Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Kolly Nicolas 2019-CE183
Betrieb des Jugendamts

I. Anfrage

Seit einiger Zeit wurde verschiedentlich Kritik am Jugendamt (JA) laut. Wie mir scheint, fällt dem JA bei der Betreuung von Familien in Schwierigkeiten eine nicht nur komplizierte, sondern auch wichtige Aufgabe zu. Diese Aufgabe ist besonders schwierig, wenn das JA Stellung nehmen muss bei einer sehr konfliktgeladenen Scheidung mit gegenseitiger Schuldzuweisung der Parteien. Dann ist es äusserst schwierig, zu bestimmen, was richtig und was falsch ist. Nichtsdestotrotz sind die Arbeit und die Berichte des JA im Rahmen der gerichtlichen Verfahren extrem wichtig, denn bei den meisten Fällen verlassen sich die Gerichte bei der Entscheidfällung auf diese Untersuchungsberichte.

Es macht den Eindruck, als wäre das JA seit einiger Zeit überfordert und müsste sich mit zahlreichen Kündigungen auseinandersetzen. Diese Instabilität macht die Arbeit des JA noch schwieriger und verstärkt die bereits bestehenden Spannungen.

Angesichts dessen bitte ich den Staatsrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Kann der Staatsrat den guten Betrieb des JA noch gewährleisten?
2. Ist der Personalbestand des JA ausreichend? Hat der Staatsrat Kenntnis der interkantonalen Zahlen im Zusammenhang mit der Anzahl Dossiers, für die ein/e Mitarbeiter/in jeweils zuständig ist? Wenn ja, reicht dieses Verhältnis aus?
3. Um wieviel ist die Anzahl der im JA bearbeiteten Dossiers in den letzten zehn Jahren angestiegen? Verläuft dieser Anstieg linear zum Bevölkerungswachstum?
4. Wie sieht die Personalfluktuation im JA aus? Ist diese akzeptabel und entspricht sie dem Standard der Dienststellen des Staates Freiburg?
5. Wird bei der Anstellung von neuen Mitarbeitenden die Lebenserfahrung der Personen geprüft oder werden in erster Linie Diplome berücksichtigt?

Das Jugendamt des Kantons Waadt wurde nach einem Fall, von dem in den Medien berichtet wurde (Fall von Yverdon), vom ehemaligen Bundesrichter Rouiller in einem Bericht behandelt. Aus diesem Grund stelle ich dem Staatsrat zusätzlich die folgenden Fragen:

6. Hat der Kanton Freiburg Kenntnis vom Bericht Rouiller? Wenn ja, können die Empfehlungen aus diesem Bericht auf den Kanton Freiburg übertragen werden, um die jetzige Situation zu verbessern?

4. September 2019

II. Antwort des Staatsrats

Das JA ist die kantonale Fachstelle für die Umsetzung der Kinder- und Jugendpolitik und des Jugendschutzes. Es umfasst mehrere Sektoren: Direkte Sozialarbeit, Opferberatungsstelle, Familienexterne Betreuung (SMA), Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung und Verwaltung.

Einleitend möchte der Staatsrat darauf hinweisen, dass die Fragen von Grossrat Nicolas Kolly hauptsächlich den Sektor Direkte Sozialarbeit (SDS) des Jugendamtes betreffen. Für die Direkte Sozialarbeit sind Intake sowie der SDS 1 und der SDS 2 zuständig. Unterstützt werden sie von einem Sektor, der sich um sehr spezialisierte Mandate wie Vertretungsbeistandschaften kümmert, wenn die Interessen von Mutter und Vater von denen des Kindes abweichen, und Vertretungsbeistandschaften, wenn das Kind die Feststellung der Vaterschaft und die Wahrung seines Unterhaltsanspruches verlangt.

Grossrat Nicolas Kollys Anliegen knüpfen an diejenigen von Grossrat André Schneuwly und Grossrätin Bernadette Mäder-Brülhart in ihrem Postulat betreffend Standortbestimmung und Zukunftsperspektiven des Jugendamts an.

1. *Kann der Staatsrat den guten Betrieb des JA noch gewährleisten?*

Der Staatsrat hat sich am 4. Juli 2019 geäussert und zugestimmt, per Juli 2019 die zwei VZÄ zu besetzen, die im Personalbudget 2020 für die GSD vorgesehen wurden, und der GSD erlaubt, Stellen vom Schulzahnpflegedienst ins JA zu verschieben (0,8 VZÄ).

