

Bericht und Antrag 21 an den Grossen Stadtrat von Luzern

Kinder- und Jugendschutz KJS

- Anwendung Ressourcen- und Controllinginstrument
- Sonderkredit

**Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet
mit StB 258 vom 17. April 2024**

Vom Grossen Stadtrat mit einer Protokollbemerkung beschlossen am 27. Juni 2024

Politische und strategische Referenz

Politischer Grundauftrag

In Kürze

Der Stadtrat hat im Juni 2011 das Grundlegendokument «Ressourcen- und Controllinginstrument (RCI) im Vormundschaftswesen» (heute Kindes- und Erwachsenenschutz, KESB) gutgeheissen. Dieses Instrument findet bei den Dienstabteilungen Kinder Jugend Familie (Kinder- und Jugendschutz, KJS) und Soziale Dienste (Erwachsenenschutz, EWS, sowie wirtschaftliche Sozialhilfe, WSH) Anwendung. Es regelt anhand definierter Parameter, bei welcher Fallzahlenentwicklung eine Stellenaufstockung bzw. ein Stellenabbau in der Mandatsführung¹ und der Fachbearbeitung vorgenommen werden kann. Seit der Einführung des Instruments wurden in diesen Bereichen total sieben Anpassungen aufgrund anhaltender Mandatsüberschreitungen vorgenommen (KJS 3, EWS 2, WSH 2).

Der Grosse Stadtrat hat am 8. Februar 2023 der Reduktion der Falllast im Erwachsenenschutz, im Kinder- und Jugendschutz sowie in der Existenzsicherung zugestimmt und die notwendigen Kredite bewilligt.² Das Parlament hat bei der Behandlung der Geschäfte davon Kenntnis genommen, dass dem Stadtrat im Zusammenhang mit diesen Geschäften eine Anpassung des RCI zur Genehmigung vorgelegt werden soll. Der Stadtrat hat den Mechanismus des Ressourcen- und Controllinginstruments wie folgt angepasst: Für das Recht auf Beantragung von Kompensationsmassnahmen sowie Stellenaufstockungen und -abbau wird der Durchschnitt der Mehr-/Mindermandate während sechs aufeinanderfolgender Monate berücksichtigt. Als erster Monat der Beobachtungsphase gilt der erste Monat, an welchem ein Parameter überschritten wird. Die Anpassung gilt für den Kinder- und Jugendschutz, den Erwachsenenschutz sowie die wirtschaftliche Sozialhilfe.

Die Mandatszahlen im Kinder- und Jugendschutz haben sich seit September 2023 in einem Ausmass erhöht, für welches das Ressourcen- und Controllinginstrument eine Anpassung des Stellenetats vorsieht. Werden im Kinder- und Jugendschutz während sechs aufeinanderfolgender Monate durchschnittlich 28 Mandate mehr bzw. weniger als die aktuelle Soll-Grösse geführt, so findet bei der Mandatsführung eine Stellenaufstockung von mindestens 50 Stellenprozent bzw. ein Stellenabbau statt, der sich anteilmässig zu den Mehr-/Mindermandaten verändert. Bei der Fachbearbeitung (FB) gilt derselbe Mechanismus, allerdings ist hier eine Anpassung von 19,5 Stellenprozent pro 50 Stellenprozent Mandatsführung vorgesehen.

Aufgrund laufend steigender Mandatszahlen, welche inzwischen die Vorgaben des Ressourcen- und Controllinginstruments erfüllen, ist eine entsprechende Aufstockung der Pensen der Berufsbeistandschaften (BB) sowie der Fachbearbeitung notwendig.

Mit dem vorliegenden Bericht beantragt der Stadtrat für die Umsetzung des Ressourcen- und Controllinginstruments im Kinder- und Jugendschutz einen Sonderkredit in der Höhe von Fr. 1'538'750.–.

¹ Umfasst gleichzeitig auch die Dossierführung in der wirtschaftlichen Sozialhilfe.

