



Botschaft des Stadtrates an den Gemeinderat

107012 / 321.00

Sozialdetektive: Bericht über die Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen

Antrag

1. Vom Bericht über die Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat Dominik Infanger und Mitunterzeichnende betreffend Einführung von Sozialdetektiven vom 6. März 2008 wird als erledigt abgeschrieben.

Zusammenfassung

Die Sozialen Dienste vermeiden und bekämpfen Sozialhilfemissbrauch systematisch mittels Missbrauchsprävention (= Vermeidung von Schlupflöchern) und Missbrauchsbekämpfung (= Abklärung von Verdachtsfällen).

Verdeckte Observation durch Sozialdetektive ist eine - von vielen - Massnahmen der Missbrauchsbekämpfung. Sie ist die teuerste Massnahme.

Die Sozialen Dienste haben in der Zwischenzeit neue zahlreiche zusätzliche Massnahmen der Missbrauchsprävention und Missbrauchsbekämpfung eingeführt.

Die Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen zeigt deutlich, dass die Zahl der abgeklärten Verdachtsfälle, der entdeckten Fälle von unrechtmässigem Bezug sowie der entdeckten Schadenssumme deutlich angestiegen sind und dass die entdeckte Deliktsumme in etwa dem Aufwand für Prävention und Bekämpfung von unrechtmässigem Bezug entspricht. Entsprechend haben die Massnahmen primär präventiven Charakter; sie tragen zudem dazu bei, das öffentliche Vertrauen in die Sozialhilfe zu stärken.



Bericht

1. Ausgangslage

Am 6. März 2008 reichten Gemeinderat Dominik Infanger und Mitunterzeichnende ein Postulat betreffend Einführung von Sozialdetektiven ein. Das Postulat wurde überwiesen. In seiner Antwort vom 19. Mai 2008 hielt der Stadtrat fest, dass eine Lösung im Verbund mit anderen Gemeinden zu prüfen und dass die Neuorganisation der Bündner Sozialhilfestrukturen abzuwarten sei.

Nach Ablehnung der NFA durch das Volk haben die Sozialen Dienste ein Verfahren zur Prävention und Aufdeckung von Sozialhilfemissbrauch entwickelt, welches die Anliegen der Postulanten weitgehend erfüllt. Am 4. April 2011 erstattete der Stadtrat Bericht über die Einführung von Sozialdetektiven (Botschaft Nr. 364.03). Der Bericht wurde am 5. Mai 2011 vom Gemeinderat zur Kenntnis genommen (Beschluss Nr. 364.04), das Postulat Infanger wurde jedoch nicht abgeschrieben. Der Stadtrat wurde gleichzeitig beauftragt, binnen drei Jahren dem Gemeinderat einen Bericht über die Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen vorzulegen. Am 6. März 2014 wurde die Frist für die Vorlage des Berichts über die Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen bis zum 23. Oktober 2014 erstreckt (GRB.2014.14).

2. Umsetzung mit Rückschlägen

Die Sachbearbeiterinnen der Sozialen Dienste sind aufgrund von Ungereimtheiten in der Fallführung immer wieder auf Sozialhilfemissbräuche gestossen und haben diese sanktioniert. Diese Arbeitsweise wurde inzwischen durch eine systematischere Überprüfung der Dossiers nach Missbrauchsmerkmalen abgelöst bzw. ergänzt. Dazu wurden in den vergangenen Jahren auch Versuche mit Sozialdetektiveinsätzen durchgeführt. Die Integration dieser Ermittlungskompetenzen in die Arbeit der Sozialhilfe hat sich aber als nicht so einfach erwiesen.

Nach zwei wenig erfolgreichen Sozialdetektiv-Aufträgen im Jahre 2012 sahen sich die Sozialen Dienste gezwungen, ihr Verfahren zur Prävention und Aufdeckung von Sozialhilfemissbrauch zu überarbeiten und zu ergänzen. Die Erfahrungen zeigten,

- a) dass verdeckte Observation durch Sozialdetektive eine relativ teure Massnahme ist, die ihre Wirksamkeit nur bei gezieltem Einsatz entfaltet, und nur wenn sie in ein Gesamtkonzept von Missbrauchsverhinderung und -bekämpfung eingebettet ist.
- b) dass die spezifische Erfahrung der Auftragnehmenden im Bereich der Sozialhilfe-Ermittlung erfolgsentscheidend ist und unnötige Kosten einsparen hilft.



