



***Eckpunkte der
Arbeiterwohlfahrt
zur Qualitätssicherung
von Dienstleistungen***

© 1997

Herausgeber: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.
Oppelner Str. 130
53119 Bonn

Verantwortlich: Rainer Brückers
Redaktionelle Bearbeitung: Ullrich Wittenius
Technische Redaktion: Rita Haase/Marina Weber

Eckpunkte der Arbeiterwohlfahrt zur Qualitätssicherung von Dienstleistungen

Die Arbeiterwohlfahrt e.V. erbringt in über 10.000 Betrieben und Geschäftsstellen täglich durch 100.000 ehrenamtliche und 90.000 hauptamtliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in großem Umfang unterschiedlichste Dienstleistungen. Dabei handelt es sich um soziale Dienstleistungen in ambulanten, teilstationären, stationären Einrichtungen sowie offene Angebote und interne Serviceleistungen zur Unterstützung, Vertretung, Koordinierung und Übernahme von Aufgaben durch Geschäftsstellen und Verbandsgliederungen.*

Die Qualitätsorientierung gehört hierbei zum grundlegenden Selbstverständnis der Arbeiterwohlfahrt. Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung muß auf verschiedenen Ebenen betrieben werden: Sozialpolitischer Ebene, regionaler Ebene, Trägerebene, Mitarbeiter/innen-Ebene und Nutzerebene. Es geht dabei sowohl um die Formulierung und Konkretisierung sozial-ökonomischer Standards, wie auch um die Umsetzung in Dienstleistungsstandards, die Sicherung und Überprüfung der Qualität des Arbeitslebens sowie der individuellen Lebensqualität der Nutzer/Kunden.

Ein politischer Mißbrauch der Qualitätssicherungsdebatte mit dem Ziel, mittels Standardisierung sozialer Dienstleistungen und Angebotsstrukturen fiskalische Interessen zu Lasten fachlicher Qualitäten zu betreiben, ist deutlich abzulehnen. Auch der Versuch, den Rückzug des Staates und den Abbau im Sozialbereich durch die Qualitätssicherungsdiskussion zu legitimieren, ist als ein solcher Mißbrauch zu bewerten.

**Qualität gehört
zum Selbstver-
ständnis der
AWO**

**Kein Mißbrauch
der Qualitäts-
sicherungs-
debatte**

AW 11.57-574
W

Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung der sozialen Arbeit bedürfen jedoch einer stärkeren Systematisierung in allen Arbeitsfeldern und für alle Aktivitäten. Die hier beschriebenen Eckpunkte verfolgen das Ziel, in der zum Teil sehr unübersichtlichen Debatte Orientierung zu geben und die Grundlagen der Dienstleistungserbringung innerhalb der Arbeiterwohlfahrt für die systematische Qualitätssicherung zu beschreiben. Die Eckpunkte wenden sich daher sowohl an Geschäftsführer und Führungskräfte sowie Vorstandsmitglieder als auch an ehrenamtliche und hauptamtliche Mitarbeiter/innen und Mitglieder der Arbeiterwohlfahrt.

Eckpunkte zur Orientierung

1. Qualitätssicherung hat eine Tradition in der Arbeiterwohlfahrt

Als Verband mit qualitätssichernder Tradition, der seine Unternehmensziele unter Beweis gestellt hat, kann der Begriff „AWO“ als Markenname gelten. Es ist daher für die Arbeiterwohlfahrt, die die Entwicklung sozialer Arbeit und Arbeitsfelder zu den heute bestehenden Standards mit vorangetrieben hat, eine wesentliche Arbeitsgrundlage, systematische Qualitätssicherung zu betreiben, um Erreichtes zu sichern und weiterzuentwickeln.

Die Ausdifferenzierung der sozialen Infrastruktur in ambulante, teilstationäre, stationäre und offene Angebote hat eine Fülle von Wahl- und Optionsmöglichkeiten für Nutzer sozialer Dienstleistungen/Kunden erschlossen und damit ihre Nachfrageposition verbessert. Insbesondere die von der Arbeiterwohlfahrt seit Anfang der 70er Jahre geforderte Pflegeversicherung hat eine große Zahl von Nutzern/Kunden im Dreieckverhältnis zwischen Leistungsempfänger/Leistungsträger/ Leistungserbringer in ihrer Rolle gestärkt. Die damit gewonnenen Selbstgestaltungsmöglichkeiten schärfen auch den Blick für Qualität sozialer Dienstleistungen.

Stärkung der Rolle des Nutzers/Kunden

Auch die seit Mitte der 90er Jahre voranschreitende Ökonomisierung sozialer Arbeit, die sich in einem „Preis-“ und Qualitätswettbewerb niederschlägt, setzt systematische Qualitätssicherung als wettbewerbssteuerndes Element voraus. Jeder „Preis“wettbewerb

muß daher sein Korrektiv in der Qualitätssicherung finden.

