

Konzept

als Arbeitsgrundlage für den Ausbau des
Qualitätsmanagements und zur kontinuierlichen
Qualitätsentwicklung in den
Berliner Ämtern für Soziales

erstellt und abgestimmt
im Arbeitsgremium „Qualitätsmanagement“



Wir **hören** zu,
wir **schauen** hin,
wir **sprechen** an.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangssituation und Einordnung des Konzepts	3
2	Grundlagen von Qualitätsmanagement	3
2.1	Was ist Qualitätsmanagement?	3
2.2	Ziele von Qualitätsmanagement	4
2.3	Dimensionen von Qualität	4
2.4	Etablierung eines ganzheitlichen Qualitätsmanagementsystems	5
3	Umsetzung von Qualitätsmanagement im Dreisäuligen Qualitätsmanagement	6
3.1	Säule I.: Bezirkliches Qualitätsmanagement	6
3.2	Säule II. und III.: Überbezirkliches und Gesamtstädtisches QM	6
3.3	QM-Wiki	8
3.4	Gemeinsame Qualitätsvision für die Berliner Ämter für Soziales	8
4	Praktische Vorgehensweise, Instrumente und Verfahren	9
4.1	PLAN - Unterstützung der normativen und strategischen Planung	10
4.1.1	Entwicklung von Vision, Mission und Leitbild	10
4.1.2	Stakeholder-Analyse	10
4.1.3	Entwicklung von Zielhierarchien	10
4.1.4	Definition von Kennzahlen und Zielwerte	10
4.2	DO - Unterstützung der operativen Umsetzung	11
4.2.1	Geschäftsprozessanalysen	11
4.2.2	Unterstützung des Wissensmanagements	11
4.2.3	Entwicklung von Instrumenten	11
4.3	CHECK - Überprüfung von Qualität	12
4.3.1	Qualitätscheck	12
4.3.2	Beschwerdemanagement und Ideenmanagement	12
4.3.3	Qualitätszirkel	12
4.3.4	Quantitative Auswertungen	13
4.3.5	Berichtslegung	13
4.4	ACT - Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen	13
4.4.1	Organisation der Management Response	13
4.4.2	Change-Management	13

5	Zentrale Akteure und Rollen im Qualitätsmanagement	13
5.1	Die für Soziales und Gesundheit zuständigen Senatsverwaltungen	14
5.2	Senatsverwaltung für Finanzen	14
5.3	Bezirksübergreifende Arbeitsgruppen	14
5.3.1	Fach- und Finanzmonitoring (AG FFM)	15
5.4	Bezirksinterne Fachstellen	15
5.4.1	Finanzcontrolling und KLR	15
5.4.2	Geschäftsprozessmanagement (GPM)	15
5.4.3	Sozialraumorientierte Planungskoordination (SPKs)	15
5.5	Akteure von außen	16
5.6	Unterstützung durch externe Beratung	16
6	Zusammenfassung	16

ENTWURF

1 Ausgangssituation und Einordnung des Konzepts

Bemühungen, die Qualität verwaltungsinterner und -externer Prozesse und Dienstleistungen zu steigern, sind nicht neu. Seit Jahren verändert sich die öffentliche Verwaltung in Berlin hin zu wirtschaftlicheren, an den Bürgerinnen und Bürgern orientierten, öffentlichen Dienstleistungen und Arbeitsabläufen. Effizienz, Effektivität, Wirtschaftlichkeit, Kundenorientierung, Qualität sind nur einige zentrale Schlagworte, die diese Entwicklung prägen.

Im Sozialwesen wurde seit der Einführung eines neuen Leistungsprozesses Fallmanagement im Jahre 2006 im Bereich der Eingliederungshilfe (EH) für Menschen mit Behinderung nach dem SGB XII mit dem Abschluss von insgesamt vier Zielvereinbarungen zwischen der Bezirks- und der Senatsebene das Ziel verfolgt, dort sukzessive Qualität zu entwickeln und nachzuweisen. Die Evaluation dieser Bemühungen in den Jahren 2010-2014 hat aufgezeigt, dass sich mit der **quantitativen Erfassung von Kennzahlen** allein noch wenig Aussagen über den Grad der Qualität in den wesentlichen Kernprozessen und bei der Nutzung von Handlungsspielräumen machen lassen.

Diese Feststellung war der Ausgangspunkt für die dann im Oktober 2015 abgeschlossene „Zielvereinbarung über Transfersteuerung, Qualitätsmanagement und Fach- und Finanzmonitoring im Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung und der ambulanten Hilfe zur Pflege (aHzP) nach dem SGB XII“. Zwischen den zwölf Bezirksämtern von Berlin – Geschäftsbereiche Soziales und Finanzen – und den für Soziales, Gesundheit und Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen wurde vereinbart, zunächst für die beiden genannten Leistungsbereiche abgestimmte **Methoden und Instrumente von Qualitätsmanagement (QM)** einzuführen und berlinweit zu erproben. Die Zielvereinbarung wurde modifiziert und bis zum 31.12.2019 verlängert und das QM aufgrund der positiven Erfahrungen auch für das gesamte Amt für Soziales geöffnet.

Das vorliegende Konzept dient als Arbeitsgrundlage für die Ausgestaltung dieses Qualitätsmanagements und zur kontinuierlichen Qualitätsentwicklung in den Berliner Ämtern für Soziales. Die Strukturen und Vorgehensweisen dabei werden im Folgenden dargelegt, nachdem zunächst auf wesentliche Grundüberlegungen zu Qualitätsmanagement eingegangen wird.

2 Grundlagen von Qualitätsmanagement

2.1 Was ist Qualitätsmanagement?¹

Unter Management im Allgemeinen werden die Leitung und die Steuerung eines Unternehmens oder einer Organisation verstanden. Qualitätsmanagement im Speziellen umfasst alle organisatorischen Maßnahmen und Verfahren, deren Ziel es ist, die Qualität von Prozessen, Produkten oder Dienstleistungen zu verbessern.² Es legt Qualitätsanforderungen fest und setzt diese in Qualitätsmerkmale um. Ziel ist es, die Qualität zu steigern, indem z. B.

¹ Eine Vielzahl von Fachliteratur setzt sich tiefergehend mit der Definition von Qualitätsmanagement, der Entwicklung und den Grundannahmen von Qualitätsmanagementansätzen (auch in der öffentlichen Verwaltung) auseinander, vgl. z. B. DGQ-Band 35-01 (2005): Qualitätsmanagement in der Öffentlichen Verwaltung, 1. Auflage oder Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001): Die neue Kommunalverwaltung Bd. 4 – Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, 1. Auflage.

