

Überweisung des Stadtrates an den Gemeinderat der Stadt Zürich

06.05.2009

Weisung 377

Organisationsmodell für die Sozialhilfe in der Stadt Zürich

1. Zweck der Vorlage

Die Organisation der Sozialhilfe in der Stadt Zürich ist aufgrund der zahlreichen Schwächen des heutigen Systems neu zu gestalten. Dies bedingt eine Änderung der entsprechenden Rechtsgrundlagen. Mit dieser Vorlage beantragt der Stadtrat im Einvernehmen mit der Sozialbehörde die Änderung der Gemeindeordnung, damit das vorgeschlagene Organisationsmodell umgesetzt werden kann. Zudem wird dem Gemeinderat die von der Sozialbehörde mit Beschluss vom 27. April 2009 neu erlassene Geschäftsordnung zur Genehmigung unterbreitet. Diese Genehmigung erfolgt unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Gemeinde zu den Änderungen der Gemeindeordnung.

2. Ausgangslage

In den vergangenen Jahren ist die Sozialhilfe in Bezug auf ihren Vollzug und die Missbrauchsproblematik in der Öffentlichkeit stark thematisiert worden. Als Folge dieser öffentlichen Diskussion beauftragte der Gemeinderat seine Geschäftsprüfungskommission (GPK) im April 2007 mit einer Untersuchung über die Prozesse und das Qualitätssicherungssystem sowie allfällige Missbräuche in der Sozialhilfe. Deren Bericht vom Dezember 2007 kam unter anderem zum Schluss, «dass die zurzeit geltenden Abläufe in den Sozialzentren mehrheitlich effizient und gut organisiert sind», dass die Sozialbehörde aber über eine Mehrfachrolle verfüge und das Milizsystem hier an seine Grenzen gerate. Im Februar 2008 hat der Stadtrat aufgrund dieses Berichts einem Expertenteam der Universität St. Gallen den Auftrag erteilt, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie die Abläufe zwischen der Sozialbehörde, dem Sozialdepartement und den Sozialen Diensten zu untersuchen. Die Autoren des Berichts nahmen betriebswirtschaftliche, rechtliche und historische Analysen vor und verglichen Zürich mit anderen Städten (Basel, Bern, Luzern, St. Gallen).

Die Studie kommt zum Schluss, dass die wirtschaftliche Sozialhilfe zwar gesetzes- und ordnungskonform ausgerichtet werde, identifiziert aber eine Reihe von Mängeln: Die Unterstellungsverhältnisse seien unklar, ebenso die Zuständigkeiten zwischen Stadtrat, Verwaltung und Sozialbehörde. Die Abläufe seien unübersichtlich und ineffizient. Weil die Sozialbehörde operative, strategische und normative Tätigkeiten wahrnehme, verfüge sie über eine problematische Mehrfachrolle. Auch reichten die Kontrollen nicht aus: In fraglicher Qualität werde mehrfach dasselbe kontrolliert, während eine umfassende Systemkontrolle fehle. Zudem sei die Aufsicht über die Sozialbehörde ungenügend, und es fehle eine Rechenschaftslegung gegenüber dem Gemeinderat. Die Sozialhilfe sei demnach heute in einer komplizierten und widersprüchlichen Weise organisiert, die auf anderen Gebieten staatlicher Tätigkeit undenkbar wäre. Dieses System sei historisch gewachsen, es sei aus der Kombination

zweier gegenläufiger Verwaltungstraditionen, der Verwaltung durch ausgebildete Fachangestellte und der körperschaftlichen Selbstverwaltung im Milizsystem, entstanden.

Der Stadtrat und die Sozialbehörde haben in der anschliessenden Diskussion eine eigene Bewertung der Berichte vorgenommen und ihre Schlussfolgerungen jeweils in ein eigenes Konzept einfliessen lassen. Die beiden Modelle wurden anschliessend in die politische Vernehmlassung gegeben.

3. Ergebnisse der Vernehmlassung

Alle Parteien, die mit Fraktionsstärke im Parlament vertreten sind, haben die Gelegenheit zur Vernehmlassung genutzt. Die grossen Personalverbände, die Finanzkontrolle der Stadt Zürich, die Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderats, weitere politische Parteien und die Beauftragte in Beschwerdesachen haben ebenfalls ihre Stellungnahmen eingereicht.

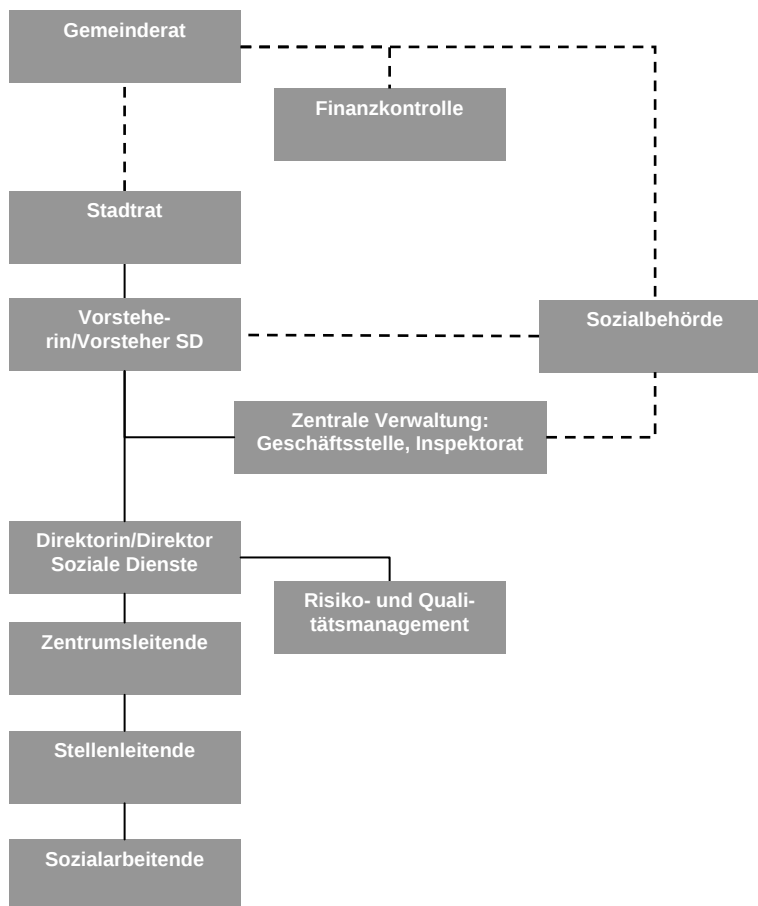
Die Vernehmlassungsantworten präsentierten sich als Pattsituation: Während sich die einen klar für das Stadtratsmodell aussprachen, verlangten andere dezidiert die Beibehaltung einer separaten Sozialbehörde. Zudem hatte sich die Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderates kritisch zur Übernahme von zusätzlichen Aufgaben, wie sie im Modell des Stadtrates vorgesehen waren, geäussert.

