

Wirkungsorientierte Steuerung von Dienstleistungen

Viktor Schiess

Referat gehalten an der Tagung "Steuerung der fachlichen Qualität im heil- und sozialpädagogischen Bereich" vom 26. Juni 2009 an der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik HfH, Zürich

Veröffentlicht in: "Steuerung der fachlichen Qualität im heil- und sozialpädagogischen Bereich", Priska Elmiger und Urs Strasser (Hrsg.), die im Sommer 2010 im Verlag der Schweizerischen Zentralstelle für Heilpädagogik SZH erschienen ist.

«Wer nicht genau weiss, wohin er will, braucht sich nicht zu wundern, wenn er ganz woanders ankommt!»¹

Diese Aussage hat ihre Gültigkeit nicht nur für das Individuum, sondern auch für Organisationen, seien es Profit-Organisationen, die Gewinn auf investiertem Kapital erzielen wollen, oder Non-Profit-Organisationen, die einen definierten Nutzen, eine bestimmte Wirkung bei einer festgelegten Zielgruppe erreichen wollen. Organisationen sind produktive und soziale Systeme (soziale Systeme, weil Leistungen durch Menschen erbracht werden). Als produktive Systeme müssen sie sicherstellen, dass durch ihr Tun das erreicht wird, was sie ihren Kunden versprechen. Dasselbe muss die öffentliche Hand gewährleisten, wenn sie Dienstleistungen von Organisationen finanziert. Sie muss sicherstellen, dass die von ihr finanzierten Dienstleistungen einem Bedarf entsprechen und die gewünschten Wirkungen erzielen.

Ein kurzer Rückblick

Leistungen in den Bereichen Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe gehen auf private Initiativen zurück und werden heute noch weitgehend von privatrechtlichen Trägerschaften (Vereine, Stiftungen) erbracht. Mit der Einführung der Invalidenversicherung im Jahr 1960 hat die öffentliche Hand, d.h. der Bund, mit Art. 73 und 74 IVG die gesetzlichen Grundlagen erhalten, um finanzielle Beiträge an ambulante, teilstationäre und stationäre Dienstleistungen privater Einrichtungen zu zahlen. In der Folge entstand eine Vielzahl von Einrichtungen im heil- und sozialpädagogischen Bereich, die bestimmte Dienstleistungen bzw. Angebote wie heilpädagogische Früherziehung, Sonderschulung, pädagogisch-therapeutische Massnahmen, betreute Wohn- und Arbeitsformen usw. bereitstellten.

¹ Robert Mager

Wer damals Betriebsbeiträge der IV beanspruchen wollte, musste nicht nur ein Konzept einreichen, sondern auch die Finanzierung des Betriebes über zwei Jahre sicherstellen. Die Trägerschaften waren also auf Drittmittel, in der Regel auf Spenden, angewiesen, um die ersten beiden Betriebsjahre finanzieren zu können. Mit dem Aufbringen der erforderlichen Betriebsmittel zur Vorfinanzierung war für die IV der Beweis erbracht, dass die Dienstleistung einem Bedarf entsprach und daher Beiträge der IV geleistet werden konnten. Je nach Leistungsart und Zielgruppe waren teilweise auch die Kantone an den Betriebskosten beteiligt. Sie leisteten zudem Investitionsbeiträge an Neu- oder Umbauten. Die Angebotsentwicklung erfolgte also hauptsächlich durch die privaten Trägerschaften selbst. Dabei ging die Initiative oft von betroffenen Eltern und/oder engagierten Fachpersonen aus, die das Wohl der Kinder, Jugendlichen oder Erwachsenen im Auge hatten und durch ihre Nähe zu diesen auch die Lücken kannten.

Dieses Vorgehen führte zu einer Vielfalt von Angeboten, gleichzeitig aber auch zu Unübersichtlichkeit und immer höheren Kosten.

Es war nicht mehr überschaubar, wer welche Leistungen für welche Zielgruppen bereitstellte und vor allem, ob einzelne Leistungen im angebotenen Umfang notwendig waren, ob sie die vorgegebenen Zielgruppen erreichten, ob die Leistungserbringung den aktuellen fachlichen Erkenntnissen entsprach bzw. ob die fachlichen Qualitätsansprüche erfüllt wurden.

