 01.

Beschluss des Grossen Gemeinderats von Zug Nr. betreffend Einsetzung eines Sozialinspektorats auf Mandatsbasis, Verpflichtungs- kredit

Der Grosse Gemeinderat von Zug **beschliesst** in Kenntnis von Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2030 vom 9. Juni 2009:

1. Zu Lasten der Laufenden Rechnung 2009, Konto 31898/2000, Dienstleistungen Dritter, wird für die Sozialinspektion zur Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs auf Mandatsbasis ein Verpflichtungskredit von CHF 30'000.00 bewilligt.
2. Zu Lasten der Laufenden Rechnung, 31898/2000, Dienstleistungen Dritter, wird ab dem Jahr 2010 zur Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs auf Mandatsbasis ein jährlich wiederkehrender Verpflichtungskredit von CHF 60'000.00 bewilligt. Dieser Betrag wird jährlich ins Budget aufgenommen.
3. Dieser Beschluss tritt sofort in Kraft. Er wird befristet bis 31. Dezember 2012.
4. Dieser Beschluss wird im Amtsblatt des Kantons Zug veröffentlicht und in die Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse, Band 12, aufgenommen.
5. Der Stadtrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Zug,

Isabelle Reinhart, Präsidentin

Arthur Cantieni, Stadtschreiber