² Vgl. Bals/Hack (2002): Verwaltungsreform: Warum und wie, Leitfaden und Lexikon, 2., überarbeitete und ergänzte Auflage, S. 183 f.

Arbeitsabläufe effizienter gestaltet, Ressourcen optimiert und Fehler vermieden werden. Die Etablierung von Qualitätsmanagement liegt in erster Linie in der Verantwortung der Leitung.

2.2 Ziele von Qualitätsmanagement

Als übergeordnete Ziele von Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung gilt es,

- die **Verwaltungs- und Dienstleistungsqualität** im Prozess zu überprüfen, zu steigern und zu vereinheitlichen.
- die **Ergebnisqualität** im Hinblick auf die Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger, sowie die **Wirtschaftlichkeit** mittelbar zu beeinflussen und dabei den Zusammenhang zwischen Planungs- und Ergebnisqualität darzustellen.
- die **steuerungsrelevanten Themenfelder** zu operationalisieren, die aufgrund ihrer qualitativen Merkmale mit Kennziffern derzeit nicht ausreichend messbar sind.

2.3 Dimensionen von Qualität

Ausgehend von diesen Zielen werden Qualitätsaspekte in den drei Dimensionen „Struktur-, Prozess-, und Ergebnisqualität“³ untersucht. Diese ausgesuchten Qualitätsaspekte werden, soweit möglich, operationalisiert und messbar gemacht, um die gewünschten Qualitätsniveaus abbildbar und damit steuerbar zu machen. Abbildung 1 ordnet mögliche Aspekte den Qualitätsdimensionen zu. Diese können mit Hilfe von Kennzahlen operationalisiert werden, was letztendlich Aussagen über das erreichte Qualitätsniveau ermöglicht.



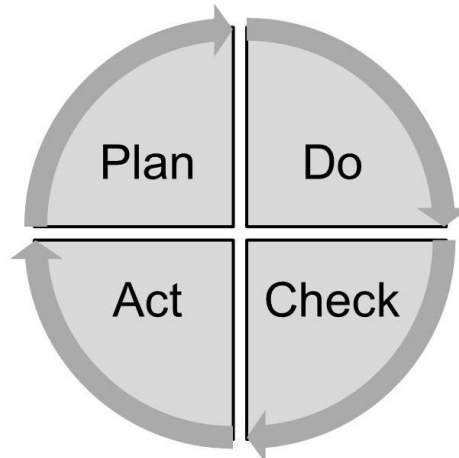
Eigene Abbildung 1: Übersicht Qualitätsdimensionen und Kennzahlen / Zielwerte.

³ Die Fachliteratur spricht in der Regel von drei Qualitätsdimensionen. Eine weitere häufig angeführte Dimension ist die „Potentialqualität“, die jedoch inhaltlich oft deckungsgleich zur Strukturqualität geführt wird. Aus diesem Grunde wird in der Darstellung auf die Potentialqualität verzichtet.

2.4 Etablierung eines ganzheitlichen Qualitätsmanagementsystems

Das prinzipielle Vorgehen im Qualitätsmanagement folgt, unabhängig von den jeweiligen hierzu entwickelten standardisierten Vorgehensmodellen (wie CAF, EFQM, ISO u.a.), dem sogenannten PDCA-Prinzip (vgl. Abbildung 2). Danach lassen sich vier Vorgehensschritte⁴ unterscheiden:

- (1) Im Rahmen der **Qualitätsplanung (P**lan) werden Qualitätsziele und Prozesse mit Qualitätsanforderungen sowie die benötigten Ressourcen zur Erfüllung der Ziele festgelegt. Wichtiges Instrument der Qualitätsplanung ist die Analyse des Ist-Zustandes mittels Datenerhebung, Datenanalyse und Datenauswertung.
- (2) Unter **Qualitätslenkung oder -durchführung (D**o) werden aufbauend auf der Qualitätsplanung diejenigen Maßnahmen verstanden, die zur Erfüllung der Qualitätsanforderungen getroffen werden.
- (3) Durch die **Qualitätsüberprüfung oder -messung (C**heck) wird geprüft, ob ein festgelegtes Qualitätsniveau eingehalten wird. Hier kommen Instrumente zur systematisierten Erhebung bzw. Messung von Qualität zum Einsatz, wie z. B. Qualitätsaudits, Befragung von Kundinnen und Kunden sowie Mitarbeitenden oder die Erhebung von Qualitätskennzahlen. Der festgestellte Qualitätsstatus wird dokumentiert und es werden Verbesserungspotentiale abgeleitet.
- (4) Bei der **Qualitätsverbesserung (A**ct) werden Maßnahmen vorbereitet, die zur Verbesserung der Qualität in den im Abschnitt 2.3. genannten Qualitätsdimensionen führt. Die Umsetzung der festgestellten Verbesserungspotentiale wird geplant. Die Qualitätsziele werden ggf. angepasst. Damit beginnt der Zyklus wieder bei (1).



Eigene Abbildung 2: PDCA Kreislauf

⁴ Vgl. dazu z. B.: DGQ-Band 35-01 (2005): Qualitätsmanagement in der Öffentlichen Verwaltung, 1. Auflage, S. 158 oder Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001): Die neue Kommunalverwaltung Bd. 4 – Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, 1. Auflage, S. 66 und S. 331 f.

3 Umsetzung von Qualitätsmanagement im Dreisäuligen Qualitätsmanagement

Für das Land Berlin mit seinem zweistufigen Verwaltungsaufbau bietet sich für den Bereich Soziales die Einführung eines mehrsäuligen Qualitätsmanagementsystems an.

Neben bezirksindividuellen Aktivitäten (**I. Säule:** bezirkliches Qualitätsmanagement), werden auch bezirksübergreifende Projekte von einzelnen Bezirken gemeinsam durchgeführt (**II. Säule:** überbezirkliches Qualitätsmanagement) sowie größere gesamtstädtische Vorhaben (**III. Säule:** Gesamtstädtisches Qualitätsmanagement) entwickelt und umgesetzt (vgl. Abbildung 3).

