

# **Qualitätsdiskussion in der sozialen Arbeit, Auswirkungen für die Praxis**

**Materialien zur Jugendhilfeplanung 5/2001**

## **Jugendhilfeplanung Landkreis Saarlouis**

Kreisjugendamt Saarlouis,  
Postfach 1840, 66718 Saarlouis

Tel: 06831/444-220

Fax: 06831/444-600

E-Mail: [amt51-jhp@kreis-saarlouis.de](mailto:amt51-jhp@kreis-saarlouis.de)

Zu den Verfassern:

Bernd Selbach, Diplom Sozialpädagoge, Jugendhilfeplaner,  
Ralf Weber, Diplom Sozialarbeiter, Jugendhilfeplaner

## 1. (Hinter) - Gründe für die derzeitige Qualitätsdiskussion

Seit einigen Jahren wird in der Sozialen Arbeit mit zunehmenden Nachdruck das Thema Qualität diskutiert. Fraglich ist, ob der Diskussion ein Eigeninteresse an der Weiterentwicklung und der Optimierung der Sozialen Arbeit zugrunde liegt oder, ob dieses Thema mit anderer Intention von außen hereingetragen wurde. Wohl unstrittig ist der enge Zusammenhang der Qualitätsdebatte mit finanziellen und betriebswirtschaftlichen Aspekten. Unterschieden werden muss dabei die Motivation der unterschiedlichen Gruppen, da sich hier oftmals zwei Richtungen unterscheiden lassen:

- Die politischen Entscheidungsträger vermuten durch die „Neue Steuerung“, überwiegend in Anlehnung an die Empfehlungen der KGST (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung), Einsparpotentiale zu entwickeln.
- Die Praktiker und Planer im Arbeitsfeld der Jugendhilfe sehen in der Qualitätsdiskussion in erster Linie die Möglichkeit fachliche Standards zu schaffen und eine Transparenz und Vergleichbarkeit der Arbeit und Angebote herzustellen.

Auch im KJHG steht der gesetzliche Auftrag zur Qualitätsentwicklung nicht etwa in den Allgemeinen Vorschriften oder in den Paragraphen über die Gesamtverantwortung und Gewährleistungspflicht für die Ausgestaltung des Jugendhilfeangebots, sondern in dem neuen Gesetzesabschnitt über die Leistungsentgelte.

Ist Qualitätsentwicklung also eine Kostenfrage? Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass sich die derzeitige Ausstattung der Finanzressourcen eher zufällig entwickelt haben könnte. Maßnahmen-/Einrichtungsförderungen entsprachen zwar aktuellen gesellschaftlichen Notwendigkeiten, waren aber weniger im Gesamtspektrum von Jugendhilfeaufgaben geplant. Selten erfolgte eine grundsätzliche und regelmäßige Prüfung dieser Notwendigkeiten. So kam es in den 70er und 80er Jahren zu einem enormen Ausbau sozialstaatlicher Dienstleistungs- und Hilfeangebote. Begründeten Anträgen Freier Träger in Form von Mehrbedarf, wurde in der Regel durch mehr Geld entsprochen. Dies galt natürlich genauso für den öffentlichen Träger.

Anfang der 90er Jahre machte sich die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte gravierend bemerkbar. Es wurde immer schwieriger mehr Mittel für neue zusätzliche Aufgaben zu erhalten trotz kontinuierlich steigender Anforderungen im Bereich der sozialen Arbeit im quantitativen wie auch qualitativen Bereich. Die Grenze des Wachstums der öffentlichen Haushalte war erreicht. Diese Entwicklung ging Hand in Hand mit der Globalisierung, der Zunahme des globalen ökonomischen Drucks. Erwähnt werden sollte an dieser Stelle auch, die stetig gestiegenen Anforderungen der Gesellschaft an die kommunalen Dienstleistungen. So ist ein (Kosten-) Druck entstanden, der die Soziale Arbeit zunehmend, mit Legitimationsanforderungen im Hinblick auf den Nachweis von Qualität und Wirksamkeit, konfrontiert, insbesondere im Hinblick auf ein angemessenes Verhältnis zwischen Aufwand und Leistungsqualität.

Als Konsequenz aus dieser Entwicklung wurde in zunehmendem Maße damit begonnen in den Verwaltungen neue Steuerungsmodelle umzusetzen, um auf die ökonomischen Rahmenbedingungen der Kommunen reagieren zu können. Im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung um die „Neuen Steuerungsmodelle“

wird häufig auf die Qualität der Arbeit und die Qualitätssicherung verwiesen. Qualität hat allerdings den Status der Selbstverständlichkeit verloren und gilt nun als Ziel. Soziale Dienstleistungen sind nicht mehr selbstverständlich „gut“. Im Rahmen der „Neuen Steuerung“ setzt sich die Jugendhilfe mit folgenden Anforderungen auseinander:

- ➔ „Die Leistungserbringung soll sich verstärkt an der Anforderung von Kundenorientierung messen lassen.
- ➔ Im Zuge der Neuen Steuerung soll auf der Grundlage einer Leistungsbeschreibung ein bewertender Vergleich zwischen verschiedenen Trägern möglich werden.
- ➔ Durch die Herstellung von Kosten-Nutzen Relationen soll ein ökonomisch rationales Kontrollinstrument eingeführt werden“ (Merchel Qualität in der Jugendhilfe)

Durch diese Maßnahmen kann erreicht werden, dass sich der Begriff Qualität in der Praxis nicht nur auf eine Dienstleistung oder ein Angebot bezieht, vielmehr soll das gesamte Arbeitsfeld unter den Maximen:

#### **Abbau von**

Unzufriedenheit bei den Klienten  
Unpassenden Angeboten  
Überlastung der MitarbeiterInnen  
Organisatorische Hürden  
Verwaltungsbürokratie

#### **Aufbau von**

Kooperation  
adressatenorientierte Angebote  
Mitarbeitermotivation  
Eigenverantwortung  
Transparenz des Arbeitsfeldes

einem Veränderungsprozess unterzogen wird.