Nebst der Präferenz für eines der beiden Modelle enthielten einige Antworten auch allgemeine Hinweise und Kritikpunkte zur Organisation der Sozialhilfe. Alle Vernehmlassungspartner sprachen sich für eine Änderung des heutigen Systems aus. Die Kompetenzdelegation nach unten, das heisst mehr Verantwortung für die Sozialarbeitenden, wurde von allen als sinnvoll beurteilt. Genauso wurde die verbesserte Rechenschaftslegung an den Gemeinderat begrüsst. Die Entflechtung der Aufgaben- und Kompetenzüberschneidungen sowie die Trennung von Ausführung und Kontrolle wurden ebenfalls als zentrale Punkte erachtet. Mehrmals wurde auf die Sicherstellung der demokratischen Legitimation des jeweiligen Aufsichtsgremiums hingewiesen. Bei der Ausarbeitung des vorliegenden Modells wurden diese Punkte berücksichtigt.

Um zu verhindern, dass sich die Pattsituation im Gemeinderat fortsetzt, schlug der Stadtrat der Sozialbehörde einen Kompromiss vor. In der anschliessenden Diskussion konnten sich Stadtrat und Sozialbehörde auf ein gemeinsames Modell einigen, welches am Milizsystem festhält, die Behörde jedoch neu positioniert und die in der Vernehmlassung angeführten Kritikpunkte und Hinweise aufnimmt.

4. Neues Organisationsmodell für die Sozialhilfe

Die Sozialhilfe der Stadt Zürich soll in Zukunft folgendermassen organisiert sein:



4.1 Wesentliche Änderungen im Überblick

Die Sozialbehörde übernimmt in verkleinerter Form eine strategisch-normative Funktion. Dadurch wird die Vermischung von operativer und strategischer Ebene mit Ausnahme der Behandlung von Sonderfällen aufgehoben. Die Sozialen Dienste erhalten die notwendigen Kompetenzen, um die ihr zugeordneten Aufgaben wahrnehmen zu können. Zudem wird die Berichterstattung an den Gemeinderat verbessert. Im Weiteren werden Kontrolle und Ausführung klar getrennt. Die Qualität wie auch die Vollständigkeit der Kontrollen stellen ein umfassendes, risikoorientiertes Kontrollsystem sicher.

4.2 Ziele

Der Stadtrat und die Sozialbehörde möchten nach den heftigen politischen Auseinandersetzungen nicht zur Tagesordnung übergehen. Sie halten einen konsequenten Schritt für notwendig. Die neue Organisationsstruktur beseitigt die Mängel, ist geeignet, die Hauptaufgabe der Sozialhilfe, nämlich die Gewährleistung der sozialen und beruflichen Integration der Hilfsbedürftigen, zu unterstützen, und hält die Prinzipien moderner Verwaltungsführung weitgehend ein. Ausführung und Kontrolle sind getrennt. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind klar zugeordnet. Durch die regelmässige Berichterstattung an die Spezialkommission Sozialdepartement des Gemeinderats ist dessen inhaltlicher Austausch mit der Sozialbehörde besser gewährleistet.

Die zukünftige Organisation der Sozialhilfe soll daher im Wesentlichen folgenden Anforderungen genügen:

- Keine Ebenenvermischung zwischen Ausführung, Kontrolle und Normsetzung, sondern eine klare Zuteilung der jeweiligen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen
- Effizienz und Effektivität
- Transparenz
- Demokratische Legitimation
- Rechenschaftslegung gegenüber Gemeinderat und Öffentlichkeit
- Umfassendes und effizientes Kontrollsystem
- Dauerhafte Verankerung des Inspektorats zur Missbrauchsbekämpfung

4.3 Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung Sozialbehörde

Die Sozialbehörde besteht neu aus neun und nicht mehr fünfzehn Mitgliedern. Weiterhin gehört der Vorsteher oder die Vorsteherin des Sozialdepartements der Behörde von Amtes wegen an und präsidiert diese. Auf diese Weise kann der Vorsteher oder die Vorsteherin die ungeteilte politische Verantwortung für die strategische und operative Ausrichtung der Sozialhilfe wahrnehmen, wie sie durch seine bzw. ihre Funktion gegeben ist. Abgesehen vom Präsidium ist der Gemeinderat weiterhin Wahlinstanz der Mitglieder der Sozialbehörde. Die Behörde wählt aus ihrer Mitte eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten, welche/r bei Abwesenheit oder Ausstand des Präsidenten oder der Präsidentin diese/n vertritt. Im Weiteren ist dem Vizepräsidium das Inspektorat formell unterstellt.