An einem ungezügeltten „Preis“wettbewerb, der zu Lasten erreichter Standards geht, wird sich die Arbeiterwohlfahrt nicht beteiligen. Wir setzen dagegen auf leistungsgerechte Entgelte und Vergütungen und stellen uns der Aufgabe, unsere Leistungen zu beschreiben und zu begründen.

2. Qualitätssicherung ist eine politische und verbandspolitische Aufgabe

Die Arbeiterwohlfahrt betreibt Qualitätspolitik, indem sie die grundlegenden Orientierungen bei der Dienstleistungserbringung festlegt. Wesentliche Grundlage dabei ist das Leitbild, das eine Qualitätskultur beschreibt, die vom Menschen als selbstbestimmtes Wesen ausgeht, im Nutzer/Kunden den Experten für seine Situation und im Mitarbeiter den Experten für seine Aufgaben erkennt. Die Qualitätspolitik der Arbeiterwohlfahrt ist getragen von der Idee der kontinuierlichen Verbesserungsprozesse, die in Interaktion aller am Dienstleistungsgeschehen Beteiligten verfolgt werden.

Qualitätspolitik hat darüber hinaus die Aufgabe, sozialpolitische Standards zu beeinflussen und die Balance zwischen widersprüchlichen Anforderungen durch Leistungsträger, Leistungserbringer und Leistungsempfänger herzustellen.

Qualitätssicherung gewinnt auch angesichts der ökonomischen Krise der öffentlichen Haushalte sowie der damit verbundenen Sozialstaatsdebatte Bedeutung für die Legitimation sozialer Arbeit. Die Arbeiterwohlfahrt nimmt vor diesem Hintergrund sowohl eine Anwaltsrolle als auch eine gesellschaftliche Ausgleichsfunktion wahr.

3. Qualitätssicherung ist Managementaufgabe

Wie auch die wirtschaftliche Verantwortung gehört die Sicherung der Qualität zur zentralen Verantwortung der Führung - hier lie-

**Qualitäts-
sicherung
als Korrektiv**

**Leitbild als
Grundlage der
Qualitätspolitik**

**Legitimation
sozialer Arbeit**

gen die entscheidenden Steuerungskompetenzen und nur hier können die notwendigen Strukturen geschaffen werden. Führung reicht hierbei von Vorstand über Geschäftsführung und Abteilungs- beziehungsweise Referatsleitung bis hin zur Einrichtungsleitung.

Verantwortung der Führung

Qualitätsmanagement hat die Aufgabe, die notwendigen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen in Form eines Konzeptes zu schaffen, um Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung in Geschäftsstellen, Einrichtungen und Diensten sowie im Rahmen von Gremienarbeit und Spitzenverbandsvertretung leisten zu können. Notwendige Vorgaben eines Qualitätsmanagement-Konzeptes sind:

Qualitäts- management- Konzept

- Definition der Qualitätsziele und Güte von Dienstleistungen
- Zur-Verfügung-Stellung personeller und sächlicher Ressourcen
- Festlegung von Verantwortungen und Beteiligungen
- Festlegung von Kommunikationsstrukturen über alle Ebenen der Qualitätssicherung

Organisationsentwicklung und Personalentwicklung sind dabei wesentliche Elemente des Qualitätsmanagements.

Das Qualitätsmanagement muß die am Dienstleistungsprozeß Beteiligten mit einbeziehen und in die Lage versetzen, strukturell (Organisation) und inhaltlich (Unternehmensphilosophie) ein System der Qualitätssicherung zu entwickeln und zu füllen. Auch Qualitätsmanagement ist dabei als Aushandlungsprozeß zu verstehen zwischen politischen, verbandspolitischen, fachpolitischen, wirtschaftlichen Zielen der Arbeiterwohlfahrt und den Interessen der Nutzer/Kunden. Nicht nur die direkten Leistungsempfänger sondern auch Angehörige und Leistungsträger - als Repräsentanten des öffentlichen Auftrages - betrachten wir als Nutzer unseres Leistungsangebotes/Kunden.

Beteiligungen am Aushandlungs- prozeß

4. Externe Qualitätssicherung

Die externe Qualitätssicherung aufgrund gesetzlicher Vorgaben (BSHG, SGB XI, SGB V, HeimG) stellt einen Schutz für die Nutzer/Kunden dar. Im Rahmen vertraglicher Regelungen arbeiten wir an ihrer Ausgestaltung mit sowie mit den zuständigen Institutionen zusammen. Den mit externer Qualitätssicherung verbundenen Prüfungen stellen wir uns - auch wegen der damit verbundenen Optimierungsmöglichkeiten für unsere Dienstleistungserbringung. Unsere Verträge mit den Nutzern/Kunden beinhalten und beachten die Aufsichts- bzw. Ordnungsfunktion öffentlicher Organe.