Dies bedingt das Leitlinien für die interne und externe Kommunikation, Arbeitsweise und Kooperation entwickelt werden. Die Verwaltungsmodernisierung orientiert sich ebenfalls an diesen Bedingungen und öffnet sich im Bereich der kommunalen Jugendhilfe betriebswirtschaftlichen Denkweisen. Darauf aufbauende strukturelle Veränderungen werden sichtbar durch:

- ➔ Betriebswirtschaftliche Prinzipien werden handlungsleitend.
- ➔ Ganze Organisationseinheiten werden auf den Kopf gestellt.
- ➔ Das Haushaltswesen wird flexibler.
- ➔ Das Kontraktieren hält Einzug.

Einer stärker betriebswirtschaftlichen Ausrichtung ihrer Dienstleistungen wird sich kein Anbieter in der Jugendhilfe (freie und kommunale Träger) entziehen können. Ein positiver Effekt dieses ökonomischen Drucks, sind die produktiven fachlichen Debatten, welche einen Professionalitätsgewinn zur Folge haben könnten. Aufgedeckt wurde jedenfalls, unter Berücksichtigung der bereits aufgeführten Gesichtspunkte, die Unzulänglichkeit vieler Konzepte. Auf diesem Hintergrund verlangt die Sicherung der Qualität sozialer Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Neuen Steuerung eine Weiterentwicklung und größere Transparenz ihrer Konzepte im Hinblick auf Effizienz und Effektivität und Kooperation/Vernetzung. Die einzelnen Anbieter der kommunalen und freien Träger dürfen nicht mehr isoliert

betrachtet werden, vielmehr ist es notwendig die gesamte Versorgungsstruktur kooperativ zu planen.

## 2. Anforderungen an die Qualitätsdebatte

### Definition:

Qualität bezeichnet eine Eigenschaft, eine Besonderheit, die einem Gegenstand (Produkt), einer Leistung, einem Vorgang, einem Ergebnis etc. zugesprochen bzw. von diesem erwartet wird. Qualität ist dabei ein Ergebnis einer "Konvention", einer Übereinkunft darüber, was relevante Gruppen mit dem Gegenstand, der Leistung etc. verbinden wollen, Qualitätskriterien sind somit nicht raum-zeitlich unabhängig wirkende bzw. feststellbare Merkmale, sondern können sich je nach Ort, Zeit und Veränderungen bei den definitionsmächtigen Akteuren ändern. Dies bedeutet, dass es „die“ Qualität nicht gibt, sondern nur eine mehr oder weniger gelingende Annäherung an die (zwischen verschiedenen Akteuren) vereinbarten fachlichen Ergebnisse. (Handbuch der Jugendhilfeplanung Jordan/Schöne)

Will man unter dieser Definition die Anforderungen an die Qualität in der Jugendhilfe beschreiben so ist ersichtlich, dass hierbei nur ein Aushandlungsprozess abgebildet werden kann. Derjenige, der sich klare und eindeutig festgeschriebene Qualitätsstandards wünscht, stößt an Grenzen wenn es darum geht, eindeutige und überprüfbare Qualitätskriterien festzulegen. Qualitätskriterien im Bereich der sozialen Arbeit unterliegen einem ständigen Diskussions- und Aushandlungsprozess. Die Leistungserbringung in der Jugendhilfe ist (nach Manderscheid 1996) anstelle von klaren Kontrakten gekennzeichnet durch Diffusität hinsichtlich der Kosten, der Strukturen, der Konzepte und der notwendigen Qualifikation für das Personal.

Eine Weiterentwicklung der Jugendhilfe ohne kritische Diskussion der gegebenen Aufgabenwahrnehmung und der vorherrschenden administrativen Handlungsabläufe kann nicht erfolgen. Von daher ist heute eine Planungsdiskussion ohne gleichzeitige Thematisierung der „Produktqualität“ (Überlegungen zur Qualifizierung der Leistungserbringung, der Entwicklung von Qualitätsstandards) und der „Produktionsverhältnisse“ (administrative Rahmenbedingungen) nicht möglich. Stichworte dieser Debatte sind u.a.:

- Dezentralisierung,
- Deregulierung,
- Adressatenorientierung,
- Dienstleistungscharakter,
- Effektivität,
- Wirtschaftlichkeit,
- Umsteuerung von Ressourcen und dezentrale Ressourcenverwaltung.

Jugendhilfeplanung kann nicht mehr dabei stehen bleiben den traditionellen Forderungskatalog zu erarbeiten bzw. zusammenzustellen, sondern muss sich auch darum kümmern wie die fachspezifisch begründeten Erwartungen rückgekoppelt und eingebaut werden in einen Kreislauf, der Planung, Steuerung und Evaluation. (Eichinger 96)

Qualitätskriterien sind auszuhandelnde Bewertungsmaßstäbe. Qualität beschreibt eine Eigenschaft, eine Besonderheit, die einem Produkt (Gegenstand), einer Leistung etc. zugesprochen bzw. von ihnen erwartet wird. Qualität ist dabei das Ergebnis einer „Konvention“, einer Übereinkunft der Personengruppen, die an diesem Produkt interessiert sind. Dabei handelt es sich nicht um eine statische Zuordnung, sie ist entsprechend der unterschiedlichen Anforderungen und Personengruppen variabel.

