

Professionalisierung durch Qualitätsmanagement

Qualität zwischen den Stühlen?

Sylvia Hojnik

Qualität in der Sozialen Arbeit gab es bereits vor der Hochkonjunktur der Auseinandersetzung mit diesem Thema. Schon immer haben die besonderen Voraussetzungen sozialer Dienstleistungserbringung von den MitarbeiterInnen ein hohes Maß an fachlicher Qualität und Verantwortung sowie Identifizierung mit der Tätigkeit gefordert. Die aktuelle Qualitätsdiskussion kann genutzt werden, um innerhalb der Profession/innerhalb der Sozialwirtschaft intensiver und zielgerichteter über fachliche Standards nachzudenken, um damit die Güte der sozialen Dienstleistung zu verbessern und die Arbeit in der Organisation effizienter zu gestalten. MitarbeiterInnen haben den Wunsch ihre Leistung adäquat darzustellen und den Zielerreichungsgrad zu überprüfen. Sie müssen auf geänderte Anforderungen von KlientInnen/Kunden entsprechend reagieren können. Die Auseinandersetzung auf der methodisch-fachlichen und der strukturell-organisatorischen Ebene führt zu weiterer Professionalisierung.

Die andere Seite der aktuellen Qualitätsdiskussion gründet in der Legitimation der Verwendung öffentlicher Mittel. Seitens der Fördergeber stehen die Vergleichbarkeit und die Kostenreduktion im Vordergrund. Die Einführung von Qualitätssicherungssystemen bis hin zu Zertifizierungen wird immer stärker gefordert und gefördert. Sparzwänge und damit Einschränkungen in der Sozialwirtschaft werden oft unter dem Deckmantel der Forderung nach Qualität, Qualitätsmanagementsystemen, Standards und Indikatoren geführt.

Im Rahmen dieses Beitrages werden diese beiden unterschiedlichen Zugänge und die damit verbundene Problematiken behandelt. Abschließend werden wir einen Ansatz zur Einführung und Umsetzung eines zielführenden Qualitätsprozesses darstellen.

Ein Frosch, zwei Arbeiter und das Qualitätsmanagementsystem in sozialen Organisationen

Es gibt zwei Geschichten, die sinnbildlich sehr gut das Spannungsfeld der Qualitätsdiskussion in sozialen Organisationen darstellen. In einer geht es um das Verhalten von Fröschen, die sofort aus kochendem Wasser springen, wenn sie hinein gegeben werden. Wird hingegen die Temperatur des Wassers langsam immer stärker erhitzt bleibt ein Frosch im immer heißer werdenden, d.h. auch tödlich heißem Wasser sitzen. Er sieht keinen Bedarf sich zu verändern und kann die sich verändernden Umfeldeinflüsse nicht richtig einschätzen. In einer anderen Geschichte geht es um das Verhalten von zwei Arbeitern. Sie schneiden händisch mit einer Säge unter Aufbringung großen körperlichen und persönlichen Einsatzes Baustämme. Ein Vorbeikommender beobachtet sie und macht sie darauf aufmerksam, dass Sie durch das Schärfen der Säge mit deutlich geringerem Aufwand ihre Arbeit schneller erledigen

könnten. Die Arbeiter winken dankend ab, da sie ja ihre Arbeit machen müssen und keine Zeit für solche Unterbrechungen hätten.

Wie verhalten sich sozialer Organisationen? Reagieren sie wie Frösche, die im langsam heißer werdenden Wasser sitzen und auf Veränderungen¹ nicht adäquat reagieren oder wie die fleißigen und bemühten Arbeiter, die trotz Aufbringung großen Einsatzes letztendlich nicht jenen Erfolg erzielen welcher möglich wäre?