Vor dem Hintergrund der stetig steigenden Kosten, auch in den Bereichen Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe, und der Mindereinnahmen der öffentlichen Hand wurde in den 1990er-Jahren die Forderung nach einer gezielteren Steuerung der Dienstleistungen immer lauter. Die Antwort wurde im NPM – New Public Management – gefunden, das vor allem zwei Ziele verfolgt: erstens die Ausrichtung der Dienstleistungen auf die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden und zweitens die Steuerung der Dienstleistungen über Leistungs- und Wirkungsziele, d.h. weg von der Input- und hin zur Outputsteuerung. Nicht mehr Stellen und Sachmittel werden finanziert in der Überzeugung, dass damit schon etwas Rechtes gemacht werde, sondern definierte Leistungen.

Bund und Kantone setzten sich mit der neuen Führungsphilosophie auseinander und starteten Projekte, z.B. unter der Bezeichnung WOV (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung). Das Bundesamt für Sozialversicherung führte Ende der Neunzigerjah-

re die Leistungsvereinbarung ein und entrichtete auf dieser Grundlage Beiträge für Dienstleistungen an Erwachsene mit Behinderungen. Auch verschiedene Kantone begannen Beiträge auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen zu entrichten. Damit wurden zwar NPM-Instrumente eingesetzt, eine wirkungsorientierte Steuerung der Dienstleistungen insgesamt konnte so aber noch nicht erreicht werden. Einer der Gründe dafür lag in der Vielfalt der Finanzierer, die oft unterschiedliche Interessen verfolgten.

Mit den Beschlüssen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) werden die Kantone nun zuständig für die Finanzierung der Einrichtungen für Sonderschulung, der Kinder- und Jugendhilfe sowie für Erwachsene mit Behinderungen im teilstationären und stationären Bereich. Damit stehen die Kantone in der Verantwortung für den gezielten Einsatz der finanziellen Mittel, d.h. sie haben ein grosses Interesse daran, den Mitteleinsatz so zu lenken, dass die grösstmögliche Wirkung erzielt wird. Mit anderen Worten: Die Kantone müssen eine wirkungsorientierte Steuerung der Dienstleistungen im heil- und sozialpädagogischen Bereich sicherstellen.

Die Rollen der Beteiligten

Wie erwähnt, waren es früher primär die Organisationen, die Leistungen, Zielgruppe, Qualität und Kosten festlegten. Die öffentliche Hand entrichtete Beiträge an Budgets bzw. deckte Defizite. Natürlich wurde auch damals auf die Kosten geschaut und über die Höhe der Löhne und bestimmter Sachkosten diskutiert. Das Bestimmen und Überprüfen von Zielen, Qualität und Wirkungen der Leistungen blieb den Organisationen überlassen, im Wissen oder Glauben, dass diese dank ihrer Erfahrung Gutes tun würden. Damit erfolgte eine Steuerung durch die öffentliche Hand lediglich auf der Inputseite der einzelnen Organisationen. Bei grösseren Einrichtungen nahm diese zwar Einfluss durch Einsitz in die Trägerschaftsorgane und war dadurch für das Tun und Lassen der Organisation mitverantwortlich. Damit konnten die staatlichen Vertretungen direkt auf die einzelnen Organisationen und deren Dienstleistungen Einfluss nehmen, mussten aber gleichzeitig die Interessen der Organisation wie auch diejenigen der öffentlichen Hand vertreten. Ein Interessenkonflikt war somit strukturell gegeben.

Die öffentliche Hand hatte immer tieferen Einblick in die einzelnen Organisationen, ihr fehlten aber die Gesamtschau und eine Konzeption für eine kohärente Politik. Wo aber verbindliche Leitlinien als Grundlage für einen gezielten Mitteleinsatz und eine Gesamtsicht über die angebotenen Dienstleistungen nicht vorhanden sind, ist eine Steuerung der Leistungen nicht möglich. Dieser Mangel wird heute erkannt: Die öffentliche Hand muss sicherstellen, dass die Verwendung der Steuergelder auf der Grundlage von Verfassung und Gesetz gezielt erfolgt. Dienstleistungen müssen daher einem Bedarf entsprechen und eine entsprechende Wirkung erzielen. Damit muss die öffentliche Hand eine aktive, führende und gestaltende Rolle übernehmen. Sie finanziert nicht nur, sondern bestellt die gewünschten Dienstleistungen; sie ist Leistungsfinanziererin und neu auch Leistungsbestellerin. Dieser Rollenwechsel hat Auswirkungen auf die Organisationen als Erbringer bestellter definierter Leistungen.