Diese Stellen wurden unverzüglich ausgeschrieben, wodurch eine Neuorganisation der Sektoren in die Wege geleitet sowie Personen eingestellt werden konnten.

Der Staatsrat hat ebenfalls akzeptiert, dass im Voranschlag 2020 ein zusätzlicher Pauschalbetrag in Höhe von 100 000 Franken eingetragen wird, sofern die GSD zusätzliche Informationen liefert. Im Juli 2019 zeigte sich der Staatsrat offen für eine weitere Situationsanalyse des JA im Jahr 2020.

Der Pauschalbetrag wurde schlussendlich nicht zugesprochen, da der Grosse Rat dem JA bei den Verhandlungen über den Voranschlag 2020 fünf zusätzliche VZÄ zugesprochen hatte.

Ausserdem hat die GSD entschieden, bei ECOPLAN eine Analyse des JA-Betriebs in Auftrag zu geben, mit Einbeziehung des Amtes für Personal und Organisation. Der Staatsrat wird warten, bis die Schlussfolgerungen dieser Analyse vorliegen, um allenfalls die entsprechenden Massnahmen zu ergreifen, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen.

Der Staatsrat ist der Meinung, dass durch die Gewährung der Stellen für 2020 sowie der im Rahmen der internen JA-Organisation unternommenen Schritte die Anzahl Dossiers zulasten der Fachpersonen für Kinderschutz markant sinken wird.

2. *Ist der Personalbestand des JA ausreichend? Hat der Staatsrat Kenntnis der interkantonalen Zahlen im Zusammenhang mit der Anzahl Dossiers, für die ein/e Mitarbeiter/in jeweils zuständig ist? Wenn ja, reicht dieses Verhältnis aus?*

Das JA beschäftigt insgesamt rund 80 Mitarbeitende (53,7 VZÄ im Voranschlag 2019), davon rund 60 Fachpersonen für Kinderschutz, die der Funktion der Sozialarbeitenden angegliedert sind.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der VZÄ und die Anzahl Fälle, die seit 2015 von der Direkten Sozialarbeit behandelt wurden.

	2020 (+7,8 VZÄ)	2019 (ohne Stellen ausserhalb Voranschlag)	2018	2017	2016	2015
Fachpersonen für Kinderschutz Intake (+ Leiter/innen)	**7.8 (+0.5)**	**7.8 (+0.5)**	**7.8 (+0.5)**	**7.8 (+0.5)**	**7.4 (+0.5)**	**6.2 (+1)**
Fachpersonen für Kinderschutz SDS (+ Leiter/innen)	**25.5 (+2.5)**	**18.4 (+1.8)**	**17.5 (+1.8)**	**16.7 (+1.8)**	**16.8 (+2.8)**	**17.2 (+2.8)**
Beistandschaften	**1.3**	**1.3**	**1**	**1**	**0**	**0**
Total	**37.6**	**29.8**	**28.6**	**27.8**	**27.5**	**27.2**
Fälle Intake	1220	1220	1220	1244	1135	926
Fälle SDS	1884	1884	1884	1675	1732	1749
Verhältnis Fälle/VZÄ Intake	**154**	**154**	**154**	**157**	**151**	**145**
Verhältnis Fälle/VZÄ SDS	**74**	**100**	**105**	**98**	**99**	**98**

Hypothese: Die Berechnungen 2019/20 basieren auf der Fallzahl 2018. Die Sektorchefs übernehmen einen Teil der Fälle bis 2020.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden in den deutschsprachigen Gemeinden keinen interkantonalen Vergleich erlaubt. Für die Dienste der Westschweizer Kantone ist ein Vergleich nicht immer aussagekräftig, da sich die Dienste intern unterschiedlich organisieren; zumindest ermöglicht er die Feststellung, dass die Fachpersonen für Kinderschutz des Kantons Freiburg eine sehr hohe Fallzahl bearbeiten müssen.

So wurden 2018 im Kanton Wallis 80 Fälle pro VZÄ bearbeitet. Diese Zahl dürfte im 2019 sinken, weil im Rahmen des Voranschlags sechs VZÄ bewilligt wurden. In Genf behandeln die Fachpersonen für Kinderschutz 53 bis 55 Dossiers, in Neuenburg 80 (Zahlen September 2019), wobei das angekündigte Ziel bei 70 Dossiers pro VZÄ liegt. Im Kanton Waadt sieht Artikel 4 Abs. 3 des *Règlement d'application de la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs* (RLProMin) vom 5. April 2017 vor, dass ein/e Referenzmitarbeiter/in bei einer Vollzeitanstellung grundsätzlich rund 60 Fälle bearbeitet, wobei diese Zahl vorübergehend überschritten werden kann.

