



MICHAEL FELBER

# UNTERSUCHUNGSBERICHT

**Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde  
Kanton Nidwalden**

aufgrund des

**Postulats Odermatt und Rotzer**  
betreffend externe Untersuchung  
der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde  
vom 30. November 2015

zuhanden

**Regierungsrat Kanton Nidwalden**

Zug, den 12. April 2017



<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Postulat Odermatt &amp; Rotzer</b> .....	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Michael Felber GmbH – Untersuchungsauftrag</b> .....	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Untersuchung – Methodische Vorbemerkungen</b> .....	<b>10</b>
4.1	Untersuchungsbericht – Strukturierung.....	10
4.1.1	Untersuchungsbereich I – Kapitel 5 (Aufbauorganisation) .....	10
4.1.2	Untersuchungsbereich II – Kapitel 6 (Prozessorganisation).....	10
4.1.3	Untersuchungsbereich III – Kapitel 7 (Stellenetat) .....	11
4.1.4	Weitere Themen, Beantwortung Postulat und Schlussfazit – die Schlusskapitel des Untersuchungsberichts .....	12
4.2	Bestandsaufnahme – Erhebungstechniken .....	12
4.2.1	Dokumentation (Grundlagendokumente) .....	13
4.2.2	Schriftliche Interviews.....	16
4.2.3	Mündliche Interviews .....	16
4.3	Fokussierung Potentialbereiche/Kritische Faktoren .....	18
4.4	Aufbau- und Prozessorganisation – «Kunstgriff» .....	19
<b>5</b>	<b>Untersuchungsbereich I – Aufbauorganisation</b> .....	<b>19</b>
5.1	Ausgangslage.....	19
5.2	Potentialbereiche/Kritische Faktoren .....	22
5.2.1	Präsidium – Führungsspanne .....	22
5.2.2	Präsidium – Beschäftigungsgrad .....	22
5.2.3	Stellenbeschreibungen (Stellvertretungen/Kompetenz) .....	23
5.2.4	Spruchkörper (Kollegialentscheide) – situative Entscheidungsfähigkeit.....	23
5.2.5	Unterstützende Dienste KESB NW – situative Handlungsfähigkeit ....	25
5.2.6	Organigramm – Matrixorganisation (Umsetzung).....	26
5.2.7	Organigramm – Funktion Abklärungsdienst .....	26
5.2.8	Organigramm – Aufsichtsbehörde .....	27
5.2.9	Zweckbeschreibung (Art. 1 GO KESB) .....	28
5.2.10	Aufgaben (Art. 6ff. GO KESB).....	28
5.2.11	Reportingpflicht KESB NW – Aufnahme GO KESB .....	29
5.2.12	GO KESB – Regelung Zirkularbeschlüsse .....	29
5.3	Leistungs- und Kommunikationssystem – Auftragstechnik .....	30
5.4	Kommunikationssystem – Sitzungsgefäss UD .....	31
<b>6</b>	<b>Untersuchungsbereich II (Prozessorganisation)</b> .....	<b>31</b>

6.1	Ausgangslage (Prozessmodell) .....	31
6.2	Potentialbereiche / Kritische Faktoren .....	33
6.2.1	Prozesse allgemein – Review-Zyklus/Verantwortlichkeiten .....	33
6.2.2	Prozessportefeuille KESB NW – Erweiterung Kernprozesse .....	34
6.2.3	Kernprozesse – fehlendes Mess- und Kontrollsystem .....	34
6.2.4	Kernprozesse – Zeitpunkt Bezug Rechtsdienst .....	35
<b>7</b>	<b>Untersuchungsbereich III (Stellenetat) .....</b>	<b>36</b>
7.1	Personalbedarfsplanung – Parametrisierung per 1.1.2013 .....	36
7.1.1	Parametrisierung interdisziplinäre Arbeitsgruppe .....	36
7.1.2	Personalbedarfsplanung – Korrekturbedarf Parametrisierung .....	40
7.2	Personalbedarfsplanung per 1.1.2013 – Neubeurteilung .....	43
7.2.1	Anpassungsbedarf Grundlagen – Modifizierte Parametrisierung .....	43
7.2.2	KESR-Massnahmen – Zahlenwerte für 2013–2016 .....	43
7.2.3	Parametrisierung 600 Stellenprozente – Auswirkungen auf den Personalbedarf 2013–2018 .....	44
7.2.4	Modifizierte Parametrisierung 700–720 Stellenprozente – Auswirkungen auf den Personalbedarf 2013–2018 .....	45
7.3	Stellenetaterhöhung – Zuteilung Fachgebiete/Funktionen .....	46
<b>8</b>	<b>Parametrisierung Stellenetat – Nichtanwendung .....</b>	<b>47</b>
8.1	Parametrisierung Personalbedarf .....	47
8.1.1	Einleitung .....	47
8.1.2	Gefahr Rückschaufehler – Hinweis .....	47
8.2	Parametrisierung – Nichtanwendungsfälle .....	48
8.2.1	Nichtanwendung – Allgemein .....	48
8.2.2	Nichtanwendung Parametrisierung bei RRB Nr. 332 vom 14. Mai 2013 .....	49
8.2.3	Nichtanwendung verbindliche Parametrisierung in: RRB Nr. 608 vom 10. September 2013 und RRB Nr. 490 vom 30. Juni 2015 .....	51
<b>9</b>	<b>Anpassungsregel Stellenetat – Vorschlag .....</b>	<b>52</b>
9.1	Veränderte Verhältnisse – Problematik .....	52
9.2	Lösungsvorschlag – Anpassungsregel .....	52
<b>10</b>	<b>Weitere Aspekte/Themen .....</b>	<b>53</b>
10.1	Begriffe – Klarheit und einheitliche Verwendung .....	53
10.2	Opferberatung – Aufgabenzuordnung .....	54
10.3	Berufsbeistandschaft – Fluktuation, Betreuungsqualität .....	55
10.4	Software Casenet – Ablösung durch KLiBNet .....	56

10.5	KESB-Entscheide – Indirekte Qualitätsindizien.....	56
<b>11</b>	<b>POSTULAT – BEANTWORTUNG .....</b>	<b>59</b>
11.1	Frage 1 – Postulat Odermatt & Rotzer:.....	59
11.1.1	Einschätzung Untersuchungsbeauftragter.....	59
11.2	Frage 2 – Postulat Odermatt & Rotzer:.....	59
11.2.1	Einschätzung Untersuchungsbeauftragter.....	59
11.3	Frage 4 – Postulat Odermatt & Rotzer:.....	60
11.3.1	Einschätzung Untersuchungsbeauftragter.....	60
<b>12</b>	<b>Schlusswürdigung.....</b>	<b>62</b>
<b>13</b>	<b>Beilagenverzeichnis .....</b>	<b>63</b>

# 1 Einleitung

Der Bundesrat hat das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KESR) auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt.

Die aufgrund des KESR erforderlichen Umsetzungsarbeiten wurden im Kanton Nidwalden 2009 von einer interdisziplinären Arbeitsgruppe<sup>1</sup> frühzeitig in Angriff genommen; die Vorarbeiten fanden ihren Abschluss im Dezember 2011 mit der Verabschiedung der Änderung des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch des Kantons Nidwalden (EG ZGB), dessen Regelung im KESR-Bereich bis heute unverändert in Kraft ist.

Das daran anschliessende Umsetzungsprojekt unter der Leitung des kantonalen Sozialamtes konnte auf diesen umfassenden Grundlagen aufbauen<sup>2</sup>, so unter anderem auch mit Bezug auf die Berechnungsgrundlagen für die Personalbedarfsplanung für die neu zu schaffende Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde des Kantons Nidwalden (nachstehend kurz «KESB NW»<sup>3</sup>).

Die Zeit von 2011 bis 2012 stand dem Projekt für die erforderlichen Planungs- und Aufbauarbeiten zur Verfügung. Der Aufbau der personellen Ressourcen und die Schaffung der organisatorischen Grundlagen, allen voran der Infrastruktur- und Sachmittelsysteme, erfolgte 2012.

Die KESB NW hat am 1. Januar 2013 ihre Tätigkeit gemäss den bundeszivilrechtlichen und kantonalen Vorgaben aufgenommen. Einzelne Mitarbeitende der KESB NW haben indes bereits während der Projektphase in der zweiten Hälfte 2012 ihre Tätigkeit aufgenommen.

Der Untersuchungsbericht verzichtet auf eine detaillierte Schilderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und beginnt direkt mit dem (diesen Untersuchungsbericht auslösenden) Postulat des Landrats Otmar Odermatt, Wolfenschiessen, und der Landrätin Therese Rotzer-Mathyer, Ennetbürgen (Postu-

---

<sup>1</sup> Die Arbeiten dieser interdisziplinären Arbeitsgruppe starteten am 9. Juli 2009 und fanden mit der Schlussabstimmung über die Teilrevision des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches betreffend Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) im Landrat am 14. Dezember 2011 den Abschluss. Gemäss Ziffer 5.2 Bericht an den Landrat vom 30. August 2011 gehörten dieser interdisziplinären Arbeitsgruppe folgende Personen an: Beat Fuchs (alt Landammann, Vorsitz), Esther Bachmann (Gemeindeschreiberin Stans), Rolf Brühwiler (Rechtsdienst Staatskanzlei), Reto Geiser (Leiter Amtsvormundschaft), Werner Marti (Gemeindeschreiber-Substitut Hergiswil), Ruedi Meyer (Vorsteher kantonales Sozialamt), Ursula Niederberger (Sozialvorsteherin Dallenwil), Markus Schenker (Kantonsgerichtspräsident), Maria Wyrtsch (alt Sozialvorsteherin Buochs)

<sup>2</sup> Das Umsetzungsprojekt stand, wie es auch dem Rechenschaftsbericht 2012 zu entnehmen ist, unter der Leitung des kantonalen Sozialamtes (Ruedi Meyer, Leiter Sozialamt).

<sup>3</sup> Damit werden im vorliegenden Bericht sowohl die unterstützenden Dienste der KESB NW als auch der Spruchkörper der KESB NW erfasst.

lat an das Landratsbüro des Kantons Nidwalden vom 30. November 2015, nachstehend kurz «Postulat Odermatt & Rotzer»).

Nach den einleitenden Kapiteln wird in den Kapiteln 5–10 über die eigentliche Untersuchung berichtet, bevor der Untersuchungsbericht im Kapitel 11 mit der Beantwortung der Fragestellungen des Postulats Odermatt & Rotzer und in Kapitel 0 mit einer Schlusswürdigung endet.

Im Anhang zum Untersuchungsbericht werden die für das Verständnis des Untersuchungsberichts wichtigsten Dokumente beigelegt (Kapitel 13).

## 2 Postulat Odermatt & Rotzer

Das Postulat Odermatt & Rotzer vom 30. November 2015 betreffend externe Untersuchung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde seitens des Regierungsrates lautet wie folgt (Auszug):

*«... Wir beantragen daher, dass der Regierungsrat von einem unabhängigen Experten folgende Fragen zu prüfen und dem Landrat einen entsprechenden Bericht abzugeben hat:*

- 1. Ist die KESB effizient und angemessen organisiert?*
- 2. Besteht Verbesserungspotential bei den Abläufen oder bei der Art und Weise, wie die Fälle formell und materiell behandelt werden? Falls ja, welche?*
- 3. Ist es sinnvoll, wenn im Spruchkörper kein ausgebildeter Jurist mehr tätig ist, sondern das juristische Wissen alleine durch juristische Mitarbeiter abgedeckt wird?*
- 4. Über wie viele Stellenprozente muss die KESB Nidwalden verfügen, um ihren gesetzlichen Auftrag innert angemessener Frist erledigen zu können? Braucht es unbefristete Leistungsauftragserweiterungen? Falls ja, in welchem Ausmass und mit welcher fachlichen Qualifikation?*

*Der Regierungsrat wird ersucht, die Arbeit und Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde in diesem Sinne fundiert überprüfen zu lassen und dem Landrat einen entsprechenden Bericht zu erstatten. Damit haben wir die Gewissheit, dass nach Ablauf der nun wieder befristet bewilligten Leistungsauftragserweiterung Ende 2017 Zahlen und Fakten auf den Tisch kommen. ...»*

Der Regierungsrat hat das Postulat Odermatt & Rotzer mit RRB Nr. 43 vom 21. Juni 2016 inhaltlich beantwortet, diese Antwort dem Landrat des Kantons Nidwalden unterbreitet und darin das Postulat betreffend externe Untersuchung der KESB NW dem Landrat zur Ablehnung beantragt.

Der Beschluss des Regierungsrates lautet:

*«Dem Landrat wird beantragt, das Postulat von Landrat Otmar Odermatt, Wolfenschiessen, und Landrätin Therese Rotzer-Mathyer, betreffend externe Untersuchung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, abzulehnen.»*

Die Kommission Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales des Landrates Kanton Nidwalden (Kommission FGS) hat dieses Geschäft bzw. den regierungsrätlichen Antrag am 6. Juli 2016 anlässlich ihrer Kommissionssitzung behandelt.

Sie beantragt dem Landrat mit Schreiben vom 15. Juli 2016, den Antrag des Regierungsrates des Kantons Nidwalden abzulehnen. Der Antrag lautet: *«Die Kommission FGS beantragt dem Landrat mit 9:1 Stimmen (bei keiner Enthaltung) das abgeänderte Postulat betreffend externe Untersuchung der KESB (Streichung Ziff. 3) gutzuheissen.»*

Der Landrat hat sodann in seiner Sitzung vom 7. September 2016 den Antrag des Regierungsrats (RRB Nr. 43 vom 21. Juni 2016), unter Berücksichtigung des Ablehnungsantrags der Kommission FGS vom 15. Juli 2016, traktandiert und behandelt.

Das Resultat der Diskussionen und der Abstimmung im Landrat des Kantons Nidwalden werden protokollarisch wie folgt festgehalten:

*«Der Landrat beschliesst mit 37 gegen 20 Stimmen: Das Postulat von Landrat Otmar Odermatt, Wolfenschiessen, und Landrätin Therese Rotzer, Ennetbürgen, betreffend externe Untersuchung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KESB wird mit Streichung von Ziffer 3 in abgeänderter Form gutgeheissen.»* (Protokoll Landratssitzung vom 7. September 2016, Seite 957).

Dieser Beschluss des Landrates des Kantons Nidwalden vom 7. September 2016 bildet den Ausgangspunkt und die Grundlage für die externe Untersuchung der KESB NW.

### **3 Michael Felber GmbH – Untersuchungsauftrag**

In der Folge hat der Regierungsrat – vertreten durch die Gesundheits- und Sozialdirektion – mit dem nachmaligen Untersuchungsbeauftragten Kontakt aufgenommen und die Michael Felber GmbH zur Offertstellung eingeladen (Offerte Michael Felber GmbH vom 22. Dezember 2016).

In dieser Offerte hat die Michael Felber GmbH darauf hingewiesen, dass sie keine Prüfung der materiellen Behandlung vornimmt, da dies in die ausschliessliche Zuständigkeit der Beschwerdeinstanzen fällt. Zudem hat die Michael Felber GmbH ein zweiphasiges Vorgehen vorgeschlagen, sodass die Untersuchung effizient durchgeführt werden kann.

Mit Datum vom 27. Januar 2017 hat die Gesundheits- und Sozialdirektion die Offerte Michael Felber GmbH vom 22. Dezember 2016 samt Auftragsklärung formell unterzeichnet und bestätigt.

Nachstehend die entsprechende Dokumentation des Auftrages (Auszug Auftrag vom 27. Januar 2017) auf dem dieser Untersuchungsbericht basiert:

*«... Sie haben den Unterzeichnenden vor einiger Zeit angefragt, ob er als externer Fachexperte bereit wäre, die seitens der (eingangs erwähnten) Postulanten gestellten Fragen, die lauten:*

- 1. Ist die KESB effizient und angemessen organisiert?*
- 2. Besteht Verbesserungspotential bei den Abläufen oder bei der Art und Weise, wie die Fälle formell und materiell behandelt werden? Falls ja, welche?*
- 3. Ist es sinnvoll, wenn im Spruchkörper kein ausgebildeter Jurist mehr tätig ist, sondern das juristische Wissen alleine durch juristische Mitarbeiter abgedeckt wird?*
- 4. Über wie viele Stellenprozente muss die KESB Nidwalden verfügen, um ihren gesetzlichen Auftrag innert angemessener Frist erledigen zu können? Braucht es unbefristete Leistungsauftragserweiterungen? Falls ja, in welchem Ausmass und mit welcher fachlichen Qualifikation?*

*im Sinne einer externen Untersuchung zu prüfen und zuhanden Ihrer Direktion einen Bericht über die Resultate zu erstellen.*

*Nach der Bereitschaftserklärung im November 2016 und der Zustellung diverser Informationen zur Person haben Sie den Unterzeichnenden mit E-Mail vom 12. Dezember 2016 wissen lassen, dass der Regierungsrat mit dem Unterzeichnenden als externem Experten für die Durchführung der Überprüfung sowie Berichterstattung an Ihre Direktion einverstanden sei.*

*Sie haben dem Unterzeichnenden zudem ausgeführt, dass die Frage Nr. 3 der Postulanten zwischenzeitlich gegenstandslos sei und folglich nicht Gegenstand der Untersuchung darstelle ebenso wie die Beurteilung der materiellen Behandlung und Qualität der Entscheide, welche in die ausschliessliche Zuständigkeit der gesetzlichen Beschwerdeinstanzen fällt. Der so «reduzierte Umfang» des Fragenkatalogs der Postulanten, auf den sich die Analyse und der Bericht zu fokussieren hat, zeigt sich wie folgt:*

- 1. Ist die KESB effizient und angemessen organisiert?*
- 2. Besteht Verbesserungspotential bei den Abläufen oder bei der Art und Weise, wie die Fälle formell ~~und materiell~~ behandelt werden? Falls ja, welche?*

~~3. Ist es sinnvoll, wenn im Spruchkörper kein ausgebildeter Jurist mehr tätig ist, sondern das juristische Wissen alleine durch juristische Mitarbeiter abgedeckt wird?~~

4. Über wie viele Stellenprozente muss die KESB Nidwalden verfügen, um ihren gesetzlichen Auftrag innert angemessener Frist erledigen zu können? Braucht es unbefristete Leistungsauftragserweiterungen? Falls ja, in welchem Ausmass und mit welcher fachlichen Qualifikation?

Was die in der vierten Frage der Postulanten erwähnte Leistungsauftragserweiterung betrifft, liegt dem Unterzeichnenden das Dokument der KESB vom 19. Mai 2016 vor (Leistungserweiterung Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde 2017 – Leistungserweiterung KESB, Stand: 19. Mai 2016).

Diesbezüglich ersuche ich Sie, dem Unterzeichnenden zu bestätigen bzw. auszuführen, ob die Postulanten sich mit ihrer zweiten Teilfrage auf dieses Dokument beziehen oder nicht oder welcher Bezug gemeint ist (z.B. auf weitere/andere Referenzdokumente). Zudem haben Sie erklärt, dass zwischen dem Auftragnehmer und der eigenständigen Kontrolltätigkeit der Finanzkontrolle weder eine Zusammenarbeit noch Koordination stattzufinden hat, der Auftragnehmer seine Tätigkeit folglich unabhängig und eigenständig ausführt.