Für die Ausgestaltung des dreisäuligen Systems werden zweckmäßige Vorgehensweisen und Methoden aus dem breiten Spektrum bestehender Qualitätsmanagement-Modelle übertragen, angepasst und umgesetzt. Eine Zertifizierung, z. B. nach der Qualitätsmanagement-Norm DIN EN ISO 9001 oder nach dem EFQM-Modell, wird derzeit nicht angestrebt.⁵

3.1 Säule I.: Bezirkliches Qualitätsmanagement

Ein erfolgreiches Qualitätsmanagement muss von allen Mitarbeitenden gelebt werden. Gesteuert wird es von der Leitungsebene. Die Amtsleitungen als oberste Qualitätsmanagerin oder Qualitätsmanager sind federführend verantwortlich für die Umsetzung des QM und werden dabei von den in jedem Bezirk benannten „**Beauftragten für Qualitätsmanagement**“ (**QMB**) unterstützt. Zu ihren Aufgaben gehört es,

- Prozesse und Strukturen zu untersuchen,
- Verfahren zu entwickeln,
- die Leitungsebene zu beraten,
- konkrete Maßnahmen zu empfehlen.

Der Aufbau eines Qualitätsmanagements muss nicht zwangsläufig nach einem bestimmten Modell erfolgen. Vielmehr sollte es individuell unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten konzipiert werden.

Ausgehend von den beschriebenen Grundlagen werden im Qualitätsmanagement der Berliner Ämter für Soziales die grundlegenden Vorgehensprinzipien des PDCA-Zyklus implementiert und dafür geeignete Verfahren und Instrumente ausgewählt, die sich dazu eignen, Handlungsspielräume für den Träger der Sozialhilfe zu eröffnen bzw. stärker zu nutzen, Qualität in geeigneten Dimensionen darzustellen und Maßnahmen oder Projekte zur Umsetzung der festgestellten Verbesserungspotentiale durchzuführen. Die dafür zum Einsatz kommenden Instrumente und Verfahren werden sukzessive angepasst und weiterentwickelt (siehe Kapitel 4).

3.2 Säule II. und III.: Überbezirkliches und Gesamtstädtisches QM

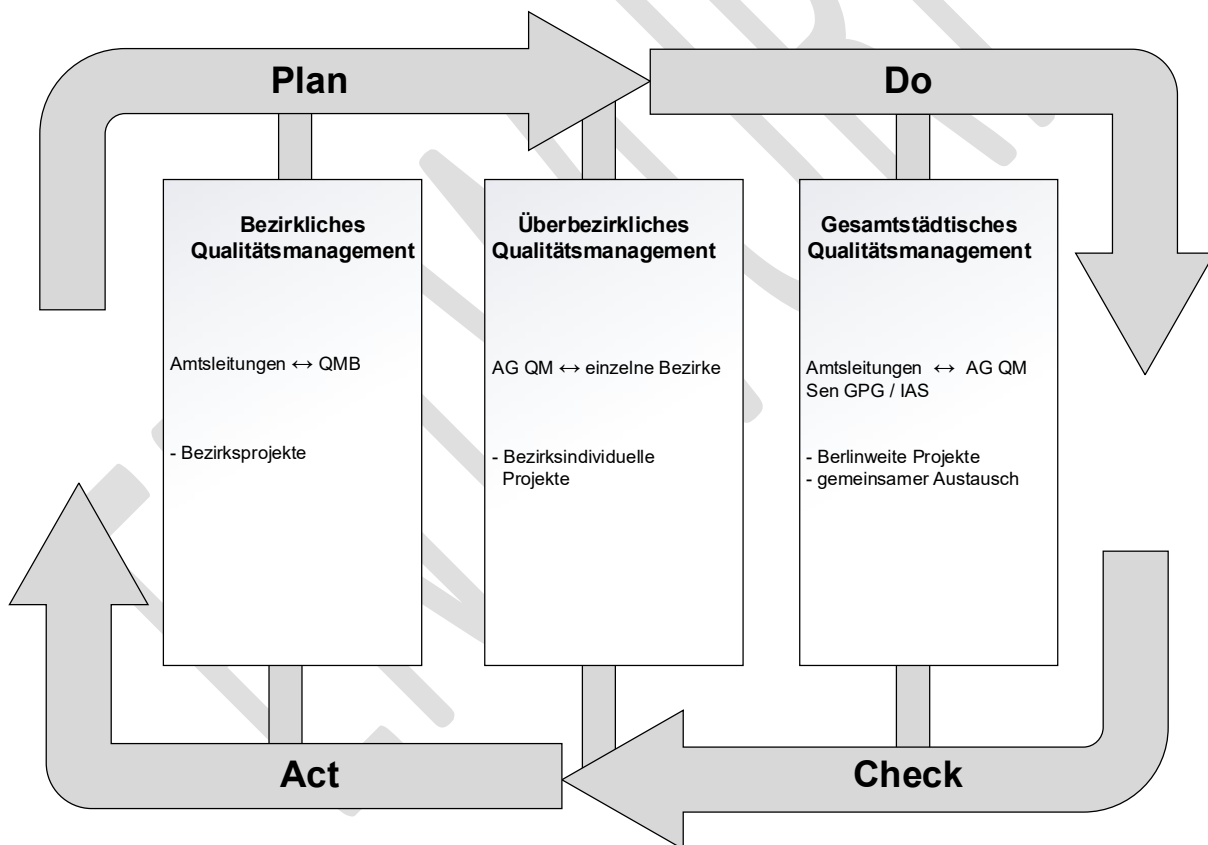
Darüber hinaus bauen die Beauftragten für Qualitätsmanagement in enger Zusammenarbeit mit den für Pflege und Soziales zuständigen Senatsverwaltungen im bezirksübergreifenden

⁵ DIN EN ISO 9001 definiert Mindestanforderungen an ein Qualitätsmanagement-System und gehört zur Normenreihe DIN EN ISO 9000 ff., die Grundsätze für Qualitätsmanagement beschreiben. Das European Foundation for Quality Management-Modell (EFQM-Modell) ist ein Qualitätsmanagement-System mit einem ganzheitlichen, ergebnisorientierten Ansatz (im Sinne des Total Quality Management) (vgl. DGQ-Band 35-01 (2005): Qualitätsmanagement in der Öffentlichen Verwaltung, 1. Auflage, S. 157-175 und Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001): Die neue Kommunalverwaltung Bd. 4 – Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, 1. Auflage, S. 228-248).

Arbeitsgremium „Qualitätsmanagement“ (AG QM) die zweite und dritte Säule des Qualitätsmanagementsystems auf.