Externe Qualitätssicherung darf jedoch nicht zur Absenkung von Standards oder als Druckmittel auf die leistungsgerechten Vergütungen/Entgelte oder die betriebswirtschaftliche Gestaltung der Dienstleistungserbringung mißbraucht werden. Die Anforderungen aus der internen und externen Qualitätssicherung müssen aufeinander bezogen werden und dürfen das Maß der Verhältnismäßigkeit nicht überschreiten, insbesondere die zu dokumentierenden Daten sollten sich an den gesetzlichen Regelungen (z.B. neuntes Kapitel SGB XI) orientieren.

5. Interne Qualitätssicherungssysteme

Die interne Qualitätssicherung ist das zentrale Instrument bei der Institutionalisierung von Qualitätssicherung und setzt damit bei den verantwortlich Handelnden für die Herstellung von Dienstleistungen an. Interne Qualitätssicherungsmaßnahmen sind exakt zu dokumentieren.

Auf der Grundlage des Unternehmensleitbildes der Arbeiterwohl- fahrt sowie der arbeitsspezifischen Leitbilder und der Vorgaben des Qualitätsmanagements bedarf jeder Betrieb eines internen Systems der Qualitätssicherung. Dieses System verfolgt folgende Ziele:

- Transparenz schaffen
- Beteiligung organisieren
- Meßbarkeit und Bewertbarkeit herstellen.

**Vorrang interner
Qualitäts-
sicherung**

Zentrale Ziele

Das Leistungsgeschehen muß detailliert beschrieben und damit transparent gemacht werden. Dies ist die Voraussetzung für steuerbare und individuelle Leistungserbringung. Nur so ist sie überhaupt einer quantifizierten und qualifizierten Bewertung zugänglich zu machen.

Transparenz ist herzustellen durch:

- (Einrichtungs)konzepte
- Leistungskataloge/Leistungsprofile
- Standards der einzelnen Dienstleistungen
- verbindliche Organisationsstrukturen
- Verfahrensabläufe im Rahmen der Ablauforganisation
- Stellenbeschreibungen und Stellenpläne einschließlich Qualifikationsanforderungen und Verantwortungsbereiche.

**Transparenz
schaffen**

Soziale Dienstleistungen für Menschen in einer sozialen oder gesundheitlichen Notlage haben keinen Warencharakter, vielmehr ist der Nutzer/Kunde selbst Teil des Leistungs-Produktionsprozesses. Geschäftsstellen und Gremien sind ebenfalls „Dienstleister“ für Unternehmen oder Verbandsgliederungen und sichern damit indirekt die sozialen Dienstleistungen. Erst der direkte Umgang, die Interaktion zwischen Mitarbeiter/-in und Nutzer/Kunde läßt individuell Qualität entstehen. Die systematische Beteiligung der Interessen und Bedürfnisse der Nutzer/Kunde wie auch der Mitarbeiter/-innen bei Planung, Entscheidung, Durchführung und Überprüfung von Dienstleistungen und Dienstleistungsprozessen ist daher überaus bedeutsam. Diese Mitgestaltungsmöglichkeiten erhöhen auch die Identifikation mit Zielen und Strukturen der praktischen Dienstleistungserbringung und der Arbeiterwohlfahrt als Dienstleistungserbringer. Ebenfalls sollte die regelmäßige Reflektion der Mitarbeiter/-innen bezüglich Qualität und Qualitätssicherung ihrer Arbeit, wie auch die systematische Nutzung der Rückmeldungen der Nutzer/Kunden über ihre Zufriedenheit mit den Dienstleistungen und die systematische Befragung der Mitarbeiter/-innen mit ihren Arbeitsbedingungen vom Qualitätsmanagement ausgewertet werden.

**Beteiligung
organisieren**

Um soziale Dienstleistungen bewertbar und verhandelbar zu machen - und damit Beteiligungsmöglichkeit und Optionen für den Nutzer/Kunden zu schaffen - muß die Qualität von Dienstleistungen einer Meßbarkeit unterworfen werden. Die Meßbarkeit sozialer Dienstleistungsprozesse ist in Einzelfällen Grenzen unterworfen aufgrund der besonderen Personenbezogenheit von Hilfeprozessen und aufgrund der Subjektivität in der Bewertung im Rahmen der Prozeß- und Ergebnisqualität. Die Dokumentation der Einhaltung von standardisierten Verfahrensabläufen alleine garantiert keine Qualität. Zudem kann die Bewertung je nach Sichtweise durch Nutzer/Kunden und Leistungsträger sehr variieren.

