

GEMEINDERAT
Bericht und Antrag

Nr. 1607
vom 19. Oktober 2017
an Einwohnerrat von Horw
betreffend Planungsbericht zum Kindes- und Erwachsenenschutz (KES)

Sehr geehrter Herr Einwohnerratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Einwohnerräte

1 Ausgangslage

Am 26. Juni 2014 wurde die dringliche Motion Nr. 2014-284 von Thomas Zemp und Mitunterzeichnenden im Einwohnerrat behandelt. Der Gemeinderat hat während der Debatte einen Planungsbericht mit einer fachkompetenten Auslegeordnung versprochen. Obwohl die Motion mit 12:13 Stimmen (bei 1 Enthaltung) abgelehnt wurde, erhalten Sie die Grundlagen zum Entscheid des Gemeinderates als Planungsbericht.

2 Behandlung im Gemeinderat

Unsere Nachbargemeinden Emmen, Kriens und Luzern wurden angefragt, ob und unter welchen Bedingungen ein Anschluss der Gemeinde Horw an deren KES-Organisation möglich sei. Während die Stadt Luzern grundsätzlich keine Möglichkeit sah und vollumfänglich absagte, war Emmen bereit den Behördenanteil, jedoch nicht das Mandatszentrum, zu übernehmen. Aufgrund der Statuten von KES Luzern-Land war ein alleiniger Verbleib des Mandatszentrums nicht möglich. Die Gemeinde Kriens signalisierte dagegen die Bereitschaft zur vollständigen Übernahme dieser Aufgabe unter der Voraussetzung, dass die notwendigen Abklärungen gemeinsam mit der Gemeinde Malters, die ebenfalls einen Anschluss an die KES-Organisation Kriens prüfte und unter Beizug einer fachlichen Projektleitung, angegangen werden.

Für das externe Begleitmandat erfolgte eine Ausschreibung. Die Vergabe erfolgte im Herbst 2014 an die Verena Peter Consulting GmbH, Walchwil.

Ein erster, gemeinsam erarbeiteter, jeweils gemeindespezifischer Bericht, lag Ende Juni 2015 dem Gemeinderat vor. Aufgrund der Vorstellung durch Frau Peter und der Diskussion im Gemeinderat, wurden am 3. September 2015 folgende Entscheide getroffen:

- Aufgrund der provisorischen räumlichen Situation ist ein Wechsel nach Kriens frühestens per 1. Januar 2019 sinnvoll.
- Auf die Variante Alleingang soll verzichtet werden, jedoch sollen die Varianten „Wechsel zu Kriens“ und „Status quo“ betreffend Umlagekosten noch näher geklärt und der Rechnungsabschluss 2015 in den Bericht integriert werden.

Im Verlauf 2016 erstellte Frau Peter einen umfassenden Bericht mit einer Kostenbetrachtung über 3 Jahre. Daraus ergeben sich im Wesentlichen folgende Feststellungen und Erkenntnisse:

Allgemein

- Der Gemeindeverband KES Luzern-Land hat in den vergangenen Jahren aus Überschüssen ein Eigenkapital von Fr. 1'243'356.85 (Stand 31.12.2016) aufgebaut. Bei einem direkten Kostenvergleich gilt es, diese Überschüsse zu berücksichtigen. Sie wirken kostensenkend. Gemäss Statuten verbleibt jedoch das Eigenkapital bei einem Austritt vollständig beim Gemeindeverband.
- Die Gemeinde Kriens führt sowohl die Kindes- und Erwachsenenschutz Behörde wie auch das Mandatszentrum als Verwaltungseinheit innerhalb der Gemeinderechnung. Das hat zur Folge, dass ein wesentlicher Teil der Gesamtkosten (spezielle Infrastrukturkosten) als Umlagekosten verrechnet werden. Da bei der Umlageberechnung ein Schlüssel angewendet wird, ist dieser Kostenanteil durch die Gemeinde Kriens beeinflussbar. Aufgrund eines ersten Berichtsentwurfes, der höhere Mandatskosten auswies, erfolgte eine Überprüfung mit anschliessender Senkung der Umlagekosten.
- Eine Berechnung der zu erwartenden Kosten für die Mandatsüberführung, die Organisationsentwicklung sowie weitere Fusionsaufwendungen waren nicht Gegenstand des Auftrages. Der Bericht weist jedoch auf das Risiko und die Unberechenbarkeit von Folgekosten bei einer Betriebserweiterung hin.

Behörde

Die Rechnungen der Jahre 2013 – 2015 zeigen durchschnittliche Netto-Kosten von Fr. 40.30 pro Einwohner im Fall des Gemeindeverbandes KES Luzern-Land versus Fr. 33.80 pro Einwohner im Fall von Kriens.

Mandatszentrum

Die Rechnungen der Jahre 2013 – 2015 zeigen durchschnittliche Netto-Kosten von Fr. 36.00 pro Einwohner im Fall Gemeindeverband KES Luzern-Land versus Fr. 51.50 pro Einwohner im Fall von Kriens.

Der direkte Kostenvergleich über 3 Jahre zeigt einerseits, dass die Behördenkosten beim Gemeindeverband KES Luzern-Land um durchschnittlich Fr. 6.50 höher ausfallen, dafür aber die Kosten für die Mandatsführung um Fr. 15.50 tiefer sind.

Betrachtet man nur das Jahr 2015 als Entscheidungsbasis, fallen die Behördenkosten beim Gemeindeverband KES Luzern-Land um Fr. 9.50 höher aus, während die Kosten für die Mandatsführung um Fr. 10.20 tiefer ausfallen.

Aus einer reinen Kostensicht kann daher festgestellt werden, dass sich ein Wechsel nicht rechnet. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Zahlen innerhalb der letzten Jahre schwanken, dass die internen Umlagen im Fall von Kriens einen wesentlichen Einfluss haben können und der Gemeindeverband KES Luzern-Land Eigenkapital gebildet hat, welches im Fall eines Austritts (Anteil Horw Fr. 297'175.00), nicht zurückerstattet wird.

Erschwerend beim direkten Kostenvergleich kommt hinzu, dass die Berechnungen der Gebühren und die Rechnungsstellungen in Kriens und beim Gemeindeverband sehr unterschiedlich umgesetzt werden. So werden in Kriens keine Sockelbeiträge und mandatsabhängige Kosten ausgewiesen und es gibt keine Vollzeiterfassung für selbstzahlende Klienten. Aufgrund dieser Unterschiede entstehen zusätzliche Unsicherheiten für realistische Vergleiche.

Da beide Organisationen personelle und strukturelle Bereinigungen vornehmen müssten, was zu Bezugspersonenänderungen, aber auch personellen Entlassungen und Neuanstellungen führen würde, werden auch die immateriellen Folgen als erheblich eingeschätzt.

Aufgrund der Unsicherheiten bei den Kostenvergleichen, ohne klar feststellbare Einsparungsmöglichkeiten und den schwer einschätzbaren Risiken bei einem Trägerwechsel, sowie dem erneut nötigen, wie auch beträchtlichen Transfer- und Organisationsentwicklungsaufwand, hat sich der Gemeinderat an seiner Sitzung vom 29. Juni 2017 für einen Verbleib im Gemeindeverband KES Luzern-Land entschieden. Auch die Gemeinde Malters hat sich in diesem Frühjahr für einen weiteren Verbleib im Gemeindeverband Luzern-Land entschieden.

Inzwischen liegt schon der Rechnungsabschluss per 2016 vor, welcher bei der Behörde Nettokosten von Fr. 40.96 und bei den Berufsbeistandschaften Fr. 36.65 pro Kopf ausweist. Damit belaufen sich die Gesamtkosten auf Fr. 77.61 pro Einwohner, was wiederum Fr. 5.60 tiefer ist als im Jahre 2015. Die Kostenentwicklung geht damit in die von uns gewünschte Richtung. Diese Stabilisierung der Kosten wird auch durch den Finanzplan bestätigt.

3 Würdigung

Aufgrund einer Gesamtbeurteilung der vorliegenden Abklärungen und der positiven Entwicklung in der Zusammenarbeit haben wir uns für den Verbleib im Gemeindeverband Kindes- und Erwachsenenschutz Luzern-Land entschieden. Nachdem nun die Aufbauphase dieses neuen Verbandes weitgehend abgeschlossen ist und die Konsolidierung in gegenseitigem Austausch gestartet wurde, wollen wir von einem erneuten Change-Prozess mit unbekanntem Risiko absehen. Die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde und der KESB einerseits und dem Mandatszentrum andererseits ist eingespielt und kann laufend optimiert werden, was sich auch auf die Verfahrensdauer ausgewirkt hat. Die KESB und das Mandatszentrum kennen inzwischen die Ressourcen von Vereinen und Organisationen, welche subsidiär eingesetzt werden können. Die Finanzierungsabläufe sind klar und stellen sich zunehmend als stabile Grössen ein, was durch die Rechnungsabschlüsse und den Finanzplan bestätigt wird. Kosteneinsparungen wären unsicher und wenn, dann zu gering, um die erreichten Errungenschaften einer Zerreissprobe mit nicht kalkulierbaren materiellen sowie immateriellen Folgen auszusetzen.

4 Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- den Planungsbericht Nr. 1607 zum Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) zur Kenntnis zu nehmen.