Im gesamtstädtischen Qualitätsmanagement (Säule III) führen alle bezirklichen QMB zusammen mit den für Soziales und Pflege zuständigen Senatsverwaltungen berlinweite Projekte durch. Gemeinsam werden Qualitätsmanagementverfahren und -standards entwickelt, mit dem Ziel der berlinweiten Erfassung und sofern möglich Harmonisierung der bezirklichen Prozesse, Instrumente und der Ergebnisqualität.

Des Weiteren erfolgt in diesem Gremium der Austausch über bezirksindividuelle Projekte (Säule II – Überbezirkliches QM). Die AG QM orientiert sich dabei an der Zusammenarbeit im Rahmen einer „**Community of Practice**“⁶. Das heißt, neben der Durchführung gemeinsamer QM-Projekte zwischen den Bezirken, steht in besonderem Maße das gegenseitige Lernen durch good practices im Mittelpunkt. Der gegenseitige Austausch bildet die Basis für gemeinsame Aktivitäten und die Anbahnung von überbezirklichen Vorhaben. Als solche gelten Projekte, an denen mehr als ein Bezirk beteiligt ist, welche aber keine oder noch keine Projekte im Rahmen der gesamtstädtischen QM-Planung darstellen.



Eigene Abbildung 3: Aufbau des dreisäuligen Qualitätsmanagementsystems

⁶ Hildreth, Kimble: "Communities of Practice: Creating Learning Environments for Educators", 2004

3.3 QM-Wiki

Die **Austausch- und Projektverwaltungsplattform „QM-Wiki“** stellt ein wichtiges Instrument im dreisäuligen Qualitätsmanagementsystem dar. Diese wurde von der AG QM für die eigene Arbeit eingerichtet. Hier werden gemeinsame Projekte organisiert, koordiniert und strukturiert. Informationen und Materialien lassen sich auf dieser Plattform übersichtlich speichern und weiterbearbeiten. Darüber hinaus dient das QM-Wiki dazu, sich über bezirksspezifische Projekte auszutauschen.

3.4 Gemeinsame Qualitätsvision für die Berliner Ämter für Soziales

Die Basis für den Aufbau eines effektiven Qualitätsmanagementsystems ist die dazugehörige **Qualitätsvision**. Die Qualitätsvision ist Ausdruck der zugrundeliegenden Zielsetzungen und Erwartungen des Qualitätsmanagements. Sie weist den Weg für die konkreten Schritte.

Der folgende Leitspruch vermittelt den Kern der Vision des Qualitätsmanagements aller Berliner Ämter für Soziales:

„Wir **hören zu**, wir **schauen hin**, wir **sprechen an**.“

Dieser Satz unterstreicht das Selbstverständnis der Sozialämter, als Dienstleister für die Bürgerinnen und Bürger, deren Ansprüchen an gesetzlich verankerten Unterstützungsleistungen gerecht zu werden, um eine menschenwürdige Lebensführung zu ermöglichen. Dieses Selbstverständnis wird innerhalb der folgenden **fünf Ausrichtungen** konkretisiert und mit jeweiligen **Qualitätszielen** unterlegt:

(1) Orientierung an Klientinnen/Klienten

Die Klientinnen und Klienten sind kompetent zu passgenauen Hilfsangeboten zu beraten. Ihnen werden zielgerichtete Hilfen bei geeigneten Leistungserbringern vermittelt.

Qualitätsziele:

- Wir orientieren uns an den Anliegen unserer Klientinnen/Klienten und ermitteln den passgenauen Bedarf.
- Unsere Beratung ist kompetent und wertschätzend.
- Wir entscheiden zeitnah, transparent und rechtssicher.

(2) Wirtschaftlichkeit

Leistungen der öffentlichen Hand sollen wirtschaftlich erbracht werden. Die Prozesse im Bereich Soziales sind daher hinsichtlich ihrer ökonomischen Sinnhaftigkeit und Effizienz ständig zu überprüfen.

Qualitätsziele:

- Wir handeln wirtschaftlich und effizient.
- Unsere Prozesse hinterfragen und verbessern wir kontinuierlich.
- Wir stellen den materiell-rechtlichen Anspruch unserer Klientinnen und Klienten sicher.

(3) Prozessorientierung

Der Prozess der Leistungsgewährung erfolgt definiert und abgestimmt. Er unterliegt einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess.

Qualitätsziele:

- Wir ermitteln den Bedarf in größtmöglicher Qualität und wenden berlinweite Standards an.
- Verantwortungen, Kompetenzen und Schnittstellen sind eindeutig festgelegt.
- Wir leben ein sachliches und offenes Fehlermanagement und entwickeln Qualität kontinuierlich weiter.

(4) Orientierung an den Mitarbeitenden

Die Mitarbeitenden sichern die Qualität der Dienstleistungen. Ihre Motivation ist der Motor des Erfolgs.

Qualitätsziele:

- Wir leben einen Standard, um unsere Mitarbeitenden in ihrer Tätigkeit zu motivieren, zu fördern und zu unterstützen.
- Unsere Führungskultur ist geprägt von einer verlässlichen, wertschätzenden Haltung; unser Miteinander ist geregelt.
- Wir begegnen Ideen und Veränderungen mit Offenheit.

(5) Gesellschaftsorientierung

Unterstützungsleistungen werden in erster Linie durch Steuern finanziert. Der dadurch entstehenden Verantwortung gegenüber der Gesellschaft bzw. dem Steuerzahler ist gerecht zu werden.

Qualitätsziele:

- Wir nehmen unseren sozialen Auftrag wahr und stärken die Eigenverantwortung des Einzelnen.
- Unser Handeln ist nachhaltig, zielgerichtet und qualitätsorientiert. Wir treten Sozialhilfebetrug aktiv entgegen.
- Wir begegnen allen Menschen respektvoll und vorurteilsfrei.