Für das weitere Vorgehen schlage ich Ihnen zwei Phasen vor:

A. Phase 1 Grundlagenarbeit/Auftragsklärung: (Januar–Februar 2017)

<i>Tätigkeit/Aufgabe</i>	<i>Aktenstudium, Sichtung Grundlegendokumente, Klärung Untersuchungsgegenstand, Art und Weise der Prüfung, Terminprogramm, Klärung Reportingsystem und Ansprechpartner, Kommunikation und Vertraulichkeit (Kreis der involvierten Personen), Betriebsparameter/Performanz sichten</i>
<i>Ziel</i>	<i>Auftragsklärung, Termin- und Vorgehenskonzept, Klärung Projektreporting, Festlegung Ansprechpartner und Kommunikation für Auftragsabwicklung, Klärung Vertraulichkeit</i>
<i>Involviert</i>	<i>auftraggeberseitig: Andreas Scheuber (Direktionssekretär), Yvonne von Deschwanden (Regierungsrätin) und weitere Personen gemäss Bedarf und Konzept (Festlegung gemäss Absprache Auftraggeberin/Auftragnehmer) auftragnehmerseitig: Michael Felber (Michael Felber GmbH, Zug)</i>

B. Phase 2 (Februar–12. April 2017)

<i>Tätigkeit/Aufgabe</i>	<i>Analyse Grundlagen und Interviews<sup>4</sup> (Bereiche: Organisation/Aufbau, Leistungsprozesse, Controlling/Geschäfts-</i>
--------------------------	--

<sup>4</sup> Primärer Fokus der Untersuchung sind die innerbetrieblichen Betriebsparameter und Grundlagen. Interkantonale Vergleiche finden nur dann statt, wenn es die Auftraggeberin

	<i>kontrolle, Sitzungsgefässe Spruchkörper und übrige (Fach-)Sitzungen, Analyse Betriebsparameter und Performanceanalyse, Auswertung/Evaluation und Abfassung Bericht (inkl. Beantwortung Fragen Motionäre), Ausgewogenheit Stellenprofile</i>
<i>Ziel</i>	<i>Durchführung Analyse, Berichterstellung- und Abgabe an Auftraggeberin (Gesundheitsdirektion Kanton Nidwalden)</i>
<i>Out-of-scope</i>	<i>Personal (Qualifikation), Infrastruktur, Sicherheit und allgemeine Öffentlichkeitsarbeit</i>
<i>Involviert</i>	<i>auftraggeberseitig: Andreas Scheuber (Direktionssekretär), Yvonne von Deschwanden (Regierungsrätin), alle Mitarbeitenden der KESB Kanton Nidwalden sowie weitere Personen gemäss Bedarf und Konzept (Festlegung gemäss Absprache Auftraggeberin/Auftragnehmer)</i>  <i>auftragnehmerseitig: Michael Felber (Michael Felber GmbH, Zug)</i>
<i>Unterstützung</i>	<i>Personal KESB steht für Auskünfte, Sitzungen/Gespräche (Interviews) zur Verfügung, weitergehende Unterstützung auftraggeberseitig ist zu definieren.</i>

Mit Schreiben vom 28. Februar 2017 hat der Untersuchungsbeauftragte der Auftragnehmerin einen Zwischenbericht über die laufenden Arbeiten erstellt und die Auslösung der Phase 2 beantragt. Die Auftraggeberin hat den Antrag des Untersuchungsbeauftragten gleichentags genehmigt.

Gleichzeitig hat der Untersuchungsbeauftragte die Auftraggeberin darauf hingewiesen, dass eine Performanz-Analyse aufgrund fehlender bzw. zu wenig aussagekräftiger Zahlenwerte nicht möglich ist (vgl. dazu: Kapitel 10.4), dies hat die Auftragnehmerin zur Kenntnis genommen.

---

wünscht und zu solchen Betriebsparametern Informationen anderer Kantone öffentlich zugänglich und dem Auftragnehmer zur Verfügung gestellt werden; dazu zählen auch die dazugehörigen Aufgaben und Leistungskataloge. Die Auftraggeberin stellt dem Auftragnehmer die entsprechenden Informationen ggf. zur Verfügung. Da jeder Kanton der KESB – neben den Aufgaben gemäss ZGB – weitere Aufgaben, z.B. im Pflegekinderwesen, übertragen kann, sind Vergleiche oft mit nicht unerheblichen Schwierigkeiten verbunden. Zudem ist mitentscheidend für allfällige interkantonale Vergleiche, dass die Leistungskataloge der KESB – welche als Vergleich beigezogen werden – identisch oder zumindest sehr ähnlich sind.

## 4 Untersuchung – Methodische Vorbemerkungen

### 4.1 Untersuchungsbericht – Strukturierung

Der Untersuchungsbericht folgt in seinem Hauptteil den drei Fragestellungen des Postulats Odermatt & Rotzer unter Berücksichtigung des Auftrages der Gesundheits- und Sozialdirektion Kanton Nidwalden vom 27. Januar 2017.

Die drei Fragestellungen des Postulats Odermatt & Rotzer lassen sich den drei Bereichen des vorliegenden Untersuchungsberichtes wie folgt zuordnen und umschreiben:

#### 4.1.1 Untersuchungsbereich I – Kapitel 5 (Aufbauorganisation)

Im ersten Teil des vorliegenden Untersuchungsberichts werden die Ergebnisse der Untersuchung im Zusammenhang mit der Aufbauorganisation der KESB NW dargestellt (Kapitel 5 Untersuchungsbericht).

**Der Untersuchungsbereich I (Kapitel 5 Untersuchungsbericht) entspricht inhaltlich der ersten Fragestellung des Postulates Odermatt & Rotzer.**

##### 4.1.1.1 Hinweise zu Untersuchungsbereich I

Die Ergebnisse der Ist-Analyse werden gemäss folgender Struktur dargestellt: 1. Ausgangslage, 2. Eindruck und 3. Potentialbereiche, kritische Faktoren. Die daran anschliessenden Empfehlungen des Untersuchungsbeauftragten sind als Lösungsvorschläge zu verstehen. Damit will der Untersuchungsbericht das Anliegen der Postulanten nach konkreten Verbesserungsvorschlägen aufnehmen und den verantwortlichen Stellen eine Handhabe bieten.

#### 4.1.2 Untersuchungsbereich II – Kapitel 6 (Prozessorganisation)

Sodann werden die Ergebnisse der Untersuchung der Prozessorganisation der KESB NW dargestellt (Kapitel 6 Untersuchungsbericht).

**Der Untersuchungsbereich II (Kapitel 6 Untersuchungsbericht) entspricht inhaltlich der zweiten Fragestellung des Postulates Odermatt & Rotzer.**

#### 4.1.2.1 Hinweise zu Untersuchungsbereich II

Die Ergebnisse der Ist-Analyse werden gemäss folgender Struktur dargestellt: 1. Ausgangslage, 2. Eindruck und 3. Potentialbereiche, kritische Faktoren. Die daran anschliessenden Empfehlungen des Untersuchungsbeauftragten sind als Lösungsvorschläge zu verstehen. Damit will der Untersuchungsbericht das Anliegen der Postulanten nach konkreten Verbesserungsvorschlägen aufnehmen und den verantwortlichen Stellen eine Handhabe bieten.

#### 4.1.3 **Untersuchungsbereich III – Kapitel 7 (Stellenetat)**

Im dritten Teil werden schliesslich die Ergebnisse der Personalbedarfsplanung und Stellenbildung der KESB NW, ein (allen voran für die Postulanten und politischen Entscheidungsträger) wesentliches Element der Aufbauorganisation der KESB NW, untersucht (Kapitel 7 Untersuchungsbericht).

**Der Untersuchungsbereich III (Kapitel 7 Untersuchungsbericht) entspricht inhaltlich der vierten Fragestellung des Postulates Odermatt & Rotzer.**

#### 4.1.3.1 Hinweise zu Untersuchungsbereich III

Der Untersuchungsbeauftragte untersucht im Kapitel 7 in einem ersten Schritt die Parametrisierung der Personalbedarfsplanung (KESR-Massnahmen in Relation zum Stellenetat); diese wurde durch die interdisziplinäre Arbeitsgruppe entwickelt und durch den Landrat des Kantons Nidwalden verbindlich festgelegt. Dieser Stellenetat der KESB NW mit 600 Stellenprozenten wurde von vielen Seiten als eher tief eingeschätzt, so auch nach Ansicht der vielen im Vernehmlassungsverfahren involvierten Interessengruppen und Personen.

Sodann zeigt der Untersuchungsbericht, wie sich diese aus seiner Sicht zweckmässige Parametrisierung, wäre sie in Berücksichtigung der sich verändernden Anzahl der KESR-Massnahmen im Kanton Nidwalden denn auch angewendet worden, auf den Stellenetat der KESB NW ab 2013 hätte auswirken müssen. Ergänzt werden diese Ausführungen mit Situationsbeschreibungen, in denen diese verbindliche Parametrisierung nicht oder nicht konsequent angewendet wurde.

In einem zweiten Schritt zeigt der Untersuchungsbeauftragte, dass die Stellenbildung des Abklärungsdienstes gemäss verbindlichen Vorgaben nicht korrekt umgesetzt und irrtümlich bei der KESB NW eingegliedert wurde, was bis heute erhebliche Auswirkung auf den Stellenetat der KESB NW hat.

Es werden sodann vom Untersuchungsbeauftragten, wie er einschätzt, moderate Korrekturmassnahmen für diese falsche Stellenbildung Abklärungsdienst und die zu gering bemessenen Personalressourcen für die Führung einer KESB vorgeschlagen. Im letzten Schritt zeigt der Untersuchungsbericht auf, was die Anwendung der moderat korrigierten Parametrisierung auf die aktuelle verfügbare Anzahl der KESR-Massnahmen für die Personalbedarfsplanung ab 1. Januar 2018 bedeutet.

Weiter wird vorgeschlagen, wie die so berechneten zusätzlichen unbefristeten Personalressourcen auf die Aufgabenbereiche und Funktionsträger minimal aufzuteilen sind und wie dem volatilen Parameter «KESR-Massnahme» zukünftig so Rechnung getragen werden kann, dass eine personelle Über- oder Unterdotierung ausgeschlossen werden kann, also ein einmal festgelegter Personalbedarf nicht «in alle Ewigkeit», d.h. ohne «politische Kontrolle», fixiert bleibt.

#### **4.1.4 Weitere Themen, Beantwortung Postulat und Schlussfazit – die Schlusskapitel des Untersuchungsberichts**

Dem Untersuchungsbeauftragten sind im Rahmen der Untersuchung weitere Aspekte und Themen aufgefallen, die gemäss seiner Einschätzung für die effektive und effiziente Arbeit der KESB NW von Bedeutung sind bzw. deren Arbeit beeinflussen.

Die Zeit für eine vertiefte Prüfung fehlte, doch rechtfertigt sich eine Auflistung nach Ansicht des Untersuchungsbeauftragten trotzdem (Kapitel 10).

Im Kapitel 11 werden die Fragestellungen der Postulanten in der Einschätzung des Untersuchungsbeauftragten aufgrund seiner Untersuchung beantwortet und in Kapitel 0 hält der Untersuchungsbeauftragte sein Schlussfazit fest.

## **4.2 Bestandsaufnahme – Erhebungstechniken**

Als ersten wichtigen Schritt hat der Untersuchungsbeauftragte durch Auswahl der Erhebungstechniken die Grundlage für die Analyse, Auswertung und die Abfassung des vorliegenden Untersuchungsberichts geschaffen.

Für die Bestandsaufnahme hat der Untersuchungsbeauftragte die nachfolgenden drei Erhebungstechniken verwendet. In jedem der drei Kapitel werden die relevanten Aspekte protokolliert.

#### 4.2.1 Dokumentation (Grundlagendokumente)

Der Untersuchungsbeauftragte wurde von verschiedenen Personen umfassend mit den relevanten Dokumenten bedient<sup>5</sup>.

Der Untersuchungsbeauftragte dankt allen Gesprächs- und Interviewpartnern für die Zurverfügungstellung der Informationen; im Speziellen dankt er dem Direktionssekretär der Gesundheits- und Sozialdirektion, der den Untersuchungsbeauftragten zeitnah mit allen Informationen, die für die Durchführung der Untersuchung notwendig waren, bedient hat.

Dies lässt sich auf die verschiedenen Phasen und «Quellen» übersichtshalber wie folgt darstellen:

##### 4.2.1.1 Phase 2009–2011 – Interdisziplinäre Arbeitsgruppe

RA Rolf Brühwiler hat den Untersuchungsbeauftragten mit etlichen Dokumenten aus dem Zeitraum zwischen 2009 und dem Abschluss der Gesetzgebungsarbeiten 2011 bedient (Vernehmlassungsergebnisse, Erhebungsauswertungen Vormundschaftsbehörden Gemeinden, interne Arbeitsdokumente, Vernehmlassung und Gesetzesentwürfe und dazugehörige Berichte).

##### 4.2.1.2 Phase 2011–2012 – Umsetzungsprojekt

R. Meyer hat den Untersuchungsbeauftragten aus der Zeit seiner Mitgliedschaft in der interdisziplinären Arbeitsgruppe mit zwei Dokumenten aus dem Jahr 2009 sowie einer Kopie eines Fachartikels aus der Zeitschrift KOKES bedient.

Projektdokumente aus der Zeit der Projektumsetzung (2012) existieren gemäss Auskunft R. Meyer nicht und wurden dem Untersuchungsbeauftragten folglich auch nicht zur Verfügung gestellt. Die ursprünglichen Stellenbeschreibungen für die Erstanstellungen im Jahr 2012 konnten dem Untersuchungsbeauftragten durch die KESB NW zur Verfügung gestellt werden.

##### 4.2.1.3 Phase 2009–2016 – Regierung/Landrat

Das Direktionssekretariat der Gesundheits- und Sozialdirektion hat den Untersuchungsbeauftragten für die Jahre 2011–2016 mit allen offiziellen Dokumenten der Regierung (Regierungsratsbeschlüsse/-protokolle), des Landrates (Landratsbeschlüsse/-protokolle) und der landrätlichen Kommission FGS bedient.

Es sind dies:

---

<sup>5</sup> Die kantonalen gesetzlichen Grundlagen des Kantons Nidwalden werden hier nicht separat aufgeführt.

#### 4.2.1.3.1 Grundlage – Dokumente Kalenderjahr 2011

Beschluss Regierungsrat vom 5. Juli 2011 betreffend «Veränderung der Leistungsaufträge im Rahmen des Budgets 2012», Protokollauszug Nr. 516 Regierungsrat Kanton Nidwalden vom 5. September 2013 (sowie dazugehörig: Protokoll der Sitzung des Landrats Kanton Nidwalden vom 19. Oktober 2011 (Budget 2012, Traktandum 9.1., Genehmigung)

Gesetz über die Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuches betreffend Erwachsenenschutz – Änderung des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB), Bericht an den Landrat vom 30. August 2011 samt Gesetzesvorlage an den Landrat sowie Gesetz über die Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuches betreffend Erwachsenenschutz (Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch, EG ZGB), Ergebnis der Vernehmlassung vom 30. August 2011 (sowie dazugehörig: Protokolle der Sitzung des Landrats Kanton Nidwalden vom 23. November 2011 (1. Lesung Teilrevision, Geschäfts-Nr. 5) und vom 14. Dezember 2011 (2. Lesung, Teilrevision EG ZGB; Traktandum Nr. 5)

#### 4.2.1.3.2 Grundlagen – Dokumente Kalenderjahr 2013

Beschluss Regierungsrat vom 10. September 2013 betreffend die bis am 31. Dezember 2015 befristete Stellenerhöhung<sup>6</sup> im Umfang von ca. 150 Stellenprozenten, Protokollauszug Nr. 608 Regierungsrat Kanton Nidwalden vom 10. September 2013) (sowie dazugehörig: Protokoll der Sitzung des Landrats Kanton Nidwalden vom 27. November 2013 (Budget und Finanzplanung 2014, Geschäfts-Nr. 7.1., S. 1554 ff.)

#### 4.2.1.3.3 Grundlagen/Dokumente Kalenderjahr 2014

(Keine Dokumente)

#### 4.2.1.3.4 Grundlagen/Dokumente Kalenderjahr 2015

Beschluss Regierungsrat vom 20. Juni 2015, betreffend<sup>7</sup> die Verlängerung der befristeten Stellenerhöhung 2014–2015 bis Ende 2017, sowie Beschluss Regierungsrat vom 20. Juni 2015<sup>8</sup>, betreffend die unbefristete Stellenerhöhung um 10 Prozent im Bereich Spruchkörper/Ersatzmitglied (sowie dazugehörig: Protokoll der Sitzung des Landrats Kanton Nidwalden vom 25. November 2015, S. 633ff.)

Postulat, betreffend externe Untersuchung der KESB von Landrätin Therese Rotzer-Mathyer und Landrat Otmar Odermatt, vom 30. November 2015.

---

<sup>6</sup> Die an dieser Stelle und im ganzen Bericht zitierten Dokumente des Kantons Nidwalden sprechen durchgehend von «Leistungsauftragserweiterung» oder an gewissen Stellen von «Mengenausweitung»; zwecks besserer Verständlichkeit verwendet der vorliegende Bericht anstelle dieser zwei nach Ansicht des Autors eher verwirrenden Begrifflichkeiten, den Begriff «Stellenerhöhung»; dies allem voran auch deshalb, weil die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde gesetzlich definierte Leistungen zu erbringen hat und diese nicht ohne Anpassung der gesetzlichen Grundlagen im Sinne der Ausweitung von Leistungen verändert werden können.

<sup>7</sup> Protokollauszug Nr. 490 Regierungsrat Kanton Nidwalden vom 30. Juni 2015, S. 633ff.) und dazugehörige Beilage

<sup>8</sup> Protokollauszug Nr. 490 Regierungsrat Kanton Nidwalden vom 30. Juni 2015, S. 633ff.) und dazugehörige Beilage

#### 4.2.1.3.5 Grundlagen/Dokumente Kalenderjahr 2016

Beschluss Regierungsrat Kanton Nidwalden Nr. 434 vom 21. Juni 2016<sup>9</sup> (nachstehend «regierungsrätliche Beantwortung Postulat Odermatt & Rotzer 2015») sowie Bericht und Antrag der Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales, FSG, vom 15. Juli 2016 an die Mitglieder des Landrates Kanton Nidwalden<sup>10</sup>, betreffend Postulat Odermatt & Rotzer.

Protokoll der Sitzung des Landrates Kanton Nidwalden vom 7. September 2016, Seiten 944 bis 957 (Postulat von Landrat Otmar Odermatt und Landrätin Therese Rotzer vom 30. November 2015, betreffend externe Untersuchung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde samt Antrag der Regierung gemäss Protokollauszug Nr. 434 vom 21. Juni 2016)

#### 4.2.1.4 Regierungsrat Rechenschaftsberichte 2012–2015

Für das Jahr 2012<sup>11</sup> wurde im Rechenschaftsbericht der Regierung des Kantons Nidwalden über die Aufbauarbeiten im Zusammenhang mit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde berichtet<sup>12</sup> und für das Jahr 2013 darauf hingewiesen, dass wohl ein Jahresbericht der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde des Kantons Nidwalden vorliegt, der zuhanden der Gesundheits- und Sozialdirektion erstellt wurde. Dieser fand indes keinen Eingang in der regierungsrätlichen Rechenschaftsbericht für das Kalenderjahr 2013.

Warum der Jahresbericht erst ab dem Kalenderjahr 2014 in den regierungsrätlichen Rechenschaftsbericht aufgenommen wurde respektive warum dieser für das Jahr 2013 keine Aufnahme fand, geht aus den Akten nicht hervor. Dem Autor liegt der Rechenschaftsbericht 2013 der KESB NW vor; dieser enthält Angaben zur hohen Geschäftslast und den Hinweis, dass die Lohnsumme befristet bis Ende 2015 durch den Regierungsrat erhöht wurde und damit zwei juristische Fachpersonen in einem Teilpensum angestellt werden konnten. Als Grund wird die hohe Geschäftszahl<sup>13</sup> sowie die Überführung der altrechtlichen KESR-Massnahmen angeführt.

<sup>9</sup> Protokollauszug Nr. 494 Regierungsrat Kanton Nidwalden vom 21. Juni 2016, S. 633ff.) und dazugehörige Beilage

<sup>10</sup> Worin die Kommission FSG dem Landrat die Gutheissung des abgeänderten Postulates im Sinne der Streichung der Ziffer 3 («Ist es sinnvoll, wenn im Spruchkörper kein ausgebildeter Jurist mehr tätig ist, sondern das juristische Wissen alleine durch juristische Mitarbeiter abgedeckt wird») mit 9:1 Stimmen (bei keiner Enthaltung) zustimmt

<sup>11</sup> siehe: Rechenschaftsbericht 2012 des Regierungsrates Kanton Nidwalden (S. 112f.)

