



Protokollauszug
21. Sitzung vom 6. November 2017

291/2017 13.00.47 Sozialinspektorat 2018 bis 2021
Vorlage Nr. 19/2017: Antrag des Stadtrats auf Genehmigung des Betriebskonzeptes und einer Leistungsvereinbarung mit der SoWatch GmbH sowie Bewilligung eines Kredits von Fr. 230'000.00

Referent des Stadtrates: Christian Meier
Ressortvorsteher Alter und Soziales

WEISUNG

1. Ausgangslage

Mit SRB 41 vom 23. Februar 2015 wurden das Betriebskonzept und ein Kredit von Fr. 195'000.00 für das auf drei Jahre befristete Projekt Sozialinspektorat, erweiterte Fallabklärungen in der Sozialhilfe, und mit SRB 95 vom 20. April 2015 die entsprechende Leistungsvereinbarung mit der SoWatch GmbH bis zum 30. Juni 2018 bewilligt. Hintergrund und Auftrag dazu war das Postulat von Thomas Grädel und 17 Mitunterzeichnenden zur Schaffung der Stelle eines Sozialdetektivs in der Stadt Schlieren, welches mit GPB 76 vom 24. November 2014 abgeschrieben wurde.

Ab 1. Juli 2015 konnte das Projekt Internes Sozialinspektorat (ISP) durch die Sozialberatung und Sozialhilfe Schlieren aufgebaut werden. Die bereits seit 2008 bestehende Leistungsvereinbarung mit SoWatch GmbH bezüglich Einsatz von Detektiven in der Sozialhilfe war durch dieses Projekt nicht betroffen; verdeckte Ermittlungen und allenfalls Abklärungen im Ausland durch externe Detektive wurden bei Bedarf, wenn die Sachverhaltsabklärungen der Sozialberatung und des neuen ISP nicht zielführend waren, weiter durchgeführt.

Um die Wirkungen des neuen ISP feststellen und die Abläufe und Schnittstellen überprüfen zu können, wurde von Beginn an die Firma The Move Consulting AG mit der Evaluation beauftragt.

Der Aufbau des ISP und die Implementierung der neuen Aufgaben, für welche es in dieser Art nur bedingt Vorbilder gab, war im ersten Projektjahr eine Herausforderung. Ein Hauptproblem zu Projektbeginn war die Notwendigkeit, die Aufträge der Sozialberatung, die entsprechenden Interventionen und die Resultate so zu erfassen und zu bewerten, dass klare Aussagen möglich waren und dies möglichst effizient erfolgte. Die Abteilung Soziales musste dazu erst die notwendigen Instrumente schaffen und die SoWatch GmbH entsprechend instruieren. Aus diesem Grund sind die Zahlen aus der Frühphase des Projekts eher mit Vorsicht zu beurteilen. Ab Frühjahr 2016 lassen sich die Projektziele lückenlos überprüfen.

The Move Consulting AG hat regelmässige Zwischenauswertungen vorgenommen und wichtige Umsetzungsempfehlungen abgegeben. Mit dem nun vorliegenden Schlussbericht vom 4. September 2017 zuhanden der Projektleitung und des Stadtrates werden etwas mehr als zwei Jahre ausgewertet, die Ziele bewertet und Empfehlungen ausgesprochen.

