



Regierungsrat

Luzern, 27. Februar 2018

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 444

Nummer: A 444
Protokoll-Nr.: 209
Eröffnet: 31.10.2017 / Gesundheits- und Sozialdepartement

Anfrage Agner Sara und Mit. über die Kritik am Luzerner Asyl- und Flüchtlingswesen (A 444)

Zu Frage Nr. 1: Gemäss dem Artikel in der «Luzerner Zeitung» hätten im Jahr 2016 80 Mitarbeitende und im Jahr 2017 25 Mitarbeitende von der Caritas zum Kanton gewechselt. 24 Mitarbeitende hätten in der Zwischenzeit gekündigt, was einer Fluktuationsquote von rund 25 Prozent entspricht. Was waren die Gründe für diese hohen Abgänge? Wann fand die letzte Mitarbeitendenbefragung statt, und wie waren die Resultate?

Das Asyl- und Flüchtlingswesen ist ein sehr volatiler Bereich. Aufgrund von grossen Schwankungen bei den Neuzuteilungen von Asylsuchenden sowie dem Bestand an Asylsuchenden und Flüchtlingen/vorläufig Aufgenommenen ist auch der Mitarbeitenden-Bestand der Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen (DAF) Schwankungen ausgesetzt. Aus diesem Grund wurden bei der Übernahme des Asylauftrages durch die Abteilung Asyl- und Flüchtlingswesen der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) Anfang 2016 viele Mitarbeitende in befristeten Arbeitsverhältnissen angestellt. Dies betraf vorwiegend Mitarbeitende in temporären Unterkünften, welche in ihrer Betriebsdauer jeweils von vornherein befristet waren. Auf den 1. Januar 2017 wurde die neue Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen geschaffen und die Aufgabe der wirtschaftlichen und persönlichen Sozialhilfe für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ebenfalls an diese übertragen.

Um die Sozialverträglichkeit bei der Ablösung der beiden Leistungsaufträge (Asylsuchende am 1.1.2016 und Sozialdienst Flüchtlinge/vorläufig Aufgenommene am 1.1.2017) sicher zu stellen, hat sich der Kanton Luzern freiwillig bereit erklärt, möglichst vielen ehemaligen Caritas-Mitarbeitenden die Chance einer Neuanstellung zu geben. Dass sich die Betriebskultur in der neuen Asyl- und Flüchtlingsorganisation des Kantons wesentlich von jener der Caritas Luzern unterscheiden würde, war dabei von vornherein allen Beteiligten klar. Das Risiko, in der Aufbauphase mit einer erhöhten Fluktuationsrate rechnen zu müssen, ging der Kanton Luzern zugunsten einer sozialverträglichen Lösung für die Caritas Luzern bewusst ein.

Als weitere erschwerende Faktoren für den Start der neuen kantonalen Asyl- und Flüchtlingsorganisation kamen zudem eine sehr angespannte Lage im Asyl- und Flüchtlingswesen Ende 2015 / Anfang 2016 sowie der hohe Finanzdruck dazu. Für die Mitarbeitenden bedeutete dies einerseits eine über einen längeren Zeitraum anhaltende hohe Arbeitsbelastung, andererseits aber auch viele Change-Prozesse zur Optimierung der Strukturen und Abläufe.

Vom 1. Januar 2016 bis 31. Dezember 2017 verzeichnete die kantonale Asyl- und Flüchtlingsorganisation (bis 31.12.2016 Abteilung Asyl- und Flüchtlingswesen der DISG, ab

1.1.2017 DAF) 317 Personaleintritte und 100 Personalausstritte. Bei den 100 Personalausstritten handelte es sich bei 48 Arbeitsverhältnissen um eine Beendigung infolge einer befristeten Anstellung. Neun Arbeitsverhältnisse wurden durch die DAF aufgelöst. Gründe dafür waren vorzeitige Schliessungen von temporären Unterkünften aufgrund sinkender Asylzahlen, mangelnde Arbeitsleistung oder Beendigung eines Arbeitsversuches. In 43 Fällen hat die/der Arbeitnehmende gekündigt, davon 25 ehemalige Caritas-Mitarbeitende.

Die DAF existiert seit dem 1. Januar 2017. Die erste Mitarbeitenden-Befragung wird im Herbst 2018 durchgeführt.

Zu Frage Nr. 2: Wie ist die Fluktuationsquote im Asyl- und Flüchtlingswesen im Vergleich zur restlichen Verwaltung? Bitte um Aufschlüsselung der Fluktuation in der Betreuung (Zentren) und der Verwaltung im Asyl- und Flüchtlingswesen für die Jahre 2016 und 2017.

Die Dienststelle Personal stellt allen kantonalen Dienststellen quartalsweise ein HR-Cockpit mit den HR-Kennzahlen zur Verfügung. Da die DAF erst seit dem 1. Januar 2017 existiert, besteht kein Personalreporting für das Jahr 2016. Gemäss dem Report des 4. Quartals 2017 waren bei der DAF insgesamt 217 Mitarbeitende in 171,7 Vollzeitstellen beschäftigt. Die Nettofluktuationsrate (Kündigungen durch Arbeitnehmende) betrug 2017 10,1 Prozent; die gesamte Verwaltung wies in der gleichen Zeit eine Rate von 5,4 Prozent aus. Die höhere Fluktuationsrate begründet sich einerseits durch die im Rahmen des Change Managements durchgeführten Veränderungen, andererseits kann die DAF durch die hohe und unkontrollierbare Volatilität im Asylbereich auch nicht als klassische Verwaltungseinheit betrachtet werden. Die starken Schwankungen im Klientenbestand haben für die Mitarbeitenden eine geringere Anstellungssicherheit zur Folge. Dadurch besteht ein erhöhtes Risiko, dass die Anstellung bei der DAF zu Gunsten eines Arbeitsvertrages in einem sichereren Bereich gekündigt wird.