Organisationen sind aus vielfältigen Gründen aufgefordert zu lernen, ihre Professionalität zu erhalten und ständig zu erweitern. Verglichen mit einem Frosch müssten sie lernen, auch bei sich veränderten Umfeld- und Umweltbedingungen zu springen, und als Arbeiter müssten sie lernen, gewohnte Arbeitsabläufe zu unterbrechen um diese langfristig effektiver und effizienter zu gestalten. Qualitätsmanagement² verstanden als Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung kann dieses Lernen einer Organisation unterstützen und zur Professionalisierung sozialer Organisationen und deren MitarbeiterInnen beitragen.

Ökonomisierung der sozialen Arbeit

Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit³ zeigt sich durch die Einführung von Verfahren der neuen Steuerung bei öffentlichen Trägern mit dem Effekt zunehmender Privatisierung sozialer Dienstleistungen, mehr freiem Wettbewerb bzw. der Anpassung von Angebotsstrukturen an so genannte Marktprinzipien. Leistungen werden über Inhalt, Umfang und Qualität zwischen dem zuständigen öffentlichen Träger und einem freien Leistungsanbieter oft projektbezogen abgeschlossen. Kostenersatz erfolgt für die konkret erbrachte Leistung und im Wettbewerb mit anderen. Die Ergebnisse der Leistungserbringung sind durch Evaluation nachzuweisen. Dabei handelt es sich um eine ungleiche Beziehung, in der die Definitionsmacht der Leistung im Allgemeinen zu Gunsten der öffentlichen Träger verschoben ist, jedenfalls die Entscheidung über die Finanzierung dieser Leistungen bei den finanzierenden Stellen liegt.

Die damit verbundene Qualitätsdiskussion zielt nicht auf die Verbesserung bzw. den Erhalt von guten sozialen Rahmenbedingungen der sozialen Arbeit aus. Die möglichst preiswerte Produktion sozialer Dienstleistung steht im Vordergrund. Dies führt zu einer zunehmenden Deprofessionalisierung und letztlich zum Abbau von fachlichen Qualitätsstandards, vielleicht sogar zum Abbau professioneller sozialer Arbeit insgesamt.

Fehlentwicklungen gegensteuern

Um der Ökonomisierung gegensteuern zu können, braucht es eine offensive Auseinandersetzung und eine selbstbestimmte Standardisierung auf fachlicher, organisationaler und betriebswirtschaftlicher Ebene durch die Profession. Sozialwirtschaft muss transparent machen, was sie erreichen will, was sie leistet, welche Mittel und Methoden sie dazu einsetzt und welche Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches Arbeiten nötig sind. Wirtschaftlichkeit (Effizienz) und Wirksamkeit (Effektivität) sind nachvollziehbar und als benennbare Parameter unabdingbare Voraussetzungen für ein sinnvolles Qualitätsmanagementsystem in der Sozialwirtschaft. Die Erarbeitung eines eigenständigen Qualitätsprofils unter Ausnützung bisheriger praktischer

Erfahrungen und Theorien sozialer Arbeit erfolgt als Prozess. Dieser Prozess ist sowohl auf Ebene der Organisation als lernende Organisation als auch auf Ebene der Fachöffentlichkeit in Zusammenarbeit mit der Fachpolitik notwendig. Nur so kann eine nachhaltige Entwicklung stattfinden.

Qualität ist nicht automatisch gute Qualität oder die Diskussion um etwas, das zwar alle glauben zu haben aber nur wenige beweisen können, dass es auch so ist

Wenn eine soziale Dienstleistung angeboten wird gehen wir von einem qualitativvollen Angebot aus. Die Gewährleistung und Sicherung der Qualität dieser Angebote gibt es nicht erst seit die Qualitätsdiskussion auch in sozialen Organisationen geführt wird. Die Bedeutung und Wichtigkeit der Qualitätsdiskussion hängt von gesellschaftlichen, politischen, ökonomischen und fachlichen Entwicklungen ab.