- c) dass vertrauenswürdige Auftragnehmende mit entsprechender Erfahrung schwer zu finden sind. Im Kanton sind gar keine vorhanden; in der Schweiz ist nur eine Handvoll tätig.

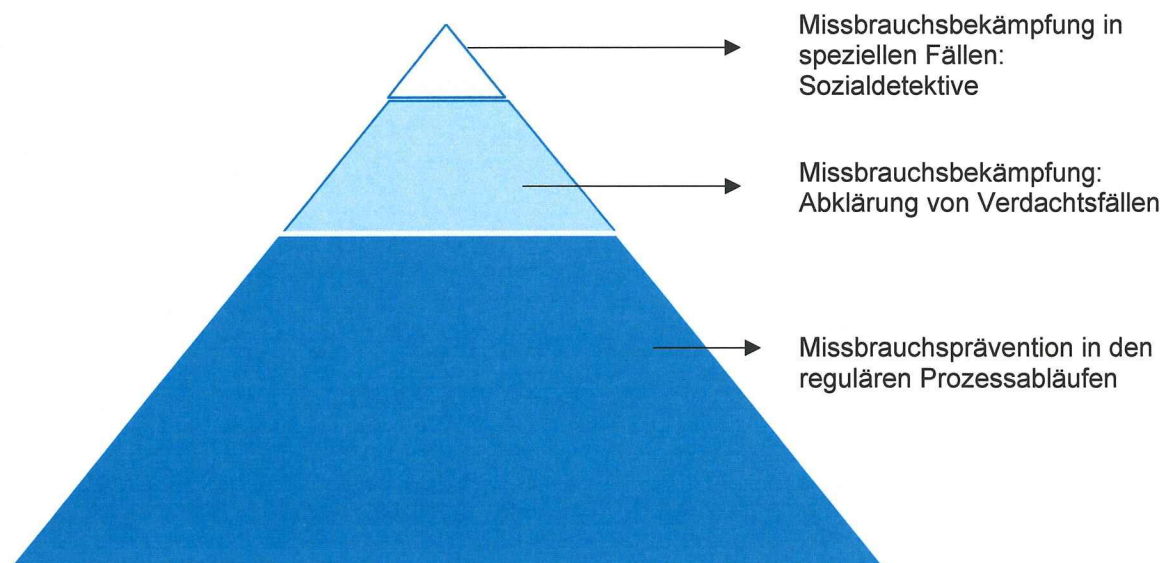
Die Sozialen Dienste haben deshalb ein Konzept zur Verhinderung und Bekämpfung von Sozialhilfemissbrauch erarbeitet, inzwischen mehrheitlich umgesetzt und einen neuen Auftragnehmenden für verdeckte Observationen gesucht.

3. Konzept zur Prävention und Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug

Das neue Konzept orientiert sich an den Erfahrungen anderer Schweizer Städte, insbesondere aus der Stadt Zürich und besteht aus folgenden Elementen:

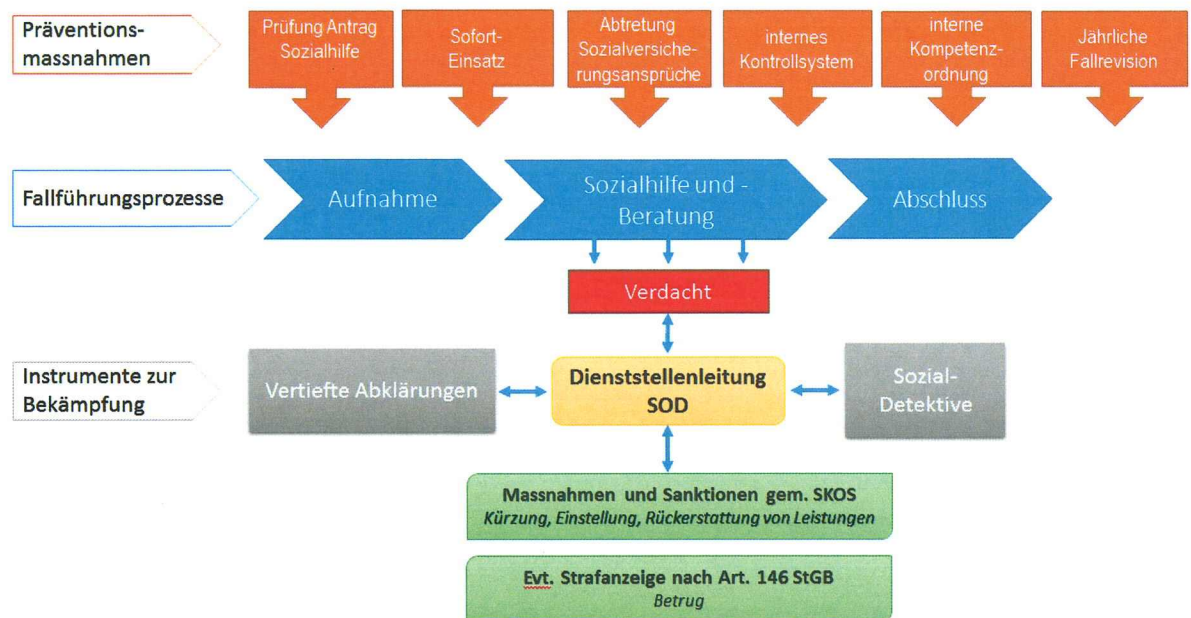
- a) Missbrauchsprävention = "Schlupflöcher vermeiden"/"das Netz eng knüpfen". Missbrauchsprävention findet in den regulären Prozessabläufen statt.
- b) Missbrauchsbekämpfung = Systematische Erkennung und Abklärung von Verdachtsfällen gemäss speziellem Prozessablauf. Missbrauchsbekämpfung setzt bei Vorliegen eines Verdachts an.
- c) Verdeckte Observation durch Sozialdetektive als Massnahme der Missbrauchsbekämpfung: Verdeckte Observation ist "Ultima ratio" in speziell indizierten Fällen - sozusagen die "Spitze des Eisbergs".

