

Qualität: die entscheidende Frage für die Soziale Arbeit?



Daniel Iseli ist dipl. Sozialarbeiter, Supervisor und Organisationsberater und Leiter Dienstleistungen an der Hochschule für Sozialarbeit HSA Bern. Er ist Mitglied der Redaktion von SozialAktuell.

Die Frage nach der Qualität Sozialer Arbeit wird künftig bedeutsamer und bietet zugleich mehr Chancen als Risiken, davon ist der Autor überzeugt. Die Soziale Arbeit, ihre Exponenten und Vertreterinnen müssen sich jedoch der Frage annehmen und spezifische Zugänge entwickeln. Zu einer breiten Sichtweise mit mehreren Perspektiven gehören die fachlichen Aspekte Sozialer Arbeit wie solche der Strategie und des Managements.

Die Frage nach der Qualität wird wichtiger

Die stetig steigenden Aufwendungen für das Sozialwesen und die knapper werdenden öffentlichen Mittel führen von selbst zu mehr Fragen an die Soziale Arbeit: Wie viel Soziale Arbeit brauchen wir, welche Soziale Arbeit wollen wir und was bewirkt Soziale Arbeit eigentlich? Professionelle reagieren häufig reflexartig auf solche Themen und verwechseln manchmal berechnete Fragen mit der Vermutung, hinter der Frage nach der Qualität von Sozialer Arbeit würden sich nur Sparabsichten verstecken. Tatsache ist, dass die bisherigen Standardantworten nicht mehr ausreichend sind. Die Hinweise auf die ständig steigende Not der Klientenschaft einerseits und die Berufung auf nicht näher definierte fachliche Ansprüche der Sozialen Arbeit andererseits wirken nicht mehr. Ersteres kann wegen ungenügender Datenbasis nicht immer klar belegt werden und Fachlichkeit wird als Argument nicht selten nur beliebig und individualistisch angeführt.

Dazu kommt, dass genügende oder zusätzliche Mittel keineswegs garantieren, dass automatisch (mehr) Qualität in der Sozialen Arbeit entsteht. Auch das Gegenteil gilt nicht: Weniger Mittel bedeuten nicht zwingend, dass Qualität abgebaut werden muss. Ist es nicht denkbar, dass ein zielgerichteter Einsatz von beschränkten Mitteln zu guter Qualität in der Sozialen Arbeit führen kann?

Somit stellen sich uns einige entscheidende Fragen, mit denen wir uns auseinandersetzen müssen: Was heisst Qualität in der Sozialen Arbeit, was verstehen wir darunter und wer definiert sie?

Professionalität versus Ökonomie

Die alte Diskussion zwischen «Anti-Ökonomen» und «Sozialmanagern» erhält durch den Ruf nach

Definition von Qualitätsanforderungen in der Sozialen Arbeit neue Nahrung. Wieder wird Fremdbestimmung, die Übernahme von fremden Massstäben und von wirtschaftlich geprägten (Qualitäts-)Systemen zu Lasten fachlicher Ansprüche befürchtet. Mit Sommerfeld und Haller (2003) bin ich jedoch überzeugt, dass der «Ritt auf dem Tiger der Ökonomie» möglich ist. Dieser Ritt (um dieses schöne Bild der beiden Autoren noch einmal zu verwenden) ist nicht ungefährlich, aber es gibt gar keine Alternative dazu. Das politische System entscheidet über die Verteilung der öffentlichen Ressourcen und hat das Recht und die Pflicht, Ansprüche an die leistungserbringenden Organisationen zu formulieren – auch im Sozialbereich. Öffentliche Mittel, also Steuergelder, müssen zuerst erarbeitet werden und sind nicht unbeschränkt vorhanden. Sie sollen gezielt und wirksam eingesetzt werden, dies verlangen wir als verantwortungsvolle Bürger und Bürgerinnen. Weil die Trägheit der Ressourcenverwaltenden und weiterer Systembeteiligter gross ist (dies ist in allen vorwiegend öffentlich finanzierten Bereichen wie Gesundheitswesen, Bildung, Militär und Landwirtschaft so – auch im Sozialwesen), sind die Verantwortlichen, nämlich Bund, Kantone und Gemeinden seit Anfang der Neunzigerjahre dazu übergegangen, Ansprüche an öffentliche und soziale Leistungen zusätzlich auch aus einer betriebswirtschaftlich beeinflussten Perspektive zu formulieren. So verlangt New Public Management nun Leistungsnachweise und Qualitätssicherung. Die Frage, welche Leistung wollen wir zu welcher Qualität und wer bestimmt diese, hat damit an Bedeutung gewonnen.