Dies bedeutet, dass es „die“ Qualität nicht gibt, sondern nur unterschiedliche Stufen der Annäherung an vereinbarten fachliche Standards.

Der diskursive Prozess der Aushandlung in der Jugendhilfe (Jugendhilfeplanung) verweist geradezu darauf, dass hier nicht nur quantitative Aspekte (was und wie viel), sondern geradezu qualitative Aspekte (wie gut?) verhandelt werden müssen.

### **3. Ziele der Qualitätsdebatte**

„Spätestens mit dem Einsetzen der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte hat die Diskussion über das „Ob und Wie“ der Leistungserbringung durch den Staat eine neue Dynamik bekommen. Diese Debatte hat längst die Jugendhilfe erreicht“. (7.Kinder und Jugendbericht NRW)

Die hohen Anforderungen an die Fachlichkeit der Jugendhilfe mit ihrer steigenden Nachfrage hat den Anspruch an die Qualität der Leistungen noch verstärkt. Dies hat zu einer komplexen, konstruktiv und kontroversen Qualitätsdebatte geführt, die mit den Oberbegriffen Kostenreduktion bzw. Nutzungsoptimierung beschrieben werden kann.

Die Produktpalette des KJHG soll so zielgenau eingesetzt werden, dass Maßnahmen möglichst optimal und zum richtigen Zeitpunkt greifen. Dies bedingt auch eine Weiterentwicklung von Konzepten und eine Flexibilisierung der Rahmenbedingungen zu deren Umsetzung. Präventive Angebote müssen adressaten- und bedarfsorientiert zeitnah geschaffen und weiterentwickelt werden.

Mit dem Wechsel von Personen und Institutionen die sich dem Leitbild der christlichen Nächstenliebe und dem Prinzip der Ehrenamtlichkeit verpflichtet fühlen hin zur staatlichen und professionellen Leistungserbringung sind die Anforderungen an Transparenz und Qualität gestiegen.

Jugendhilfe sieht sich heute unter dem Druck, ihre Maßnahmen vor den Klienten und den Kostenträgern zu legitimieren.

### **4. Strukturen der Qualitätsentwicklung**

Verfahren zur Qualitätsentwicklung -messung und -sicherung werden in Industrie und Wirtschaft seit Jahren entwickelt, erprobt und kontinuierlich verbessert. Im Gegensatz zu den im industriellen Herstellungsprozess möglichen Automatisierungen und Standardisierungen der Produktion handelt sich bei dem Arbeitsfeld der Jugendhilfe um einen komplexen, personenbezogenen Leistungsprozess, an dem der Adressat aktiv mitwirken muss und der von daher niemals in dem Maße standardisiert werden

kann, wie industrielle Fertigungsprozesse. "Eine Standardisierung ist bei solchen persönlichen Interaktionsprozessen nur bei den Randbedingungen der Dienstleistungserstellung erreichbar." (Beywl W. Die fünf Dimensionen der Qualität, In: Herausgeber BmFSFJ. Qs 5, Heft Nr. 5. Okt. 1996. S. 13) Veränderungen in Richtung von Qualitätsverbesserung bedingen deshalb in den meisten Fällen ein Aufbrechen der etablierten Strukturen und Arbeitsweisen. In der Vergangenheit wurde die Jugendhilfe als nicht mit betriebswirtschaftlichen Methoden messbar bezeichnet und nach diesen Maximen wurde auch gearbeitet. Im Zuge der Qualitätsentwicklung sind die drei Standard Qualitätsindikatoren:

- ⊖ Strukturqualität
- ⊖ Prozessqualität
- ⊖ Ergebnisqualität

in jedem Falle als Minimalanforderung zu beachten um damit in der Summe das Ergebnis der strukturellen Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung zu beurteilen. Die Qualitätsmanagementsysteme, die verstärkt im Bereich der sozialen Arbeit thematisiert werden, sind für die Bereiche kommerzieller Gewinnoptimierung in der freien Wirtschaft, schwerpunktmäßig der Industrie, entwickelt worden.

Eine pauschale Übertragbarkeit ist deshalb nicht möglich, da die Zielsetzungen gänzlich andere sind. Dies bezieht sich auf die Organisationsstruktur wie auch das Mitarbeiterprofil, es muss die Eigenverantwortung der MitarbeiterInnen an die Organisationsverantwortung angegliedert werden. Für den Bereich der öffentlichen Träger der Jugendhilfe ist es deshalb notwendig sich für die Zielsetzungen der „Neuen Steuerungsmodelle“, die m.E. unabdingbar mit einem Qualitätsentwicklungsprozess in der Jugendhilfe verbunden sind, zu öffnen und von einem „Input“ gesteuerten bürokratischen Verwaltungshandeln zu einem dezentralen ziel- und ergebnisorientierten Handeln zu gelangen

### **Strukturqualität**

Strukturqualität als kontinuierlicher Entwicklungsprozess in der Jugendhilfe erfordert eine kooperative Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen und Fachkräfte. Für den Bereich der öffentlichen Jugendhilfe gibt es im KJHG (Vgl. § 72 und § 79) gesetzliche Vorgaben, für die Bereiche, in denen freie Träger der Jugendhilfe tätig sind können diese Strukturmerkmale, als unabdingbare Voraussetzung für die Qualitätsdebatte und Qualitätsentwicklung, gemeinsam mit den Leistungsempfängern und der öffentlichen Jugendhilfe als Finanzier festgelegt werden.