4 Praktische Vorgehensweise, Instrumente und Verfahren

Die zu entwickelnde praktische Vorgehensweise soll die sukzessive Implementierung des PDCA-Prinzips gewährleisten. Dabei unterliegen die **Aktivitäten des QM** einem **doppelten Regelkreis**. Zum einen werden die einzelnen QM-Aktivitäten selbst geplant (Plan), umgesetzt (Do), überprüft (Check) und verbessert (Act). Aber sie lassen sich auch zusätzlich den einzelnen PDCA-Schritten in der Etablierung eines ganzheitlichen QM-Systems für das Amt zuordnen, indem

1. das angestrebte Qualitätsniveau definiert und operationalisiert wird (Plan),
2. Standards und Maßnahmen zur Erfüllung der Qualitätsanforderungen entwickelt bzw. überprüft werden (Do),
3. geeignete Qualitätserhebungs- und messmethoden entwickelt und eingesetzt werden (Check)

sowie konkrete Maßnahmen oder Projekte zur Umsetzung der Verbesserungspotentiale geplant und umgesetzt werden (Act).

Aufgrund der vielfältigen Vorarbeiten aus vorangegangenen Zielvereinbarungen und Veränderungsprojekten kann das QM an unterschiedlichen Stellen des PDCA-Zyklus mit der Arbeit anknüpfen. Wenn beispielsweise bereits konkrete Standards (z. B. der IAP im Bereich der aHzP) bestehen, kann darauf basierend mit Schritt 3 eingestiegen werden, um eine Qualitätsüberprüfung oder -messung durchzuführen.

Im Folgenden wird auf eine Auswahl der Instrumente und Verfahren eingegangen, die im Qualitätsmanagementsystem der Berliner Ämter für Soziales Anwendung finden können.⁷

⁷ Dies ist eine beispielhafte Aufzählung und keinesfalls als erschöpfend anzusehen.

4.1 PLAN - Unterstützung der normativen und strategischen Planung

Die Vorstellung von Qualität und ihren Ausprägungen ist zwischen den Akteuren verschieden und über die Zeit veränderbar. Unterschiedliche Vorstellungen, welche Qualitätsziele und Qualitätsniveaus erreicht werden sollen, müssen daher in einer Organisation immer wieder neu ausgehandelt werden. Als notwendige Voraussetzung für die spätere Herausarbeitung einer für das gesamte Sozialamt gültigen Definition von Qualität, und zur Ableitung entsprechender Maßnahmen zu ihrer Überprüfung und Steigerung, gilt es zunächst die übergeordneten Ziele der Organisation transparent zu machen.

4.1.1 Entwicklung von Vision, Mission und Leitbild

Ein Herzstück der **normativen Planung** bildet dabei die Entwicklung von Vision, Mission und Leitbild. Die Vision stellt die ganzheitliche vorausschauende Vorstellung vom Nutzen der Organisation für die Gesellschaft dar. Die Mission ist der Beitrag, den das Amt zum in der Vision beschriebenen Nutzenpotential leisten will. Und das Leitbild setzt abschließend die Handlungsleitlinien, in deren Rahmen die Umsetzung von Vision und Mission erfolgen.⁸

Vision, Mission und Leitbild haben eine spezifische Motivations- und Identifikationswirkung für die Mitarbeitenden und stärken die Zufriedenheit und Bindung der Mitarbeitenden. Darüber hinaus können sie mit geeigneten Mitteln der Kommunikation auch zu einem wesentlichen Bestandteil der Außendarstellung des Amtes weiterentwickelt werden.

Die Rolle der QMB liegt hier insbesondere in der Gestaltung des Visionsentwicklungs- und Konkretisierungsprozesses unter Beteiligung von Innen (Mitarbeitende, Führungskräfte) und unter Umständen auch von außen (Bürgerinnen und Bürger sowie andere Interessengruppen). Aufgabe der QMB ist dabei die Vorbereitung, Durchführung (Moderation) und Nachbereitung (Dokumentation) von Workshops sowie die grafische Aufarbeitung und interne und externe Veröffentlichung der entwickelten Dokumente.

4.1.2 Stakeholder-Analyse

Für die Definition von Qualität und den Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems sind die vielfältigen Erwartungen und Interessen sogenannter Stakeholder (auch Anspruchsgruppen) von großer Bedeutung. Die Stakeholder haben Erwartungen und Ansprüche an die Qualität der Leistung der Sozialämter. Darüber hinaus haben sie teilweise maßgeblichen Einfluss auf den Erfolg des Qualitätsmanagements. Das systematische Einbeziehen der Perspektiven der von einzelnen Maßnahmen möglicherweise Betroffenen hat daher regelmäßig über Stakeholder-Analysen im QM zu erfolgen und ist in der Entwicklung der normativen und strategischen Planung einzubeziehen.

4.1.3 Entwicklung von Zielhierarchien

Aus der Vision lassen sich die wichtigsten **strategischen Ziele und Maßnahmen** ableiten. Die QMB unterstützen hier die Führungskräfte bei der Entwicklung von Zielhierarchien, Wirkungsmodellen und der Zielpriorisierung, bei der Planung der operativen Umsetzung und der Ausarbeitung und dem Nachhalten von Maßnahmenplänen.

4.1.4 Definition von Kennzahlen und Zielwerte

Kennzahlen und Zielwerte dienen zur Überprüfung der strategischen Zielerreichung und zur Abbildung der angestrebten Qualitätsniveaus. Die Entwicklung von geeigneten Kennzahlen,

⁸ Vgl. Knut Bleicher: „Das Konzept integriertes Management – Visionen – Missionen – Programme.“ 9. Auflage 2017

die **valide** und **steuerungsrelevant** sind, sowie mit **einfachen Verfahren erhoben** werden können, kann eine Herausforderung darstellen. Daher bleibt die Weiterentwicklung des bereits bestehenden Kennzahlensystems ein wichtiger Baustein des Qualitätsmanagements und muss in enger Zusammenarbeit mit dem Fach- und Finanzmonitoring erfolgen.

4.2 DO - Unterstützung der operativen Umsetzung

Mit den folgenden und vielen weiteren hier nicht genannten Maßnahmen entwickelt das QM Leitlinien und Vorgaben für die operative Umsetzung des täglichen Verwaltungshandelns:

4.2.1 Geschäftsprozessanalysen⁹

Geschäftsprozessanalysen (GPA) dokumentieren Prozesse transparent und bewertbar mittels eines systematischen Vergleichs von Ist- und Soll-Zustand. Sie geben so Aufschluss darüber, wo Verbesserungspotentiale liegen und mit welchen Vorgehensweisen diese umgesetzt werden können, um so die unter Punkt 2.2. genannten Ziele (insbesondere in den Ausrichtungen Prozessorientierung und Wirtschaftlichkeit) zu erreichen. Geschäftsprozessmodelle enthalten in der Regel auch **Rollenkonzepte** und können durch **Ressourcenanalysen** unterfüttert werden.

