

Wie sich fachliche Qualität steuern lässt

Sandra Abderhalden

Publiziert in der Schweizerischen Zeitschrift für Heilpädagogik 9/09, September 2009

Zusammenfassung

Der Beitrag thematisiert die unterschiedlichen Zugänge zur Qualität von Dienstleistungen im heil- und sozialpädagogischen Bereich und fordert, dass neben strukturell-ablauforientierten Qualitätsmerkmalen auch inhaltlich-fachliche Qualitätsmerkmale Eingang in die Diskussion um die Steuerung heil- und sozialpädagogischer Arbeit finden. Das Fachaudit wird als ein mögliches Instrument zur Steuerung der fachlichen Qualität im heil- und sozialpädagogischen Bereich vorgestellt und einige mit dem Instrument verbundene Herausforderungen werden beleuchtet.

Qualitätsentwicklung als Aufgabe der öffentlichen Hand

Leistungen im heil- und sozialpädagogischen Bereich werden heute in der Schweiz zu einem beachtlichen Teil von der öffentlichen Hand über Leistungsverträge eingekauft. Mittels Leistungsvertrag oder Leistungsvereinbarung sollen Leistungen und deren Qualität gesichert und entwickelt, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit erreicht beziehungsweise belegt werden können (vgl. Broder, 2006, S. 13). Die Beschreibung von Leistungen fällt mehr oder weniger leicht. Menge und Preis sind Verhandlungssache. Schwieriger wird es, wenn über die Wirksamkeit der einzelnen Leistungen – die Leistungsziele – Aussagen gemacht werden müssen. Zwar kann man belegen, dass eine Schülerin oder ein Schüler einen Lehrvertrag im Anschluss an die obligatorische Schulzeit vorlegen kann, ob sie oder er dann aber in der Lage ist, den Anforderungen im Ausbildungsverhältnis standzuhalten, liegt meist ausserhalb dessen, was als Wirkung beschrieben wird und ist konsequenterweise auch nicht Gegenstand einer Wirksamkeitsprüfung. Noch schwieriger wird es zum Beispiel beim Leistungsziel «soziale Integration». Hier überhaupt geeignete Indikatoren und Standards zu definieren, ist eine echte Herausforderung.

Es ist im Bereich der Humandienstleistungen nicht nur anspruchsvoll, geeignete, aussagekräftige Leistungsziele zu definieren, sondern auch sie zu belegen, ohne gleich ein aufwändiges Evaluationsdesign auszuarbeiten. Es wird daher nach anderen Wegen gesucht, die Qualität von Leistungen zu beschreiben. Oft werden qualitative Aspekte auf strukturell-ablauforientierter Ebene formuliert (z.B. Ausbildung des Personals, Vorgehen bei Beschwerden). Damit ist die Annahme verbunden, dass, wenn günstige Rahmenbedingungen bestehen und die Abläufe geklärt sind, das Ergebnis der Arbeit die beabsichtigte Wirkung erzielt. Die Erfahrung zeigt, dass wenig versucht wird, die fachliche Qualität zu fassen. Darüber, was gute heil- oder sozialpädagogische Arbeit im Kern ausmacht, unterhalten sich Leistungseinkäuferin (Verwaltung) und Leistungserbringer (Einrichtungen) wenig bis kaum. Die Definition guter fachlicher Arbeit wird der Einrichtung bzw. den Mitarbeitenden überlassen. Ein Dialog kommt selten zustande und das «fachliche Controlling» wird an die Einrichtungen delegiert. Damit verzichtet die Leistungseinkäuferin neben strukturell-ablauforientierten Qualitätsansprüchen auf wesentliche Informationen zur Legitimation der eingekauften Leistungen sowie die Einflussnahme auf die Qualitätsentwicklung.