Für den Gesamtkomplex stellt sich dabei eine wichtige Aufgabe für die Jugendhilfeplanung, da im Idealfall alle vorhandenen Angebote von öffentlichen und freien Trägern gänzlich neu bewertet und bezüglich der zukünftigen, für die Einhaltung und Erfüllung der gesetzten Qualitätsstandards erforderlichen Struktur- und Rahmenbedingungen wie z.B. Personalausstattung, Teamarbeit, räumliche und sächliche Ausstattung neu konzipiert werden.

### **Prozessqualität**

Als feststehender Faktor von Qualitätsmerkmalen bezüglich organisatorischer und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bezogener individueller Arbeitsabläufe hat die Prozessqualität einen entscheidenden Einfluss auf das Ergebnis. Wichtig ist hierbei die gemeinsame Arbeit an dem gesetzten Qualitätsziel in Form eines Maßnahmenmanagements. Hierzu zählen u.a.:

Beteiligungsformen (Mitarbeiter Ebene – Führung / Mitarbeiter – Fachkräfte / Leistungsberechtigte) schaffen und für den gesamten Prozess sicherstellen

- ⊖ System der Verbindlichkeit entwickeln
- ⊖ Organisationsstrukturen überprüfen und gegebenenfalls im Sinne der positiven Zielerreichung anpassen
- ⊖ Evaluationsverfahren
- ⊖ Transparenz der Entscheidungen
- ⊖ Individuelle Differenzierung von pädagogischen Zielen.

Die Prozessqualität ist in entscheidendem Maße abhängig von der aktiven Bereitschaft zur Mitarbeit der beteiligten Akteure auf allen Handlungsebenen; während des gesamten Prozessverlaufs muss dabei auch die Bereitschaft zur ständigen Reflexion des eigenen Handelns und der konstruktiven Kritik an der eigenen Arbeit bestehen.

### **Ergebnisqualität**

Die Wertung der Ergebnisqualität stellt die Betrachtung eines sichtbaren Erfolges oder Misserfolges eines erzielten Zustandes dar.

Je nach persönlicher Sozialisation und Integration in gesellschaftliche Gruppen und Familienverbände werden in diesem Prozess, im Hinblick auf die Dienste, Angebote und Hilfen des im KJHG festgelegten Rahmens die gewünschten Ergebnisse aufgezeigt bzw. formuliert. Differenziert werden muss dabei auch, dass hier zwei unterschiedliche Wirkungen gemessen werden:

- ⊖ Staatliche / gesetzliche Ziel
- ⊖ Individuelle Ziele der Adressaten

Bei der Wertung der Ergebnisse einer Maßnahme, Leistung oder eines Angebotes werden sich durch die unterschiedliche Einschätzung und auch unterschiedliche Ansprüche und Wertmaßstäbe in vielen Fällen Differenzen zwischen den professionellen Leistungserbringern und den jeweiligen Adressaten ergeben. Bei der Ergebnisbewertung sollten deshalb die unterschiedliche Einschätzung der beteiligten Fraktionen berücksichtigt werden.

Hier stellen sich dann mehrere Fragen:

- ⊖ Wer definiert die gewünschten Ergebnisse?
- ⊖ Woran orientieren sich die Ergebnisse?
- ⊖ Können die Leistungsberechtigten ihren persönlichen Hilfebedarf, ohne entsprechende Fachkenntnis der einzelnen Angebote und Möglichkeiten selbst definieren?
- ⊖ In welchem Umfang beeinflussen „Fachleuten“ die gesetzten Ziele?

Die oberste Zielsetzung sollte dabei allerdings sein, dass die individuellen Ziele der Adressaten erreicht werden, auch wenn diese von den professionellen Prozessbeteiligten als nicht oder nicht ausreichend angesehen werden. Hierbei ergibt sich dann auch die Aufgabe den gesamten Prozess ständig zu hinterfragen und den geänderten / gesteigerten Bedürfnissen und individuellen Zielsetzungen immer wieder anzupassen. Dieser Weg der „kleinen“ Schritte kann zu einer

deutlichen Steigerung der Zufriedenheit aller Beteiligten und zur Reduzierung der Überforderungsgefahr für die Adressaten werden.

## Umsetzung (Praxis)

### 5. Methoden der Qualitätsentwicklung

Alle Bereiche der sozialen Arbeit müssen sich in Zukunft der Aufgabe stellen ihre arbeitsfeldspezifische Kompetenz zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung auszubauen. Aus den entwickelten Methoden sind dabei diejenigen auszuwählen, die den Besonderheiten des Arbeitsfeldes entsprechen bzw. sollten passgenauere Methoden und Modelle entwickelt werden.

Schon vor dem einsetzen der Qualitätsdebatte, existieren in diesem Feld der sozialen Arbeit seit Jahren erprobte Methoden, die darauf abzielen Arbeitsabläufe und Arbeitsergebnisse zu verbessern; Hier sind unter anderem zu nennen Konzeptentwicklung, Supervision und Fortbildung.

