

## Qualitätsarbeit

Ein Diskussionspapier des Bund-Länder-Ausschusses für die Träger des SGB II zur Weiterentwicklung der Qualitätssicherung in der operativen Umsetzung

### 1. Ausgangspunkt

Die Unterarbeitsgruppe „Qualitätssicherung SGB II“ des Bund-Länder-Ausschusses erörtert seit dem Jahr 2011 den Stand der Qualitätssicherung in der operativen Umsetzung des SGB II im Hinblick auf Möglichkeiten der Weiterentwicklung der bestehenden Verfahren und Instrumente. Im Zuge dessen wurde das Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales „Qualitätssicherung im SGB II: Governance und Management“ konzipiert, durchgeführt und ausgewertet. Die daraus resultierenden Vorschläge zur Weiterentwicklung der Qualitätssicherung SGB II wurden seit Ende des letzten Jahres in der Unterarbeitsgruppe intensiv erörtert. Zuletzt fand dazu ein Workshop unter der Beteiligung von Geschäftsführer/innen bzw. Leiter/innen verschiedener Jobcenter statt.

Das hier vorliegende Diskussionspapier nimmt die Vorschläge aus dem Forschungsprojekt auf, passt sie im Lichte der Diskussion in der Unterarbeitsgruppe an und legt den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende nahe, eine Umsetzung für ihren Verantwortungsbereich zu prüfen. Generelles Ziel ist es, die Sicherung der Qualität der operativen Umsetzung noch stärker dort zu verorten, wo die Wertschöpfung der Grundsicherung entsteht: in der Arbeit des Jobcenters und deren Ergebnissen für die Bürgerinnen und Bürger.

### 2. Was ist Qualität der operativen Umsetzung des SGB II?

Eine ganz allgemeine Definition lautet: *Qualität der operativen Umsetzung des SGB II ist die Erfüllung von Anforderungen und Bedarfen in der Erstellung von Leistungen nach diesem Sozialgesetzbuch.* Je nachdem, ob man mit dem Gesetzgeber, den Aufsichtsbehörden, den Prüfinstanzen, den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern, den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten oder den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jobcenter „spricht“, variieren dabei die konkreten Anforderungen und Bedarfe: Rechtmäßigkeit, Wirkung auf die Leistungsberechtigten, Wirtschaftlichkeit und gute Beratung sind zentrale Merkmale

von Qualität. Aber auch die Innovationsfähigkeit der Organisation, die individuelle Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie ihre Zufriedenheit spielen eine wichtige Rolle.

Alle diese Merkmale von Qualität erhöhen sowohl Leistungsfähigkeit als auch Akzeptanz der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Wenn also von der Zukunftsfähigkeit des SGB II die Rede ist, dann spielt die Qualität der operativen Umsetzung im Jobcenter eine überragende Rolle. Blickt man auf die Prozesse im Jobcenter, ist die konkrete Beschreibung von Qualität abhängig davon, ob es sich im konkreten Fall um eine *Fürsorgedienstleistung* oder um eine *Integrationsdienstleistung* handelt. Die jeweils dahinter stehenden Prozesse weisen unterschiedliche Qualitätsmerkmale auf. Diese Heterogenität ist die entscheidende Herausforderung für die Qualitätssicherung im SGB II.

### **3. Weiterentwicklungsbedarf in der Qualitätssicherung SGB II**

Laut den Forschungsergebnissen bestehe der Weiterentwicklungsbedarf in der Qualitätssicherung SGB II vor allem darin, dass die Jobcenter die verschiedenen Instrumente der Qualitätssicherung besser aufeinander beziehen und vorausschauender einsetzen, also *systematischer* und *prospektiver* vorgehen sollten. Qualitätsrisiken würden derzeit eher anlassbezogen und reaktiv identifiziert bzw. durch Prüfinstanzen oder Vorgaben der Aufsicht an das Jobcenter herangetragen. Gleichzeitig sei anzuerkennen, dass vor Ort engagiert an dem Thema gearbeitet werde. Es bestehe den Forschern zufolge dennoch der Eindruck, dass die Ressourcen besser eingesetzt werden könnten.