Ruedi Burkard
Gemeindepräsident

Beat Gähwiler
Gemeindeschreiber

- Analysebericht von Verena Peter; Zusammenschluss mit der Gemeinde Kriens, Alleingang oder Verbleib bei Luzern-Land

EINWOHNERRAT

Beschluss

- nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag Nr. 1607 des Gemeinderates vom 19. Oktober 2017
- gestützt auf den Antrag der Gesundheits- und Sozialkommission
- in Anwendung von Art. 31 Abs. 1 lit. f der Gemeindeordnung vom 25. November 2007

Der Planungsbericht Nr. 1607 zum Kindes- und Erwachsenenschutz (KES) wird zur Kenntnis genommen.

Horw, 23. November 2017



Urs Rölli
Einwohnerratspräsident



Beat Gähwiler
Gemeindegemeinsamer

Publiziert: 24. NOV. 2017

Kindes- und Erwachsenenschutz Gemeinde Horw

Zusammenschluss mit der Gemeinde Kriens, Alleingang oder Verbleib
bei Luzern-Land

Analysebericht zuhanden des Sozialdepartements der Gemeinde Horw

Walchwil, 03. 11.2015/ Ergänzung Juni 2016/ Februar 2017

Management Summary

Im Rahmen der erfolgten Analyse stand die Überprüfung der Kostenstrukturen sowie der organisatorischen und fachlichen Aspekte im Vordergrund. Der Auftrag umfasste die Prüfung von drei Varianten, nämlich die eines Verbleibes bei Luzern-Land, die Führung einer eigenen Berufsbeistandschaft sowie ein Wechsel der KESB als auch der Mandatsführung zu Kriens-Schwarzenberg. Die Ergebnisse sind im nachfolgenden Bericht detailliert dargestellt. An dieser Stelle sind die wichtigsten Ergebnisse kurz zusammengefasst.

Voraussetzungen der KESB und Berufsbeistandschaft Kriens-Schwarzenberg

Die erfolgte Organisations- und Qualitätsanalyse der KESB und der Berufsbeistandschaft Kriens –Schwarzenberg zeigt, dass die beiden Abteilungen über eine sehr gute fachliche Qualität ausweisen. Sie sind sowohl fachlich wie auch organisatorisch in der Lage, einen Zusammenschluss mit der Gemeinde Malters und Horw zu bewältigen. Der Wille für eine Erweiterung ist sowohl auf der politischen als auch auf der Ebene der Führungspersonen und Mitarbeitenden vorhanden. Betreffend Stellenetat und Organisationsstruktur wären bei einem Zusammenschluss mit den Gemeinden Malters und Horw Anpassungen notwendig.

Voraussetzungen der KESB und Mandatszentrum Luzern-Land

Die Gemeinde Horw will eine qualitativ gute und zielführende sowie effiziente Auftragserfüllung im Kindes- und Erwachsenenschutz. Die Analyse hat gezeigt, dass bei der KESB und Luzern-Land keine fachlichen Mängel beanstandet werden. Bezüglich der kritisierten Transparenz und Information an die Verantwortlichen der Gemeinde Horw wurden im Zeitraum der Berichterstellung verschiedene Verbesserungen vorgenommen, welche positive Entwicklungen in Gang gesetzt haben. Diese müssen unbedingt verbindlich weitergeführt werden. Die immer wieder thematisierte zu lange Verfahrensdauer ist als Problem anerkannt. Auch hier sind entsprechende Massnahmen eingeleitet.

Kosten

Die mit einem Wechsel verbundenen Kosteneinsparungen sind bei der KESB deutlich, werden jedoch durch die hohen Kosten der Berufsbeistandschaft relativiert. Insgesamt wäre bei einer Angliederung an Kriens-Schwarzenberg mit einer Einsparung von rund CHF 95'000.00 zu rechnen. Das ist beträchtlich und kann auch allfällige Fusionskosten auffangen, ohne dass die Gemeinde Horw finanzielle Mehraufwände befürchten müsste. Stellt man sich auf den Standpunkt, dass der Anteil der Eigenkapitaleinlage (vgl. Kapitel 4/ S. 10 und 11) die Kosten für die Gemeinde Horw reduziert und nimmt diese Zahl als Richtwert, wäre mit einer minimalen Kosteneinsparung von CHF 12'000.00 zu rechnen. In der Beurteilung wird es entscheidend sein, wie man die Eigenkapitaleinlage bewertet. Aus externer Sicht ist darauf hinzuweisen, dass das Guthaben bei einem Austritt der Gemeinde Horw aus dem Verband nicht ausgelöst werden kann.

Empfehlungen

- Die Führung einer eigenen Berufsbeistandschaft ist gegenüber den anderen beiden Varianten zu teuer und macht fachlich wie organisatorisch wenig Sinn. Entsprechend wird empfohlen, von dieser Lösung abzusehen.
- Aus fachlicher Sicht drängt sich ein Wechsel zu Kriens- Schwarzenberg nicht auf. Ein Wechsel wird aufgrund der schwierig einzuschätzenden Fusionskosten sowie dem absehbar aufwändigen Change-Prozess und den damit verbundenen Risiken in personeller, fachlicher und organisatorischer Sicht kritisch beurteilt.
- Die KESB und die Berufsbeistandschaft Kriens-Schwarzenberg liegt geografisch näher bei der Gemeinde Horw und ist damit insbesondere für die motorisierten Klienten/ innen besser erreichbar. Aber auch die Mitarbeitenden sind schneller vor Ort. Die fachlichen und finanziellen Voraussetzungen für einen Zusammenschluss sind in Kriens-Schwarzenberg klar gegeben. Entsprechend wäre ein Wechsel möglich.

1	AUSGANGSLAGE	5
1.1	KINDES- UND ERWACHSENENSCHUTZ GEMEINDE HORW	5
1.2	KESB UND BB KRIENS-SCHWARZENBERG	5
1.3	AUFTRAG ANALYSE	6
1.4	AUFBAU BERICHT	6
2	ZIELSETZUNG	7
2.1	ZIEL	7
3	VORGEHEN	7
3.1	ANALYSE AKTEN UND KENNZAHLEN	7
3.2	INTERVIEWS	7
4	ERGEBNISSE AUS RECHERCHEN UND INTERVIEWS	8
4.1	ORGANISATION	8
4.2	PROZESSE UND AUFGABENERFÜLLUNG DER KESB UND MANDATSFÜHRUNG	8
4.3	PERSONELLES	8
4.4	DOSSIERENTWICKLUNG KESB UND MANDATSFÜHRUNG	9
4.5	FINANZEN	10
5	ANSIEDLUNG KINDES- UND ERWACHSENENSCHUTZ HORW	14
5.1	VARIANTE 1: ZUSAMMENSCHLUSS MIT KRIENS-SCHWARZENBERG	14
5.2	VARIANTE 3: VERBLEIB BEI DER KESB UND DEM MANDATZENTRUM LUZERN-LAND	19
6	SCHLUSSFOLGERUNGEN	21

1 Ausgangslage

1.1 Kindes- und Erwachsenenschutz Gemeinde Horw

Die Gemeinde Horw ist seit der Inkraftsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes im Jahr 2013 bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (nachfolgend KESB genannt) Luzern-Land und beim Mandatszentrum Luzern-Land angegliedert. Damit ist sie eine von 15 Verbandsgemeinden, für welche die KESB die Entscheidungen und das Mandatszentrum Luzern-Land¹ die Umsetzung von zivilrechtlichen Massnahmen bei Erwachsenen und Kindern wahrnimmt. Die Gemeinde Horw liegt mit über 13'750 (*Quelle lusstat 2015*) Einwohnern geografisch nahe an der Gemeinde Kriens, welche wiederum zusammen mit Schwarzenberg eine eigene KESB inkl. Berufsbeistandschaft² führt. Die Gemeinde Horw hat die Gemeinde Kriens gebeten, eine mögliche Aufnahme in ihre Organisationsstrukturen der KESB und der Berufsbeistandschaft zu prüfen. Der Gemeinderat von Kriens hat Offenheit signalisiert, den Entscheid jedoch von den Resultaten einer IST-SOLL-Analyse abhängig gemacht.

Ein Zusammenschluss mit der KESB Kriens-Schwarzenberg kann frühestens auf den 1. Januar 2019 realisiert werden. Die Kündigung des Vertrages mit dem Gemeindeverband Luzern-Land müsste per Ende 2016 erfolgen.