Die Sozialbehörde ist gemäss kantonalem Sozialhilfegesetz verantwortlich für die Durchführung und Gewährleistung der wirtschaftlichen und persönlichen Hilfe und für die Berichterstattung an die Oberbehörden. Um diese Verantwortung wahrnehmen zu können, erhält sie über den Stadtrat den Bericht der Finanzkontrolle und ein regelmässiges Reporting seitens des Sozialdepartements über die aktuellen Entwicklungen in der Sozialhilfe. Sie kann zusätzlich jederzeit detaillierte sachrelevante Informationen verlangen. Die Sozialbehörde erhält zudem Kenntnis von den Ergebnissen der internen Kontrolltätigkeiten der Sozialen Dienste und kann Beobachtungsschwerpunkte festlegen. Die eigenen Erkenntnisse der Sozialbehörde zur Durchführung der Sozialhilfe fliessen über den Vorsteher oder die Vorsteherin in die Sozialen Dienste zurück.

Neu konzentriert sich die Sozialbehörde auf strategische Aufgaben und entscheidet operativ nur noch in Sonderfällen. Sonderfälle sind einerseits Entscheide, welche eine Ausnahme zu den bestehenden städtischen oder kantonalen Richtlinien verlangen. Andererseits betrifft dies auch Entscheide, in welchen grosse Umsicht bei der Auslegung des Ermessensspielraums erforderlich ist. Dies beinhaltet zum Beispiel die Unterstützung von Selbstständigerwerbenden oder von Personen in Aus- oder Weiterbildung.

Die Behörde delegiert die zur Erfüllung der operativen Aufgaben nötigen Kompetenzen an die Sozialen Dienste. Sie erlässt auf Antrag des Vorstehers oder der Vorsteherin des Sozialdepartements Richtlinien über die Gewährung wirtschaftlicher Hilfe im Rahmen des kantonalen Sozialhilfegesetzes und dessen Verordnung sowie übergeordneter Bestimmungen.

Die Sozialbehörde ist Einspracheinstanz bei Verfügungen der Sozialen Dienste. Sie kann so über die rechtsgleiche und korrekte Anwendung des Rechts wachen und wenn nötig Korrekturen vornehmen. Für die Bearbeitung der Einsprachen erhält sie von der Zentralen Verwaltung des Sozialdepartements juristische Unterstützung. Die Mitglieder der Sozialbehörde können die Leistungen der entsprechenden Mitarbeitenden direkt in Anspruch nehmen. Im Bedarfsfall kann die Behörde auch externe Aufträge erteilen, wofür in der Zentralen Verwaltung in einem separaten Budgetposten Mittel eingestellt werden.

Die Sozialbehörde entscheidet im Sinne einer unabhängigen Kontrolle über die Bewilligung von Ermittlungsaufträgen und prüft die Ermittlungstätigkeiten des Inspektorats, um deren Verhältnismässigkeit und Rechtsstaatlichkeit sicherzustellen.

Der Präsident oder die Präsidentin der Behörde stellt als Vorsteher oder Vorsteherin des Sozialdepartements die Verbindung zur Verwaltung sicher. Deshalb ist die Geschäftsstelle der Sozialbehörde in der Zentralen Verwaltung des Sozialdepartements angesiedelt.

Zusammenfassend wird die Sozialbehörde in Zukunft

- die städtischen Richtlinien und die Kompetenzordnung auf Antrag des Vorstehers oder der Vorsteherin des Sozialdepartements verabschieden,
- Ermittlungsaufträge an das Inspektorat bewilligen,
- Einsprachen gegen Verfügungen der Sozialen Dienste behandeln,
- im Sonderfall entscheiden,
- eine regelmässige Berichterstattung der internen und externen Kontrollorgane erhalten,
- für die Berichterstattung an den Gemeinderat verantwortlich sein,
- eine regelmässige Berichterstattung über die Erkenntnisse aus den Kontrollen erhalten und kann Beobachtungsschwerpunkte der departementsinternen Kontrolle festlegen.

Soziale Dienste

Die Sozialen Dienste sind für die operative Umsetzung der übergeordneten Erlasse zuständig. Ihre Direktorin oder ihr Direktor ist verantwortlich für ein umfassendes internes Kontrollsystem, welches unter anderem das Management von Risiken, die Qualitätssicherung und eine interne Kontrolle beinhaltet. Im Weiteren bearbeitet er oder sie Beschwerden, mit dem Ziel, die Qualität in der Fallarbeit zu steigern und die Gleichbehandlung von Sozialhilfebezügern und -bezüglerinnen sicherzustellen.

Je nach Höhe des Risikos, Höhe der Leistung oder Dauer der Unterstützung liegt die Entscheidungskompetenz bei den Sozialarbeitenden, Stellenleitenden oder Zentrumsleitenden. Bei neuen Fällen bewilligt der oder die Stellenleitende die Aufnahme in die Sozialhilfe. Entscheide in risikobehafteten Fällen wie hohe Rückerstattungen oder die Einstellung von Leistungen liegen in der Kompetenz der Zentrumsleitenden. Die Stellen- und Zentrumsleitenden entscheiden immer in Rücksprache mit dem oder der zuständigen Sozialarbeitenden.

Die Delegation der operativen Aufgaben an die Sozialen Dienste ermöglicht eine einfache und nachvollziehbare Organisation. Das Einliniensystem entspricht der «Good Governance» und schafft klare Unterstellungsverhältnisse. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen stimmen überein. Strategische, operative und normative Ebene werden getrennt: Die Delegation der Entscheidungskompetenzen in Einzelfällen an die Sozialarbeitenden und an die Zentrums- bzw. Stellenleitenden macht die Prozesse erheblich einfacher und effizienter.

Inspektorat

Das Inspektorat ist formell dem Vizepräsidenten bzw. der Vizepräsidentin der Sozialbehörde unterstellt. Administrativ ist es der Zentralen Verwaltung angegliedert. Die Mitarbeitenden des Inspektorats sind Angestellte der Zentralen Verwaltung, womit der Behörde keine Personalführungsaufgaben zukommen.