Der Qualitätsdiskussion liegen Begriffe und Modelle aus der Produktion und der Betriebswirtschaft zu Grunde, die ihren Ursprung in der Automobilindustrie haben. Dieser Wirtschaftszweig legt auf die Qualität des Endproduktes unter Einhaltung effizienter und effektiver Produktionsbedingungen großen Wert. Eine zentrale Zielsetzung ist neben der Optimierung der Ablauforganisation und der Steigerung der Produktivität unter Einhaltung der technischen Standards die stärkere Bindung der MitarbeiterInnen an das Produkt und das Unternehmen. Die Produktqualität wird in diesem System, abgesehen von technischen Normvorgaben, auch vom KundInnen bestimmt. Die KundInnen verfügen bei den meisten Industrieprodukten wie auch den Dienstleistungen am freien Markt über die Möglichkeit, aus einem vielfältigen Angebot zu wählen. Das Marktprinzip geht von souveränen KundInnen mit Entscheidungsfreiheit aus, die entscheiden, ob eines und welches der Angebote gewählt wird.

Hier besteht ein immanenter Unterschied zur Sozialwirtschaft. Soziale Dienstleistung unterscheidet sich in der Herstellung und Beurteilung erheblich von anderen Produkten oder Dienstleistungen. In der Sozialwirtschaft gibt es die klassischen KundInnen nicht. Wer die Leistungen der Sozialwirtschaft in Anspruch nimmt, befindet sich in aller Regel in einer (nicht vorgesehenen) Ausnahmesituation, die Schaffung eines Marktüberblicks und eine Wahl zwischen LeistungsanbieterInnen ist schwer oder gar nicht möglich.

Angebotene Dienstleistungen in der Sozialwirtschaft werden im so genannten Wohlfahrtsdreieck erbracht.⁴

Damit sind neben vielen anderen zwei vollkommen unterschiedliche Anspruchsgruppen zufrieden zu stellen. Auf der einen Seite steht der Auftraggeber, die öffentliche Hand, die gleichzeitig Finanzier ist. Sie geben die Rahmenbedingungen vor und legen fest, wie viel die Dienstleistung »wert« ist. Die sich daraus ergebende Problematik wird an anderer Stelle in diesem Heft ausführlich dargestellt.

Demgegenüber stehen die NutzerInnen einer sozialen Dienstleistung, im Regelfall in einer Ausnahmesituation. In einem interaktiven Prozess wird parteiisch für die jeweiligen NutzerInnen die beste Lösung gesucht und erarbeitet. Gelingt dies in einem für die/den NutzerIn nachhaltigen Weg, ist von »guter« Arbeit, von Qualität, auszugehen. Es ist im Idealfall sekundär, wie lange und mit welchem Ressourceneinsatz eine Verbesserung der individuelle Situation herbeigeführt wird.

Qualität selbst bestimmen

Eine zentrale Voraussetzung für die Qualitätssicherung allgemein ist die Formulierung und Benennung von Kriterien, Indikatoren und von geltenden Qualitätsstandards. Es ist notwendig gängige Begriffe und Denkmodelle zu kennen und deren Einsatz in der sozialen Arbeit differenziert zu analysieren.⁵

Die Forderung nach Beurteilungskriterien und Transparenz steht nicht im Gegensatz zu einer hohen Wertschätzung gegenüber der MitarbeiterInnen-KlientInnen-Beziehung. Ethische Prinzipien können einen effektiven, nachvollziehbar begründeten Ressourceneinsatz geradezu fordern. Für soziale Organisationen der Sozialwirtschaft ist die Erarbeitung eines eigenen souveränen Umgangs mit Qualitätsanforderungen und die Entwicklung von Kriterien und Indikatoren zur Bestimmung von Qualität besonders wichtig und als Professionalisierung der Organisationen und Förderung der Handlungssicherheit von MitarbeiterInnen in der sozialen Arbeit zu sehen. Effizienz- und Effektivitätskriterien müssen nicht in einem rein ökonomischen Sinn erfüllt werden, sondern sind innerhalb von sozialen Organisationen oder innerhalb sozialer Professionen selbst mitzuentwickeln.⁶ Die Professionalisierung im Umgang mit Verwaltungs- und Organisationsstrukturen erfordert parallel zur fachlichen Qualifizierung auch die Kenntnis oft sehr verschiedener Systeme und Modelle zur Sicherung von Qualität.