#### Konzeptentwicklung

Konzeptionen sind eine entscheidende Schnittstelle zwischen Theorie und Praxis. Sie definieren auf der Basis einer Analyse der konkreten Bedingungen die pädagogischen Zielsetzungen (des Arbeitsfeldes, der Einrichtung, der Maßnahme) und legen operationale Vorgehensweisen fest. Dabei präzisieren sie, welche konkreten (Teil)ziele mit welchen zur Verfügung stehenden bzw. erschließbaren Ressourcen erreicht werden können. "Entscheidend ist die Operationalisierung auf allen Ebenen, das "Herunterbuchstabieren" allgemein gefaßter Ziele und Methoden in konkrete Handlungsschritte." (Scherr A. Konzeptionsentwicklung - eine unverzichtbare Grundlage professioneller Jugendarbeit, In Deinet/Sturzenhecker Hrsg. Konzepte entwickeln, Weinheim 1996, S. 197)

Eine Methode der Qualitätsentwicklung ist der kontinuierlicher Prozess der Reflexion:

- über die Angemessenheit von Zielsetzung und Methoden,
- den Grad der Zielerreichung
- die Weiterentwicklung der Konzeption auf der Grundlage der gewonnen Erkenntnisse.

#### Supervision

"Supervision ist ein regelgeleiteter Beratungsprozess, in dem es wesentlich um die systematische Reflexion beruflichen Handelns geht." (Kreft/Mielenz, Hrsg. Wörterbuch Soziale Arbeit, 4. Auflage, Weinheim S. 600).

Mit Hilfe von Supervision können so unterschiedliche Arbeitskontexte wie belastende Arbeitsphasen, Probleme und Konflikte mit Klienten in der Fallbearbeitung, Teamkonflikte, Arbeit an einer Organisationskultur, Konzeptentwicklung, Personalentwicklung, produktiv bearbeitet werden. Positive Aspekte der Supervision können sich aber nur auf das direkte Arbeitsumfeld der am Supervisionsprozess beteiligten Personen beziehen.

#### Fortbildung

In einer sich rasant verändernden Gesellschaft und Arbeitswelt veraltet das in der Berufsausbildung erworbene Wissen immer schneller. In Fortbildungen kann



Berufswissen aktualisiert und / oder weiterentwickelt bzw. neues Wissen erworben werden. Das Erlernen neuer Methoden verbessert die Handlungskompetenz und somit auch die Qualität der Arbeit.

## **Konzepte der Qualitätssicherung**

Viele Konzepte der Qualitätssicherung sind im industriellen Sektor entwickelt worden. Als die bekanntesten sind das Total Quality Management und die DIN ISO 9000ff zu nennen. Statt fehlerhafte Produkte auszusondern zielen sie darauf ab durch Qualitätsmanagement Fehler zu vermeiden und Kosten zu reduzieren. Oberstes Ziel ist das erfolgreiche Agieren am Markt. Nur Unternehmen, die wirtschaftlichen Erfolg haben sind in der Lage ihre Existenz zu sichern.

Der Prozess gestaltet sich trotz der unterschiedlichen Modelle nach ähnlichen Strukturen die eine frühzeitige Beteiligung auf allen Mitarbeiterebenen bedingen.

Beschreibung des Sollzustandes/ Definition der Ziele

Untersuchung des Istzustandes/Strukturanalyse

Bewertung der aktuellen Situation/ der Verfahrensabläufe

Verschiedene Veränderungskonzepte, auf die bisherigen Ergebnisse aufbauend, werden unter Beteiligung aller Hierarchieebenen entwickelt

Vereinbarungen und Entscheidungen über die Umsetzung

Begleitung der Umsetzung durch externe bzw. ein multiprofessionell zusammengesetztes Team aus MitarbeiterInnen und Führungskräften

Analyse und Bewertung der Ergebnisse

Umsetzung der Ergebnisse in die Praxis mit der notwendigen Begleitung/Mitarbeiterschulung

## **Total Quality Management**

Total Quality Management ist ein Qualitätskonzept bei dem es in erster Linie um Qualitätsentwicklung und Kostenreduktion durch Fehlerfreiheit (Null-Fehler-Programm) geht. Bei der Produktion materieller Güter wird die Kontrolle über die einzelnen Verfahrensschritte standardisiert und perfektioniert, mit dem Ziel ein fehlerfreies Produkt zu erzeugen. Die Arbeitsabläufe im Unternehmen sollen in allen Bereichen ständig verbessert werden. Die Kundenzufriedenheit ist neben der Perfektion des Produktes ein wesentliches Ziel. Wichtig bei diesem Modell ist auch die besondere Bedeutung des Managements, d.h. die Verantwortung der Führung wird transparent gemacht und diese haben die Vorreiterrolle im gesamten Prozess (PDCA-Zyklus: plan,do,check.act).

## **DIN ISO 9000 ff**

Die Norm ISO 9000 wurde für die Qualitätssicherung in der klassischen Industrieproduktion geschaffen. Ihr liegt die Idee der technischen Verfahrenskontrolle zugrunde. Die formale und standardisierte Kontrolle eines Produktionsprozesses steht im Mittelpunkt, also das fehlerfreie Verfahren. In einem Handbuch legt der Betrieb dar, wie er das macht. Die Anwendung dieser Norm kann auch auf Teilbereiche eines Betriebes begrenzt werden. Auf der Basis von ISO 9000 wurden mittlerweile auch Normen entwickelt die für die Qualitätssicherung in nicht produzierenden Betrieben wie z.B. Kliniken, Pflegeheimen und Verwaltungen angewandt werden. Hier steht die Frage nach der Organisation jener Abläufe, die für die Sicherung der Qualität wichtig sind, im Mittelpunkt. Die Ergebnisse werden dokumentiert.