Sofern Prozessanalysen, oder Teile davon, über andere Einheiten im Amt durchgeführt werden, haben die QMB hier eine wichtige Schnittstellenfunktion zu den Kolleginnen und Kollegen, die die Prozesse praktisch anwenden und können mit ihren vertieften Prozesskenntnissen in der Beschreibung des Ist-Prozesses als auch bei der Modellierung bestimmter Soll-Prozesse unterstützen.

4.2.2 Unterstützung des Wissensmanagements

Des Weiteren unterstützt das Qualitätsmanagement bei der Erfassung der Wissensbedarfe der verschiedenen Rollen sowie bei der Überprüfung der Auffindbarkeit und Verständlichkeit der für die tägliche Arbeit relevanten Informationen. Dazu gehören die Weiterentwicklung und Strukturierung von Ablagen, Dokumentenmanagementsystemen, Aktenplänen, dem Intranet und anderen Informationssystemen. Auch die Überprüfung und Restrukturierung von Sitzungsformaten (Teilnehmerkreis, Sitzungsturnus, Protokolle), die Überprüfung von Konzepten für die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sowie die Erfassung des Schulungsbedarfes und die Konzipierung Aufgabengerechter Weiterbildungsangebote können zum Wissensmanagement und damit zum QM gehören.

4.2.3 Entwicklung von Instrumenten

Ähnlich den Prozessen werden auch die im Amt eingesetzten Instrumente (Fragebögen, Formulare, u.v.m.) regelmäßig auf ihre Handhabbarkeit und die Erfüllung ihrer Zielstellung hin überprüft. Auch hier sind die Perspektiven der unterschiedlichen Nutzergruppen (Sachbearbeiterinnen/Sachbearbeiter, Bürgerinnen/Bürger, Leistungserbringer, etc.) abzufragen und bei der Weiterentwicklung zu berücksichtigen. Das Qualitätsmanagement wirkt bei der Anpassung und Optimierung vorhandener Standards wie bspw. der „Individuellen Pflegegesamtplanung“ (IAP) in der ambulanten Hilfe zur Pflege und bei der Entwicklung von Verfahrens- und Dokumentationsstandards im Bereich der Eingliederungshilfe mit. **Standards** können Prozesse und Instrumente effizienter machen und sorgen für Vertrauen und Verlässlichkeit bei den Klientinnen und Klienten, den Leistungserbringern und den einzelnen Akteuren innerhalb der Verwaltung.

⁹ Vgl. dazu auch Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt (Hrsg.) (2016): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, PDF-Arbeitsversion, S. 125-132.

4.3 CHECK - Überprüfung von Qualität

Zur Überprüfung der in der Planungsphase definierten Qualität in ihre Dimensionen und Ausprägungen kommt eine Vielzahl an Methoden zum Einsatz, von denen einige hier exemplarisch dargestellt werden sollen.

4.3.1 Qualitätscheck

Zur Messung der Qualität von Prozessen wurde von der AG QM das Instrument **Qualitäts-Check** („Q-Check“) in Anlehnung an ein Audit entwickelt.¹⁰ Die Durchführung eines Q-Checks orientiert sich an bestehenden Instrumenten des Qualitätsmanagements, erfüllt aber keine normengestützten Anforderungen.

Der Q-Check dient der systematischen Bewertung und Analyse des Ist-Zustandes sowie der Aufdeckung von Verbesserungspotentialen in den drei genannten Qualitätsdimensionen (Struktur-, Prozess-, und Ergebnisqualität). Mittels einer Standard-Methodenbeschreibung, in der u. a. Chancen und Risiken abgewogen sowie die Vorgehensweise erläutert werden, kann dieses Instrument auf verschiedene Prozesse angewendet werden (vgl. Anlage 3).¹¹ Ein Q-Check kann auch im Sinne einer **Befragung von Klientinnen/Klienten oder von Mitarbeitenden verwendet** werden.

4.3.2 Beschwerdemanagement¹² und Ideenmanagement

Besonders für die Qualitätsdimension „Orientierung an den Klientinnen/Klienten“ ist das Beschwerdemanagement von großer Bedeutung. Analog und deutlich positiver besetzt kann auch der Begriff Ideenmanagement verwendet werden. Sämtliche Rückmeldungen der Bürgerinnen und Bürger, aber auch der Leistungserbringer und weiterer Akteure, z. B. in Form von Lob, Anregungen oder Kritik, können Quellen für Verbesserungspotentiale sein. Vor allem das Qualitätsziel, ein sachliches und offenes Fehlermanagement zu leben, kann damit erreicht werden. Dafür bedarf es einer umsichtigen Ausgestaltung eines solchen Systems, das die Form der Eingaben und deren transparente Bearbeitung und Rückmeldung an den Ideengeber regelt.

4.3.3 Qualitätszirkel¹³

Ein weiteres bewährtes Instrument im Qualitätsmanagement sind Qualitätszirkel. Sie können besonders die Zielsetzungen in der Qualitätsdimension „Orientierung an den Mitarbeitenden“ unterstützen (vgl. Punkt 3.1.4.). Im Rahmen von Qualitätszirkeln trifft sich regelmäßig eine kleine Gruppe von Mitarbeitenden (ca. bis zu 15 Personen). Gemeinsam werden konkrete Probleme und Schwachstellen aus ihren Arbeitsbereichen thematisiert, Verbesserungsvorschläge erarbeitet und umgesetzt. Qualitätszirkel werden moderiert und sind weitestgehend dezentral und hierarchielos. Durch die Einführung von Qualitätszirkeln können Arbeitsbedingungen verbessert und die Qualität der Prozesse gesteigert werden. In einigen Bezirken wird dieses Instrument im Rahmen des Qualitätsmanagements bereits angewendet.

¹⁰ Ein Audit ist ein Instrument des Qualitätsmanagements. Im Rahmen dessen wird untersucht, ob Prozesse, Strukturen und Ergebnisse festgelegte Anforderungen erfüllen. Hierzu wird häufig der Ist-Zustand untersucht und mit der ursprünglichen Zielsetzung verglichen (vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001): Die neue Kommunalverwaltung Bd. 4 – Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, 1. Auflage, S. 207).

¹¹ Basierend auf Baszenski (2008): Methodensammlung zur Unternehmensprozessoptimierung.