² [Bericht und Antrag \(B+A\) 4 vom 8. Februar 2023](#): «Reduktion der Falllast im Erwachsenenschutz (Soziale Dienste) und im Kinder- und Jugendschutz (Kinder Jugend Familie)».

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	4
2 Zielsetzungen: Anwendung des Ressourcen- und Controllinginstruments	4
3 Rahmenbedingungen und aktuelle Situation	5
4 Ressourcenbedarf	6
5 Finanzierung und zu belastendes Konto	6
6 Antrag	7

Anhang

- Ressourcen- und Controllinginstrument Entwicklung bis Februar 2024

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

Im Juni 2011 hat der Stadtrat das Grundlagendokument «Ressourcen- und Controllinginstrument (RCI) im Vormundchaftswesen» (heute Kindes- und Erwachsenenschutz, KESB) genehmigt. Dieses Instrument wird von den Dienstabteilungen Kinder Jugend Familie (Kinder- und Jugendschutz, KJS) und Soziale Dienste (Erwachsenenschutz, EWS, sowie wirtschaftliche Sozialhilfe, WSH) angewendet. Es legt fest, unter welchen definierten Parametern eine Stellenaufstockung oder ein Stellenabbau in der Mandatsführung und der Fachbearbeitung möglich ist.

Aufgrund laufend steigender Mandatszahlen wurde das Ressourcen- und Controllinginstrument seit Erstellung im Jahre 2011 dreimal (2014, 2018, 2022) angewendet. Um die Qualität der Mandatsführung sicherzustellen und um eine lang andauernde Überlastung der Mitarbeitenden zu verhindern, müssen die effektiv geführten Mandate mit der definierten Soll-Grösse übereinstimmen. Das Ressourcen- und Controllinginstrument stellt sicher, dass die Arbeitspensen relativ zeitnah den effektiv geführten Mandaten angepasst werden können. Die Mandatszahlen im Kinder- und Jugendschutz haben sich seit September 2023 in einem Ausmass erhöht, für welches das Ressourcen- und Controllinginstrument eine Anpassung des Stellenetats vorsieht.

2 Zielsetzungen: Anwendung des Ressourcen- und Controllinginstruments

Der zurzeit geltende Mechanismus unterteilt sich in drei Phasen. Wird die definierte Falllast aufgrund steigender Mandatszahlen in einer ersten Phase nur minimal überschritten, verteilen sich die Mehrmandate auf die Mandatsführenden, und es erfolgt keine weitere Massnahme. Nehmen die Mandatszahlen weiterhin während durchschnittlich sechs aufeinanderfolgender Monate zu und erreichen den definierten Schwellenwert, werden Mehrzeiten bzw. kurzfristige Stellenaufstockungen finanziert. Wird die definierte Falllast während durchschnittlich sechs aufeinanderfolgender Monate deutlich überschritten, kommt es zu einer Stellenaufstockung. Sinken die Fallzahlen, wird die befristete Stelle nicht verlängert bzw. bei einer Kündigung die Stelle nicht wiederbesetzt.

Mit dem [B+A 4/2023](#) hat der Grosse Stadtrat ab dem 1. Januar 2024 eine gestaffelte Falllastsenkung für den Kinder- und Jugendschutz vorgenommen. Neu gelten pro 100 Stellenprozent Berufsbeistandschaften 55 Mandate. Pro 100 Stellenprozent Berufsbeistandschaften werden zudem 39 Stellenprozent Fachbearbeitung gerechnet.

Parameter	Ab 2024 (55 Mandate pro 100 %)
Parameter 1	Bis und mit 20 Mehrmandate: keine Kompensation
Parameter 2	Ab einer durchschnittlichen Abweichung von 21 bis 27 Mehrmandaten während sechs aufeinanderfolgender Monate: Kompensation / befristete Stellenaufstockung
Parameter 3 – Anspruch auf eine neue Stelle	Ab einer durchschnittlichen Abweichung von 28 Mehrmandaten während sechs aufeinanderfolgender Monate: mindestens neue unbefristete 50%-Stelle BB bzw. 19,5%-Stelle FB