Im Jahr 2016 haben 14 Mitarbeitende der DAF bzw. der damaligen Abteilung Asyl- und Flüchtlingswesen der Dienststelle Soziales und Gesellschaft das Arbeitsverhältnis ihrerseits gekündigt. Davon waren 11 in der Betreuung (Zentren, Beschäftigung und Wohnbegleitung) tätig.

Im Jahr 2017 haben 22 Mitarbeitende ihr Arbeitsverhältnis mit der DAF gekündigt. Davon waren 13 in der Betreuung (Zentren, Beschäftigung) tätig. Anfang 2017 hat im MNA-Zentrum Kriens das Führungsduo (Leitung und Stv.-Leitung) entschieden, eine neue berufliche Herausforderung anzugehen. Aufgrund des folgenden Führungswechsel und der damit einhergehenden Umstellung auf ein klientenspezifisches Betreuungskonzept mit neuen Arbeitszeiten haben sich drei weitere Mitarbeitende Mitte Jahr entschieden, ihre Anstellung zu beenden. Bei den restlichen Kündigungen aus dem Zentrenbereich handelt es sich um individuelle Abgänge, welche einer normalen Fluktuation entsprechen.

Zu Frage Nr. 3: Wie ist der Betreuungsschlüssel in den Zentren? Welche beruflichen Qualifikationen werden verlangt? Wurden die Anforderungen seit Übernahme des Auftrages reduziert? Was sagt der Kanton zum Vorwurf der Unterbesetzung des Personals?

Der Personalbedarf der einzelnen Zentren ist abgestimmt auf den Zentrentyp und die Grösse des Zentrums. Bei der Betreuung der minderjährigen Personen aus dem Asylbereich (MNA) richten wir uns nach den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Daraus ergeben sich folgende Betreuungsschlüssel (Anzahl Mitarbeitende zu Anzahl Klienten):

Zentrentyp	Betreuungsstandard	Betreuungsschlüssel
Zentrum mit unbegleiteten Minderjährigen (MNA)	<ul style="list-style-type: none"> • 7 Tage/24-Stunden-Betreuung • Sozialpädagogisches Personal • Gesundheitsfachperson 	1:7
Durchgangszentrum	<ul style="list-style-type: none"> • 7 Tage/24-Stunden-Betreuung • Intensive Begleitung durch Betreuungspersonal ohne fachspezifische Ausbildung • Gesundheitsfachperson 	1:13 bei 120 Klienten 1:19 bei 180 Klienten
Aufenthaltszentrum	<ul style="list-style-type: none"> • 7 Tage/24-Stunden-Betreuung • Punktuelle Betreuung durch Betreuungspersonal ohne fachspezifische Ausbildung 	1:17
Minimalzentrum	<ul style="list-style-type: none"> • Betreuung während Wochentagen und zu Bürozeiten • Punktuelle Betreuung durch Betreuungspersonal ohne fachspezifische Ausbildung 	1:33

Mit diesen Schlüsseln kann eine auf die Bedürfnisse der unterschiedlichen Zentren angepasste adäquate Betreuung sichergestellt werden. Die Anforderungen haben sich gegenüber dem früheren Leistungsvertrag nicht reduziert. Es kann deshalb aus unserer Sicht nicht von einer Unterbesetzung gesprochen werden.

Zu Frage Nr. 4: Beaufsichtigte Kinder- und Jugendheime haben einen vordefinierten Betreuungsschlüssel. Wie sieht dieser Betreuungsschlüssel aus? Wie ist der Betreuungsschlüssel bei den MNA (momentan im Pilatusblick und im Sonnenhof untergebracht)? Wie viele Personen und aus welchen Berufsgruppen stehen für die Nacht und an den Wochenenden zur Verfügung?

In den gesetzlichen Grundlagen ist kein fixer Betreuungsschlüssel für Kinder- und Jugendheime festgelegt. Die DISG nimmt die Aufsicht über diese Heime wahr und regelt den Betreuungsschlüssel individuell mit den einzelnen Organisationen.

Das Zentrum mit unbegleiteten Minderjährigen (MNA) Grosshof braucht keine Betriebsbewilligung nach der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO), da es einer besonderen Aufsicht nach der Sozialhilfegesetzgebung untersteht. Das Gesundheits- und Sozialdepartement als zuständige Aufsichtsbehörde hat die Aufsicht über das Zentrum mit unbegleiteten Minderjährigen (MNA) Grosshof an die DISG delegiert. Die DISG beschränkt die Inspektionen auf die sozialpädagogische Betreuung der MNA. Die DAF liefert im Rahmen dieser Aufsicht jährlich ein Minimalset an Kennzahlen und wird in der Regel alle vier Jahre durch einen Aufsichtsbesuch der DISG vor Ort überprüft.

Wie oben aufgeführt, liegt der Betreuungsschlüssel im Zentrum mit unbegleiteten Minderjährigen (MNA) Grosshof bei 1:7 über den gesamten Personalbestand des Zentrums. Am Wochenende sind von 07:00 Uhr bis 22:00 Uhr insgesamt sieben Mitarbeitende im Einsatz, drei davon haben eine sozialpädagogische Ausbildung. In der Nacht sind zwei Mitarbeitende im Einsatz. Eine dieser Nachtwachen bleibt die ganze Nacht wach. Dieser vergleichsweise tiefe Betreuungsschlüssel ist entsprechend aufwändig und hat jährliche Kosten für das Zentrum mit unbegleiteten Minderjährigen (MNA) Grosshof von rund 2,7 Millionen Franken zur Folge.