

Benchlearning der Optionskommunen



DEUTSCHER
LANDKREISTAG



Deutscher
Städtetag

Prozessstandards und Qualität – Fragen aus der Dienstleistungsperspektive

Peter Bartelheimer

SOFI | Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen
an der Georg-August-Universität



Prozessstandards operationalisieren Qualitätsziele

1. Welche Prozessqualität für welche Leistungsart?
2. Prozessstandards steuern immer Fachkräfte und Nutzer/innen
3. Prozessstandards wirken bei Geldleistungen und Arbeitsmarktdienstleistungen verschieden
4. Gute Betreuungsarbeit ist begrenzt steuerbar
5. Standards für den Geschäftsprozess konkurrieren mit Standards von Fachkräften und Nutzer/inne/n.
6. Dienstleistungsfreundliche Prozessstandards stehen am Ende der Qualitätsentwicklung

Gute Prozessstandards operationalisieren Qualitätsziele – aber ...

Qualität von was?

Was im Prozess ermöglicht Qualität?

Wessen Standards für welchen Prozess?

Welche Prozessqualität für welche Leistungsart?

- Geldleistungen: Anspruchsprüfung und Zahlbarmachung
- Kontrolle der Verfügbarkeit und der Eigenbemühungen als Leistungsvoraussetzung
- Gewährung von Leistungen der aktiven Arbeitsförderung
- Arbeitsvermittlung
- Umfassende Unterstützung durch:
 - Information
 - Beratung
 - Assistenz
 - Vernetzung mit anderen Leistungsstellen

Dienstleistungsarbeit: Gemeinsamkeiten ...

- Vom Angebot zum Leistungsprozess
 - Leistungsstelle macht ein Leistungsangebot (Leistungsversprechen)
 - Leistung entsteht erst durch Koproduktion (Interaktion) von Fachkräften und Nutzer/inn/en
 - Prozessstandards steuern immer auch deren Interaktion



... und Unterschiede

- Prüfung und Zahlbarmachung von Geldleistungen
 - Enger Dienstleistungsauftrag: Aufklärung, Beratung, Mitwirkung
 - Leistung ist standardisierbar
 - Ziel (Leistungserbringung) liegt in der Leistungskette
- Arbeitsmarktdienstleistungen
 - Wirkung („Integration“, „Integrationsfortschritt“) liegt außerhalb der Leistungskette – „lose Kopplung“ von Betreuung und Arbeitsmarkteffekten
 - Handlungsautonomie und Eigenverantwortung der Bewerber/innen sind notwendige Ressourcen der Zielerreichung am Arbeitsmarkt
 - Handlungsform Beratung belässt Umsetzung bei den Beratenen
 - Leistung ist nicht standardisierbar (Einzelfallgrundsatz): Die Latte für Qualität legt der Fall

Merkmale

- Welche Qualitätsziele, welche Prozessstandards für welche Leistungsart?
- Prozessstandards steuern immer Fachkräfte und Nutzer/innen.
- Geldleistungen und Arbeitsmarktdienstleistungen lassen sich nicht auf die gleiche Weise durch Prozessstandards steuern.

Integrationsarbeit als gesteuerte Interaktion

Wie dienstleistungsfreundlich sind die Standards für den Geschäftsprozess?
Wie kommt man zu Standards für gute Betreuung?

Fallbearbeitung: vier Perspektiven auf einen Prozess

- Prozessstandards können sich beziehen auf ...
 - Geschäftsprozess (Führungskräfte, Controlling)
 - Interaktion (Sicht der IFK und Bewerber/innen / Leistungsberechtigten)
 - Dienstleistung (Sicht der IFK)
 - Nutzung (Sicht der Bewerber/innen / Leistungsberechtigten)
- Standards für den Geschäftsprozess sind ...
 - Organisationsziele für Führung, Controlling
 - Rahmenbedingungen für fallbezogene Ziele von Integrationsfachkräften und Bewerber/innen / Leistungsberechtigten

Warum gute Betreuung begrenzt steuerbar ist

- Fachkräfte übersetzen Organisationsregeln in individuelle Interaktion
 - Qualitätsentwicklung durch Kompetenzen und Fachlichkeit
- Doppeltes Mandat der Integrationsarbeit – zwei Beteiligungsformate
 - Für Kontrolle und Leistungsentscheidung reicht Mitwirkung
 - Unterstützung verlangt persönlichen Auftrag
- Ohne Aushandlung keine Betreuung
 - Herstellen einer gemeinsamen Problemsicht
 - Gestaltung der Dienstleistungsbeziehung
 - Zielfindung
 - Festlegung von Aktivitäten beider Seiten
- Auch bei Betreuung als Leistungsvoraussetzung – Nutzer/innen urteilen in letzter Instanz, und nach eigenen Standards

Konflikt und „Friedensformel“

- Standards für den Geschäftsprozess
 - setzen der Dienstleistungsinteraktion Grenzen
 - können Bedingungen guter Dienstleistungsarbeit verletzen
- Nur fachliche Standards können gute Betreuungsarbeit sichern
 - Keine Leitfäden, sondern Prinzipien, Repertoire, Methoden
- Prozessstandards sind zu überprüfen, ...
 - wenn sie nur Misstrauen gegen Handlungsautonomie organisieren
 - Wenn sie von Fachkräfte und Kund/inn/en umgangen werden müssen, damit Interaktion gelingt
- „Friedensformel“ – begrenzt tauglich:
 - (Geschäfts-) Prozessstandards legen fest; „was“ die Betreuung leisten soll
 - Fachliche Standards legen fest, „wie“ betreut werden soll