Die Sozialbehörde entscheidet über Ermittlungsaufträge und prüft die Ermittlungstätigkeit. Im Sinne des Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Stopp dem asozialen Sozialhelfemissbrauch», dem der Gemeinderat am 17. Dezember 2008 zugestimmt hat, wird das Inspektorat in der Gemeindeordnung verankert, womit der Auftrag des Gegenvorschlages erfüllt wird.

Finanzkontrolle der Stadt Zürich

Die dem Gemeinderat unterstellte Finanzkontrolle der Stadt Zürich übernimmt im Rahmen ihrer jährlichen Revision die Systemkontrolle. Im Rahmen der Systemkontrolle werden erstens die Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe und Prozesse und Strukturen überprüft. Zweitens wird das interne Kontrollsystem der Sozialen Dienste auf seine Effizienz und Effektivität wie auch Qualität analysiert. Die Revisionsberichte der Finanzkontrolle gehen wie bisher an die Geschäftsprüfungskommission und die Rechnungsprüfungskommission des Gemeinderats und neu zusätzlich über den Stadtrat an die Sozialbehörde.

Spezialkommission Sozialdepartement des Gemeinderats

Der Spezialkommission Sozialdepartement des Gemeinderats obliegt die Vorbereitung der sozialpolitischen Geschäfte zu Handen des Parlaments. Die Kommission wird halbjährlich über die aktuellen Entwicklungen in der Sozialhilfe informiert. Damit soll der Gemeinderat die Grundlagen für die politische Diskussion erhalten.

4.4 Kontrollen

Zur Behebung der im bisherigen Kontrollsystem georteten grossen Defizite sollen Kontrolle und Ausführung getrennt werden. Die Qualität wie auch die Vollständigkeit der Kontrollen soll ein umfassendes, risikoorientiertes Kontrollsystem sicherstellen, das eine departementsinterne und eine departementsexterne Kontrolle umfasst. Fehler können so schnell und effizient geortet, immer zurückgemeldet und behoben werden.

Departementsintern

Die Kontrollen innerhalb des Departements erfolgen im Rahmen des Risiko- und Qualitätsmanagements. Die Anspruchsberechtigung der Klientinnen und Klienten wird jährlich und bei allen Neuaufnahmen kontrolliert. Sozialversicherungsansprüche werden geprüft und geltend gemacht und die Einhaltung der Richtlinien wird kontrolliert. Die im Kontrollprozess entdeckten Schwächen und Fehler lassen sich unmittelbar korrigieren und gewährleisten so ein gutes Qualitätsmanagement. Die Behörde kann Beobachtungsschwerpunkte der internen Kontrolle festlegen. Über die Erkenntnisse aus den Kontrollen wird die Sozialbehörde regelmässig informiert.

Departementsextern

- Die Finanzkontrolle führt im Rahmen ihrer Revision jährlich eine unabhängige Systemkontrolle durch.
- Die Finanzkontrolle prüft im Bedarfsfall Einzeldossiers.
- Weiterhin obliegt dem Bezirksrat die jährliche Prüfung der Verwaltungstätigkeiten im Bereich der Sozialhilfe, mit Berichterstattung an die kantonale Sicherheitsdirektion.

4.5 Missbrauchsbekämpfung

Der Antrag zur Fallaufnahme und dessen Beilagen werden von den Sozialarbeitenden auf Vollständigkeit und Plausibilität überprüft. Gemäss dem Vier-Augen-Prinzip fällen die Stellenleitenden den definitiven Entscheid über die Ausrichtung von Sozialhilfe, ebenso bei der jährlichen Überprüfung der Mittellosigkeit. Wenn fallführende Sozialarbeitende zusätzliche Abklärungen treffen müssen, können sie Auskünfte u. a. bei der Sozialversicherungsanstalt, dem Strassenverkehrsamt oder dem Bevölkerungsamt einholen. In speziellen und komplexen Fällen – z. B. Liegenschaftsbesitz, Vermögen, selbstständige Erwerbstätigkeit – können sich Sozialarbeitende an das Team «Vertiefte Abklärungen» der Sozialen Dienste wenden. Bei begründetem Verdacht auf missbräuchlichen Leistungsbezug und nach Freigabe des Auftrages durch die Sozialbehörde ermittelt schliesslich das Inspektorat. Zudem führt die interne Kontrolle der Sozialen Dienste regelmässig risikoorientierte vertiefte Fallkontrollen durch.

Geortete Fehler und Unstimmigkeiten werden zwecks Behebung direkt in die Sozialzentren gemeldet und fliessen in die Qualitätssicherung ein.

4.6 Rechenschaftslegung

Die Rechenschaftslegung stützt sich auf vorhandene Berichterstattung und ergänzt diese mit weiteren Berichten und Daten:

- Geschäftsbericht der Sozialbehörde an den Gemeinderat
- Geschäftsbericht des Sozialdepartements an den Gemeinderat: Zahlen und Fakten zu den Fällen der Sozialhilfe
- Bericht der Finanzkontrolle an Stadtrat und Gemeinderat. Der Bericht geht über den Stadtrat auch an die Sozialbehörde.
- Periodische Information der Sozialbehörde mit Kennzahlen zur Entwicklung der Fallzahlen in der Sozialhilfe und zu aktuellen Themen (Monitoring) durch das Sozialdepartement
- Halbjährliche Berichterstattung an die Spezialkommission Sozialdepartement des Gemeinderats durch das Sozialdepartement

Durch diese Berichterstattung soll die Transparenz bezüglich Mittelverwendung und Durchführung der Sozialhilfe verbessert werden.