Tab. 1: Geltende Parameter

3 Rahmenbedingungen und aktuelle Situation

Nachdem die Mandatszahlen in den Jahren 2018 bis Mitte 2020 relativ konstant waren, zeichnet sich seit Februar 2021 eine deutliche Fallzunahme ab. Der Kinder- und Jugendschutz führte zunehmend Mandate über dem definierten Soll. Seit September 2023 übersteigt die Mehrbelastung die durchschnittliche Abweichung von 28 Mandaten teilweise deutlich. Diese Entwicklung hält ungebrochen an. Ende Februar 2024 wurden bereits 46 Mandate über dem definierten Soll gezählt. Eine Trendwende ist nicht absehbar.

Die Coronapandemie mit ihren sozialen Einschränkungen führte dazu, dass Eltern und Familien zunehmend mit der Betreuungssituation überfordert waren. Immer mehr Kindern und Jugendlichen ging es psychisch schlecht. Dies führte landesweit zu einer Zunahme von Gefährdungsmeldungen an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). Ab Frühjahr 2022 verstärkte der Krieg in der Ukraine bei vielen Kindern und Jugendlichen die bestehende Verunsicherung. In der Folge stiegen die Zahlen der Abklärungen 2022 auch in der KESB Stadt Luzern weiter an. Lag die Zahl der laufenden Verfahren im Jahr 2021 noch bei durchschnittlich 459, waren es 2022 bereits durchschnittlich 509 laufende Verfahren. In den ersten fünf Monaten des Jahres 2023 führte die KESB durchschnittlich 544 laufende Verfahren, Tendenz steigend. Es ist davon auszugehen, dass die individuellen und familiären Belastungssituationen aufgrund der aktuellen Lage mit mehreren schwierigen Aspekten (Klimakrise, Ukraine-Krieg, soziale Ungerechtigkeiten, komplexe globale Herausforderungen) weiter zunehmen und sich auf die KESB auswirken werden.³ Die KESB entscheidet, in welchen Fällen ein zivilrechtliches Mandat im Kinder- und Jugendschutz benötigt wird. Die Zunahme der Abklärungen bei der KESB hat also direkte Auswirkungen auf die Zunahme der Mandatszahlen beim Kinder- und Jugendschutz.

Wie in Kapitel 2 ausgeführt, kann gemäss Ressourcen- und Controllinginstrument nach sechs aufeinanderfolgenden Monaten ab durchschnittlich 28 Mehrmandaten eine Aufstockung von mindestens 50 Stellenprozent für die Mandatsführung sowie mindestens 19,5 Stellenprozent für die Fachbearbeitung beantragt werden. Ende Februar 2024 wurden nun während durchschnittlich sechs Monaten über 28 Mehrmandate geführt. Da bereits 46 Mehrmandate gezählt werden, erhöhen sich auch die notwendigen zusätzlichen Stellen.

Der aktuelle Stellenetat in der Mandatsführung liegt bei 1'253 Stellenprozent. Damit können gemäss Soll-Grösse des Ressourcen- und Controllinginstruments 689 Mandate geführt werden. Das entspricht 55 Mandaten pro Vollzeitstelle.

Stellenbedarf nach Anzahl Mehrmandaten

	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Jan.	Feb.
Soll-Mandate bei 11,9 bzw. 12,53 Stellen (ab 1.1.2024)	689	689	689	689	689	689
Total Mandate	726	733	731	725	728	735
Mehrmandate	37	44	42	36	39	46
Stellenbedarf BB	64 %	76 %	72 %	62 %	70 %	82 %
Stellenbedarf FB	25 %	30 %	28 %	24 %	27 %	32 %

Tab. 2: September bis Dezember 2023: Falllast 58 Mandate pro 100 % (ab 29 Mehrmandaten: Aufstockung), ab Januar 2024: Falllast 55 Mandate pro 100 % (ab 28 Mehrmandaten: Aufstockung)

Aufgrund der 46 Mehrmandate sind die Stellenprozente der Berufsbeiständinnen und -beistände um 82 Prozent zu erhöhen und der Stellenetat Fachbearbeitung um 32 Prozent. Mit der Umsetzung des Res-

³ [B+A 29 vom 30. August 2023](#): «Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Erhöhung Stellenetat. Sonderkredit».

sourcen- und Controllinginstrumente erhöht sich der Stellenetat der Mandatsführung auf 1'335 Stellenprozent und die Soll-Mandate auf 735. Damit ist die angestrebte Falllast von 55 Mandaten pro Vollzeitstelle wieder erreicht.

