

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Sozialbehörde Winterthur, eingereicht von den Gemeinderät/innen W. Badertscher (SVP), R. Werren (FDP), M. Stutz (SD) und H. Iseli (EDU)

Am 17.11.2008 reichten die Gemeinderät/innen Werner Badertscher namens der SVP-Fraktion, Ruth Werren namens der FDP-Fraktion, Marcel Stutz (SD) und Herbert Iseli (EDU) mit 26 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„Die neuste Studie der Universität St. Gallen stellt erhebliche Mängel im System des Sozialamtes der Stadt Zürich fest. Das Verfahren, die Abläufe und der Kontrollmechanismus werden als völlig ungenügend und ineffizient beurteilt. Die Stadt Winterthur hat die gleichen, oder mindestens sehr identische Strukturen wie die Stadt Zürich. In diesem Zusammenhang interessieren folgende Fragen:

- 1. Wo und wie unterscheiden sich die Strukturen, beziehungsweise Verfahren, Abläufe und Kontrollen von der Stadt Winterthur gegenüber der Stadt Zürich?*
- 2. Wie viele Fälle werden im Durchschnitt pro Mitarbeitenden in der Stadt Zürich im Vergleich zur Stadt Winterthur behandelt?*
- 3. Wie viele Aufträge zur Aufdeckung von Sozialhilfemissbrauch sind in den letzten 3 Jahren (Angaben je Jahr) an die Stadtpolizei Winterthur erteilt worden?*
- 4. Welche Erkenntnisse ergaben die Ermittlungen der Polizei?*
- 5. Welche Folgen wie Einsparungen, Strafverfahren und andere ergaben sich aus den Ermittlungen der Polizei?*
- 6. Welche Abteilung/Dienst der Polizei ist zuständig für diese Ermittlungen?*
- 7. Wer bei der Stadtpolizei ist Ansprechpartner?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Einleitung

In den letzten zwölf Jahren haben sich die Fallzahlen in der Sozialhilfe verdoppelt. Dies hat nicht nur in der Verwaltung Spuren hinterlassen, sondern sich auch bei der Fürsorgebehörde unter anderem in einer Veränderung ihrer Zuständigkeit ausgewirkt. Damit die Fürsorgebehörde die steigende Zahl von Unterstützungsfällen bearbeiten konnte, hat sie z.B. die Kompetenzordnung überarbeitet und einen Teil der Kompetenzen (für die Bearbeitung der Normfälle) an die Verwaltung delegiert. Geblieben sind die Zuständigkeit der Unterstützungskommission für Entscheide bei Nichtnormfällen, die Referentenprüfung, die Visitation der Mitarbeitenden der Sozialberatung durch die Geschäftsprüfungskommission sowie weitere Aufgaben gemäss Geschäftsordnung. Im Rahmen der aktiven Bekämpfung von Missbrauch wurde die Revisionsstelle der Fürsorgebehörde gebildet, welche der Geschäftsstelle unterstellt ist. Sie kontrolliert alle Fälle, welche nach Ablauf einer Unterstützungsperiode (i.d.R. 12 Monate)

einen neuen Leistungsentscheid benötigen. Sie fordert aktuelle Unterlagen ein, welche zur Bestätigung des weiteren Vorliegens einer Notlage bzw. einer Anspruchsberechtigung notwendig sind und unterzieht diese einer Plausibilisierung.

In der Diskussion rund um Missbrauchsfälle vorab in der Stadt Zürich sind auch die unterschiedlichen Funktionen von Sozial- bzw. Fürsorgebehörden sowie die Organisation der Sozialen Dienste, ihr Zusammenspiel und ihre Abgrenzung zu einem Thema geworden. Es wurden verschiedene Studien verfasst (u. a. von der HSG St. Gallen). Die Stadt Zürich und ihre Sozialbehörde haben im Januar 2009 zwei Modelle zur Neuorganisation in Vernehmlassung gegeben.