4.7 Übersicht Aufgabenverteilung bisher – neues Modell

Kernaufgaben	bisher	Neues Modell
Richtlinien/Vorgaben		
Erlass kantonaler Gesetze, Verordnungen und Richtlinien	Kantonsrat, Regierungsrat/Direktion für Sicherheit	
Erlass kommunaler Richtlinien	Sozialbehörde	
Operationalisierung übergeordneter Erlasse, Vollzugsrichtlinien	Sozialbehörde und Direktorin/Direktor SOD	Direktorin/Direktor SOD
Entscheide in Einzelfällen		
Entscheid bei Neuaufnahmen (Anspruchsberechtigung)	Einzelfallkommission Sozialbehörde: Nichtnorm; Stellenleitende: Norm	Stellenleitende
Jährlicher Entscheid (Anspruchsberechtigung)	Stellenleitende	Stellenleitende/Zentrumsleitende (je nach Unterstützungsdauer und Kosten)
Entscheid bzgl. Leistungen mit tiefem Risiko und Kosten	Stellenleitende	Sozialarbeitende
Entscheid bzgl. Leistungen mit mittlerem Risiko und Kosten	Stellenleitende oder Einzelfallkommission Sozialbehörde	Stellenleitende
Entscheid bzgl. Leistungen mit hohem Risiko und Kosten	Stellenleitende oder Einzelfallkommission Sozialbehörde	Zentrumsleitende
Einstellung von Leistungen	Einzelfallkommission Sozialbehörde	Zentrumsleitende
Rückforderungen (bis Fr. 2000.–)	Stellenleitende	Sozialarbeitende
Rückforderungen (ab Fr. 2000.–)	Einzelfallkommission Sozialbehörde	Zentrumsleitende
Sonderfälle	Einzelfallkommission Sozialbehörde	Sozialbehörde

Kontrollen		
Steuerung des Vollzugs gem. Art. 7 lit. a-c SHG	Sozialbehörde und Stellenleitende (gem. Kompetenzordnung)	Sozialbehörde
Prüfung Einhaltung Richtlinien (Referentenkontrolle)	Referentin/Referent Sozialbehörde	Interne Kontrolle Soziale Dienste und Finanzkontrolle
Fallkontrollen (Mittellosigkeit, Subsidiarität)	Stellenleitende, Kompetenzzentrum u. a.	Interne Kontrolle Soziale Dienste
Interne (Fall-)Kontrolle	-	Interne Kontrolle Soziale Dienste
Internes Kontrollsystem inkl. Risikomanagement	-	Direktorin SOD
Jährliche Revision und Systemkontrolle	Finanzkontrolle	
Bewilligung der Ermittlungsaufträge	Einzelfallkommission Sozialbehörde	Sozialbehörde
Einsprachen/Rekurse		
Einspracheinstanz	Sozialbehörde	
Rekursinstanz	Bezirksrat	
Rechenschaftslegung		
Kontrolle der Inspektoratstätigkeit bzgl. Angemessenheit und Rechtsstaatlichkeit	-	Sozialbehörde
Berichterstattung an Gemeinderat (jährlich)	-	Sozialbehörde
Aufsicht		
Aufsicht nach SHG	Bezirksrat	
Oberaufsicht nach SHG	Regierungsrat	
Finanzen		
Budget	Stadtrat bzw. Gemeinderat	

5. Geschäftsordnung der Sozialbehörde

Aufgrund der bestehenden Reorganisation ist auch die Geschäftsordnung der Sozialbehörde vom 10. Juni 2003 zu ersetzen. Die Sozialbehörde hat mit Beschluss vom 27. April 2009 die nachstehende, neue Geschäftsordnung erlassen. Diese wird gemäss Art. 41 lit. a und Art. 77 der Gemeindeordnung dem Gemeinderat mit dieser Vorlage zur Genehmigung unterbreitet. Die Genehmigung erfolgt unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Gemeinde zu den Änderungen der Gemeindeordnung.

Geschäftsordnung der Sozialbehörde vom 27. April 2009:

Art. 1 Allgemeines

Die Sozialbehörde ist eine Kommission mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen gemäss Gemeindegesetz.

Die Sozialbehörde erfüllt alle Aufgaben, die ihr von der kantonalen Gesetzgebung und der Gemeindeordnung übertragen sind.

Art. 2 Zusammensetzung der Sozialbehörde

Die Sozialbehörde setzt sich zusammen aus acht vom Gemeinderat gewählten Mitgliedern sowie der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Sozialdepartements, welche/r den Vorsitz hat. Die Behörde wählt aus ihrer Mitte eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten.

Die Sozialbehörde kann aus ihrer Mitte nach Bedarf Ausschüsse bilden.

Art. 3 Aufgaben

Die Sozialbehörde

- a) erlässt auf Antrag des Vorstehers oder der Vorsteherin des Sozialdepartements Richtlinien über die Gewährung persönlicher und wirtschaftlicher Hilfe.
- b) entscheidet direkt über Sonderfälle gemäss den von ihr festgelegten Kriterien.
- c) legt auf Antrag des Vorstehers oder der Vorsteherin des Sozialdepartements die Kompetenzen und Zuständigkeiten innerhalb der Sozialen Dienste bei der Durchführung der Sozialhilfe fest.
- d) erlässt ein internes Organisations- und Kompetenzreglement.
- e) erteilt die Ermittlungsaufträge an das Inspektorat.
- f) behandelt als einzige gemeindeinterne Instanz Einsprachen gegen in ihren Zuständigkeitsbereich fallende Verfügungen der Sozialen Dienste.
- g) erstattet dem Gemeinderat jährlich Bericht über ihre Tätigkeit.
- h) erhält eine regelmässige Berichterstattung über die Erkenntnisse aus den Kontrollen und kann Beobachtungsschwerpunkte der departementsinternen Kontrollen festlegen.

Art. 4 Geschäftsstelle

Die Sozialbehörde wird in administrativen Belangen von der Zentralen Verwaltung des Sozialdepartements unterstützt und kann die Leistungen der entsprechenden Mitarbeitenden direkt in Anspruch nehmen. Die Personalführung obliegt der Verwaltung.

Art. 5 Die Sozialen Dienste

Die Sozialen Dienste sind zuständig für die Durchführung der Sozialhilfe gemäss den Richtlinien und Kompetenzregelung der Sozialbehörde. Sie unterstehen der Aufsicht des Präsidenten oder der Präsidentin der Sozialbehörde.