4 Ressourcenbedarf

Im Detail zeigen sich die Ausgaben unter Berücksichtigung der Richtfunktionen wie folgt:

Stellenbezeichnung	Richtfunktion	Salärband, Durchschn. Bruttolohn 100 Stellenprozent p.a.
Berufsbeistand/-beiständin	Sozialpädagoge/in, -arbeiter/in, Soziokulturelle/r Animator/in 3	14–16, zirka Fr. 115'000.–
Fachbearbeiter/in	Kaufmännische/r Fachbearbeiter/in 1	9–11, zirka Fr. 90'000.–

Zur Bestimmung der Vollkosten werden jeweils 25 Prozent für die Sozialleistungen und Flächenbereitstellungskosten hinzuaddiert. Die Personalgesamtkosten berechnen sich wie folgt:

Stellenbezeichnung	%-Satz	Durchschn. Bruttolohn 100 Stellenprozent p.a.	Vollkostenfaktor	Anzahl Jahre	Summe
Berufsbeistand/-beiständin	82 %	Fr. 115'000.–	125 %	10	Fr. 1'178'750.–
Fachbearbeiter/in	32 %	Fr. 90'000.–	125 %	10	Fr. 360'000.–
Personalgesamtkosten					Fr. 1'538'750.–

Somit belaufen sich die Personalgesamtkosten (10 Jahre) auf Fr. 1'538'750.–.

5 Finanzierung und zu belastendes Konto

Freibestimmbare Ausgaben von mehr als Fr. 1'000'000.– hat der Grosse Stadtrat durch einen Sonderkredit zu bewilligen (§ 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, [FHGG; SRL Nr. 160](#), in Verbindung mit Art. 69 lit. b Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999, [GO; sRSL 0.1.1.1.1](#)). Sein Beschluss unterliegt nach Art. 68 lit. b Ziff. 1 GO dem fakultativen Referendum.

Die mit dem beantragten Kredit zu tätigen Personalkosten sind verschiedenen Konten im Personalaufwand im Kostenträger 215201 Kinder- und Jugendschutz (Aufgabe 215 Kinder Jugend Familie) zu belasten.

6 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen, für die Pensenaufstockungen im Kinder- und Jugendschutz (KJS) einen Sonderkredit von Fr. 1'538'750.– zu bewilligen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 17. April 2024



Beat Züsli
Stadtpräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 21 vom 17. April 2024 betreffend

Kinder- und Jugendschutz KJS

- Anwendung Ressourcen- und Controllinginstrument
- Sonderkredit,

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

in Anwendung von § 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 sowie Art. 13 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 68 lit. b Ziff. 1 und Art. 69 lit. b Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. Für die Pensenaufstockungen im Kinder- und Jugendschutz (KJS) wird ein Sonderkredit von Fr. 1'538'750.– bewilligt.
- II. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 27. Juni 2024

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Jules Gut
Ratspräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Protokollbemerkungen des Grossen Stadtrates

Zu B+A 21/2024 «Kinder und Jugendschutz KJS. Anwendung Ressourcen- und Controllinginstrument. Sonderkredit»

Die Protokollbemerkung zu Kapitel 2 «Zielsetzungen: Anwendung des Ressourcen- und Controllinginstruments» auf Seite 4 lautet:

«Das Ressourcen- und Controllinginstrument RCI wird überarbeitet, um ein effizienteres Instrument zu entwickeln, das es ermöglicht, mittels Stadtratsbeschluss rascher zu reagieren und gegebenenfalls Stellenanpassungen vorzunehmen.»