Rolle der öffentlichen Hand

Die öffentliche Hand als Finanzierende der Dienstleistungen wird zur Leistungsbestellerin, d.h. sie

- erkennt den Bedarf an Dienstleistungen für bestimmte Zielgruppen,
- definiert die erforderlichen Dienstleistungen für eine festgelegte Zeitperiode bezüglich Art, Menge, Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit,
- sichert das erforderliche Angebot an Dienstleistungen durch Leistungsvereinbarungen,
- überprüft bei den Leistungserbringern die Erfüllung der vereinbarten Leistungen,
- zieht aus den Ergebnissen der Leistungsüberprüfung Konsequenzen und lässt diese in die Bedarfsabklärung und Leistungsdefinition für die folgende Planperiode einfließen,
- sichert sich systematisch Informationen, um frühzeitig Entwicklungen und Tendenzen im Umfeld und bei den Zielgruppen zu erkennen.

Rolle der leistungserbringenden Organisationen

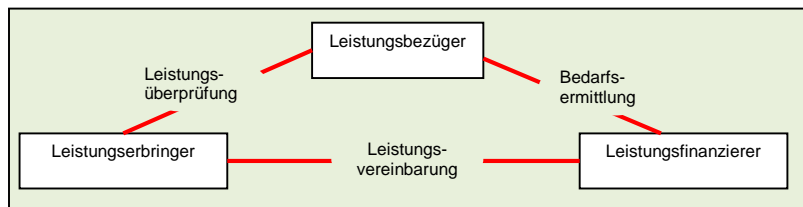
Organisationen, die im Auftrag der öffentlichen Hand Dienstleistungen anbieten, gelten als Leistungserbringer, d.h. sie

- tragen die Verantwortung für die Zielerreichung gemäss Leistungsvereinbarung,
- sorgen für einen effizienten Mitteleinsatz sowie für Qualität und Wirkung ihres Handelns,

- überprüfen ihre Leistungserbringung und sind bereit, diese extern überprüfen zu lassen,
- erkennen rechtzeitig Entwicklungen und Tendenzen im Umfeld und bei den Zielgruppen und beachten diese bei der Weiterentwicklung ihres Angebots.

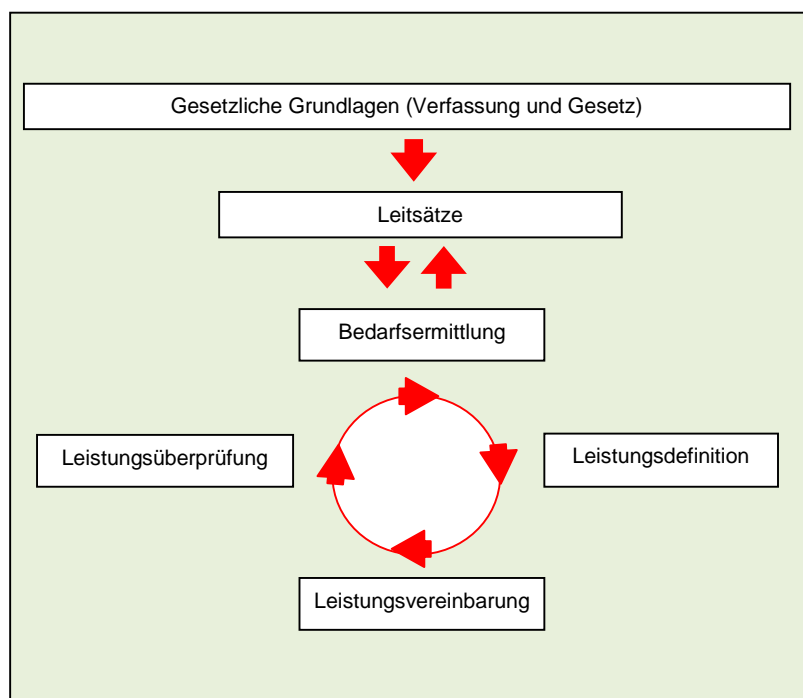
Von besonderer Bedeutung ist das Zusammenwirken von Leistungsfinanzierer/ -besteller und Leistungserbringern. Zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags ist die öffentliche Hand auf Organisationen angewiesen, die in der Lage sind, die erforderlichen Dienstleistungen bedarfsgerecht zu erbringen. Die Organisationen, die einen öffentlichen Auftrag wahrnehmen, sind auf die finanzielle Abgeltung der erbrachten Dienstleistungen angewiesen. Leistungsfinanzierer und Leistungserbringer sind somit voneinander abhängig. Diese Situation erfordert grundsätzlich einen partnerschaftlichen Umgang, das Akzeptieren der unterschiedlichen Rollen und das Wahrnehmen der entsprechenden Verantwortung.

Am Prozess der wirkungsorientierten Steuerung sind nicht nur der Leistungsfinanzierer und der Leistungserbringer, sondern auch der Leistungsbezüger beteiligt. Denn zur Bedarfsermittlung und zur Beurteilung von Nutzen bzw. Wirkung einer Dienstleistung muss der Leistungsbezüger einbezogen werden.



