

Neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht – konkrete Umsetzungsfragen
Fachtagung vom 11./12. September 2012 in Freiburg

Referat 7

Wirkungsorientierung im Kindes- und Erwachsenenschutz

Dr. Regula Ruffin, Mitinhaberin socialdesign ag.

Doktorat in Staatswissenschaften, Universität St. Gallen; Lizentiatsstudium Universität Freiburg i.Ue. in Sozialarbeit, Heilpädagogik, und Rechtswissenschaften (Schwerpunkt Familien-/Strafrecht); Gastaufenthalte an der University of Chicago (USA) und an der Glasgow Caledonian University (Grossbritannien). Schwerpunktthemen sind Public- und Nonprofit-Management, Praxis der Wirkungsorientierung, Integration und Psychiatrie. www.socialdesign.ch

Abstract:

Das Referat von Dr. Regula Ruffin widmet sich der Anwendung der Wirkungsorientierung auf den Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Der Begriff Wirkungsorientierung wurde durch das New Public Management geprägt. Im Rahmen von New Public Management erfolgte ein Umdenken von der Inputsteuerung (Orientierung auf den Mittel- und Ressourceneinsatz) hin zur Wirkungsorientierung (Orientierung auf die Ziele und die damit fokussierten Leitungen und Wirkungen). Wirkung wird dabei als Ergebnis einer Ursache verstanden, wobei zwischen Ergebnis und Ursache eine Kausalität bestehen muss. Dabei kann es sich um intendierte oder unintendierte Wirkungen handeln. Bei der Steuerung im Hinblick auf Wirkung steht die Frage im Zentrum, wie Wirkungen erreicht und gemessen werden können.

Der ersten Schritt hin zur Wirkungsorientierung besteht darin, Wirkungsziele zu formulieren. Dabei gilt zu beachten, dass diesbezüglich verschiedene Perspektiven bestehen, welche mit unterschiedlichen Erwartungen verknüpft sein können. Da Wirkungsziele oft nicht direkt messbar sind, müssen in einem nächsten Schritt Indikatoren definiert werden, welche als Hilfsgrössen für die Messung dienen. Dazu eignen sich je nach Wirkungsziel sowohl quantitative wie auch qualitative Indikatoren. Zu bestimmen ist daraufhin, wer während welcher Dauer die definierten Indikatoren mit welchen Instrumenten erfasst und woraufhin diese ausgewertet werden. Anhand der Ergebnisse können bei Bedarf Massnahmen für die weitere Ausgestaltung und Qualität der jeweiligen Leistung ergriffen werden. So entsteht ein Kreislauf zur Steuerung mittels Wirkungsorientierung.

Die Anwendung der Wirkungsorientierung auf den Kindes- und Erwachsenenschutz bedeutet, Wirkung im Kindes- und Erwachsenenschutz zu planen, herzustellen, zu überprüfen und anzupassen. Wirkung ist im Bereich KES ein noch eher wenig konkreter Begriff, weshalb dieser soweit konkretisiert werden muss, dass er für Leistungsbestellenden, Leistungserbringende und v.a. auch die Leistungsbezüger/innen fassbar wird. Grundlegend für diesen Prozess ist die Frage nach dem, was gute Qualität im Kindes- und Erwachsenenschutz darstellt. Die verschiedenen Ebenen der Wirkungserwartung stellen wahrscheinlich eine Herausforderung dar: Sowohl die KESB wie auch die Mandatsträger/innen, die sie beschäftigenden Organisationen, die Klient/innen und deren Angehörige haben allenfalls unterschiedliche Wahrnehmungen eines erfolgreichen Kindes- und Erwachsenenschutzes und entsprechend spezifische Erwartungen an dessen Wirkung. Hier bedarf es eines Auseinandersetzungsprozesses, um sich auf gemeinsame Wirkungsziele zu einigen und/oder festzulegen, wie mit Differenzen umzugehen ist. Es lohnt sich, dies sorgfältig zu erarbeiten, denn diese Definition bildet den Grundstein für die wirkungsorientierte Steuerung. Mit einer solchen kann zur stetigen Qualitätssicherung und Qualitätswentwicklung und damit wiederum zu einem professionellen Kindes- und Erwachsenenschutz beigetragen werden.