<sup>12</sup> Siehe: Rechenschaftsbericht 2012 des Regierungsrates Kanton Nidwalden (S. 116f.)

<sup>13</sup> Betreffend die im Jahresbericht 2013 erwähnte hohe Geschäftszahl wird darauf hingewiesen, dass die KESB NW mit 390 vormundschaftlichen Mandaten per 1. Januar 2013 rechnete, sich indes im Rahmen der Dossierübergabe der Gemeinden an den Kanton mit zusätzlichen 76 vormundschaftlichen Mandaten und 90 laufenden KESR-Verfahren konfrontiert sah. Das bedeutet in Anwendung der Grundannahme, dass 600 Stellenprozent für 390 Mandate als Parameter dienen, dass die 76 zusätzlichen vormundschaftlichen Mandate zusätzliche 115 Stellenprozent entsprechen; die KESB NW also folglich ab dem 1. Januar 2013 mit 715 Stellenprozent die Arbeit hätte aufnehmen sollen. Zudem gilt, dass die Abklärungen durch das Sozialamt vorzunehmen gewesen wären, dies indes seit dem 1. Januar 2013 fast ausschliesslich durch KESB-interne Ressourcen erfolgte; dies bedeutet eine Verschiebung der Abklärungsaufgaben an die KESB, ohne dass der KESB NW dafür mehr Stellen zur Verfügung gestellt wurden.

Die Rechenschaftsberichte der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Kanton Nidwalden, die mitunter auch zu Fallzahlen und Geschäftserledigung Ausführungen anbringen, stehen erstmals für die Jahre 2014<sup>14</sup> und 2015<sup>15</sup> im regierungsrätlichen Rechenschaftsbericht zur Verfügung.

#### 4.2.1.5 Phase ab 2013 – KESB NW

Die KESB NW hat den Untersuchungsbeauftragten (zusammen mit dem Direktionssekretariat) mit all ihren KESB-internen Dokumenten, allen voran mit den Dokumenten des Management-Systems, den Stellenbeschreibungen und organisatorischen Dokumenten sowie dem Prozesssystem «Prozesslandschaft» (Kern-, Support- und Managementprozesse) dokumentiert.

Es handelt sich dabei um Akten im Umfang von ca. zwei A4-Bundesordnern (Prozesse), die hier nicht separat gelistet werden.

### 4.2.2 **Schriftliche Interviews**

Es fanden schriftliche Befragungen folgender Funktionsträger statt:

- Katharina Steiger (Präsidentin KESB NW) – schriftliche Befragung der KESB Nidwalden vom 22. Dezember 2016 (schriftliche Antwort/Stellungnahme KESB Nidwalden vom 20. Januar, ergänzt am: 9. Februar und 9. März 2017).
- 
- Ruedi Meyer (Vorsteher Sozialamt, ehemals: Projektleiter KESR-Umsetzung 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2012) – schriftliche Befragung von 20. Februar 2017 (schriftliche Antwort/Stellungnahme vom 24. Februar 2017).
- 
- RA Rolf Brühwiler (Rechtsdienst, ehemals: Leiter interdisziplinäre Arbeitsgruppe Teilrevision EG ZGB 2009–2011) – schriftliche Befragung von vom 15. März 2017 (schriftliche Antwort/Stellungnahme vom 16. März 2017).

### 4.2.3 **Mündliche Interviews**

Es fanden Interviews mit folgenden Funktionsträgern statt (Reihenfolge gemäss Datum der Durchführung):

---

<sup>14</sup> Siehe: Rechenschaftsbericht 2014 des Regierungsrates Kanton Nidwalden (S. 116f.)

<sup>15</sup> Siehe: Rechenschaftsbericht 2013 des Regierungsrates Kanton Nidwalden (S. 114f.)

Mit Direktionssekretär GSD und Vorsteher Sozialamt

- Andreas Scheuber, Direktionssekretär Gesundheits- und Sozialdirektion Kanton Nidwalden (Stans, 27. Januar und 10. März 2017)
- Ruedi Meyer, Vorsteher Sozialamt, ehemaliger Projektleiter KESR-Umsetzung (Stans, 3. März 2017)

Mit Funktionsträgerinnen/-trägern KESB NW (unbefristete Anstellungen):

- Evelyne Scheuber, Sekretariat/Kanzlei (60 %) UD<sup>16</sup> KESB Nidwalden (Stans, 8. März 2017)
- Christa Blättler, Sekretariat/Kanzlei (60 %) UD KESB Nidwalden (Stans, 8. März 2017)
- Agnès Auer, Rechnungsführung (80 %) UD KESB Nidwalden (Stans, 8. März 2017)
- Judit Troxler, Sozialarbeit (80 %) UD KESB Nidwalden (Stans, 8. März 2017)
- Stefanie Fisch, Recht (80 %) UD KESB Nidwalden (Stans, 9. März 2017)
- Reto Geiser, Mitglied Spruchkörper (80 %) Spruchkörper KESB Nidwalden (Stans, 10. März 2017)
- Katharina Steiger, Präsidentin (70 %) Spruchkörper KESB Nidwalden (Stans, 10. März 2017)
- Béatrice Müller, Vizepräsidentin (80%) Spruchkörper KESB Nidwalden (Stans, 10. März 2017)
- Werner Marti, Ersatzmitglied (10 %) Spruchkörper, KESB Nidwalden (Stans, 10. März 2017)

Mit Funktionsträgerinnen/-trägern KESB NW (befristete Anstellungen<sup>17</sup>):

- Daniela Widmer, Recht (80 %) UD KESB Nidwalden (Stans, 9. März 2017)
- Ursina Vogt, Recht (80 %) UD KESB Nidwalden (Stans, 9. März 2017)

---

<sup>16</sup> Abkürzung für Unterstützende Dienste der KESB Nidwalden (Sekretariat, Kanzlei, Sozialarbeit und Recht sowie Revisorat)

<sup>17</sup> Befristete Anstellung bis 31. Dezember 2017

Es fanden nach Durchführung und ersten Auswertungen der Gespräche durch den Untersuchungsbeauftragten in geringem Masse «Nachfass»-Interviews statt, insbesondere mit Ruedi Meyer (März 2017) und Andreas Scheuber (Februar und März 2017).

Der Untersuchungsbeauftragte führte zudem weitere Gespräche durch mit Katharina Steiger, Präsidentin KESB NW, und Beatrice Müller, Vizepräsidentin KESB NW. Diese Gespräche hatten allem voran zum Zweck, die fehlenden Messdaten bzw. Messdatenerhebung hinsichtlich KESR-Verfahren in der Zeit zwischen dem 1. Januar 2013 und 31. Dezember 2016 zu besprechen (Sitzungen/Gespräche, diverse Daten Februar und März 2017) und die im vorliegenden Untersuchungsbericht verwendeten Angaben zu verifizieren.

Die Bestandsaufnahme durch den Untersuchungsbeauftragten dauerte vom 27. Januar bis am 17. März 2017; nach Abschluss dieser Phase fand die Analyse und Erstellung des Untersuchungsberichtes statt.

### **4.3 Fokussierung Potentialbereiche/Kritische Faktoren**

Aufgrund der dem Untersuchungsbeauftragten zur Verfügung stehenden Zeit (27. Januar–12. April 2017) und der beschränkten Ressourcen hat die vorliegende Untersuchung bzw. der Untersuchungsbericht die wesentlichen Aspekte<sup>18</sup> zu fokussieren, die eine aussagekräftige Beurteilung der durch die Postulanten aufgeworfenen Fragestellungen ermöglichen.

Der Untersuchungsbeauftragte weist weiter darauf hin, dass der Bericht die angetroffenen Stärken in den überprüften Bereichen nicht systematisch auflistet. Vielmehr werden die durch ihn erkannten Potentialbereiche bzw. kritischen Faktoren beschrieben, wie sie durch die Fragestellungen des Postulats Odermatt & Rotzer angeregt werden. Dies wird durch eine stichwortartige Liste möglicher Problemursachen und durch Empfehlungen des Untersuchungsbeauftragten ergänzt.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> So wurden die der KESB NW zur Verfügung gestellten Sachmittelsysteme (Räume, Infrastruktur, Software usw.), die infrastrukturellen Sicherheitsaspekte, die Dossierführung und Archivierung (auch im Verbund mit der Aktenbildung/-führung durch die Mandatsträger) und die Selektion, Instruktion und Unterstützung der privaten Mandatsträger (Art. 400 Abs. 3 ZGB) nicht weiter vertieft geprüft, da diese gemäss den Erhebungen keine Probleme darstellen.

<sup>19</sup> Ein eigentliches Benchmarking bzw. ein Vergleich zwischen verschiedenen KESB bzw. Kantonen fällt aufgrund verlässlicher Zahlen- oder Vergleichswerte ausser Betracht (vgl. zum Thema der Vergleichbarkeit zwischen einzelnen KESB und Best Practices: Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Bericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz (BJ) vom 5. April 2016). Dort wird die Qualität der von den KESB erfassten Daten als in vielen Bereichen ungenügend eingestuft.

#### **4.4 Aufbau- und Prozessorganisation – «Kunstgriff»**

Die drei relevanten Fragestellungen des Postulats Odermatt & Rotzer betreffen die Aufbau- und Prozessorganisation der KESB NW. Diese durch die Fragestellung des Postulats Odermatt & Rotzer angeregte Trennung, ein methodischer Kunstgriff, bildet Ausgangs- und Orientierungspunkt der Untersuchungstätigkeiten. Der daraus abgeleitete vorliegende Untersuchungsbericht behält diese aus dem Systemdenken stammende Trennung bei.

Es bleibt aber zu bedenken, dass Veränderungen an aufbauorganisatorischen Beziehungen in aller Regel auch Veränderungen in der Ablauforganisation zur Folge haben. Wird also beispielsweise ein Optimierungsbedarf bei Prozessen erkannt, haben diesbezügliche Anpassungen auch Auswirkungen auf die Organisation der KESB NW. Eine Trennung, wie sie dem Untersuchungsbericht zugrunde liegt, ist also nur gedanklich möglich.

Faktisch handelt es sich bei der Aufbau- und Ablauforganisation um zwei Seiten derselben Sache, sie bedingen sich wechselseitig. Dies ist bei den nachfolgenden Ausführungen stets zu beachten.

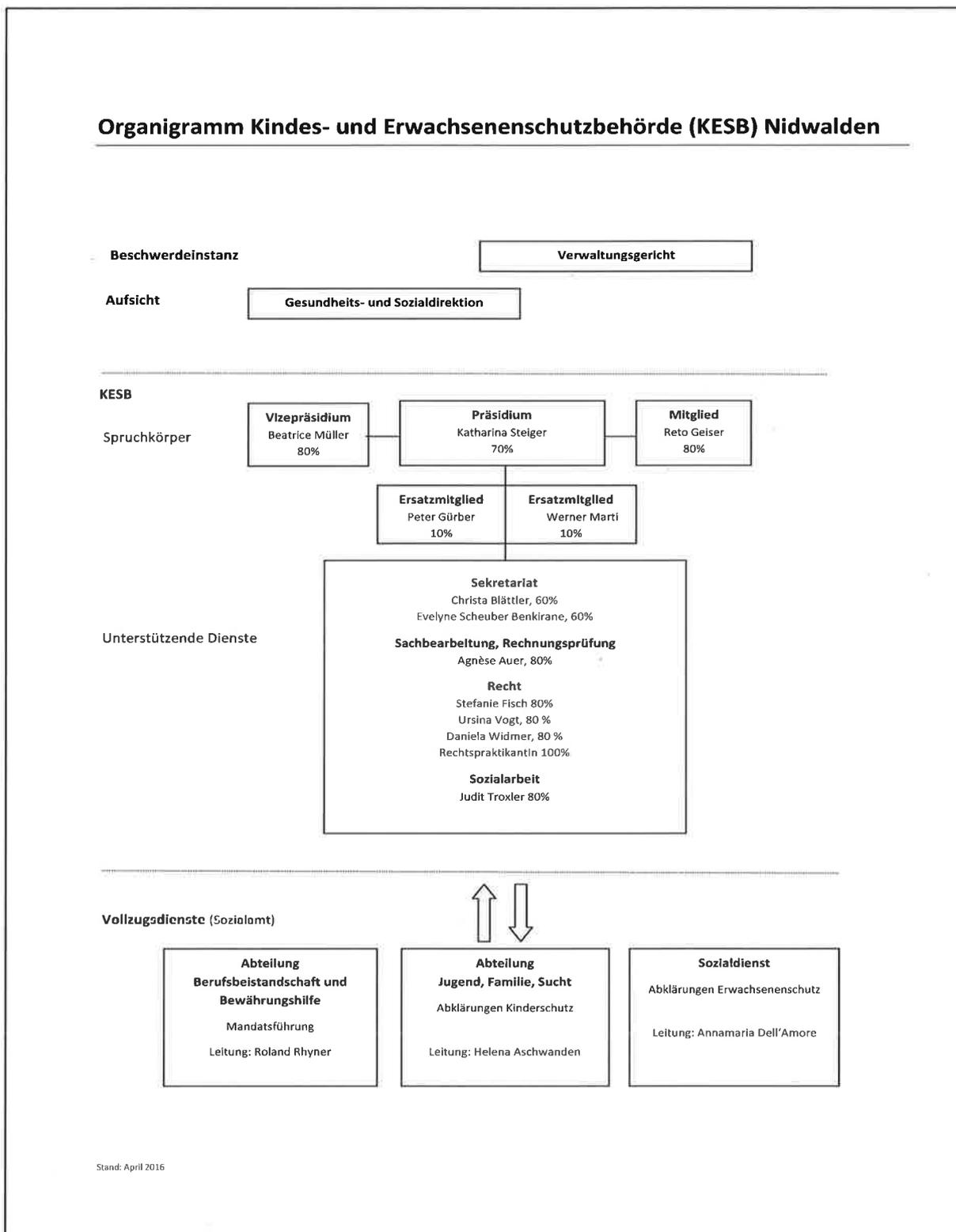
### **5 Untersuchungsbereich I – Aufbauorganisation**

#### **5.1 Ausgangslage**

Dem Untersuchungsbeauftragten liegt das seitens der damaligen Präsidentin und der zuständigen Regierungsrätin unterzeichnete Dokument «Geschäftsordnung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde des Kantons Nidwalden (KESB)» vom 25. Januar 2013 (nachstehend «GO KESB»).

Zudem liegt das Dokument «Organigramm Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Nidwalden» vom 10. Oktober 2012 (nachstehend «Organigramm KESB») vor; letzteres Dokument ist integrierender Bestandteil der GO KESB.

Das Organigramm KESB NW sieht wie folgt aus



Organigramm der KESB NW (April 2016)

Von den besetzten Stellen der KESB NW gemäss Organigramm KESB 2012 liegen dem Untersuchungsbeauftragten die entsprechenden Stellenbe-

schreibungen vor. Diese sind gemäss Bestätigung der Präsidentin identisch mit den ursprünglichen, im Jahr 2012 verwendeten Stellenbeschreibungen.

Es sind dies folgende Stellenbeschreibungen:

- Präsidium (70 %), aktuell: K. Steiger  
(1 Stellenbeschreibung)
- Fachperson (80 %), aktuell: R. Geiser  
(1 Stellenbeschreibung)
- Fachperson (80 %), aktuell: B. Müller  
(1 Stellenbeschreibung)
- Fachperson, Ersatzmitglied (10 %), aktuell: W. Marti  
(1 Stellenbeschreibung)
- Ersatzmitglied (10 %), aktuell: P. Gürber  
(1 Stellenbeschreibung)
- Sekretär/-in (je 60 %), aktuell: E. Scheuber und C. Blättler  
(2 Stellenbeschreibungen)
- Sachbearbeitung/Rechnungsprüfung (80 %), aktuell: A. Auer  
(1 Stellenbeschreibung)
- Sozialarbeiter/in KESB (80 %), aktuell: J. Troxler  
(1 Stellenbeschreibung)
- juristische Mitarbeiter/in KESB (je 80 %), aktuell: U. Vogt, D. Widmer und S. Fisch  
(3 Stellenbeschreibungen)
- Rechtspraktikant/in KESB  
(1 Stellenbeschreibung / o. N.)

Zudem hat die KESB NW dem Untersuchungsbeauftragten einen detaillierten Stellenplan zur Verfügung gestellt. Dieser Plan listet für die Zeit ab dem 1. Januar 2013 bis Ende 2016 die formell genehmigten Stellen (600 Stellenprozent, und ab 1. Januar 2015: 610 Stellenprozent) sowie die effektive Stellenbesetzung detailliert auf. Der befristete Stellenetat der KESB NW wird mitberücksichtigt.

## 5.2 Potentialbereiche/Kritische Faktoren

Dem Untersuchungsbeauftragten haben sich im Besonderen folgende Potentiale und kritische Faktoren<sup>20</sup> hinzu einer optimierten Aufbauorganisation gezeigt:

### 5.2.1 Präsidium – Führungsspanne

a) Kurzbeschreibung Problem: Gemäss der aktuellen Personalsituation (März 2017) sind dem teilzeitlich angestellten Präsidium (70%-Anstellung) 12 Mitarbeitende direkt unterstellt. Es sind dies 4 Mitglieder des Spruchkörpers (2 ordentliche Mitglieder und 2 Ersatzmitglieder) sowie 8 Mitarbeitende der unterstützenden Dienste (Fachmitarbeitende Recht, Sozialabklärung, Rechnungsprüfung und Kanzlei/Sekretariat).

Diese Führungsspanne von zwölf Direktunterstellungen mit so unterschiedlichen Funktionen (Sozialarbeit, Revisorat/Finanzen, Recht und Administration/Kanzlei) stuft der Untersuchungsbeauftragte als zu gross und für den Betrieb als kritisch ein. Mehr als zehn Mitarbeitende direkt zu führen und zu betreuen, stellt in der Regel bei komplexen Aufgabengebieten eine Überforderung dar.

b) Mögliche Problemursachen: Personaletat zu gering, fehlende Ressourcen für Leitungsfunktion

#### Empfehlung

Die zu grosse Führungsspanne der Präsidentin ist zu reduzieren. Als mögliche Variante könnten die Mitarbeitenden der unterstützenden Dienste (oder Teile davon) einer anderen Person unterstellt und von dieser geleitet werden (z.B. Vizepräsidium).

Parallel dazu sollte geprüft werden, ob und ggf. welche nicht an KESR-Verfahren gebundene Aufgaben (z.B. Prozessmanagement) einer solchen Leitung zweckmässigerweise übertragen werden können.

### 5.2.2 Präsidium – Beschäftigungsgrad

a) Kurzbeschreibung Problem: Die Präsidentin der KESB NW arbeitet wie ihre Vorgängerin in einer Teilzeitanstellung. Der aktuelle Beschäftigungsgrad von 70 % (3,5 Tage) erachtet der Untersuchungsbeauftragte als zu tief, insbesondere aufgrund der Tatsache, dass die von ihr direkt geführten 14 Personen teilzeitlich arbeiten (zwischen 10 und 80 %, 0,5 bis 4,0 Tage).

<sup>20</sup> Zum Thema «Stärken», vgl. Ausführungen unter Kapitel 4.3

Die Präsidentin hat die damit verbundenen Schwierigkeiten im Kontext der übrigen Führungsaufgaben und der Verfahrensleitung im Gespräch erwähnt; sie hat die Einschätzung des Untersuchungsbeauftragten, dass eine 70%-Anstellung nicht ausreicht, geteilt. Es erstaunt deshalb nicht, dass etliche Kantone bzw. Trägerschaften für das Präsidium Mindestpensen von 80 Stellenprozenten kennen und bei Stellenausschreibungen als Bedingung formulieren.

b) Mögliche Problemursachen: Fehlende Stellenprozente gemäss aktuellem Personaletat/kritische Grösse, Einzugsgebiet, Bereitschaft StelleninhaberIn.

#### Empfehlung

Es ist ein höherer Beschäftigungsgrad für die Funktion des Präsidiums, mindestens eine 80%-Teilzeitbeschäftigung, anzustreben.