Qualitätsmodelle

DIN EN ISO 9000ff und TQM, EFQM in Anlehnung daran noch QAP⁷ sind standardisierte Modelle zur Qualitäts... ja was? Entwicklung? Sicherung? Management?

In der Qualitätsdiskussion zeigt sich, dass Qualität ein gedankliches Konstrukt ist, das erst durch die Auswahl der Indikatoren definiert wird. Das heißt, es geht nicht um »gute« oder »schlechte« Qualität, sondern um verschiedene Bewertungsverfahren zur Beurteilung der Art und Weise der Erbringung einer sozialen Dienstleistung.

Der fachliche Zugang zur Qualitätsdiskussion in der Sozialen Arbeit mit den Ansätzen der Supervision, Evaluation, Selbstevaluation und Intervision hat Tradition. Die Bedeutung dieser fachlichen Qualitätskriterien wird in der Profession als wichtig gesehen und durch Kriterien zur Gestaltung der Rahmenbedingungen (Strukturqualität) und der Überprüfung der Wirkung (Ergebnisqualität) ergänzt. Der »wirtschaftliche« Zugang im Sinne der Reduktion der Kosten zur Steigerung des Gewinns ist schon weniger vertraut und wird dann abgelehnt, wenn ohnehin geringe öffentliche Mittel weiter gekürzt werden oder unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit anerkannte fachliche Standards in den Hintergrund treten. Gerade in der aktuellen Auseinandersetzung über die Öffnung der Sozialwirtschaft für gewinnorientierte AnbieterInnen im Zuge des Vergabewesens wird diese Frage zu einer Entscheidenden.

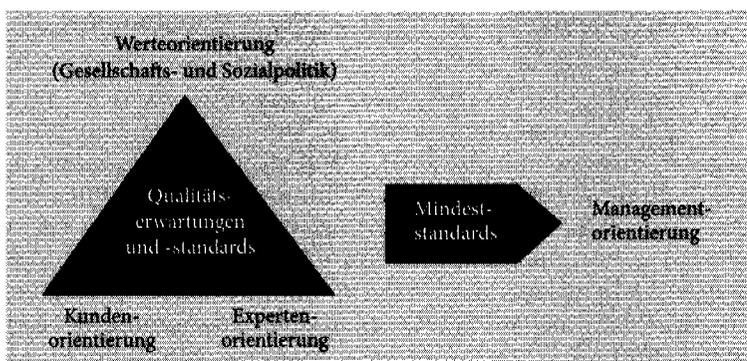
Der Prozess

Schubert/Zink (2001) verknüpfen fachliche und betriebswirtschaftliche Zugänge miteinander und stellen Bestimmungsfaktoren der Qualität sozialer Dienstleistung auf. Aus der Werte-, Kunden- und Expertenorientierung leiten sich die Mindeststan-

dards ab, die wiederum den Handlungsrahmen für das Management einer sozialen Organisation vorgeben.

Hier wird auch deutlich, dass Qualitätsmanagement ein einrichtungsspezifisches, handlungsanleitendes Führungskonzept ist, um Qualität systematisch zu entwickeln und zu verbessern.

Abbildung 1: Bestimmungsfaktoren der Qualität sozialer Dienstleistungen⁹



Qualitätsmanagement als Prozess

Im Verlauf des Qualitätsmanagements als selbstbestimmter organisationsbezogener Prozess geht es um die konstruktive Auseinandersetzung mit den Schlüsselfragen:

Welche Dienstleistung soll für wen auf welche Weise erbracht werden?

Welche Ressourcen sind zur Erbringung dieser Dienstleistung notwendig?