Auch in Winterthur ist das Thema aktuell. Innerhalb der Fürsorgebehörde wird über eine sinnvolle Aufteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Behörde und Verwaltung immer wieder diskutiert. Die Fürsorgebehörde hat deshalb anlässlich ihrer Sitzung vom 26. März 2009 beschlossen, die Zweckmässigkeit der bisherigen Organisation grundsätzlich zu überprüfen und die widerspruchsfreie Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zu klären sowie Lösungsvarianten zur Optimierung zu erarbeiten. Die Grundlagen dazu sollen in enger Zusammenarbeit zwischen Vertretungen der Fürsorgebehörde und des Departements Soziales im Rahmen eines Projektes erarbeitet werden.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Wo und wie unterscheiden sich die Strukturen, beziehungsweise Verfahren, Abläufe und Kontrollen von der Stadt Winterthur gegenüber der Stadt Zürich?“

Strukturen, Aufgaben und Kompetenzen der Fürsorgebehörde Winterthur

Die Strukturen, Verfahren, Abläufe und Kontrollen in der Sozialbehörde der Stadt Zürich und in der Fürsorgebehörde Winterthur sind weitgehend ähnlich. Die folgenden Ausführungen fokussieren vor allem auf die Unterschiede.

Die Fürsorgebehörde Winterthur wird wie die Sozialbehörde in Zürich von der/dem Departementsvorsteher/in Soziales präsiert. Die Behörde ist zuständig für den Erlass von Unterstützungsrichtlinien und einer Kompetenzordnung. Letztere regelt die Abgrenzung an der Schnittstelle zwischen Fürsorgebehörde und Sozialen Diensten. Die Behörde kontrolliert die Einzelfallhilfe (Normfälle) im Normkompetenzbereich der Fürsorgesekretär/innen in einem Referentensystem. Anders als in Zürich ist die Winterthur Fürsorgebehörde auch erstinstanzlich für Einsprachen gegen Leistungsentscheide zuständig.

Sowohl in Zürich als auch in Winterthur gibt es eine Unterstützungskommission (in Zürich Einzelfallkommission) als Subkommission mit sieben Mitgliedern, welche über Einzelfallhilfe, die nicht in den Normkompetenzbereich der Fürsorgesekretär/innen fällt (Nichtnormfälle), entscheidet. Daneben gibt es in Winterthur zwei zusätzliche Subkommissionen: Zum einen die Geschäftsprüfungskommission mit sieben Mitgliedern, welche stichprobenweise die Qualität der Fallführungsarbeit der zuständigen Mitarbeitenden im Einzelfall kontrolliert. Zum anderen die Verwandtenunterstützungskommission mit zwei Mitgliedern unter dem Vorsitz des/der Präsidenten/in der Fürsorgebehörde, welche über das Vorgehen beim Geltendmachen von familienrechtlichen Unterstützungsleistungen in strittigen Fällen entscheidet.