Welche Antwort hat die Soziale Arbeit auf diese Fragen und Herausforderungen? Die Ökonomie als Feindbild zu beschwören und sich auf eine nicht genauer definierte Fachlichkeit zu berufen, genügt nicht. Die fachliche und die wirtschaftliche Rationalität haben ihre Berechtigung und wollen beide angemessen berücksichtigt werden.

Der Qualitätsmarkt

Qualität ist in den letzten Jahren zu einem guten Geschäft geworden. Den sozialen Einrichtungen werden zahlreiche, mehr oder weniger erprobte Qualitätssysteme verschiedener Herkunft und mit unterschiedlichen, oft unklaren theoretischen Be-

Qualitätsmanagement ist eine Führungsaufgabe, die aktiv wahrgenommen werden muss

Es ist wichtig, über strategische Ideen und Leitlinien zu verfügen

zügen angeboten. Dort, wo das politische System und seine Verwalter unter starkem Handlungsdruck stehen oder sich als besonders fortschrittlich verstehen (z.B. bei Bundesämtern), sind die Einrichtungen des Sozial- und des Gesundheitswesens bereits ausreichend mit Qualitätsanforderungen eingedeckt worden. Leider betreffen diese oft nur die Strukturqualität und tragen den umfassenden Anforderungen an ein Qualitätsmanagement zu wenig Rechnung. Ohne die gängigen Qualitätssysteme zu verteuern, muss bezweifelt werden, dass diese, unbeschleunigt übernommen, mehr Qualität in der Sozialen Arbeit bringen. Bisher wurde ebenfalls nicht bewiesen, dass Verbesserungen in der Strukturqualität bessere Ergebnisse hervorbringen. Es ist daher notwendig, Qualität aus einer umfassenden Perspektive zu definieren. Kriterien aller drei Qualitätsdimensionen müssen berücksichtigt werden, solche von Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität.

Qualitätsmanagement

Qualitätsmanagement ist eine Führungsaufgabe. Qualitätsdefinition, -umsetzung, controlling und -kontrolle gehört zur strategischen und operativen Leitung von Sozialen Diensten und Einrichtungen. Sie kann nicht an Externe delegiert werden, diese können allenfalls unterstützen oder beraten. Eine bedeutungsvolle Rolle übernehmen die Mitarbeitenden, welche die Umsetzungsverantwortung tragen. Sie bezeichnen die Problemstellungen, arbeiten bei der Suche nach Lösungen und bei der Umsetzung mit. Sie müssen sich beteiligen und sollen im Prozess eine entsprechende Rolle übernehmen können. Meistens haben Professionelle von sich aus ein grosses Interesse und konkrete Vorstellungen, wie die Qualität ihrer Arbeit verbessert werden könnte.

Externe Qualitätsvorgaben entbinden die Führungsebene keineswegs von der Verantwortung, sondern stellen einzig ein zusätzliches Element im Qualitätsmanagement dar. Es bleibt Pflicht und Aufgabe der Führung, den Steuerungskreislauf im Qualitätsmanagement aktiv in Schwung zu halten: erkennen und definieren der Problembereiche, Ziele formulieren und Massnahmen planen, die Umsetzung steuern und kontrollieren.

Die zentralen Qualitätsdimensionen für die Soziale Arbeit

Im Rahmen einer Forschungs- und Entwicklungsarbeit setzt sich die HSA Bern seit einiger Zeit mit

der Frage auseinander, welches die zentralen Qualitätsdimensionen für die Soziale Arbeit sind. Das Projekt «Qualitäts- und Leistungsfähigkeit Sozialer Dienste und Einrichtungen» versucht, die zentralen Einflussfelder (Fokusfelder) zu definieren, welche sowohl die Gestaltung der Arbeit wie auch das Steuern der Organisation ausmachen. Zu einer umfassenden Betrachtung der Qualitätsaspekte von Sozialer Arbeit gehören die folgenden fünf Dimensionen, d.h., Qualität muss in diesen fünf Bereichen vorhanden sein und definiert werden:

- die strategischen Rahmenbedingungen
- die Fachlichkeit
- das Management
- die Anspruchsgruppen
- die Mitarbeitenden

In den folgenden Ausführungen werden diese fünf Dimensionen skizziert und eine Auswahl relevanter Qualitätskriterien für die Soziale Arbeit beschrieben. Die Auswahl der im konkreten Fall wesentlichen Kriterien und die Definition der Indikatoren und Standards kann nur auftrags- und institutionsbezogen erfolgen. Hingegen wird auf grundlegende Qualitätsanforderungen («Basisstandards», vgl. dazu auch Pfeifer-Schaupp 2001) und auf typische Schwierigkeiten und Mängel in der Sozialen Arbeit hingewiesen.

Die strategischen Rahmenbedingungen: Auftragsklarheit und Strategie

Soziale Arbeit nimmt öffentliche Aufgaben wahr, die auf gesetzlichen Grundlagen mit überwiegend weiten Ermessensspielräumen basieren. Diese wenig präzisen Vorgaben werden heute zunehmend mit Leistungsaufträgen genauer beschrieben. Es hat sich dabei besonders bewährt, differenzierte Leistungskataloge zu erstellen und anzuwenden. Ein Leistungskatalog unterscheidet sich von den traditionellen Aufgabenbeschreibungen und ist eine hilfreiche und nützliche Grundlage für die operative, aber auch für die strategische Steuerung. Damit kann aufgezeigt werden, welche Leistungen in welcher Qualität und in welchem Umfang durch die Organisation bereitgestellt werden. Leistungskataloge sind gut verständlich und bei Behörden und Trägerorganisationen weitgehend akzeptiert.

In öffentlichen Bereichen wie der Sozialen Arbeit sind die organisationspolitischen Handlungsspielräume in der Regel eng. Gerade daher ist es wichtig, über strategische Ideen und Leitlinien zu verfügen. Organisations- und fachbezogene Entwicklungsschwerpunkte müssen definiert und mit Programmen gezielt verfolgt werden. Viele soziale

Viele soziale Organisationen haben ein strategisches Defizit

Auch soziale Institutionen haben einen Steuerungsbedarf

Organisationen haben ein strategisches Defizit und überlassen die Entwicklung den dominierenden Umfeldfaktoren. Sie übernehmen damit zu wenig politisch-strategische Verantwortung.

Die Fachqualität: konzeptionelle Klarheit, systematische Arbeitsweise und Dokumentation

Hergeleitet von Auftrag, Strategie, Qualitätsanforderungen und dem fachlichen Verständnis der Mitarbeitenden und weiterer Anspruchsgruppen müssen klare konzeptionelle Grundlagen bestehen. In einem Fachkonzept sind der professionelle Rahmen (soziale Probleme, Konzepte zu deren Bearbeitung, aktueller Wissensstand usw.), die fachlichen Voraussetzungen der Mitarbeitenden (Anforderungen an das Grundwissen und an besondere Handlungs- und Wissenskompetenzen) und der Rahmen für die systematische Reflexion und Evaluation der Tätigkeiten verbindlich zu definieren. Die Hauptleistungen oder Kernprozesse (z.B. Aufnahme und Beratung) sind detailliert darzustellen und zu bestimmen wie auch die Kooperation und die Abgrenzung mit den verschiedenen Anspruchsgruppen. Grundsätze zur Arbeitsweise und zur Zusammenarbeit vervollständigen ein Fachkonzept. Dieses ist für alle Mitarbeitenden verpflichtend und muss periodisch den neuen Erkenntnissen angepasst werden. Leider gibt es heute nur wenige Einrichtungen mit einem solchen Fachkonzept, hier ist also Entwicklungsarbeit zu leisten.