Die angespannte finanzielle Situation der Kommunen führt seit einigen Jahren zu verstärkten Bemühungen um eine grundlegende Reform des Verwaltungshandelns. Mit den Konzepten der "Neuen Steuerung" sollen die Leistungen der Verwaltung nicht mehr vom "Input" (den zur Verfügung gestellten Ressourcen) bestimmt werden, sondern der „Output“, also die für den Bürger erbrachte Dienstleistung - das Ergebnis- bestimmen die zur Verfügung zu stellenden Mittel. Dabei steht insbesondere im Bereich der Jugendhilfe nicht nur die Kosten-Nutzen-Relation im Vordergrund sondern auch eine adressatengerechte Leistungserbringung,

## **Controlling**

Controlling (leiten, steuern, regeln) ist ursprünglich ein betriebswissenschaftliches Konzept, dass im Zuge der Diskussion um Neue Steuerungsmodelle zunehmend auch in Non - Profit - Organisationen Anwendung findet. Controlling ist eine führungsunterstützende Aufgabe, bei der Informationen zur Zielerreichung, Aufgabenerfüllung und Wirtschaftlichkeit zu einem entscheidungsrelevanten Berichtswesen verdichtet werden. Controlling läßt sich unterteilen in strategisches und operatives Controlling.

Gerade in sozialen Organisationen muss bei der Bewertung der fachlichen Effektivität der Dienstleistung und ihrer Erbringung danach gefragt werden, inwieweit die fachlichen und fachpolitischen Ziele der jeweiligen Organisation und die fachlichen Qualitätsstandards des jeweiligen Handlungsfeldes erreicht werden. Dieses strategische Controlling - als Aufgabe der Jugendhilfeplanung - liefert schwerpunktmäßig steuerungsrelevante Informationen zur Qualität sozialer Infrastruktur. Operatives, Controlling liefert vorwiegend betriebswirtschaftlich relevante quantitative Daten, z.B. in Form von Kosten-Leistungsrechnungen. Voraussetzung für den Prozess der Qualitätsentwicklung durch Controlling ist dabei die Zusammenarbeit der strategischen und operativen Ebene.

## **Evaluation**

Evaluation und Selbstevaluation eignen sich, als originäre Konzepte der sozialen Arbeit, zur Ergänzung von Controllingverfahren. Insbesondere um einer Verkürzung der Diskussion auf betriebswirtschaftliche Aspekt und Erfolgskontrolle entgegenzuwirken.

Evaluation ist ein pädagogisch geprägter Zugang zur Qualitätsentwicklung, der durch externe Fachkräfte erfolgt.

Die Selbstevaluation als "empirisch gestützte Selbstanalyse" (Paritätischer Wohlfahrtsverband) wurde von Maja Heiner in den achtziger Jahren entwickelt und seitdem weiterentwickelt.

Evaluationen sind systematische Untersuchungen und Bewertungen über Programme, Projekte und Maßnahmen im pädagogischen und sozialen Bereich. Es werden nach sozialwissenschaftlichen Methoden Daten zusammengetragen, analysiert, bewertet und dokumentiert.

"Die Bewertungen erfolgen u.a. im Hinblick auf Aufwand, Effektivität, Wirksamkeit und Angemessenheit und sollen eine rationale Grundlage für pädagogische und politische Entscheidungs-, Planungs- und Optimierungsprozesse bilden" (Spiegel. H.v.: Produktbeschreibungen - Ein Grundgerüst für die (Selbst-)Evaluation konzeptioneller Arbeit. In: Konzepte entwickeln Deinet/Sturzenhecker (Hrsg.) Weinheim 1996, S.. 153)

Es handelt sich also dabei um einen Prozess, der im Feld der sozialen und pädagogischen Arbeit Bewertungen vornimmt um Verbesserungen zu erzielen. Evaluationen werden üblicherweise von speziell dafür ausgebildeten externen Fachkräften durchgeführt.

### **Selbstevaluation**

Im Prozess der Selbstevaluation sammeln und analysieren Fachkräfte systematisch und schriftlich Daten über den eigenen Arbeitsbereich. Diese Daten werden u.a. im Hinblick auf Effektivität, Wirksamkeit und Angemessenheit bewertet. Das Ergebnis der Selbstevaluation hilft das eigene fachliche Handeln zu optimieren und fundierte Daten für die Planung des eigenen Arbeitsfeldes zu erheben. Selbstevaluation erfolgt in Anlehnung an sozialwissenschaftliche Evaluationsmethoden (z.B. Untersuchungsfragen formulieren, Hypothesen entwickeln, Indikatoren benennen) ist aber nicht in erster Linie: Forschungstätigkeit sondern wesentlicher Bestandteil des methodischen Arbeitens. Der Fokus der Selbstevaluation liegt auf den Handlungen, die Fachkräfte selbst durchführen und verantworten. Deshalb ist diese Methode in erster Linie geeignet einzelne Arbeitsbereiche zu evaluieren, während die Evaluation durch Externe auch für Organisationen und größere Einrichtungen geeignet ist.