Die für 2020 gewährten Stellen werden ermöglichen, die Anzahl Fälle je Fachperson für Kinderschutz bedeutend zu senken.

3. *Um wieviel ist die Anzahl der im JA bearbeiteten Dossiers in den letzten zehn Jahren angestiegen? Verläuft dieser Anstieg linear zum Bevölkerungswachstum?*

Dem Staatsrat liegen lediglich Vergleichszahlen für die letzten sechs Jahre vor. Es ist jedoch anzumerken, dass die behandelten Fälle komplexer und zeitaufwändiger sind als noch vor sechs Jahren, die Anzahl somit nicht der einzige Faktor ist, an dem sich der Arbeitsaufwand einer Fachperson für Kinderschutz messen lässt.

Jahr	**2018**	**2017**	**2016**	**2015**	**2014**	**2013**
Anzahl Dossiers SDS	1884	1675	1732	1749	1852	1784
Anzahl Fälle Intake	1220	1244	1135	926	976	991
Total Fälle	3104	2919	2867	2675	2828	2775
Zunahme Fallzahl von Jahr zu Jahr in %	*6 %*	*2 %*	*7 %*	*-5 %*	*2 %*	
Bevölkerungswachstum (ständige Wohnbevölkerung)*	318714	315074	311914	307'461	303377	297622
Zunahme Bevölkerungswachstum von Jahr zu Jahr in %	*1 %*	*1 %*	*1 %*	*1 %*	*2 %*	

*Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg, Ausgabe 2019

Bundesamt für Statistik, Bestand und Entwicklung der Bevölkerung der Schweiz: Definitive Ergebnisse 2018.

4. *Wie sieht die Personalfluktuation im JA aus? Ist diese akzeptabel und entspricht sie dem Standard der Dienststellen des Staates Freiburg?*

Einleitend weist der Staatsrat darauf hin, dass dieser Indikator mit Vorsicht zu geniessen ist, denn je nach Spezifität der Tätigkeitssektoren kann die Personalfluktuation sehr unterschiedlich ausfallen. So hat eine Vergleichsstudie für die Jahre 2016/17 (HRbench.ch) ergeben, dass die durchschnittliche Personalfluktuation in der Schweiz (Anzahl Weggänge pro Jahr/durchschnittlicher Personalbestand) 11,3 % beträgt, mit erheblichen Unterschieden nach Sektor.

Auch in der kantonalen Verwaltung kann die Personalfluktuation sehr unterschiedlich ausfallen, je nach dem, ob man die Sektoren Verwaltung, Unterrichtswesen, Polizei oder Pflege betrachtet. Bislang wurde keine umfassende Personalfluktuation für den gesamten Staat Freiburg berechnet.

Beim JA beträgt die vereinfachte Berechnung der Personalfluktuation (Anzahl freiwillige Abgänge / durchschnittlicher Bestand des Zeitraums) 7,2 % für das Jahr 2018 und 11 % für das Jahr 2019 (01.01.19 bis 31.09.19).

5. *Wird bei der Anstellung von neuen Mitarbeitenden die Lebenserfahrung der Personen geprüft oder werden in erster Linie Diplome berücksichtigt?*

Diplome sind sicherlich ein wichtiger Aspekt, jedoch muss das Profil den nachfolgenden Anforderungen bestmöglich entsprechen:

> Master oder Bachelor in Sozialarbeit oder als gleichwertig anerkannte Ausbildung (Heilpädagogik, Psychologie o. Ä.)
> Starkes Interesse am Kinderschutz
> Kenntnis der Kindesschutzmassnahmen
> Fähigkeit, komplexe Situationen zu analysieren und zusammenzufassen
> Sinn für Organisation, ausgezeichnete Stressresistenz, Teamfähigkeit
> Redaktionelles Geschick
> Führerausweis

Auch Berufserfahrung bzw. Werdegang einer Person sind sehr wichtig. Kenntnisse des Netzwerks und der Geschäftsprozesse sind ebenfalls von Bedeutung. Für Personen, die am Anfang ihrer Berufskarriere stehen, ist ein abgeschlossenes Praktikum im Kinder- und Jugendbereich ein Plus. Personen, die für ein erstes Gespräch eingeladen und für die zweite Phase ausgewählt werden, müssen ein Online-Persönlichkeitsprofil erstellen. Es fungiert als Entscheidungshilfe, die das Amt für Personal und Organisation (POA) bereitgestellt hat. Das Feedback zu den Ergebnissen aus diesem Profil erfolgt durch eine/n vom POA beauftragte/n externe/n Beraterin/Berater und in Anwesenheit des JA. Es gilt als zweites Gespräch. Danach folgt die Entscheidung.