### 5.2.3 Stellenbeschreibungen (Stellvertretungen/Kompetenz)

a) Kurzbeschreibung Problem: Stellenbeschreibungen haben die Stellvertretungsregelung festzuhalten. Die zur Verfügung gestellten Stellenbeschreibungen enthalten diesen wichtigen Aspekt nicht. Somit ist formell offen, wer wen bei Absenzen stellvertreten muss.

Weiter fehlt in allen Stellenbeschreibungen die Regelung der Führungs- und Entscheidungskompetenz, was auch bei den Mitgliedern des Spruchkörpers wichtig ist.

b) Mögliche Problemursachen: Fehlende Führungsressourcen, Schwierigkeiten der Ausübung der Stellvertretungsregelung

#### Empfehlung

Es sollte in allen Stellenbeschreibungen eine formelle Regelung der Stellvertretung aufgenommen werden, ebenso die Führungs- und/oder Entscheidungskompetenz der jeweiligen Funktionsträger.

### 5.2.4 Spruchkörper (Kollegialentscheide) – situative Entscheidungsfähigkeit

a) Kurzbeschreibung Problem: Bis auf die in Art. 30 EG ZGB geregelten Fälle, für die die Einzelzuständigkeiten im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

normiert werden, sind alle übrigen KESR-Verfahren durch die Kollegialbehörde zu beraten und entscheiden.

Das bedeutet, dass bei faktischer Nichtpräsenz eines der drei ordentlichen Mitglieder des Spruchkörpers (Krankheit, Ferien oder Stellenvakanz) die formelle Entscheidungsfähigkeit in Frage gestellt ist – es sei denn eines der zwei Ersatzmitglieder mit 10 Stellenprozenten kann «einspringen».

Nur schon der Bezug der ordentlichen Ferien durch die zweimal mit 80 Stellenprozenten und einmal mit 70 Stellenprozenten versehenen Funktionen der ordentlichen Mitglieder des Spruchkörpers erfordert eine besonders abgestimmte und zeitlich gestaffelte Ferienplanung, auch unter Miteinbezug der zwei Ersatzmitglieder.

Während der Ferienabsenz eines Mitglieds ist der Spruchkörper KESB NW nämlich nur bedingt entscheidungsfähig, was voraussetzt, dass ein Ersatzmitglied während der ganzen Feriendauer arbeitet oder zumindest auf Abruf bereit ist, im Zusammenhang mit einer Kollegialentscheidung zu arbeiten. Bleibt anzumerken, dass die 20 Stellenprozente der zwei Ersatzmitglieder rechnerisch die Ferienabsenz der drei ordentlichen Mitglieder des Spruchkörpers gar nicht «abzudecken» vermögen.

Eine längerdauernde unverschuldete Arbeitsverhinderung (z.B. bei Unfall, Krankheit) oder eine Stellenvakanz nur eines ordentlichen Mitglieds des Spruchkörpers verschärft diese Problematik erheblich, sodass während einer solchen Phase unverschuldeter Absenz die geplanten Ferien der verbleibenden zwei ordentlichen Mitglieder – soll die Entscheidungsfähigkeit aufrechterhalten bleiben – abgesagt werden müssen.

Es hat sich dem Untersuchungsbeauftragten gezeigt, dass nur dank sehr grossem Einsatz, hoher Flexibilität der fünf Mitglieder des Spruchkörpers und der faktischen Bereitschaft, kurzfristig Mehrarbeit zu leisten, die Entscheidungsfähigkeit des KESB NW bei Kollegialentscheiden überhaupt sichergestellt werden kann.

#### b) Mögliche Problemursachen: Fehlende Stellenressourcen für Spruchkörper

##### **Empfehlung**

Zur Sicherstellung der Entscheidungsfähigkeit der KESB NW für die Vielzahl aller Entscheidungssituationen (Kollegialentscheide) sind die Stellenressourcen innerhalb des Spruchkörpers zu erhöhen, wobei zur Lösung der Problematik eine Pensumerhöhung eines Ersatzmitglieds am wirksamsten sein dürfte.

### 5.2.5 Unterstützende Dienste KESB NW – situative Handlungsfähigkeit

a) Kurzbeschreibung Problem: Aufgrund des aktuellen Stellenplans zeigen sich mit Blick auf die Erbringung der geforderten Leistung der unterstützenden Dienste der KESB NW, und somit der Handlungsfähigkeit der KESB als solche, in drei Aufgabenbereiche grundsätzliche Problematiken und kritische Situationen. Es sind dies:

- Sekretariat/Administration: Fällt eine der zwei mit einem 60%-Teilzeitpensum angestellten Mitarbeiterinnen aus oder zieht ihre Ferien ein, ist – ausser am Donnerstag, wenn beide tätig sind – die Stellvertretung nicht sichergestellt.

Die Sachbearbeiterin/Rechnungsführerin, welche alleine die Aufgaben des Revisorats wahrnimmt, muss in diesem Fall die Stellvertretung übernehmen (Rezeption, Telefondienst usw.); sie kann dadurch wiederum ihre eigenen Aufgaben nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen wahrnehmen; dies nicht zuletzt, weil auch sie keine Stellvertretung hat.

Sachbearbeitung/Revisorat: Fällt die Fachperson Revisorat (80%-Anstellung) aus oder bezieht ihre Ferien, verfügt die KESB NW über keine Personalressource im Bereich der Bericht- und Rechnungsprüfung; das entsprechende Fachwissen liegt ausschliesslich bei dieser Funktionsträgerin. Erschwerend kommt hinzu, dass die sowieso prekäre Stellvertretungsregelung zugunsten des Sekretariats in diesen Fällen auch nicht mehr gewährleistet ist.

- Sozialabklärung: Aufgrund der 80%-Anstellung der Fachperson Sozialabklärung gelten die gleichen Ausführungen wie zur Funktionsträgerin Revisorat.

b) Mögliche Problemursachen: Unverschuldete Arbeitsverhinderungen, Stellenwechsel, fehlender Stellenetat

#### Empfehlung

Die kritische Grösse der KESB NW bedingt die erwähnten strukturellen Problematiken im Bereich der Stellvertretungsregelungen.

Zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit und eines optimalen Funktionierens des UD KESB NW sind die Stellenressourcen der Fachbereiche (Revisorat, Abklärung und Sekretariat/Administration) entsprechend anzupassen.

## 5.2.6 Organigramm – Matrixorganisation (Umsetzung)

a) Kurzbeschreibung Problem: Das aktuelle Organigramm (Stand: April 2016, siehe oben) entspricht bis heute der ursprünglichen Version vom 10. Oktober 2012. Das Organigramm ist eine verbindliche Beilage der GO KESB (Geschäftsordnung vom 15. Januar 2013).

Die Art und Weise der grafischen Darstellung der organisatorischen Einheiten der KESB NW entsprechen gemäss Einschätzung des Untersuchungsbeauftragten nicht der aktuell «gelebten» Situation.

Durch die grafische Darstellung wird der Eindruck erweckt, dass der gesamte Spruchkörper die unterstützenden Dienste leitet bzw. diese dem Spruchkörper unterstellt sind. Das stimmt so nicht. Vielmehr ist das Präsidium zur Leitung und Betreuung der Mitarbeitenden der unterstützenden Dienste (und auch der Mitglieder des Spruchkörpers) verantwortlich.

Unbeachtet bleibt in dieser hierarchischen Darstellung, dass die verfahrensleitenden Mitglieder des Spruchkörpers – im Rahmen der ihnen als verfahrensleitenden Mitglieder zugeteilten Verfahren – direkten «Zugriff» auf die personellen Ressourcen der UD KESB NW erhalten, wie dies in den Kernprozessen der KESB NW festgehalten wird.

b) Mögliche Problemursachen: Fehlendes Verständnis der gelebten Situation, fehlendes organisatorisches Know-how

### Empfehlung

Die in der Praxis gelebte Matrixorganisation ist in der grafischen Darstellung des Organigramms der KESB NW zu berücksichtigen; dabei sind die Schnittstellen sowie die fachlichen und personellen Unterstellungssituationen adäquat abzubilden.

Es empfiehlt sich, das Organigramm der KESB NW in zwei Versionen zu führen (mit und ohne Namen der Mitarbeitenden bzw. mit und ohne Angabe der massgeblichen Stellenprozente).

## 5.2.7 Organigramm – Funktion Abklärungsdienst

a) Kurzbeschreibung Problem: Drei als «Vollzugsdienste» bezeichnete Stellen erscheinen auf dem Organigramm der KESB NW, wobei diese nicht zur Funktionseinheit KESB NW zählen.

Nur einer dieser drei Bereiche ist inhaltlich der KESB NW in besonderer Form zuzuordnen (Art. 400ff. ZGB), wobei mit Begrifflichkeit «Vollzugsdienst» der Kern der auf die einzelnen Berufsbeistandspersonen übertrage-

nen Aufgaben im Rahmen von behördlichen Massnahmen nicht abgebildet wird.

Die zwei weiteren als «Vollzugsdienste» bezeichneten Organisationseinheiten (Abteilung JFS und Sozialdienst<sup>21</sup>) gehören nicht zum Organigramm der KESB NW, sondern ausschliesslich zu dem dafür zuständigen kantonalen Sozialamt.

b) Mögliche Problemursachen: Fehlende Klärung der Aufgaben zwischen Sozialamt und KESB (Aufbau 2012 und später), ungenügende Beachtung der Organisationsstruktur der Gesundheits- und Sozialdirektion

#### Empfehlung

Die Vollzugsdienste JFS und Sozialdienst sind auf dem Organigramm der KESB NW zu streichen.

Die grafische Darstellung der Beziehung zur Fachstelle Berufsbeistandschaft ist beizubehalten, indes nicht als Vollzugsdienst zu bezeichnen.

### 5.2.8 Organigramm – Aufsichtsbehörde

a) Kurzbeschreibung Problem: Die Erwähnung der Aufsichtsbehörde (Gesundheits- und Sozialdirektion) macht durchaus Sinn, weniger jedoch die Auflistung des gemäss Art. 37 EG ZGB zuständigen Verwaltungsgerichts des Kantons Nidwalden, weil dieses keine organisatorische Beziehung zur KESB NW hat; das Gericht prüft nur, aber immerhin, die beschwerten materiellen Entscheide der KESB NW (Art. 37 EG ZGB) sowie Fälle der Rechtsverweigerung und -verzögerung (Art. 69a VRG).

b) Mögliche Problemursachen: Fehlendes Know-how grafischer Darstellungen, ausgebliebene Klärung Schnittstellen

#### Empfehlung

In einem «erweiterten» Organigramm können Aufsichts- und Beschwerdeinstanzen aufgeführt werden, wobei in der grafischen Darstellung festgehalten werden sollte, welcher Art diese Beziehung ist.

<sup>21</sup> Die UD KESB NW führen (bis auf eine vernachlässigbare kleine Anzahl) alle Abklärungsaufträge intern durch.

Mit Blick auf die Gesundheits- und Sozialdirektion ist der mehrfachen «Beziehung» zwischen ihr und der KESB NW gebührend Beachtung zu schenken<sup>22</sup>.

Weiter können Schnittstellenpartner/Auftragnehmer, beispielsweise private Mandatsträger oder die Fachstelle Berufsbeistandschaft, aufgeführt werden; dies am zweckmässigsten unter Hinweis auf die Art und Weise dieser «Beziehung».

### 5.2.9 Zweckbeschreibung (Art. 1 GO KESB)

a) Kurzbeschreibung Problem: In der Zweckbeschreibung werden für die Geschäftsordnung drei Regelungsbereiche beschrieben, die sind: «Diese Geschäftsordnung regelt die Organisation, die Aufgaben und die Geschäftsabläufe ...» (Art. 1 GO KESB).

Tatsache ist, dass in der GO KESB die Geschäftsabläufe weder erwähnt oder beschrieben noch festgelegt sind.

b) Mögliche Problemursache: Entwicklung der Prozesse im Jahr 2015 erfolgte ohne Kenntnis der GO KESB

#### Empfehlung

In Art. 1 GO KESB ist der Regelungsbereich «Geschäftsabläufe» zu streichen oder die Geschäftsabläufe sind als Beilage bzw. integrierender Bestandteil in die Geschäftsordnung aufzunehmen, sodass sie formell ein Bestandteil werden.

Als Alternative könnte in der GO KESB eine Kompetenznorm für die Zuständigkeit der Geschäftsabläufe aufgenommen werden.

### 5.2.10 Aufgaben (Art. 6ff. GO KESB)

a) Kurzbeschreibung Problem: Die Aufgabenbeschreibungen der Geschäftsordnung (Art. 6ff. GO 2013) stimmen nicht mit den aktuellen Beschreibungen der Aufgaben in den Stellenbeschreibungen der jeweiligen Funktionsträger überein.

<sup>22</sup> 1. Allgemeine Aufsicht (Art. 32 Abs. 1 und 2 EG ZGB), 2. Aufsichtsbeschwerdeinstanz (Art. 111 VRG), 3. Pflicht zur (jährlichen) Entgegennahme Tätigkeitsbericht / Rapor-  
tierung (Art. 32 Abs. 1 in fine EG ZGB Kanton Nidwalden).

b) Mögliche Problemursache(n): Entwicklung der GO KESB erfolgte ohne Kenntnis bzw. Mitberücksichtigung der Stellenbeschreibungen

#### Empfehlung

Art. 6ff. GO KESB ist auf Konsistenz mit dem Stellenplan und den Stellenbeschreibungen zu überprüfen und entsprechende Anpassungen sind vorzunehmen.

### 5.2.11 Reportingpflicht KESB NW – Aufnahme GO KESB

a) Kurzbeschreibung Problem: Gemäss Art. 32 EG ZGB hat die KESB NW der zuständigen Direktion jährlich Bericht über ihre Tätigkeit zu erstatten. In der Geschäftsordnung fehlen Ausführungen dazu, wie die Art und Weise der Berichterstattung zu erfolgen hat (quantitative und qualitative Eckwerte eines Reportings<sup>23</sup> und Tätigkeitsberichtes).

b) Mögliche Problemursache: Zu wenig aktive Wahrnehmung der Aufsichtspflicht, fehlende Ressourcen

#### Empfehlung

Eine aktualisierte Geschäftsordnung sollte Umfang sowie Art und Weise der Reportingpflicht regeln und dem Präsidium der KESB NW als Aufgabe zugewiesen werden. Denkbar bleibt auch, dass diese Regelung auf dem Weg einer Weisung der Aufsichtsbehörde geschaffen werden kann (Art. 32 Abs. 1 Ziff. 2 EG ZGB Kanton Nidwalden).

### 5.2.12 GO KESB – Regelung Zirkularbeschlüsse

a) Kurzbeschreibung Problem: Kollegialentscheide der KESB NW werden gemäss Art. 20 GO KESB in Dreierbesetzung gefällt. Die KESB NW trifft sich zu diesem Zweck einmal wöchentlich zu einer Behördensitzung.

In der Praxis werden indes, wie die Interviews gezeigt haben, die allermeisten Kollegialentscheide nicht anlässlich einer Sitzung des Kollegiums gefällt, sondern auf dem Zirkulationsweg, was auch Ausfluss der hohen Geschäftslast und der Präsenz der erforderlichen drei Mitglieder sein dürfte. Den Ansprüchen an einen interdisziplinären Fachaustausch wird auf diese Weise nicht umfassend Genüge getan. Es bestehen keine Regelungen, die festleg-

<sup>23</sup> Vgl. auch Ausführungen unter Kapitel 4.2.1.4

ten, welche Fragestellungen und Verfahren dem Zirkulationsweg offenstehen.

b) Mögliche Problemursachen: Fehlende Ressourcen des Spruchkörpers, prekäre Stellvertretungsregelung (Entscheidungsfähigkeit Kollegialbehörde), hohe Geschäftslast, Teilzeitanstellungen Spruchkörper

#### Empfehlung

In der Geschäftsordnung ist der Grundsatz festzulegen, dass Kollegialentscheide sowohl mündlich im Kollegium beraten als auch auf dem Zirkularweg getroffen werden können (Zirkulationsbeschluss).

Für Zirkulationsbeschlüsse sollte präzisierend festgelegt werden, welche Falltypen dem Zirkularweg offenstehen bzw. nicht offenstehen und was die abweichende Meinung eines nicht verfahrensleitenden Behördenmitglieds («dissenting opinion») zur Folge hat<sup>24</sup>.

### 5.3 Leitungs- und Kommunikationssystem – Auftragstechnik

a) Kurzbeschreibung Problem: Der Untersuchungsbeauftragte hat festgestellt, dass die Bedeutung einer zweckmässigen und konkreten Auftrags- und Delegationstechnik bei einigen der Mitarbeitenden zu wenig klar verstanden wird und in der Praxis zu Problemen führt.

So konnten in den Interviews Fragen des Untersuchungsbeauftragten zu Fristen betreffend Auftragserfüllung nicht konkret beantwortet werden.

b) Mögliche Problemursachen: Fehlendes Wissen, hohe Geschäfts- und Arbeitslast

#### Empfehlung

Die Durchführung einer Aus- oder Weiterbildungssequenz im Bereich der Auftrags- und Delegationstechnik sollte geprüft werden.

---

<sup>24</sup> Z.B. Traktandieren einer ordentlichen Behördensitzung (mündliche Beratung).

## 5.4 Kommunikationssystem – Sitzungsgefäss UD

a) Kurzbeschreibung Problem: Aufgrund der Interviews hat sich dem Untersuchungsbeauftragten gezeigt, dass die internen Kommunikations- und Sitzungsgefässe zweckmässig geplant werden. Die Durchführung der Sitzungen wird durch die Teilnehmenden als zielgerichtet und effizient wahrgenommen. Der Informationsfluss (formell und informell) scheint, wie die Interviews zeigen, gut und für alle Mitarbeitenden in zufriedenstellender Art und Weise zu funktionieren.

Als kritisch schätzt der Untersuchungsbeauftragte jedoch ein, dass die unterstützenden Dienste (UD) kein eigenständiges Sitzungsgefäss haben, an welchem ohne Anwesenheit des Spruchkörpers (Fach-)Themen diskutiert und behandelt werden können. Es macht den Eindruck, dass an der monatlichen Teamsitzung – nicht zuletzt aufgrund der Gruppengrösse – eine gewisse Hemmschwelle für das Einbringen von (auch kritischen und kontroversen) Themen und Fragestellungen besteht.

b) Mögliche Problemursache: Zu wenig Führungsressourcen, zu grosse Teilnehmerrunde für monatliche Teamsitzung

### Empfehlung

Das Präsidium sollte prüfen, ob den Mitarbeitenden der UD – in Ergänzung der monatlichen Mitarbeitersitzung – ein eigenes Sitzungsgefäss zur Verfügung gestellt werden sollte; die Leitung eines solchen Sitzungsgefässes ist zu definieren.

## 6 Untersuchungsbereich II (Prozessorganisation)

### 6.1 Ausgangslage (Prozessmodell)

Die KESB NW hat im Jahr 2015 ein umfassendes Führungs- und Prozesssystem aufgebaut, das sich an dem branchenneutralen FAU-Prozessmodell orientiert. Die Prozesse sind drei Bereichen zugeordnet, und zwar wie folgt: Führungsprozesse, Ausführungsprozesse und Unterstützungsprozesse.

Das zweckmässig dokumentierte und einfach verständliche Prozessmodell definiert innerhalb dieser drei Bereiche gesamthaft 22 Einzelprozesse. Sie sind im Managementsystem einzeln abrufbar und mit etlichen Vorlagen, Weisungen und weiteren Zusatzinformationen verknüpft. Jeder dieser Prozesse steht unter der Verantwortung eines Mitarbeitenden der KESB NW.

Diese 22 Einzelprozesse gliedern sich wie folgt:

Führungsprozesse:

- Unternehmensplanung/-steuerung Prozess Nr. 10 KESB NW
- Organisation Prozess Nr. 11 KESB NW
- Mitarbeitende Prozess Nr. 12 KESB NW
- Privatbeistände Prozess Nr. 13 KESB NW
- Risikomanagement Prozess Nr. 14 KESB NW
- Information & Kommunikation Prozess Nr. 15 KESB NW
- Partnerschaften & Schnittstellen Prozess Nr. 16 KESB NW
- Verbesserungsprozess Prozess Nr. 17 KESB NW

Ausführungsprozesse (= Kernprozesse):

- Geschäftseröffnung Prozess Nr. 20 KESB NW
- Gefährdungsmeldungen Prozess Nr. 21 KESB NW
- Fürsorgerischer Unterbringung (FU) Prozess Nr. 22 KESB NW
- Zustimmungsbedürftige Geschäfte Prozess Nr. 23 KESB NW
- Nicht KESR-Massnahmen-gebundene Geschäfte Prozess Nr. 24 KESB NW
- Adoption Prozess Nr. 25 KESB NW
- Überprüfung, Übernahme und Übertragung von KESR-Massnahmen Prozess Nr. 26 KESB NW
- Genehmigung von Bericht und Rechnung Prozess Nr. 27 KESB NW
- Anträge und Beschwerden Prozess Nr. 28 KESB NW

Unterstützungsprozesse:

- Administration Prozess Nr. 30 KESB NW
- Dokumenten- und Datenmanagement Prozess Nr. 31 KESB NW
- Rechnungswesen Prozess Nr. 32 KESB NW
- Informatik Prozess Nr. 33 KESB NW
- Beschaffung Prozess Nr. 34 KESB NW
- Unterhalt Prozess Nr. 35 KESB NW

Der Führungsprozess Nr. 17 KESB NW (Verbesserungsprozess) zeigt grundsätzlich auf, wie die bestehenden Prozesse für die Mitarbeitenden einer Überarbeitung zugänglich sind.

## 6.2 Potentialbereiche / Kritische Faktoren

Dem Untersuchungsbeauftragten haben sich die folgenden vier Potentialbereiche<sup>25</sup> hinzu einer optimierten Ablauforganisation für die KESB NW gezeigt:

### 6.2.1 Prozesse allgemein – Review-Zyklus/Verantwortlichkeiten

a) Kurzbeschreibung Problem: Dem Untersuchungsbeauftragten ist aufgefallen, dass den verantwortlichen Prozesseignern/-eignerinnen keine formellen Termine für die proaktive Überarbeitung/Bestätigung zugewiesen werden (z.B. Review-Zyklus alle zwei Jahre mit Fixtermin).

Aufgrund der Befragung hat sich dem Untersuchungsbeauftragten bestätigt, dass die Prozesseigentümer keine Vorgaben darüber haben, innert welcher Frist der ihnen zugewiesene Prozess überprüft und ggf. angepasst werden muss. Es scheint vielmehr, dass für alle Prozesse Verbesserungsvorschläge ad-hoc erfolgen – und zwar in Anwendung des Prozesses Nr. 17 KESB NW (Verbesserungsprozess). Auf diese Art und Weise eingebrachte Verbesserungsvorschläge werden – ohne Kenntnis und Prüfung durch die Prozesseigner/-eignerin – durch das Sekretariat laufend und direkt umgesetzt. Dieses Vorgehen ist nicht per se unzweckmässig, untergräbt indes die Verantwortung des für den Prozess zuständigen Mitarbeitenden. Im Weiteren fällt auf, dass alle Prozesse seit der grossmehrheitlich im Frühling/Sommer 2015 erfolgten Inkraftsetzungen bislang nicht überarbeitet wurden; zudem erscheinen auf der Liste der Prozesseigner/-eignerinnen ehemalige Mitarbeitende.

b) Mögliche Problemursachen: Fehlender verbindlicher Review-Zyklus, fehlende (Führungs-)Ressourcen, fehlende Ressourcen für Qualitätskontrolle.

#### Empfehlung

Es sind für alle 22 Prozesse verbindliche Review-Zyklen zu definieren. Die entsprechende Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung des Prozesseigners/der Prozesseignerin ist in jeweiligen Stellenbeschreibungen abzubilden.

Die Periodizität der Review-Zyklen ist auf die Bedeutung des Prozesses und die Wahrscheinlichkeit von veränderten Verhältnissen auszurichten.

Die Verantwortung zur Kontrolle der definierten Review-Zyklen ist durch das Präsidium sicherzustellen ebenso die Kommunikation über Anpassungen und Inkraftsetzung modifizierter Prozesse.

Die Liste der Prozesseigner/-innen ist laufend à jour zu halten.

<sup>25</sup> Zum Thema «Stärken», vgl. Ausführungen unter Kapitel 4.3

## 6.2.2 Prozessportefeuille KESB NW – Erweiterung Kernprozesse

a) Kurzbeschreibung Problem: Die dokumentierten Ausführungsprozesse (= Kernprozesse der KESB NW) decken gemäss Einschätzung des Untersuchungsbeauftragten die wesentlichen Leistungsbereiche der KESB NW ab.

Einige spezifische und wichtige Kernprozesse im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts würden nach Ansicht des Untersuchungsbeauftragten eine Aufnahme in den Katalog der Kernprozesse rechtfertigen. Es sind: 1. Zustimmung nach VBVV<sup>26</sup> (1. Priorität), 2. Sterilisation urteilsfähiger umfassend Verbeiständeter, 3. Sterilisation dauernd Urteilsunfähiger, 4. Prüfung/Validierung Vorsorgeauftrag (1. Priorität), 5. Prüfung Patientenverfügung, 6. Vaterschaftsabklärungen, 7. Unterhaltsregelungen und 8. Regelung persönlicher Verkehr (Besuchsrecht) (1. Priorität).

b) Mögliche Problemursache: Fehlende Ressourcen

### Empfehlung

Das Prozessportefeuille der KESB NW ist mit Kernprozessen zu den als prioritär bezeichneten Verfahren zu ergänzen.

## 6.2.3 Kernprozesse – fehlendes Mess- und Kontrollsystem

a) Kurzbeschreibung Problem: Ein aussagekräftiges Mess- und Kontrollsystem der Geschäftslast der KESB NW mit Blick auf ihre Kernprozesse besteht nicht. Die vom Untersuchungsbeauftragten mittels schriftlichem Fragebogen eingeforderten Daten zu den Verfahren konnten nicht geliefert werden (eröffnete, abgeschlossene und pendente Verfahren sowie die dazugehörigen Verfahrensdauern).

Der KESB NW steht dieses wichtige Instrument der Qualitätssicherung aktuell nicht zur Verfügung, was auch mit dem Einsatz und der Qualität der zur Verfügung gestellten Software zusammenhängen dürfte (vgl. Ausführungen dazu in Kapitel 10.4)

b) Mögliche Problemursache: Inadäquate Softwareevaluation während der Projektphase, fehlende Ressourcen beim Aufbau, zusätzliche Schwierigkeiten bzw. Aufwand infolge koordinierter Beschaffung und Neuevaluation (Kt. Nidwalden und Kt. Obwalden)

<sup>26</sup> Verordnung über die Vermögensverwaltung im Rahmen einer Beistandschaft oder Vormundschaft (VBVV) vom 4. Juli 2012

**Empfehlung**

Die KESB NW sollte für ihre Kernprozesse in die Software KliBNet ein taugliches Mess- und Kontrollsystem zwecks Qualitätssicherung implementieren.

Es ist sicherzustellen, dass die Anzahl der eröffneten, pendenten und abgeschlossenen Kindes- und Erwachsenenschutzverfahren (pro verfahrensleitendes Mitglied) jederzeit abrufbar ist ebenso wie die jeweilige Verfahrensdauer.

**6.2.4 Kernprozesse – Zeitpunkt Beizug Rechtsdienst**

a) Kurzbeschreibung Problem: Jedes der drei Mitglieder des Spruchkörpers erhält mit der Zuteilung eines KESR-Verfahrens eine Mitarbeitende des Rechtsdienstes direkt und für das ganze Verfahren zugeteilt.

Aufgefallen ist dem Untersuchungsbeauftragten in den Interviews, dass der Zeitpunkt des Beizugs des Rechtsdienstes im Verlaufe eines Verfahrens sehr unterschiedlich ausfällt; dies führt für die Mitarbeitenden und die Verfahrenseffizienz zu gewissen Schwierigkeiten (zu später Beizug).

Auch die umgekehrte Tendenz, die Mitarbeitenden des Rechtsdienstes schon sehr früh ins Verfahren einzubeziehen und so de facto verfahrensleitende Aufgaben zu übertragen (Präsidium), gilt es zu korrigieren.

b) Mögliche Problemursache: Fachlicher Hintergrund Mitglieder Spruchkörper, hohe Geschäftslast, fehlende Leitungsressourcen (Präsidium)

**Empfehlung**

Eine gewisse Harmonisierung und Vereinheitlichung ist in den Kernprozessen zu definieren; ausserdem ist festzulegen, zu welchem Zeitpunkt der Rechtsdienst für welche Aufgaben beizuziehen ist.

## 7 Untersuchungsbereich III (Stellenetat)

Neben der eigentlichen Bestandsaufnahme drängt es sich für diesen Untersuchungsbereich auf, dass die Betrachtung unter Berücksichtigung der Ausgangslage und der Planungswerte erfolgt, die vor dem 1. Januar 2013 erarbeitet und für den Stellenetat der KESB NW definiert wurden.

Einen solchen Rückblick stuft der Untersuchungsbeauftragte für das Verständnis und die Nachvollziehbarkeit der daraufhin folgenden Überlegungen, welche die vierte Fragestellung der Postulanten betreffen, als wichtig ein<sup>27</sup>.

Ohne das Thematisieren der ursprünglichen Parametrisierung durch die interdisziplinäre Arbeitsgruppe lässt sich die heutige Situation, wenn überhaupt, nur schwer verstehen und adäquat einschätzen.

### 7.1 Personalbedarfsplanung – Parametrisierung per 1.1.2013

#### 7.1.1 Parametrisierung interdisziplinäre Arbeitsgruppe

Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe hat mit Blick auf die Zuordnung der Aufgaben und die Parametrisierung der KESB NW (Spruchkörper und unterstützende Dienste) Abklärungen getroffen.

Die daraus abgeleitete Parametrisierung (Mengengerüst) und die folgende Personalbedarfsplanung waren, wie bei allen anderen Projekten in anderen Kantonen, mit grossen Unsicherheiten behaftet.

Nachstehend werden die Grundlagen und deren Herleitung durch die interdisziplinäre Arbeitsgruppe rekapituliert.

##### 7.1.1.1 KESB Nidwalden (exkl. Abklärungsdienst) – Grundlagen

Die Erhebungen der interdisziplinären Arbeitsgruppe bei den Gemeinden zeigten zum Erhebungszeitpunkt November 2009<sup>28</sup> einen (bei den Gemeinden aktuellen) effektiven personellen Aufwand in der Höhe von zwischen 276 und 299 Stellenprozenten (Sachbearbeitung) und 38,5 bis 43,5 Stellenprozenten (Behörde) für die vormundschaftlichen Aufgaben. Aufgrund fehlender Angaben/Rückmeldungen seitens der Gemeinden war die Arbeitsgruppe gezwungen, für diese Berechnungen gewisse Annahmen zu treffen.

Diese Erhebung ergab einen rechnerischen Stellenetat in der Höhe von gesamthaft 314 bis 342 Stellenprozenten.

---

<sup>27</sup> Der Untersuchungsbeauftragte ist sich bewusst, dass dies mit erheblichem Leseaufwand verbunden ist.

<sup>28</sup> Gemäss KOKES-Statistik bestanden Ende 2009 390 vormundschaftliche Massnahmen im Kanton Nidwalden.

In einem zweiten internen Arbeitspapier vom 31. August 2009 wird der Stellenetat der künftigen KESB NW aufgrund gesetzlicher Anforderungen und den damit zusammenhängenden Aufgaben ab dem 1. Januar 2013 eingeschätzt. Diese Einschätzungen und Kommentare erfolgten unter Beizug von Berechnungen aus einer Fachzeitschrift<sup>29</sup> und auf der Basis der Konsultation einer externen Fachperson durch ein Mitglied der interdisziplinären Arbeitsgruppe<sup>30</sup>.

Die getroffenen Abklärungen bilden die Grundlage für die Berechnungen und Überlegungen zur Personalbedarfsplanung der KESB NW per 1. Januar 2013 und so auch für die Vernehmlassung im Sommer 2012 und den daran anschliessenden Bericht an den Landrat vom 30. August 2011 (vgl. auch Kapitel 4.2.1.3.1).

Im internen Arbeitspapier der interdisziplinären Arbeitsgruppe wird der zukünftige Stellenbedarf der KESB NW auf gesamthaft zwischen 630 und 760 Stellenprozent geschätzt<sup>31</sup>; diese Stellenprozent verteilen sich wie folgt: für den Spruchkörper KESB NW sind 180 bis 260 Stellenprozent und für die unterstützenden Dienste KESB NW (exkl. Abklärung) sind 450 bis 500 Stellenprozent vorgesehen.

Zu dieser Einschätzung (630–760 Stellenprozent) hält das interne Arbeitspapier fest, dass *«... Abklärungen weiterhin von den Abteilungen des Sozialamtes übernommen werden. ...»* und kommt dann direkt zu folgendem Schluss für die Anpassung der eingeschätzten 630–760 Stellenprozent: *«Der Stellenbedarf der Fachbehörde und für die unterstützenden Dienste muss somit auf 560 bis 640 Stellen geschätzt werden (obiger Mittelwert mit starker Reduktion von Sozialarbeit/Pädagogik/Medizin).»*

Als Grund für die Reduktion der Parametrisierung im Umfang von 630–760 Stellenprozent auf 560–640 Stellenprozent wird, wie erwähnt, die starke Reduktion im Bereich Sozialarbeit/Pädagogik/Medizin angeführt, ohne dass dies weiter erklärt oder begründet wird.

Zur Frage, wie sich die Aufgabenzuweisung der Abklärung im Kindes- und Erwachsenenschutz auf den Personalbestand des Sozialamtes auswirkt, macht das interne Arbeitspapier keine Angaben; es wird dazu lediglich angeführt, dass das Sozialamt *«... aktuell ein Pensum von 25–30 % für Abklärungen im Kinderschutz ...»* aufwendet.

Mit Blick auf die Abklärungsarbeit im Bereich des Erwachsenenschutzes hält das interne Arbeitspapier Folgendes fest: *«... lässt sich schwer abschätzen, welchen Mehraufwand die neuen Aufgaben des Erwachsenenschutzrechts*

---

<sup>29</sup> Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde als Fachbehörde – Personelle Ressourcen, Ausstattung und Trägerschaftsformen, Urs Vogel, Seite 5ff., ZKE 1/2010

<sup>30</sup> R. Meyer, Leiter Sozialamt Kanton Nidwalden

<sup>31</sup> Mit einem Mittelwert von 695 Stellenprozent

*mit sich bringen wird.»* Wie hoch also der Stellenbedarf beim Sozialamt für die Abklärungsarbeit zugunsten der KESB NW ausfällt, lässt das interne Arbeitspapier offen.

#### 7.1.1.2 Vernehmlassungsbericht 2011

Mit Schreiben vom 15. März 2011 hat die Staatskanzlei den sehr umfassenden und alle Bereiche erläuternden Bericht<sup>32</sup> der interdisziplinären Arbeitsgruppe (betreffend die Teilrevision des Einführungsgesetzes betreffend Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) den Parteien und Gemeinden zur Vernehmlassung unterbreitet.

Für die vorliegende Fragestellung sind die zusammenfassenden Aussagen zur Zuordnung des Abklärungsdienstes wichtig:

*«... Die Behörden werden künftig massgeschneiderte Massnahmen anordnen müssen, was höhere Anforderungen an sie stellt, insbesondere bezüglich der Abklärung der Sachverhalte sowie der Anordnung und Änderung der Massnahmen.» (Ziffer 3.1. Bericht zur Vernehmlassung vom 15. März 2011)*

*«Konkret fallen beim Abklärungsdienst Aufgaben an wie das Erstellen von Sozialberichten in Ergänzung zu den Abklärungen der KESB, Hausbesuche, Abklärungen bei lokalen Informationsstellen (Schule, Spitex, Gemeinde). § 4 Abs. 1 Ziff. 22 der kantonalen Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung 1, SHV 1; NG 761.11) sieht bereits heute vor, dass das kantonale Sozialamt unter anderem zuständig ist für die Abklärung und Antragstellung zuhanden der (kommunalen) Vormundschaftsbehörden für die Anordnung von vormundschaftlichen Massnahmen und von Kindesschutzmassnahmen auf Antrag der Vormundschafts- oder Sozialbehörde der Gemeinde. Diese Aufgabe wird – abgesehen von der Antragstellung – auch inskünftig bestehen bleiben.<sup>33</sup> ... Demzufolge ist im Kanton Nidwalden ein neuer Abklärungsdienst nicht einzurichten.» (Ziffer 3.1.2.3 Bericht zur Vernehmlassung vom 15. März 2011)*

---

<sup>32</sup> Gemäss Aussage der zwei befragten Personen R. Meyer und RA R. Brühwiler hält dieser Vernehmlassungsbericht im Sinne alle Erkenntnisse der interdisziplinären Arbeitsgruppe fest, weshalb auch keine anderen Aktennotizen oder Protokolle vorliegen, ausser den zwei Dokumenten zu den Berechnungen.

<sup>33</sup> Gemäss Kurzrecherche wird diese Aufgabe in der aktuellen Fassung der Sozialhilfeverordnung (SHV 761.11, Stand 1. Januar 2015) in § 4 Ziffer 11 geregelt, wonach dem kantonalen Sozialamt unter anderem folgende Aufgabe zugewiesen wird: *«Ziff. 11. die Abklärungen im Zusammenhang mit der Anordnung von Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen im Auftrag der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder der Justizbehörden.»*

und zur Personalbedarfsplanung:

*«Im Kanton Nidwalden waren per 31. Dezember 2008 insgesamt 390 Mandate (265 für Erwachsene und 125 für Kinder) ausgewiesen. Im Jahre 2008 mussten 94 neue Massnahmen (42 für Erwachsene und 52 für Kinder) angeordnet werden. Aufgrund dieser Kennzahlen wird von einem Personalbedarf von insgesamt rund 600 Stellenprozent ausgegangen (rund 200 % für den Spruchkörper, rund 200–250 % für das Fachsekretariat und rund 150–200 % für das Sekretariat.» (Ziffer 6 Bericht zur Vernehmlassung vom 15. März 2011).*

Mit der eindeutigen Zuweisung der Abklärungsaufgaben an das Sozialamt, der Abstützung der Personalbedarfsplanung auf die Anzahl der KESR-Massnahmen (390 KESR-Massnahmen per Ende 2008) und der Fixierung der dafür erforderlichen Ressourcen (exkl. Abklärungsdienst) von «... rund 600 Stellenprozenten ...» mit entsprechender Aufteilung zwischen Spruchkörper und unterstützenden Diensten hat die interdisziplinäre Arbeitsgruppe den Mittelwert ihrer im internen Arbeitspapier enthaltenen Einschätzungen gewählt (Parametrisierung 600 Stellenprozente).

In Kapitel 7.1. des Berichts zur Vernehmlassung vom 15. März 2011 (Auswirkungen der Vorlage auf den Kanton) wird zu den Personalkosten für die 600 Stellenprozente der erforderliche Lohnbudgetbetrag von Fr. 700'000.00 erwähnt; über den Stellenetat des Abklärungsdienstes, der beim Sozialdienst angegliedert bleibt, sowie dessen Personalkosten macht der Bericht keine Aussagen.

