



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Stellungnahme

zum

Postulat 85

Claudio Soldati und Tamara Celato
namens der SP-Fraktion
vom 12. April 2021
(StB 591 vom 18. August 2021)

**Wurde anlässlich der
Ratssitzung vom
28. Oktober 2021
überwiesen.**

Reduktion der Fallbelastung im Kindes- und Erwachsenenschutz

Der Stadtrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

Der Postulant und die Postulantin stellen fest, dass die Komplexität der sozialen Problemlagen stetig zunimmt. Dies führt bei vielen Menschen zu höherem Unterstützungs- und Beratungsbedarf, entsprechend steigen die Anforderungen und die Arbeitsbelastung bei den Beiständinnen und Beiständen im Kindes- und Erwachsenenschutz. Dies kann sich negativ auf die Beratungsqualität auswirken und zu unerwünschten Folgen auf persönlicher und gesellschaftlicher Ebene führen: Verschlechterung der sozialen Situation und fehlende Perspektiven bei der betroffenen hilfsbedürftigen Person sowie Mehrkosten für die öffentliche Hand und die Gesellschaft.

Die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) hat im September 2020 eine Vernehmlassung des Dokuments «Organisation von Berufsbeistandschaften» lanciert. Diese sollen Grundlagen liefern für die Weiterentwicklung der Organisation von Berufsbeistandschaften, damit den gesteigerten Anforderungen an die Mandatsführung Rechnung getragen werden kann. Formuliert wird ein Soll-Zustand, der innerhalb der nächsten 10 bis 15 Jahre in sämtlichen Regionen der Schweiz anvisiert werden soll. Bezüglich der Fallzahlen werden beim Kinderschutz pro 100%-Stelle 50 bis 60 Mandate und beim Erwachsenenschutz pro 100%-Stelle 60 bis 70 Mandate empfohlen. Voraussichtlich im Sommer 2021 wird die Vernehmlassung abgeschlossen und die endgültige Fassung des Dokuments als Empfehlung veröffentlicht werden.

Der Postulant und die Postulantin bitten den Stadtrat, im Kindes- und Erwachsenenschutz eine massgebliche Reduktion der Fallbelastung (15 bis 20 Prozent) zu prüfen und die notwendige Personalaufstockung zeitnah und innerhalb maximal zweier Jahre zu realisieren.

Ausgangslage

Die KOKES hat 2012 Empfehlungen zum Zeitbedarf bei der Mandatsführung¹ herausgegeben. Auf eine 100%-Stelle Mandatsführung wurden 60–100 Mandate berechnet, anzustreben seien max. 80 Mandate. Für die Sachbearbeitung empfahlen sie 80–100 Prozent. KOKES entschied sich im Herbst 2019 in Zusammenarbeit mit der SODK (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren), dem SGV (Schweizerischer Gemeindeverband) und dem SVBB (Schweizerischer Verband der Berufsbeistandspersonen) die Kantone mit weitergehenden Empfehlungen zur Organisation von Berufsbeistandschaften zu unterstützen. Positive Reaktionen im Rahmen einer

¹ www.kokes.ch

Vorkonsultation des Dokuments «Organisation von Berufsbeistandschaften» wiesen darauf hin, dass eine Weiterentwicklung bei den Berufsbeistandschaften sowie Empfehlungen als Richtlinien für die strukturelle Weiterentwicklung schweizweit begrüsst werden. Die damals aufgezeigte Stossrichtung wurde von einer Mehrzahl der Kantone unterstützt. Im Rahmen der offiziellen Stellungnahme von Ende 2020 stellte sich auch der Kanton Luzern vollumfänglich positiv hinter die Empfehlungen der KOKES zur Organisation von Berufsbeistandschaften. (Die im Postulat genannten Fallzahlen für den Kindes- bzw. für den Erwachsenenschutz sind Teil dieser Empfehlungen.)

Die Stadt Luzern und die involvierten Dienstabteilungen nahmen auf Direktionsebene (z. Hd. des Schweizerischen Städteverbandes) ebenfalls an der Vernehmlassung teil. Sie äusserten sich aus Sicht der Praxis positiv zu den Empfehlungen der KOKES, sie seien notwendig und wichtig. Bezüglich der Reduktion der Fallzahlen wurden folgende Überlegungen eingebracht:

«Grundsätzlich begrüssen wir es, wenn die Anzahl der Mandate pro Beistandsperson reduziert wird. Damit haben die Beiständinnen und Beistände die Möglichkeit, die persönliche Kontaktgestaltung zu intensivieren. Es gilt jedoch zu betonen, dass bei der Berechnung der Fallzahlen immer auch die Organisationsstruktur zu berücksichtigen ist. Diese ist regional und kantonal unterschiedlich. Ebenso muss der Fallmix beachtet werden, denn komplexe Mandate müssen anders berechnet werden als z.B. eine Altersbeistandschaft im Heim. Des Weiteren gilt es die Ressourcen der Administration und Buchhaltung bei der Berechnung der Fallzahl zu berücksichtigen.»