Welche Ergebnisse sind zu erwarten? (vgl. Meinhold 1996⁹)

Dieser Prozess schließt alle an der Erbringung der sozialen Dienstleistung Beteiligten gleichberechtigt ein. Darüber hinaus hängt der Erfolg von Qualitätsmanagementsystemen davon ab, ob die Einbeziehung aller Anspruchsgruppen, also auch der NutzerInnen und Finanziers, gewährleistet und gelungen ist.

Dieser Prozess braucht nicht nur viel Zeit und die Sicherstellung der nötigen Ressourcen, sondern eine partnerschaftliches Verhältnis der Beteiligten, eine Überwindung gegebener Machtstrukturen.

Positive Effekte eines Qualitätsmanagementprozesses sind eine Stärkung der Organisation und Sicherung des Angebots ebenso wie eine größere Selbstsicherheit bei der Innen- und Außendarstellung. Die transparente Darstellung der Einrichtung gegenüber den NutzerInnen und den AuftraggeberInnen ist immer wichtiger und bewirkt nicht zuletzt eine Verbesserung des Arbeitsklimas, wodurch die typischen Burn-out Syndrome durch strukturelle Überforderung von MitarbeiterInnen aufgefangen werden können.

Prozesse brauchen Zeit

Qualitätsmanagement ist eine langfristige Angelegenheit¹⁰ und braucht sowohl viel Zeit als auch eine entsprechende Finanzierung. Mittlerweile liegen verschiedene Er-

gebnisse¹¹ aus prozessorientierten Qualitätsmanagementprozessen vor. Diese Ergebnisse sind Leitlinien für die eigene Weiterarbeit. Im Rahmen des Equal Projekts »Empowerment kleiner und mittlerer sozialer Organisationen«¹² wird ein Performance & Quality Compass erarbeitet, der als Selbsthilfetooll bei der Beschreibung der Leistung kleiner und mittlerer sozialer Organisationen helfen, die Eigenbewertung erleichtern und interne Entwicklungsprozesse anregen soll. Grundlagen dafür sind die Ergebnisse der Praxisforschung im Rahmen des Projekts mit einer starken Beteiligung und Einbindung der sozialen Organisationen.¹³

Abschluss und Ausblick

Qualität ist komplex. Qualitätsmanagement in einer sozialen Organisationen orientiert sich an der Frage: Wie gestalte ich die Organisation, um mit meinen Zielen in einer sich verändernden Umwelten nicht nur zu bestehen sondern auch gestaltend mitwirken zu können?

Wichtig ist die Übernahme der Verantwortung durch die VertreterInnen der sozialen Organisationen besonders in Bezug auf fachliche Qualität und Wirtschaftlichkeit der angebotenen sozialen Dienstleistung. Die Organisationen müssen sich selbstbewusst an die Aufgabe der Leistungsbeschreibung und Qualitätsentwicklung machen. Der Sinn und unbestreitbare Wert liegt darin, neben ökonomischen Maximen die eigene Fachlichkeit dar zu stellen.

Die Qualität sozialer, personenbezogener Dienstleistung ist trotz echter Grenzen benennbar, bewertbar und messbar zu machen. Daran führt langfristig kein Weg vorbei. Die Grundlage dafür ist in der eigenen Organisation zu gestalten und über die Organisation hinaus durch Zusammenarbeit in Arbeitsgruppen zur Verbesserung der Messbarkeit beizutragen. Das ist eine wichtige Aufgabe der Fachkräfte und Verantwortlichen. Die Berufserfahrung der Fachkräfte muss genutzt werden, um praktikable, alltagstaugliche und damit effiziente Instrumente zur Messung der wichtigsten Indikatoren zu erarbeiten und ständig weiter zu entwickeln. Dazu ist es wichtig, einen Mittelweg zu finden zwischen formalisierten Verfahren von außen, die Kennwerte liefern und inhaltlichen Verfahren, die auf Dialog und Verständigung in jedem einzelnen Fall setzen.