Grafik 1: Übersicht über die Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug





Wichtig für eine erfolgreiche Missbrauchsverhinderung und -bekämpfung ist die **Einbettung in die Regel-Prozesse:**



3.1 Prävention von unrechtmässigem Sozialhilfebezug

Die Sozialen Dienste betreiben Missbrauchsprävention mit folgenden Massnahmen:

- **Antragsprüfung:** Umfassende Prüfung aller wichtigen Voraussetzungen sowie Einholen aller Belege durch die Sozialberatung und durch die Sozialen Dienste der Stadt. Die Prüfung der Sozialen Dienste erfolgt gemäss Checkliste und beinhaltet unter anderem die
 - umfassende Prüfung aller Belege betreffend Einkommens- und Vermögenssituation;
 - Abfrage beim Strassenverkehrsamt betreffend eingetragener Motorfahrzeuge;
 - Prüfung nicht-deklarerter Mitbewohner/innen bei den Einwohnerdiensten;
 - speziellen Abklärungen bei Selbständigerwerbenden.
- **Soforteinsatz für arbeitsfähige Antragssteller/innen:** Nebst dem Hauptziel - Fördern und Stimulieren von Eigeninitiative - hat der Soforteinsatz auch einen "Gate-Keeping"-Effekt: er hält Antragssteller/innen mit undeklarerter Erwerbstätigkeit ab.
- Sicherstellung von rückwirkenden Auszahlungen von Sozialversicherungsleistungen durch **Abtretungserklärungen** infolge Subsidiarität.



- **Internes Kontrollsystem** mit:
 - Stichprobenkontrollen zufällig ausgewählter Falldossiers nach Checkliste durch die Prozessverantwortliche/n;
 - Überprüfung ausgewählter subsidiärer Ansprüche;
 - Vieraugenprinzip. Kontrolle der Kasse und Vollmachten durch den Prozessverantwortlichen Rechnungswesen.
- Die **Interne Kompetenzordnung** stellt sicher, dass besonders folgenschwere oder besonders anspruchsvolle Leistungsentscheide vertieft geprüft werden.
- **Jährliche Fallrevision** durch die Sozialberatung und durch die Sozialen Dienste.
- Einholen eines **Individuellen Konten- (IK-)Auszugs AHV** nach mehr als zwei Bezugsjahren.

Diese Massnahmen wurden in der Zwischenzeit mehrheitlich umgesetzt. Aus Aufwandgründen konnte die jährliche Fallrevision bisher erst teilweise erfolgen. Diese Massnahme ist jedoch unverzichtbar und ist heute Standard in der Sozialhilfe. Für die dafür erforderlichen Personalressourcen wird der Stadtrat zuhanden der Budgetsitzung im Zusammenhang mit dem Personalbudget 2015 Lösungen beantragen.