2. Projekt- und Wirkungsziele: Resultate

2.1. Steigerung der Aufdeckungsquote von Sozialhilfemissbrauch

Dieses Ziel konnte erreicht werden. Bei rund 20 % der Fälle, die von der Sozialberatung zu einer Überprüfung angemeldet wurden, hat sich der Verdacht erhärtet. Zu den Inhalten und Vorgehensweisen in Bezug auf die Missbrauchskategorien macht der Bericht entsprechende Präzisierungen. Die meisten Missbrauchsfälle werden nach wie vor von der Sozialberatung direkt aufgedeckt, ohne Meldung an das ISP. Es handelt sich also in der Mehrheit bei den an das ISP gemeldeten Fällen um solche, die nicht oder noch nicht aufgedeckt wurden. Zentral ist aber auch die Aussage, dass in 80 % der Fälle der Verdacht entkräftet werden konnte, was die Klienten und die Sozialarbeitenden von entsprechenden, eventuell langen Phasen von Verunsicherung entlastete beziehungsweise dazu führte, dass eine Konzentration auf die Integrationsarbeit erfolgen konnte. Nicht unwichtig ist auch der Umstand, dass durch die vielen Hausbesuche neue Informationen zur Verfügung standen, die es ermöglichten, neue, eventuell alternative Ziele zu setzen.

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht der belegten Missbräuche:

Jahr	Fälle Sozialberatung	Belegte Missbräuche	Missbrauchsquote in % aller Gesamtfälle	Strafanzeigen
2014	641	20	3.1	5
2015	723	23	3.2	3
2016	724	27	3.7	9
2017 Hochrechnung Sept. 2017	709	31	4.4	10

2.2. Entlastung der Mitarbeitenden der Sozialberatung

Es wurde festgestellt, dass keine zeitliche Entlastung der Mitarbeitenden resultierte. Durch die intensiven Abklärungen des ISP sind für die Fallführung regelmässig wichtige neue Tatsachen bekannt geworden, auch wenn sich ein Verdacht nicht erhärtet hatte. Situationen mussten neu eingeschätzt werden, was dann in neue Handlungsschritte umgewandelt werden musste (zum Beispiel: Verwahrlosungstendenzen zu Hause, massive administrative Überforderungen, Spannungen mit Vermietern).

Für viele Beratungssituationen von Sozialarbeitenden mit Klienten, welche vom Verdacht hatten entlastet werden können, hat sich die Situation emotional beruhigt und die Integrationsziele rückten wieder in den Fokus. Es ist deshalb nicht ausgeschlossen, dass die Fallführung letztlich langfristig effizienter gestaltet werden konnte, vorübergehend aber zum Teil sogar aufwändiger wurde.

Nicht unerheblich ist der Mehraufwand für die Bereichsleitung Sozialberatung durch die steigende Anzahl von Anhörungen (Gewährung des rechtlichen Gehörs), nachdem neue Tatsachen aufgedeckt werden konnten.

2.3. Optimierung Fall-Triage und interne Abläufe bezüglich Missbrauchsbekämpfung

Einerseits kann hervorgehoben werden, dass es sich lohnt, externe Spezialisten bezüglich Ermittlungsarbeit ins Team integrieren zu können. Die Mitarbeitenden der SoWatch GmbH haben es verstanden, die möglichen Kriterien für eine Fall-Triage zusammen mit den Sozialarbeitenden zu entwickeln und erlebbar zu machen, dass vertiefte, externe Fallabklärungen sinnvoll und in Kooperation mit den Klienten durchzuführen sind, ohne dass es zu unnötigen Konflikten kommen muss. Auf der anderen Seite war es für die SoWatch GmbH lange nicht möglich, den Anforderungen an ein modernes Reporting, wie es bei steuerlich finanzierten Dienstleistungen grundsätzlich notwendig ist, gerecht zu werden. Hier musste von den Bereichen Sozialberatung sowie Administration und Projekte unerwartet viel Arbeit übernommen werden.

2.4. Konzentration der Fachkompetenzen und Optimierung der Methodenkompetenzen betreffend professioneller Sachverhaltsabklärungen

Durch die Anwesenheit einer externen Fachperson, zum Beispiel bei der Fallaufnahme in die Sozialhilfe (Intakesitzung), wird das Thema konstant aktuell gehalten, und vor allem bezüglich eventueller, auch neuer Möglichkeiten zur speziellen Sachverhaltsabklärung ergänzt.