¹² Vgl. dazu auch Bals/Hack (2002): Verwaltungsreform: Warum und wie, Leitfaden und Lexikon, 2., überarbeitete und ergänzte Auflage, S. 126 f.

¹³ Vgl. dazu auch Broekmate/Dahrendorf/Dunker (2001): Die neue Kommunalverwaltung Bd. 4 – Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, 1. Auflage, S. 134-140.

4.3.4 Quantitative Auswertungen

Bei der Auswertung der Qualitätsdimensionen werden zur Verfügung stehende **Kennzahlen** aus den verschiedenen Systemen (Fach- und Finanzmonitoring, KLR, Daten der sozialräumlichen Planungskoordination) herangezogen und ausgewertet. Diese sowie selbsterhobene Daten unterfüttern die Analysen der oben genannten Verfahren und werden, wenn möglich mit deskriptiven statistischen Verfahren ausgewertet und untereinander in Beziehung gesetzt.

4.3.5 Berichtslegung

Die QMB berichten ihren Amtsleitungen selbstständig in individuell festgelegter Form über aktuelle Entwicklungen im Qualitätsmanagementsystem und über die Ergebnisse, die mit den oben genannten Verfahren erhoben wurden. Der Bericht berücksichtigt die wesentlichen Elemente des QM-Konzeptes (PDCA-Zyklus, Instrumente, Stakeholder etc.).

Darüber hinaus wird der jährliche Bericht mit dem Stand der Umsetzung des Qualitätsmanagements in den Bezirken an die für Finanzen, Pflege und Soziales zuständigen Senatsverwaltungen weitergeleitet. Dies dient der Transparenz und dem strukturieren Austausch über Good Practice-Projekte und -Maßnahmen.

4.4 ACT - Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen

4.4.1 Organisation der Management Response

Im Nachgang der Berichtslegung übernimmt das QM die Organisation eines systematischen Prozesses, in dem die Führung sich mit den Ergebnissen der Qualitätsbewertungen auseinandersetzt. Ziel dieses Prozesses ist es, aus den Ergebnissen konkrete Verbesserungsmaßnahmen abzuleiten, die richtigen Adressaten für diese Maßnahmen zu identifizieren und mit diesen sowie gemeinsam mit den Mitarbeitenden kurz-, mittel- bis langfristige Umsetzungsmaßnahmen zu vereinbaren. Diese Maßnahmen werden mit Verantwortlichen, Meilensteinen und Zeitplanung hinterlegt und von den QMB regelmäßig durch Wiedervorlage nachgehalten. Zum Stand der Umsetzung wird der Führungsebene regelmäßig berichtet. Es wird empfohlen die Umsetzungsmaßnahmen sowie auch den Qualitätsbericht nach innen als auch nach außen transparent zu kommunizieren.

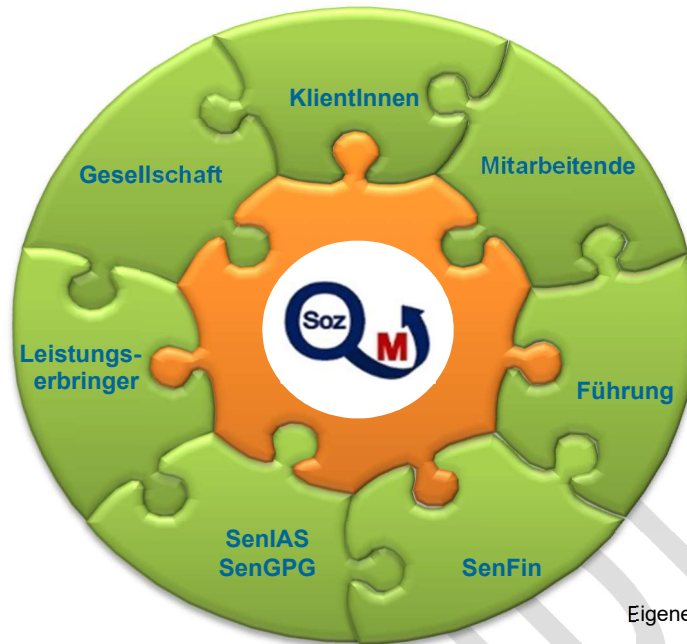
4.4.2 Change-Management

Bei komplexeren Veränderungsmaßnahmen, die eine größere Umstrukturierung von Prozessen und / oder des Organisationsaufbaus erfordern, wird es unter Umständen nötig, Projekte aufzusetzen, die den Veränderungsprozess strukturieren und über die verschiedenen Veränderungsphasen begleiten. Die QMB können auch hier die Projektleitung übernehmen oder den Aufbau eines Projektbüros organisieren.

5 Zentrale Akteure und Rollen im Qualitätsmanagement

Qualitätsmanagement kann nur in **Zusammenarbeit mit allen beteiligten Akteuren** funktionieren. Der Aufbau von Parallelstrukturen soll vermieden werden.

Eine Übersicht der Stakeholder und ihre Anforderungen an die Prozesse und das Qualitätsmanagement in den Berliner Sozialämtern werden in Abbildung 4 deutlich.



Eigene Abbildung 4: Stakeholder-Übersicht

5.1 Die für Soziales und Gesundheit zuständigen Senatsverwaltungen

Um die Qualität in den unterschiedlichen Leistungsbereichen fachlich einschätzen und bewerten zu können, ist Qualitätsmanagement insbesondere auf fachliche Expertise angewiesen. Dieser Austausch findet einerseits auf der bezirklichen Ebene zwischen den Qualitätsmanagementbeauftragten und den Fachexpertinnen/Fachexperten der Leistungsbereiche statt.

Auf der gesamtstädtischen Ebene unterstützen die für die ausgewählten Leistungsbereiche zuständigen Senatsverwaltungen die Umsetzung berlinweiter Projekte, mit dem Ziel gesamtstädtische Qualität zu erheben und mittelfristig über die Bezirke anzunähern.

5.2 Senatsverwaltung für Finanzen

Ein weiterer zentraler Akteur ist die Senatsverwaltung für Finanzen. Im Rahmen der o. g. Zielvereinbarungen fördert sie die Einführung von Qualitätsmanagement in den beiden genannten Leistungsbereichen durch die Bereitstellung finanzieller Mittel.