Meßbarkeit und Bewertbarkeit herstellen

Es ist im Rahmen qualifizierter Dokumentation von Dienstleistungsprozessen möglich, eine Reihe von meßbaren Indikatoren zu entwickeln und für Optimierungsprozesse zu nutzen.

Dabei ist nach Struktur-, Ergebnis- und Prozeßqualität zu unterscheiden:

- Die Strukturqualität ist exakt meßbar z. B. über Stellenbeschreibungen, Anforderungsprofile, Geschäftsordnung, ein Organisationshandbuch oder auch Regelungen zwischen ehrenamtlichen Vorständen und hauptamtlichen Mitarbeitern.
- Die Meßbarkeit der Prozeßqualität steht und fällt mit der Dokumentation erbrachter Dienstleistungen, mit den angewandten Verfahren, mit dem durchführenden Personal, der Planung und Überprüfung von einzelnen Leistungen sowie der internen und externen Kommunikation.
- Auch die Meßbarkeit der Ergebnisqualität setzt gutes Datenmaterial voraus, um die Übereinstimmung des Dienstleistungsergebnisses mit den vorgegebenen Zielen zu überprüfen. Ein unverzichtbares Meßinstrument ist insbesondere die Befragung der Nutzer/Kunden über ihre Zufriedenheit mit der erbrachten Dienstleistung.

Befragung der Nutzer/ Kunden

Zertifikate und Gütesiegel als Ausweis für Qualitätssicherung dürfen hinsichtlich ihrer Aussagekraft nicht überbewertet werden - alleine schon wegen der kontinuierlichen Prozeßhaftigkeit der Qualitätssicherung.

6. Entwicklungsperspektiven

Flexibilität von Strukturen und Handelnden in der sozialen Arbeit sind eine Grundvoraussetzung für eine am Nutzer/Kunden und seinen Interessen ausgerichtete Dienstleistungserbringung. Sie ist damit auch Voraussetzung für den Erfolg von Leistungserbringern im Wettbewerb sowie für den wirtschaftlichen Erfolg von Betrieben. Flexibilität ist gefordert zur Füllung der Gestaltungsräume der Mitarbeiter/-innen, die zur Erbringung einer situationsangemessenen und zielgenauen Dienstleistung notwendig sind. Sie trägt dazu bei, die Zufriedenheit von Mitarbeiter/-innen mit ihren Arbeitsbedingungen zu erhöhen.

Nicht nur die Ökonomisierung sozialer Arbeit auch die immensen soziokulturellen Wandlungsprozesse und infrastrukturellen Veränderungsprozesse in unserer Gesellschaft erfordern ein Höchstmaß an Flexibilität, um schnell, gezielt und wirksam agieren zu können.

Vor diesem Hintergrund muß auch ein System von Qualitätssicherung als ein Prozeß kontinuierlicher Verbesserungen und Entwicklungen sozialer Dienstleistung angelegt sein. Nur dieses Verständnis eines dynamischen Prozesses garantiert die nicht statische, sondern innovationsförderliche Orientierung.

Über die einzelbetriebliche und einzelverbandliche Betrachtung hinaus strebt die Arbeiterwohlfahrt auch die Qualitätssicherung von regionalen Versorgungsstrukturen an, um Dienstleistungsabläufe und -verläufe über mehrere Dienstleister hinweg zu gestalten. Die Optimierung von Übergängen und Überleitungen sowie gegenseitigen Ergänzungen unterschiedlicher Angebote in einem regionalen Angebotssystem setzt eine Vernetzung der verschie-

Flexibilität

Kontinuierliche Verbesserungs- prozesse

denen Dienstleister voraus. Für den Nutzer/Kunden ist dabei die Transparenz der Angebotsstrukturen und die Abrufbarkeit übersichtlicher und verbindlicher Informationen über das Gesamtangebot von zentraler Bedeutung.

**Qualitäts-
sicherung
regionaler
Angebots-
strukturen**

Konferenz der Landes- und Bezirksgeschäftsführer der AWO

19. September 1997

*Die „Eckpunkte der Arbeiterwohlfahrt zur Qualitätssicherung von Dienstleistungen“ wurden formuliert vor allem für die Dienstleistungsfelder, die leistungsrechtlich in SGB V, SGB XI und BSHG angesiedelt sind - wie auch für die Arbeit von Geschäftsstellen. Für den Bereich der Jugendhilfe verweisen wir auf die Dokumentation zur Fachtagung „Wohin steuert die Jugendhilfe“, 12./13.11.1996 in Kassel, und die darin abgedruckten „Positionen der Arbeiterwohlfahrt zu den neuen Steuerungsmodellen in der Jugendhilfe“.