Art. 6 Rechtsgeschäfte

Die Sozialbehörde wird in juristischen Belangen von der Zentralen Verwaltung des Sozialdepartements unterstützt und kann die Leistungen der entsprechenden Mitarbeitenden direkt in Anspruch nehmen. Die Personalführung obliegt der Verwaltung.

Bei Bedarf kann die Sozialbehörde auch Aufträge an externe Fachpersonen erteilen.

Art. 7 Rechtsweg

Verfügungen der Sozialen Dienste im Sozialhilfebereich können von den Betroffenen innert 30 Tagen ab Erhalt mit gemeindeinternem Rekurs (Einsprache) bei der Sozialbehörde angefochten werden. Der Rekurs an den Stadtrat ist ausgeschlossen.

Für das Verfahren gelten die Vorschriften des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes über den Rekurs.

Art. 8 Aufhebung bisherigen Rechts, Genehmigung und Inkraftsetzung

Die Geschäftsordnung der Sozialbehörde vom 10. Juni 2003 wird aufgehoben.

Der Stadtrat setzt die vorliegende Geschäftsordnung nach erfolgtem und rechtskräftigem Genehmigungsbeschluss des Gemeinderates in Kraft.

6. Notwendige Änderungen in der Gemeindeordnung und weiterer Erlasse

6.1 Gemeindeordnung

Die Reorganisation der Sozialhilfe und die Verankerung des Inspektorats bedingen inhaltliche Änderungen der Gemeindeordnung. In Anbetracht der Tatsache, dass in der Stadt Zürich der Begriff «Sozialbehörde» und nicht «Fürsorgebehörde» verwendet wird, ist zudem eine entsprechende Anpassung dieses Begriffes angezeigt.

Unverändert in der Gemeindeordnung bleiben der Gemeinderat als Wahlinstanz (Art. 35 Abs. 1 lit. e), die Genehmigung der Geschäftsordnung durch den Gemeinderat (Art. 41 lit. a), das Präsidium der Sozialbehörde (Art. 58 Abs. 2) und die Regelung der Stellvertretung des Präsidiums der Sozialbehörde (Art. 60 Abs. 4).

Inhaltliche Änderungen

Folgende Artikel in der Gemeinderordnung (GO) sind inhaltlich zu ändern (Änderungen sind kursiv hervorgehoben):

Art. 37 Abs. 2

In Art. 37 Abs. 2 erstem Satz GO werden die von der Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderates zu prüfenden Geschäftsberichte aufgelistet. Die Sozialbehörde wird darin nicht erwähnt. Im Sinne der Vollständigkeit ist daher Art. 37 Abs. 2 erster Satz GO folgendermassen zu ergänzen:

Die Kommission prüft den Geschäftsbericht sowie die Geschäftsführung des Stadtrates, der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, *der Sozialbehörde* sowie der Schulkommissionen.

Art. 75

In Art. 75 GO werden alle Aufgabenbereiche des Sozialdepartements aufgelistet. Unter lit. d wird die «Führung der Heime, soweit sie nicht der Fürsorgebehörde unterstehen» erwähnt. Aufgrund der Tatsache, dass die Sozialbehörde in der Stadt Zürich keine Heime mehr führt, ist der Zusatz «soweit sie nicht der Fürsorgebehörde unterstehen» zu streichen.

Unter lit. h wird der Erkundigungsdienst aufgeführt. Im Sinne des Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Stopp dem asozialen Sozialhilfemissbrauch», dem der Gemeinderat am 17. Dezember 2008 zugestimmt hat, wird der Begriff «Erkundigungsdienst» durch «*Inspektorat*» ersetzt und das Inspektorat damit in der Gemeindeordnung verankert.

Art. 76

Art. 76 Abs. 1 GO legt die Anzahl Mitglieder der Sozialbehörde fest. Aufgrund der Reduzierung der Mitgliederzahl muss Abs. 1 entsprechend geändert werden. Abs. 2 wird in Anbetracht des neuen Art. 77 Abs. 2 ersatzlos gestrichen. Demzufolge ist Art. 76 folgendermassen zu ändern:

Die Sozialbehörde setzt sich aus der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Sozialdepartements und acht weiteren Mitgliedern zusammen.

Art. 77

Art. 77 GO beinhaltet die Aufgaben der Sozialbehörde. Aufgrund der Neupositionierung der Behörde muss dieser Artikel folgendermassen vollständig ersetzt werden:

Art. 77

¹*Der Sozialbehörde stehen zu:*

- a) *Erfüllung der Aufgaben, die ihr von der kantonalen Gesetzgebung übertragen sind.*
- b) *Erlass ihrer Geschäftsordnung unter Vorbehaltung der Genehmigung durch den Gemeinderat.*
- c) *Erlass von Richtlinien zur Gewährleistung der persönlichen Hilfe und Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe im Rahmen der ihr durch die kantonale Sozialhilfegesetzgebung übertragenen Obliegenheiten.*
- d) *Bewilligung der Ermittlungsaufträge an das Inspektorat.*

²*Die Sozialbehörde kann einzelne Geschäfte einzelnen Mitgliedern oder Ausschüssen von Mitgliedern in eigener Verantwortung übertragen.*

³Die Sozialbehörde überträgt der zuständigen Dienstabteilung im Sozialhilfebereich den selbstständigen Vollzug der Sozialhilfe nach Massgabe der Richtlinien. Sie kann Ausnahmefälle von grundsätzlicher Bedeutung davon ausnehmen.

Art. 77^{bis}

¹Anordnungen der zuständigen Dienstabteilung im Sozialhilfebereich können mit stadtinternem Rekurs (Einsprache) bei der Sozialbehörde angefochten werden. Der Rekurs an den Stadtrat ist ausgeschlossen.

²Für das Verfahren gelten die Vorschriften des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes über den Rekurs.