Qualitätsmanagement kann mit seinen Zielen „Wirtschaftlichkeit“ und „Vermeidung von Ressourcenverschwendung“ bis zu einem bestimmten Qualitätsniveau auch positive fiskalische Effekte auslösen. Zudem können Kennzahlen mit einem Ausgabenbezug entwickelt werden, die plausible Annahmen über finanzielle Auswirkungen zulassen. Eine enge Abstimmung des Qualitätsmanagements mit der Senatsverwaltung für Finanzen ist notwendig, um Verbesserungspotentiale in diesen Bereichen gemeinsam zu erarbeiten und umzusetzen.

5.3 Bezirksübergreifende Arbeitsgruppen

Die AG QM tauscht Informationen mit anderen bezirksübergreifenden Facharbeitsgremien, wie z. B. den Arbeitsgremien „Fallmanagementkoordination“ (**AG FallKo**) oder der „Qualitätssicherung IAP“ (**AG IAP QS**) aus.

5.3.1 Fach- und Finanzmonitoring (AG FFM)

Im Rahmen der o. g. Zielvereinbarungen ist auch ein Fach- und Finanzmonitoring (FFM) vereinbart worden, im Zuge dessen eine Vielzahl von Datensätzen im Bereich der Eingliederungshilfe und der ambulanten Hilfe zur Pflege erhoben wird. Diese ermöglichen einen Vergleich der Bezirke untereinander, mit Berliner Durchschnittswerten, anderen Stadtstaaten oder Gesamtdeutschland. Mittelfristig sollen quantitative Bewertungsgrößen aus dem Qualitätsmanagement in die Indikatoren- und Kennzahlensystematik des Fach- und Finanzmonitorings einfließen. Des Weiteren soll der bisherige Katalog qualitativer und quantitativer Methoden der Kennzahlenanalyse und -interpretation erweitert werden. Die AG QM kooperiert dazu eng mit der AG FFM.

5.4 Bezirksinterne Fachstellen

Wie bereits beschrieben, werden einige Aufgaben, die konzeptionell dem QM zugeordnet werden können, bereits durch andere Stellen im Bezirksamt ausgeführt. Beim Identifizieren und Zusammenführen der QM-relevanten Themen, Daten und Akteure kommt dem QM eine wichtige Schnittstellenfunktion zu.

5.4.1 Finanzcontrolling und KLR

Die Beurteilung der „Wirtschaftlichkeit“ bestimmter Maßnahmen, Vorgehensweisen und Prozesse, ist ein zentraler Baustein des QM. Wirtschaftlichkeit setzt Qualitätsaspekte mit den zugeordneten finanziellen Ausgaben ins Verhältnis. Zur Auswertung und Beurteilung dieses Verhältnisses sollte das QM daher mit dem bezirklichen Finanzcontrolling und der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eng verzahnt sein.

5.4.2 Geschäftsprozessmanagement (GPM)

Den Geschäftsprozessmanagement-Einheiten in den Bezirken kommen derzeit zentrale Aufgaben bei der Umsetzung des Berliner e-Government Gesetzes zu. In der Regel fokussieren sie sich auf die ihnen dabei zugewiesenen Politikfelder. Für Soziales ist die GPM-Einheit im Bezirk Mitte zuständig. Die QMB sind mit der GPM-Einheit Mitte in engem Austausch und einzelne QMB sind aktiv an der Aufnahme der für Soziales relevanten Kernprozesse und der Erarbeitung berlinweit gültiger Soll-Prozesse beteiligt.

Mittelfristig könnte der Austausch und die Kooperation des bezirklichen QM mit den bezirklichen Steuerungsdiensten und den anderen GPM-Einheiten ausgeweitet werden, um die dort gewonnen Expertise zur Geschäftsprozessoptimierung auch für die außerhalb des im Rahmen des Digitalisierungsprozesses zugeordneten Politikfelder nutzbar zu machen.

5.4.3 Sozialraumorientierte Planungskoordination (SPKs)

In der Integration von fachlichen Daten der Eingliederungshilfe oder von pflegerelevanten Daten in bereits bestehende bezirkliche Erhebungen und Darstellungen von Sozial- und Gesundheitsdaten bspw. der SPKs, liegt Potential, das noch weiter ausgeschöpft werden kann. Denkbar sind etwa die Aufnahme von Daten zu sozialräumlichen Angeboten freier Träger der Pflege und der Eingliederungshilfe oder zu behinderungsspezifischen Bedürfnissen der Wohnbevölkerung in die kartographischen Darstellungen der Lebenswelt orientierten Räume (LOR). Ein Austausch mit den entsprechenden Stellen sollte ausgebaut werden.

5.5 Akteure von außen

Um den Austausch mit den anderen Akteuren im sozialhilferechtlichen Dreieck zu verbessern, sind das bereits angeführte Beschwerdemanagement und systematische Reporting-Strukturen gemeinsam, z. B. mit den **Leistungserbringern** als Kooperationspartner, aufzubauen. Zur Einbindung der Perspektive der **Bürgerinnen und Bürger** bieten sich in regelmäßigen Abständen durchzuführende **Befragungen** an.

5.6 Unterstützung durch externe Beratung

Zur Unterstützung der qualitätssichernden und -fördernden Maßnahmen in den Bezirken sowie auf gesamtstädtischer Ebene kann **externe Beratung** hinzugezogen werden. Sie soll beim Ausbau von Qualitätsmanagement dazu beitragen, geeignete Methoden und Instrumente auszuwählen und anzuwenden.

Darüber hinaus soll die externe Beratung helfen, Optimierungsprozesse nachhaltig in den vorhandenen Organisationsstrukturen umzusetzen und Qualitätsmanagement damit als „selbsttragenden Prozess“ dauerhaft zu sichern.

6 Zusammenfassung

Das vorliegende Konzept zeigt, wie das Qualitätsmanagementsystem in den Berliner Ämtern für Soziales in Zusammenarbeit mit den für Finanzen, Gesundheit und Soziales zuständigen Senatsverwaltungen ausgebaut werden kann – **schrittweise und auf der Grundlage von bewährten Modellen des Qualitätsmanagements**.

Darüber hinaus gibt es Aufschluss, wer die zentralen Akteure dabei sind und welche Instrumente und Methoden sie zu diesem Zweck anwenden werden.

Qualitätsmanagement ist ein dynamischer Prozess. Im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses werden dieses Qualitätsmanagement-Konzept und das dreisäulige Qualitätsmanagementsystem zur gegebenen Zeit evaluiert, um Ansatzpunkte für „Kurskorrekturen“ und eine mögliche Überarbeitung zu geben.