Anhang: Ressourcen- und Controllinginstrument Entwicklung bis Februar 2024

Mechanismus gemäss Ressourcen- und Controllinginstrument

Für die Stellenberechnung beim Kinder- und Jugendschutz gilt folgende Basis:

55 Mandate auf 100%. Für die Fachbearbeitung wird der Faktor 0.39 eingesetzt.

Folgender Mechanismus ergibt sich daraus für eine Stellenaufstockung oder Stellenreduktion:

Ab einer durchschnittlichen Abweichung von 28 Mehrmandaten während sechs aufeinanderfolgender Monate, wird eine Stellenaufstockung, beziehungsweise ein Stellenabbau, vorgenommen.

Die Schaffung einer neuen Stelle erfolgt in Schritten von mindestens 50 Stellenprozenten. Die Sollgrösse von 689 ergibt sich aus der Anzahl der Stellenprozente BB (1253) und der festgelegten Anzahl der Mandate auf 100% ($12.53 \times 55 = 689$)

Parameter	Sollgrösse	Anzahl Mandate	neue Richtgrösse	Dauer	Max. Stunden pro Monat	Stellenprozente: Schlüssel: 1.00 Berufsbeistand zu 0.39 Fachbearbeitung
keine Kompensation	689	bis und mit 20	709			
Kompensation	689	21 bis 27	710-716	durchschnittlich während 6 aufeinanderfolgender Monate		
Stellenaufstockung	689	ab 28	717	durchschnittliche während 6 aufeinanderfolgender Monate	23	Aufstockung 50% Berufsbeistände Aufstockung 19.5% Fachbearbeitung
Stellenabbau	689	minus 28	661	durchschnittlich während 6 aufeinanderfolgender Monaten	23	

2018	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
Soll-Grösse 70 Mandate * 9.1	637	637	637	637	637	637	637	637	637	637	637	637
Total Massnahmen nach Typisierung	633	623	628	632	624	629	628	632	635	630	627	630
Mehr-/Mindermandate	-4	-14	-9	-5	-13	-8	-9	-5	-2	-7	-10	-7

2019	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
Soll-Grösse 70/65 Mandate * 9.1/9.8	637	637	637	637	637	637	637	637	637	637	637	637
Total Massnahmen nach Typisierung	625	630	634	625	629	627	637	643	640	648	644	644
Mehr-/Mindermandate	-12	-7	-3	-12	-8	-10	0	6	3	11	7	7

2020	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
Soll-Grösse 65 Mandate * 9.8	637	637	637	637	637	637	637	637	637	637	637	637
Total Massnahmen nach Typisierung	641	640	644	646	650	661	667	660	668	666	662	653
Mehr-/Mindermandate	4	3	7	9	13	24	30	23	31	29	25	16
Massnahmen							M		M	M	M	

2021	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
Soll-Grösse 65 Mandate * 9.8	637	637	637	637	637	637	637	637	637	637	637	637
Total Massnahmen nach Typisierung	656	665	670	669	663	655	669	659	662	660	663	667
Mehr-/Mindermandate	19	28	33	32	26	18	32	22	25	23	26	30
Massnahmen												

2022	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
Soll-Grösse 65 Mandate * 9.8	637	637	637	637	637	637	637	637	637	637	637	637
Total Massnahmen nach Typisierung	667	670	675	679	678	683	688	678	685	688	693	692
Mehr-/Mindermandate	30	33	38	42	41	46	51	41	48	51	56	55
Massnahmen												

2023	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
Soll-Grösse 58 Mandate *11.9 (ab 09.23)	637	689	689	689	689	689	689	689	689	689	689	689
Total Massnahmen nach Typisierung	700	706	705	712	708	708	712	716	726	733	731	725
Mehr-/Mindermandate	63	17	16	23	19	19	23	27	37	44	42	36
Massnahmen												

2024	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
Soll-Grösse 55 Mandate *12.53 (ab 01.24)	689	689										
Total Massnahmen nach Typisierung	728	735										
Mehr-/Mindermandate	39	46	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Massnahmen												