Im Rahmen der Anpassung des Berichtes im April 2016 werden die statistischen Zahlen sowie die Resultate der Abschlussrechnung 2015 in den Bericht eingearbeitet. Mittels Informationen aus den nachfolgend aufgeführten Quellen wurde der Bericht 2015 zudem validiert und aktualisiert:

- Standortgespräch mit den Verantwortlichen der Sozialdepartemente Kriens, Horw und Malters
- Standortgespräch mit der Verbandsleitung Luzern-Land sowie der Präsidentin der KESB und des Geschäftsleiters Mandatszentrums Luzern-Land (*Aus Gründen der Konsistenz des Berichtes sowie einer unabhängigen Beurteilung werden Rückmeldungen der Verbandsvertretungen nur da eingefügt, wo sie zu einer objektiven Beurteilung der Sachlage beitragen*).
- Aktennotiz vom 18.04.2016 der Beratungsdienste Horw
- Rechnungsabschlüsse sowie statistische Zahlen 2015 vom Verband Luzern-Land (KESB und Mandatszentrum)
- Rechnungsabschlüsse sowie statistische Zahlen 2015 KESB und Berufsbeistandschaft Kriens-Schwarzenberg

1.2 KESB und BB Kriens-Schwarzenberg

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Kriens - Schwarzenberg sowie die Berufsbeistandschaft wird vom Sozialdepartement der Gemeinde Kriens gemäss den Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechtes geführt. Die Gemeinden Kriens und Schwarzenberg schlossen sich auf Inkraftsetzung des neuen Rechtes per 1. Januar 2013 zu einer gemeinsamen KESB im Sinne von § 31 EGZGB; SRL 200 zusammen. Die Zusammenarbeit ist in der Vereinbarung vom 1. Januar 2013 geregelt. Die Einwohnerzahl der Gemeinden Kriens-Schwarzenberg lag im Jahr 2015 bei 28'713 Personen. Die KESB Kriens-Schwarzenberg und die Berufsbeistandschaft ist dem Sozialdepartement der Gemeinde Kriens angegliedert und gemäss dem Personalreglement der Gemeinde Kriens angestellt. Die Mitglieder des Spruchkörpers sowie der Leiter der Berufsbeistandschaft werden vom Gemeinderat gewählt.

¹ Vorläufer: Amtsvormundschaft Luzern-Land von 1990-2012

² Luzern-Land spricht vom Mandatszentrum, in Kriens heisst es Berufsbeistandschaft

1.3 Auftrag Analyse

Die Gemeinde Horw hat VERENA PETER CONSULTING den Auftrag erteilt, ergänzend zur Analyse für die Gemeinde Kriens eine spezifische Beurteilung der nachfolgenden Fragen zu erstellen;

- Was würde das Führen einer eigenen KESB und/ oder Berufsbeistandschaft in organisatorischer, finanzieller und fachlicher Hinsicht für die Gemeinde bedeuten?
- Welche Auswirkungen auf die Organisation, den Personal- und Infrastrukturbedarf sowie die Kosten hätte ein Zusammenschluss mit Kriens/Schwarzenberg?
- Welche Vorteile hätte ein Verbleib bei der KESB und Mandatszentrum Luzern-Land für die Gemeinde Horw?
- Welche Chancen und Risiken sind mit den einzelnen Varianten für Klienten/ innen, Personal und Politik verbunden?

1.4 Aufbau Bericht

Im Kapitel drei des vorliegenden Berichtes sind die Analyseschritte kurz beschrieben. Das Kapitel vier zeigt die Ergebnisse aus der Aktenanalyse sowie die Interviewergebnisse. Die Beurteilung der verschiedenen Varianten mit den Chancen und Risiken sowie den entsprechenden Empfehlungen sind in Kapitel fünf aufgeführt. Die Schlussfolgerung findet sich im sechsten und letzten Kapitel.

2 Zielsetzung

2.1 Ziel

Schaffung einer Entscheidungsgrundlage für die Gemeinde Horw über die künftige Ansiedlung und Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes Horw.

3 Vorgehen

3.1 Analyse Akten und Kennzahlen

Alle Angaben, Zahlen und Daten über den Kindes- und Erwachsenenschutz der Gemeinde Horw wurden mittels Jahres- und Statusberichten sowie den vom Verband zur Verfügung gestellten Abschlussrechnungen der KESB Luzern-Land sowie des Mandatszentrums erhoben. Die Ausführungen der KESB Kriens-Schwarzenberg stammen aus der aktuell erstellten Analyse.³ Für die Analyse der Kennzahlen wurden zudem aktuelle Jahresberichte und Statusberichte der KESB Stadt Luzern und Emmen zugezogen. Als weitere Grundlagen dienten bundesrechtliche Bestimmungen, einschlägige Kommentare und Artikel zur Organisation der neuen KESB⁴, die Vorgaben der Konferenz der Kantone (KOKES) sowie der schweizerischen Vereinigung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände SVBB.

3.2 Interviews

Alle Interviewpartner/ innen wurden nach dem gleichen Prinzip und zu den gleichen Fragekategorien befragt. Der Interviewleitfaden wurde aufgrund der vorgängig erfolgten Recherchen sowie dem Aktenstudium und den daraus resultierenden Relevanzen erstellt. Interviewpartner waren Oskar Mathis, Sozialvorsteher, Hans-Ruedi Jung, Gemeindeamman sowie Heinrich Dubacher, Sozialamt. Befragt wurden die Interviewpartner zu Organisations-, Personal- und Führungsstruktur, zum AKV-Prinzip (Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen) sowie zu Prozessen und Abläufen im Kindes- und Erwachsenenschutz. Der zweite Teil des Interviews beinhaltete Fragen rund um die quantitative Fallentwicklung der letzten Jahre sowie einem Ausblick auf eine mögliche Veränderung in der Ansiedlung der KESB und Berufsbeistandschaft. Dazu gehörten Stimmungseinschätzungen genauso wie Fragen nach Chancen und Risiken.

³ vgl. Peter, Analysebericht KESB Kriens-Schwarzenberg, 2015

⁴ vgl. Vogel/ Wider, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde – Personelle Ressourcen, Ausstattung und Trägerschaftsformen, in ZKE 1/210,

4 Ergebnisse aus Recherchen und Interviews

4.1 Organisation

Massgeschneiderte Massnahmen wie es das revidierte Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz fordert, bedingen von der KESB eine sorgfältige Situationsanalyse, eine fachliche Diagnose sowie eine fachgerechte Umschreibung des Auftrages an die Beiständin/ den Beistand. Letztere müssen fachlich und menschlich in der Lage sein, die von der KESB angeordneten Massnahmen fachgerecht und zielführend umzusetzen. Um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, muss sowohl die KESB als auch das Mandatszentrum auf eine Organisationsstruktur bauen können, welche den Führungskräften wie auch den Mitarbeitenden qualitätssicherndes arbeiten ermöglicht. Wie weit diese bei der KESB und dem Mandatszentrum Luzern-Land zielführend sind, kann von den Interviewpartnern nicht beurteilt werden, da ihnen der konkrete Einblick fehlt. Ob und in welcher Form die monierte lange zeitliche Verfahrensdauer von der Gefährdungsmeldung bis zum Entscheid mit Mängeln in der Organisation zusammenhängt, ist nicht klar. Eine in der Zwischenzeit erfolgte Anpassung der Organisationsstruktur der KESB wurde von den Befragten teilweise gar nicht wahrgenommen, eine Effizienzsteigerung war aus ihrer Sicht nicht feststellbar.

4.2 Prozesse und Aufgabenerfüllung der KESB und Mandatsführung

Definierte Prozesse und Abläufe dienen allen Beteiligten zur Orientierung und tragen massgeblich zur Effizienz Qualität eines Betriebes bei. Das Mandatszentrum Luzern-Land hat zur Erreichung dieses Zieles eine Prozesslandkarte erstellt, welche die Zusammenarbeit sowie zielführende Prozesse regelt. Aktuell werden auch in der KESB die einzelnen Prozesse ausgearbeitet⁵. Für die Interviewpartner der Gemeinde Horw dauern die Verfahren bei der KESB nach wie vor zu lange. Den Grund dafür sehen sie allerdings weniger bei der Aufbau- und Ablaufstruktur, sondern vielmehr bei den zu hohen Ansprüchen in der rechtlichen und administrativen Bearbeitung der Verfahren. Aufgrund der sehr aufwändig verfassten Entscheide wünschte man sich weniger auf rechtliche Sicherheit bedachte, pragmatische Arbeitsweisen.

Bei der KESB/ BB Kriens-Schwarzenberg besteht ein Führungshandbuch, in welchem sämtliche Prozesse, Zuständigkeiten, Aufgaben und Kompetenzen innerhalb und zwischen den einzelnen Abteilungen geregelt sind. Diese sind im Arbeitsalltag integriert und dienen den Mitarbeitenden als Orientierungsrahmen.

4.3 Personelles

Die notwendigen Fachkompetenzen sind aus Sicht der Interviewpartner sowohl in der KESB als auch im Mandatszentrum vorhanden. Zum Stellenetat der KESB und des Mandatszentrums Luzern-Land und dem Verhältnis zu den geführten Verfahren/ Massnahmen und Mandaten können die Interviewpartner keine Auskunft geben, da sie sich als zu weit weg vom Betrieb sehen. Auch stehen der Berichtstellerin hierzu keine Informationen zur Verfügung, da gegenüber der KESB und dem Mandatszentrums Luzern-Land kein Analyseauftrag bestand. Entsprechend wird es in diesem Punkt trotz vorhandener Zahlen von Kriens nicht möglich sein, Vergleiche zu ziehen.

In der KESB Kriens-Schwarzenberg wurden im Jahr 2015 mit 710 Stellenprozenten (Spruchkörper 190% inkl. Leitung Fachdienste 290%, Revisorat 130%, Administration 100%), 1050 Verfahren und 479 behördliche Massnahmen geführt. Davon waren 30% befristet und sind per 31.12.2015 wieder ausgelaufen.

⁵ Informationen der Führungsverantwortlichen KESB und Mandatszentrum anlässlich der Austauschitzung vom 08.04.2016

Das ist verglichen mit dem gesamtschweizerischen Durchschnitt und den Kennzahlen der KOKES ein äusserst schmales Stellenetat und damit für die ordentliche Abdeckung des Betriebes und der Sicherstellung der gesetzlichen Vorgaben nicht ohne Risiken. Diese werden aktuell mit einem hohen persönlichen Einsatz der Präsidentin und den Behördenmitgliedern gemildert.⁶ Die Berufsbeistandschaft Kriens-Schwarzenberg verfügt aktuell über 12 Mitarbeitende mit insgesamt 1025 Stellenprozenten (60% Leitung, 565% Mandatsführung und 400 Administration) und führt damit 392 Mandate (Zahlen 2015). Per 31.12.2016 wurden 30% befristete Stellenprozente für die Administration wieder aufgehoben. Der Leitung der Berufsbeistandschaft obliegt auch die Führung der privaten Beistände/ innen. Im Vergleich mit dem gesamtschweizerischen Durchschnitt fällt auf, dass die Ressourcen zu stark bei der Sozialarbeit liegen, hingegen fehlt es an Ressourcen in der Administration. Im Hinblick auf eine allfällige Erweiterung der Berufsbeistandschaft Kriens auf die Gemeinden Horw und Malters müsste hier eine Korrektur, sprich Umverteilung erfolgen. In Kriens gab es in den letzten Jahren sowohl bei der KESB als auch bei der Berufsbeistandschaft kaum personelle Fluktuation. Damit liegt eine beständige Personalsituation vor.

4.4 Dossierentwicklung KESB und Mandatsführung

Die Zahl der behördlichen Massnahmen hat in der Gemeinde Horw zwischen 2012 und 2015 um 35 Massnahmen zugenommen (vgl. statistische Zahlen 2015). Ebenso zugenommen haben die Zahlen in der Gemeinde Malters, hier um 13 Massnahmen. Leicht abgenommen haben die Zahlen in Kriens-Schwarzenberg.

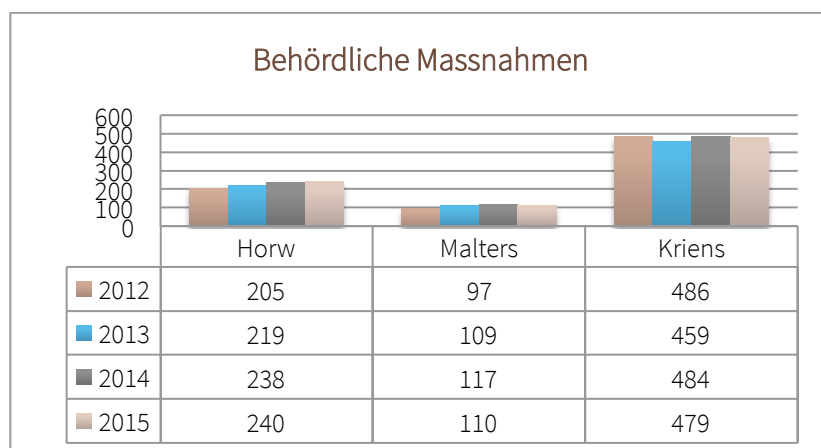


Abbildung 1

Die Zunahme der behördlichen Massnahmen für die Gemeinde Horw seit 2012 wird von den Interviewpartner/ innen nicht primär als Problem der KESB, sondern vielmehr als gesellschaftliches Phänomen gesehen. So beispielsweise in den veränderten Familienstrukturen, in welchen weniger Unterstützung für behinderte, kranke oder alte Menschen übernommen wird. Dieser Umstand wird sich aus ihrer Sicht noch verschärfen und dürfte in absehbarer Zeit nicht zu einem Rückgang führen. In Kriens-Schwarzenberg sind leichte Schwankungen der behördlichen Massnahmen zu verzeichnen.

⁶ vgl. PETER VERENA, Analysebericht KESB und BB Kriens-Schwarzenberg, 2015.

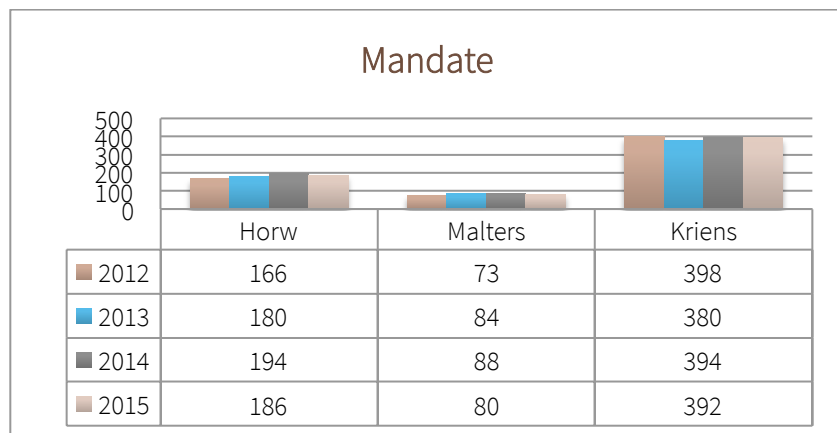


Abbildung 2

Im Verlaufe des Jahres 2015 wurden 32 Massnahmen neu angeordnet und 40 Massnahmen aufgehoben, was per 31.12.2015 einen Endbestand von 186 aktiven Mandaten für die Gemeinde Horw ergibt. Dies zeigt, dass mehr Massnahmen abgeschlossen werden konnten als neu errichtet wurden. Die Tabelle zeigt, dass die Zahlen gegenüber dem Vorjahr bei allen aufgeführten Gemeinden rückläufig sind. Spürbar ist in diesem Punkt auch die Tatsache, dass die KESB beim einem Wohnortwechsel der Klienten/ innen die Massnahme unverzüglich an die neue Wohngemeinde überträgt oder unverzüglich übertragen bekommt. Dies führt zu vermehrten Neuaufnahmen und Abschlüssen, was für die KESB, aber auch für Mandatsführung einen beträchtlichen Aufwand generiert.

4.5 Finanzen

Die in der nachfolgenden Tabellen aufgeführten Beträge basieren auf den Zahlen der Rechnung 2015 der KESB Luzern-Land/ Mandatszentrum (Gemeindebeiträge) und der KESB/ BB Kriens-Schwarzenberg. Für das Jahr 2014 sind die Überschusszahlungen des Verbandes Luzern-Land an die Gemeinde Horw inkludiert. Für das Rechnungsjahr 2015 sind keine Überschusszahlungen vorgesehen, entsprechend liegt das Gesamtvolumen 2015 sowohl bei der KESB als auch beim Mandatszentrum leicht höher.⁷

Kosten KESB

	Horw 15	Horw 14	Horw 13	Kriens 15	Kriens 14	Kriens 13
Nettokosten KESB	629'800.00	541'632.00 ⁸	584'776.00	1'035'020.00	877'853.00	⁹ 1'010'147.00
Kosten pro Massnahme	2'624.20	2'275.80	2'670.20	2'160.80	1'813.70	2'121.60
Kosten pro Einwohner	45.60	39.20	42.50	35.90	30.50	35.05

⁷ Für das Jahr 2015 sind keine Rückzahlungen vorgesehen, da die Verbandsleitung an der Delegiertenversammlung beantragen wird, die Überschüsse 2015 als Einlage ins Eigenkapital zu verwenden.

⁸ Die Gemeinde Horw bezahlte an die KESB Luzern-Land für ihre Leistungen im Jahr 2014 den Betrag von CHF von 600'800.00, bekam aufgrund der günstigen Kostenentwicklung eine Überschuss Rückzahlung von CHF 59'168.00.

⁹ 2013 hat der Kanton noch keinen Beitrag an die Aufbaukosten entrichtet

Sowohl bei der KESB Luzern-Land als auch bei der KESB Kriens-Schwarzenberg zeigen sich die Kosten im Jahr 2014 tiefer als im Vorjahr und im nachfolgenden Jahr. Der Grund für diese Schwankung liegt einerseits in auftrags- oder betriebsbedingten Faktoren und andererseits in Verrechnungsmodalitäten. Die heutigen Kosten der Gemeinde Horw für die Leistungen der KESB Luzern-Land liegen 2015 mit CHF 629'800.00 höher als in den beiden Vorjahren. In der vorgängigen Tabelle ist die einmalige Rückzahlung des Überschusses 2014 berücksichtigt. Nicht berücksichtigt ist hingegen das Guthaben aus der Eigenkapitaleinlage. Dieses ist zwar der Gemeinde Horw gutgeschrieben, bleibt aber gemäss Statuten des Gemeindeverbandes bei einem allfälligen Austritt der Gemeinde beim Verband. Aus diesem Grund sind im vorliegenden Bericht alle Vergleichsberechnungen auf der Basis der oben aufgeführten Zahlen erfolgt. Es muss jedoch im Grundsatz darauf hingewiesen werden, dass die Inkludierung des Eigenkapitals die Kostenstruktur beeinflusst und entsprechend tiefere Kosten ausweist. Deshalb und aus Gründen der Transparenz zeigt die nachfolgende Tabelle die Höhe der Eigenkapitaleinlagen für die Gemeinde Horw sowie die daraus abgeleiteten durchschnittlichen Mandats- und Einwohnerkosten aus.

	¹⁰ Bruttokosten	Rückzahlungen Überschuss	Eigenkapital	¹¹ Nettokosten	Kosten pro Massnahme	¹² Kosten pro Einw.
2013	584'766	-----	71'400	513'366	219 M.: 2'344	37.30
2014	600'800	59'168	17'979	523'653	238 M.: 2'200	38.10
2015	629'800	-----	5'163	624'637	240 M.: 2'603	45.40

Ob mit oder ohne Inkludierung des Eigenkapitals liegen die KESB-Kosten für die Gemeinde Horw pro Massnahme bei der KESB Luzern-Land in allen drei Vergleichsjahren deutlich höher als bei der KESB Kriens-Schwarzenberg. Die Gemeinde Horw musste 2015 mit CHF 2'624.20 pro Massnahme CHF 460.00 mehr als Kriens-Schwarzenberg aufwenden. Der Pro-Kopf-Betrag lag mit CHF 45.60 um rund CHF 10.00 höher als in Kriens-Schwarzenberg. Die KESB Schwarzenberg-Kriens hatte zwischen 2014 und 2015 einen Kostensprung zu verzeichnen, welcher primär mit einer temporären Stellenaufstockung zu erklären ist. Trotzdem sind die Kosten bei der KESB Kriens-Schwarzenberg als tief zu bezeichnen. Sie sind primär auf die bereits vorgängig erwähnte schlanke Aufbaustruktur und das schmale Stellenetat zurückzuführen. Der hier vorgenommene Kostenvergleich muss jedoch aufgrund von fehlenden gemeinsamen Berechnungsgrundlagen mit Vorsicht genossen werden.

Kosten Mandatsführung

	Horw 15	Horw 14	Horw 13	Kriens 15	Kriens 14	Kriens 13
Nettokosten Man- datsführung	597'000.00	467'400.00 ¹³	582'523.00	1'381'417.00	1'482'074.00	1'587'830.00
Kosten pro Mandat	3'209.60	2'409.30	3'236.20	3'524.00	3'761.60	4'178.50
Kosten pro Einwoh- ner	43.40	34.00	42.30	47.90	51.40	55.10

¹⁰ Gesamtkosten der Gemeinde Horw für die Leistungen der KESB

¹¹ Kosten abzüglich des Guthabens aus dem Eigenkapital

¹² Einwohnerzahlen gemäss statistischem Amt Kanton Luzern; 2013: 13756/ 2014: 13755/ 2015: 13750

¹³ Die Gemeinde Horw bezahlte an das Mandatszentrum Luzern-Land im Jahr 2014 den Betrag von CHF von 532'550.00. Aufgrund der günstigen Kostenentwicklung erfolgte eine Überschuss Rückzahlung in Höhe von CHF 65'150.00. Diese ist hier in Abzug gebracht.

Die Kosten der Gemeinde Horw für die Leistungen des Mandatszentrums Luzern-Land liegen gemäss Jahresrechnung 2015 bei CHF 597'000.00. Nimmt man die der Gemeinde Horw effektiv in Rechnung gestellten Nettokosten, belaufen sich die Kosten im Jahr 2015 pro Mandat auf CHF 3'209.60. Bei der Berufsbeistandschaft Kriens-Schwarzenberg kostete ein Mandat rund CHF 300.00 mehr. Der Pro- Kopf-Betrag lag mit CHF 43.20 entsprechend ebenfalls tiefer als in Kriens-Schwarzenberg. Die Unterschiede zeigen sich 2015 allerdings nicht mehr in der Deutlichkeit der vorhergehenden Jahre. In der vorgängigen Tabelle ist die einmalige Rückzahlung des Überschusses 2014 berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt ist hingegen das Guthaben aus der Eigenkapitaleinlage. Dieses ist zwar der Gemeinde Horw gutgeschrieben, bleibt aber gemäss Statuten des Gemeindeverbandes bei einem allfälligen Austritt der Gemeinde beim Verband. Aus diesem Grund sind im vorliegenden Bericht alle Vergleichsberechnungen auf der Basis der oben aufgeführten Zahlen, also ohne Berücksichtigung der Eigenkapitaleinlage, erfolgt. Es muss jedoch im Grundsatz darauf hingewiesen werden, dass die Inkludierung des Eigenkapitals die Kostenstruktur beeinflusst und entsprechend tiefere Kosten ausweist. Deshalb und aus Gründen der Transparenz zeigt die nachfolgende Tabelle die Höhe der Eigenkapitaleinlagen für die Gemeinde Horw sowie die daraus abgeleiteten durchschnittlichen Mandats- und Einwohnerkosten aus.

	¹⁴ Bruttokosten	Rückzahlungen Überschuss	Eigenkapital	¹⁵ Nettokosten	Kosten pro Mandat	¹⁶ Kosten pro Einw.
2013	582'523	-----	51'439	531'084	180 M.: 2'950	38.60
2014	532'550	65'150	34'715	432'685	194 M.: 2'230	31.50
2015	597'000	-----	78'273	518'727	186 M.: 2'788	37.70

Die Einlagen ins Eigenkapital zeigen sich bei der Mandatsführung in den Jahren 2014 und 2015 deutlich höher als bei der KESB und haben damit für den Gesamtblick eine grössere Relevanz. Während die Kosten für die behördliche Arbeit in Kriens-Schwarzenberg tiefer ausfallen, ist es bei den Kosten für die Mandatsführung umgekehrt. Denn mit oder ohne Inkludierung des Eigenkapitals liegen die Kosten für die Mandatsführung für die Gemeinde Horw bei Luzern-Land in den drei Vergleichsjahren deutlich tiefer als bei der Berufsbeistandschaft Kriens-Schwarzenberg.

Zu berücksichtigen sind die unterschiedlichen Verrechnungen der Mandatskosten. So zeigte sich in den Jahresrechnungen Kriens-Schwarzenberg 2014/ 2015 keine Differenzierung zwischen mandatsunabhängigen Sockelbeiträgen und mandatsabhängigen Kosten. Die Rechnung des Mandatszentrums Luzern-Land zeigt hingegen eine dreiteilige Verrechnung der Kosten für die Mandatsführung. Da ist zum einen der mandatsunabhängige Sockelbeitrag, welcher durch die Verbandsgemeinden geleistet wird. Dann sind die mandatsabhängigen Kosten zu begleichen, welche bei Klienten mit weniger als CHF 12'000.00 (Paare) oder CHF 8'000.00 (Einzelpersonen) Vermögen aufweisen und letztlich die Kosten, welche durch Selbstzahler übernommen werden. Der effektiven Aufwand wird bei Luzern-Land vollumfänglich erfasst und die daraus resultierenden Kosten den Gemeinden in Rechnung gestellt (Vollzeiterfassung).

¹⁴ Gesamtkosten der Gemeinde Horw für die Leistungen der KESB

¹⁵ Kosten abzüglich des Guthabens aus dem Eigenkapital

¹⁶ Einwohnerzahlen gemäss statistischem Amt Kanton Luzern; 2013: 13756/ 2014: 13755/ 2015: 13750

In Kriens erscheinen alle Kosten, welche nicht von selbstzahlenden Klienten übernommen werden pauschal als Mandatsaufwand. Dieser wird von der Gemeinde übernommen. In Kriens erfolgt also keine Vollzeiterfassung wie in Luzern-Land, was eine Übertragung der Kosten auf die einzelnen Mandate nicht sichtbar macht. Als Sitzgemeinde von KESB und Berufsbeistandschaft Kriens-Schwarzenberg ist die Struktur denn auch nicht dazu ausgelegt, eine möglichst differenzierte Kostenaufstellung zu gewährleisten. Letztlich muss die Gemeinde für alle „nicht Selbstzahler“ bezahlen.

Aufgrund der aufgeführten Unterschiede sowie aus Gründen fehlender Benchmark-Zahlen kann keine eigentliche Kostenwahrheit hergestellt werden.

5 Ansiedlung Kindes- und Erwachsenenschutz Horw

5.1 Variante 1: Zusammenschluss mit Kriens-Schwarzenberg

Die Beurteilung einer möglichen Angliederung des Kindes- und Erwachsenenschutzes der Gemeinde Horw an die KESB Kriens-Schwarzenberg konnte in erster Linie auf Basis der Analyse für die KESB/ BB Kriens-Schwarzenberg erstellt werden. Ausgenommen von den Kosten konnten keine direkten Vergleiche mit der heutigen Ansiedlung bei der KESB/ Mandatszentrum Luzern-Land angestellt werden, da hier kein Analyseauftrag bestand.

Beurteilung einer Angliederung an die KESB Kriens-Schwarzenberg

Stellt man die aktuellen Kosten der Gemeinde Horw für die Dienstleistungen der KESB Luzern-Land denjenigen der KESB Kriens-Schwarzenberg gegenüber, zeigt sich, dass diese in Kriens aktuell deutlich tiefer liegen. Die niedrigen Kosten hängen mit folgenden Faktoren zusammen;

- Die schlanke Aufbaustruktur ermöglicht schnelle Verfahrensabläufe, minimiert Schnittstellen und ermöglicht direkte Absprachen.
- Gemessen an der Zahl der Verfahren und Massnahmen ist die KESB Kriens-Schwarzenberg mit der aktuellen Stellendotation im gesamtschweizerischen Durchschnitt am untersten Limit.
- Die Organisationsstruktur ist mit einer flachen Hierarchie und entsprechend knappen Ressourcen für die Führung ausgestattet.

Im Grundsatz und was die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages betrifft, ist die KESB Kriens-Schwarzenberg in der Lage, eine Vergrösserung zu bewältigen. Korrigiert werden müsste bei einer Vergrösserung die aktuell geringe Stellendotation. Hier bräuchte es nicht nur den mit einer Vergrösserung einhergehenden Stellenausbau, sondern eine effektive Korrektur des zu schmalen Stellenetats. Mit einem Ausbau ist auch eine Anpassung in der Organisations- und Führungsstruktur notwendig. Entsprechend ist hier mit höheren Kosten zu rechnen. Dies gilt auch dann, wenn die Gemeinde Malters auf einen Zusammenschluss mit Kriens-Schwarzenberg verzichten und die Gemeinde Horw mit rund 240 Massnahmen jährlich alleine wechseln würde. In diesem Fall wäre im personellen Bereich selbstverständlich mit leicht geringeren Kosten zu rechnen als wenn beide Gemeinden dazu kommen.

Ausgehend von den Zahlen 2015 kämen mit Horw (240) und Malters (110) rund 350 Massnahmen neu zur KESB Kriens-Schwarzenberg, was eine Gesamtzahl von rund 829 Massnahmen (ohne Neuordnungen) ergibt. Entsprechend wäre die Stellendotation im Spruchkörper auf 380-400 % inkl. Präsidium und in den unterstützenden Diensten auf 800- 820 % zu erhöhen¹⁷.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die heutigen Kosten für die Gemeinde Horw bei der KESB Luzern-Land (Zahlen 2015) und die prognostizierten Kosten bei einem Anschluss an die KESB Kriens-Schwarzenberg. Die in der linken Spalte aufgeführten Zahlen entsprechen dem heutigen Gemeindebeitrag von Horw an Luzern-Land. In der rechten Spalte ist der errechnete Betrag, aufgeführt welcher basierend auf den aktuellen Massnahmen von Horw (240) an die KESB Kriens entrichtet werden müsste.

¹⁷ vgl. Kennzahlen in: Wider/Vogel, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde – Personelle Ressourcen, Ausstattung und Trägerschaftsformen, in: ZKE 2010, S. 5 ff

	Horw KESB Luzern-Land	Horw KESB Kriens –Schwarzenberg
Gesamtkosten KESB	18'629'800.00	514'881.00
Kosten pro Massnahme	2'624.20	2'145.30
Kosten pro Einwohner	45.60	37.40

Mit einem Wechsel von der KESB Luzern-Land zur KESB Kriens-Schwarzenberg kann die Gemeinde Horw gemäss denn prognostizierten Zahlen mit einer jährlichen Kosteneinsparung von rund CHF 115'000.00¹⁹ rechnen. In den oben aufgeführten Zahlen einberechnet sind die Kosten der vorgängig erwähnten Korrektur des Stellenetats, die Stellenaufstockung sowie die damit verbundenen Sachkosten. Je nach Organisationsform können die Kosten bei der KESB Kriens-Schwarzenberg nach oben oder unten schwanken.

Nicht inkludiert sind hier die Fusionskosten wie die Anpassung der Organisation der KESB Kriens-Schwarzenberg sowie der Aufwand für die Übertragungen der Massnahmen von der KESB Luzern-Land zur KESB Kriens-Schwarzenberg. Diese können erst spezifiziert werden, wenn klar ist, wie die künftige Grösse und Organisation effektiv aussieht.

Mit einer Angliederung an die KESB Kriens-Schwarzenberg wäre für die Gemeinde Horw mit deutlich tieferen Kosten zu rechnen. Aus dieser Warte ist ein Wechsel des Kindes- und Erwachsenenschutzes Horw positiv zu beurteilen. Die in den Interviews angesprochene geografische Nähe der Gemeinden Horw und Kriens spricht ebenfalls dafür. Für die Bürger/innen von Horw, welche von der KESB abgeklärt und begleitet werden, sind die Zugänge einfacher und mit weniger Aufwand verbunden. Für die Mitarbeitenden der KESB verkürzen sich Reisezeiten beispielsweise bei Hausbesuchen. Die von den Verantwortlichen der Gemeinde Horw kritisierten Aspekte der unzureichenden Informationspolitik und Mitsprache konnten gemäss den Verantwortlichen des Sozialdepartementes Horw zwischenzeitlich mehrheitlich behoben werden²⁰. Zwar erfolge die Information über Fälle, bei denen das Sozialamt Horw beteiligt ist, nach wie vor nicht laufend und pro aktiv, aber auf Nachfrage werden die notwendigen Informationen problemlos geliefert. Gemäss Aussagen der Verantwortlichen des Verbandes im April 2016 sind im operativen Bereich Fortschritte erzielt worden. Das Gleiche gilt auch für die Verfahrensdauer, welche von der KESB Luzern-Land als Problem zugestanden und entsprechende Massnahmen in die Wege geleitet wurden. Wenn diese greifen und für die Gemeinde Horw eine Verbesserung bringen, liegt hier kein Grund für einen Wechsel.

In Kriens-Schwarzenberg konnte festgestellt werden, dass bezüglich Information und Transparenz keine Mängel zu verzeichnen sind und dass der Vernetzung mit Politik und Zusammenarbeitspartnern ein grosser Stellenwert eingeräumt wird. Formelle und informelle Gefässe werden verbindlich bedient. Das Sitzgemeindemodell hat den Vorteil, dass nur zwei Gemeinden involviert sind und nicht 15, wie dies bei Luzern-Land der Fall ist. Entsprechend schwierig zu beurteilen ist es, ob die heutigen Stärken der KESB Kriens-Schwarzenberg auch bei einer Vergrösserung zum Tragen kommen würden.

Zusammenfassend liegen die Chancen einer Angliederung an die KESB Kriens-Schwarzenberg primär in der prognostizierten Kostensenkung und in der geografischen Nähe.

¹⁸ Ohne Berücksichtigung Eigenkapitaleinlagen für die Gemeinde Horw

¹⁹ Betrachtet man das Eigenkapital des Jahres 2015 als Guthaben, liegt die Kosteneinsparung bei rund CHF 110'000.00 statt bei den aufgeführten CHF 115'000.00

²⁰ vgl. Aktennotiz der Beratungsdienste, Sozialdepartement Horw vom 18.04.2016

Als Risiko ist in erster Linie die aufwändige Übertragung der Massnahmen und Verfahren der KESB-Luzern-Land an die KESB Kriens-Schwarzenberg zu sehen, aber auch die Tatsache, dass bereits getätigte Investitionen der Gemeinde Horw an die KESB Luzern-Land hinfällig sind und sich die Gemeinde nochmals an Organisationsentwicklungskosten zu beteiligen hat.

Ein gewisses Risiko liegt darin, dass die Gemeinde Kriens Trägerin der KESB Kriens-Schwarzenberg ist und damit im Modell der Sitzgemeinde operieren kann. Im Falle eines Wechsels des Kindes- und Erwachsenenschutzes von Horw nach Kriens dürfte es unumgänglich sein, eine Kostenstruktur zu schaffen, welche eine adäquate Kostentransparenz bezüglich der Mandatskosten und letztlich der Kostenverteilung ermöglicht. Das wiederum ist politische Verhandlungssache. Das heisst, dass Mitsprachen wie im „Verbandsmodell“ von Luzern-Land nicht strukturell, sondern im Rahmen der Vereinbarung zur Zusammenarbeit geregelt werden müssen.

Beurteilung einer Angliederung Berufsbeistandschaft Kriens-Schwarzenberg

Für die Berufsbeistandschaft Kriens-Schwarzenberg kommen mit einer Angliederung der Gemeinden Horw (186) und Malters (80) zu den eigenen 392 Mandaten 266 weitere dazu, was insgesamt 658 Mandate bedeutet. Geht man vom aktuell geltenden Ressourcenschlüssel in der Personalplanung aus (vgl. Ausführungen unter Pkt. 4.3 Personal) und leitet daraus den künftigen Ressourcenbedarf ab, würde dies einen Betrieb von voraussichtlich 16 gegenüber den heutigen rund neun Vollzeitstellen zur Folge haben, was eine Berufsbeistandschaft mit 20-25 Mitarbeiter/ innen ergibt. Die heute bestehende Organisationsstruktur mit einer flachen Hierarchie würde dann nicht mehr funktionieren. Voraussichtlich müsste eine Zwischenhierarchie eingebaut sowie die Stellenprozentage für die Leitung angepasst werden. Diese Änderungen wären auch notwendig, wenn die Gemeinde Horw ohne die Gemeinde Malters zur BB Kriens-Schwarzenberg wechseln würde. Dann allerdings in geringerer Masse. Nachfolgend der Vergleich zu den heutigen Kosten der Gemeinde Horw für die Mandatsführung zu den prognostizierten Kosten bei einem Anschluss an die Berufsbeistandschaft Kriens-Schwarzenberg;

	Horw beim Mandatszentrum Luzern-Land	Horw bei der BB Kriens-Schwarzenberg
Gesamtkosten MZ/ BB	21'597'000.00	617'167.00
Kosten pro Mandat	3'209.60	3318.10
Kosten pro Einwohner	43.20	44.90

Die Darstellung zeigt links die aktuellen Kosten (2015) für die Mandatsführung, welche für die Gemeinde Horw in der heutigen Situation anfallen. In der rechten Spalte sind die prognostizierten Kosten bei einem Zusammenschluss mit Kriens-Schwarzenberg aufgeführt. In diesen Kosten einberechnet sind die vorgängig erwähnten Korrektur des Stellenetats, aber auch die Stellenaufstockung sowie die damit verbundenen Sachkosten. Damit geht man bezüglich Stellendotation von einem schweizerischen Durchschnitt aus. Je nach Organisationsform können die Kosten bei der Berufsbeistandschaft Kriens-Schwarzenberg nach oben oder unten schwanken.

Die Kosten für die Gemeinde Horw für die Mandatsführung würden bei der Berufsbeistandschaft Kriens-Schwarzenberg rund CHF 20'000.00 höher liegen als bei Luzern-Land. Nimmt man den Eigenkapitalanteil ebenfalls als Guthaben dazu, sind es Mehrkosten von rund CHF 98'000.00.

²¹ Ohne Berücksichtigung Eigenkapitaleinlagen für die Gemeinde Horw

Hier muss auch auf den im Kapitel 4.5 beschriebenen Unterschied in der Verrechnung der Mandatskosten hingewiesen werden. Der Einfluss dieses Faktors auf die Gesamtzahlen könnte nur beurteilt werden, wenn die Sockelbeiträge und mandatsabhängigen Kosten sowie der Umgang mit selbstzahlenden Klienten auch in Kriens ausgewiesen würde. Das ist nicht der Fall und damit fehlen die entsprechenden Verrechnungsgrundlagen.

So oder so ist die Übertragung der Mandatsführung an die Berufsbeistandschaft Kriens-Schwarzenberg aus Kostensicht keine Option. Da auch die Qualität der Mandatsführung von allen Interviewpartnern in Horw als gut bezeichnet und es in der Zusammenarbeit nie Anlass zu grundsätzlicher Kritik gab, liegt auch hier kein Grund für einen Wechsel vor.

Einzig die örtliche Nähe der beiden Gemeinden Horw und Kriens spricht für einen Wechsel. Für die Klienten/innen der Gemeinde Horw ist eine Angliederung an die BB Kriens-Schwarzenberg positiv, da die Wege auch Seitens der Mandatsführenden zu den Klienten/innen kürzer sind.

Schlussfolgerungen zum Zusammenschluss Horw mit Kriens-Schwarzenberg

Die KESB und die Berufsbeistandschaft Kriens-Schwarzenberg verfügen über gute Voraussetzungen für eine Aufnahme des Kindes- und Erwachsenenschutzes der Gemeinde Horw und begrüssen einen Zusammenschluss. Damit sind die Voraussetzungen in Kriens-Schwarzenberg gegeben. Die Kostenberechnungen zeigen, dass bei der KESB CHF 115'000.00 Kriens-Schwarzenberg eingespart werden könnten, hingegen bei der Berufsbeistandschaft ca. CHF 20'000.00 Mehrkosten entstehen würden. Damit liegen die prognostizierten Einsparungen für die Gemeinde Horw bei einem Wechsel der KESB und der Berufsbeistandschaft bei rund CHF 100'000.00. Die Frage, wie die Eigenkapitaleinlage zu bewerten ist, spielt hier eine entscheidende Rolle. Nimmt man sie als Guthaben der Gemeinde Horw und weist damit tiefere Kosten aus, wird die Kosteneinsparung für die behördliche Arbeit (KESB) durch die zu erwartenden Mehrkosten in der Mandatsführung fast vollständig aufgehoben und es resultiert mit einem Wechsel zu Kriens-Schwarzenberg keine Einsparung. In diesem Falle wiegen die zu erwartenden Fusionskosten und eine gewisse Unberechenbarkeit für die Folgekosten einer Betriebserweiterung in Kriens-Schwarzenberg deutlich stärker und müssen als Risiko betrachtet werden.

Für einen Wechsel spricht klar die geografische Nähe der beiden Gemeinden und den damit verbundenen Vorteilen für Klienten/innen und Mitarbeitende.

In der Beurteilung eines möglichen Wechsels muss der Faktor fachliche Qualität eine wichtige Rolle spielen. Bedingt durch die Analyse der KESB und der Berufsbeistandschaft Kriens-Schwarzenberg konnte hier ein vertiefter Einblick gewonnen und die Frage nach der fachlichen Qualität positiv beantwortet werden. Was die KESB und das Mandatszentrum Luzern-Land betrifft, stützt sich die Autorin der Analyse auf das, was ihr in Gesprächen und Interviews zugetragen wurde. Hier wurde der KESB und dem Mandatszentrum Luzern-Land gute fachliche Qualität attestiert. Entsprechend kann hinsichtlich der Qualität davon ausgegangen werden, dass sich ein Zusammenschluss mit Kriens-Schwarzenberg für die Gemeinde Horw nicht aufdrängt.

Variante 2: Bildung einer eigenen KESB und Berufsbeistandschaft

Was würde das Führen einer eigenen KESB und/ oder BB in organisatorischer, finanzieller und fachlicher Hinsicht für die Gemeinde bedeuten?

Die Schaffung einer eigenen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde macht sowohl aus fachlicher wie finanzieller Sicht kaum Sinn. Mit dem neuen KESR hat der Gesetzgeber vielfältige Anforderungen verbunden. So ist die Fachbehörde interdisziplinär und mit mindestens 50 % Stellenprozenten pro Behördenmitglied zu besetzen. Für eine KESB Horw mit jährlich rund 238 Massnahmen ergibt sich kein sinnvolles Mengengerüst, welches auch die geforderte Interdisziplinarität sicherstellen könnte. Um die vielfältigen Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz und die von Interessensgegensätzen und Spannungsfeldern geprägte Arbeit qualifiziert wahrnehmen zu können, hat die KOKES betreffend interdisziplinärer Zusammensetzung und Organisation der Fachbehörden Empfehlungen herausgegeben und u.a. auch Modellvorschläge vorgelegt. So wird von einem Einzugsgebiet von mindestens 50'000 Einwohner/ innen ausgegangen, was jährlich ungefähr 1250 Massnahmen entspricht. Die KESB Kriens-Schwarzenberg verfügt mit rund 28'000 Einwohner/innen und 484 zivilrechtliche Massnahmen (Zahlen 2014) vergleichsweise über ein sehr kleines Einzugsgebiet. Damit liegt sie mit einem geringen Mengengerüst im kritischen Bereich. Bereits 2008 weist Christoph Häfeli (ZVW 2/ 2008) daraufhin, dass die Qualität einer Fachbehörde einerseits von der Zusammensetzung der Behörde und andererseits von einer bestimmten Auslastung (Mengengerüst) abhängt.

Je grösser die KESB ist, umso mehr spezialisiertes Wissen kann sie auf sich vereinen. Gleichzeitig steigt durch die Menge der Verfahren die Erfahrung, was wiederum die Entwicklung einer kohärenten Praxis sowie ein zielführendes Wissensmanagement ermöglicht. Die Erfahrung mit der neuen KESB zeigt auch, dass mit einer kleinen KESB im Verhältnis zu den Massnahmen zu viele Stellen geschaffen werden müssen, um die ständige Anwesenheit eines entscheidungsfähigen Spruchkörpers zu sichern (gesetzliche Vorgabe). Um es bildlich darzustellen, die Gemeinde Horw (13'750 Einwohner/innen) müsste mit einer Stellendotation analog der KESB Kriens-Schwarzenberg (28'735 Einwohner/innen) rechnen, damit sie die gesetzlichen Anforderungen sowie den Betrieb sicherzustellen könnte. Dies entspricht jährlichen Kosten von rund CHF 800'000.00. Damit würden die Kosten für eine eigene KESB deutlich über den aktuellen Kosten bei der KESB Luzern-Land und den prognostizierten Kosten für eine Angliederung an die KESB Kriens-Schwarzenberg liegen. Entsprechend ist die Schaffung einer eigenen KESB nicht zu empfehlen.

Im Grundsatz liegt die Sachlage bei der Frage eines eigenen Mandatszentrums ähnlich. Auch hier spricht das fehlende Mengengerüst nicht für einen Alleingang. Es ist jedoch etwas einfacher als bei der KESB, weil hier der Gesetzgeber in Bezug auf die personelle Zusammensetzung und die Organisation keine eigentlichen Vorgaben macht und entsprechend eine Eingliederung in das bestehende Sozialamt durchaus möglich wäre.

Das Führen eines eigenen Mandatszentrums wäre für die Gemeinde Horw ein Novum, hat sie doch die Führung von Mandaten bereits vor der Schaffung der neuen KESB an das Mandatszentrum Luzern-Land delegiert. Auf der Kostenebene dürften keine Einsparungen zu erwarten sein, müssten doch für 194 Mandate gemäss Kennzahlen ca. 450 Stellenprozente mit sämtlicher Infrastruktur geschaffen werden.

Auch wenn diese Zahl hoch erscheint, kann daran wenig geändert werden, sind doch die Aufgaben der Berufsbeistände/ innen gesetzlicher Natur. Gemäss schweizerischem Durchschnitt ist eine Maximalzahl von 70-80 Mandaten auf eine 100% anzustreben. Mit jährlich rund 200 Mandaten müssten entsprechend ca. 230-290% (inkl. Leitung) für die Mandatsführung plus ca. 160-190% Administration geschaffen werden, was einem Stellenetat von 390-480% entspricht.

Die nachfolgende Kostenaufteilung basiert auf geschätzten Lohnkosten sowie einer Annahme von Sachkosten (gerundet). Nicht einberechnet sind alle mit dem Aufbau verbundenen Sach- und Personalkosten (Fusionskosten).

