



27/19 Bericht und Antrag an den Einwohnerrat



betreffend

Erweiterung Spruchkörper 80-100% Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde Kreis Emmen (KESB); Nachtragskredit 2019 CHF 40'000.00

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2013 trat das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft. Hauptzielsetzung der Revision war einerseits die Schaffung von politisch, unabhängigen Behörden sowie die Totalrevision des Erwachsenenschutzrechtes. Die Umsetzung der bundesrechtlichen Anpassungen wurde an die Kantone delegiert. Der Kanton Luzern übertrug die Aufgabe den Gemeinden. So entstanden im Jahr 2012 sieben neue Fachbehörden, welche unterschiedlich organisiert und zusammengesetzt sind (Verbandsgemeindemodelle/Sitzgemeindemodelle). Die gerichtliche Rechtsmittelinstanz ist das Kantonsgericht Luzern, während die administrative Aufsicht bei der Abteilung Gemeinden des Kantons Luzern angesiedelt ist. Die KESB Kreis Emmen ist fachlich unabhängig, administrativ jedoch in die Direktion Soziales und Gesellschaft der Gemeinde Emmen eingebunden.

Die Gemeinde Emmen hat sich für ein Sitzgemeindemodell mit den Anschlussgemeinden Neuenkirch, Rain und Rothenburg entschieden. Die Zusammenarbeit stützt sich auf den Gemeindevertrag für die KESB Kreis Emmen vom 4. April 2012. Die Sitz- und Anschlussgemeinden delegieren je ein Mitglied in die Begleitkommission. Diese behandelt zusammen mit der KESB Kreis Emmen Fragen der Zusammenarbeit mit den Gemeinden sowie auch sämtliche Belange der Betriebsführung der KESB Kreis Emmen. Die Begleitkommission wird von der KESB Kreis Emmen und der Sitzgemeinde für alle administrativen und personellen Entscheide, welche die Behörde und ihre Dienste betreffen, in die Entscheidungsfindung miteinbezogen.

Der Einwohnerrat hat an der Sitzung vom 5. Juli 2018 (Protokoll Nr. 444, Traktandum 12) beschlossen, dass neue Stellen nur geschaffen werden, nachdem diese mit einer ausführlichen Begründung dem Einwohnerrat vorgelegt und durch diesen bewilligt wurden.

2. Aufbau der KESB Kreis Emmen

Im Jahr 2012 wurde die Neuorganisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zusammen mit den Gemeinden Neuenkirch, Rain und Rothenburg konzipiert und auf den 1. Januar 2013 umgesetzt. Der Spruchkörper setzte sich aus den vormaligen Vormundschaftssekretärinnen der Gemeinden Emmen und Rothenburg sowie einem Berufsbeistand der Gemeinde Emmen zusammen. Sie verfügten aus ihrer vorgängigen Arbeit in den Vormundschaftsbehörden über umfassende Fallkenntnisse. Der Aufbau und die Neuorganisation der Abläufe konnten somit mit Personen in Angriff genommen werden, die über eine langjährige Erfahrung und über vertiefte Kenntnisse in sämtlichen laufenden Massnahmen, mit Ausnahme jenen der Gemeinde Neuenkirch und der Gemeinde Rain, verfügten. Entsprechend diesen Voraussetzungen konnte die Arbeit im Vergleich zu anderen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden mit sehr geringen Ressourcen unter dem revidierten Recht weitergeführt werden. Insbesondere wurden für die Führung der KESB sehr wenige Ressourcen eingesetzt.

3. Entwicklung der KESB Kreis Emmen während den letzten 6 Jahren

3.1 Tabellarische Übersicht

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
PERSONAL	Stellenprozente 31.12	800	875	875	915	940	940
	Anzahl Mitarbeiter	10	11	11	11	12	12
VERFAHREN	TOTAL	1'126	1'337	1'360	1'789	1'896	2'009
	<i>massnahmengebundene</i>	675	775	738	796	1043	1133
	<i>nicht massnahmegebundene</i>	451	582	622	993	853	876
ABSCHLÜSSE	in Prozenten	75	75	80	75	85	87
LAUFENDE MASSNAHMEN	TOTAL	675	696	699/727	778	822	887
	<i>Erwachsene</i>	379	391	424/423	449	470	494
	<i>Kinder</i>	296	305	275/304	329	352	393
KOSTEN	Mio.	1.22	1.33	1.38	1.43	1.43	1.4
EINWOHNERZAHL	total Gemeinden per 31.12.	45'393	45'856	46'504	47'510	48'262	48'698

3.2 Personal

Die drei Personen des Spruchkörpers teilen sich auch heute noch 230 Stellenprozente in der Verfahrensleitung. Die Fachdienste und die Kanzlei wurden während den letzten sechs Jahren mit zusätzlichen 140 Stellenprozenten aufgestockt (Beilage 1: Organigramm KESB Kreis Emmen vom 23.05.2019).