Elemente einer wirkungsorientierten Steuerung von Dienstleistungen

Eine wirkungsorientierte Steuerung von Dienstleistungen erfordert folgende Elemente: Leitsätze, Bedarfsermittlung, Leistungsdefinition, Leistungsvereinbarung und Leistungsüberprüfung. Diese Elemente sind Bestandteile eines Regelkreises.



Leitsätze

Gesetzliche Grundlagen sind Rahmenvorgaben und daher schlecht geeignet, konkrete Vorgaben zur gezielten Steuerung von Dienstleistungen abzuleiten. Leitsätze präzisieren die gesetzlichen Bestimmungen in Form von grundlegenden, übergeordneten Zielen, die in einem bestimmten Bereich verfolgt werden. Aufgrund solcher Ziele erfolgt der Mitteleinsatz. Zum Beispiel stellt sich in den Bereichen Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe die Frage, welche ambulanten, teilstationären und stationären Dienstleistungen prioritär und welche subsidiär sind, wie durchlässig sie zu gestalten sind usw. Derartige Leitsätze dienen nicht nur der öffentlichen Hand als Ausgangspunkt für eine kohärente Politik, sondern auch den privaten Organisationen als Orientierungsrahmen für die Leistungsgestaltung.

Bedarfsermittlung

Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Grundlagen und Leitsätze und unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Zielgruppen wird der Bedarf an Dienstleistungen in

den einzelnen Bereichen, z.B. Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe, für eine bestimmte Zeitperiode, z.B. für die nächsten drei Jahre, eruiert. Die Bedarfsermittlung hat zum Ziel, ein zielgerichtetes und bedarfsorientiertes Dienstleistungsangebot sicherzustellen. Technische, medizinische, gesellschaftliche Entwicklungen können dazu führen, dass Dienstleistungen, die heute einem Bedarf entsprechen, in drei oder sechs Jahren nicht mehr die gleiche Wichtigkeit zukommt und andere Dienstleistungen an Bedeutung gewinnen. Solche Entwicklungen oder Tendenzen müssen rechtzeitig erkannt werden, damit eine wirkungsorientierte Steuerung möglich ist. Der Bedarf an Dienstleistungen ist daher systematisch in einem Rhythmus von z.B. drei Jahren zu eruieren.

Leistungsdefinition

Aufgrund des ermittelten Bedarfs können die erforderlichen Dienstleistungen definiert werden, insbesondere bezüglich folgender Faktoren:

- Welche Dienstleistungen sind erforderlich und müssen daher bereitgestellt werden, z.B. Beratung, Therapie, Schulung, Angebote bezüglich Wohnen und Arbeit?
- An wen richten sich die einzelnen Dienstleistungen, z.B. Eltern, Kinder, Jugendliche, Erwachsene mit Behinderungen?
- Welche Wirkung bzw. welchen Nutzen sollen die einzelnen Dienstleistungen bei der definierten Zielgruppe erzielen?
- Wie gross muss das Angebot sein, damit der erkannte Bedarf abgedeckt werden kann, z.B. wie viele Plätze müssen für welche Art von Dienstleistung im teilstationären oder stationären Bereich bereitgestellt werden?

Auf der Grundlage der Leistungsdefinition kann die Finanzplanung für die Planperiode erstellt werden. Diese legt die Höhe der finanziellen Mittel für die Planperiode und die einzelnen Dienstleistungen fest. Damit bildet die Leistungsdefinition zusammen mit der Finanzplanung die Grundlage für die Leistungsvereinbarung mit privaten Organisationen.

Die Risiken der Leistungsdefinition liegen in der Komplexität. So ist der Nutzen von Dienstleistungen von mehreren Faktoren abhängig, deren Einfluss aber nicht immer in allen Facetten voraussehbar ist. Daher ist es wichtig, dass ein bestimmtes Mass an Flexibilität gewährleistet ist, damit während der Planungsperiode reagiert werden kann. Dies wird unter anderem dadurch ermöglicht, dass ein bestimmter Prozentsatz der verfügbaren Mittel zur Disposition steht.