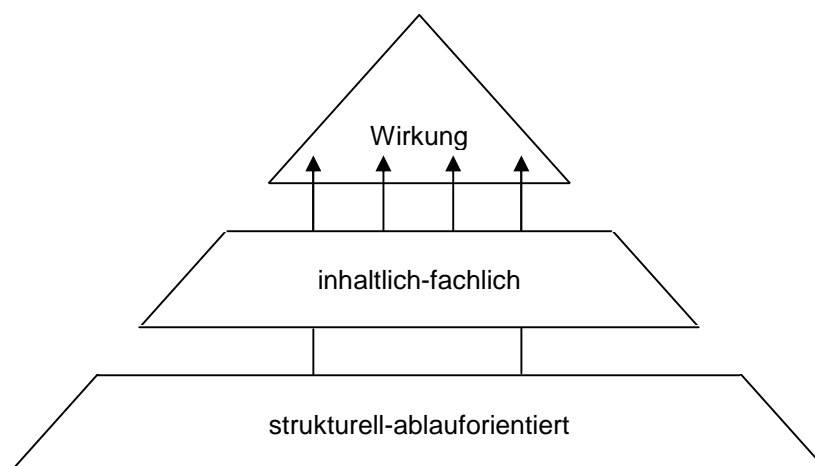


Abbildung 1: Qualitätsbeschreibung

Beurteilung der fachlichen Arbeit

Reicht es nun aus, zur Belegung von Wirksamkeit ergänzend zu Strukturen und Abläufen Fachlichkeit zu definieren? Im Grunde bleibt auch hier der Zusammenhang zwischen fachlicher Leistung und Wirksamkeit vage. Was wie gut in welcher Situation wirkt, ist in der Sozial- und Heilpädagogik bisher noch wenig empirisch belegt. Die komplexen Verhältnisse, in denen menschliche Entwicklung stattfindet, machen eine Überprüfung von Wirkung schwierig. Wir müssen in unserem professionellen Handeln mit dieser Schwierigkeit umgehen und grundsätzlich davon ausgehen, dass, wenn wir fachlich qualifizierte Arbeit leisten, wir die Wahrscheinlichkeit erhöhen, die beabsichtigte Wirkung zu erzielen. Was nun ist aber gute sozial- beziehungsweise heilpädagogische Arbeit? Und: Wie kann die Verwaltung die Fachlichkeit der Leistungserbringung prüfen?

Bisher wurden zur Überprüfung der heil- und sozialpädagogischen Leistungserbringung hauptsächlich Instrumente auf strukturell-ablauforientierter Ebene eingesetzt (z.B. ISO, BSV-IV 2000). Systematische Rückmeldungen aus den Einrichtungen zu ausgewählten fachlichen Qualitätsansprüchen sowie regelmässig stattfindende externe Evaluationen mit fachlichem Fokus werden aktuell noch wenig eingesetzt.

Seit 2000 beschäftigen sich heil- und sozialpädagogische Fachleute aus Forschung, Lehre und Praxis der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik Zürich und der Schiess Unternehmensberatung Aarau damit, ein Instrument zu entwickeln, das die Überprüfung der fachlichen Arbeit von Einrichtungen mit heil- und/oder sozialpädagogischem Auftrag im Fokus hat. Die Gruppe hat auf der Grundlage eines breiten Bildungsverständnisses (Bildung verstanden als Begleitung und Förderung von Menschen jeden Alters in allen Entwicklungsbereichen) ein Konzept ausgearbeitet, das erlaubt, eine Beurteilung der Qualität der fachlichen Arbeit aller am Bildungsprozess beteiligten Fachleute vorzunehmen. Hierfür wurde ein Referenzrahmen geschaffen, der die gewünschte Qualität sozial- und heilpädagogischer Arbeit beschreibt und als Grundlage für eine fachliche Beurteilung dient. Die Qualität von Bildungsprozessen wird im genannten Instrument in fünf Dimensionen beschrieben:

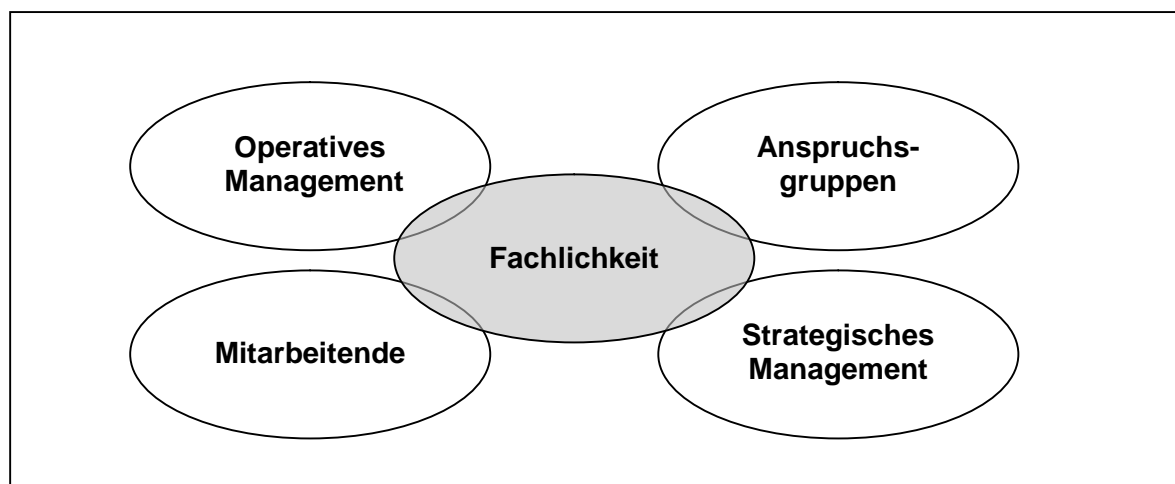


Abbildung 2: Qualitätsbeschreibung von Bildungsprozessen

Die Dimension Fachlichkeit steht im Zentrum der Betrachtung, wird aber durch die anderen Dimensionen wesentlich beeinflusst. Die Dimensionen Operatives Management, Mitarbeitende, Anspruchsgruppen und Strategisches Management bilden wichtige Bedingungen, dass heil- bzw. sozialpädagogische Fachlichkeit ausgeübt und weiterentwickelt werden kann. Innerhalb der einzelnen Dimensionen werden Bereiche zur weiteren Gliederung unterschieden:

Dimensionen		Anzahl Qualitätsansprüche
Fachlichkeit		41
Bereiche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Werte und Haltungen ▪ Konzeptueller Rahmen ▪ Gestaltung von Bildungsprozessen 	<p>6</p> <p>9</p> <p>26</p>
Operatives Management		19
Bereiche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisation ▪ Qualitätsmanagement ▪ Führungsgrundsätze ▪ Fachliche Führung ▪ Personalführung und -entwicklung ▪ Kommunikation 	<p>5</p> <p>3</p> <p>2</p> <p>1</p> <p>6</p> <p>2</p>
Mitarbeitende		6
Bereiche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fachliche Qualifikation ▪ Reflexionsfähigkeit ▪ Partizipation ▪ Freiwilligenarbeit 	<p>2</p> <p>2</p> <p>1</p> <p>1</p>
Dimension Anspruchsgruppen		8
Bereiche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kooperationen ▪ Öffentlichkeitsarbeit 	<p>6</p> <p>2</p>
Dimension Strategisches Management		12
Bereiche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leitbild ▪ Strategische Vorgaben ▪ Führung und Organisation 	<p>5</p> <p>3</p> <p>4</p>

Abbildung 3: Differenzierung der Dimensionen

Für die einzelnen Bereiche wurden insgesamt etwas über 80 Qualitätsansprüche mit etwas mehr als 300 Indikatoren formuliert. Rund die Hälfte der Qualitätsansprüche wurde im Bereich Fachlichkeit formuliert. Die Qualitätsansprüche werden als maximale Güte der Bildungsprozesse aus sozial- und heilpädagogischer Perspektive verstanden, deren Grad der Erfüllung festgestellt werden kann. Qualitätsansprüche und Indikatoren werden laufend auf ihre Aktualität und Angemessenheit hin überprüft und angepasst.