3. Kosten und Erträge

Im Punkt 2.7., Massnahmen nach Sozialinspektionen, des Schlussberichts nimmt die The Move Consulting AG zu den Kosten und Erträgen Stellung. Die sofort zu erzielenden Einkünfte und Aufwandminderungen ergeben über die untersuchte Periode von zwei Jahren einen Ertragsüberschuss von rund Fr. 90'000.00, welcher sich aus den Aufwendungen für zwei Jahre von Fr. 130'000.00 (Kostendach) und Einnahmen, bzw. auch Aufwandminderungen von total Fr. 220'000.00 ergibt. Dabei ist zu beachten, dass die Einsparungen aufgrund der Annahme von sechs Monaten Laufzeit eines Falles berechnet wurden, was eher eine vorsichtige Schätzung ist. Weiter ist zu erwähnen, dass die Rückerstattungsverfügungen von Fr. 22'500.00 theoretisch auch noch positiv zu Buche schlagen könnten, je nachdem wie erfolgreich das Inkasso verlaufen wird. Gleichzeitig muss jedoch in Betracht gezogen werden, dass offen bleibt, inwieweit die Sozialberatung einzelne Fälle auch ohne ISP aufgedeckt hätte. Einen generell präventiven Aspekt, wie weit die Existenz des ISP potentielle Missbräuche verhindert hat, gibt es vermutlich, dieser kann jedoch nicht bewiesen werden.

Auf dem Hintergrund all dieser Überlegungen ist es zulässig anzunehmen, dass aus finanzieller Sicht das Projekt ISP ein klarer Erfolg ist.

4. Schlussfolgerungen aus dem Evaluationsbericht

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass sich die verstärkte Kontrolltätigkeit lohnt, und zwar finanziell und fachlich. Die Auftragsmenge beziehungsweise die Fälle, welche einer Inspektion bedürfen, belaufen sich auf etwa 10–15 % der Gesamtfallzahl in der Sozialhilfe pro Jahr, also etwa 60 bis max. 90 Fälle, was einem Stellenpensum von ca. 30 % entsprechen würde. Die Schätzung der Fallzuweisungen an das ISP beruht auf der Annahme, dass weiterhin rund 35 % neue Fälle pro Jahr in die Sozialhilfe aufgenommen werden müssen.

Auftragsgemäss wird im Evaluationsbericht das Thema "make or buy" ausführlich beleuchtet, mit Vor- und Nachteilen bezüglich der Integration der Leistung in die Abteilung Soziales oder des Einkaufs der Dienstleistung. Beide Möglichkeiten haben grössere Vor- und Nachteile, welche auch gewichtet nicht zu einer eindeutigen Empfehlung durch die The Move Consulting AG führen.

Es wäre aber kaum möglich, die Stelle mit einem Umfang von 30 % in der Abteilung zu realisieren. Die Möglichkeit, diese Aufgabe mit anderen Sozialämtern der Region zu lösen, muss zurzeit als nicht vorhanden bezeichnet werden. Mittelfristig ist dies aber eventuell anzustreben. Hauptprobleme bei der Beteiligung von verschiedenen Gemeinden an einer solchen Stelle würden sicher sein, dass die Sozialhilfe in der Region bezüglich Grösse, Professionalität, Kulturen und Kompetenzordnungen sehr unterschiedlich ausgestaltet ist, was die Einflussmöglichkeiten der einzelnen Gemeinde massiv einschränken würde, beziehungsweise, dass für Schlieren bezüglich der notwendigen Qualitätsanforderungen Abstriche zu machen wären.

Die anfängliche Zusammenarbeit im Projekt ISP mit der SoWatch GmbH hat ferner gezeigt, dass in zwei wichtigen Punkten klarere Vorgaben notwendig sind:

- Stellvertretungsregelung: Diese muss aktiv von der SoWatch GmbH sichergestellt werden. Das heisst, dass eine allfällig notwendige Stellvertretung nicht durch die Stadt Schlieren und schon gar nicht erst bei der Notwendigkeit einer Stellvertretung einzuarbeiten ist.
- Reporting: Die von der Abteilung Soziales erarbeiteten Instrumente sind von der SoWatch GmbH lückenlos anzuwenden, sachlich richtig einzusetzen und die Daten sind fristgerecht einzureichen.