### **Jugendhilfeplanung**

„Jugendhilfeplanung“ wird im Sinne eines Qualitätsmanagements in der Jugendhilfe insbesondere unter drei Aspekten relevant:

- bei der Definition qualitativer Kriterien für die Gestaltung des Versorgungssystems (Infrastrukturqualität)
- bei der Definition von Qualitätsmaßstäben für die Arbeit in Einrichtungen und Diensten sowie
- bei der Evaluation von Wirkungen einzelner Angebote und von Effekten der Jugendhilfeplanung selbst" (Merchel J. Qualitätsentwicklung durch Jugendhilfeplanung. In: Merchel J. Hrsg. Qualität in der Jugendhilfe, Münster 1999, S. 412)

Jugendhilfeplanung hat nach KJHG / SGB VII einen Beitrag dazu leisten, das Jugendhilfeleistungen auf hohem Qualitätsniveau erbracht werden. Über die Aushandlung und Deckung des Bedarfs nach den vorgeschriebenen gesetzlichen Regelungen hinaus richtet sich ihr Focus auch auf die Definition von Qualitätsstandards, und die Bewertung der Leistungen der Jugendhilfe.

## 6. Schwierigkeiten der Qualitätsentwicklung im Feld sozialer Arbeit

Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe betreiben zu wollen, heißt sich mit vielfältigen Schwierigkeiten und komplexen Strukturen auseinandersetzen zu müssen, die im Arbeitsfeldes und der Organisation vorhanden sind.

„Die Komplexität und damit die Schwierigkeiten in der Bearbeitung des Qualitätsthemas in der Sozialen Arbeit zeigen sich:

- ➔ im Hinblick auf unterschiedliche Betrachtungsebenen von Qualität (fachlich, ethisch, wirtschaftlich, politisch, methodisch-messtechnisch, interaktiv),
- ➔ im Hinblick auf , unterschiedliche Interessen (Träger, Mitarbeiter, verschiedene Adressaten, Verwaltung, Politiker, allgemeine „Öffentlichkeit“),
- ➔ im Hinblick auf Spezifika sozialpädagogischer Handlungsfelder (Nicht-Technologisierung pädagogischer Abläufe, hohe Relevanz einzelfallbezogener Erfolgskriterien, interaktive Leistungserstellung von Adressaten und Professionellen, Beschränkungen hinsichtlich der Überprüfbarkeit von Ergebniszielen, u.a.m.). „(Merchel J. Zwischen Effizienzsteigerung fachlicher Weiterentwicklung und Technokratisierung. Zum sozialpolitischen und fachpolitischen Kontext der Qualitätsdebatte in der Jugendhilfe, in Merchel J. Hrsg. Qualität in der Jugendhilfe, a.a.O., S. 20)“

Jeder Versuch der Qualitätsentwicklung in der sozialen Arbeit muss notwendigerweise Komplexität reduzieren und setzt sich damit dem Vorwurf aus, unzureichend zu sein bzw. Aspekte des Arbeitsfeldes unberücksichtigt zu lassen. Erschwert wird Qualitätsentwicklung zusätzlich durch ein seit langen Jahren in der Jugendhilfe vorherrschendes Klima des „Leben und Leben lassen“. Die Träger der sozialen Arbeit gestehen sich häufig gegenseitig ungeprüft zu, gute Arbeit zu machen und die vorhandenen Mittel wirtschaftlich und sachgerecht einzusetzen. Die Diskussion um Qualitätsentwicklung ist in einem solchen Klima konflikträftig, da Konkurrenzen innerhalb der Träger- und Einrichtungslandschaft entstehen bzw. offen gelegt werden.

## 7. Auswirkungen der Qualitätsdebatte

Traditionelle Werte wie Subsidiarität und Trägerautonomie, müssen im Rahmen der Qualitätsdiskussion hinterfragt und neu bewertet werden. Qualitätskriterien können nur dann Grundlage für die Überprüfung von Wirksamkeit sein, wenn sie für alle Leistungserbringer im Arbeitsfeld verbindlich und transparent sind. Damit wird es aber immer schwieriger abweichende Vorstellungen mit dem Hinweis auf die Trägerautonomie aufrecht zu erhalten. In diesem Zusammenhang ist mit den Beteiligten auszuhandeln, welche Toleranzspielräume bei der Festlegung von Qualitätskriterien akzeptiert werden können. Von Bedeutung ist hierbei, dass die Kriterien umgesetzt werden und dabei die plurale Struktur des Arbeitsfeldes erhalten bleibt.

Die Qualitätsdebatte birgt in sich die Gefahr, dass die Qualitätskriterien, die entwickelt werden einseitig sind und an ökonomischen Anforderungen gemessen werden, da diese Kriterien einfacher zu bestimmen sind. Um dies zu vermeiden müssen die Akteure der sozialen Arbeit nachvollziehbare aussagekräftige Kriterien

der fachlichen Bewertung entwickeln und anwendbar machen. Eine unabdingbare Voraussetzung hierfür ist die präzise Formulierung klarer Ziele, die anschaulich beschreiben, welcher Zustand in der Zukunft erreicht werden soll. Nur wenn es gelingt die Zielvorstellungen in einem kontinuierlichen beteiligungsorientierten Prozess auf ihre Angemessenheit und Wirksamkeit hin zu überprüfen und zu verändern, wird eine systematische fachliche Weiterentwicklung der Jugendhilfe und somit die Qualitätsentwicklung in einem komplexen Handlungsfeld gelingen,

In der gesamten Jugendhilfelandchaft, bei öffentlichen und freien Trägern gleichermaßen haben die derzeitigen Debatten zum Thema Qualitätsentwicklung und die damit verbundenen Entgeltverhandlungen einen entscheidenden Einfluss auf die konzeptionelle und inhaltliche Arbeit. Die Transparenz der inhaltlichen Angebote erlaubt eine eindeutige Zuordnung im Bereich der Finanzierung und bietet die Grundlage für den Klient / Kostenträger individuell erstellte Förderangebote mit den Leistungsanbietern auszuhandeln. Dadurch wird sich auch im Bereich der freien wie öffentlichen Träger von Einrichtungen und Diensten eine Konkurrenz entwickeln, die in Form von kooperativem Handeln einen Beitrag zur Anhebung des Qualitätsniveaus leistet.