Dimension Fachlichkeit		
Bereich	Qualitätsanspruch	Indikatoren
Gestaltung von Bildungsprozessen	Die je individuellen Entwicklungsperspektiven der zu Begleitenden bilden die Basis für die Aufenthaltsplanung.	Die Ziele des Aufenthalts sind individuell geklärt und dokumentiert.
		Die Ziele orientieren sich an den vorhandenen Kompetenzen und Ressourcen der zu Begleitenden.
		Die Ziele orientieren sich an der Motivation der zu Begleitenden.
		(...)

Abbildung 4: Beispiel eines Qualitätsanspruchs mit ausgewählten Indikatoren

Vorgehen im Feld

Die Fragestellungen an die Überprüfung der Qualität der fachlichen Arbeit einer Einrichtung (im Folgenden Fachaudit) werden mit der Auftragsseite (Trägerschaft, Verwaltung) und der Einrichtung geklärt. Im Rahmen des Planungsprozesses werden von der Einrichtung Vereinbarungen mit dem Leistungseinkäufer, Konzepte und weitere Unterlagen, die die Kernaufgabe dokumentieren, eingefordert. Das Auditteam, das in der Regel aus zwei Personen besteht, formuliert auf der Grundlage des Studiums der Unterlagen Hypothesen. Unter Einbezug der Fragestellungen von Einrichtung und Auftragsseite sowie der formulierten Hypothesen wird das Evaluationsdesign erstellt. Zur Erhebung von Daten im Feld ist das Auditteam in der Regel einen Tag vor Ort in der Einrichtung. Zur Datensammlung werden verschiedene Formen von Befragungen, Beobachtungen und Dokumentenanalysen eingesetzt. Die Analyse beziehungsweise Beurteilung der Daten aus dem Feld erfolgen entlang von einigen ausgewählten Qualitätsansprüchen. Zielsetzungen, Vorgehen und Ergebnisse des Fachaudits werden in einem Bericht festgehalten. Der Bericht geht im Anschluss an die Prüfung durch die Einrichtung an den Auftraggeber.

Nutzen für die Leistungseinkäuferin

Die Verwaltung als Leistungseinkäuferin erhält mit dem Bericht ein Instrument, das ihr Informationen liefert, die sie zur Optimierung der Qualität der heil- und sozialpädagogischen Angebote nutzen kann. In Kombination mit weiteren Controllingdaten können Prioritäten in der Entwicklung der Angebote gesetzt, Zielvereinbarungen im Sinne von Entwicklungszielen getroffen sowie Leistungsverträge optimiert werden. Der Beizug von externen Fachpersonen zur Beurteilung der fachlichen Qualität vor Ort dient der Versachlichung. Wird die Beurteilung der fachlichen Qualität einer neutralen Stelle übergeben, muss die Leistungseinkäuferin sich nicht vorwerfen lassen, Partikularinteressen zu vertreten, die direkte Auswirkungen auf die Leistungsabgeltung haben.

Nutzen für die Einrichtung

Die Einrichtung kann die Ergebnisse des Fachaudits dazu nutzen, die regelmässig im Rahmen des Qualitätsmanagements vorgenommenen eigenen Beurteilungen mit einer Aussen-sicht zu ergänzen und in den Qualitätsregelkreis einfließen zu lassen.