Qualitätsprobleme in den Jobcentern wurden laut den Forschungsergebnissen von den Gesprächspartnern/innen auf allen Ebenen überwiegend und primär auf *Prozessmängel*, also auf eine unzureichende Gestaltung und Sicherung insbesondere der Leistungsprozesse (Lebensunterhalt, Eingliederung) zurückgeführt. Daneben seien als Aspekte der *Strukturqualität* (Personal, IT) oftmals die unzureichende Personalausstattung und die hohe Fluktuation beim Personal angeführt worden.

Darüber hinaus gebe es Hinweise darauf, dass gute Prozessqualität zu einem guten Ergebnis des Jobcenters beitrage. Dies gelte insbesondere für diejenigen Ergebnisgrößen, die eine Näherung an *Ergebnisqualität* darstellten, wie z.B.: Nachhaltigkeit der Integrationen, Zugangsrate Langzeitleistungsbezug, Stattgabenquote Widersprüche. Grundlegende Zielkonflikte zwischen Prozessqualität und Ergebnissen (insbesondere bei den Kennzahlen nach § 48a SGB II) konnten nicht ausgemacht werden.

#### 4. Qualitätsarbeit: systematisch und prospektiv

Der Bund-Länder-Ausschuss schlägt die Einführung und Verwendung des Begriffs „Qualitätsarbeit“ vor. Der Begriff Qualitätsarbeit bedeutet, *systematisch und prospektiv an der Qualität der Prozesse des Jobcenters zu arbeiten*. Als wesentliche Merkmale solcher Qualitätsarbeit lassen sich folgende Punkte festhalten:

- ❖ Sie findet *im* Jobcenter statt, also dort, wo die (öffentliche) Wertschöpfung der Grundsicherung für Arbeitsuchende entsteht.
- ❖ Sie führt zu einer systematischen Verknüpfung und prospektiven Ausrichtung der Verfahren und Instrumente der Qualitätssicherung.
- ❖ Sie konzentriert die Ressourcen insbesondere auf die großen Qualitätsrisiken.
- ❖ Sie berücksichtigt die Vielfalt der Qualitätsanforderungen in der Umsetzung des SGB II.
- ❖ Sie bezieht die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jobcenters mit ein, berücksichtigt ihre Haltung zur Qualität und entwickelt mit ihnen ein gemeinsames Leitbild zur Verankerung einer Qualitätskultur.
- ❖ Sie nutzt Prüfergebnisse und Kennzahlen als Erkenntnisquelle für Qualitätsarbeit (nicht als *Abbildung von Qualität*).
- ❖ Sie legt lokale Erwartungen zur Steigerung der Prozessqualität fest.
- ❖ Sie ist in der Umsetzung achtsam für Situationsveränderungen und offen für innovative Lösungen.
- ❖ Sie unterstützt das organisationsbezogene Lernen des Jobcenters durch Transparenz, Rückkopplung und Dialog.

Qualitätsarbeitsarbeit setzt an den Kernprozessen an und verknüpft diese mit der konkreten Arbeit im Jobcenter und den Ergebnissen für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Das System kann dabei nur so gut sein, wie es die Qualitätskultur im Jobcenter ermöglicht. Beides muss sich gegenseitig verstärken. Um Qualität in diesem Sinne *vor Ort* zu erarbeiten, sind zugleich zentrale Vorgaben deutlich zu verringern. Lernen kann eine Organisation nur dann, wenn sie Handlungsspielräume hat. Auch der offene Umgang mit Fehlern ist eine Voraussetzung für bessere Qualität.