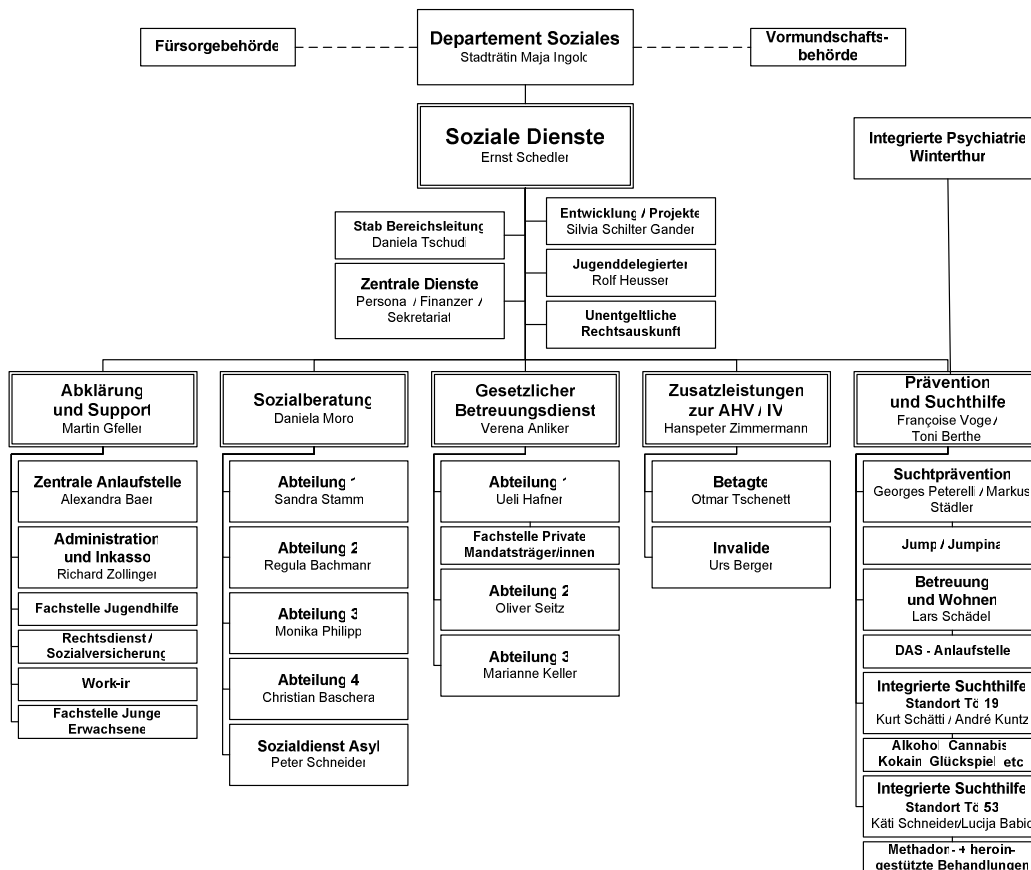
Organisation der Sozialen Dienste

Anders als in Zürich werden in Winterthur alle Sozialhilfe-Dienstleistungen zentral an der Lagerhausstrasse 6 erbracht. Der Geschäftsprozess Sozialhilfe wird organisatorisch getrennt von den Erwachsenenschutzmassnahmen erbracht und die freiwillige und gesetzliche Hilfe für Familien und Kinder sind im kantonalen Jugendsekretariat angesiedelt. Diese organisato-

rischen Rahmenbedingungen erlauben eine starke Ausrichtung und Konzentration auf den Sozialhilfevollzug in den Hauptabteilungen Sozialberatung und Abklärung und Support. Fallzahlen und Organisationsgrösse erlauben in Winterthur die parallele Führung der Hierarchien in der Behörden- und in der Verwaltungsstruktur. Die Bereichsleitung Soziale Dienste und die Hauptabteilungsleitung Sozialberatung bilden die Geschäftsstelle der Fürsorgebehörde. Die Abteilungsleitungen nehmen zugleich die Funktion der Fürsorgesekretär/innen wahr.

Bei den für die Fallführung zuständigen Mitarbeitenden unterscheidet die Sozialberatung Winterthur drei Funktionen: Sozialarbeiter/innen, die zusätzlich zur Gewährung der wirtschaftlichen Hilfe einen beraterischen Auftrag haben (häufig im Hinblick auf berufliche und soziale Integration). Sie werden administrativ von Dossierführenden ohne eigene Fallführungsverantwortung unterstützt. Dazu kommen kaufmännische Fallführende, die in eigener Verantwortung ausschliesslich für die Gewährung der wirtschaftlichen Hilfe zuständig sind.

Soziale Dienste Winterthur (Organigramm)



Zur Frage 2:

„Wie viele Fälle werden im Durchschnitt pro Mitarbeitenden in der Stadt Zürich im Vergleich zur Stadt Winterthur behandelt?“

Die meisten Sozialdienste betrachten die Fallzahl pro Stelleneinheit als Messgrösse zur Erfassung der Arbeitslast ihrer Mitarbeitenden. Erstaunlicherweise gibt es in der Schweiz jedoch praktisch keine Normierungen, was eine angemessene Falllast pro Stelleneinheit ist. In der Deutschschweiz regelt lediglich die Berner Sozialhilfegesetzgebung Mindeststandards

und Richtgrössen bezüglich Stellenetat und Fallbelastung. Dort gelten 80 bis 100 Fälle als angemessene Fallbelastung¹.