Als weitere Kriterien für fachliche Qualität sollen hier erwähnt werden: die systematische, strukturierte und teilstandardisierte Dokumentation der Arbeit mit dem Klientensystem. Objektive Klientendaten, eine Beratungs- oder Hilfsplanung, Verlaufsbeschreibungen, periodische Standortbestimmungen und Evaluation gehören ebenso dazu. Eine klare und sorgfältige Dokumentation dient auch als Grundlage für die Sozialberichterstattung. Die gezielte Berichterstattung an die politischen Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit sind ein weiteres bedeutsames Merkmal für Fachqualität. Dies gilt auch für die regelmässige Mitwirkung der Mitarbeitenden in externen Projekten (Sozialplanung).

Das Leistungsangebot muss für die Klientenschaft klar sein. Sie ist über Rechte und Pflichten gezielt zu informieren und aufzuklären. Soziale Arbeit mit gesetzlichem Auftrag (dies ist sehr häufig der Fall, auch bei privaten Organisationen) hat die essenziellen Abläufe so zu gestalten, dass sie rechtmässig sind und juristischen Ansprüchen genügen. Das Verfassen von klaren Entscheidungs-

grundlagen und Anträgen und von Verfügungen mit Einsprache- und Beschwerdemöglichkeiten gehören zum Standardrepertoire der Sozialarbeitenden.

Die Datenschutzgesetzgebung regelt das Akteneinsichtsrecht und den Umgang mit Informationen gegenüber Dritten. Soziale Organisationen informieren in diesen Fragen die Betroffenen aktiv und sorgen nicht nur für einen korrekten Umgang mit personenbezogenen Daten, sondern auch für einen klaren und transparenten Umgang mit den betreffenden Regelungen und Rahmenbedingungen.

Als weiteres Qualitätsmerkmal erweisen sich die effektiv durchgeführten Fallbesprechungen und Fallsupervisionen sowie ihre Qualität und Wirkung. Die geplante und gründliche Fallreflexion wird in der Praxis wiederholt von scheinbar dringenderen Geschäften verdrängt. Wenn sie durchgeführt wird, werden auffällig selten systematisch Theoriebezüge hergestellt.

Fachqualität zeigt sich auch in der regelmässigen Pflege der indirekten Klientarbeit: Kooperationen mit Partnerorganisationen, einweisenden und nachbetreuenden Stellen sind (nicht nur im Einzelfall) gezielt aufzubauen und mit Kooperationsverträgen zu sichern.

Die Managementqualität: Managementkonzept und Ressourcensteuerung

Die Erkenntnis hat sich durchgesetzt: Auch soziale Organisationen haben einen Steuerungsbedarf. Die Managementfunktionen müssen wahrgenommen werden. Strategie- und Zieldefinition, Planung, Organisation, Ressourcensteuerung und -einsatz, Controlling, aber auch die Kontrolle und Entscheidungsfindung im laufenden Alltagsbetrieb. Die entsprechenden Stellen und Aufgaben sind zu benennen, Verantwortungen und Kompetenzen sind zuzuteilen und nötige Zeitbudgets sind vorzusehen. Die Art des Leitungsmodells und der Führungsstil sind weniger entscheidend, müssen jedoch bestimmt sein. Führungsaufgaben sollen ebenso qualifiziert und kompetent ausgeführt werden wie die fachlichen Tätigkeiten und wie die Administration. Kurz: Ein Managementkonzept muss vorhanden sein, auch in kleineren Organisationen.

Institutionen benötigen eine klare Organisation und funktionsbezogene Regelungen. Hier muss ein Gleichgewicht gefunden werden zwischen zu viel (Gefahr von Bürokratie und Papierkrieg) und zu wenig (Gefahr von Willkür, Einzelkämpfertum und Subjektivismus). Vorgaben, Handbücher, Checklisten, Erfassungsinstrumente und eine Arbeitsplatzdokumentation sorgen für

Die Fallsteuerung und die Pensenfrage müssen geregelt sein

Transparenz und rasche Information der Mitarbeitenden.

Die Leitung hat sich darum zu kümmern, dass die Stelle über aufgabenbezogene, funktionale Räumlichkeiten mit zeitgemässer Ausstattung und ansprechender Einrichtung verfügt. Das Niveau im Sozialwesen hat sich hier dem landesüblichen Standard nun doch langsam angenähert. Zur Servicequalität Sozialer Dienste gehört es, gut erreichbar und zugänglich zu sein. Zentrale Elemente wie z.B. Öffnungszeiten und telefonische Erreichbarkeit orientieren sich in der Praxis aber nicht selten noch mehr an den Interessen der Mitarbeitenden als an Kriterien von Kundenfreundlichkeit.