3.2 Missbrauchsbekämpfung

Missbrauchsbekämpfung beinhaltet die Abklärung von konkreten Verdachtsfällen. Verdacht entsteht hauptsächlich, wenn die Sachbearbeiterinnen der Sozialen Dienste im Rahmen ihrer Fallbearbeitung auf Ungereimtheiten aufmerksam werden; ausserdem durch Meldungen von Fach- und Amtsstellen oder Drittpersonen. Sie erfolgt vorwiegend in Form vertiefter Abklärungen durch die Sozialen Dienste und beinhaltet folgende Massnahmen:

- **Interne Richtlinie "Sozialhilfemissbrauchs-Prävention und -bekämpfung"** mit
 - Checkliste Verdachtsmomente;
 - Regelung Meldewesen mittels Meldeformular;
 - Vorgehen bei erhärtetem Verdacht.



- **Vertiefte Abklärungen:**

- Administrativ: Bankauskünfte mittels Vollmacht, Urkundenprüfung, Augenschein, Amtsberichte und Gutachten;
- **Abklärungsauftrag** an die Sozialberatung;
- Zusammenarbeit mit und Beratung von **ausgewählten Stellen** in speziellen Verdachtsfällen (Migrationsamt, Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA), Stadt- oder Kantonspolizei etc.);
- **Augenschein**;
- Konfrontation der Klientinnen/Klienten in speziellen Verdachtsfällen; Rechtliches Gehör.

Die Sozialen Dienste überprüfen auch gezielt bestimmte Klientinnen-/Klientengruppen auf Verdachtsmomente, z.B.

- Klientinnen/Klienten mit überteuerter Wohnung;
- Klientinnen/Klienten mit Motorfahrzeugbesitz;
- Klientinnen/Klienten mit längerdauernden Kürzungen der Sozialhilfe;
- Klientinnen/Klienten mit Langzeit-Sozialhilfebezug (mehr als zwei Jahre).

Auch diese Massnahmen konnten aus Aufwandgründen erst teilweise umgesetzt werden. Der Aufwand für die vollständige Umsetzung der Richtlinie sowie für die vertieften Abklärungen beläuft sich auf ungefähr 60 % einer Vollzeitstelle. Für die dafür erforderlichen Personalressourcen wird der Stadtrat ebenfalls im Zusammenhang mit dem Personalbudget 2015 Lösungen beantragen.

3.3 Verdeckte Observation durch Sozialdetektive

Eine verdeckte Observation ist ein schwerer Eingriff in die Persönlichkeitsrechte. Er ist nur zulässig, wenn ein konkreter und substanzieller Verdacht vorliegt und das öffentliche Interesse an der Aufdeckung von ungerechtfertigtem Bezug schwerer wiegt als die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen. Dies ist in jedem Einzelfall abzuwägen. Auch ist es Aufgabe der Sozialen Dienste, sicher zu stellen, dass die in ihrem Auftrag verdeckt Observierenden gesetzeskonform handeln und insbesondere die Persönlichkeitsrechte und den Datenschutz jederzeit voll wahren. Dies kann naturgemäss schlecht kontrolliert werden und ist deshalb bis zu einem gewissen Grad eine Frage von Vertrauen und Professionalität.



Verdeckte Observation ist auch eine teure Massnahme. Ein Observationsauftrag kostet zwischen Fr. 5'000.-- und Fr. 20'000.--; bei normalem Verlauf aber meist über Fr. 15'000.--. Die Erfolgchancen sind nur bei speziell indizierten Fällen gut. Die Ansprüche an Beweismittel für missbräuchlichen Bezug sind in der Sozialhilfe ungleich höher als in der Invalidenversicherung: bei der Invalidenversicherung reicht der Nachweis, dass eine körperliche Einschränkung nicht besteht; bei der Sozialhilfe führt nur der Nachweis eines **regelmässigen** Einkommens zu dauerhafter Reduktion oder Beendigung der Unterstützungsbedürftigkeit - was ungleich schwieriger ist.

Die Suche nach geeigneten Auftragnehmenden erwies sich als steinig: am Platz Chur existieren keine geeigneten Detektivbüros. In der ganzen Schweiz gibt es knapp eine Handvoll Detekteien, welche Erfahrung in Sozialhilfeabklärungen haben und die Auftraggebenden auch entsprechend beraten können.

Ausserdem müssen die Anreisezeit und -spesen der Auftragnehmenden vergütet werden, was den Einsatz von Sozialdetektiven aus dem Unterland für Chur zusätzlich verteuert.

Die Sozialen Dienste beauftragten deshalb im Jahr 2012 die von der Sozialversicherungsanstalt Graubünden (SVA) empfohlenen Auftragnehmenden in zwei Fällen mit einer verdeckten Observation. Ein Fall wurde während der Vorbereitungsarbeiten beendet. Der andere verlief ergebnislos; der Verdacht konnte weder erhärtet noch entkräftet werden. Die Sozialen Dienste suchten deshalb nach einem Auftragnehmenden mit spezifischer Erfahrung in Sozialhilfeabklärungen, welcher die Auftraggebenden auch kompetent beraten kann.

Die Sozialdetektive der Stadt Zürich (Sozialinspektorat) sind schweizweit die erfahrensten Spezialisten in diesem Bereich und haben bis Ende 2013 für diverse umliegende Gemeinden Abklärungsaufträge übernommen. Die Verhandlungen der Sozialen Dienste der Stadt Chur mit dem Sozialinspektorat der Stadt Zürich scheiterten jedoch am Budgetbeschluss des Städtzürcher Gemeinderats Ende 2013. Überraschend hat der Zürcher Gemeinderat den Export dieser gefragten Dienstleistung unterbunden. Deshalb musste das Sozialinspektorat der Stadt Zürich einen Grossteil ihrer Leistungsvereinbarungen auf Mitte 2014 kündigen und die Verhandlungen mit Chur abbrechen.

In der Folge haben die Sozialen Dienste verschiedene deutschschweizer Anbietende evaluiert. Mitte 2014 waren die Verhandlungen mit einem privaten Anbietenden soweit fortgeschritten, dass zwei Überwachungsaufträge vergeben werden konnten.



3.4 Ergebnisse der verdeckten Observation

Insgesamt wurden bislang vier Aufträge zur verdeckten Observation vergeben bzw. vorbereitet.

Durchgeführt wurden schlussendlich zwei verdeckte Observationen, wovon eine im 2012 ergebnislos verlief. Mitte 2014 wurde ein zweiter Auftrag vergeben. Das Ergebnis der ersten Überwachungsphase verstärkte den Verdacht; eine zweite Überwachungsphase wurde in Auftrag gegeben und soll im September 2014 Aufschluss über das Ausmass des unrechtmässigen Bezugs geben und Beweisgrundlagen für eine allfällige Rückforderung und/oder strafrechtliche Schritte liefern.

In zwei weiteren Fällen nahm der Verlauf während der Vorbereitungsarbeiten für die verdeckte Observation eine unerwartete Wende und es kam schlussendlich nicht zur Observation: Ein Verdächtiger meldete von sich aus die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit; der zweite lieferte - ebenfalls von sich aus - sachdienliche Hinweise zur weiteren Ermittlung der Unterstützungszuständigkeit. Dies ist insofern überraschend, als dass die Vorbereitungsarbeiten für verdeckte Observation unter strengster Geheimhaltung erfolgen. Ob der unerwartete Verlauf dieser zwei Fälle Zufall ist, muss zum jetzigen Zeitpunkt offen bleiben.

4. Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen

Die geschilderten Bemühungen der Sozialen Dienste schlagen sich in einem deutlichen Anstieg der abgeklärten und auch der entdeckten Verdachtsfälle sowie der entdeckten Deliktsumme nieder.

Statistisch erhoben werden kann naturgemäss nur die Missbrauchsbekämpfung. Die Missbrauchsverhinderung erfolgt in allen Fällen präventiv innerhalb der Regel-Prozesse. Ihre Ergebnisse bleiben unsichtbar, da vermiedener Missbrauch in aller Regel nicht zutage tritt.



Statistik Sozialhilfe-Missbrauchsbekämpfung der Sozialen Dienste

Jahr	Verdachtsabklärungen*	in % aller Dossiers	Unrechtmässiger Bezug bestätigt	Verdacht entkräftet	Verdacht unbestätigt; erneute Abklärung in 6 Monaten	Abklärungen eingestellt (Wegzug, Todesfall)	Total unrechtmässig bezogene Sozialhilfe in Fr.	Total geleistete Rückzahlungen in Fr.
2006		0.1 %	1				1'098.40	1'098.40
2007		1.0 %	5				69'826.--	26'359.--
2008		1.8 %	4				106'387.--	24'908.--
2009		0.7 %	2				10'922.--	1'801.--
2010		0.6 %	7				7'810.--	5'634.--
2011	8	1.1 %	4	3	1		105'391.--	15'912.--
2012	7	0.9 %	4	2	1	3	15'630.90	20'720.--
2013	54	7.1 %	13	41	2		162'690.--	94'925.--
Summe	69		40	46	4	3	479'755.30	191'357.40

*Bis 2010 wurden nur die entdeckten unrechtmässigen Bezüge erhoben, nicht aber die Abklärungsverfahren.