#### 7.1.1.3 Vernehmlassungsergebnis – Personalbedarfsplanung und Parametrisierung KESB NW

In dem auf der Basis der eingegangenen Vernehmlassungen erstellten Bericht vom 30. August 2011, der zuhanden des Landrates ging, wird festgehalten (Seite 6):

*«Die Gemeinden erachten die Berechnung der 600 Stellenprozente für die KESB – zumindest für die Startphase und den Abklärungsdienst – als zu tief angesetzt. (Gründe für diese Einschätzung seien die zunehmende Professionalisierung, steigende Fallzahlen, neue Aufgaben und die 24-h-Erreichbarkeit).»*

Weitere Aussagen zur Personalbedarfsplanung werden nicht gemacht. Der im Nachgang zuhanden des Landrates erstellte Bericht vom 30. August 2011 hat an den obig zitierten Werten nichts geändert, dies obwohl gemäss Vernehmlassung Zweifel an der Personalbedarfsplanung geäussert wurden: Demnach wurde der verwendete Wert von 600 Stellenprozenten für die KESB NW als zu tief angesetzt erachtet. Ebenso moniert wurden die Einschätzungen für den Abklärungsdienst beim Sozialamt, für den indes gar keine konkrete Personalbedarfsplanung und Personalbudgetwerte enthalten waren.

## 7.1.2 Personalbedarfsplanung – Korrekturbedarf Parametrisierung

Wie bekannt und an dieser Stelle vorausgesetzt wird, hat der Landrat die Teilrevision EG ZGB sowie die dazugehörige Personalbedarfsplanung KESB NW<sup>34</sup> in der ihm vorgelegten Form genehmigt.

### 7.1.2.1 Abklärungsdienst KESB NW – falsche Stellenzuordnung

Der Abklärungsdienst der KESB NW hätte gemäss den verbindlichen Grundlagen der interdisziplinären Arbeitsgruppe, wie oben ausgeführt, beim kantonalen Sozialamt angesiedelt und per 1. Januar 2013 aufgebaut werden müssen<sup>35</sup>.

Der für den Abklärungsdienst beim Sozialamt erforderliche Stellenetat, der zu den 600 Stellenprozenten bei KESB NW hinzukommt, und die dazugehörigen Kosten wurden im Bericht an den Landrat nicht ausgewiesen; dieser Umstand wurde im Rahmen der Vernehmlassung moniert<sup>36</sup> und im Vernehmlassungsbericht denn auch erwähnt.

Gemäss den dem Untersuchungsbeauftragten zur Verfügung stehenden Informationen wurde in der Folge beim Sozialamt keine entsprechende Stelle (wohl mindestens 120–130 Stellenprocente<sup>37</sup>) aufgebaut und budgetmässig alimentiert.

Somit konnte die KESB NW ab dem 1. Januar 2013 nicht auf einen professionellen Abklärungsdienst beim Sozialamt zurückgreifen. Wäre dies wie geplant umgesetzt worden, hätte die KESB NW gesamthaft mit einem Personalplanungswert von rechnerisch 720–730 Stellenprozenten starten können, die sich wie folgt zusammensetzen: 1. 600 Stellenprocente KESB NW (interne Stellenressourcen) und 2. 120–130 Stellenprocente beim Abklärungsdienst des Sozialamtes (Zugriff auf externe Stellenressourcen).

Verschärft hat sich diese für die KESB NW per 1. Januar 2013 wenig vorteilhafte «Startsituation» durch eine weitere Unregelmässigkeit im Rahmen der Umsetzungsarbeiten 2012:

---

<sup>34</sup> Und sich somit auch nicht über die weiterhin fehlende Personalbedarfsplanung für den Abklärungsdienst beim Sozialamt geäussert.

<sup>35</sup> Vgl. Bericht an den Landrat zu Änderung des EG ZGB vom 30. August 2011, Seite 11.

<sup>36</sup> So unter anderem in der Vernehmlassung der Grünen vom 10. Juni 2011, wo sich diese zum Abklärungsdienst der KESB NW wie folgt äussert (Seite 2f.): «*Der Bericht des Regierungsrates geht davon aus, dass diese Abklärungen, wie heute praktiziert, auch in Zukunft dem Sozialamt in Auftrag gegeben werden. ... Uns fehlen zudem Aussagen zu den Auswirkungen der Abklärungsaufgaben auf den Stellenetat beim Sozialamt.*»

<sup>37</sup> Folgt man den in diesem internen Arbeitspapier gemachten Überlegungen, so ging die Arbeitsgruppe in der Folge davon aus, dass die beim Sozialamt bestehenden 25 bis 30 Stellenprocente um mindestens 95 Stellenprocente aufzustocken sind. Das hatte zur Folge, dass eine planerische Grösse von 120–130 Stellenprocente beim Sozialamt für die Abklärungsaufgaben zu berücksichtigen gewesen wären.

Die beim Sozialamt «ausgebliebene» Stellenbildung für die Abklärungsarbeiten wurde nämlich zu Lasten der 600 Stellenprozente der KESB NW «kompensiert». Die Abklärungsaufgaben, eine zentrale und wichtige Aufgabe, wurde entgegen der verbindlichen Planung den unterstützenden Diensten der KESB NW als Aufgabe überbürdet. Die Stellenbeschreibungen des Fachbereichs Sozialarbeit wurden entsprechend ausgestaltet, dass diese nun die Abklärungsaufgaben ausschliesslich zu erledigen habe (aktuell: J. Troxler, vgl. Kapitel 4.2.3).<sup>38</sup> Diese für andere Tätigkeiten vorgesehene Stellenressource wurde im Rahmen der Anstellung (Personalgewinnung) de facto zum (beim Sozialamt) vorgesehenen Abklärungsdienst umfunktioniert.

Damit wurden die 600 Stellenprozente, die für alle anderen Aufgaben der KESB NW vorgesehenen waren (Spruchkörper, Recht, Revisorat, Sachbearbeitung/Kanzlei, Sozialarbeit), um 80 Stellenprozente beschnitten; gemäss den Berechnungen der interdisziplinären Arbeitsgruppe fehlten der KESB NW mit Blick auf die Abklärung de facto planerisch noch immer 40–50 Stellenprozente (120–130 Stellenprozente minus die 80 Stellenprozente für die KESB-intern geschaffene Stelle der Abklärung).

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die KESB NW ihre Arbeit «rechnerisch» mit 520 anstelle von 720–730 Stellenprozenten aufgenommen hat.

Mit diesem (aus heutiger Sicht) folgenschweren Fehler der Personalbedarfsplanung wurde die KESB NW in doppelter Hinsicht «benachteiligt»: Zum einen standen ihr dadurch die Ressourcen für die anderen Aufgaben nicht in gleicher Masse zur Verfügung. Zum anderen musste sie die Aufgaben der Abklärung, die gemäss Planung und verbindlichen Grundlagen durch einen auf 1. Januar 2013 zu errichtenden Abklärungsdienst beim Sozialamt zu erledigen gewesen wären<sup>39</sup>, selber bewältigen.

#### Empfehlung

Soll dieses planerische Versäumnis korrigiert werden, müsste die Parametrisierung der KESB NW (600 Stellenprozente) um diese Stellenprozente erhöht werden.

Vorliegend wird diese Korrektur nicht mit 120 bis 130 Stellenprozenten, wie es sich aus den Überlegungen des internen Arbeitspapiers der interdisziplinären

<sup>38</sup> Die dem Untersuchungsbeauftragten vorliegende Stellenbeschreibung der aktuellen Stelleninhaberin ist gemäss schriftlicher Bestätigung der Präsidentin der KESB NW identisch mit denjenigen der zwei vorherigen Stelleninhaberinnen (S. Mercurio und B. Knüsel).

<sup>39</sup> Gemäss Angaben der KESB NW wurden durch die Jugend- und Familienberatungsstelle (JFS) des Sozialamtes im Bereich Kinderschutz in den Jahren 2013–2016 einzig pro Jahr je 3 Kinderschutzabklärungen im Auftrag der KESB NW (KESR-Verfahren) übernommen und durchgeführt. KS-Abklärungen werden durch die JFS nur bei genügenden Kapazitäten übernommen.

nären Arbeitsgruppe ergibt, sondern moderat und zurückhaltend mit «nur» 80 Stellenprozenten veranschlagt und berücksichtigt.

Wird diese erste Korrektur als Grundlage für die Neuberechnung des Personalbedarfs vorgenommen, hätte ab dem 1. Januar 2013 folgende korrigierte Parametrisierung gelten müssen: 390 KESR-Massnahmen entsprechen 680 Stellenprozenten.<sup>40</sup>

#### 7.1.2.2 Leitung KESB NW – Ungenügende Führungsressourcen

Die Führungsressourcen sind aus Sicht des Untersuchungsbeauftragten für die KESB NW tief angesetzt (30 % Anteil bei einer 100%-Vollzeitanstellung<sup>41</sup>). Die bei der Stellenbildung zu wenig berücksichtigten Führungsaufgaben, allen voran für die Aufbauarbeiten, wurden schweizweit bei den Stellenberechnungen nicht in ausreichendem Masse berücksichtigt<sup>42</sup>, wie dem Untersuchungsbeauftragten aus verschiedenen Mandaten bekannt ist.

Der für die Führung der KESB NW zusätzlich erforderliche (und seit 2013 fehlende) Anteil für die Leitung und Führung veranschlagt der Untersuchungsbeauftragte auf zusätzliche 20–40 Stellenprocente (bei einer Vollzeit-anstellung).

#### Empfehlung

Die ungenügenden Führungsressourcen sind mit einer Erhöhung um 20–40 Stellenprozenten zu korrigieren.

Wird diese zweite Korrektur als Grundlage für die Neuberechnung des Personalbedarfs vorgenommen, hätte ab dem 1. Januar 2013 folgende modifizierte Parametrisierung gelten müssen: 390 KESR-Massnahmen entsprechen 700–720 Stellenprozenten.

<sup>40</sup> Oder würde die viel höhere Annahme der interdisziplinären Arbeitsgruppe als Grundlage beigezogen, dann müsste gelten: 390 Massnahmen entsprechen 720–730 Stellenprozenten, das wird hier aber zugunsten einer moderaten Korrektur verworfen.

<sup>41</sup> Das aktuelle Präsidium übt die Tätigkeit mit 70 Stellenprozenten aus.

<sup>42</sup> Die Befragungen der direktinvolvierten Personen, allen voran des Präsidiums, bestätigen diese Einschätzung, wenngleich diese Einschätzung insofern zu relativieren ist, als dass das Präsidium lediglich in einer 70%-Teilzeitanstellung arbeitet und dies die subjektive Einschätzung substantiell beeinflussen dürfte.

## 7.2 Personalbedarfsplanung per 1.1.2013 – Neubeurteilung

### 7.2.1 Anpassungsbedarf Grundlagen – Modifizierte Parametrisierung

Der Kanton Nidwalden hat, wie mehrfach erwähnt, mit der Parametrisierung 600 Stellenprozente eine aus damaliger Sicht zweckmässige, taugliche und klare Grundlage geschaffen; auch und vor allem um zukünftigen «Schwankungen» der grundlegenden Kennziffer des Mengengerüsts (KESR-Massnahmen) auf Seiten des Personalbedarfs Rechnung tragen zu können.

Werden die zwei aus Sicht des Untersuchungsbeauftragten dringend erforderlichen Korrekturen zu einer neuen, modifizierten Parametrisierung zusammengefasst (vgl. Kapitel 7.1.2.1 und Kapitel 7.1.2.2), so lautet die neue rechnerische, für die KESB NW zweckmässige Grundlage neu (anstelle von 600 Stellenprozenten): 390 KESR-Massnahmen entsprechen 700 bis 720 Stellenprozenten («**modifizierte Parametrisierung**»).

In einem ersten Schritt (vgl. Kapitel 7.2.2) werden die KESR-Massnahmen per Ende Kalenderjahr ausgewiesen, sodass die für die Berechnungen wichtige Kennzahl des Mengengerüsts bekannt ist.

In den nachstehenden Ausführungen wird nun geprüft, ob und wie sich die jeweils per Ende Jahr statistisch ausgewiesenen KESR-Massnahmen anhand dieser modifizierten Parametrisierung rechnerisch auf die Personalbedarfsplanung auswirken – und zwar anhand:

- der ursprünglichen Parametrisierung (600 Stellenprozente, vgl. Kapitel 7.2.3), und
- der modifizierten Parametrisierung – 700 bis 720 Stellenprozente (vgl. Kapitel 7.2.4).

Auf diese Art und Weise wird erkennbar, wie sich der Personalbedarf gemäss der effektiven Anzahl KESR-Massnahmen im Kanton Nidwalden für die KESB NW (rechnerisch) entwickelt und mit Blick auf einen adäquaten Stellenetat hätte auswirken müssen. Für diese Zwecke wird auf die Angaben der Anzahl der KESR-Massnahmen per Ende eines Kalenderjahres abgestellt und so der «neue» (also für das kommende Kalenderjahr) erforderliche Stellenbedarf der KESB NW ausgewiesen.

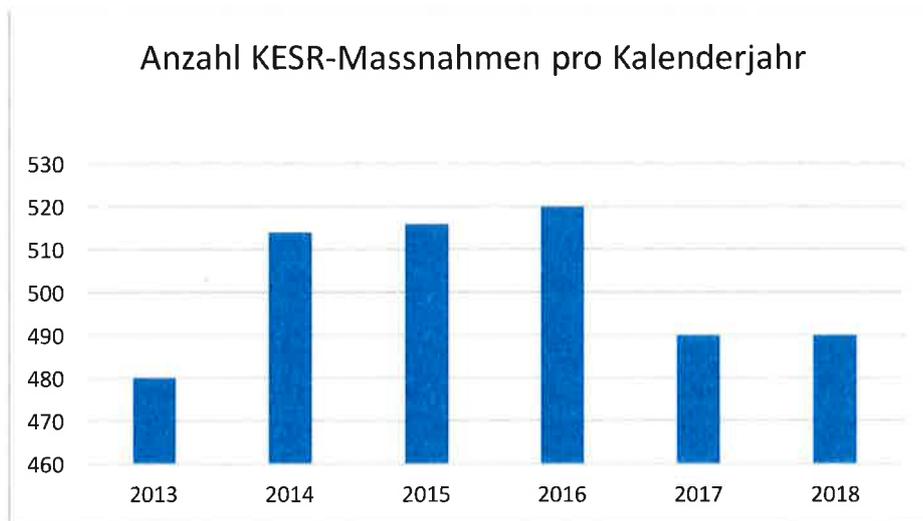
### 7.2.2 KESR-Massnahmen – Zahlenwerte für 2013–2016

Die Anzahl der KESR-Massnahmen zeigen sich für den Zeitraum 2013–2016 wie folgt (KESR-Massnahmen per Ende Vorjahr<sup>43</sup>):

---

<sup>43</sup> Gemäss Angaben KESB NW vom 9. März 2017

Es sind dies für 2013: 480 KESR-Massnahmen; für 2014: 514 KESR-Massnahmen; für 2015: 516 KESR-Massnahmen; für 2016: 520 KESR-Massnahmen; für 2017 und für 2018<sup>44</sup>: 490 KESR-Massnahmen. Diese für die Berechnungen massgeblichen Grundwerte präsentieren sich in grafischer Darstellung wie folgt:



Entwicklung der KESR-Massnahmen Kanton Nidwalden

Diese Kennzahlen bilden die Grundlage für die nun folgenden Simulationen und Berechnungen.

### 7.2.3 Parametrisierung 600 Stellenprozente – Auswirkungen auf den Personalbedarf 2013–2018

Werden die effektiven KESR-Massnahmen in Relation zur Parametrisierung 600 Stellenprozente (Basis: 100 KESR-Massnahmen = 154 Stellenprozente) gesetzt, also noch ohne Berücksichtigung der erforderlichen Korrekturen (= modifizierte Parametrisierung – 700 bis 720 Stellenprozente, siehe dazu weiter unten) präsentiert sich die Entwicklung des Stellenetats der KESB NW wie folgt:

<sup>44</sup> Da die Anzahl der KESR-Massnahmen per Ende 2017 – als Grundlage der Berechnungen des Stellenbedarfs per 1. Januar 2018 – noch nicht vorliegen (können), wird die Annahme getroffen, dass die Anzahl der KESR-Massnahmen per Ende 2016 (490 KESR-Massnahmen) identisch ist mit der Anzahl der KESR-Massnahmen per Ende 2017. Diese Annahme rechtfertigt sich auch angesichts der Tatsache, dass der Meridianwert für die Jahre 2013–2017 bei 504 KESR-Massnahmen, also leicht höher als der Annahmewert von 490 KESR-Massnahmen, liegt.

<b>Jahr</b>	<b>KESR-Massnahmen</b>	<b>Erforderliche Stellen</b>	<b>Unbefristeter Stellenetat</b>	<b>Manko Stellenetat</b>
<b>2013</b>	480	738 %	600 %	138 %
<b>2014</b>	514	791 %	610 %	181 %
<b>2015</b>	516	794 %	610 %	184 %
<b>2016</b>	520	800 %	610 %	190 %
<b>2017</b>	490	754 %	610 %	144 %
<b>2018</b>	490	754 %	610 %	144 %

Aufgrund dieser Berechnungen müsste der unbefristete Stellenetat der KESB NW per 1. Januar 2018 um 144 Stellenprozente auf neu 754 Stellenprozente angepasst werden.

(Hinweis: Bei diesen Überlegungen wird der zwischen 2013 und 2017 produzierten «Personal-Ressourcen-Stau» nicht weiter berücksichtigt, da dieser für die Fragestellung der Postulanten, die sich auf den Zeitpunkt nach Ablauf der befristeten Stellenerweiterungen richtet (1. Januar 2018), nicht entscheidend ist. Die so «verlorenen» Mann- bzw. Frau-Jahre bei einer retrospektiven Betrachtungsweise sind erheblich, auch wenn die bislang durch den Landrat gesamthaft bewilligten befristeten Stellenressourcen in den Jahren 2014–2017 (150 Stellenprozente) berücksichtigt würden.

#### **7.2.4 Modifizierte Parametrisierung 700–720 Stellenprozente – Auswirkungen auf den Personalbedarf 2013–2018**

Werden die effektiven KESR-Massnahmen in Relation zur modifizierten Parametrisierung 700–720 Stellenprozente gesetzt (Basis: 100 KESR-Massnahmen = 185 Stellenprozente), präsentiert sich die Entwicklung des Stellenetats der KESB NW wie folgt:

<b>Jahr</b>	<b>KESR-Massnahmen</b>	<b>Erforderliche Stellen</b>	<b>Unbefristeter Stellenetat</b>	<b>Manko Stellenetat</b>
<b>2013</b>	480	862 – 886 %	600 %	262 – 286 %
<b>2014</b>	514	923 – 949 %	610 %	313 – 339 %
<b>2015</b>	516	926 – 953 %	610 %	316 – 343 %
<b>2016</b>	520	933 – 960 %	610 %	323 – 350 %
<b>2017</b>	490	879 – 905 %	610 %	269 – 295 %
<b>2018</b>	490	879 – 905 %	610 %	269 – 295 %

#### **Empfehlung**

Aufgrund dieser Berechnungen müsste sich der unbefristete Stellenetat der KESB NW per 1. Januar 2018 um einen Wert im Bereich von zwischen 269 % und 295 % unbefristeter Stellenprozente erhöhen.

Der Stellenetat der KESB NW wäre folglich per 1. Januar 2018 neu auf einen Wert im Bereich zwischen 879 % bis 905 % unbefristeter Stellenprozente festzulegen, dies in Abhängigkeit der für das Präsidium zusätzlich gewährten Stellenressourcen (20–40 Stellenprozente<sup>45</sup>).

### 7.3 Stellenetaterhöhung – Zuteilung Fachgebiete/Funktionen

Aufgrund der Erkenntnisse der Untersuchung zur Ablauf- und Aufbauorganisation der KESB NW – und deren Korrekturbedarf – empfiehlt der Untersuchungsbeauftragte minimale Zuteilungswerte aus dem Pool der zusätzlichen Stellenressourcen (269–295 %), und zwar wie folgt an die folgenden Funktionsträger/-innen bzw. Aufgabengebiete:

<b>Funktion/Aufgabe KESB</b>	<b>Zusätzliche Ressourcen</b>
Spruchkörper – Präsidium (Leitung)	min. 10 Stellenprozente
Ersatzmitglied Spruchkörper	min. 40 Stellenprozente
Revisorat	min. 50 Stellenprozente
Sozialabklärung	min. 50 Stellenprozente
Recht	min. 80 Stellenprozente
Sekretariat/Kanzlei	min. 20 Stellenprozente

Wenn diese minimalen Zuteilungswerte verteilt sind, verbleiben aus dem Pool noch Stellenprozente im Umfang von 19–45 % (restlicher Stellenetat). Die Zuteilung dieses restlichen Stellenetats muss nach Ansicht des Untersuchungsbeauftragten Aufgabe des Managements sein, welches die betrieblichen Notwendigkeiten am besten einschätzen kann.