Gut präsentierende Informationsunterlagen machen die Dienstleistungen der Stelle bekannt und sorgen nicht nur mit Negativmeldungen für Schlagzeilen. Vielmehr wird damit aktive Öffentlichkeitsarbeit betrieben.

Dokumentation ist immer besser als Argumentation. Ohne saubere Leistungs- und Bedarfsnachweise und professionelle Geschäftsberichte sind weder Geldgeber noch Politiker zu bewegen. Gutes zu tun und darüber zu reden, reicht schon lange nicht mehr. eniH-CH hat dazu kürzlich erneut einen Musterkatalog vorgelegt, nach welchen Kriterien Sozialarbeit erfasst werden könnte: Angaben über Klientensysteme, Anlässe, Problembereiche wie über erbrachte Dienstleistungen und erreichte Ziele und Ergebnisse vervollständigen die nötigen Grunddaten (Brack 2002).

Supportprozesse wie die Informatik, eine spezielle Software für die Klientarbeit, erleichtern den Hauptauftrag. Informationen müssen rasch verfügbar sein, was für alle die Möglichkeiten des Internets voraussetzt. Eine aktualisierte und systematische Fach- und Ressourcendokumentation, der Zugang zu aktuellen Forschungsergebnissen, zu Fachliteratur und -artikeln, zu gesetzlichen und versicherungsrechtlichen Bestimmungen sind für die Vorgaben im Fachkonzept wichtig.

Die Pensen- und Fallzuteilung ist von überragender Bedeutung für die Soziale Arbeit. Ein Arbeits- und Fallsteuerungssystem bewirkt Transparenz, optimalen Ressourceneinsatz und gerechte Pensen. Ich verweise hier auf die Ausführungen von Alexander Kobel in der letzten Nummer der Fachzeitschrift «Sozial Aktuell» (1/2004) zur «Steuerung der Fallbelastung».

Die Anspruchsgruppenqualität: Kooperation und Feedback

Jede soziale Organisation steht ständig in einem Spannungsfeld der verschiedenen Anspruchsgruppen. Je besser die Kenntnisse über deren Erwartungen, desto effizienter kann der Aushandlungsprozess über die Qualität und die zu erbringenden Leistungen definiert werden. In den vorangegangenen Abschnitten finden sich bereits mehrere Hinweise zu Qualitätskriterien für Anspruchsgruppen, so z.B. zur Klientenschaft, zum Auftraggeber und zu den Kooperationspartnern. Einen besonderen Indikator stellen die positiven und negativen Rückmeldungen der Anspruchsgruppen dar. Besonders interessant sind Reklamationen oder Beschwerden und der Umgang damit. Aussagekräftig sind ebenfalls indirekte Rückmeldungen zur Tätigkeit beispielsweise von Ombudsstellen oder solche von einweisenden oder nachbetreuenden Stellen.

Die Mitarbeitenden sind ein zentraler Erfolgsfaktor

Von umfangreichen Kundenbefragungen wird jedoch eher abgeraten, da der Aufwand für Gestaltung, Durchführung und Auswertung hoch ist und die Ergebnisse meist wenig aussagen. Erkenntnisse der Evaluationsforschung zeigen, dass die hohen Zufriedenheitsraten (meist 80 bis 90%) das Ergebnis einer positiven Selektion sind und nur wenig über die eigentliche Qualität der erbrachten Leistungen aussagen.

Die Mitarbeitendenqualität: Personalführung und gezielte Entwicklung

Unter der Annahme, dass das eigentliche Produkt der Sozialen Arbeit die Folge einer Ko-Produktion ist, erweisen sich die Mitarbeitenden als zentraler Erfolgsfaktor. Selbstverständlich haben sie über die entsprechenden Ausbildungsabschlüsse zu verfügen, Weiterbildung ist für sie Recht und Verpflichtung. Eine Mindestzahl von Fachpersonen pro Stelle garantiert Präsenz, Stellvertretung, gegenseitigen Austausch und die nötigen Hilfestellungen. Die administrative Unterstützung der Fachkräfte muss ausreichend gewährleistet und eindeutig geregelt sein.