Die Stadt Luzern erachte es als notwendig, dass die Umsetzung aller dieser strukturellen Massnahmen zügig vorangetrieben werde. Sie erhofft sich eine Aufwertung der Arbeit der Beistandspersonen sowie eine Verbesserung der Qualität der Arbeit.

Aufgrund zunehmender Komplexität und entsprechend höherem Zeitaufwand pro Fall passte die Stadt Luzern auf das Jahr 2019 die Fallbelastung im Erwachsenenschutz von 90 auf 86 an, was einer Reduktion um rund 5 Prozent pro 100 Stellenprozent Berufsbeistandschaft entsprach (die kaufmännische Fachbearbeitung blieb bei 85 Prozent). Im Kinderschutz wurde von 70 auf 65 Fälle reduziert, was rund 7 Prozent entsprach. Gleichzeitig wurde dort die Fachunterstützung von 50 auf 47 Prozent reduziert.

Seit 2019 zeigt sich die Fallbelastung im Kindes- und Erwachsenenschutz wie folgt:

	Anzahl Fälle pro 100 % Sozialarbeit	% Fachunterstützung pro 100 % Sozialarbeit
KJS	65 Fälle	47 %
EWS	86 Fälle	86 %

KJS: Kinder-/Jugendschutz, angegliedert bei der Dienstabteilung Kinder Jugend Familie

EWS: Erwachsenenschutz, angegliedert bei der Dienstabteilung Soziale Dienste

Die Stadt Luzern steuert die Fallzahlen im Kindes- und Erwachsenenschutz seit 2011 mit dem sogenannten Ressourcen- und Controllinginstrument. Dieses gleicht Abweichungen von der festgelegten Fallzahl aus, indem Pensen temporär oder längerfristig angepasst werden.

Parameter	Kinder- und Jugendschutz	Erwachsenenschutz
Feste Parameter	Bis und mit 24 Mehrfälle keine Kompensation	Bis und mit 34 Mehrfälle keine Kompensation
Feste Parameter	Ab 25–32 Mehrfällen Kompensation*	Ab 35–42 Mehrfällen Kompensation*
Anspruch auf eine neue Stelle	Während 6 aufeinanderfolgender Monate mehr als 32 Mehrfälle	Während 6 aufeinanderfolgender Monate mehr als 42 Mehrfälle
Zusammenfassung	33 Mehrfälle = 50 % von den 65 Fällen	43 Mehrfälle = 50 % von den 86 Fällen

*Es kann Überzeit oder kurzfristige Aufstockung ausbezahlt bzw. deren Auszahlung beantragt werden.

Aktuelle Herausforderungen bezüglich Fallbelastung in der Stadt Luzern

Auch wenn die Anpassung der Fallzahlen im Ressourcen- und Controllinginstrument auf 2019 zu einer spürbaren Entlastung geführt hat, gelten die damals formulierten Herausforderungen weiterhin und haben sich im Verlauf des vergangenen Jahres wieder verstärkt gezeigt. Das Ressourcen- und Controllinginstrument ermöglicht bei steigenden Fallzahlen eine Entlastung mittels Kompensation oder befristeter Aufstockung nach einem Zeitraum von 6 Monaten. Entsprechend hoch ist der Arbeitsdruck bei den Mandatspersonen bis zum Inkrafttreten des erwähnten Automatismus.

Mit dem revidierten Kindes- und Erwachsenenschutz per 1. Januar 2013 hat die Selbstbestimmung der Klientinnen und Klienten einen höheren Stellenwert bekommen. Das heisst, dass die Mandatspersonen bei Entscheidungen die verbeiständeten Personen in hohem Masse einbeziehen müssen. Es finden also mehr Kontakte zwischen den verbeiständeten Personen und den Mandatsführenden statt. Den Berufsbeiständinnen und -beiständen werden zudem vermehrt Klientinnen und Klienten mit chronifizierten und multiplen Problemstellungen zugewiesen. Die Fälle werden komplexer, es wird ein breites Fachwissen aus verschiedenen Disziplinen (Recht, Psychologie, Medizin) benötigt, und es sind mehr Ansprechpersonen (Eltern, Lehrpersonen, Krippen- und Hortmitarbeitende, Therapierende usw.) zu berücksichtigen. Damit wächst automatisch der Zeitdruck.