Die Präsentation des Referats und weitere Unterlagen der Fachtagung stehen im Nachgang zur Tagung auf www.kokes.ch → Aktuell → Tagung 2012 zum Download bereit.





Wirkungsorientierung im Kindes- und Erwachsenenschutz

KOKES, 12. September 2012
Dr. Regula Ruffin

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Ruffin

1




Inhalt

1. Was heisst Wirkungsorientierung?
2. Was ist Wirkung?
3. Wie kann man Wirkung messen?
4. Wirkungsorientierung im Kindes- und
Erwachsenenschutz
5. Empfehlungen zum Schluss

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Ruffin



2



1. Was heisst Wirkungsorientierung?

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Ruffin

3



Wirkungsorientierung

Der Begriff «Wirkungsorientierung» wurde durch das New Public Management NPM geprägt und wird oft unterschiedlich verwendet (synonym für NPM oder spezifisch).

Mit NPM werden unter anderem zwei zentrale Ziele verfolgt:

- **Dienstleistungs-und Kundenorientierung:** Ausrichtung der Dienstleistungen auf die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden
- **Wirkungsorientierung:** Steuerung der Dienstleistungen über Leistungs- und Wirkungsziele auf den Endzustand hin orientiert: Wechsel von Input- zu Outputsteuerung

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Ruffin

4

socialdesign
sozial. kompetent.

Wechsel von der Input- zur Output-Steuerung

Inputorientierung

Orientierung auf den Mittel- und Ressourceneinsatz

Output- / Wirkungsorientierung

Orientierung auf die Ziele und die damit fokussierten Leistungen und Wirkungen

Dvorak/Rufflin 2012, 8



Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin 5

socialdesign
sozial. kompetent.

Wirkungsorientierter Steuerungsprozess

Dvorak/Rufflin 2012, in Anlehnung an Deming

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin 6





Wirkung steuern

- Wirkungen systematisch und realistisch definieren und planen
- Entwicklungen mehrdimensional verfolgen
- Wirkungszusammenhänge evaluieren
- fundierte Erkenntnisse für Steuerung zurückmelden
- Bei unerwünschten «Nebenwirkungen» Anpassungen einleiten

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

7



Wirkungsorientierung und Qualitätsmanagement

- Wirkungsorientierung nimmt die «Ergebnisqualität» des Qualitätsmanagements auf
- Qualitätsmanagement stammt aus der Betriebswirtschaftslehre und fokussiert neben Ergebnisqualität auch Struktur- und Prozessqualität
- Wirkungsorientierung fokussiert auf die Ergebnisse, insbesondere die erreichten Effekte (basierend auf konkreten Resultaten (Outputs))
- Qualitätsmanagement interessiert auch das wie und womit

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

8

socialdesign
sozial. kompetent.

2. Was ist Wirkung?

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Ruffin


9

socialdesign
sozial. kompetent.

Was ist eine Wirkung?



- Wirkung ist das Ergebnis einer Ursache:
 - einer Handlung
 - einer Substanz etc.→ Kausalitätsprinzip

- Eine Wirkung kann intendiert oder nicht intendiert sein: erwünschte Wirkungen oder unerwünschte (Neben-)Wirkungen von Vorgaben oder Handlungen



Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Ruffin

10




Wie entsteht Wirkung?

- durch geplante Handlungen (zur Erbringung von Leistungen)
- durch nicht geplante Handlungen (Auseinandersetzungen, Zwischenfälle, menschliches Verhalten...)
- durch Rahmenbedingungen (fachliche, finanzielle und politische Rahmenbedingungen; Infrastruktur, Zeit, Kompetenz)

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin


11



3. Wie kann man Wirkung messen?

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

12



socialdesign
sozial. kompetent.