Das Management hat eine sinnvolle zeitliche Staffelung der Stellenaufstockungen und die «Sicherheit» der befristeten Stellen zu berücksichtigen ebenso wie die allfällige zeitlich befristete Verlängerung (und allfällige Erhöhung des Pensums). Unter anderem ist die Anstellung des Ersatzmitglieds des Spruchkörpers W. Marti, der altershalber in Kürze ausscheidet, im Auge zu behalten. Zudem sollten geringfügige Unterschreitungen der obigen Minima aufgrund der aktuellen Personal- und Bewerbungssituation möglich bleiben.

<sup>45</sup> Vgl. dazu Kapitel 7.1.2.2

## 8 Parametrisierung Stellenetat – Nichtanwendung

### 8.1 Parametrisierung Personalbedarf

#### 8.1.1 Einleitung

Wie oben gezeigt, scheinen die rechnerischen und planerischen Grundlagen der interdisziplinären Arbeitsgruppe, aus welchen Gründen auch immer, nicht zur Anwendung gelangt sein.

Diese Nichtanwendung hat aus Sicht des Untersuchungsbeauftragten seit 2013 und bis heute – wie die Berechnungen zeigen – folgenschwere Konsequenzen auf die Personalbedarfsplanung.

Der Untersuchungsbeauftragte geht – aufgrund der ihm zur Verfügung gestellten Informationen/Dokumente – in den nachstehenden Ausführungen der Frage nach, bei welchen (politischen) Geschäften die verbindlichen Grundlagen der interdisziplinären Arbeitsgruppe im Bereich Parametrisierung des Personalbedarfs durch die Projektleitung und später durch die KESB NW nicht beachtet bzw. angewendet wurden. Auf die falsche Stellenbildung wird in den nachfolgenden Ausführungen nicht mehr weiter eingegangen.

#### 8.1.2 Gefahr Rückschaufehler – Hinweis

*«Dass es leicht ist, nachträglich alles besser zu wissen, ist allgemein bekannt. Ebenso weiss man, dass künftige Entwicklungen schwer vorherzusagen sind.»<sup>46</sup>*

Mit Blick auf die vorliegenden Ausführungen<sup>47</sup> bleibt anzumerken, dass sich die verantwortlichen Personen im Moment ihres Entscheidens auf den ihnen zu diesem Zeitpunkt bekannten Wissensstand abstützten, so allen voran die beiden Präsidien der KESB NW, aber auch alle anderen Entscheidungsträger, insbesondere auch die zuständige Aufsichtsbehörde.

Der Untersuchungsbeauftragte – als aussenstehende Person – hat im Unterschied dazu eine andere Perspektive und einen anderen Wissensstand, indem er die dokumentierten Vorgänge aus Distanz beurteilen kann. Die Personen, deren Handeln beurteilt wird, hatten im Zeitpunkt ihres Entscheidens (z.B. Antragstellung Stellenetaterhöhung durch KESB-Präsidium) diese Rückschau und möglicherweise die dem Untersuchungsbeauftragten vorliegenden Informationen nicht oder nicht im gleichen Umfang zur Verfügung.

---

<sup>46</sup> V. Roberto/K. Grechenig, Rückschaufehler («Hindsight Bias») bei Sorgfaltspflichtverletzungen, Zeitschrift für schweizerisches Recht, Heft 1 2011, Seite 5.

<sup>47</sup> Die, wie der ganze Untersuchungsbericht, einen kritisch-konstruktiven Beitrag für die zukünftige Arbeit der KESB NW und deren Schnittstellenpartner liefern will.

Es geht nachstehend also um eine «nachträgliche Beurteilungen eines früheren Wissensstandes»<sup>48</sup>. Hier nun besteht für den Untersuchungsbeauftragten die permanente Gefahr eines Rückschaufehlers (Hindsight Bias), einer Verzerrung in der Wahrnehmung, indem er nachträgliche Tatsachen mit einbezieht. Der Untersuchungsbericht bemüht sich, diesem Rückschaufehler nicht zu unterliegen, wenn er nachstehende Überlegungen und Einschätzungen ausführt, und zeigt auf, wo er meint, dass den Entscheidungsträgern nicht alle Informationen vorgelegen haben.

## 8.2 Parametrisierung – Nichtanwendungsfälle

### 8.2.1 Nichtanwendung – Allgemein

Seitens der verantwortlichen Stellen und Personen wurde die aktuelle Geschäftslast (KESR-Massnahmen) nicht periodisch mit der allseits bekannten und in den Protokollen greifbaren Parametrisierung 600 Stellenprozent abgeglichen.

Eine Anwendung dieser rechnerisch eindeutigen und politisch abgestützten Grundlage für die Bemessung des Stellenetats hätte aufgrund der eingetretenen Situation per 1. Januar 2013 (90 KESR-Massnahmen mehr als angenommen, also total 480 KESR-Massnahmen) konzeptionell quasi «automatisch» zu einer substantiellen Erhöhung des Stellenetats um 144 Stellenprozent<sup>49</sup> führen müssen<sup>50</sup>; dies, ohne die vom Untersuchungsbeauftragten dringlichen Korrekturen zu berücksichtigen (modifizierte Parametrisierung).

Wie unten zu zeigen sein wird, wurde diese «Chance» Anfang 2013 ungenutzt gelassen (vgl. Kapitel 8.2.2) und auch später bei den weiteren Anträgen in der Argumentation nicht eingebracht. (vgl. Kapitel 8.2.3) Der Landrat hätte – so die Einschätzung des Untersuchungsbeauftragten – einer auf der von ihm selbst genehmigten Parametrisierung (390 KESR-Massnahmen = 600 Stellenprozent) aufbauenden Argumentation wohl auch im Sinne von unbefristeten Stellen gut Folge leisten und die erforderlichen Entscheidungen treffen können.

Dies hätte der KESB NW – angesichts der relativ stabilen Anzahl KESR-Massnahmen (Meridianwert zwischen 2013–2016 entspricht dem Wert von 504 KESR-Massnahmen) – «vom Start weg» bis heute bereits zu adäquateren personellen Ressourcen verholfen, auch wenn dabei die auszuführenden Korrekturen noch nicht berücksichtigt sind.

---

<sup>48</sup> V. Roberto/K. Grechenig, Seite 20.

<sup>49</sup> Vgl. dazu: Berechnungen in Kapitel 7.2.3

<sup>50</sup> Dies wäre mehr als gerechtfertigt gewesen, weil es sich erfahrungsgemäss bei KESR-Massnahmen bzw. deren numerischen Grösse nicht um eine volatile «Geschäftslast» handelt, die eine längerdauernde Beobachtung und entsprechende Datenreihen erforderlich machen würden.

### Einschätzung

Die für die Planung und Umsetzung verantwortliche Projektleitung war im Besitz dieser für die Anpassung der Personalressourcen wichtigen Grundlageninformationen.

Die Anwendung dieser Grundlagen und der Transfer an die verantwortlichen Entscheidungsträger scheint nicht oder in ungenügender Masse stattgefunden zu haben.

Ob und in welchem Umfang das erste Präsidium KESB NW (bis 2013), das in der Aufbauphase weiterhin durch die Projektleitung unterstützt wurde, über diese für die Wahrnehmung ihrer Leitungsfunktion wichtigen (Ausgangs-)Parametrisierung informiert war, entzieht sich der Kenntnis des Untersuchungsbeauftragten; Dokumente seitens des Projektes, die diesen Informationstransfer belegen (formelle Projektübergabe), liegen ihm nicht vor.

Vieles deutet zudem daraufhin, dass das zweite Präsidium der KESB NW über diese Ausgangsparametrisierung nicht informiert war. Aufgrund des abrupten Weggangs der ersten Präsidentin im Jahr 2012 scheint keine umfassende «Stabübergabe» (Aufsichtsbehörde/Projektleitung) durch die zuständigen Stellen stattgefunden zu haben, die einen Wissenstransfer der allfällig vorhandenen Grundlageninformationen an das neue Präsidium sicherstellte.<sup>51</sup>

Das aktuelle Präsidium der KESB NW war gemäss eigenen Ausführungen bis vor Kurzem nicht im Besitz dieser Informationen und der dazugehörigen Dokumente. Bis heute ist das Präsidium nicht im Besitz der aus Sicht des Untersuchungsgegenstandes und der Personalbedarfsplanung wichtigen internen Arbeitsdokumente der interdisziplinären Arbeitsgruppe und des Umsetzungsprojektes.

### 8.2.2 Nichtanwendung Parametrisierung bei RRB Nr. 332 vom 14. Mai 2013

Nachdem die Geschäftslast im Zeitpunkt der formellen Arbeitsaufnahme der KESB NW am 1. Januar 2013 deutlich höher ausfiel (480 KESR-

<sup>51</sup> So war das aktuelle Präsidium der KESB NW auch nicht im Besitz einer unterzeichneten Geschäftsordnung. Der Leiter des Sozialamtes konnte diese dem Untersuchungsbeauftragten und der aktuellen Präsidentin der KESB NW zur Verfügung stellen (Schreiben vom 15. März 2017. Mit E-Mail vom 16. März 2017 liess die aktuelle Präsidentin der KESB NW dem Untersuchungsbeauftragten folgende Information zukommen: «*Leider gibt es keine Akten von Franziska Brodmann. Vor dem überstürzten Abgang hat Franziska das Büro geräumt und praktisch alle Akten und weiteren Unterlagen entsorgt. Wir haben ein fast leeres Büro vorgefunden und sind Ende Mai 2014 nochmals neu gestartet.*»

Massnahmen) als dies aufgrund der Annahmen der interdisziplinären Arbeitsgruppe (390 KESR-Massnahmen) zu erwarten war, wäre eine zeitnahe Reaktion für eine Anpassung der Personalressourcen dringend und zweckmässig gewesen.

Mit RRB Nr. 332 vom 14. Mai 2013 wurden gemäss Verständnis des Untersuchungsbeauftragten «nur» zwei Versäumnisse – keine Stellenetatanpassung – aus der Zeit des Umsetzungsprojektes, also vor dem 1. Januar 2013, korrigiert, diese sind:

- eine um 25 % erheblich zu tiefe Budgetierung aus dem Jahr 2011 (Fr. 513'400.00<sup>52</sup> anstelle von Fr. 700'000.00<sup>53</sup>; vgl. dazu: RRB Nr. 516 vom 5. Juli 2011, Seite 10).

(Hinweis: diese Budgetierung wurde zeitlich vor den landrätlichen Beratungen am 23. November und 14. Dezember 2011 festgelegt und stimmt nicht mit den Angaben im Bericht und Entwurf der Teilrevision EG ZGB vom 30. August 2011 überein, der den Betrag von Fr. 700'000.00 festhält.)

- der Ausgleich der (aufgrund der tatsächlich erfolgten Anstellungen für KESB NW im Jahr 2012) deutlich höher ausgefallenen, effektiven Lohnkosten im Umfang von Fr. 187'700.00<sup>54</sup>.

(Hinweis: dies entspricht gemäss Verständnis des Untersuchungsbeauftragten der Differenz zu der landrätlich genehmigten Lohnsumme von Fr. 700'000.00, wie der Bericht und Entwurf der Teilrevision EG ZGB vom 30. August 2011 als Entscheidungsgrundlage erwähnt. Die Korrektur im RRB erfolgte «ex tunc» (rückwirkend).

## Fazit

**Die aus Sicht eines adäquaten Stellenetats der KESB NW erforderliche und dringliche Anpassung des Personaletats aufgrund der Parametrisierung 600 Stellenprozente wurde nicht berücksichtigt.**

<sup>52</sup> Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe ging von einer Lohnsumme für die 600 Stellenprozente von Fr. 700'000.00 aus. Wie und weshalb diese substantielle Differenz (mehr als 25 % Abweichung) zwischen der landrätlich genehmigten Lohnsumme und der Budgetierung im gleichen Jahr zustande kam, konnte auch im Rahmen der Interviews nicht geklärt werden. Dass dies geschehen konnte und nicht früher korrigiert wurde, erstaunt indes sehr.

<sup>53</sup> Dem Untersuchungsbeauftragten gelang es nicht, die Budgetzahlenwerte zu verstehen, allem voran mit Blick auf die in offiziellen Dokumenten verwendeten Werte, was hier nicht weiter auszuführen ist. Zudem wird betreffend Lohnwerte nicht klar, ob diese als Netto- oder Bruttowerte zu verstehen sind.

<sup>54</sup> Die effektiven Lohnkosten betragen dann gemäss Angaben im RRB Nr. 516 vom 14. Mai 2013 Fr. 887'000.00

### 8.2.3 Nichtanwendung verbindliche Parametrisierung in: RRB Nr. 608 vom 10. September 2013 und RRB Nr. 490 vom 30. Juni 2015

- RRB Nr. 608 vom 10. September 2013: Der in diesem RRB enthaltene Entscheid basiert auf dem Antrag der KESB NW auf eine unbefristete Erhöhung um 100 Stellenprozente und eine bis am 31. Dezember 2015 befristete Erhöhung um 100 Stellenprozente, also gesamthaft 200 Stellenprozente.

Der Regierungsrat hat diesen Antrag auf 150 (bis am 31. Dezember 2015 befristete) Stellenprozente mit entsprechender Lohnsumme angepasst/reduziert.

Der Landrat hat diesen regierungsrätlichen Budgetantrag anlässlich der Sitzung vom 27. November 2013 genehmigt.

- RRB Nr. 490 vom 30. Juni 2015: Der in diesem RRB enthaltene Entscheid basiert auf dem Antrag der KESB NW auf eine unbefristete Stellenerhöhung im Umfang von 260 Stellenprozenten (60 % Spruchkörper, 140 % Rechtsdienst und 60 % Revisorat).

Der Regierungsrat hat diesen Antrag der KESB NW in der Folge angepasst und reduziert und dem Landrat die Verlängerung des bestehenden und bis Ende 2015 befristeten Leistungsauftrags im Umfang von 150 Stellenprozenten bis Ende 2017 beantragt.

Der Landrat hat diesen Budgetantrag diskutiert und schliesslich anlässlich der Sitzung vom 25. November 2015 genehmigt.<sup>55</sup>

#### Fazit RRB Nr. 608/2013 und RRB Nr. 490/2015

Die KESB NW hat seit dem Herbst 2013 zwei «Anläufe» unternommen, um die aus ihrer Sicht erhebliche personelle Unterbesetzung mittels unbefristeten Stellenressourcen zu korrigieren.

Diese Anträge wurden durch die Regierung angepasst/reduziert. In beiden Regierungsratsbeschlüssen werden die verbindliche Parametrisierung des Personalbedarfs nicht zur Anwendung gebracht<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Sowie die unbefristete Stellenetaterhöhung des Spruchkörpers/Ersatzmitglied um 10 Prozent ab dem 1. Januar 2014.

<sup>56</sup> Die regierungsrätlichen Anträge sind, wie Vertreter des Landrates angemerkt haben, auf eine wenig verständliche Argumentationsgrundlage gestellt («Blackbox»: vgl. Protokoll Sitzung Landrat vom 25. November 2017, insb. Seite 635). Insbesondere das dokumentierte Benchmarking (KESR-Massnahmen/Einwohner im interkantonalen Vergleich) vermöchte nicht zu überzeugen.

## 9 Anpassungsregel Stellenetat – Vorschlag

### 9.1 Veränderte Verhältnisse – Problematik

Der ursprünglich genehmigte Stellenetat per 1. Januar 2013, insbesondere aber auch die vom Untersuchungsbeauftragten vorliegend dargelegte und empfohlene unbefristete Stellenetaterhöhung, birgt in sich die Schwierigkeit, dass sich ein solch festgelegter Personaletat nicht ohne Weiteres an veränderte Verhältnisse (signifikante Schwankungen bei der massgeblichen Messgrösse KESR-Massnahmen) anpasst.

Ab 2018 kann deshalb ein zu kleiner oder zu grosser Stellenetat entstehen und damit auch die Gefahr, dass einmal bewilligte Stellen auf Vorrat hin beibehalten werden (Freeze-Effekt), auch wenn die massgebliche Messgrösse (Anzahl KESR-Massnahmen) sich signifikant verändert.

### 9.2 Lösungsvorschlag – Anpassungsregel

Um dieser Schwierigkeit zu begegnen, erlaubt sich der Untersuchungsbeauftragte – ausserhalb des eigentlichen Untersuchungsgegenstands – zuhanden der Entscheidungsträger anzuregen, dass der (allfällig) neue Stellenetat der KESB NW, deren Wert sich gemäss seiner Empfehlung ab dem 1. Januar 2018 zwischen 879 und 905 Stellenprozenten bewegen soll, mit einer Regel zur fixen Anpassung an veränderte Verhältnisse zu verbinden ist.

Der Untersuchungsbeauftragte könnte sich eine solche Anpassungsregel wie folgt vorstellen:

**Formulierungsvorschlag:**

Verändert sich die Zahl der KESR-Massnahmen ab dem 1. Januar 2018 während einer Dauer von mindestens zwölf aufeinanderfolgenden Kalendermonaten um mehr als zehn Prozent vom Ausgangswert (490 KESR-Massnahmen), so ist

- a) der Stellenetat der KESB NW entsprechend um diese effektive prozentuale Abweichung anzupassen, und
- b) der Landrat durch die Aufsichtsbehörde über den Eintritt der Bedingungen, welche die Anpassung des Stellenetats auslösen, zeitnah zu informieren.

## 10 Weitere Aspekte/Themen

Der Untersuchungsbeauftragte ist im Rahmen seiner Tätigkeiten weiteren Themen begegnet, die nicht direkt zum Untersuchungsgegenstand zählen, er aber angesichts der Bedeutung für ein effektives und effizientes Funktionieren der KESB NW nicht unerwähnt lassen möchte.

Die nachstehende Schilderung und damit verbundene Empfehlungen sollen die zuständigen Personen und Stellen anregen, diese Aspekte und Themen aufzugreifen, soweit notwendig einer vertieften Problemanalyse zuzuführen und ggf. tragfähige Lösungen zu treffen.

### 10.1 Begriffe – Klarheit und einheitliche Verwendung

Dem Untersuchungsbeauftragten ist in den Interviews und Gesprächen aufgefallen, dass mit Blick auf die Tätigkeit der KESB NW (und den damit zusammenhängenden Arbeiten/Prozesse) nicht einheitliche Begriffe verwendet werden (z.B. Managementsystem versus Führungssystem, Gefährdungsmeldungen versus Verfahrenseröffnungen, Personendossier versus Massnahme, Verfahrensabschlüsse versus Entscheide, offene Verfahren versus pendente Verfahren usw.)<sup>57</sup>.

Dies hat sich ihm vor allem in den Gesprächen rund um die Auftragsklärung gezeigt, da immer wieder Verständnisschwierigkeiten zwischen dem Untersuchungsbeauftragten und der Auftraggeberin aufgetreten sind, die indes aufgrund der offenen und hilfsbereiten Zusammenarbeit schnell gelöst werden konnten.

#### Empfehlung

Die KESB NW sollte dafür sorgen, dass definierte und eindeutige Begriffe im Zusammenhang mit Verfahren und Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz verwendet werden.

Dies gilt es vor allem beim Aufbau eines griffigen Mess- und Kontrollsystems und einem daraus abgeleiteten konsistenten Reporting gegenüber der Aufsichtsbehörde, Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit zu berücksichtigen.