Die Mitarbeitenden können oftmals die Aufgaben nicht mehr wie gewünscht erfüllen. Fachlich und falltechnisch notwendige Arbeiten (z. B. Pflege der Daten im Fallführungssystem usw.) werden nicht in der definierten Qualität ausgeführt. Die Mitarbeitenden können in den komplexen Fallsituationen die sozialarbeiterisch sinnvollen und gebotenen Instrumente und Vorgehensweisen nicht wie indiziert anwenden. Es zeigen sich Belastungs- oder gar Überlastungssituationen.

Mehr Zeit für die Klientinnen und Klienten kann wesentlich zu einer besseren Betreuungsqualität und damit zu einer höheren Mitarbeitendenzufriedenheit beitragen. In der Folge ist mit weniger krankheitsbedingten Ausfällen und mit einer geringeren Fluktuation zu rechnen.

Die Erfahrungen aus den Anpassungen seit 2019 (bezüglich Fallbelastung und bezüglich Aufgabenverteilung Beistandschaft/Facharbeit) zeigen, dass weitere Justierungen geprüft werden sollen. Im Kinderschutz zeigt sich nach den ersten Erfahrungen mit den Anpassungen seit 2019, dass die Reduktion der Falllast eine gewisse Wirkung zeigt. Mit 65 Mandaten pro 100 Stellenprozent ist die Falllast jedoch nach wie vor relativ hoch, weshalb eine erneute Reduktion geprüft werden sollte.

Herausforderungen eines Vergleichs mit anderen Städten und Gemeinden

Die Organisation der Berufsbeistandschaften zeigt sich schweizweit sehr divers. Die KOKES schreibt denn auch im Entwurf ihrer Empfehlungen, dass bei der Umsetzung der Empfehlungen tragende Lösungen zu suchen sind, die den regionalen und kantonalen Gegebenheiten sowie den finanziellen und strukturellen Möglichkeiten Rechnung tragen.

Eine Umfrage vom Oktober 2020 zur Falllast und zum Schlüssel bezüglich Fachunterstützung im Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton Luzern zeigt exemplarisch die grossen Unterschiede auf:

Erhebungszeitpunkt 31.10.2020	Anzahl aktuelle Fälle pro 100 % Sozialarbeit (Vorjahr) [31.5.21]	% Fachunterstützung pro 100 % Sozialarbeit
Emmen KJS und EWS total	77 (89)	90 % Fachunterstützung (zu 100 % Sozialarbeit)
Kriens KJS und EWS total	73 (79)	75 %
Hochdorf/Sursee KJS und EWS total	63 (69)	85 %
Willisau KJS und EWS total	70 (77)	80 %
Entlebuch KJS und EWS total	63 (72)	95 %
Luzern Land KJS und EWS total	72 (89)	90 %
Stadt Luzern* KJS	68 (66) [67.5]	47 %
EWS	87 (87) [88]	85 %

*Die Stadt Luzern führt und organisiert als Einzige im Kanton den Kindes- und Erwachsenenschutz getrennt.

Einen schweizweiten Vergleich zwischen den Berufsbeistandschaften gibt es gemäss aktuellem Kenntnisstand nicht. Dies hat wohl damit zu tun, dass ein Vergleich sehr komplex ist. Wie in der Sozialhilfe ist auch bei den Beistandschaften die Fachunterstützung unterschiedlich ausgebaut und dotiert. In grösseren Städten und Zentren existiert eine Aufteilung in Kindes- und Jugendschutz bzw. Erwachsenenschutz, wobei oft für die beiden Bereiche unterschiedliche Fallbelastungen und Unterstützungsschlüssel gelten.