Gestützt auf Angaben des Sozialdepartements der Stadt Zürich wurden die Stellenpläne sowie die Fallzahlen 2008 der beiden Sozialdienste verglichen. Berücksichtigt wurden dabei nur die Stellen, welche unmittelbar am Fallführungsprozess beteiligt sind. Zürich orientiert sich am Berner Modell und legt als Sollwert pro 100% Stelle Sozialarbeit und 50% Stelle Administration für 100 Fälle fest. Die analoge Berechnung für Winterthur ergäbe für das Jahr 2008 einen Stellenmehrbedarf von 5.4 Vollstellen, davon 4.6 Stellen Sozialarbeit. Mit den im Voranschlag 2009 zusätzlich bewilligten Stellen verbessert sich die Situation erheblich: Mit dem gleichen Fallbestand wie im letzten Jahr fehlen lediglich 30 Stellenprozent.

Die tatsächliche Arbeitsbelastung pro Stelleneinheit hängt jedoch von verschiedenen Faktoren ab. Die nachfolgende Aufzählung nennt einige:

- Prozessorganisation: Gibt es im Dienst Arbeitsteilungen? Wie ist das Verhältnis von Fachpersonal (Sozialarbeitende) zu administrativem Personal? Stehen Supportdienste zur Verfügung? Welche Unterstützung leistet das Management?
- Professionalitätsgrad: Welche qualitativen Mindeststandards gelten bei der Durchführung der Sozialhilfe (Rechtzeitigkeit der Hilfe, Erreichen der Wirkungsziele, Missbrauchsbekämpfung, Kontrolle, etc)
- Auftragsverständnis: Zielt die Sozialhilfe in erster Linie auf materielle Existenzsicherung? Welche individuellen Problemlagen werden zusätzlich gelöst, welche an externe Stellen triagiert? Werden präventive Dienstleistungen erbracht?
- Definition Fallzählung: Zählt jeder Fall gleich oder wird die Komplexität eines Falles berücksichtigt?

Diese Stichworte machen deutlich, dass Falllastvergleiche zwischen verschiedenen Sozialdiensten nur bedingt aussagekräftig sind. Die Auswirkungen unterschiedlicher Prozessorganisation auf die Falllastberechnung lassen sich am Beispiel der Kaufmännischen Fallführung, welche die Sozialberatung Winterthur im Sommer 08 eingeführt hat, aufzeigen: nach einer Bedarfsklärung werden administrative und beraterische Aufgaben entflochten. Erstere werden ausschliesslich durch kaufmännisch und die zweiten durch sozialarbeiterisch ausgebildetes Personal wahrgenommen. Die angestrebte Fallbelastung liegt bei der Kaufmännischen Fallführung doppelt so hoch, wie bei der Fallführung mit Beratungsbedarf.

Die Sozialen Dienste Winterthur zählen die Sozialhilfe-Fälle pro Stelleneinheit mit verschiedenen Instrumenten. Die WOV-Berichterstattung zum Produkt Sozial- und Erwachsenenhilfe weist im Jahr 2008 für die Sozialhilfe 121 Fälle pro fallführende Mitarbeitende aus. Im Voranschlag 2009 wurde diese Fallbelastung auf 95 bis 105 Fälle pro 100% Stelle nach unten angepasst. Die Korrektur der parlamentarischen Zielvorgabe wurde zum einen mit dem Wegfall einer ganzen Fallgruppe, welche mit geringem administrativem Aufwand bewältigt werden konnte, begründet (NFA-Auswirkung bei der Finanzierung von Heimfällen). Zudem erwies sich eine Falllastvorgabe von 110 bis 120 Fälle pro 100% Stelle als zu hoch, um eine qualitativ befriedigende Fallführung zu erreichen. Die im Budget 2009 aufgeführten Vorgaben liegen immer noch über der Richtgrösse im Berner Sozialhilfegesetz.