NB: Es ist schwierig, derartige Profile zu rekrutieren, da nur wenige Kandidatinnen und Kandidaten alle Kriterien erfüllen. Ausserdem ist zu erwähnen, dass deutschsprachige Fachpersonen für Kinderschutz schwieriger zu finden sind als französischsprachige.

6. *Hat der Kanton Freiburg Kenntnis vom Bericht Rouiller? Wenn ja, können die Empfehlungen aus diesem Bericht auf den Kanton Freiburg übertragen werden, um die jetzige Situation zu verbessern?*

Der Staatsrat hat den Bericht Rouiller zur Kenntnis genommen. Dieser Bericht, den der Waadtländer Staatsrat im Rahmen der administrativen Untersuchung zum *Service de la protection de l'enfan*t (SPJ) des Kantons Waadt nach einem schlimmen Fall von Misshandlung und sexuellem Missbrauch in Auftrag gegeben hatte, zeigt u. a., dass die von einer Fachperson für Kinderschutz zu betreuende Fallzahl einen direkten Einfluss auf die Qualität des tatsächlichen Schutzes eines Kindes hat. Muss eine Person alleine eine Grosszahl Fälle bearbeiten, besteht das Risiko, einen schwerwiegenden Fall von Misshandlung zu übersehen.

Im Kanton Waadt sieht Artikel 4 Abs. 3 des *Règlement d'application de la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs* (RLProMin) vom 5. April 2017 vor, dass ein/e Referenzmitarbeiter/in bei einer Vollzeitanstellung grundsätzlich rund 60 Fälle bearbeitet, wobei diese Zahl vorübergehend überschritten werden kann.

Gemäss Bericht Rouiller kümmert sich im *Office régional de protection* des mineurs (ORPM) *Nord*, das einer eingehenden Analyse unterzogen wurde, jede Fachperson für Kinderschutz um ca. 55 bis 60 Dossiers (Fälle).[1] Im Jahresbericht des SPJ ist für alle ORPM von insgesamt

1 Claude Rouiller: «Rapport établi au terme de l'enquête administrative ordonnée par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud après la découverte d'une grave affaire de maltraitance et d'abus sexuels». April-September 2018, S. 71.

64 Dossiers je VZÄ die Rede.[2] Der Bericht Rouiller verweist auf die chronische Unterbesetzung des SPJ und die übermässige Anzahl Dossiers, die den Fachpersonen jährlich anvertraut wird. In den Schlussfolgerungen des Berichts Rouiller wird der Behörde empfohlen, auf ausreichend Personal der SPJ zu achten, damit die Fachpersonen genügend Zeit zur Bearbeitung ihrer Fälle haben, insbesondere um komplexe Fälle optimal zu betreuen.[3] Dieser Punkt wird übrigens im Aktionsplan des Waadtländer Staatsrat wieder aufgegriffen; dieser empfiehlt eine Senkung des Aufwands der Sozialarbeitenden (Massnahme 7, *Plan d'Action du Conseil d'Etat vaudois suite au Rapport Rouiller*).

Im Kanton Freiburg gibt es keine Beschränkung der Fallzahl je Fachperson für Kinderschutz. Grossrat Grégoire Kubsky und Grossrätin Martine Fagherazzi haben eine Motion eingereicht, die verlangt, das Jugendgesetz dahingehend zu ändern, eine Höchstanzahl Kinder pro Fachperson für Kinderschutz im Gesetz vorzugeben. Der Staatsrat prüft dieses Postulat derzeit.

7. Januar 2020

2 «Rapport annuel de gestion Service de protection de la jeunesse – SPJ», https://www.vd.ch/rapport-annuel-de-gestion/rapport-annuel-de-gestion-2018/departement-de-la-formation-de-la-jeunesse-et-de-la-culture-dfjc/service-de-protection-de-la-jeunesse-spj/#c2047127

3 Claude Rouiller, Rapport établi au terme de l'enquête administrative ordonnée par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud après la découverte d'une grave affaire de maltraitance et d'abus sexuels, avril-septembre 2018, p. 181