<sup>57</sup> Möglicherweise hat/hatte dies auch einen Einfluss auf die uneinheitliche und oft diffus wirkende Argumentation und Begründung der Stellenanträge in den erwähnten RRB, wo die Anzahl der Verfahren, die Anzahl der KESR-Massnahmen, die Anzahl der Gefährdungsmeldungen, das Verhältnis zwischen Stellenetat und Einwohnerzahl und die Anzahl der Personendossiers in kurzer Abfolge als Messgrößen angeführt wurden.

## 10.2 Opferberatung – Aufgabenzuordnung

Die Interviews haben beim Untersuchungsbeauftragten den Eindruck entstehen lassen, dass sich verschiedene Personen und Stellen für die Opferberatung als zuständig erachten.

Es scheinen sich etliche Opfer (auch im Kontext von laufenden Abklärungen von Kindswohlfährdungen) Hilfe suchend an die KESB NW zu wenden.

Diese Beratungstätigkeit ist mit einem nicht unerheblichen Aufwand verbunden, der durch die Mitarbeitenden der KESB NW mit durchschnittlich einem halben Tag pro Woche veranschlagt wird.

### Empfehlung

Die KESB NW ist gemäss den gesetzlichen Grundlagen nicht für die Opferberatung zuständig. Die KESB NW sollte sich bei (Gefährdungs-) Meldungen – allem voran im Zusammenhang mit Meldungen gemäss §15 Abs. 1 und/oder § 13 Persönlichkeitsschutzgesetz (NG 211.2<sup>58</sup>) – ausschliesslich auf die Behandlung derjenigen Fälle beschränken, die eine Abklärung und Beurteilung im Sinne allfälliger Kindswohl- oder Erwachsenenwohl-Gefährdungen erforderlich machen.

Eigentliche Beratungsanfragen von Opfern sind durch die KESB NW direkt an die zuständige Opferhilfe und Opferberatungsstelle des Kantons Nidwalden zu verweisen.

Wichtig wäre es aus Sicht des Untersuchungsbeauftragten, dass zwischen den in der Praxis von Anfragen betroffenen Akteuren (Sozialamt, KESB NW und Opferberatungsstelle) zeitnah und im Rahmen des unter der Federführung des JSD stehenden Projektes<sup>59</sup> eine umfassende Klärung der Zuständigkeit sowie Aufgaben- und Ressourcenzuweisung vorgenommen wird<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> § 13 Persönlichkeitsschutzgesetz verwendet in der dem Untersuchungsbeauftragten vorliegenden Version vom 25. Juni 2008 noch die veraltete Begrifflichkeit «Vormundschaftsbehörde», was zu korrigieren wäre.

<sup>59</sup> Das entsprechende Projekt sei, so die Aussage von R. Meyer, etwas ins Stocken geraten (E-Mail vom 13. März 2017).

<sup>60</sup> Gemäss Aussage R. Meyer hat das Sozialamt vorsorglich im Budget 2017 unter «fördernde Sozialhilfe» den Betrag von Fr. 60'000.00 aufgenommen; es erscheint dem Untersuchungsbeauftragten deshalb als grundsätzlich zweckmässig, dass Mitarbeitende des Sozialamts diese Aufgabe bis zur Erarbeitung einer definitiven Lösung wahrnehmen könnten, da die Budgetmittel vorhanden zu sein scheinen.

### **10.3 Berufsbeistandschaft – Fluktuation, Betreuungsqualität**

Gemäss den dem Untersuchungsbeauftragten zur Kenntnis gebrachten Informationen scheint bei der Fachstelle Berufsbeistandschaft des Kantons NW in der jüngeren Vergangenheit eine überdurchschnittlich hohe Personalfluktuation stattzufinden. Diese Fluktuationen, denen der Untersuchungsbeauftragte nicht weiter nachgegangen ist, dürften für die KESB NW mit einem erheblichen Mehraufwand verbundenen sein (Mandatsträgerwechsel).

Zudem führen solche Personalwechsel (Mandatsführung und Sachbearbeitung) regelmässig zu einem erheblichen Erfahrungs- und Wissensverlust, der die Effizienz der Zusammenarbeit beeinflusst. Dies zeigt sich für die KESB NW vor allem darin, dass die Qualität der Bericht- und Rechnungslegung deutlich abgenommen habe, was indes gegenüber den betroffenen Berufsbeistandspersonen bereits kommuniziert wurde.

Diese hohen Fluktuationsraten stellen, und das ist hier hauptsächlich wichtig und entscheidend, auch die Betreuungskontinuität gegenüber den verbeiständeten Personen in Frage; dies jedoch ist das Ziel allen Wirkens der beiden wichtigen Akteure. So wurden dem Untersuchungsbeauftragten im Rahmen der Interviews von mehreren Funktionsträgern innerhalb der KESB NW Fälle geschildert, in denen im Rahmen von laufenden KESR-Massnahmen die verbeiständete Person innerhalb eines Jahres mehrere Wechsel der sie betreuenden Berufsbeistandsperson in Kauf zu nehmen hatte. Viele der betroffenen verbeiständeten Personen haben sich Hilfe suchend an die KESB NW gewendet, um ihren Unmut über diese für sie schwierige Situation kund zu tun.

#### **Empfehlung**

Die KESB NW sollte im Rahmen regelmässiger Sitzungsgefässe mit der Leitungsperson der Fachstelle Berufsbeistandschaft Schnittstellen und Problembereiche thematisieren. Wo notwendig und für die Steuerung der Mandatsführung erforderlich, sollen Vorgaben im Einzelfall verfügt (laufende KESR-Massnahme, Art. 400 Abs. 3 ZGB i.V.m. Art. 410f. ZGB und Art. 416 ZGB) oder Standards in der Form von allgemein gültigen Weisungen definiert werden (Art. 400 Abs. 3 ZGB).

Die KESB NW sollte die Aufsichtsbehörde über die Situation und Entwicklung laufend informieren, sodass die Betreuungskontinuität und -qualität gegenüber den verbeiständeten Personen auf einem zweckmässigen Niveau stabilisiert werden kann.

Die KESB NW darf bei ihren Bemühungen davon ausgehen, dass die Begleitung und Unterstützung von unerfahrenen Berufsbeiständen/-beiständinnen primär eine Führungs- und Personalentwicklungsaufgabe der Leitung der Fachstelle Berufsbeistandschaft ist.

## **10.4 Software Casenet – Ablösung durch KLiBNet**

Das Umsetzungsprojekt hat die Software Casenet evaluiert und für die KESB NW beschafft. Die KESB NW hat bis Ende 2013 mit der Software Casenet der Firma Diartis zu arbeiten versucht. KESB NW hat im Rahmen der Befragungen gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten ausführlich dargelegt (so auch im Schreiben vom 8. Februar 2017), dass diese Software von Anbeginn an nicht auf die Bedürfnisse der KESB NW abgestimmt war bzw. abgestimmt werden konnte.

Die KESB NW entschied sich deshalb bereits im Verlauf des ersten Betriebsjahres (2013) im Casenet keine Verfahrensschritte mehr abzubilden, da der erforderliche und äusserst zeitintensive Eigensupport (unausgereifte Funktionalitäten) aufgrund der knappen Ressourcen ohnehin nicht geleistet werden konnte.

Als Basis für eine aussagekräftige Rapportierung hat sich die KESB NW entschieden, ab 2015 die Fallführung sowie eine rudimentäre Erfassung der Verfahren mittels der Standardsoftware Excel vorzunehmen.

Die KESB NW schreibt dazu weiter, dass erst nach länger dauernden politischen Entscheidungsprozessen im Juni 2016 der lange geforderte Wechsel auf das Programm KLiBNet der Firma Diartis erfolgte, der wiederum erheblichen Aufwand für die KESB NW zur Folge hatte (Datenmigration aus Software Casenet und Excel).

Die aktuelle Software KLiBNet, so die Aussagen der KESB NW, lasse sich nun einfach anwenden und das gewünschte statistische Zahlenmaterial ohne grossen Aufwand generieren, wobei die Qualität der Daten 2013–2015 als gering einzuschätzen ist.

Dass die KESB NW gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten im Januar 2017 zu seinem grossen Erstaunen keine aussagekräftigen statistischen Zahlenwerte für ihre Betriebszeiten ab 2013 liefern konnte, scheint glaubhaft auf diese (für ihre betrieblichen Bedürfnisse als mangelhaft zu bezeichnende) Software zurückzuführen zu sein. Die personelle Situation und der Wechsel im Präsidium dürften zusätzlich erschwerend gewirkt haben.

## **10.5 KESB-Entscheide – Indirekte Qualitätsindizien**

Die materielle Überprüfung der Entscheide der KESB NW fällt in die ausschliessliche Zuständigkeit der zuständigen Beschwerdeinstanzen (Art. 37 Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch, NG 211.1.). Deshalb ist die materielle Überprüfung der KESB-Entscheide, wie bereits eingangs erwähnt (Kapitel 3), nicht Gegenstand des Auftrages des Untersuchungsbeauftragten (out-of-scope).

Als relevante (indirekte) Rückmeldung zur materiellen «Qualität» der KESB-Entscheide kann indes die Anzahl der Beschwerden und deren Ausgang als Indiz beigezogen werden<sup>61</sup>; der Untersuchungsbeauftragte hat sich diese Angaben durch KESB NW geben lassen.

Von den rund 2500 bislang ergangenen KESB-Entscheide<sup>62</sup> sind in den Jahren 2013–2016 beim zuständigen Verwaltungsgericht des Kantons Nidwalden gesamthaft 28 KESB-Entscheide mittels Beschwerde angefochten worden.

Das entspricht mit Blick auf alle KESB-Entscheide einem Beschwerdequotienten von 1,15 Prozent.

Was den Ausgang dieser 28 Beschwerdefälle betrifft, lässt sich Folgendes aussagen: Lediglich drei Beschwerden wurden durch Gutheissung / Aufhebung / Rückweisung erledigt; alle übrigen Beschwerden wurden abgewiesen oder infolge Rückzugs gegenstandslos.

Das bedeutet, dass weniger als 0,13 Prozent aller KESB-Entscheide durch die Beschwerdeinstanz «umgestossen» wurden.

Die detaillierten Angaben des Ausgangs der erwähnten 28 Beschwerdeverfahren in den Kalenderjahren 2013–2016 präsentieren sich wie folgt:

- Jahr 2013: 6 von 733 Entscheiden der KESB NW wurden angefochten und erledigt durch Nichteintreten (3x), Abschreibung/Rückzug (2x) und Abweisung (1x).
- Jahr 2014: 10 von 690 Entscheiden der KESB NW wurden angefochten und erledigt durch Abschreibung infolge Gegenstandslosigkeit (4x), Abschreibung infolge Rückzugs (2x) und Abweisung (4x).
- Jahr 2015: 4 von 643 Entscheiden der KESB NW wurden angefochten und erledigt durch Nichteintreten (1x), Abweisung (1x) und Gutheissung/Aufhebung/Rückweisung (2x; einmal davon nach BGer-Urteil).

---

<sup>61</sup> Gemäss Auskunft der Aufsichtsbehörde (Gesundheits- und Sozialdirektion) sind in den Jahren 2013–2016 keine Aufsichtsbeschwerden gemäss § 111ff. Verwaltungsrechtspflegegesetz (NG 265.1) eingegangen.

<sup>62</sup> KESB-Entscheide nach Kalenderjahr: 2013 = 409; 2014 = 690 Entscheide; 2015 = 643 Entscheide; 2016 = 733 Entscheide.

- Jahr 2016: 8 von 733 Entscheiden der KESB NW wurden angefochten und erledigt durch Nichteintreten (1x), Abschreibung infolge Rückzugs (1x), Gutheissung (1x), die anderen fünf Verfahren sind noch pendent.

## 11 POSTULAT – BEANTWORTUNG

Vor dem Hintergrund der durchgeführten Untersuchung und dem Untersuchungsbericht lassen sich die Fragen aus dem Postulat Odermatt & Rotzer aus Sicht des Untersuchungsbeauftragten wie folgt beantworten:

### 11.1 Frage 1 – Postulat Odermatt & Rotzer:

Die Frage des Postulats Odermatt & Rotzer lautet: *«Ist die KESB effizient und angemessen organisiert?»*

#### 11.1.1 Einschätzung Untersuchungsbeauftragter

Die Aufbauorganisation erscheint dem Untersuchungsbeauftragten zweckmässig und lässt eine effiziente Abwicklung der Aufgaben im Kindes- und Erwachsenenschutz im Kanton Nidwalden gut zu; dies unter Vorbehalt der Aspekte, die im Zusammenhang mit der kritischen Grösse der KESB NW stehen.

Die Optimierungspotentiale werden im Untersuchungsbericht aufgezeigt; es wird darauf verwiesen<sup>63</sup>;

### 11.2 Frage 2 – Postulat Odermatt & Rotzer:

Die Frage des Postulats Odermatt & Rotzer lautet: *«Besteht Verbesserungspotential bei den Abläufen oder bei der Art und Weise, wie die Fälle formell behandelt werden? Falls ja, welche?»*

#### 11.2.1 Einschätzung Untersuchungsbeauftragter

Die formelle Behandlung aller KESR-Verfahren (Verwaltungsverfahren) erfolgt auf der Grundlage eines übersichtlichen Prozesssystems. Die Erbringung der KESR-Dienstleistungen gegenüber betroffenen Personen wird in den Kernprozessen zweckmässig definiert und abgebildet.

<sup>63</sup> Vgl. detailliert unter Kapitel 5.2

Die Optimierungsbereiche werden im Untersuchungsbericht aufgezeigt; es wird darauf verwiesen.<sup>64</sup>

Der KESB NW fehlt indes ein griffiges Kontroll- und Messsystem zur Überwachung und Beurteilung der Effizienz ihrer Kernprozesse (KESR-Massnahmen, Verfahrensdauer, Anzahl eröffnete, pendente und abgeschlossene Verfahren); ein solches Kontroll- und Messsystem<sup>65</sup> ist durch die KESB NW, auch als Grundlage für das Reporting gegenüber der Aufsichtsbehörde, zeitnah aufzubauen.

### 11.3 Frage 4 – Postulat Odermatt & Rotzer:

Die Frage des Postulats Odermatt & Rotzer lautet: **«Über wie viele Stellenprozent muss die KESB Nidwalden verfügen, um ihren gesetzlichen Auftrag innert angemessener Frist erledigen zu können? Braucht es unbefristete Leistungsauftragserweiterungen? Falls ja, in welchem Ausmass und mit welcher fachlichen Qualifikation?»**

#### 11.3.1 Einschätzung Untersuchungsbeauftragter

Der Untersuchungsbeauftragte empfiehlt den zuständigen Entscheidungsträgern des Kantons Nidwalden, den bestehenden Stellenetat der KESB NW von aktuell 610 unbefristeten Stellenprozenten spätestens per 1. Januar 2018 neu auf einen Wert zwischen 880<sup>66</sup> und 905 unbefristete Stellenprozent zu erhöhen.

Mit einer Erhöhung des unbefristeten Stellenetats der KESB NW im empfohlenen Umfang (270–295 Stellenprozent) kann insbesondere:

– der aktuellen Geschäftslast der KESB NW Rechnung getragen werden, und

<sup>64</sup> Vgl. detailliert dazu unter Kapitel 6.2

<sup>65</sup> Die Software KLiBNet sollte gemäss Einschätzung der KESB NW diese Funktionalitäten und ein entsprechendes Kontroll- und Messsystem bereitstellen können (vgl. Kapitel 10.4). Der Untersuchungsbeauftragte, der dieses System aus der Anwendung kennt, teilt diese Einschätzung.

<sup>66</sup> Gemäss Berechnung sind es genau: 879 Stellenprozent (vgl. dazu die Berechnungen oben).

- die seit 2012 fehlerhafte, für die Personalressourcen der KESB NW folgenschwere und mit den landrätlichen Vorgaben nicht in Einklang stehende Stellenbildung Abklärungsdienst korrigiert werden, und
- die sehr kritische Stellvertretungssituation innerhalb des Spruchkörpers und der unterstützenden Dienste (kritische Grösse) hinreichend entschärft werden, und
- die unterdotierten Ressourcen für die Leitung der KESB NW den aktuellen Erfordernissen angepasst werden, und
- die unterdotierten Personalressourcen in den Fachbereichen Recht, Revisorat und Abklärungsdienst der aktuellen Geschäftslast angepasst werden, und
- so sichergestellt werden, dass die KESB NW ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen kann.

Was die Zuordnungsgrössen des neuen unbefristeten Stellenetats auf die einzelnen Funktions-/Fachbereiche betrifft, wird auf die Ausführungen im Untersuchungsbericht verwiesen.

## 12 Schlusswürdigung

Der Untersuchungsbeauftragte konnte im Rahmen der Kontakte und Befragungen sehr motivierte und engagierte Mitarbeitende der KESB NW wahrnehmen. Die Einzelinterviews der verschiedenen Fachpersonen haben dem Untersuchungsbeauftragten ein hohes professionelles und selbstkritisches Rollen- und Berufsverständnis erkennen lassen, welches die einzelnen Mitarbeitenden am Wohl der betroffenen Personen ausrichten. Die gegenseitige Hilfs- und Unterstützungsbereitschaft innerhalb der unterstützenden Dienste, des Spruchkörpers und zwischen den Mitarbeitenden der zwei Organisationseinheiten ist hoch.

Die planerischen Versäumnisse vor dem 1.1.2013 bei der Personalbedarfsplanung (Abklärungsdienst), welche sich dem Untersuchungsbeauftragten nicht auf den ersten Blick erschlossen haben, bestehen bis heute fort. Durch die nicht oder nur ungenügende Anwendung der durch den Landrat verbindlich vorgegebenen Parametrisierung hat sich die stark unterdotierte Personalsituation der KESB NW ab Betriebsaufnahme erheblich verschärft.

Die Aufbau- und Prozessorganisation der KESB NW bedarf etlicher, teilweise wichtiger und arbeitsaufwendiger Anpassungen, wie sie durch den Untersuchungsbericht (nicht abschliessend) erwähnt werden. Viele Grundlagendokumente der KESB NW entsprechen nicht der aktuellen Situation und ein Mess- und Kontrollsystem für die Kernprozesse fehlt.

Die Umsetzung dieser Optimierungsmassnahmen ist durch die KESB NW<sup>67</sup> zweckmässig zu priorisieren, mit der Aufsichtsbehörde abzugleichen und mit politischen Entscheidungen zum Stellenetat ab dem 1.1.2018 zu koordinieren.

In den dem Untersuchungsbeauftragten zur Verfügung gestellten Protokollen wird die KESB NW in den Diskussionen im Landrat von verschiedener Seite als «Blackbox» bezeichnet. Der Untersuchungsbeauftragte hofft, dass der vorliegende Bericht sowohl der KESB NW als auch den Entscheidungsträgern hinreichende Informationen zu den relevanten Sachverhalten bietet.

Zug, 12. April 2017



---

<sup>67</sup> Die KESB NW hat gemäss Wissensstand des Untersuchungsbeauftragten bereits mit der Aufarbeitung gewisser Aufgaben begonnen und notwendige Anpassungen initiiert.

## 13 Beilagenverzeichnis

- |                  |  |
|------------------|--|
| <b>Beilage 1</b> | Postulat Odermatt & Rotzer vom 30. November 2015   |
| <b>Beilage 2</b> | KESB NW – Geschäftsordnung vom 25. Januar 2013   |
| <b>Beilage 3</b> | KESB NW – Organigramm vom April 2016   |
| <b>Beilage 4</b> | KESB NW – Prozessportefeuille KESB NW<br>(Führungssystem Übersicht vom 1. Mai 2015)                              |
| <b>Beilage 5</b> | KESB NW Übersicht Prozesseigner/-innen vom 23. Juni 2015   |
| <b>Beilage 6</b> | Regierung Kanton Nidwalden – RRB Nr. 332 vom 14. Mai 2013  |
| <b>Beilage 7</b> | Regierung Kt. Nidwalden – RRB Nr. 608 vom 10. September 2013   |
| <b>Beilage 8</b> | Regierung Kt. Nidwalden – RRB Nr. 490 vom 30. Juni 2015  |
| <b>Beilage 9</b> | Internes Arbeitspapier - Stellenumfang der „Kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde“ vom 29. August 2009 |