Es ist nicht zu erwarten dass die Nachfrage nach Förderangeboten rückläufig sein wird. Die Qualitätsdiskussion bietet insbesondere kleinen Trägern bzw. Initiativen die Möglichkeit sich zukünftig durch mehr Flexibilität und Transparenz am „Markt“ mit differenzierten Angeboten zu etablieren. Hierdurch ergibt sich eine weitere Dynamik im Prozess der Qualitätsentwicklung im breiten Spektrum der Jugendhilfe, denn die noch bis in die 80er Jahre angewandte Verteilungsmentalität von Geldern ist aus fachlichen wie auch ökonomischen Gesichtspunkten nicht mehr möglich.

## Veröffentlichungshinweise

### 1999

HECK, M./WEBER R.: Zehn Jahre Bereitschaftspflegefamilien im Landkreis Saarlouis - eine innovative Idee hat sich in der Jugendhilfepraxis als wichtiges Handlungselement bewährt. In: Zentralblatt für Jugendrecht 86. Jahrgang Nr. 6/99, S. 214-218

HECK, M./WEBER R.: Innovation und effizienter Mitteleinsatz - Zehn Jahre Bereitschaftspflegefamilien im Landkreis Saarlouis. In: Familie, Partnerschaft, Recht 4/99. S. 191-196

HECK, M./WEBER R.: Zehn Jahre Bereitschaftspflegefamilien im Landkreis Saarlouis. In: AFET Mitgliederrundbrief Nr. 2/99, S. 11-15

HECK, M./WEBER R.: Tagespflege als Angebot der Kinder- und Jugendhilfe  
Situationsanalyse und Anregungen für einen Landkreis. In: AFET Mitgliederrundbrief Nr. 3/99, S. 14-18

HECK, M./WEBER R.: Tagesmütter. Betreuungsinstanz zwischen institutionellen Angeboten und Familien, in: Zentralblatt für Jugendrecht 86. Jahrgang Nr. 11/99, S. 419-423

### 2000

HECK, M./WEBER R.: „Modellprojekt Jugendhilfe und Schule, Vernetzung statt fallbezogene Schulsozialarbeit im Landkreis Saarlouis, in: AFET-Mitglieder-Rundbrief 1/2000, S. 12-21

WEBER R.: Kinder- und jugendpsychiatrische Versorgung in der Jugendhilfe. Das Beispiel des Landkreises Saarlouis, in: Kinder- und Jugendhilfe. Vierteljahresschrift von Schabernack. Zentrum für Praxis und Theorie der Jugendhilfe e.V., 1/2000. S. 16 – 19

WEBER R.: Kinder- und Jugendhilfe im Zeichen leerer Kassen in: Der Landkreis 10/2000  
S. 649-652

## **2001**

**HECK, M./WEBER R.:** „Mehr Vernetzung braucht das Land- Jugendhilfeplanung in einem Landkreis und ausgewählte Umsetzungsbeispiele zu Konzeption und Netzwerkbildung“, in: AFET-Mitglieder-Rundbrief 1/2001, S. 22-32

**WEBER R.:** „Qualitätsentwicklung im Arbeitsfeld Tagesbetreuung von Kindern unter den sich ändernden gesellschaftlichen Bedingungen“, in: Materialien zu Jugendhilfeplanung 1/2001

**HECK, M./WEBER R.:** „Mehr Vernetzung braucht das Land- Jugendhilfeplanung in einem Landkreis und ausgewählte Umsetzungsbeispiele zu Konzeption und Netzwerkbildung“, in: Materialien zu Jugendhilfeplanung 2/2001

**KIEFER H.L./WEBER R.:** „Kreisjugendamt – Jugendhilfebericht 2000 –Zahlen, Daten, Fakten“, in: Materialien zu Jugendhilfeplanung 3/2001

**WEBER R./Weh A.:** „Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendarbeit, ein Einstieg in den Prozess mittels Zukunftswerkstatt“ in: Materialien zu Jugendhilfeplanung 4/2001

**WEBER R.:** „Methoden der Qualitätsentwicklung im Bereich der Kindertagesbetreuung durch multiprofessionelles Team“, in: KITA aktuell 5/2001

**HECK, M./WEBER R.:** „Jugendhilfe und Schule Vernetzungsprojekt im Landkreis Saarlouis zur Nutzung vorhandener Ressourcen“ In: Zentralblatt für Jugendrecht 88. Jahrgang Nr. 5/01, S. 185-189

**Selbach B./WEBER R.:** „Qualitätsdiskussion in der sozialen Arbeit, Auswirkungen für die Praxis“ in: Materialien zu Jugendhilfeplanung 5/2001

**HECK, M./WEBER R.: „Zweite Fortschreibung des Jugendhilfeplanes des Landkreises Saarlouis“  
in Materialien zur Jugendhilfeplanung**