Eine interne Statistik zeigt die monatlichen Zu- und Abgänge von Fällen inkl. der Anzahl Personen pro Fall im Verhältnis zu den Pensen der Mitarbeitenden. Diese Darstellung schafft

¹ Art. 38 Abs. 4 der Verordnung zum Berner Sozialhilfegesetz:

"Als Richtgrösse für eine angemessene Belastung gilt die Bearbeitung von 80 bis 100 Fällen pro Fachstelle und Jahr. Ist die Belastung höher, kann das SOA unter Würdigung der Gesamtsituation auf Antrag der Gemeinde eine Erhöhung, ist sie geringer, kann es eine Reduktion des für den Lastenausgleich massgeblichen Stellenplanes vornehmen."

Transparenz und erlaubt die gleichmässige Verteilung der Neuzugänge auf die Abteilungen und die Mitarbeitenden. Derzeit liegt die durchschnittliche Fallbelastung für eine 100%-Stelle bei den Sozialarbeitenden bei 95 Fällen, bei den kaufmännischen Fallführenden bei 145 Fällen.

Bei gleich bleibenden Rahmenbedingungen würde der Stellenplan 2009 eine angemessene Verteilung der Fälle auf die einzelnen Mitarbeitenden und eine qualitativ gute Fallbearbeitung erlauben. Wegen der schlechten Wirtschaftslage steigen aber nicht nur die Arbeitslosenzahlen. In den ersten Monaten des laufenden Jahres wird bereits ein spürbarer Anstieg der Neuanmeldungen zum Sozialhilfebezug verzeichnet. Ohne passende Gegenmassnahmen wird dies die Belastungssituation der Mitarbeitenden innert kurzer Zeit wieder verschlechtern.

Zur Frage 3:

„Wie viele Aufträge zur Aufdeckung von Sozialhilfemissbrauch sind in den letzten 3 Jahren (Angaben je Jahr) an die Stadtpolizei Winterthur erteilt worden?“

Die Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe wurde in den letzten Jahren stark ausgebaut und standardisiert. Seit letztem Jahr ist das Vorgehen bei Auftragserteilungen an die Stadtpolizei neu geregelt und wird zentral erfasst. Während in den Vorjahren jeweils zwischen 25 und 30 Abklärungsaufträge an die Stadtpolizei ergingen, waren es im Jahr 2008 deren 22.

Zur Frage 4:

„Welche Erkenntnisse ergaben die Ermittlungen der Polizei?“

Aus den bereits erwähnten Gründen stehen nur präzise Angaben für das Jahr 2008 zur Verfügung. In 12 von 22 Fällen konnte ein Anfangsverdacht der Sozialberatung durch die Stadtpolizei erhärtet werden. Die Verdachtshinweise betrafen meistens unklare Wohnverhältnisse oder nicht deklarierte Erwerbsarbeit.

Zur Frage 5:

„Welche Folgen wie Einsparungen, Strafverfahren und andere ergaben sich aus den Ermittlungen der Polizei?“

Es stehen keine gesonderten Angaben über diejenigen Fälle zur Verfügung, welche mit Unterstützung der Stadtpolizei aufgedeckt werden konnten. Hingegen werden seit 2006 jährlich Zahlen zum Sozialhilfemissbrauch erfasst und kommuniziert:

| Jahr | Fälle | Missbrauchsquote in % der Fälle | Deliktsumme in % Bruttoaufwand | Strafanzeigen | Verurteilungen |
|------|-------|---------------------------------|--------------------------------|---------------|----------------|
| 2006 | 92 | 3.15 | 2.99 | | |
| 2007 | 89 | 3.08 | 1.82 | 11 | 5 |
| 2008 | 115 | 4.4 | 2.33 | 11 | 10 |

Zur Frage 6:

„Welche Abteilung/Dienst der Polizei ist zuständig für diese Ermittlungen?“

Die Abklärungsaufträge werden von Polizeidetektiven der Hauptabteilung Ermittlungen bei der Stadtpolizei übernommen.

Zur Frage 7:

„Wer bei der Stadtpolizei ist Ansprechpartner?“

Als Ansprechpartner bei der Stadtpolizei für Fragen der Zusammenarbeit steht der Leiter der Hauptabteilung Ermittlungen, Lt Sven Zimmerlin, zur Verfügung.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Soziales übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder