

VBK-/VSAV-Fachtagung vom 4./5. September 2008
Wirksame Handlungskonzepte im Kindes- und Erwachsenenschutz

* Arbeitskreis 9 Abstract *

Wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement in der vormundschaftlichen Arbeit

von **Kurt Affolter**, lic. iur., Fürsprecher und Notar,
Institut für angewandtes Sozialrecht, Schernez/Ligerz, www.affolter-lexproject.ch

Vormundschaftsbehördliche Betreuungsarbeit hat ihre Ursachen in gesetzlich umschriebenen persönlichen Schwächezuständen und einem konkreten Hilfsbedarf für Menschen, für welche keine privatautonomen Instrumente eingesetzt werden können. Sie ist damit auf die konkrete Veränderung einer Lebenssituation ausgerichtet. Ob eine Vormundschaftsbehörde die nötigen Antworten auf die bei der betroffenen Person vorliegenden Schwächezustände finden kann, hängt von mehrdimensionalen Voraussetzungen ab. Für Alibiübungen genügt eine behördliche Verfügung, für konkrete Hilfen bedarf es dagegen zusätzlicher Voraussetzungen.

Der Arbeitskreis geht begünstigenden und hemmenden Faktoren für eine Qualitätspflege im Kindes- und Erwachsenenschutz nach und versucht, theoretische Vorgaben und praktische Erfahrungen gegenseitig abzustimmen.

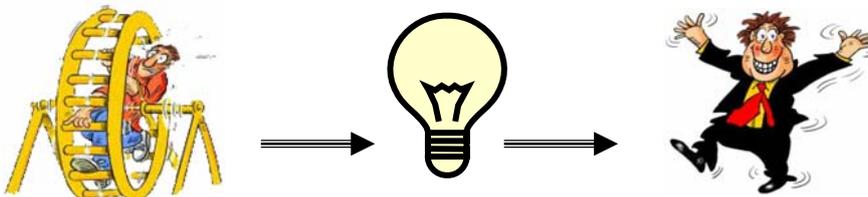
Beilagen:

- Folienhandout „Wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement“
- Folienhandout „Aufbau eines wirkungsorientierten Qualitätsmanagements“
- Merkblatt „Wesensmerkmale eines Qualitätsmanagements in der Vormundschaftspflege“
- Neutrales Modell eines Arbeitsprozessbeschriebs

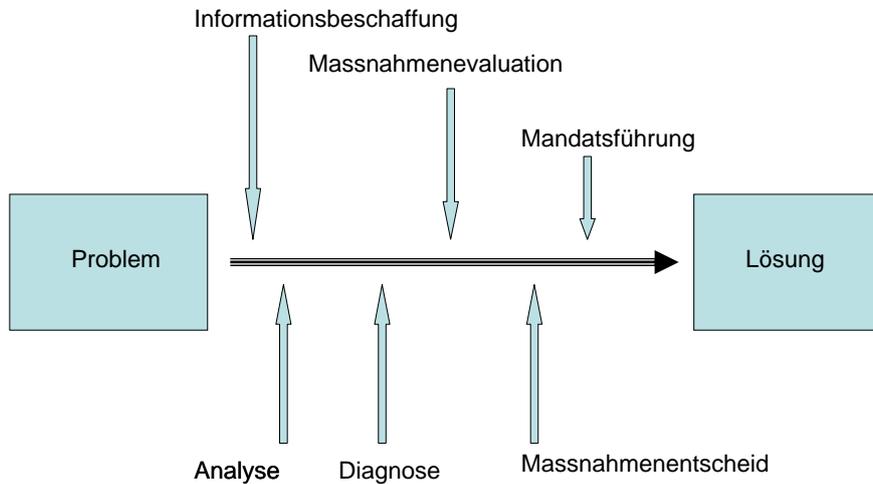
Wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement in der vormundschaftlichen Arbeit

von **Kurt Affolter**, lic. iur., Fürsprecher und Notar,
Institut für angewandtes Sozialrecht, Schernelz/Ligerz
www.affolter-lexproject.ch

Ziel und Aufgabe vormundschaftlicher Arbeit



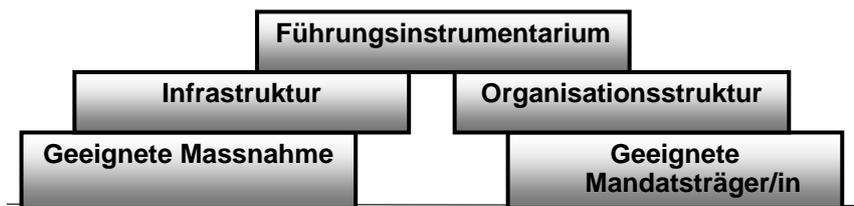
Vorgehen



Adressaten des QM

Vormundschafts- behörde	Mandatsträger/ in	Arbeitgeber/in MT
• Verfahrensinstruktion	• Einstiegsplanung	• Aufbauorganisation
• Sicherung Prozessgarantien	• Mandatsführung	• Abläufe
• Massnahmenwahl + Mandatsträgerwahl	• Dokumentation und Rechenschaft	• Wissensmanagement
• Mitwirkung		
• Controlling		

Erfolgspyramide



1. Geeigneten Massnahme, d.h.

- Zulässig
- Zielgerichtet
- Zweckmässig
- Zielkongruent
- Zweckangemessen

2. Eignung der Mandatsträgerin, d.h.

- Berufsqualifikation
- Persönliche Eignung und Kompetenz
- Zeitliche Verfügbarkeit
- Verfügbares Arbeitsinstrumentarium

3. Organisationsstruktur, d.h.

- Klar profilierte Stellen
- Profilgerechte personelle Besetzung
- Stellvertretung
- Gut organisierte Arbeitsabläufe
- Ausgebaute und greifbare Dokumentation
- Aktenablagensystem
- Wissensmanagement
- Internen Vernetzung mit Fachstellen
- Externen Vernetzung mit Fachstellen
- Mandatsbewirtschaftungsmodell

4. Infrastruktur, d.h.

- Günstige Raumverhältnisse
- Geeigneter Kundenempfang
- Zugangsbeschränkungen zu den Arbeitsräumen
- Geeignete Arbeitsplatzverhältnisse
- Ausgebaute Bürokommunikation
- Sicherheitsmassnahmen
- Informatikunterstützung

5. Führungsinstrumentarium, d.h.

- Leitbild
- Jahresziele
- Mitarbeiter/innengespräche
(Anerkennung/Qualifizierung)
- Weiterbildungsplanung
- Kadergefäße (Steuergremien)
- Kommunikationsregeln und -gefäße
- Systematische Projektplanung
- Projektpartizipation der Mitarbeitenden
- Qualitätsentwicklung
- Teamentwicklungsregeln
- Gesellschaftliche Anlässe

Wesensmerkmale eines Qualitätsmanagements in der Vormundschaftspflege

1. Qualitätsmanagement als Instrument nachhaltiger Unternehmenskultur im Allgemeinen

Unter Qualitätsmanagement ist im vorliegenden Zusammenhang eine Führungskonzeption zu verstehen, welche von einem organisationseigenen Menschenbild und gemeinsamen Wertvorstellungen getragen wird und darauf abzielt, die von der Organisation aufgrund von gesetzlichen Vorgaben zu erbringenden Dienstleistungen in Entstehung, Ausgestaltung und Wirkung in einem stetigen Prozess zu optimieren und die Arbeitsbeziehungen so zu gestalten, dass die Beteiligten ihre persönlichen und fachlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten bestmöglich zur Entfaltung bringen und erweitern können.

Angesprochen sind nach der klassischen Qualitätslehre die **Strukturqualität**, welche sich auf die strukturellen und organisatorischen Rahmenbedingungen einer Dienstleistungserbringung bezieht, die **Prozessqualität**, welche sich auf die Aktivitäten und Verfahrensweisen, die einer Dienstleistung zugrunde liegen, bezieht, und die **Ergebnisqualität**, welche sich auf den sichtbaren Erfolg oder Misserfolg einer Dienstleistung bezieht.

Als Qualität ist dabei grundsätzlich die Gesamtheit von Eigenschaften und Merkmalen einer Dienstleistung die verstehen, die sich auf deren Eignung zur Erfüllung festgelegter oder vorausgesetzter Bedürfnisse beziehen (SN-ISO 8402, 1986). Qualitätsmanagement erfasst deshalb im vorliegenden Zusammenhang vier Bereiche¹:

- a. **Qualitätsplanung** (Ermittlung der Bedürfnisse und deren Umsetzung in Dienstleistungen und Prozesse)
- b. **Qualitätslenkung** (fehlerfreie Durchführung und Beherrschung von spezifizierten Abläufen)

¹ Vergleiche dazu Hans Dieter Seghezzi, Qualitätsmanagement, Entwicklungstendenzen im Management Band 10, S. 17 ff., Schäffer-Poeschel Verlag NZZ, 1994)

- c. **Qualitätssicherung** (Ermittlung der Qualitätsrisiken und Anordnung von Massnahmen zu deren Verminderung und Elimination)
- d. **Qualitätsförderung** (Steigerung der Qualität der Dienstleistungen, der Prozesse und der Verwaltungseinheit [Kompetenz der Aemter])

Die Aufgabe des Qualitätsmanagements besteht darin, diese vier Aufgabenbereiche mit den jeweils erforderlichen fachlichen Inhalten auszugestalten, sie zu moderieren und deren Schnittstellen optimal zu verbinden. Qualitätsmanagement bedingt deshalb, sich auf einen kontinuierlichen Prozess einzulassen und diesen zu steuern. Endziel ist dabei, den Dienstleistungsnutzen für Kundinnen und Kunden, konkret vor allem der Klientinnen und Klienten, zu erhöhen.

2. Qualitätsbereiche in der professionellen Vormundschaftspflege

Hängt die Strukturqualität in wesentlichen Teilen von der Grösse und der Einordnung der vormundschaftlichen Hilfsorgane in eine Verwaltungseinheit ab, können Anforderungen an die Prozess- und Ergebnisqualität anhand der gesetzlichen Aufgabenstellungen in allgemein gültiger Form beschrieben werden. Individualisierungen ergeben sich diesbezüglich lediglich aufgrund der kantonal geregelten Verfahrensabläufe (meist sind sie in den EG ZGB oder in speziellen kantonalen Vormundschaftsverordnungen umschrieben).

Den Organen der Vormundschaftspflege sind von Gesetzes wegen grundsätzlich fünf Aufgabenfelder übertragen:

- a) die Aufsicht und Entscheidfindung in Zusammenhang mit spezifischen familienrechtlichen Lebensvorgängen (z.B. Übertragung der gemeinsamen elterlichen Sorge [Art. 298a ZGB], Regelung des persönlichen Verkehrs (Art. 275 ZGB), Vaterschafts- und Unterhaltsregelungen [Art. 309 und 287 ZGB], Pflegekinderaufsicht [Art. 316 ZGB], einvernehmliche Abänderung eherechtlicher Urteile in Kinderbelangen [Art. 134 Abs. 3 und 4, 315b Abs. 2 ZGB] u.s.w.),

- b) Die Abklärung der Situation angeblich oder tatsächlich hilfsbedürftiger Personen, welche nicht in der Lage sind, ihre Interessen selbst wahrzunehmen, und die Entscheidungsfindung über die nötigen zivilrechtlichen Hilfsmassnahmen (Art. 146, 307-312, 318-325, 368-372, 385, 386, 392-395, 397a, 762, 823 ZGB),
- c) Die vormundschaftliche Betreuung dieser Personen, welche entweder in der Interessenwahrung, der personenbezogenen Betreuung oder der Vermögensverwaltung, gegebenenfalls sogar in allen drei Belangen bestehen kann,
- d) Die Mitwirkung der Vormundschaftsbehörde bei ausgewählten Rechtsgeschäften, in welche vormundschaftsbehördlich betreute Personen einbezogen sind (z.B. Art. 398, 403, 404, 419, 421/422 ZGB),
- e) Aufsicht über die angeordnete Betreuungsarbeit und die Mitwirkung, deren Steuerung, Überwachung und Evaluation (Controlling, Art. 399, 400, 401, 413, 416, 417-419, 423, 426, 445 ff.).

Qualitätsmanagement in der Vormundschaftspflege muss demnach die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität in diesen fünf Arbeitsfeldern sicherstellen und dabei den spezifischen, gesetzlich vorgegebenen Verantwortlichkeiten der anordnenden und kontrollierenden Vormundschaftsbehörde, der direkt mandatierten Betreuungspersonen sowie der beteiligten Verwaltungseinheiten Rechnung tragen.

Unter den drei Qualitätsbereichen einerseits, den beschriebenen fünf Arbeitsfeldern andererseits besteht eine Vielzahl von Interdependenzen und Verzahnungen, welche anhand zweier Beispiele illustriert seien: a) Wenn die Gefährdungssituation einer schutzbedürftigen Person (zB Kind mit schweren seelischen Entwicklungsstörungen) zuwenig abgeklärt, aufgrund einer Fehleinschätzung durch die Vormundschaftsbehörde eine untaugliche Massnahme errichtet, eine für die konkrete Aufgabe nicht hinreichend geeignete Person mit dem Mandat betraut wurde und diese wiederum über keine klar definierten fachlichen Gefässe zur Bearbeitung der Problemstellungen verfügt, wird die Betreuungsarbeit mit einem hohen Misserfolgsrisiko verbunden sein. b) Wer auf der Grundlage einer geeig-

neten Massnahme als geeignete Person ein Mandat übernehmen muss, dessen Führung den Beizug rückwärtiger Fachdienste bedarf, ist auf eine klare Kompetenz- und Zuständigkeitsregelung, auf vereinbarte, für alle Mitarbeitende verbindliche Standards und deren organisatorische wie führungsmässige Durchsetzung, auf eine ausgereifte und reibungslos funktionierende technische Infrastruktur und auf eine greifbare Fachdokumentation angewiesen, wenn das Mandat effizient und zielgerichtet bewältigt werden soll.

Aus diesem Grund kann man in der professionellen Vormundschaftspflege von einer Erfolgspyramide ausgehen, welche einerseits auf einer geeigneten Massnahme und einem/r geeigneten Mandatsführer/in aufbaut, andererseits eine geeignete Infrastruktur, eine geeignete Organisationsstruktur und ein unterstützendes und förderndes Führungsmodell voraussetzt. Ein QM in der Vormundschaftspflege muss sich im Detail mit den Schnittstellen, Abläufen und Standards sämtlicher Arbeitsprozesse in den erwähnten fünf Aufgabenfeldern auseinandersetzen und die organisatorischen, strukturellen und führungsmässigen Bedingungen zu deren erfolgreichen Umsetzung aufzeigen. Die Darstellung der Arbeitsprozesse kann nach beiliegendem Modell erfolgen.

Beilage: Neutrales Modell eines Arbeitsprozessbeschriebs

* * * * *

Aufbau eines wirkungsorientierten Qualitätsmanagement in der vormundschaftlichen Arbeit

von **Kurt Affolter**, lic. iur., Fürsprecher und Notar,
Institut für angewandtes Sozialrecht, Schernelz/Ligerz
www.affolter-lexproject.ch

Phase	Zielsetzung (wohin)	Standards (wie)	Instrumente, Massnahmen (womit)	Wirkungs- kontrolle
Abklärung VB				
Beschluss- fassung VB				
Mandats- aufnahme				
Mandats- führung				
Mitwirkung VB				
Revision				
Berichts- prüfung				

Beispiel Abklärung (Ansätze)

Phase	Zielsetzung (wohin)	Standards (wie)	Instrumente, Massnahmen (womit)	Wirkungskontrolle
Abklärung VB	<ul style="list-style-type: none"> • Gewissheit über Hilfsbedarf oder Notlage • Lösungsoptionen • Optimale Interessenwahrung 	<ul style="list-style-type: none"> • Verfahrensgarantien <ul style="list-style-type: none"> – Anhörung – Vertretung – Gleichheit – Unabhängigkeit – Akteneinsicht • Fristen • Amtsgeheimnis • Diskretion • Transparenz • Persönlichkeitsschutz • Interdisziplinarität • Regeln der Berufskunde 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorgehensplanung • Verfahrensleitende Verfügungen • Anhörung • Geeignete Räumlichkeiten • Übersetzungsdienste • Checklisten • Schriftliche Dokumentation 	<ul style="list-style-type: none"> • Zufriedenheit der Klientschaft • Positive Beschwerdebilanz • Zur Massnahmenbegründung geeignete Abklärungsergebnisse • Zufriedenheit der Mandatsträger

Beispiel Beschlussfassung (Ansätze)

Phase	Zielsetzung (wohin)	Standards (wie)	Instrumente, Massnahmen (womit)	Wirkungskontrolle
Beschlussfassung VB	<ul style="list-style-type: none"> • oo 	<ul style="list-style-type: none"> • oo <ul style="list-style-type: none"> – o – o • oo 	<ul style="list-style-type: none"> • oo 	<ul style="list-style-type: none"> • oo

Beispiel Mandatsaufnahme (Ansätze)

Phase	Zielsetzung (wohin)	Standards (wie)	Instrumente, Massnahmen (womit)	Wirkungskontrolle
Mandatsaufnahme	• oo	<ul style="list-style-type: none"> • oo <li style="padding-left: 20px;">-o <li style="padding-left: 20px;">-o • oo 	• oo	• oo

Beispiel Mandatsführung (Ansätze)

Phase	Zielsetzung (wohin)	Standards (wie)	Instrumente, Massnahmen (womit)	Wirkungskontrolle
Mandatsführung	• oo	<ul style="list-style-type: none"> • oo <li style="padding-left: 20px;">-o <li style="padding-left: 20px;">-o • oo 	• oo	• oo

Beispiel Mitwirkung VB (Ansätze)

Phase	Zielsetzung (wohin)	Standards (wie)	Instrumente, Massnahmen (womit)	Wirkungs- kontrolle
Mitwirkung VB	• oo	• oo -o -o • oo	• oo	• oo

Beispiel Revision (Ansätze)

Phase	Zielsetzung (wohin)	Standards (wie)	Instrumente, Massnahmen (womit)	Wirkungs- kontrolle
Revision	• oo	• oo -o -o • oo	• oo	• oo

Beispiel Berichtsprüfung (Ansätze)

Phase	Zielsetzung (wohin)	Standards (wie)	Instrumente, Massnahmen (womit)	Wirkungs- kontrolle
Berichts- prüfung	• oo	• oo -o -o • oo	• oo	• oo

Kernprozesse Vormundschaftspflege

Arbeitsprozesse XXXXXXXXX (Modell)

Prozessbeschreibung	
Zielkundinnen und Zielkunden	
Wirkungsziele (outcome)	
Input	
Output	

Hauptaufgabe	gesetzliche Grundlagen	Aktivitäten	Standards (mess-/bewertbar)	Hilfsmittel / Dokumentation	Risiken*	Zuständigkeit	Schnittstellen

*Die Angaben zu Risiken werden mit einer fortlaufenden Ziffer versehen und sind der untenstehenden Tabelle Risikobereiche und notorische Fehlerquellen zu entnehmen.

Besondere Anforderungen mit Bezug auf Kenntnisse, Fertigkeiten und Fortbildungsbedarf

Risikobereiche und notorische Fehlerquellen (Qualitätssicherung I)

Kernprozesse Vormundschafspflege

Kontrollmechanismen (Qualitätssicherung II)

Gefässe zur Qualitätsförderung