5. ISP und der Bereich Zusatzleistungen zur AHV/IV

Aufgrund der positiven Resultate in den Einzelfällen der Sozialhilfe im Projektverlauf und einer Anregung der Bereichsleitung Sozialversicherungen wurde gegen Ende des ersten Projektjahres der Einsatz des ISP auch bei den Sozialversicherungen geprüft.

Bei der Sozialhilfe ist bei richtiger Vorgehensweise, wie im Betriebskonzept festgelegt, eine genügende Rechtsgrundlage für das ISP vorhanden. Bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV ist die Rechtsgrundlage im Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsgesetzes des Bundes (ATSG) bezüglich Abklärungen vor Ort etwas unsicherer. Für verdeckte Ermittlungen gibt es gemäss Bundesgericht noch keine ausreichende Rechtsgrundlage. Für Abklärungen, wie sie durch das ISP vorgenommen werden, ist diese Frage aber eher positiv zu beantworten.

Hausbesuche im Rahmen der Abklärungen über die Anspruchsberechtigung für Zusatzleistungen zur AHV/IV sind bisher unbekannt. Es gibt aber immer mehr Situationen, in denen unklar bleibt, ob sich eine Person, welche Zusatzleistungen bezieht oder beantragt, wirklich in Schlieren aufhält. Dies betrifft bei weitem nicht nur Angemeldete mit C-Ausweis (Aufenthalt womöglich im Ausland), sondern auch Schweizerinnen und Schweizer. Da die Erfahrungen mit angekündigten Hausbesuchen im Rahmen der Sozialhilfe so erfolgreich waren, wurde in den letzten zwei Jahren bei etwas mehr als 20 Situationen der Einsatz des ISP in diesem Bereich getestet.

Da das ISP grundsätzlich nur mit Einverständnis der Kunden Hausbesuche vorgenommen hatte, ist davon auszugehen, dass rechtmässig vorgegangen wurde. Die Hausbesuche wurden sogar sehr oft positiv und als Unterstützung erlebt.

Die Abklärungsergebnisse haben gezeigt, dass es im Bereich der Sozialversicherungen ein gewisses Aufdeckungspotential gibt, welches vermutlich anzahlmässig nicht an jenes der Sozialhilfe heranreicht, aber im Einzelfall massive Kosteneinsparungen bringen kann. Zu erwähnen ist hier der Fall eines älteren Schweizers, der eine Liegenschaft im Limmattal nicht angegeben hatte und sich vorwiegend dort aufhielt. Alleine in diesem Fall konnten Fr. 176'000.00 Einnahmen verbucht werden, welche mit dem Kanton Zürich zu teilen waren. Nicht berücksichtigt ist dabei die Aufwandminderung infolge Einstellung der Leistungen.

Die Testfälle in diesem Bereich haben gezeigt, dass es sehr sinnvoll sein dürfte, die Anzahl und die sachlichen Voraussetzungen der ISP-Einsätze genauer abzuklären. Entsprechende Vorbereitungen laufen und führen allenfalls zu einem separaten Projekt, welches dem Stadtrat vorgelegt werden wird.

Hilfreich dabei ist, dass das erwähnte ATSG zurzeit revidiert und dem Thema Inspektorentätigkeit in diesem Bereich gesondert Beachtung geschenkt wird.