Die Abklärungsverfahren werden erst seit 2011 statistisch erhoben.

Die Tabelle zeigt, dass die Umsetzung aufgrund obig erwähnter Schwierigkeiten zwar mit Verzögerung einsetzte, aber nun deutliche Wirkung zeigt. Die Zahl der entdeckten Fälle von unrechtmässigem Bezug konnte deutlich gesteigert werden; ebenso die Rückforderungs- und die Rückerstattungssumme.

Beim dramatischen Anstieg der Verdachtsabklärungen im 2013 handelt es sich um einen einmaligen Spitzenwert, der auf die Aufarbeitung gewisser Altlasten sowie ganzer Gruppen von Klientinnen/Klienten zurückzuführen ist. Im 2013 wurden alle Fälle mit überteuerter Wohnung sowie alle Fälle mit Motorfahrzeugbesitz abgeklärt.

Bis Mitte 2014 wurden neun Verdachtsabklärungen beendet und sechs Verdachtsfälle befanden sich noch in Abklärung.

Zusammenfassend zeigt diese interne Erhebung der Sozialen Dienste die Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen deutlich auf.



5. Personalressourcen

Der interne Aufwand für die Prävention und Bekämpfung von unrechtmässigem Bezug ist beträchtlich. Mehraufwand verursacht vor allem:

- Prävention 0.6 Stellenwerte: Befristung der Leistungsentscheide auf ein Jahr, jährliche Fallrevision. Es handelt sich um eine unverzichtbare Massnahme, die heute in der Sozialhilfe zum Standard gehört.
- Bekämpfung 0.6 Stellenwerte: Bearbeitung einer höheren Anzahl Verdachtsfälle, vertiefte Abklärungen inkl. Vorabklärungen allfällige verdeckte Observationen.

Insgesamt entspricht der Aufwand für Prävention und Bekämpfung von unrechtmässigem Bezug ungefähr 1.2 Vollzeitstellen. Für die dafür erforderlichen Personalressourcen wird der Stadtrat zuhanden der Budgetsitzung im Zusammenhang mit dem Personalbudget 2015 Lösungen beantragen.

6. Verhältnis von Aufwand und Nutzen

Mit 1.2 Vollzeitstellen verursacht Prävention und Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug Kosten von rund Fr. 150'000.-- pro Jahr. Hinzu kommen Fr. 15'000.-- budgetierte Kosten pro Jahr für durchschnittlich einen Sozialdetektiveinsatz pro Jahr.

Die Ertragsquote aus Rückforderungen ist relativ tief und schwankt stark, da viele Forderungen nicht eintreibbar sind. Den Ausgaben stehen Einnahmen zwischen Fr. 20'000.-- und Fr. 90'000.-- pro Jahr gegenüber.

Nicht bezifferbar ist allerdings die präventive Wirkung von konsequenter Prävention und Bekämpfung von unrechtmässigem Bezug in Form von Einsparungen bei den Sozialhilfeausgaben und beim Fallbearbeitungsaufwand.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Prävention und Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug keinen eindeutig nachweisbaren finanziellen Nutzen für die Stadt stiftet. Der Nutzen ist vorwiegend immaterieller Natur, in dem die Massnahmen abschreckend wirken und dazu führen, dass weniger Missbrauch ausgeübt wird. Zudem dürften die Massnahmen das öffentliche Vertrauen in die Verwendung der Sozialhilfegelder stärken.



Da die Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen erwiesen ist, bitten wir Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, dem Antrag des Stadtrates zuzustimmen.

Chur, 16. September 2014

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Urs Marti

Markus Frauenfelder

Aktenauflage

- Bericht des Stadtrates an den Gemeinderat zum Postulat Dominik Infanger und Mitunterzeichnende betreffend Einführung von Sozialdetektiven (Nr. 37/2008) vom 19. Mai 2008
- Botschaft Einführung von Sozialdetektiven; Bericht (Nr. 364.03) vom 4. April 2011
- Beschluss des Gemeinderates vom 5. Mai 2011 (Nr. 364.04), Einführung von Sozialdetektiven; Bericht
- Beschluss des Gemeinderates vom 6. März 2014 (GRB 2014.14), Einführung von Sozialdetektiven; Bericht über die Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen, Antrag auf Fristverlängerung