Kostenaufstellung:

Personalkosten bei 450 % (inkl. Führung, Sozialleistungen und WB)	CHF 650'000.00
Sachkosten (Arbeitsplatz, Einrichtung Arbeitsplatz, Informatik)	<u>CHF 50'000.00</u>
Geschätzte Gesamtkosten Berufsbeistandschaft Horw	<u>CHF 700'000.00</u>

Mit CHF 700'000.00 pro Jahr, CHF 3'608.20 pro Mandat und CHF 51.80 pro Einwohner/in liegen die prognostizierten Kosten eines eigenen Mandatszentrums über den bisherigen Kosten beim Mandatszentrum Luzern-Land und über den zu erwartenden Kosten bei Kriens-Schwarzenberg. Auch wenn diese Zahlen allenfalls durch Gemeinde-eigene Synergien niedriger ausfallen, dürften keine allzu grossen Kosteneinsparungen zu erwarten sein. Zusammengefasst liegen die Chancen einer eigenen Berufsbeistandschaft in der guten Erreichbarkeit für Klienten/innen, den direkten Zugängen zum Sozialamt (Existenzsicherung, subsidiäre Angebote) und der damit verbundenen Nutzung von Synergien. Das grösste Risiko einer eigenen Berufsbeistandschaft liegt darin, dass die KESB Kriens-Schwarzenberg mit unterschiedlichen Berufsbeistandschaften eine reibungslose Zusammenarbeit finden muss und dort der Aufwand steigt.

5.2 Variante 3: Verbleib bei der KESB und dem Mandatszentrum Luzern-Land

Für einen Verbleib bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Luzern-Land spricht eine in erster Linie die Tatsache, dass die Gemeinde Horw materiell und immateriell viel in den Aufbau der KESB investiert hat. Sie hat den Aufbau und die Entwicklung der KESB mitfinanziert und mit personellen Ressourcen begleitet. Für ein Verbleiben bei der KESB und dem Mandatszentrum Luzern-Land spricht auch die Zufriedenheit mit der fachlichen Qualität sowie die korrekte Anwendung der gesetzlichen Vorgaben durch die Mitarbeitenden der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und dem Mandatszentrum Luzern-Land.

Zusammenfassend sprechen nachfolgende Gründe für einen Verbleib bei der KESB und dem Mandatszentrum Luzern-Land:

- Die Aufbauphase ist weitgehend abgeschlossen und die Konsolidierung ist im Gange
- Die Zusammenarbeit zwischen dem Sozialamt Horw und der KESB ist eingespielt, die Abläufe und Prozesse sind allen Involvierten bekannt.
- Die Finanzierungsabläufe sind geregelt und es stellen sich zunehmend berechenbare Grössen ein.
- Die KESB kennt die Ressourcen von Vereinen und Organisationen, welche subsidiär eingesetzt werden können.

Die im Bericht erwähnten Schwierigkeiten bezüglich Zusammenarbeit, Transparenz und Mitsprachemöglichkeiten sind zum Zeitpunkt des Berichtsabschlusses in Bearbeitung und erste Verbesserungen wurden in die Wege geleitet. Es werden von allen Beteiligten positive Signale gesendet. Das Problem der verschiedentlich monierten zu langen Verfahrensdauer ist bei der KESB Luzern-Land erkannt. Auch bekannt sind die Gründe dafür. Mit einer Stabilisierung der personellen Situation und konsolidierten Prozessabläufen sollte gemäss Aussagen der Präsidentin bereits 2016/2017 eine Verkürzung der Verfahrensdauer erreicht werden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die zu Beginn der Berichterstellung im Mai 2015 kritisch-negative Stimmungslage positiv entwickelt hat und einige Optimierungsprozesse in Gang gesetzt wurden. Die Resultate dieser Prozesse liegen aktuell noch nicht vor. Trotzdem ist unter diesen Prämissen ein Verbleib des Kindes- und Erwachsenenschutzes Horw bei Luzern-Land zu empfehlen. Auch wenn in Kriens-Schwarzenberg sehr gute Bedingungen vorliegen, sind mit einem Wechsel einige im Bericht erwähnten kritischen Erfolgsfaktoren zu beachten, insbesondere die grossen organisatorischen und finanziellen Aufwände.

Die mit einem Wechsel verbundenen Kosteneinsparungen sind bei der KESB deutlich, werden jedoch durch die hohen Kosten der Berufsbeistandschaft relativiert. Insgesamt wäre mit einer Einsparung von rund CHF 95'000.00 zu rechnen. Das ist beträchtlich und kann auch allfällige Fusionskosten auffangen, ohne dass die Gemeinde Horw finanzielle Mehraufwände befürchten müsste. Stellt man sich auf den Standpunkt, dass der Anteil der Eigenkapitaleinlage die Kosten für die Gemeinde Horw reduziert und nimmt diese Zahl als Richtwert, wäre mit einer minimalen Kosteneinsparung von CHF 12'000.00 zu rechnen. In der Beurteilung wird es also entscheidend sein, als was man die Eigenkapitaleinlage bewertet. Aus externer Sicht ist darauf hinzuweisen, dass das Guthaben bei einem Austritt der Gemeinde Horw aus dem Verband nicht ausgelöst werden kann.

Am Beispiel der unterschiedlichen Verrechnung der Mandatskosten zeigt sich, dass im Falle eines Wechsels des Kindes- und Erwachsenenschutzes von Horw nach Kriens verhandelt werden muss, wie eine für alle Beteiligten zufriedenstellende Transparenz geschaffen werden kann.

Für einen Verbleib von Horw bei der KESB Luzern-Land spricht das kantonale Gleichgewicht in der Organisation der KESB. Tritt die Gemeinde Horw und allenfalls auch die Gemeinde Malters aus dem Gemeindeverband Luzern-Land aus und tritt der KESB Kriens-Schwarzenberg bei, wird die KESB Luzern-Land massiv kleiner und würde dann knapp die Grösse der neuen KESB Kriens-Schwarzenberg haben. Beide würden das Mengengerüst von 50'000 Personen nicht erreichen, was wie bereit ausgeführt kritische Aspekte in der Erfüllung des gesetzlichen Auftrages mit sich bringt. Und nicht zuletzt müssten beide Organisationen personelle und strukturelle Bereinigungen vornehmen, welche u.a. Anstellungen und Entlassungen mit sich bringen. Die materiellen und immateriellen Folgen werden als erheblich eingeschätzt.

Bleibt die Tatsache, dass die Gemeinde Horw als grösste Gemeinde im Verband gemessen an den zu tragenden Kosten ein zu geringes Stimmrecht kritisiert. Bei einem Verbleib des Kindes- und Erwachsenenschutzes Horw bei der KESB und dem Mandatszentrum Luzern-Land müsste diesem Umstand Rechnung getragen und entsprechend neu über Form und Umfang der Mitsprache verhandelt werden. Zudem muss die Kommunikation auf der strategisch-politischen Ebene optimiert werden.

6 Schlussfolgerungen

In Rahmen der Analyse hat sich gezeigt, dass es aus fachlichen und kostentechnischen Gründen wenig sinnvoll ist, die KESB und die Berufsbeistandschaft zu trennen. Die Erfahrung einer installierten Zusammenarbeit zwischen der KESB und der Berufsbeistandschaft und weiteren unter Pkt. 5.3 aufgeführten Gründen spricht dafür, die KESB und Mandatsführung am selben Ort zu installieren. In Abwägung aller Vor- und Nachteile wird deshalb aus fachlicher Sicht empfohlen, von der Schaffung einer eigenen Berufsbeistandschaft abzusehen.

Aus Sicht der Expertise sind beide Varianten, KESB und Mandatsführung in Luzern-Land oder KESB und Berufsbeistandschaft Kriens-Schwarzenberg eine gute Option. Gewichtet man die Kontinuität sowie die installierten Abläufe und die bestehende Qualität höher, ist die Variante Luzern-Land richtig.

Am Schluss stellt sich die entscheidende Frage, welchen konkreten Mehrwert die Gemeinde Horw durch den neuen Dienstleister Kriens-Schwarzenberg gewinnt und ob dieser Mehrwert den Aufwand rechtfertigt. Aus Expertensicht überwiegen die materiellen und immateriellen Risiken eines Fusionsprozesses, insbesondere darum, weil die Unberechenbarkeiten in einem Change-Prozess dieser Grössenordnung nicht zu unterschätzen sind. Sowohl in Root als auch in Kriens hat ein solcher Prozess Auswirkungen auf das Personal, die Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Zusammenarbeit mit Klienten/innen. Dies zu einem Zeitpunkt, in welcher sich insbesondere die KESB in rechtlicher wie auch fachlicher und organisatorischer Hinsicht in der Konsolidierungsphase befindet. Das heisst, dass die teils mühsam erreichten Errungenschaften erneut einer Zerreibprobe ausgesetzt werden, was negative Auswirkungen bis hin zu nicht kalkulierbaren Kostenfolgen haben kann. Entsprechend wäre es aus Expertensicht mit deutlich weniger Risiken verbunden, wenn sich die Verantwortlichen des Gemeindeverbandes Luzern-Land und der Gemeinde Horw bezüglich Mitsprache und Finanzierungsschlüssel einigen und damit den Hauptkritikpunkt im Rahmen der bestehenden Situation bereinigen könnten.