6. Betriebskonzept / Kosten

Die Vorgaben, Ziele und Wirkungen des Sozialinspektorates werden aufgrund der Evaluation im Betriebskonzept folgendermassen umschrieben:

- Die Aufdeckungsquote von Sozialhilfemissbrauch bei zugewiesenen Fällen beträgt 15–20 %.
- Die Sachverhaltsabklärungen und die gewonnen Erkenntnisse sind dokumentiert und durch standardisierte, vollständige Rückmeldungen an die zuweisenden Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sowie die Leitung Sozialberatung ausgewiesen.
- Der durchschnittliche Aufwand pro Abklärung beträgt 6.5 Stunden. Kurzabklärungen sind ausgewiesen.
- Hausbesuche und Tätigkeiten ausserhalb des Stadthauses machen ca. 60 % der aufgewendeten Zeit aus.
- Das ISP wird jährlich auf Kosten und Nutzen analysiert und die Wirkung bewertet.

Weiter sind im Betriebskonzept neben den Kosten die Rahmenbedingungen, die Aufgabenabgrenzungen und die verfügbaren Mittel/Arbeitsinstrumente festgehalten. Das Betriebskonzept ist Bestandteil der Leistungsvereinbarung.

Zentral für die Kosten ist der durchschnittlich erwartete Zeitaufwand pro Fall. Zu Beginn des Projektes wurde mit der hypothetischen Zahl von acht Stunden gerechnet. Es hat sich aber gezeigt, dass im Schnitt 6.5 Stunden notwendig sind. Daraus lassen sich die Kosten wie folgt ableiten:

	Anzahl Fälle	Anzahl Stunden	Total Stunden	Stundensatz	Total Kosten
Arbeitsstunden max.	90	6.5	585	Fr. 95.00	Fr. 55'575.00
Fahrzeiten max.		60	60	Fr. 95.00	Fr. 5'700.00
Fallbezogene Spesen (Abklärungen ausserhalb Schlieren, Hilfsmittel und anderes)					Fr. 10'000.00
Projektkosten pro Jahr (netto)					Fr. 71'275.00
MWSt. 7,7%					Fr. 5'488.00
Kosten/Jahr brutto					Fr. 76'763.00
Kosten 3 Jahre brutto					Fr. 230'289.00

Für das Jahr 2018 sind die anfallenden Kosten im Budget eingestellt.

7. Leistungsvereinbarung mit SoWatch GmbH

Bei der vorliegenden Leistungsvereinbarung werden aufgrund der Evaluation die Stellvertretung der Aufgaben des ISP durch SoWatch GmbH und das Reporting (Falladministration) präzisiert, die Vertragsdauer und die Ziele gemäss Betriebskonzept aktualisiert. Die Kündigungsfrist beträgt sechs Monate auf das Ende eines Kalendermonates. Als Vertragsbeginn ist der 1. Juni 2018 vorgesehen. Die Vereinbarung dauert längstens bis 31. Mai 2021.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Dem Gemeindeparlament wird beantragt zu beschliessen:
 - 1.1. Das Betriebskonzept betreffend Sozialinspektorat der Stadt Schlieren wird genehmigt.
 - 1.2. Die Leistungsvereinbarung mit der SoWatch GmbH betreffend "Internes Sozialinspektorat" für die Zeit vom 1. Juni 2018 bis 31. Mai 2021 wird genehmigt.
 - 1.3. Für die Entschädigung der Dienstleistungen während der Zeit von 1. Juni 2018 bis 31. Mai 2021 wird ein Kredit von Fr. 230'000.00 zu Lasten Konto 420-3132.00 bewilligt.
2. Vorbehältlich der Zustimmung des Parlaments zu obigem Antrag wird das Ressort Alter und Soziales ermächtigt, die Leistungsvereinbarung abzuschliessen.

3. Mitteilung an
- Gemeindeparlament
 - SoWatch GmbH, Igelweid 1, 5001 Aarau
 - Abteilungsleiter Finanzen und Liegenschaften
 - Abteilungsleiter Soziales
 - Archiv

Status: öffentlich

STADTRAT SCHLIEREN

Toni Brühlmann
Stadtpräsident

Ingrid Hieronymi
Stadtschreiberin