Wirkungsziele formulieren

- Wirkungsziele definieren den Zustand, den man nach Beendigung einer Intervention innerhalb einer definierten Frist erreicht haben möchte.
- **SMARTe** Ziele sind **s**pezifisch, **m**essbar, **a**nspruchsvoll, **r**ealistisch und **t**erminiert.
- Bei der Zieldefinition ist auf unterschiedliche Perspektiven zu achten.

Leitfrage:
«Was soll erreicht werden?»

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Ruffin

13



socialdesign
sozial. kompetent.


Indikatoren definieren I

- Wirkungsziele sind oft nicht direkt messbar.
- Indikatoren dienen als Hilfsgrößen für die Messung von nicht direkt messbaren Phänomenen.
- In der Regel sind mehrere Indikatoren zur Messung der Erreichung eines Wirkungsziels nötig.

Leitfrage:
«Woran erkenne ich, dass ein Wirkungsziel erreicht ist?»

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Ruffin

14



socialdesign
sozial. kompetent.


Indikatoren definieren II

- Praktikable Indikatoren sind von zentraler Bedeutung, wirtschaftlich und einfach zu erheben, die Daten rechtzeitig verfügbar und genau (ZWERG).
- Es können quantitative oder qualitative Indikatoren formuliert werden.
- Quantitative Indikatoren werden auch als Sollwerte bezeichnet.

Leitfrage:
«Woran erkenne ich, dass ein Wirkungsziel erreicht ist?»

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

15




socialdesign
sozial. kompetent.

Beispiel I

Wirkungsziele	Indikatoren
Die Situation des Klienten ist stabilisiert.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pro Jahr haben mindestens vier Beratungsgespräche mit dem Klienten stattgefunden
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Klient hält sich an die Vereinbarungen, bspw. Klient meldet sich telefonisch, wenn sich eine Krise anbahnt

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

16




Beispiel II

Wirkungsziele	Indikatoren
Die Klientin ist betreut.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mit der Spitex besteht ein Pflegevertrag. ▪ Die Spitex nimmt ihre Arbeit wie vereinbart wahr. ▪ Die Klientin ist zufrieden mit der Spitex.
Das Vermögen der Klientin ist sicher angelegt.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das Vermögen ist gemäss den Vorgaben der KESB verwaltet.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Revision der Buchhaltung ist einwandfrei.

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

17




Achtung: Es bestehen unterschiedliche Begriffe

- Qualitätskriterien, Qualitätsstandards, Qualitätsindikatoren
- Sollwerte als quantitative Indikatoren
- Hauptziele und Teilziele
- Output, Outcome, Impact (Leistungsziele / Wirkungsziele)

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

18



socialdesign
sozial. kompetent.

Überprüfungsvorgehen klären


- Es ist zu klären, wer während welcher Dauer (wann) die definierten Indikatoren (was) mit welchen Instrumenten (wie) erfasst.
- Ebenfalls ist zu klären, wer die Daten wann und wie auswertet, und wer die Ergebnisse wann und wie/ woraufhin nutzen soll.

Mögliche Akteure/ Akteurinnen:

- KES-Behörde
- Mandatsträger/innen
- Klient/innen
- Angehörige
- Rechts-Expert/innen

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

19



socialdesign
sozial. kompetent.

Mögliche Überprüfungsmethoden

- Sämtliche Instrumente der quantitativ-statistischen und qualitativen sozialwissenschaftlichen Forschung.
- Auf Praxishandhabung adaptierte Datenerhebungs- und Datenauswertungsvorgehen, wie Beobachtung mit systematischen Notizen, Aktenrevision mit vorgegebenem Kriterienraster, Befragung des Klienten am Schluss eines Beratungsgesprächs.

Mögliche Überprüfungsmethoden:

- Statistik
- Befragung
- Beobachtung
- Interview
- Aktenanalyse
- Revision


Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

20

socialdesign
sozial. kompetent.

4. Wirkungsorientierung im Kindes- und Erwachsenenschutz


Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Ruffin 21



socialdesign
sozial. kompetent.

Wirkungsorientierung im Kindes- und Erwachsenenenschutz
=
Steuerung der Leistungserbringung
über Steuerung der Wirkung
=
Wirkung im Kindes- und Erwachsenenenschutz heisst
planen, herstellen, überprüfen, anpassen und zwar mit
Fokus auf die gewünschten Wirkungen

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Ruffin 22



Wirkung ist im Bereich KES ein noch eher wenig konkreter Begriff


→ Dieser muss deshalb soweit konkretisiert werden, dass er für Leistungsbestellende, Leistungserbringende und Leistungsbezüger/innen fassbar ist.

Zentrale Fragestellungen:

- Was sind zentrale Elemente für gute Qualität im Kindes- und Erwachsenenschutz?
- Welche Wirkung (bzw. Qualität) wird intendiert?
- Woran wird dies gemessen?
- Wer misst was?

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

23



Erfolgspyramide des Kindes- & Erwachsenenschutzes

Führungsinstrumentarium
(strategisch/operativ)

Infrastruktur Organisationsstruktur



Geeignete Massnahme Geeignete Mandatsträgerin

Schutzbedürftige Personen

Vgl. Affolter, 2009

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

24






Wirkungsorientierung auf zwei Ebenen

- **Strategische Ebene** (z.B. Zweckverband)
 - Welche Wirkungsziele verfolgen wir aufgrund der Vorgaben wie Gesetz, KESB-Entscheid und der sich stellenden Situation (Fall-Konstellation)?
 - Mit welchen Leistungen für welche Zielgruppen können und wollen wir diese Wirkungsziele erreichen? (Leistungsziele)
 - Was gibt uns Auskunft über die Erreichung der Wirkungsziele und wie messen / erheben wir dies?
 - Welche Ressourcen benötigen wir in welchem Zeitrahmen, damit die erwünschte Wirkung erreicht werden kann? (Finanzziele)

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

25





Wirkungsorientierung auf zwei Ebenen

- **Operative Ebene** (KESB und Mandatsträger/innen)
 - Welche Wirkungsziele können und sollen durch das massgeschneiderte Mandat vorgegeben und erreicht werden?
 - Welche Ergebnisse (Indikatoren) geben uns Auskunft über die Erreichung unserer Wirkungsziele und wie kann die Erreichung gemessen werden?
 - Mit welchen Leistungen für welche Zielgruppen müssen, können und wollen wir diese Wirkungsziele erreichen?

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

26



Ebenen der Wirkungserwartung

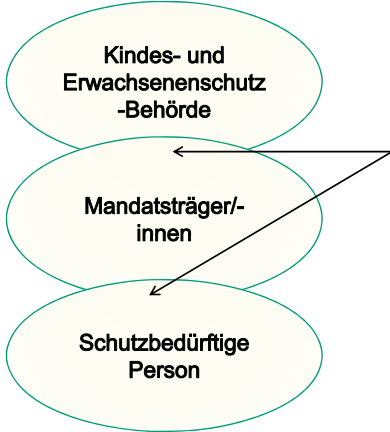
- Klären, welche Ebene welche Wirkung erwartet (KESB / Organisation, in welcher Mandatsträger/innen arbeiten / Mandatsträger/innen / Klient/innen / Angehörige)
- Können die Ziele und Wirkungen aufeinander koordiniert werden?
- Was geschieht bei sich entgegenstehenden Bedürfnissen und Wirkungszielen – welche Wirkung wiegt am höchsten?
- Kann Wirkung gegen den Willen der Klientel und dessen Umfeld erreicht werden?