Erwägungen

Die neuen KOKES-Empfehlungen sind Treiber für die Weiterentwicklung der Organisation der Beistandschaften und für mögliche Anpassungen der Fallbelastung. Sobald die neuen KOKES-Empfehlungen zur «Organisation von Berufsbeistandschaften» (voraussichtlich im Sommer 2021) vorliegen, braucht die Sozial- und Sicherheitsdirektion genügend Zeit für eine sorgfältige Prüfung der Resultate, den Austausch mit anderen Städten und den Abgleich mit parallel laufenden internen Projekten. Bei den Sozialen Diensten läuft wie erwähnt eine Organisationsentwicklung, die ebenfalls Einfluss auf die Aufgabenverteilung und damit auf die Verteilung der Fälle im Erwachsenenschutz hat. Die ersten Resultate dieser Organisationsentwicklung können voraussichtlich ab September 2022 schrittweise umgesetzt werden. Im Kinder- und Jugendschutz (Dienstabteilung Kinder Jugend Familie) wurden 2020 ebenfalls Optimierungen umgesetzt. Die Tandems zwischen Beistandspersonen und Fachbearbeitungen wurden flexibilisiert und dadurch effizienter gestaltet. Die Finanzierungsprozesse für Kinderschutzmassnahmen wurden zwischen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, den Sozialen Diensten und dem Kinder- und Jugendschutz überprüft und werden bis Ende 2022 etappenweise angepasst.

Der Stadtrat geht aufgrund der Erfahrungen im Kindes- und Erwachsenenschutz davon aus, dass eine Reduktion der Fallzahlen grundsätzlich positive Wirkungen zeigen kann. Es kann beispielsweise eine bessere Beratungsqualität, eine systematischere, effizientere Arbeitsweise, eine höhere Zufriedenheit der Mitarbeitenden und eine tiefere Personalfuktuation resultieren. Eine gute Betreuungsqualität kann lange Fremdplatzierungen mit immensen Kosten mindern oder verhindern. Präventive Massnahmen wie eine bessere Beratungsqualität und schnellere Interventionen können sich lohnen. Leider bestehen zurzeit keine Studien, welche den monetären Gewinn dieser Massnahmen ausweisen. Es ist zudem ein Gewinn, wenn die Beistandspersonen Ressourcen frei haben für regelmässige interne fachliche Weiterbildung und für die Mitarbeit in Arbeitsgruppen und Projekten (z. B. Qualitätssicherung, Umsetzung der Handlungsplanung gemäss Empfehlung von KOKES, Erarbeitung von Richtlinien, Merkblättern, Optimierung Abläufe Fachbearbeitung, elektronische Aktenführung, Rechnungsworkflow u. a. m.). Gute Rahmenbedingungen für die Beistandspersonen sind ein Vorteil im Wettbewerb im begrenzten Markt dieser spezialisierten Fachpersonen. Wenn die genannten Wirkungen erzielt werden sollen, sind Erhöhungen des Personalbudgets nötig.

Bereich Erwachsenenschutz:

Reduktion Falllast	15 % (86 auf 73 Fälle)	20 % (86 auf 69 Fälle)
Zusätzliche Stellen-%	214 %	303 %
Zusätzlicher Personalaufwand	Fr. 256'000.–	Fr. 363'000.–

Bereich Kindes- und Jugendschutz:

Reduktion Falllast	15 % (65 auf 55 Fälle)	20 % (65 auf 52 Fälle)
Zusätzliche Stellen-%	180 %	250 %
Zusätzlicher Personalaufwand	Fr. 213'000.–	Fr. 300'000.–

Wenn eine Fallreduktion bei den Beistandspersonen erfolgt, ist es möglich, dass in den Fachdiensten ebenfalls Mehrkosten entstehen könnten. Letzteres ist noch zu prüfen, ebenso eine mögliche Kostenreduktion durch die neue Falllastsituation.

Die Stadt Luzern hat aus den oben ausgeführten Gründen ein grosses Interesse an der Diskussion und Überprüfung einer Anpassung der Fallzahlen im Kindes- und Erwachsenenschutz.

Mögliche Folgekosten bei einer Überweisung des Postulats

Die Entgegennahme dieses Postulats beinhaltet u. a. die Prüfung, ob eine Fallreduktion in höherem oder tieferem Umfang zu einer Kosteneinsparung oder zu Mehrkosten führen wird. Zu möglichen Minderausgaben liegen keine Studien vor; die Zahlen aus dem Winterthurer Projekt (Fallreduktion in der Sozialhilfe) können nicht auf den Kindes- und Erwachsenenschutz übertragen werden. Von einem indirekten Gewinn aufgrund einer tieferen Personalfuktuation, weniger Ausfäl-

len und effektiverer Arbeitsweise ist jedoch auszugehen. Die Überprüfung einer Reduktion der Fallbelastung und ihrer möglichen Wirkung kann mit den bestehenden Ressourcen bei den Dienstabteilungen Soziale Dienste und Kinder Jugend Familie mit Unterstützung des Stabs bewältigt werden.

Der Stadtrat nimmt das Postulat entgegen.

Stadtrat von Luzern