Begriffliche Änderungen

Da in der Stadt Zürich die Bezeichnung «Sozialbehörde» verwendet wird, soll die Bezeichnung «Fürsorgebehörde» in allen entsprechenden Artikeln der Gemeindeordnung ersetzt werden.

6.2 Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung und -aufgaben (StRB DGA)

Im Beschluss vom 26. März 1997 über die Departementsgliederung und -aufgaben regelt der Stadtrat unter anderem die Aufgaben des Departementsekretariats (Art. 68) und der Sozialen Dienste (Art. 76) des Sozialdepartements. Aufgrund der Verankerung der Inspektorats und der neuen Zuordnung der Geschäftsstelle der Sozialbehörde sind Art. 68 und 76 zu ändern. In Art. 68 wird die Führung des Inspektorats und der Geschäftsstelle der Sozialbehörde ergänzt. Im Gegenzug wird in Art. 76 die Geschäftsführung der Sozialbehörde gestrichen.

Art. 68 wird mit den neuen lit. f und lit. g wie folgt ergänzt:

- a) Administrative Führung des Inspektorats zur Bekämpfung von Missbrauch in der Sozialhilfe
- b) Geschäftsführung der Sozialbehörde und ihrer Ausschüsse

Art. 76 lit. b wird aufgehoben

7. Abschreibung von politischen Vorstössen

Zur Organisation der Sozialhilfe sind folgende Motion und zwei Postulate unerledigt:

Motion GR Nr. 2008/72 von Thomas Marthaler (SP) und Kyriakos Papageorgiou (SP):

Der Stadtrat wird eingeladen, im Rahmen der anstehenden Reorganisation der Sozialbehörde die Verantwortlichkeiten für die Kontrolle in der Sozialhilfe klar zu definieren und festzulegen.

Begründung: Im Rahmen der Reorganisation der Sozialbehörde sollen die Kompetenzen und damit die Verantwortlichkeiten für die Kontrolle in der Sozialhilfe klar festgehalten werden, was bis zum heutigen Zeitpunkt noch nicht der Fall ist.

Postulat GR Nr. 2008/18 der GPK:

Der Stadtrat wird gebeten, eine umfassende Reform der Sozialbehörde einzuleiten. Dabei soll der Bericht der GPK zur Sozialhilfe vom 13. Dezember 2007 als Richtschnur verwendet werden. Im für anfangs 2009 zugesagten Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen der GPK ist der Stand der Reformbemühungen darzulegen.

Begründung: Die Analyse der GPK zur Sozialhilfe hat eine Reihe von Schwächen in der Umsetzung durch die Sozialbehörde aufgezeigt. Insbesondere ist die Mehrfachrolle der Sozialbehörde als Kontroll- und Entscheidungs- sowie Rekursorgan problematisch. Die Besetzung des Präsidiums durch die Person der Departementsvorsteherin sowie der Geschäftsführung der Sozialbehörde durch die Direktorin der Sozialen Dienste sind ebenfalls in Frage zu stellen, weil dabei Interessenskonflikte auftreten können. Aufgrund kantonalen Gesetzes muss die Exekutive im Gremium vertreten sein, jedoch nicht zwingend im Präsidium.

Die Sozialbehörde ist politisch zusammengesetzt, was nicht geändert werden soll. Da sie im Milizsystem arbeitet, kann sie ihre Kontrollfunktion infolge zeitlicher Limiten nur beschränkt wahrnehmen. Es ist daher an die Schaffung einer starken professionellen Kontrollstelle zu denken, welche im Auftrag der Sozialbehörde arbeitet. Der Stadtrat

anerkennt in seiner Stellungnahme zum Bericht der GPK die Notwendigkeit einer umfassenden Reform. Die GPK erwartet daher eine zügige Realisierung dieser Absicht.

Postulat GR Nr. 2009/59 von Mauro Tuena (SVP) und Roger Bartholdi (SVP):

Der Stadtrat wird beauftragt, den Artikel 58 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich dahingehend zu ändern, dass die Sozialbehörde nicht mehr von der Vorsteherin oder vom Vorsteher des Sozialdepartements präsiert wird.

Begründung: Die Sozialbehörde ist eine Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen gemäss kantonalem Gemeindegesetz. Ihre Aufgabe umfasst auch Stellungnahmen und Anträge zuhanden der Vorsteherin Sozialdepartement. Die Präsidentin oder der Präsident der Sozialbehörde erlässt Präsidialverfügungen und Verfügungen in allgemeinen Verwaltungsgeschäften (Artikel 18 der Geschäftsordnung der Sozialbehörde). Die Sozialbehörde hat eine Aufsichtspflicht und darf nicht von einer Person geführt werden, welche für die Umsetzung der Sozialhilfe zuständig ist und deren Verantwortung trägt. Die Vorsteherin des Sozialdepartements darf sich nicht in die Geschäfte der Sozialbehörde einmischen und schon gar nicht ihre Leitung sein. Der Bericht der GPK weist auch auf diese Problematik der Doppelrolle hin. Unabhängig von einer allfälligen Revision der Sozialbehörde ist die Gemeindeordnung der Stadt Zürich auf jeden Fall zu ändern.

Mit der hier dem Gemeinderat unterbreiteten Vorlage werden der Auftrag aus der Motion von Thomas Marthaler und Kyriakos Papageorgiou (GR Nr. 2008/72) und die Aufforderung aus dem Postulat der GPK (GR Nr. 2008/18) erfüllt. Diese können deshalb als erledigt abgeschrieben werden.

Damit der Vorsteher oder die Vorsteherin des Sozialdepartements die ungeteilte politische Verantwortung für die strategische und operative Ausrichtung der Sozialhilfe, wie sie durch seine bzw. ihre Funktion gegeben ist, wahrnehmen kann, ist es zwingend, dass dieser oder diese die Sozialbehörde präsiert. Das Anliegen des Postulats von Mauro Tuena und Roger Bartholdi (GR Nr. 2009/59) wird daher abgelehnt.