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

27



Herausforderung für Wirkungsorientierung im Kindes- und Erwachsenenschutz II




Es bestehen Möglichkeiten von **unterschiedlichen** Zielansprüchen und **Wirkungserwartungen**

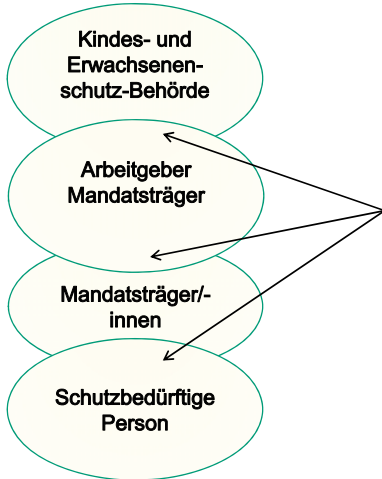
Übersetzungen sind herzustellen; besonders zu klären sind **Erwartungen Profi-Behörde & ehrenamtliche Mandatsführung**

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

28



Herausforderung für Wirkungsorientierung im Kindes- und Erwachsenenschutz II




Es bestehen Möglichkeiten von **unterschiedlichen** Zielansprüchen und **Wirkungserwartungen**

Übersetzungen sind herzustellen, unter Berücksichtigung von **Multi-professionalität & Interdisziplinarität**

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Ruffin



29



5. Wirkungsorientierung im KES: Empfehlungen zum Schluss

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Ruffin

30





Wirkungsorientierung im KES I

- Klärt gemeinsame Erwartungen und Haltungen und trägt somit zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung bei
- Dient der strategischen und operativen Führung und ist auch entsprechend zu verankern
- Ist als Haltung einerseits sowie als Instrumentarium andererseits aufzubauen und zu pflegen (Qualitätsmanagement einführen?)
- Es kann nicht alles und immer auf alle möglichen Wirkungen hin überprüft werden → Mut zur Lücke

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

31



Wirkungsorientierung im KES II

- Nutzung von Synergien in der Bearbeitung und Überprüfung von Wirkungszielen – warum nicht eine gemeinsame KESB-übergreifende Auswertung vornehmen und Instrumente der Intervention oder des Benchmarkings nutzen?
- Wirkungsziele und Indikatoren gemeinsam erarbeiten: wenn auch immer wieder spezifische Inhalte bestehen, so sind verschiedene Anforderungen wiederkehrend (Ressourcenschonung)
- Wirkungsorientierung hat mit Fachlichkeit zu tun und soll Spass machen!

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin

32




socialdesign
sozial. kompetent.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

socialdesign ag
www.socialdesign.ch

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin 33



socialdesign
sozial. kompetent.

Literatur

Affolter, Kurt (2003). *Mit der Totalrevision des Vormundschaftsrechts zu einer neuen Qualität des Erwachsenenschutzes?* Zeitschrift für Vormundschaftswesen ZVW 5/2003

Affolter, Kurt (2009). *Gute Arbeit – zufriedene Klient(inn)en. Über wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement im behördlichen Kindes- und Erwachsenenschutz.* VB/SoD-Tagung 18.11. 2009

Bruhn, Manfred (2006). *Qualitätsmanagement für Dienstleistungen. Grundlagen, Konzepte, Methoden.* Berlin: Springer

Dvorak, Andreas; Rufflin, Regula (2012). *Der Leistungsvertrag. Ein Praxisleitfaden.* Bern: Haupt Verlag (2. Auflage)

Elmiger, Priska; Strasser, Urs (2010). *Steuerung der fachlichen Qualität im heil- und sozialpädagogischen Bereich.* Schweizerische Zentralstelle für Heilpädagogik

Mastronardi, Philippe / Schedler, Kuno (1998): *New Public Management in Staat und Recht.* Ein Diskurs. Bern: Haupt Verlag

Merchel, Joachim (2004). *Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit.* Weinheim und München: Juventa

Polutta, Andreas (2010). *Wirkungsorientierung und Profession. Neue Professionalisierung oder Ende professioneller Sozialer Arbeit?* Soziale Passagen, S. 47-62

Wirkungsorientierung im KES
KOKES | 12.9.2012 | Dr. Regula Rufflin 34