3.3 Verfahren / Abschlüsse / laufende Massnahmen

Während den vergangenen sechs Jahren hat sich das Arbeitsvolumen der KESB Kreis Emmen auf hohem Niveau eingependelt. Heute fallen pro Jahr zwischen 1'800 und 2'000 Verfahren an, während es im Jahr 2013 noch rund 1'100 waren. Die Hochrechnung im Mai 2019 ergab, dass bis Ende dieses Jahres 2'400 Verfahren zu bewältigen sind. Die Verfahren beinhalten einerseits Situationen, die der Behörde noch gänzlich unbekannt waren (nicht massnahmegebundenen Verfahren) sowie auch Anträge seitens der Berufsbeistandschaft (massnahmegebundene Verfahren). 87 Prozent aller Verfahren konnten im 2018 abgeschlossen werden.

Die laufenden Massnahmen von 887 verteilen sich auf 809 Klienten. Insgesamt sind 313 Kinder und 496 Erwachsene betroffen. Die laufenden Massnahmen werden durch die Berufsbeistandschaft Kreis Emmen, durch die Sozialen Dienste Neuenkirch und durch private Mandatsträger geführt. Im 2013 verzeichnete die KESB 675 Massnahmen. In den vergangenen sechs Jahren haben die laufenden Massnahmen um 30% zugenommen.

Die Fallsituationen sind gestützt auf die nachfolgenden Punkte erheblich komplexer geworden:

- Parallelverfahren Strafrecht zum zivilrechtlichen Kinderschutz, d.h. insbesondere Fälle mit hoher zeitlicher Dringlichkeit (superprovisorische Einsetzung von Kindesvertretern, weil bereits Untersuchungshandlungen geplant sind)
- Zunahme der verfahrensrechtlichen Komplexität allgemein
- Vermehrte Scheidungs- und Trennungsverfahren; benötigen eine gute Koordination zwischen der KESB und den Scheidungsgerichten, insbesondere vermehrte direkte Vollzugsanordnungen durch das Bezirksgericht, welches ebenfalls Kinderschutzmassnahmen anordnen kann
- Vermehrte Überforderung der hilfsbedürftigen Personen in verschiedenen Lebensbereichen
- Zunehmende soziale Isolation im Alter führt zu mehr Verfahren
- Vermehrte Platzierungen - intensive Planung, Koordination mit den Eltern und den betroffenen Stellen, adäquate und rechtzeitige Kommunikation gegenüber den Betroffenen
- Steigendes Gewaltpotential in der Gesellschaft:
Bessere Planung von Verfahrenshandlungen und steigender Koordinationsaufwand mit anderen Behörden (Strafverfolgungsbehörden, Opferberatung, Frauenhaus, Polizei etc.)
- Vermehrter Beizug von Rechtsbeiständen und somit Zunahme von komplexen verfahrensrechtlichen Fragen, was insbesondere zu Mehraufwand bei der Verfahrensleitung führt
- Zunahme Migrationsthematik:
Erhöhte Aufwände mit Dolmetscherkosten und Herausforderungen in Mentalitätsunterschieden

Um diese hohe Falllast bewältigen zu können, hat die KESB Kreis Emmen laufend Optimierungsmassnahmen geprüft und umgesetzt.

- Einführung von Kurzsentscheiden bei unstrittigen Sachverhalten
- Standardisierung und Vereinheitlichung von internen Prozessen
- Erstellen von Vorlagen für die einzelnen Geschäfte
- Klare Regelung der Schnittstellen innerhalb der Behörde und mit externen Partnern

3.4 Kosten

Die Kosten werden durch die Gemeinde Emmen, Neuenkirch, Rain und Rothenburg getragen. Der Schlüssel bemisst sich aus 80% der Einwohner und 20% der Verfahren. Gestützt darauf werden 2/3 der Kosten durch die Gemeinde Emmen getragen.