8. Zusammenfassung

Die Sozialhilfe in der Stadt Zürich ist in den vergangenen Jahren in Bezug auf ihren Vollzug und die Missbrauchsproblematik in der Öffentlichkeit immer wieder stark thematisiert worden. Die in der Folge davon ergangene Untersuchung der GPK und die Analyse der Universität St. Gallen haben erhebliche Mängel im heutigen System aufgezeigt. Die Ursachen dafür liegen vor allem in der historisch gewachsenen Parallelstruktur zwischen Amt und Behörde. Verschiedene frühere Anpassungen und Veränderungen an der Organisationsstruktur konnten die Grundproblematik nicht lösen.

Stadtrat wie auch Sozialbehörde waren sich einig, dass daher massgebliche Korrekturen am System erforderlich sind. In den anschliessenden Diskussionen und aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung beider Modelle von Stadtrat und Sozialbehörde, konnten sich der Stadtrat und die Sozialbehörde auf ein Kompromissmodell einigen.

Der Stadtrat und die Sozialbehörde sind der Überzeugung, dass das vorliegende Modell die wesentlichen Mängel des heutigen Systems eliminiert und die Ausrichtung der Sozialhilfe in der Stadt Zürich auf effiziente und effektive Art und Weise unterstützt. Moderne Verwaltungsprinzipien wie «Good Governance», Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung und einfache Unterstellungsverhältnisse werden eingehalten. Mit der Konzentration der Sozialbehörde auf strategisch-normative Aufgaben bleibt die Aufsicht über und damit die Verantwortung für die Ausrichtung der Sozialhilfe bei einem demokratisch legitimierten Gremium. Die verbesserte Berichterstattung an den Gemeinderat führt zu erhöhter Transparenz. Das neue Modell wird Strukturen und Prozesse wesentlich vereinfachen. Damit erhält die Verwaltung für die kommenden Jahre die entsprechenden Rahmenbedingungen, um die voraussichtlich grosse Zunahme von Sozialhilfefällen unter den gegebenen Sparmassnahmen mit hoher Qualität bewältigen zu können.

Dem Gemeinderat wird im Einvernehmen mit der Sozialbehörde beantragt:

A. Zuhanden der Gemeinde:

1. Die Gemeindeordnung wird wie folgt geändert:

- Die Behördenbezeichnung «Fürsorgebehörde» wird in Art. 35 Abs. 1 lit. e, Art. 41 lit. a, Art. 58 Abs. 2 und Art. 60 Abs. 4 und im Titel vor Art. 76 durch «Sozialbehörde» ersetzt.

- Art. 37 Abs. 2 erster Satz lautet neu:

²Die Kommission prüft den Geschäftsbericht sowie die Geschäftsführung des Stadtrates, der Präsidentinnen- und Präsidentenkonferenz, der Sozialbehörde sowie der Schulkommission.

- In Art. 75 werden lit. d) und h) wie folgt geändert:

lit.d) lautet neu: «Führung der Heime». Der bisherige Passus «soweit sie nicht der Fürsorgebehörde unterstehen» wird gestrichen.

In lit. h) wird «Erkundungsdienst» durch «Inspektorat» ersetzt.

- Art. 76 lautet neu:

Die Sozialbehörde setzt sich aus der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Sozialdepartements und acht weiteren Mitgliedern zusammen.

- Art. 77 lautet neu:

¹Der Sozialbehörde stehen zu:

- a) Erfüllung der Aufgaben, die ihr von der kantonalen Gesetzgebung übertragen sind.
- b) Erlass ihrer Geschäftsordnung unter Vorbehaltung der Genehmigung durch den Gemeinderat.
- c) Erlass von Richtlinien zur Gewährleistung der persönlichen Hilfe und Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe im Rahmen der ihr durch die kantonale Sozialhilfegesetzgebung übertragenen Obliegenheiten.
- d) Bewilligung der Ermittlungsaufträge an das Inspektorat.

²Die Sozialbehörde kann einzelne Geschäfte einzelnen Mitgliedern oder Ausschüssen von Mitgliedern in eigener Verantwortung übertragen.

³Die Sozialbehörde überträgt der zuständigen Dienstabteilung im Sozialhilfebereich den selbstständigen Vollzug der Sozialhilfe nach Massgabe der Richtlinien. Sie kann Ausnahmefälle von grundsätzlicher Bedeutung davon ausnehmen.

- Art. 77^{bis} lautet neu:

¹Anordnungen der zuständigen Dienstabteilung im Sozialhilfebereich können mit stadtinternem Rekurs (Einsprache) bei der Sozialbehörde angefochten werden. Der Rekurs an den Stadtrat ist ausgeschlossen.

²Für das Verfahren gelten die Vorschriften des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes über den Rekurs.

2. Der Stadtrat setzt diese Änderung der Gemeindeordnung nach Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.

B. Zur Beschlussfassung in eigener Kompetenz:

- a) Unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Gemeinde zu lit. A und des fakultativen Referendums:

Gestützt auf Art. 41 lit. a und Art. 77 GO wird die Geschäftsordnung der Sozialbehörde vom 27. April 2009 gemäss Anhang genehmigt.

- b) Ohne fakultativen Referendum:

- 1. Die Motion GR Nr. 2008/2697, 2008/72 von Thomas Marthaler (SP) und Kyriakos Papageorgiou (SP) wird als erledigt abgeschrieben.

2. Das Postulat GR Nr. 2008/18 der GPK wird als erledigt abgeschrieben.
3. Das Postulat GR Nr. 2009/59 von Mauro Tuena (SVP) und Roger Bartholdi (SVP) wird abgeschrieben.
4. Es wird zur Kenntnis genommen, dass mit der vorliegenden Vorlage der Gegenvorschlag des Gemeinderates vom 17. Dezember 2008 zur Volksinitiative «Stopp dem asozialen Sozialhilfemissbrauch» erfüllt ist.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy