

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom

06.09.2006

1016.

Verstärkung der Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe, Bericht und Massnahmen

1. Gegenstand der Vorlage

Kernstück dieses Berichtes ist die Beschreibung der aktuell gültigen Abläufe bei der Aufnahme von Personen in die Sozialhilfe, die Darstellung der diversen Kontrollinstanzen und -verfahren während des Sozialhilfebezugs sowie die Schilderung der konkreten Massnahmenvorschläge für die künftige Verstärkung der Missbrauchsbekämpfung.

Nicht behandelt werden die Time-Out-Platzierungen von Jugendlichen in Pflegefamilien und die seitens des Sozialdepartements aus dem Vorfall in Spanien gezogenen Konsequenzen und eingeleiteten Massnahmen. Diese sind Gegenstand des Berichtes des Stadtrates, der dem Gemeinderat bereits am 7. Juni 2006 als Antwort auf das Postulat GR Nr. 2006/135 von Gemeinderätin Judith Bucher (SP) und Gemeinderat Christian Traber (CVP) unterbreitet wurde.

2. Begriffsklärung

Der Begriff Missbrauch wird teilweise sehr unterschiedlich verwendet und alltagssprachlich auch verschieden gewertet. Daher ist vorab eine Klärung angezeigt.

In der Sozialhilfe werden unter Missbrauch jene Sachverhalte verstanden, in welchen die Einzelfallkommission (EK) der Sozialbehörde der Stadt Zürich, gestützt auf die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen, Rückforderungsentscheide trifft. Es sind dies:

- a) unrechtmässiger Leistungsbezug
- b) Zweckentfremdung der Mittel bei wirtschaftlicher Hilfe

Unrechtmässiger Leistungsbezug liegt vor, wenn unvollständige oder unwahre Angaben zu den wirtschaftlichen Verhältnissen (Einkünfte, Vermögen) gemacht oder Veränderungen in der Einkommens- oder Vermögenssituation zu spät gemeldet werden. Die Falschangaben können aus Versehen oder Vergesslichkeit, aber auch bewusst und vorsätzlich gemacht worden sein. Im letzteren Fall kann Betrug im Sinne von Art. 146 des Strafgesetzbuchs, also ein Delikt vorliegen. Betrug führt als Officialdelikt sofort zur Strafanzeige.

Zweckentfremdung der Mittel liegt vor, wenn jemand die ihm rechtmässig zustehende Sozialhilfe nicht bestimmungsgemäss verwendet, zum Beispiel indem das Geld für die Rückzahlung von Schulden anstatt für die laufende Miete verwendet wird.

Rückforderungen sind auch ohne Vorliegen eines Missbrauchs von Sozialhilfegeldern möglich, z. B. wenn rückwirkend ausbezahlte Versicherungsleistungen nicht wie vereinbart der Sozialhilfe überwiesen, sondern ausgegeben werden.

3. Ausgangslage

3.1 Anlass

Konkreten Anlass für die Überprüfung der Instrumente und Verfahren zur Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe gab der Fall A.S. Im Zusammenhang mit der Platzierung von Jugendlichen in einem Time-Out in Spanien wurde am 6. April 2006 entdeckt, dass der Leiter der dortigen Gastfamilie seit rund drei Jahren in der Stadt Zürich Sozialhilfe bezog. Das So-

zialdepartement reichte umgehend Strafanzeige wegen Betruges ein. Die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft laufen zurzeit noch.

3.2 Parlamentarische Vorstösse

Ab dem 20. April 2006 wurde der Fall A.S. ausführlich von den Medien aufgegriffen. In der Folge wurden mehrere parlamentarische Vorstösse im Zusammenhang mit Missbrauch in der Sozialhilfe eingereicht, welche im Folgenden im Wortlaut aufgeführt werden:

Motion der FDP-Fraktion betreffend Kontrolle von Sozialhilfemassnahmen, Änderung der Geschäftsordnung der Sozialbehörde vom 28. April 2006:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, welche in Ergänzung der Geschäftsordnung der Sozialbehörde die Schaffung, die Organisation, die Kompetenzen und die Durchführung einer Fachstelle zur Kontrolle des Vollzugs von Sozialhilfemassnahmen beinhaltet. Die einzusetzenden Spezialisten sollten verschiedene Kompetenzbereiche (z. B. Treuhand und Finanz, verdeckte Ermittlung) abdecken, wobei für einzelne Aufträge zusätzlich spezialisierte Personen oder Firmen auf Mandatsbasis betraut werden.

Begründung:

Der Sozialbehörde fehlen heute griffige Kontrollmechanismen, um eine unrechtmässige Bezahlung bzw. den unrechtmässigen Bezug der Sozialhilfe zu prüfen. Bei dem in den letzten Jahren stattgefundenen Anstieg der Fallzahlen liegt es in der Natur der Sache, dass Fehler passiert sind und weiterhin Fehlentscheidungen gefällt werden. In jüngster Vergangenheit zeigten dies der Hotel-Fall, die Mietzahlungen an einen inhaftierten Eishockeyspieler sowie die neuerliche Heim-Affäre in Spanien. Es braucht gerade deshalb eine neue Kontrollstelle, welche die getroffenen Entscheide und Massnahmen periodisch und auf Antrag der Sozialbehörde oder Dritter prüft, gegenüber der Sozialbehörde rapportiert und gegebenenfalls Antrag stellt. Die vorzulegende Weisung muss neben den zu gewährenden Kostenfolgen die Schnittstellen zur Sozialbehörde, zu den involvierten Amtsstellen, die Kompetenzen sowie das Berichtswesen an die Behörde regeln. Entsprechend muss die Geschäftsordnung der Sozialbehörde ergänzt werden, um diese Fachstelle zu institutionalisieren. Die zu erschaffende Stelle versteht sich als Kontrollstelle ohne Weisungskompetenz jedoch mit Antragsrecht an die Sozialbehörde.

Durch den fallbezogenen Bezug von Spezialisten auf Mandatsbasis, kann die Fachstelle personell so besetzt werden, dass der Entwicklung der Fallzahlen Rechnung getragen werden kann.

Die Überweisung der Motion wurde vom Gemeinderat in seiner Sitzung vom 21. Juni 2006 abgelehnt.

Postulat von Judith Bucher und Christian Traber betreffend Fremdplatzierung Jugendlicher, Bericht vom 3. Mai 2006:

Der Stadtrat wird gebeten, der GPK und dem Gemeinderat raschmöglichst einen Bericht über die Fremdplatzierung von Jugendlichen und über Kontrollmechanismen beim Bezug von Sozialhilfe zu unterbreiten, der Auskunft über folgende Punkte gibt:

- *Informationen zu den Geschehnissen in den von den Medien aufgegriffenen Fällen von Platzierungen durch die Firma Time-Out*
- *Informationen über die vom Sozialdepartement in diesem Zusammenhang in Auftrag gegebenen Untersuchungen*
- *Informationen über allfällige Sorgfaltspflichtverletzungen*
- *Informationen über Regelungen und Kontrollmechanismen zur Qualitätssicherung, die bis anhin generell bei Fremdplatzierungen von Jugendlichen gelten*
- *Darstellung der bis anhin geltenden Kontrollmechanismen beim Bezug von Sozialhilfe*
- *Vorschläge, welche Konsequenzen, Regelungen und Kontrollmechanismen in Zukunft für beide Themenfelder vorzusehen sind*

Begründung:

Die von den Medien aufgegriffenen Fälle von Fremdplatzierungen von Jugendlichen durch die Firma Time-Out in Spanien haben in der Öffentlichkeit Fragen bezüglich der Kontrollmechanismen aufgeworfen, die restlos geklärt werden müssen. Darüber hinaus ist es notwendig, generell die Frage nach geeigneten Regelungen und Kontrollmechanismen bei Fremdplatzierungen und beim Bezug von Sozialhilfe zu klären. Hierfür ist es sinnvoll, dass der Stadtrat (in Zusammenarbeit mit der Sozialbehörde) der GPK und dem Gemeinderat einen Bericht unterbreitet.

Das Postulat wurde vom Gemeinderat am 21. Juni 2006 dem Stadtrat überwiesen. Wie oben erwähnt, lag der Bericht zum Thema der Time-Out-Platzierungen von Jugendlichen zu die-

sem Zeitpunkt bereits vor. Erklärtermassen offen blieben dort die Fragen zu den Kontrollmechanismen in der Sozialhilfe, welche Gegenstand dieser Vorlage bilden.

Motion der AL-Fraktion betreffend Soziale Dienste, Erhöhung des Stellenetats vom 8. Mai 2006:

Der Stadtrat wird aufgefordert, eine kreditschaffende Weisung zur Erhöhung des Stellenetats bei den Sozialen Diensten vorzulegen, mit der bis Ende 2006 sichergestellt wird, dass die Zahl der in den Quartierteams betreuten Fälle im Jahresmittel 100 pro Vollzeit arbeitenden Mitarbeitenden nicht mehr überschreitet.

Begründung:

Seit Jahren nimmt die Zahl und die Komplexität der Fälle zu, welche SozialarbeiterInnen in den Fachbereichen Sozialhilfe, Jugend- und Familienhilfe und vormundschaftliche Mandate führen. Die Ansprüche professioneller Sozialer Arbeit können unter diesen Umständen nicht mehr in jedem Fall erfüllt werden. Wie die in den Medien diskutierten Fälle zeigen, ist ein wirkungsvolles fachliches und finanzielles Fallcontrolling kaum mehr zu leisten. Auftrag der Sozialen Arbeit ist es, soziale Probleme zu lindern und zu lösen. Führen SozialarbeiterInnen 150 Fälle und haben dabei kaum mehr als zwei persönliche Kontakte pro Jahr, kann von einer wirkungsvollen Beratung mit dem Ziel der Stabilisierung der Fallablösung keine Rede sein. Verwaltete Fälle verursachen laufende hohe Kosten, Eskalationen (siehe "Hotelfall") lassen diese noch einmal in die Höhe schnellen.

Die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags des Kinderschutzes ist heute in Frage gestellt. Dass nicht mehr passiert (siehe "Spanienfall") ist auch hier den sich aufopfernden SozialarbeiterInnen zu verdanken; und dem Glück. Nur sind Aufopferung und Glück keine Kategorien professioneller Tätigkeit und halten beide nicht ewig. Die geforderte Erhöhung des Stellenplans hingegen ist nachhaltig: sie schont Humanressourcen und spart Kosten durch Prävention und angemessene Intervention.

Die Motion wurde dem Gemeinderat am 21. Juni 2006 ebenfalls überwiesen.

3.3 Auftrag der Sozialbehörde

Am 2. Mai 2006 befasste sich die Sozialbehörde ausführlich mit dem Thema Missbrauch in der Sozialhilfe. Sie veröffentlichte ihre Entscheide in Form der nachstehenden Medienmitteilung.

Die Sozialbehörde der Stadt Zürich hat sich an ihrer heutigen Sitzung eingehend mit der Frage der Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe befasst. Sie hält dazu Folgendes fest:

- *Das bisherige Konzept zur Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe der Stadt Zürich hat sich grundsätzlich bewährt. Angesichts der Entwicklung der Fallzahlen - insgesamt 14 000 Fälle im Jahr 2005 - ist es nach Ansicht der Sozialbehörde entscheidend, dass die Mitarbeitenden, welche in den Sozialzentren für die Fallführung zuständig sind, die von ihnen betreuten Fälle auch auf allfällige Missbräuche überprüfen. Nur mit detaillierter Kenntnis des einzelnen Falls ist es möglich, Missbräuche mit sinnvollem Aufwand aufzudecken und der in den SKOS-Richtlinien und im kantonalen Sozialhilfegesetz vorgesehenen Ahndung zuzuführen. Eine Trennung von Fallführung und Missbrauchsbekämpfung wäre nach Ansicht der Sozialbehörde kontraproduktiv.*
- *Daneben steht weiterhin die Sozialbehörde in der Pflicht, ihren Beitrag zur Missbrauchsbekämpfung zu leisten. Angesichts der nach wie vor steigenden Fallzahlen wird die Behörde ihre Tätigkeit in der neuen Legislaturperiode weiter intensivieren. So wird die Arbeit der Einzelfallkommission, welche für Entscheide in Sachen Missbrauch zuständig ist, ausgebaut: Die Einzelfallkommission wird künftig doppelt so viel Zeit wie bisher aufwenden (ein Arbeitstag pro Woche statt wie bisher ein halber Arbeitstag). Auch die Fallprüfung durch die Mitglieder der Sozialbehörde in den Sozialzentren wird intensiviert.*
- *In Ergänzung zu diesen bisherigen Instrumenten hat die Sozialbehörde an ihrer heutigen Sitzung das Sozialdepartement beauftragt, ein Konzept für den Aufbau eines zusätzlichen Kompetenzteams zur Missbrauchsbekämpfung auszuarbeiten. Dieses Kompetenzteam soll der Sozialbehörde unterstellt sein und dann zum Einsatz kommen, wenn es um zusätzliche Abklärungen bei einem Verdacht auf Missbrauch von Sozialhilfegeldern geht. Das Kompetenzteam soll sich sowohl aus Mitarbeitenden zusammensetzen, welche verdeckte Ermittlungen ausführen, als auch aus zusätzlichen Spezialisten, welche mit ihrem Fachwissen – z. B. als Finanzfachleute und Treuhänder – vertiefte Abklärungen vornehmen können.*
- *Die Sozialbehörde wird den Aufbau dieses Kompetenzteams mit einer behördeneigenen Kommission eng begleiten und dabei auch die Erfahrungen von Gemeinden, die bereits heute verdeckte Ermittlungen zur Aufdeckung von Sozialhilfemissbrauch einsetzen, berücksichtigen. Sobald das Konzept für den Aufbau dieses Kompetenzteams verabschiedet ist, wird die Sozialbehörde die Öffentlichkeit darüber informieren.*

Im Übrigen nimmt die Sozialbehörde der Stadt Zürich die Mitarbeitenden der Sozialzentren von pauschalen Angriffen auf ihre Arbeit ausdrücklich in Schutz. Nach Überzeugung der Sozialbehörde leisten diese Mitarbeitenden mit grossem Einsatz hoch qualifizierte Arbeit und stellen sicher, dass die Sozialhilfe in der Stadt Zürich trotz der dramatischen Fallentwicklung ihren Auftrag mit gutem Ergebnis erfüllt.

Zudem hat sich die Sozialbehörde durch Stadträtin Monika Stocker über die laufenden Untersuchungen zu Time-Out-Platzierungen und zum offensichtlichen Sozialhilfebetrug im Fall A. S. informieren lassen. Zusätzlich zu den laufenden Untersuchungen des Sozialdepartements und der Strafuntersuchungsbehörden wird die Sozialbehörde überprüfen, welche Konsequenzen in der Behördenarbeit aus diesen Vorgängen zu ziehen sind. Mit diesen Abklärungen ist die Einsprache- und Geschäftsprüfungskommission der Sozialbehörde beauftragt.

Im Weiteren beauftragt die Sozialbehörde das Sozialdepartement, zu prüfen, wie die eigenen Kapazitäten bei der Vermittlung und Kontrolle von Time-Out-Platzierungen ausgebaut werden können.

Schliesslich wird die Sozialbehörde ein Reglement ausarbeiten, das die Finanzierung von Wohnungen von Sozialhilfebezügern regelt, welche vorübergehend in Untersuchungshaft sitzen oder eine Haftstrafe antreten müssen. Auch über dieses Reglement wird die Sozialbehörde die Öffentlichkeit informieren.

4. Auftrag der Vorsteherin des Sozialdepartements und Vorgehen

4.1 Externer Auftrag

Gestützt auf die einstimmig gefällten Entscheide der Sozialbehörde vom 2. Mai 2006 erteilte die Vorsteherin des Sozialdepartements am 8. Mai 2006 den Auftrag, ein mögliches Modell für ein Kompetenzteam zur Verstärkung der Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe zu entwickeln und zu ihren Händen einen entsprechenden Bericht vorzulegen. Der Auftrag wurde an Max Hess, Beratung für Gemeinden, vergeben.

Max Hess führte rund 40 Gespräche zum Thema Missbrauchsbekämpfung mit politischen Exponenten der Stadt Zürich, Mitgliedern der Sozialbehörde, Vertreterinnen/Vertreter des Kantons und des Bezirks Zürich, politisch Verantwortlichen und Kadermitarbeitenden im Sozialwesen der Städte Winterthur, Emmen, Grenchen, Olten, Kadermitarbeitern von zwei grossen Versicherungen, Kaderpersonen des Sozialdepartements und Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter der Sozialen Dienste. Dabei standen die Einschätzung der aktuellen Praxis in der Stadt Zürich aus interner und externer Sicht im Vordergrund und die Erfahrungen mit den in anderen Städten und im Versicherungsbereich eingesetzten Instrumenten und Verfahren. Gegenstand der Abklärungen von Max Hess waren auch die rechtlichen Rahmenbedingungen, welche bei allfälligen zusätzlichen Massnahmen zur Verminderung von Sozialhilfemissbrauch zu beachten sind. Aufgrund der Gespräche und eigener Analysen der aktuellen Praxis der Sozialhilfe legte Max Hess als Resultat verschiedene Empfehlungen zu Verbesserungen und Neuerungen vor. Diese konzentrieren sich zusammenfassend auf die folgenden Arbeitsfelder:

a) Einwilligungserklärungen und verdichtete Informationen bei Fallaufnahme

Die Information der Klientinnen/Klienten bezüglich ihrer Pflicht zur Offenlegung sämtlicher Einkünfte wurde als verbesserungswürdig erachtet. Insbesondere sollte explizit hervorgehoben werden, dass zusätzliche Auskünfte bei einschlägigen Stellen (z. B. Banken, Versicherungen) jederzeit eingeholt werden können und sich die Klientinnen/Klienten damit vor Fallaufnahme schriftlich einverstanden erklären müssten. Die Folgen falscher, ungenügender oder nicht aktueller Angaben müssten den Klientinnen/Klienten deutlich gemacht werden. Darüber hinaus sollte der Zugang der Sozialarbeitenden zu fallrelevanten Informationen anderer Amtsstellen erleichtert und routinemässig organisiert werden.

b) Verstärkung der internen Kontrolle durch Spezialteams in komplexen Fällen

Vorgeschlagen wird, dass interne Spezialisten z. B. in den Bereichen Arbeitsrecht, Treuhand, Versicherungen, Mietrecht, Liegenschaftsbesitz, selbständige Erwerbsarbeit und dergleichen im Turnus vor Ort in den Sozialzentren die entsprechenden Fälle zusätzlich kontrol-

lieren und abklären und dabei besonders auch auf Anzeichen von Missbrauch achten. Der direkte Kontakt des Spezialistenteams zu den fallführenden Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter wird dabei als ausschlaggebend für den Erfolg betrachtet.

c) Einsatz von Ermittler/innen in Verdachtsfällen

Es gibt Fälle mit Verdacht auf missbräuchlichen Bezug von Sozialhilfe, wo das Einholen schriftlicher oder telefonischer Informationen bei den einschlägigen Stellen (z. B. Banken, Versicherungen, andere Amtsstellen) durch intern tätige Spezialisten nicht mehr ausreichen mögen. In solchen Fällen wie z. B. bei Schwarzarbeit sind eigentliche Ermittlungen vor Ort angezeigt. Vorgeschlagen wird daher, ein kleines Team für solche Ermittlungen zu schaffen, welches jedoch nur auf Beschluss der Sozialbehörde mit klar beschriebenem Auftrag zum Zuge käme.

d) Arbeitsintegrationsangebote

Max Hess erwähnt zudem explizit, dass der Bereitstellung von Arbeitsintegrationsangeboten zu Beginn der Fallaufnahme in die Sozialhilfe eine wichtige präventive Wirkung gegen Missbrauch zukommt. Diese Einschätzung wurde von vielen Gesprächspartner/innen von Max Hess geteilt. Insofern komme dem Auf- und Ausbau der so genannten Basisbeschäftigung¹ im Rahmen der vom Sozialdepartement initiierten Neuausrichtung der Arbeitsintegration eine grosse Bedeutung zu.

4.2 Zusammenarbeit mit der Sozialbehörde

Die Sozialbehörde hatte am 2. Mai 2006 noch in ihrer alten Zusammensetzung die oben zitierten Beschlüsse zur verstärkten Missbrauchsbekämpfung gefällt bzw. einen Auftrag zur Entwicklung entsprechender zusätzlicher Instrumente erteilt. In ihrer darauf folgenden Sitzung am 6. Juni 2006 setzte sie - nun in neuer Zusammensetzung - eine Arbeitsgruppe ein, um die Erarbeitung dieser zusätzlichen Instrumente und Verfahren zu begleiten. Die Arbeitsgruppe wurde wie folgt zusammengesetzt: Robert Portmann (SVP), Vorsitz, Connie Bütler (SP), Jacqueline Magnin Boukure (SP), Walter Nussbaumer (EVP).

Nachdem Max Hess am 20. Juni 2006 der Vorsteherin des Sozialdepartements seinen Bericht vorgelegt hatte, wurde die Arbeitsgruppe der Sozialbehörde am 22. Juni 2006 durch die Vorsteherin des Sozialdepartements und Max Hess persönlich über die Inhalte des Berichtes und die darin enthaltenen Empfehlungen informiert; die Gesamtbehörde wurde am 29. Juni 2006 in selber Weise orientiert.

Am 3. Juli 2006 fand eine Aussprache zwischen der Vorsteherin des Sozialdepartements und dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe statt, an welcher auf der Basis der Empfehlungen des Berichtes von Max Hess die grobe Zielrichtung der neuen Instrumente und Verfahren skizziert wurde. Am 10. Juli 2006 traf sich die gesamte Arbeitsgruppe mit der Vorsteherin des Sozialdepartements zur gemeinsamen Bereinigung der grundsätzlichen Inhalte zur verstärkten Bekämpfung von Missbrauch in der Sozialhilfe. Am 22. August 2006 befasst sich die Arbeitsgruppe mit dem vorliegenden Entwurf der Vorlage und am 24. August 2006 hat die gesamte Sozialbehörde eine erste ausführliche Debatte darüber geführt.

¹ Zur Basisbeschäftigung sollen alle arbeitsfähigen Sozialhilfeklientinnen/Sozialhilfeklienten mit Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe verpflichtet werden. Sie stellt ein niederschwelliges Beschäftigungsangebot, das vier Wochen dauert mit dem Ziel zu klären, ob die Teilnehmenden über die Grundanforderung für eine regelmässige Arbeit von mindestens 50 Prozent verfügen. Während dieser vier Wochen werden gemeinsam mit den Klientinnen/Klienten realisierbare Perspektiven für den künftigen Zugang zu Arbeit und die dazu notwendigen Massnahmen formuliert.

5. Das bisherige Kontrollsystem: Instanzen, Instrumente und Verfahren

Gemäss dem Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich und der kantonalen Verordnung zum Sozialhilfegesetz ist die Sozialbehörde der Stadt Zürich die Kontrollbehörde.

Das geltende Kontrollsystem in der Sozialhilfe der Stadt Zürich gliedert sich grundsätzlich in zwei Kreisläufe:

- a) das interne System, bei welchem die Kontrolle innerhalb des für die Sozialhilfe der Stadt Zürich zuständigen Amtes, den Sozialen Diensten, wahrgenommen werden und
- b) das externe System, bei welchem Kontrollinstanzen von ausserhalb des Amtes bzw. des Sozialdepartements tätig sind, wie die vom Gemeinderat gewählte Sozialbehörde, der Bezirksrat, die Finanzkontrolle der Stadt Zürich und der Kanton Zürich bzw. das zuständige kantonale Sozialamt.

Beide Systeme und ihre Instrumente werden im Folgenden dargestellt.

5.1 Beginn der Sozialhilfe: die Fallaufnahme

Vor jeder Fallaufnahme wird durch die Sozialen Dienste umfassend geprüft, ob ein Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe besteht. Dazu gehören die folgenden Schritte:

Personen, die um Sozialhilfe ersuchen, können sich täglich im regional zuständigen Sozialzentrum am so genannten Intake-Schalter melden. Die dortigen Sachbearbeiterinnen/Sachbearbeiter geben den Vorsprechenden folgende Unterlagen ab und erläutern ihnen diese ausführlich:

- Den **Antrag auf wirtschaftliche Sozialhilfe** (9 Seiten umfassend). Darin werden detaillierte Fragen zu den Personalien, zur Familien- und Lebenssituation, zu den Wohnverhältnissen, zum Grund des Antrages (z. B. Arbeits- und Gesundheitssituation) gestellt. Zu diesem Antrag gehört eine Checkliste über Unterlagen, welche die Antragstellenden beizubringen haben.
- Integriert in den Antrag auf wirtschaftliche Sozialhilfe ist eine **Einkommens- und Vermögensdeklaration**. Diese fordert genaueste Angaben über sämtliche Einkünfte und Vermögenswerte ein. Sie muss von den Klientinnen/Klienten handschriftlich ausgefüllt und unterschrieben werden und gilt bei allfälligen rechtlichen Verfahren als gerichtstaugliches Beweismittel.
- Das **Merkblatt über Rechte und Pflichten in der Sozialhilfe** (2 Seiten umfassend) erläutert die Rechte einerseits und hält andererseits die Pflichten der Klientinnen/Klienten fest, insbesondere die Auskunftspflicht und Meldepflicht, das Befolgen von Auflagen und Weisungen, die Rückerstattungs- und die Verwandtenunterstützungspflicht sowie den Hinweis auf das Recht der Sozialen Dienste, bei Verdacht auf missbräuchlichen Leistungsbezug die gemachten Angaben bei den entsprechenden Stellen zu überprüfen.

Das Merkblatt ist in den folgenden Sprachen verfügbar: Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch, Spanisch, Portugiesisch, Serbokroatisch, Albanisch und Türkisch.

Die schriftlichen und mündlichen Angaben der Klientinnen/Klienten werden überprüft, und wenn die Mittellosigkeit plausibel und im Rahmen des Möglichen umfassend belegt ist, wird auf den Antrag eingetreten.

Im Rahmen der Überprüfung der Angaben findet routinemässig ein Datenabgleich mit der Einwohnerkontrolle statt. Die aktuellen Steuerdaten werden mittels Import aus dem System Alpha ins Fallführungssystem Proleist übernommen. Auf Anfrage hin können jederzeit beim Steuer- und Betreibungsamt weitere Angaben eingeholt werden. Im Einzelfall wird im Strassenverkehrsamt bei der Motorfahrzeugkontrolle nachgefragt.

5.2 Interne Fallprüfungen der Sozialen Dienste

Das aktuelle Fallkontrollsystem innerhalb der Sozialen Dienste gilt als wichtiges Instrument, um insbesondere folgende wesentlichen Ziele zu erreichen:

- Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben, Richtlinien und internen Weisungen
- vollständige und korrekte Erfassung der Falldaten
- Führung lückenloser Falldossiers
- Verhinderung von Auszahlungen ungerechtfertigter Leistungen

Das Fallkontrollsystem umfasst einerseits die dezentrale Fallkontrolle durch die Stellenleitungen der Sozialzentren und andererseits die zentrale Fallkontrolle durch das Kompetenzzentrum der Sozialen Dienste.

Die Kontrolle setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen:

Jährliche Kontrolle der Leistungsentscheide und Budgets

Aufgrund der Verordnung zum Sozialhilfegesetz § 33 (SHV) müssen alle laufenden Fälle mindestens jährlich überprüft werden. In den Sozialen Diensten wird von allen Klientinnen/Klienten mindestens einmal im Jahr eine neue Einkommens- und Vermögensdeklaration eingefordert und ein neuer Leistungsentscheid gefällt. Dazu müssen die Klientin/Klienten und Klientinnen für ein Gespräch persönlich erscheinen. In Ergänzung zur Selbstdeklaration werden sämtliche Einkommens- und Vermögensbelege eingefordert und überprüft.

Zusätzlich werden Kopien von Krankenversicherungsausweisen, Mietverträgen sowie Belege über die Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen eingefordert.

Das Monatsbudget wird bei einer Veränderung irgendeiner Rahmenbedingung (z. B. Miete, Krankenkassenprämien) sofort angepasst.

Die Überprüfung und die Erstellung der Leistungsentscheide wird von den Fallführenden vorgenommen. Die Leistungsentscheide werden von der Stellenleitung überprüft und in der Fallapplikation elektronisch sowie auf dem Entscheid mittels Unterschrift bewilligt. Sie werden Klientinnen/Klienten persönlich abgegeben oder versandt. Im Nachhinein werden sämtliche Entscheide von den Referentinnen/Referenten der Sozialbehörde überprüft und die Ordnungsmässigkeit mittels Unterschrift bestätigt (vgl. hierzu Kapitel 5.3).

Zusätzliche Prüfungen durch die Stellenleitungen der Sozialzentren

Jährlich werden 1000 Einzelfälle durch die Stellenleitungen in den Sozialzentren zusätzlich überprüft. Dies sind nach aktuellem Fallbestand gut 10 Prozent aller laufenden Fälle. Diese 1000 zu prüfenden Fälle werden prozentual auf die einzelnen Teams verteilt. Die Stellenleitung wählt aus der Fallliste nach dem Zufallsprinzip eine bestimmte Anzahl Fälle je Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter mit Fallführung aus und überprüft sie nach einer vorgegebenen Checkliste. Sie ist für eine gleichmässige Verteilung der kontrollierten Fälle auf alle fallführenden Mitarbeitenden verantwortlich. Erforderliche Korrekturen werden den fallführenden Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter mit entsprechender Erledigungsfrist mitgeteilt. Nach Überprüfung der Korrekturen füllt die Stellenleitung die Checkliste aus und bestätigt die ausgeführte Kontrolle mit Datum und Unterschrift und bringt im Verlaufsprotokoll des Falls einen entsprechenden Vermerk an. Die Stellenleitung führt eine Kontrolle über alle geprüften Fälle und meldet diese monatlich an den Fachbereich Sozialhilfe des Kompetenzzentrums der Sozialen Dienste.

Prüfungen durch den Fachbereich Sozialhilfe des Kompetenzzentrums

Unabhängig von den jährlich 1000 dezentral kontrollierten Fällen werden ebenfalls jährlich 5 Prozent aller Einzelfälle mit Auszahlungen zentral durch den Fachbereich Sozialhilfe des

Kompetenzzentrums der Sozialen Dienste geprüft. Die Auswahl der Fälle erfolgt auch nach dem Zufallsprinzip, die Kontrolle erfolgt anhand einer Checkliste. Nach dieser zentralen Kontrolle wird ein entsprechender Prüfungsvermerk im Fallverlaufsprotokoll angebracht.

Statistische Auswertungen

Regelmässig werden statistische Auswertungen von Daten zur Sicherung der Qualität in der Einzelfallarbeit durchgeführt. Dabei stehen insbesondere im Vordergrund: die Anzahl Fälle, die sich seit mehr als drei Monaten in Klärung befinden, die Anzahl Fälle mit abgelaufenen Leistungsentscheiden sowie Auswertungen über die durchschnittlichen Mietkosten pro Fall und weiterer Leistungsarten oder die Häufigkeit von Barbelegen.

Fallkontrollgespräche

Die Leitung des Fachbereichs Sozialhilfe des Kompetenzzentrums führt jährlich mit den Stellenleitungen und der Zentrumsleitung der einzelnen Sozialzentren Fallkontrollgespräche durch. Diese Gespräche basieren auf den Resultaten der zentralen Fallkontrolle und den statistischen Auswertungen. Ziel ist, allfälligen Handlungsbedarf zu eruieren und entsprechende Massnahmen festzulegen. Die Ergebnisse dieser Gespräche und die Vereinbarungen werden protokolliert.

Als Abschluss eines jährlichen Kontrollzyklus führt die Leitung des Fachbereichs Sozialhilfe des Kompetenzzentrums ein Auswertungsgespräch mit der Direktorin der Sozialen Dienste. Alle Ergebnisse aus der Fallkontrolle fliessen als Rückmeldung und nötigenfalls als Handlungsanweisung der Direktorin zur Fallbearbeitung in den Sozialzentren zurück.

Die Dokumentation der Kontrollen wird im Kompetenzzentrum aufbewahrt und dient der Finanzkontrolle der Stadt Zürich als eine Grundlage unter anderem für ihre Revisionen.

Spezialteams

Besondere fachliche Anforderungen an die Kontrollen stellt der Bereich der Krankenkassenprämien. Diese werden vom Kanton vollumfänglich rückvergütet. Aufgrund der äusserst hohen Komplexität und des damit verbunden Kontrollaufwandes wurden hierzu in den Sozialzentren Spezialteams gebildet. Der Fokus dieser Kontrolle liegt auf der einwandfreien Weiterverrechnung an den Kanton.

Ebenfalls komplex ist der Sozialversicherungsbereich. Zur Überprüfung von Sozialversicherungsansprüchen bei Langzeitfällen und zur allfälligen Einforderung dieser Ansprüche ist ein Spezialteam im Einsatz. Dieses Team arbeitet die Fälle blockweise in mehreren Wochen zusammen mit den Fallführenden in den Zentren durch.

5.3. Fallprüfungen der Sozialbehörde

Zur jährlichen Überprüfung der Leistungsentscheide und Budgets der Sozialhilfeklientinnen/Sozialhilfeklienten gehört auch die Prüfung durch die Referentinnen/Referenten der Sozialbehörde. Die Überprüfung der wirtschaftlichen Hilfe im Einzelfall erfolgt nach einem Delegationsprinzip. Die Behörde delegiert jeweils ein Mitglied in ein Quartier- oder Intake-Team als Referentin/Referenten für dieses Team.

Im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit überprüfen die Referentinnen/Referenten, ob die übergeordneten rechtlichen Vorschriften, die vom Kanton Zürich für verbindlich erklärten Richtlinien der Schweizerischen Konferenz der öffentlichen Sozialhilfe (SKOS), die Kompetenzordnung und die Richtlinien der Sozialbehörde eingehalten wurden. Die Referentinnen/Referenten bestätigen die Richtigkeit mittels Unterschrift auf dem Leistungsentscheid.

Für die Überprüfung haben sie neben dem Leistungsentscheid einen vollen Zugriff auf die Fallapplikation Proleist. Bei Rückfragen kontaktieren die Referentinnen/Referenten die Stel-

lenleitung. Falls die Referentinnen/Referenten mit einem Entscheid der Stellenleitung nicht einverstanden sind und keine Einigkeit erzielt wird, können sie einen Entscheid der Einzelfallkommission der Sozialbehörde in dieser Sache verlangen.

5.4 Aufsicht durch den Bezirksrat

Die Aufsicht des Bezirksrates ist im Sozialhilfegesetz § 8 und in der Verordnung zum Sozialhilfegesetz §§ 4 bis 7 geregelt. Im Rahmen dieser Aufsichtspflicht findet jährlich eine Visitation eines Mitglieds des Bezirksrates in einem Sozialzentrum statt. Dieses Mitglied macht Stichproben und überprüft die rechtmässige Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe. Es erstellt einen Visitationsbericht zuhanden des Kantons. Der Direktorin der Sozialen Dienste wird eine Kopie zur Kenntnis zugestellt.

5.5 Revisionen der Finanzkontrolle der Stadt Zürich

Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht für die Zürcher Stadtverwaltung. Sie stellt im Rahmen der städtischen Finanzaufsicht die systematische interne und externe Revision der gesamten Haushaltsführung sicher und unterstützt die Verantwortlichen der Stadt Zürich bei ihren Aufsichtspflichten. Im Rahmen dieser Aufgabe prüft sie die gesamte Haushaltsführung der Sozialen Dienste. Insbesondere überprüft sie:

- die Zweckmässigkeit und Effektivität der Internen Kontrollsysteme (IKS) in finanziellen und operativen Bereichen
- den wirtschaftlichen Einsatz der finanziellen Mittel
- die Buch- und Kassenführung
- die Projektplanungen und -durchführungen im Rechnungswesen
- die EDV-Systeme und -Applikationen
- die Kreditabrechnungen

An dieser Stelle ist von Relevanz, dass die Finanzkontrolle bei ihren Revisionen in den Sozialzentren jeweils auch Einzelfälle der Sozialhilfe nach Zufallsstichproben kontrolliert, kommentiert und den allfälligen Handlungsbedarf bezeichnet.

5.6 Aufsicht des Kantons

Die Aufgaben des Kantons im Bereich der Sozialhilfe sind im Sozialhilfegesetz § 9 und in der Verordnung zum Sozialhilfegesetz §§ 8 und 9 geregelt.

Der Kanton bzw. das Sozialamt des Kantons ist unter anderem zuständig für den Verkehr mit anderen Gemeinden und Kantonen. Im Rahmen der Weiterverrechnung nach dem Zuständigkeitsgesetz (ZUG) und dem Sozialhilfegesetz werden alle Abrechnungen einzelfallbezogen überprüft. Bei Ausgaben, die aufgrund der Unterstützungsanzeigen nicht nachvollziehbar sind, wird eine Erklärung angefordert, oder es wird die Übernahme der Leistung oder der gesamten Kosten abgelehnt, wenn sie nicht weiterverrechenbar sind.

Nicht weiterverrechenbar können sowohl einzelne Fallauslagen sein wie z. B. Prämien für Krankenversicherungen oder aber die gesamten Auslagen für den Fall, wenn etwa die Frist der Rückerstattungspflicht des Kantons bereits abgelaufen ist.

6. Der Handlungsbedarf und die Einführung zusätzlicher Massnahmen

6.1 Grundsätzliches und rechtlicher Rahmen

Die erhebliche Zunahme der Fälle - es fand in fünf Jahren nahezu eine Verdoppelung statt - hat die in der Sozialarbeit tätigen Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter in den letzten Jahren einem

stetig steigenden Druck ausgesetzt. Die zur Verfügung gestellten personellen Ressourcen haben mit der Entwicklung der Fallzahlen nicht annähernd Schritt gehalten. Zeitmangel führte dazu, dass Sozialarbeit sich teilweise auf die Administration beschränken musste. Wer die Lebensumstände der Hilfesuchenden zur Hauptsache nur über Papiere kennt und nicht auch über regelmässigen persönlichen Kontakt verfügt, läuft vermehrt Gefahr, allfällige Ungeheimheiten nicht zu erkennen. Diese Entwicklung schafft auch bei den Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter Unbehagen und wirkt belastend. Laufende Verbesserungen arbeitsökonomischer und fachlicher Art wie etwa die erweiterte Funktion der Sacharbeiterinnen/Sacharbeiter zur Entlastung der Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter, das selbst entwickelte Fallsteuerungssystem und die Erarbeitung von neuen, klaren Funktionsprofilen ermöglichten, dass die Arbeit zu bewältigen blieb, in einer nach wie vor vergleichsweise hohen Qualität erfolgte und die Antragstellenden rasch zur nötigen Unterstützung kamen.

Wenn nun zusätzliche Instrumente und Verfahren zur Missbrauchsbekämpfung eingesetzt werden, sollen sich diese an den folgenden Grundsätzen orientieren:

- Die anerkannten und nachstehend zitierten Ziele der Sozialhilfe gemäss SKOS, welche im Kanton rechtlich verbindlich sind, müssen Geltung haben: *„Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration“*.
- Es wird kein Generalverdacht gegenüber Sozialhilfeklientinnen/Sozialhilfeklient aufgebaut.
- Unmissverständlich eingefordert wird die Erfüllung der Pflichten (Auskunftspflicht, Mitwirkungspflicht) der Sozialhilfeklientinnen/Sozialhilfeklient. Auf die Konsequenzen von Pflichtverletzungen wird transparent und deutlich aufmerksam gemacht.
- Die zusätzlichen Kontrollinstrumente müssen verhältnismässig sein.
- Die Verantwortung für die Fallführung bleibt bei den Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter; sie sollen durch die zusätzlichen Massnahmen fachlich unterstützt und in konkreten Fällen zeitlich entlastet werden.

Es versteht sich von selbst, dass die verfassungsmässigen und gesetzlichen Vorgaben mittels zusätzlicher Instrumente zur Missbrauchsbekämpfung durchzusetzen sind. Dabei stehen einerseits die Wahrung der verfassungsmässigen Freiheitsrechte (z. B. Recht auf persönliche Freiheit und Achtung der Privatsphäre, Datenschutz) und andererseits die gesetzlichen Bestimmungen zur Sozialhilfe, das Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich (SHG) und die Verordnung zum Sozialhilfegesetz (SHV), im Vordergrund. Letztere sowie die einschlägigen Datenschutzbestimmungen sind im Anhang zu dieser Vorlage auszugsweise wiedergegeben.

Festzuhalten bleibt an dieser Stelle mit aller Deutlichkeit, dass auch bei einem ausgebauten Kontrollinstrumentarium Missbräuche - wie in allen staatlichen Tätigkeitsbereichen - nie völlig auszuschliessen sind. Dies gilt insbesondere für Betrugsversuche. Entscheidend sind klare, verständliche Bestimmungen und deren Durchsetzung. Sowohl die Klientinnen/Klienten als auch die Bevölkerung müssen wissen und sicher sein, dass alles im vorgegebenen rechtlichen Rahmen getan wird, um Missbräuche zu verhindern, und dass im begründeten Verdachtsfall umgehend eine fundierte Klärung erfolgt und die nötigen Konsequenzen gezogen werden. Für die konkrete Arbeit bedeutet dies, in jedem Einzelfall Unterstützung und Hilfeleistung mit Kontrolle bestmöglich zu verbinden.

6.2 Zusätzliche Transparenz und Verbindlichkeit bei Fallaufnahme

Ziel der unten geschilderten Anpassung der Instrumente bei der Fallaufnahme ist es, den Klientinnen/Klienten ihre Pflichten unmissverständlich darzulegen, ihnen die Konsequenzen

von Falschangaben deutlicher bewusst zu machen und bei ihnen eine explizite, das heisst unterzeichnete Einwilligung zur Auskunftseinholung bei einschlägigen Stellen einzuholen.

Antrag auf wirtschaftliche Sozialhilfe

- Aus dem Antragsformular wird die Einkommens- und Vermögensdeklaration herausgelöst. Es enthält somit künftig nur noch Angaben zur Person, zur Familien- und Lebenssituation, zu den Wohnverhältnissen, zum Grund des Antrages (z. B. Arbeits- und Gesundheitssituation) sowie die Liste der beizubringenden Unterlagen.
- Auf eine Übersetzung des Antragsformulars in andere Sprachen wird bewusst verzichtet, da sonst die Überprüfung der Angaben und Kommunikation für die Sozialarbeitenden unverhältnismässig schwer würde.
- Hingegen soll ein erklärendes Merkblatt zum Hilfeantrag in den in der Sozialhilfe häufig benötigten Sprachen erstellt werden.

Anpassung der Einkommens- und Vermögensdeklaration

- Die Einkommens- und Vermögensdeklaration wird neu als eigenständiges Dokument geführt. Es wird auch hier bewusst darauf verzichtet, diese Deklaration in andere Sprachen zu übersetzen, da sie dann für die Sozialarbeitenden nicht mehr verständlich wären.
- Die Deklaration soll künftig vor Ort im Sozialzentrum ausgefüllt werden, damit die Sozialarbeitenden den Inhalt erläutern können und prüfen können, ob der Inhalt verstanden worden ist. Bei Bedarf können Übersetzerinnen/Übersetzer beigezogen werden.
- Die Deklaration wird explizit dahingehend ergänzt, dass auch Vermögenswerte und Einkommen im Ausland zwingend ausgewiesen und belegt werden müssen.
- Bei Indizien auf unregelmässige Kontobewegungen (z. B. übermässiger und/oder unklarer Vermögensverzehr) müssen auch Belege vorgelegt werden, die weiter als - wie üblich - sechs Monate zurückreichen. Dies vor allem dann, wenn angegeben wird, dass erhebliche Vermögenswerte wie BVG-Guthaben oder Erbschaften und dergleichen verbraucht wurden. In diesen Fällen sind alle entsprechenden Kontobewegungen zu belegen.

Merkblatt zu den Rechten und Pflichten

- Das Merkblatt über die Rechte und Pflichten in der Sozialhilfe wird grundsätzlich zu einem von den Klientinnen/Klienten zu unterzeichnenden Dokument umgestaltet. Mit der Unterschrift bezeugen die Klientinnen/Klienten, dass sie einerseits die darin enthaltenen Bestimmungen zur Kenntnis genommen und akzeptiert haben und andererseits ihre Einwilligung gegeben haben, dass bei Bedarf bei als Beispiele aufgeführten Stellen zusätzliche Auskünfte über ihre Einkommens- und/oder Vermögenssituation und Haushaltssituation eingeholt werden können.
- Auch das Merkblatt über die Rechte und Pflichten wird vor Unterzeichnung den Klientinnen/Klienten durch die Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter erklärt, notfalls unter Beizug einer Person, die mit der Herkunftssprache der Klientinnen/Klienten vertraut ist.
- Das Dokument selbst wird inhaltlich mit den folgenden Punkten ergänzt:

a) Einwilligungserklärung: Es wird eine explizite Einwilligungserklärung integriert zur Einholung von Auskünften zur Einkommens- und Vermögenssituation und Haushaltssituation beispielsweise bei:

Post, Banken, Sozialversicherungen, Pensionskassen, AHV, IV, Steueramt, Betreuungsamt, Strassenverkehrsamt und bei ausländischen Staatsangehörigen auch bei Botschaften und Konsulaten.

b) Verweigerung der Einwilligungserklärung: Es wird darauf hingewiesen, dass bei Verweigerung dieser Einwilligungserklärung davon ausgegangen wird, dass die Mittellosigkeit nicht belegt ist und daher keine Auszahlungen erfolgen.

c) Sistierung und Einstellung von Leistungen: Es wird darauf hingewiesen, dass ein bereits laufender Zahlungsfluss unmittelbar sistiert wird, wenn gewünschte (zusätzliche) Unterlagen nicht vorgelegt werden und zur Wiederaufnahme der Leistungen zuerst die geforderten Unterlagen beizubringen sind, ansonsten die Leistungen mit rechtskräftigem Titel eingestellt werden, da die Mittellosigkeit nicht (mehr) nachgewiesen ist.

d) Flexibilisierung der jährlichen Fallkontrolle

Es wird neu festgehalten, dass die gemäss Verordnung zum Sozialhilfegesetz vorgeschriebenen jährlichen Fallkontrollen insofern flexibel gehandhabt werden, als dass diese Kontrollen nicht im strengen Jahresrhythmus, sondern auch in kürzeren, absichtlich unregelmässigen Zeitabständen erfolgen können.

e) Hausbesuche durch Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter

Besprechungen mit den Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter können bei den Klientinnen/Klienten zuhause durchgeführt werden. Das kann einerseits für die Klientinnen/Klienten entlastend sein, da so ihre Lebensumstände und -realitäten deutlicher werden, andererseits kann auf diese Weise z. B. die Anzahl im Haushalt lebender Personen überprüft werden. Es wird festgehalten, dass die Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter solche angemeldeten Gespräche in der Wohnung der Klientinnen/Klienten auch verlangen können und dass eine Verweigerung mit Leistungskürzung oder Einstellung der Leistungen sanktioniert werden kann, da die Mittellosigkeit somit nicht als belegt betrachtet werden muss. Diese Hausbesprechungen sollen jeweils von zwei Mitarbeitenden der Sozialen Dienste durchgeführt werden, zum Schutz der Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter und auch um Missbrauchsvorwürfen vorzubeugen.

f) Ermittlung bei Verdacht: Es wird ausdrücklich festgehalten, dass bei Verdacht auf falsche Angaben zum Beispiel zu Erwerbsarbeit, zu Nebeneinkünften usw. Ermittlungen durchgeführt werden.

g) Strafanzeige: Es wird explizit festgehalten, dass die Inanspruchnahme öffentlicher Unterstützungsleistungen aufgrund unwahrer oder absichtlich unvollständiger Angaben als Betrug gemäss Art. 146 StGB strafrechtlich verfolgt wird und die Sozialen Dienste in allen Fällen, bei denen der Tatbestand des Betruges möglicherweise erfüllt ist, Strafanzeige erstatten.

6.3 Verstärkung der internen Kontrolle

Vertiefte Fallkontrolle im Kompetenzzentrum der Sozialen Dienste

Die zentrale Fallkontrolle im Kompetenzzentrum wird zur Fokussierung auf möglichen missbräuchlichen Leistungsbezug ausgebaut. Um systematisch Hinweise auf ungerechtfertigten Leistungsbezug, Zweckentfremdung, ungerechtfertigte Bereicherung oder Betrug zu finden, ist der Kontrollaufwand um ein Mehrfaches höher als bisher, da die Falldokumente viel tiefer und umfangreicher überprüft werden müssen.

Künftig sollen insbesondere folgende Punkte im Rahmen der zentralen Fallkontrolle mit spezifischem Blick auf allfälligen Missbrauch geprüft werden:

- die Meldeverhältnisse beim Personenmeldeamt (mit der IT-Applikation Alpha)
- die Bankbelege auf Einnahmen und Ausgaben
- die Einkommensdeklarationen
- allfällige Akten von AHV und IV
- Hinweise auf konstant getragene hohe Kosten, die die SKOS-Normwerte übersteigen (z. B. Mietkosten, hohe Versicherungen gemäss Versicherungsvertragsgesetz, dauerhafter Autobesitz)

Die Kontrollen erfolgen stichprobenartig ohne den Beizug der Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter und Stellenleitungen.

Um diese vertieften Kontrollen durchführen zu können, ist eine zusätzliche Stelle notwendig.

Zusätzliches Spezialteam

Analog zum bestehenden Spezialteam für das Thema Sozialversicherungen ist ein weiteres Team von Spezialistinnen/Spezialisten im Kompetenzzentrum aufzubauen. Das Ziel der Aufgabe dieser Spezialistinnen/Spezialisten ist die Unterstützung der Fallführung.

Diese Spezialistinnen/Spezialisten sind zuständig für die fachliche Unterstützung der Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter, arbeiten vor Ort in den Sozialzentren und tragen damit ihr Spezialwissen in die Quartierteams. Der Fachaustausch für allfällige Anpassungen von Handlungsanweisungen und Praxishilfen ist durch die Angliederung und Unterstellung im Kompetenzzentrum der Sozialen Dienste sicher gestellt. Vorgesehen sind hierfür 2,5 zusätzliche Stellenwerte.

Das Spezialteam kann beigezogen werden bei komplexen Fachthemen mit Potenzial auf Unregelmässigkeiten z. B. bei komplexen Lebensversicherungs- und Vermögensfragen, Fragen zu Leasinggeschäften und Veräusserungsmöglichkeiten von Vermögen.

6.4 Einführung eines Inspektorates für Ermittlungen

Neu eingeführt wird ein Inspektorat für Ermittlungen in Verdachtsfällen auf Missbrauch. Dieses zusätzliche Instrument der Sozialbehörde besteht aus einem Team von 2,5 Stellen und wird ausserhalb der Dienstabteilung Soziale Dienste, bei der Zentralen Verwaltung des Sozialdepartements, organisatorisch angesiedelt. Für Aufträge an externe Fachleute wird zudem ein Kredit budgetiert, aus welchem ausgewiesene Experten im Einzelfall auf Honorarbasis entschädigt werden können. Das Inspektorat kommt zum Einsatz, wenn begründeter Verdacht entsteht auf:

- falsche Angaben zur Personenzahl im unterstützten Haushalt
- Schwarzarbeit
- Nebeneinkünfte aus legalen oder illegalen Geschäften
- konstante finanzielle Aufwendungen, welche die SKOS-Normwerte übersteigen

Die Aufgabe des Inspektorates ist es, einen Missbrauchsverdacht beweiskräftig zu erhärten oder zu widerlegen. Die vorgelegten Beweise müssen gerichtstauglich sein. Die Tätigkeit der Inspektorinnen/Inspektoren beinhaltet Observationen und Nachforschungen vor Ort. Die Sozialen Dienste sind verantwortlich dafür, dass den Inspektorinnen/Inspektoren die zur Erfüllung des Ermittlungsauftrags nötigen Informationen zugänglich sind. In der Regel finden keine direkten Kontakte zwischen Inspektorinnen/Inspektoren und Klientinnen/Klienten statt.

Die Klientinnen/Klienten werden bei Bestätigung der Verdachtsmomente mit den Ergebnissen der Ermittlungen konfrontiert, und es werden die entsprechenden Konsequenzen gezogen. Kann der Verdacht entkräftet werden, werden die Klientinnen/Klienten davon in Kenntnis gesetzt.

Der Einsatz der Inspektorinnen/Inspektoren erfolgt ausschliesslich aufgrund eines schriftlich formulierten Ermittlungsauftrages. Die Ergebnisse der einzelnen Ermittlungen werden dokumentiert und dem Antragstellenden umgehend zur Kenntnis gebracht. Die Ermittlungstätigkeit wird gesamthaft dokumentiert und ausgewertet.

Formell wird das Inspektorat dem Vizepräsidium der Sozialbehörde unterstellt, da die Präsidentin der Sozialbehörde gleichzeitig Vorsteherin des Sozialdepartements ist.

Die Entscheide über Ermittlungen laufen wie folgt:

- a) Die Einzelfallkommission der Sozialbehörde kann Ermittlungen beschliessen; das Vizepräsidium der Sozialbehörde visiert die Aufträge.
- b) Die Mitglieder der Sozialbehörde können in ihrer Funktion als Referentinnen/Referenten mit Anträgen auf Ermittlungen an die Einzelfallkommission der Sozialbehörde gelangen. Die Einzelfallkommission entscheidet; das Vizepräsidium visiert die Aufträge.
- c) Die Stellenleitungen der Sozialzentren können in Absprache mit ihrer Zentrumsleitung und unter Information der/des zuständigen Referentin/Referenten der Sozialbehörde bei der Einzelfallkommission Anträge auf Ermittlungen stellen. Die Einzelkommission entscheidet; das Vizepräsidium visiert die Aufträge.

Die Sozialbehörde wird für dieses Instrument ein einheitliches Formular entwickeln und ein Reglement erlassen, welches die Voraussetzungen, die Durchführung und den Abschluss von Einsätzen genau festhält. Sie formuliert das Anforderungsprofil für die Inspektor/innen und begleitet die geplante Versuchsphase für den Einsatz des neuen Instrumentariums.

Die Einrichtung eines Inspektorates für Ermittlungen muss grundsätzlich in der Geschäftsordnung der Sozialbehörde verankert werden, was einer Ergänzung der aktuell gültigen Geschäftsordnung bedarf, welche von der Sozialbehörde am 10. Juni 2003 beschlossen und vom Gemeinderat am 17. Dezember 2003 genehmigt wurde. In dieser Ergänzung sind die Aufgaben und Kompetenzen des Inspektorates und seine Zuordnung zur Sozialbehörde festzulegen.

Die neuen Massnahmen und Instrumente sollen gemäss dieser Vorlage vorerst für eine Versuchsphase bis Ende 2010 eingeführt und auf ihre Wirkung hin ausgewertet werden, um allfällige Anpassungen vornehmen zu können. Es ist daher gerechtfertigt davon abzusehen, die nötige Ergänzung der Geschäftsordnung der Sozialbehörde bereits zum jetzigen Zeitpunkt vorzunehmen. Hingegen wird eine solche Ergänzung unter anderem Gegenstand jener Vorlage sein, welche dem Gemeinderat zum Abschluss der Versuchsphase per Ende 2010 unterbreitet werden soll.

6.5 Zusammenfassende Übersicht über die neuen Massnahmen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die bisherigen Kontrollinstrumente beibehalten werden, aber in drei entscheidenden Bereichen ergänzt und verstärkt werden sollen:

Zusätzliche Transparenz und Verbindlichkeit bei der Fallaufnahme soll erreicht werden durch Anpassungen und Konkretisierungen der bei der Fallaufnahme benötigten Unterlagen. Dies heisst:

- Aus dem Antragsformular auf wirtschaftliche Sozialhilfe wird die Einkommens- und Vermögensdeklaration herausgelöst, womit diese, auch für die Klientinnen/Klienten sichtbar, ein besonderes Gewicht erhält. Zum Antragsformular wird ein erklärendes Merkblatt

in den gängigen Sprachen erstellt. Auf die Übersetzung des Antragsformulars wird bewusst verzichtet.

- Die Einkommens- und Vermögensdeklaration wird neu als eigenständiges Dokument geführt, welches vor Ort im Sozialzentrum mit den nötigen Erläuterungen der Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter und notfalls unter Beizug von Übersetzerinnen/Übersetzern auszufüllen ist. Die Deklaration wird dahingehend ergänzt, dass explizit darauf hingewiesen wird, dass auch Einkommen und Vermögenswerte im Ausland zwingend anzugeben sind.
- Das Merkblatt über Rechte und Pflichten wird in ein durch die Klientinnen/Klienten zu unterzeichnendes Dokument umgestaltet. Mit ihrer Unterschrift bezeugen die Klientinnen/Klienten, dass sie sowohl die enthaltenen Bestimmungen zur Kenntnis genommen und akzeptiert haben als auch ihre Einwilligung gegeben haben, dass bei den als Beispiele aufgeführten Stellen zusätzliche Auskünfte über ihre Einkommens- und Vermögenssituation und Haushaltsituation eingeholt werden können. In diesem Merkblatt wird zudem ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei begründetem Verdacht auf falsche Angaben, Ermittlungen durchgeführt werden können.

Die **interne Fallkontrolle** wird wie folgt verstärkt:

- Die zentral durchgeführte jährliche Fallkontrolle im Kompetenzzentrum wird mit Fokus auf möglichen Missbrauch ausgebaut. Es werden in diesem Zusammenhang systematisch die Meldeverhältnisse beim Personenmeldeamt, die Bankbelege auf Einnahmen und Ausgaben, die Einkommensdeklarationen und Akten von AHV und IV geprüft.
- Es wird analog zum Spezialteam Sozialversicherungen ein zusätzliches Spezialteam gebildet mit Fachleuten in den Bereichen komplexe Lebensversicherungs- und Vermögensfragen, Leasinggeschäfte und Veräusserungsmöglichkeiten von Vermögenswerten.

Es wird ein **Inspektorat für Ermittlungen** eingesetzt, welches bei begründetem Verdacht auf Missbrauch zum Einsatz kommt. Die Ermittlungen erfolgen ausschliesslich aufgrund eines schriftlich formulierten und von der Einzelfallkommission der Sozialbehörde beschlossenen Auftrages.

7. Zusätzliche Ressourcen

Die unter Punkt 6 vorgeschlagenen zusätzlichen Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe sind ohne die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen nicht umsetzbar. Vorgesehen ist, dass die Neuerungen im ersten Halbjahr 2007 sorgfältig vorbereitet werden. Dazu gehört u. a. die Erstellung eines detaillierten Anforderungsprofils für die neuen Mitarbeitenden des Inspektorates, die Erarbeitung eines Reglements der Sozialbehörde für Aufträge zu Ermittlungen und die Klärung und Regelung von Schnittstellen und Zusammenarbeit zwischen Inspektorat, dem zusätzlichen Spezialteam innerhalb der Sozialen Dienste, aber auch beispielsweise mit der Polizei.

Vom 1. Juli 2007 bis 30. Juni 2010 ist eine Versuchsphase vorgesehen. Im zweiten Halbjahr 2010 sollen, basierend auf den Daten von drei Betriebsjahren, die effektiven Wirkungen sorgfältig ausgewertet und über die Beibehaltung oder die Modifikation der zusätzlichen Instrumente entschieden werden.

Die durch den Einsatz der neuen Instrumente zu erwartenden Minderausgaben bei der Sozialhilfe sind zurzeit nicht abschätzbar. Umso wichtiger ist eine drei Betriebsjahre umfassende Versuchsphase, um auch den Aspekt finanzieller Einsparungen beurteilen zu können.

Die gesamte Versuchsphase bis zum Entscheid über das definitive System erstreckt sich damit über die Zeitspanne von 1. Juli 2007 bis 31. Dezember 2010.

Es werden für diese dreieinhalbjährige Versuchsphase die folgenden zusätzliche Ressourcen benötigt:

Massnahmen	2007*	2008	2009	2010	Total
Ausbau zentrale Fallkontrolle mit Fokus Missbrauch: 1,0 Stellenwerte.	70 000	140 000	140 000	140 000	490 00
Verstärkung interne Kontrolle durch Spezialteam: 2,5 Stellenwerte:	175 000	350 000	350 000	350 000	1 225 000
Inspektorat: Angestellte 2,5 Stellenwerte: Honorar für externe Mandate:	175 000 75 000	350 000 150 000	350 000 150 000	350 000 150 000	1 225 000 525 000
Total	495 000	990 000	990 000	990 000	3 465 000

* Für 6 Monate (1.7.2007 bis 31.12.2007)

Die in der obigen Tabelle ausgewiesenen Mittel werden für 2007 mit dem Novemberbrief beantragt. Die für 2008, 2009 und 2010, die weiteren Jahre der Versuchsphase benötigten Mittel werden im entsprechenden Voranschlag eingestellt.

8. Erfolgskontrolle und Auswertungen

Die 6 dargestellten Instrumente und Verfahren sollen zunächst probenhalber für einen Zeitraum von dreieinhalb Jahren, vom 1. Juli 2007 bis 31. Dezember 2010, eingeführt werden. Die Versuchsphase wird ausgewertet, um Aufwand und Nutzen der neuen Massnahmen abwägen und darauf basierend einen Entscheid zur definitiven Einführung vornehmen zu können. Eine solche Auswertung muss Daten von mindestens drei vollen Betriebsjahren umfassen können, um aussagekräftig zu sein, weshalb die gesamte Versuchsphase auf dreieinhalb Jahre angesetzt wird.

Um die Wirkung der neuen Massnahmen beurteilen zu können, ist es wichtig zu unterscheiden, wie viele Missbrauchsfälle mit welchen Geldbeträgen mit dem bisherigen Kontrollsystem aufgedeckt werden und wie viel zusätzliche Fälle dank der neuen Instrumente und Verfahren zu Tage gebracht werden. Für diese Auswertung sind Daten von Bedeutung, welche teilweise heute bereits erhoben werden, teilweise neue Erhebungen erfordern.

Heute werden die Rückforderungsentscheide der Einzelfallkommission der Sozialbehörde ausgewertet, welche infolge eines unrechtmässigen Leistungsbezugs und/oder einer Zweckentfremdung der Mittel (gemäss Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich) erfolgten. Dabei werden sowohl die Anzahl Fälle als auch die Höhe der jeweilig zurückgeforderten Beträge erhoben.

Unterschieden wird:

- a) bei unrechtmässigem Leistungsbezug nach folgenden Kategorien/Gründen, die zu Rückerstattungen geführt haben:
- Erwerbseinkommen
 - Vermögen
 - Sozialversicherungsgelder
 - Verwaltungsfehler

- andere Einnahmen
- Diverses
- Anzahl Personen im Haushalt
- Unklar

Innerhalb dieser acht Kategorien wird nochmals unterschieden, ob die Deklaration (z. B. von Einkünften aus Erwerb) zu spät erfolgte oder ganz unterblieb. In beiden Fällen ergeht in gleicher Weise ein Rückforderungsentscheid der Einzelfallkommission. Hingegen ist für die Wertung des Falles diese Unterscheidung wichtig.

b) bei der Zweckentfremdung der Mittel nach folgenden Kategorien:

- Miete
- Krankenkassenprämien
- anderes

Die Zweckentfremdungen von Mitteln für Miete und Krankenkassenprämien machen über 95 Prozent der Fälle bzw. der Beträge aus.

Festzuhalten ist, dass in all jenen 406 Fällen, in welchen im Jahre 2005 die Einzelfallkommission der Sozialbehörde Rückforderungsentscheide fällte, die Unregelmässigkeiten durch die internen Kontrollen in den Sozialen Diensten aufgedeckt wurden und diese daraufhin der Behörde die entsprechenden Anträge stellten.

Erwartet wird eine präventive Wirkung der zusätzlichen Massnahmen. Darüber hinaus müssten die Auswertungen der Versuchsphase aufzeigen können, dass prozentual mehr Missbrauchsfälle aufgedeckt und mindestens die zusätzlichen Aufwendungen gedeckt werden konnten, was sich wiederum in den entsprechenden Geldbeträgen ausdrücken müsste.

Auf den Antrag der Vorsteherin des Sozialdepartements beschliesst der Stadtrat:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Vom Bericht zur Verstärkung der Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe gemäss Beschluss der Sozialbehörde vom 2. Mai 2006 wird Kenntnis genommen, namentlich von
 - a) der Einführung einer expliziten Einwilligungserklärung der Sozialhilfeklientinnen/Sozialhilfeklienten zur Einholung von Auskünften zur Einkommens- und Vermögenssituation und Haushaltsituation bei den entsprechenden Stellen,
 - b) der vertieften zentralen Fallkontrolle mit besonderem Fokus auf Missbrauch,
 - c) der Einrichtung eines zusätzlichen internen Spezialteams zur Prüfung und Bearbeitung komplexer Fälle,
 - d) der Einsetzung eines Inspektorates für Ermittlungen in Verdachtsfällen auf Missbrauch.
2. Das Postulat GR Nr. 2006/135 von Gemeinderätin Judith Bucher (SP) und Gemeinderat Christian Traber (CVP) ist mit dem aktuell vorgelegten Bericht auch bezüglich der Alinea 5 und 6 erledigt worden und wird abgeschrieben.
3. Es wird zur Kenntnis genommen, dass
 - a) für die neu einzuführenden Massnahmen im Jahr 2007 Fr. 495 000.– und in den Jahren 2008 bis 2010 zusätzliche Mittel von je Fr. 990 000.– benötigt werden,
 - b) die Mittel für das Jahr 2007 mit dem Novemberbrief zum Voranschlag angemeldet werden und die Mittel für die Jahre 2008 bis 2010 mit den jeweiligen Voranschlägen zu genehmigen sind.

4. Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat Bericht über die Wirkungen der eingeführten Massnahmen zu erstatten und aufgrund der Resultate Antrag zu stellen.
- II. Die Berichterstattung im Gemeinderat wird der Vorsteherin des Sozialdepartements übertragen.
- III. Die Vorsteherin des Sozialdepartements wird eingeladen,
 - a) die für das Jahr 2007 benötigten Mittel von Fr. 495 000.– mit dem Novemberbrief auf den entsprechenden Konten der Zentralen Verwaltung und der Sozialen Dienste anzumelden,
 - b) die für die Jahre 2008, 2009 und 2010 benötigten Mittel von je Fr. 990 000.– in den jeweiligen Voranschlag einzustellen,
 - c) dem Stadtrat vorbehältlich der Zustimmung des Gemeinderates zum Voranschlag 2007 die Schaffung der zusätzlich benötigten, befristeten Stellen bei der Zentralen Verwaltung und den Sozialen Diensten des Sozialdepartements zu beantragen.
- IV. Die Sozialbehörde wird eingeladen, das Anforderungsprofil für die Inspektor/innen zu erstellen, das Reglement und das Auftragsformular für die Ermittlungen zu verfassen und die Arbeit des Inspektorats eng zu begleiten.
- V. Mitteilung je unter Beilage des Anhangs und der Einladung zur Vernehmlassung an die Vorsteherin des Sozialdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Sozialbehörde (15), die Vormundschaftsbehörde (15), die Sozialen Dienste, die im Gemeinderat vertretenen Parteien, die Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich, Postfach, 8090 Zürich, die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Mühleplatz 3, Postfach, 3000 Bern 13.