	Budget 2019					
	Einwohner	Verfahren	Nettoergebnis total		Nettoergebnis	Pro Einwohner
Nettoergebnis KESB Emmen			1'422'741.09		1'422'741.09	29.48
Schlüssel Verteiler KESB Emmen	80%	20%	1'138'192.88	284'548.22	-	
Emmen	30'997	1'472	731'021.60	220'915.07	951'936.68	30.71
Neuenkirch	7'035	173	165'910.80	25'963.52	191'874.32	27.27
Rain	2'746	57	64'760.63	8'554.46	73'315.09	26.70
Rothenburg	7'484	194	176'499.84	29'115.17	205'615.01	27.47
Total	48'262	1'896				

4. Aktuelle Situation - Problemstellung

Mit dem Stellenwechsel der beiden erfahrenen langjährigen Behördenmitglieder und der gleichzeitigen Neubesetzung von Positionen in den unterstützenden Diensten hat sich die Situation in der KESB Kreis Emmen nun massgeblich verändert. Den neuen Behördenmitgliedern können aufgrund fehlender langjähriger Fallkenntnissen, Erfahrungen und Routine nicht die gleiche Anzahl von Verfahrenslösungen übertragen werden. Die bisher schnelle Verfahrensdurchführung wird dadurch deutlich verlangsamt. Das führt dazu, dass die Präsidentin der KESB überproportional viele Verfahren selber führen und gleichzeitig deutliche erhöhte Coachingarbeiten wahrnehmen muss, was neben der erforderlichen üblichen Führungs- und Koordinationsarbeit nicht mehr leistbar ist.

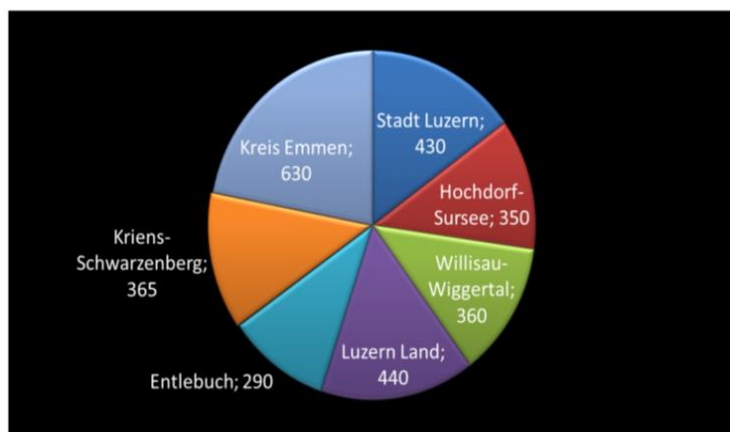
Es zeichnet sich ab, dass sich dieser Umstand aufgrund der dauernd erhöhten Fallbelastung ohne Regelung nicht verändern wird.

5. Vergleich mit den KESB im Kanton Luzern

Die KESB Kreis Emmen verfügt verglichen mit den anderen KESB im Kanton Luzern über die geringste Anzahl an Behördenmitgliedern, welche die Verfahrensleitung, die nach Gesetz durch ein Behördenmitglied auszuüben ist (siehe dazu § 48 Abs. 2 Einführungsgesetz zum schweizerischen Zivilgesetzbuch Kanton Luzern), übernehmen können.

KESB	Behördenmitglieder	Verfahren
Stadt Luzern	7	3'000
Hochdorf Sursee	6	2'100
Willisau Wiggertal	5	1'800
Luzern Land	4	2'220
Entlebuch	4	1'150
Kriens Schwarzenberg	3	1'100
Kreis Emmen	3	1'900

Mit lediglich drei Behördenmitgliedern (Kreis Hochdorf/Sursee und Luzern- Land mit je sechs Mitglieder und ca. gleicher Anzahl Verfahren; Kreis Willisau/Wiggertal mit fünf Mitglieder aber nur 2/3 der Anzahl Verfahren) können die Verfahren nach den vom Gesetz geforderten Standard nicht mehr durchgeführt werden respektive Pendenzen bauen sich auf. Zudem bleibt darauf hinzuweisen, dass wenn lediglich drei Personen in einem Spruchkörper sind, ein nicht zu unterschätzendes Ausfallrisiko besteht.



Im Vergleich mit allen KESB des Kantons Luzern sind rein statistisch gerechnet im Kreis Emmen zwischen 600 und 700 Verfahren pro Jahr pro Behördenmitglied zu bewältigen, bei den anderen KESB bewegen sich die Zahlen zwischen 280 - 400 Verfahren pro Jahr pro Behördenmitglied.

Betrachtet man die personelle Ausstattung der Behörde im Gesamten (Behördenarbeit und unterstützende Dienste wie Sozialabklärung, Rechtsdienst, Revisorat und Administration) verfügt Emmen im kantonalen Vergleich (Benchmark) über weit unterdurchschnittliche Personalressourcen. So musste mit einem Stellenetat von 940 Stellenprozenten im Jahr 2018 über 2'000 Verfahren geführt werden, während beispielsweise die KESB Entlebuch/Ruswil, Stadt Luzern, Hochdorf/Sursee hochgerechnet für die gleiche Anzahl Verfahren doppelt so viele Ressourcen zur Verfügung haben.

So zeigt der Mehrjahresvergleich auch, dass die Kosten pro Einwohner im Einzugsgebiet des Kreises Emmen kantonsweit mit CHF 28.00 (Jahr 2018) mit Abstand am tiefsten sind (einzig vergleichbar noch Kreis Willisau mit Kosten von CHF 30.00 pro Einwohner aber deutlich weniger Massnahmen und Verfahren bei grösserem Einzugsgebiet). Der Rest des Kantons bewegt sich im Jahr 2018 zwischen CHF 33.00 und CHF 45.00 pro Einwohner (Beilage 5: Gemeinsame Datenerhebung der KESB im Kanton Luzern 2018).

6. Problemlösung Ressourcenanpassung - 4. Behördenmitglied

Damit die KESB Kreis Emmen ihre Arbeit zum Schutz der hilfsbedürftigen Personen und gefährdeten Kinder weiterhin auf dem vom Bundesgesetzgeber geforderten Niveau erfüllen kann, ist eine Erhöhung der Personalressourcen unabdingbar. Die drei Behördenmitglieder sind nicht mehr in der Lage, die Verfahrensleitung der rund 2'000 jährlichen Verfahren mit den bisherigen Stellenprozenten sach- und fachgerecht wahrzunehmen. Die Entlastung ist dringlich. Damit die Anzahl der Verfahrensleitungen pro Behördenmitglied verringert werden kann, ist die Erweiterung der Behörde mit einem vierten Behördenmitglied (80 - 100%) zwingend. Das neue Behördenmitglied muss zwingend über eine juristische Ausbildung, idealerweise gepaart mit einer Weiterbildung in einem angewandten Gebiet (Psychologie, Sozialarbeit, Gesprächsführung etc.) verfügen, damit das neue Behördenmitglied möglichst schnell auch komplexe Verfahren selbstständig führen kann und die Entlastung greift.

Mit dieser Entlastung nähert sich die KESB Kreis Emmen rein statistisch gerechnet mit 450 bis 500 Verfahren pro Behördenmitglied dem kantonalen Durchschnitt an. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass bei der Verteilung der rund 2'000 Verfahren auf vier Personen das nicht zu unterschätzende Ausfallrisiko reduziert sowie die Stellvertretung besser sichergestellt werden kann.

Die Erweiterung der Behörde erfordert keine Anpassung der aktuellen Organisationsstruktur, die neue Stelle kann problemlos in den bestehenden Organisationsaufbau integriert werden. Die Führungsspanne des Präsidiums vergrössert sich dabei nur marginal und wird durch die Entlastung in der Verfahrensleitung mehr als kompensiert.

7. Zeitpunkt - weitere Vorgehensweise

Nach einer intensiven ersten Einführungsphase der neuen Behördenmitglieder wurde zu Beginn dieses Jahres festgestellt, dass den neuen Behördenmitgliedern nicht die gleiche Anzahl von Verfahrensleitungen übertragen werden können. Die Auswirkungen auf die Verfahrensleitung aufgrund der langjährigen Fallkenntnisse der abgetretenen Behördenmitglieder wurden unterschätzt. Ebenfalls ist die für eine ressourcenorientierte Verfahrensleitung notwendige Erfahrung und Routine noch nicht im selben Ausmass vorhanden, wie unter den vorherigen Behördenmitgliedern. Damit der gesetzliche Auftrag nach wie vor zeitgerecht umgesetzt werden kann, bat die Begleitkommission die Präsidentin im ersten Quartal 2019 entsprechende Abklärungen vorzunehmen. Nachfolgende drei Varianten zur Problemlösung wurden vertieft geprüft.

Variante 1

Befristete Stelle bis Ende Jahr (Springer zu 60%), danach über den regulären Budgetierungsprozess Stellenaufstockung um 80 - 100%.

Vorteile	Nachteile
Rasche Entlastung	<ul style="list-style-type: none"> - Hohe Kosten - Einarbeitung in die Systematik der Behördenarbeit des Springers und danach regulär - Verfahren können nicht abgeschlossen werden, Übergaben führen zu Verzögerungen und Unterbrüchen - Gefahr Überlastung zu gross, kann zu krankheitsbedingten Ausfällen oder Fluktuationen führen - Ausfallrisiko der bestehenden Behördenmitglieder bleibt bestehen - Früheste Ausschreibung für definitive Entlastung Februar 2020 - realistischer Stellenantritt 1. Juli 2020 (bei budgetlosem Zustand 4. Quartal 2020)

Variante 2

Definitive Stellenaufstockung um 80 - 100%

Vorteil	Nachteil
<ul style="list-style-type: none">- Sicherstellung der notwendigen Entlastung- Ausfallrisiko wird minimiert- Perspektive für die Mitarbeitenden- Schaffung einer stabilen Ausgangslage für die Weiterentwicklung der KESB- Keine Mehrkosten im Vergleich zu Variante 1- Gewährleistung der Einheitlichkeit in der Behördenarbeit und somit einer rechtsgleichen Behandlung	<ul style="list-style-type: none">- Aufwändiger Prozess:<ol style="list-style-type: none">1. ausserordentliche Begleitkommissionssitzung2. Zwei Lesungen Gemeinderat3. Behandlung durch den Einwohnerrat- Risiko einer Ablehnung des Antrags in den verschiedenen Etappen

Variante 3

Befristete Stellenaufstockung bis Einarbeitung der Behördenmitglieder

Vorteil	Nachteil
<ul style="list-style-type: none">- Sicherstellung der momentanen Entlastung- Sicherstellung der notwendigen Entlastung- Ausfallrisiko wird minimiert	<ul style="list-style-type: none">- Aufwand Einarbeitung eines befristeten Behördenmitgliedes- Ändert am Grundproblem von drei Behördenmitgliedern nichts- Ändert am Grundproblem, dass überproportional viele Verfahren geführt werden, nichts- Belastung ist auch mit eingearbeiteten Behördenmitglieder hoch- Fluktuation auf der Behördenebene ist Tendenz - Problem der Einarbeitung wird sich von neuem stellen- Gefahr Überlastung zu gross, kann zu krankheitsbedingten Ausfällen oder Fluktuationen führen- Ausfallrisiko der bestehenden Behördenmitglieder bleibt bestehen

Anlässlich der ausserordentlichen Sitzung der Begleitkommission vom 29. April 2019 zur Standortbestimmung hat diese sich für **die Variante 2** entschieden und somit festgehalten, dass die Aufstockung des Spruchkörpers um ein Mitglied (80 - 100%) im Sinne der Qualitätssicherung dringend, notwendig und zielführend ist (Beilage 3: Bericht der Begleitkommission KESB Kreis Emmen für das Jahr 2018). Die weitere Vorgehensweise wurde definiert (Gemeinderat 1. Lesung am 29. Mai 2019/2. Lesung am 5. Juni 2019). Weiter wurde festgehalten, dass die Stellenaufstockung sowie der Nachtragskredit mittels Bericht und Antrag an der Sitzung des Einwohnerrates vom 2. Juli 2019 behandelt werden könnte und die Stelle somit im bestmöglichen Fall im Juli 2019 ausgeschrieben werden kann.

Anlässlich der Sitzung mit der Prüfgruppe Direktion Soziales und Gesellschaft der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission vom 30. April 2019 wurde die Situation besprochen. Das Anliegen wurde verstanden und geteilt.

8. Kosten

Die Kosten betragen inklusiv Sozialleistungen Arbeitnehmer und Arbeitgeber Brutto CHF 40'000.00 bei einem Stellenantritt per 1. Oktober 2019.

Der Anteil der Kostenübernahme der Gemeinde Emmen beträgt 2/3 der Kosten somit CHF 26'000.00. 1/3 der Kosten, somit CHF 14'000.00, werden durch die Anschlussgemeinden Neuenkirch, Rain und Rothenburg übernommen.

9. Antrag

1. Zustimmung zur Erweiterung des Spruchkörpers um 80 - 100% der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KESB Kreis Emmen per 1. Oktober 2019.
2. Bewilligung des entsprechenden Nachtragskredits von CHF 40'000.00.
3. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Emmenbrücke, 5. Juni 2019

Für den Gemeinderat:

Rolf Born
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber

Beilagen:

- Beilage 1 Organigramm KESB Kreis Emmen vom 23.05.2019
- Beilage 2: Gemeinsame Datenerhebung der KESS im Kanton Luzern 2018
- Beilage 3: Bericht der Begleitkommission KESB Kreis Emmen für das Jahr 2018