„Was“ und „wie“ trennen? Beispiele (1)

- Profiling nach definiertem IT-Verfahren im n-ten Gespräch
 - Wie stark dominieren Computereingaben das Gespräch?
 - Datensammlung durch Abfrage oder durch Erzählaufforderung und aktives Zuhören
 - Standortbestimmung kann bei Orientierungsbedarf länger dauern
- Arbeit mit der Bedarfsgemeinschaft
 - „Systemisch“ arbeiten, heißt nicht immer, gemeinsam zu beraten
- Kontaktdichtekonzepte geben Gesprächsdauer und Taktung vor
 - Fallangemessene Betreuung verlangt „freien Kalender“, Erreichbarkeit und gemeinsame Verfügung über Zeit
 - Modellprojekte zeigen: Fachkräfte ohne Kontaktdichtevorgaben verbringen genauso viel Zeit im „Kund/inn/enkontakt“, aber anders

„Was“ und „wie“ trennen? Beispiele (2)

- Dokumentationspflichten
 - Standardisierung dient der Rechtssicherheit und dem Controlling und ist datenschutzrechtlich unbedenklich
 - Aussagekräftige, individuelle Beratungsvermerke sichern Fallsicht und Kontinuität
- Eingliederungsvereinbarung
 - erzwingen einen Wechsel des Beteiligungsformats im Gespräch
 - Informelle Vereinbarungen sind oft verbindlicher
- Quoten
 - Sanktionsquoten belasten die Dienstleistungsbeziehung und erschweren Lösungsorientierung
 - Maßnahmequoten erschweren ergebnisoffene Zielentwicklung

Standards von Fachkräften und Nutzer/inne/n

- Fachkräfte entwickeln typische persönliche Handlungsmodelle, z.B.
 - Regelorientierung und unpersönlich-direktive Arbeitsweise
 - Pädagogik mit Ziel Verhaltensänderung
 - Vermittlungsorientierung, fachlich-direktive Arbeitsweise
 - Fallbezogene Problemwahrnehmung und Aushandlungsorientierung
- Nutzer/innen beurteilen die gesamte Fallbearbeitung aus einer Position der Verwundbarkeit
 - Rahmenbedingungen (verfügbare Zeit, erreichbare Ansprechperson)
 - Stellung im Leistungsprozess (Achtung, Entscheidungsspielraum)
 - Dienstleistungsbeziehung (Atmosphäre, Engagement, Vertrauen)
 - Fachlichkeit (Arbeitsmarktkompetenz, individuelle Fallbearbeitung)
 - Konkreter Nutzen (individueller Outcome)

Merkmale

- Gute Standards beruhen auf geklärten Qualitätszielen und begründeten Annahmen über Qualitätswirkungen.
- Gute Standards reflektieren Zielkonflikte.
- Standards für den Geschäftsprozess konkurrieren mit Standards von Fachkräften und Nutzer/inne/n.
- An welchen fachlichen Standards misst sich gute Betreuungsarbeit, und welche Prozessstandards unterstützen sie?

Dienstleistungsfreundliche Prozessstandards?

Idealer Ablauf ...

... und was bisher geschah



Prozessstandards guter Betreuung – ideales Modell

- Nach Zielen steuern
 - Dienstleistungsqualität als gleichberechtigtes Geschäftsziel definieren
 - Qualitätsziele in der Organisation entwickeln: Welche Qualitäten soll die Dienstleistung haben?
 - Welche Bedingungen ermöglichen diese Dienstleistungsqualität?
- Fachliche Standards (Fachkonzept) für Betreuungsarbeit entwickeln
- Aussagekräftiges Monitoring entwickeln
 - Prozessstandards suchen, die diese Dienstleistungsqualität messen
 - Zielkonflikte mit anderen Prozessstandards transparent machen
- Standards für den Geschäftsprozess überprüfen und anpassen
 - Keine Dienstleistungsqualität ohne Organisationsentwicklung

Realer Ablauf bisher ...

- Trägermodell, Aufbau- und Ablauforganisation im Mittelpunkt der Organisationsentwicklung
- Gleichzeitigkeit von Zielsteuerung und Prozesssteuerung
- Vorrang von Standards für den Geschäftsprozess
 - Profilingverfahren
 - IT-Verfahren
 - Datenanforderungen
 - Fiskalische Anforderungen (Eingliederungstitel)
 - Steuerung nach Kennzahlen
- Kein geteilter, fachlicher Bezugsrahmen zu guter Betreuungsarbeit
 - „Der Rest ist Dienstleistung“
 - „Beraten kann jede/r“

Merkmale

- Zielsteuerung vor Prozesssteuerung.
- Erst das Fachkonzept, dann die Standards.
- Dienstleistungsfreundliche Prozessstandards stehen am Ende der Qualitätsentwicklung und können Standards für den Geschäftsprozess verändern.