Zukünftige Herausforderungen der externen Beurteilung fachlicher Qualität

Qualitätsverständnis

Die Erfahrung zeigt, dass es notwendig ist, bei der Einführung eines externen fachlichen Audits das Qualitätsverständnis zu klären. Viele Einrichtungen haben in der Vergangenheit ISO-Standards eingeführt oder aber sich andere strukturell-ablauforientierte Verfahren nutzbar gemacht. Das Verständnis von Qualität ist von diesen Verfahren her geprägt. Die Beschreibung von Fachlichkeit als zentraler Aspekt von Qualität heil- und sozialpädagogischer Arbeit wird häufig nicht als Erweiterung der Qualitätsdefinition verstanden. Entsprechend begegnet man dem Instrument Fachaudit eher skeptisch. Es ist notwendig, die Einrichtungen und deren Mitarbeitende mit der Denk- und Funktionsweise von fachlichen Audits vertraut zu machen.

Funktion und Einbettung von Fachaudits

Nicht immer ist den verschiedenen Akteuren klar, auf welcher Ebene eine (externe) Beurteilung ansetzt und wo welche Qualitätsansprüche ihren Geltungsbereich haben. Zur Erteilung einer Betriebsbewilligung müssen in der Regel weniger bzw. andere Bedingungen erfüllt sein als für die Anerkennung einer Einrichtung, die zu einer Leistungsbestellung führt. Im Rahmen eines Fachaudits wiederum stehen andere Qualitätsansprüche im Zentrum. Nicht alle Anforderungen auf den unterschiedlichen Ebenen sind gesetzlich geregelt. Die Verwaltung muss insbesondere in der Definition von Fachlichkeit ergänzende Grundlagen zur Steuerung schaffen. Generell kann die Funktion und Einbettung von Fachaudits folgendermassen dargestellt werden:

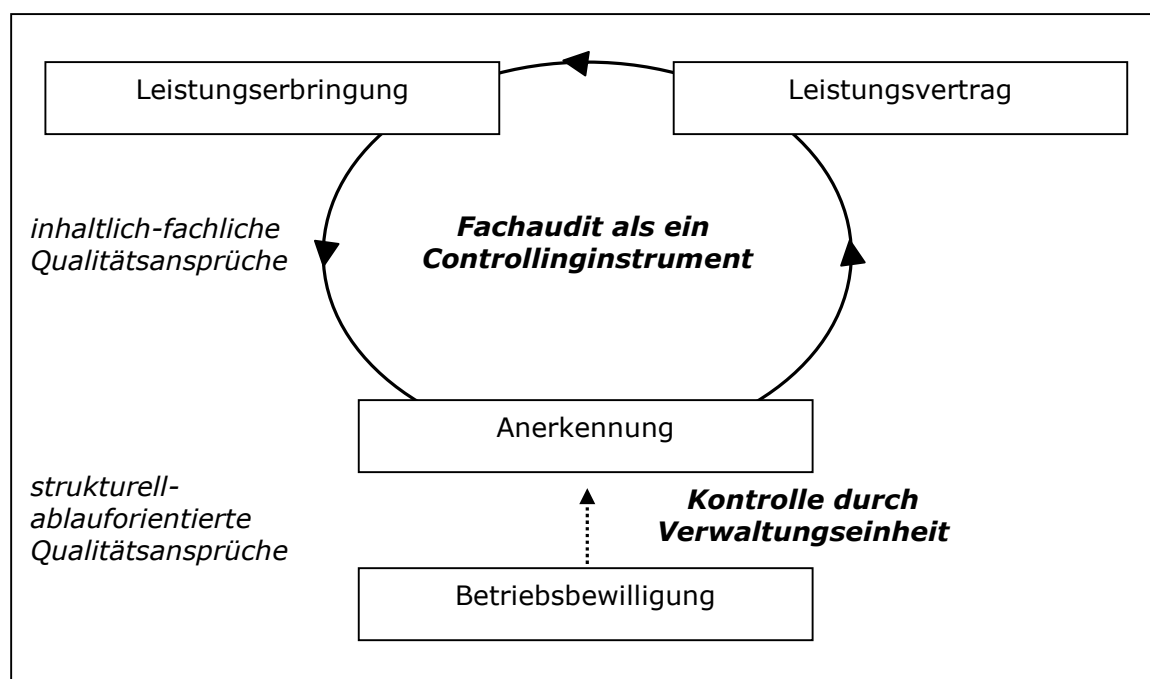


Abbildung 5: Funktion und Einbettung von Fachaudits

Gemeinsames Qualitätsverständnis von Verwaltung und externen Auditoren

Nicht nur die Einrichtungen und die Verwaltung müssen sich über die gewünschte Qualität der fachlichen Arbeit unterhalten. Auch die Auditoren und Auditorinnen und die Verwaltung müssen ein gemeinsames Verständnis von fachlich guter Arbeit entwickeln. Bestehen bei den verschiedenen Partnern unterschiedliche Vorstellungen darüber, was unter guter heil- und sozialpädagogischer Arbeit verstanden werden soll, verliert das externe Fachaudit an Aussagekraft und Rückhalt, da die Klärung wichtiger Voraussetzungen fehlt. Was unter guter Qualität zu verstehen ist, muss folglich zwischen allen Beteiligten immer wieder ausgehandelt werden.

Schaffen von klaren Zuständigkeiten und Abläufen

Ein externes Fachaudit muss in klare Strukturen eingebettet sein. Nur wenn geklärt ist, welchen Nutzen das Fachaudit für Auftraggeber und Einrichtung bringt, wie und wozu die Resultate verwendet werden, wer daran in welcher Funktion beteiligt ist und welche Schritte zu welchem Zeitpunkt erfolgen, kann das externe Fachaudit einen wesentlichen Beitrag zur Qualitätsentwicklung leisten. Wie fließen die Ergebnisse aus den Fachaudits in die Zusammenarbeit von Verwaltung und Einrichtung ein? Wer muss zu welchem Zeitpunkt welche Informationen haben? Wer ist an der Definition von Entwicklungszielen beteiligt? Wer unterstützt die Einrichtungen in welcher Form bei der Umsetzung? Das sind die zentralen Fragestellungen, die es zu beantworten gilt.

Fachwissen als Voraussetzung auf allen Ebenen

Nicht nur in den Einrichtungen muss heil- und sozialpädagogische Fachlichkeit vorhanden sein. Entsprechendes Fachwissen muss auch auf der Ebene der Verwaltung vorausgesetzt werden können. Nur so ist es möglich, einen partnerschaftlichen, gleichberechtigten Dialog über die Qualität von Leistungen zu führen.

Bildungsverständnis darlegen

Den weiter oben skizzierten Qualitätsansprüchen liegt ein sehr breites Bildungsverständnis zugrunde. Folglich sind die definierten Qualitätsansprüche auf verschiedene Angebotsfelder und Professionen im heil- und sozialpädagogischen Bereich anwendbar. Dieses breite Verständnis kann noch nicht in allen Praxisfeldern vorausgesetzt werden. Hier gilt es eine Lücke zwischen Theorie und Praxis zu schliessen. Die besondere Herausforderung dabei ist es, eine Sprache zu finden, die sämtliche Beteiligten, unabhängig von ihrer professionellen Identität, verstehen.

Weitere Informationen zum Fachaudit der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik und der Schiess Unternehmensberatung finden Sie unter www.quadit.ch.

Literaturhinweis:

Im Juni 2009 hat an der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik (HfH) eine Tagung unter dem Titel «Steuerung der fachlichen Qualität im heil- und sozialpädagogischen Bereich» stattgefunden. Die Tagungsdokumentation kann voraussichtlich ab Ende 2009 im Shop der HfH bezogen werden (www.hfh.ch).

Literatur

Broder, R. (Hrsg.). (2006). *Leistungsvereinbarungen mit sozialen Einrichtungen. Modell, Umsetzung und Praxiserfahrung*. Luzern: Edition SZH/CSPS.

Sandra Abderhalden, lic. phil. I
Schiess Unternehmensberatung Aarau und Bern
www.schiess.ch

sabderhalden@schiess.ch