Leistungsvereinbarung

Mit der Leistungsvereinbarung wird das erforderliche Dienstleistungsangebot für einen definierten Zeitrahmen sichergestellt, z.B. für die Dauer der Planperiode. Die Leistungsvereinbarung regelt für jede Organisation, die im Auftrag der öffentlichen Hand Dienstleistungen bereitstellt und erbringt, folgende Kernbereiche:

- Art der Dienstleistung und Zielgruppe
- Menge
- Qualität
- Preis
- Überprüfungsmodalitäten

Hierzu stellt sich die Frage, welche Qualität vereinbart werden soll. In der Regel prüft heute die öffentliche Hand vor dem Abschluss einer Leistungsvereinbarung, ob die entsprechende Organisation die formalen Voraussetzungen zur Sicherstellung der Erbringung von Dienstleistungen erfüllt, z.B. ob die erforderlichen Grundlagen für eine zielgerichtete Führung vorhanden sind (Leitbild, Fachkonzept, Führungsgrundsätze, Regelungen bezüglich Aufgaben, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen, Kommunikationskonzept) und ob die wichtigsten Prozesse (Aufnahme, Übertritt, Abschluss usw.) geregelt sind. Sie fokussiert damit die strukturell-ablauforientierte Qualität. Mit der Leistungsvereinbarung kauft die öffentliche Hand fachliche Leistungen ein und ist daher an der Wirkung, die durch die Dienstleistung erzielt wird, interessiert, d.h. an der fachlichen Qualität. Mit der erwarteten bzw. erreichten Wirkung einer finanzierten Dienstleistung legitimiert die öffentliche Hand gegenüber dem Steuerzahler die Mittelverwendung. Sie ist deshalb in Ergänzung zur strukturell-ablauforientierten Qualität zur Beschreibung und Überprüfung der fachlich-inhaltlichen Qualität der Leistungserbringung verpflichtet.

Die Gefahren der Leistungsvereinbarung liegen in der knappen Bemessung der Leistungsabgeltung. Von den Organisationen wird eine effiziente Leistungserbringung erwartet, die darüber hinaus bedarfsorientiert ausgerichtet werden soll. Die Abgeltung kann deshalb nicht nur die eigentliche Leistungserbringung umfassen, sondern muss eine permanente interne Leistungsüberprüfung und allfällige Anpassung berücksichtigen. Fällt diese ausser Betracht, besteht für die öffentliche Hand die Gefahr, dass sie Leistungen finanziert, die nicht mehr bedarfsgerecht erbracht werden und dadurch nicht die erwartete Wirkung erzielen.

Leistungsüberprüfung

Ein Soll-Ist-Vergleich gibt Aufschluss darüber, ob die vereinbarten Ziele bezüglich Leistung, Menge, Wirtschaftlichkeit und Wirkung erreicht bzw. erfüllt wurden. Überprüft werden nicht nur betriebswirtschaftliche Daten, sondern auch die fachliche Qualität der Leistungserbringung. Die Ergebnisse fliessen in die Bedarfsermittlung, Leistungsdefinition und in die Leistungsvereinbarung der nächsten Planperiode ein. Dadurch wird die Reflexion über Wirtschaftlichkeit und Wirkung der Leistungserbringung institutionalisiert.

Die Risiken der Überprüfung bestehen vor allem darin, dass der Akzent auf die Wirtschaftlichkeit gelegt wird, weil zu deren Beurteilung harte Facts vorliegen. Die fachliche Überprüfung aber wird vernachlässigt, da dazu nicht allein auf quantitative, sondern ebenso auf qualitative Daten zugegriffen werden muss und damit die Komplexität erhöht wird. Fehlt die fachliche Überprüfung, besteht die Gefahr, dass Dienstleistungen in den Bereichen Sonderschulung, Kinder- und Jugendhilfe «verökonomisiert» werden. Im Vordergrund steht dann die Wirtschaftlichkeit der Dienstleistungserbringung, unabhängig davon, ob die beabsichtigte Wirkung erreicht wird oder nicht.

Fazit

Drei Punkte als Antwort auf das Eingangszitat:

1. Es ist nicht nur wichtig zu wissen, welche Dienstleistung für wen und allenfalls in welcher Menge erbracht werden, sondern insbesondere, was damit bewirkt werden soll.
2. Es ist nicht schlimm, wenn festgestellt wird, dass die erwartete Wirkung nicht oder nur teilweise erreicht wird.
3. Es ist aber fatal, wenn ich nicht weiss, was ich will, und/oder wenn ich nicht weiss, ob ich das, was ich will, auch erreicht habe.

Als Antwort auf die Frage, was wirkungsorientierte Steuerung ist, kurz und bündig:

- Wirkungsorientierte Steuerung ist Steuerung über Qualität und nicht nur Quantität.
- Schiess Unternehmensberatung, Aarau und Bern, Die Steuerung der Qualität erfolgt über fachliche und strukturell-ablauforientierte Qualität.