Soziale Arbeit sollte es als ihre gesellschaftliche Verantwortung verstehen, sich engagiert und parteilich an der Initiierung und Begleitung eines Werte- und Wertschöpfungs-Dialoges maßgeblich zu beteiligen. Ein werteorientiertes Qualitätsmanagementsystem schafft den organisationalen Rahmen. Der Weg führt über die Leitbildentwicklung hin zum Qualitätsmanagement und von dort zum Qualitätscontrolling. Im Mittelpunkt all dieser Bemühungen muss die Frage stehen, wie solche Methoden in den sozialen Organisationen weiterentwickelt werden können. Seitens der Finanziere und AuftraggeberInnen sind Qualitätsprozesse mit einer Minimierung des Inputs und einer Maximierung des Outputs (z.B. Vermittlungsquoten) verknüpft.

Somit muss ein nachhaltiger Qualitätsprozess in einer gemeinsamen Überwindung der »Gegensätze« bestehen.

Anmerkungen

- 1 vgl. die Diskussion um die Ökonomisierung der sozialen Arbeit
- 2 Qualitätsmanagement ist ein Prozess, der die methodischen Konzepte und organisationalen Strukturen sozialer Einrichtungen bedarfsgerecht für eine bestimmte Zielgruppe gestaltet. Ziel dabei ist die effiziente und effektive Umsetzung der spezifischen Handlungsfelder.
- 3 vgl. Gaitanides, Stefan (2001) Soziale Arbeit – im Spagat zwischen Ökonomisierung und Menschenrechtsprofession; in: impact, Nr. 2 (März 2001), hrsg. vom Basler Institut für Sozialforschung und Sozialplanung, Basel, S. 1-6.
- 4 Die NutznießerInnen bzw. KlientInnen der Leistungen kommen zumeist nicht für die Leistungserbringung finanziell auf. Finanziert wird das Angebot durch Subventionen, FördergeberInnen und Trägerorganisationen. Die Sozialwirtschaft agiert daher in einem klassischen Erwartungs- und Anforderungsdreieck und muss sowohl den Ansprüchen der KlientInnen als auch der Kostenträger entsprechen.
- 5 Das gilt für soziale Dienstleistung aber auch für andere pädagogische Arbeitsfelder. vgl. Qualitätsmanagement in der Weiterbildung
- 6 Hinweis: DBSH, ÖBDS, Schuldnerberatung, Netzwerk österreichischer Mädchen- und Frauenberatungsstellen
- 7 vgl: <http://www.iso.org/iso/en/ISOOnline.frontpage>; <http://www.efqm.org/>; <http://www.afqm.at/>
- 8 Schubert, Hans-Joachim; Zink, Klaus J.: Qualitätsmanagement im Gesundheits- und Sozialwesen. Neuwied, Krefeld, 2001, S.4
- 9 vgl. Meinhold, Marianne: Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement in der sozialen Arbeit: Einführung und Arbeitshilfen. Freiburg im Breisgau 1996
- 10 Der Qualitätsentwicklungsprozess der Schuldnerberatungsstellen Österreichs umfasste bisher 7 Jahre von der Gründung von Arbeitskreisen, der Erstellung eines QM-Handbuchs bis hin zur Durchführung interner Audits.
- 11 Qualitätskriterien des DBSH (vgl. <http://www.dbsh.de/html/publikationen.html>) und ÖBDS (vgl. <http://www.sozialarbeit.at/>); Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste Berlin (vgl. <http://www.evfh-berlin.de/evfh-berlin/QSDB/Index.htm>) oder KL-QS (vgl. <http://www.kl-qs.at/>); Magistrat Graz: Qualitätskatalog der Grazer Jugendwohlfahrt. Graz, 2000
- 12 vgl. <http://www.sozial-wirtschaft.at>
- 13 Zwischen- und Ergebnisberichte und mit Jahresende 2004 auch die Tools des Performance & Quality Compass stehen online unter www.sozial-wirtschaft.at frei zur Verfügung.