Professionelle Personalführung und -entwicklung ist in personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen oft ein Fremdwort, über die Gründe lässt sich nur spekulieren. Modernes Personalmanagement umfasst mindestens periodische Mitarbeitergespräche mit einer systematischen Entwicklungsplanung, eine sorgfältige und geplante Einführung neuer MitarbeiterInnen (mit Einführungsprogramm) und ein regelmässiges Angebot an Ausbildungsplätzen, welches nicht zuletzt auch der Nachwuchssicherung dient.

Qualifizierte Fachpersonen stellen hohe Ansprüche an die Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Organisationsgestaltung und -entwicklung. Ihr Einbezug und ihr tatsächliches Engagement in internen Entwicklungsprojekten sind deshalb ein wichtiger Qualitätsindikator. Als weiteres Element wird in letzter Zeit auch vermehrt die Existenz eines internen Fortbildungsangebotes gesehen. Massgeschneiderte Weiterbildung tritt immer mehr an die Stelle von oft kaum gesteuerter und schlecht genutzter, individueller Fortbildung ausser Hause.

Literatur

Brock, Ruth/Feußl, U. P.: *Minimalstandards für die Aktenführung in der Sozialarbeit*, Luzern, 2002

Kobal, Alexander: *Ressourcenorientierte Strukturierung der Leibkennung – ein Rahmenkonzept*, in: *SozialAktuell* 11, 2003

Meinhof, Marianne/Matthi, Christian: *Qualitätsmanagement aus der Sicht von Sozialarbeit und Ökonomie*, Baden-Baden, 2003

Pfeifer, Schupp, Hans, Ulrich: *Vom Einfachen, das schwierig zu machen ist: Leitfragen und Basisstandards für Qualität in der Sozialen Arbeit*, in: *Sozialmagazin* 11/2001

Qualitätsmanagement – zwischen Versprechung und Erwartung – Impuls Nr. 1, IJSA Bern Juni 2003 (diverse Beiträge) u. von Philipp Schneider, Daniel Böh, Wolfgang Hinte, Wolfgang Stark, Yvonne Holtteter und Christian Matthi

Schneider, Philipp/Ruder, Rosmarie/Böh, Daniel: *Qualitäts- und Leistungsfähigkeit Sozialer Dienste und Einrichtungen*, IJSA Bern 2003 (Forschungs- und Entwicklungsprojekt unveröffentlichte Vorstudie)

Sommerfeld, Peter/Haller, Dieter: *Professionelles Handeln und Management oder: Ist der Ritt auf dem Tiger möglich?* in: *Neue Praxis* 11/2003

Ein regelmässiges Angebot an Ausbildungsplätzen dient der Nachwuchsförderung

Glossar wichtiger Begriffe

Qualität

Der Begriff stammt aus dem Lateinischen und wird mit «Beschaffenheit eines Gegenstandes» übersetzt. Es gibt keine einheitliche und allgemein anerkannte Definition, wie es kein objektives Mass für Qualität gibt. Häufige Definitionen sind:

- Das Erfüllen und Einlösen von Kundenerwartungen
- Die Gesamtheit von Merkmalen und Eigenschaften einer Leistung oder eines Produktes, die zur Erfüllung erwünschter Erfordernisse, Absichten oder Zielsetzungen nötig sind (DIN).

Strukturqualität

Die Qualitätskriterien von Rahmenbedingungen, Ressourcen, Ausstattung und Strukturen, die nötig sind, damit eine Leistung verfügbar ist resp. erbracht werden kann.

Prozessqualität

Die Qualitätskriterien von Arbeitsprozessen, Arbeitsabläufen und Interaktionen, die nötig sind, damit die vereinbarten Ziele der Dienstleistung erreicht werden können.

Ergebnisqualität

Die Qualitätskriterien, die sich auf Ergebnis, Erfolg, «Output» und Wirkung einer Dienstleistung beziehen.

Kriterien

Merkmale, Eigenschaften von Aspekten von Qualität. Sie erlauben zwischen erwünschter und nicht erwünschter Qualität zu unterscheiden.

Indikatoren

Sie reduzieren Kriterien auf beobachtbare, erfassbare Messgrössen oder Hinweise und sollen eine konkrete Qualitätsüberprüfung ermöglichen.