Im Bereich der gemeinsamen Einrichtungen werden die Beobachtung und Bewertung zentral bereitgestellter Qualitätskennzahlen, vor allem in Bezug auf die Einheitlichkeit und Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, im Rahmen der Qualitätsarbeit weiterhin eine Rolle spielen. Die Logik der Qualitätsarbeit gebietet es jedoch, dass sowohl die Risiko-

analyse als auch die Festlegung von Erwartungen zur Qualitätsverbesserung vor Ort durchzuführen sind. Nur so können dezentrale Verantwortung und Identifikation mit den zu treffenden Maßnahmen gestärkt werden.

Fraglos muss Qualitätsarbeit die Realität gegebener Ressourcen zur Kenntnis nehmen, also wirtschaftlichem Handeln entsprechen. Vom Anspruch der durchgängigen Einhaltung des Rechts kann dabei nicht abgerückt werden: Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ist vorgelagert und kann nicht mit anderen Anforderungen der Qualitätsarbeit „getauscht werden“. Jedoch ist aus Sicht der Praxis zu bedenken, dass bessere Qualität an einer Stelle (bei gegebenen Ressourcen) schlechtere Qualität an anderer Stelle nach sich ziehen kann.

Entscheidend ist also, die bedeutenden Qualitätsmängel besonders in den Blick zu nehmen. Das sind jene Mängel, die einen hohen Schaden im Hinblick auf die oben formulierten Qualitätsmerkmale verursachen und die mit größerer Wahrscheinlichkeit auch eintreten werden, sodass sie ein echtes Risiko darstellen. Solche Risiken gilt es zu vermeiden, indem man prospektiv die Ressourcen des Jobcenters dahin lenkt, wo entsprechende Mängel zu entstehen drohen. Die nachträgliche Behebung von Mängeln ohne eine solche lokale Risikoanalyse ist ebenso ineffizient wie alle Qualitätsprobleme gleichzeitig und im gleichen (unzureichenden) Ausmaß anzugehen. Die systematische und an Risiken orientierte Vorausschau ist die zentrale Bedingung für Qualitätsarbeit und organisationsbezogenes Lernen.

## **5. Der Prozess der Qualitätsarbeit**

Eine systematische und prospektive Qualitätsarbeit kann nicht zentral verordnet werden. Sie muss dort entstehen, wo man über die tatsächlichen Zusammenhänge weiß. Als Ausgangspunkt für diesen Prozess wird daher empfohlen, dass die Jobcenter unter Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Überlegungen für die Gestaltung ihrer Qualitätsarbeit anstellen, diese mit anderen Akteuren erörtern und schließlich dokumentieren (auch im Rahmen bestehender Formate). Folgende Eckpunkte sollten dabei berücksichtigt werden:

- ❖ Sichtung und Analyse von Kernprozessen
- ❖ Identifikation von Risiken mit hohem Schadensausmaß und hoher Eintrittswahrscheinlichkeit
- ❖ Priorisierung des Handlungsbedarfs

- ❖ begründete Auswahl von Verfahren und Maßnahmen zur Verbesserung der Prozessqualität
- ❖ plausibel begründete Wirkungserwartung in Bezug auf die Ergebnisqualität<sup>1</sup> (keine Quantifizierung)
- ❖ Festlegung von lokalen Erwartungen in Bezug auf *Prozessverbesserungen*
- ❖ Verfahren zur Dokumentation, Erfolgskontrolle und Rückkopplung

Die Idee der Qualitätsarbeit richtet sich an alle Träger des SGB II. Für die gemeinsamen Einrichtungen gilt, dass Aktivitäten zur Qualitätsarbeit in der Trägerversammlung abgestimmt werden sollten, damit die Umsetzung in der Folge ein gemeinsames Anliegen der beiden Träger ist. Die meisten Qualitätsdefizite, vor allem, wenn sie die Prozessqualität betreffen, machen nicht an den Grenzen der den Trägern in den gemeinsamen Einrichtungen gesetzlich zugeordneten Aufgaben halt. Qualitätsarbeit im Sinne dieses Papiers erfordert deshalb in aller Regel ein gemeinsames und abgestimmtes Handeln der beiden Träger untereinander und mit dem Jobcenter.

Die weitere Begleitung der Qualitätsarbeit sollte in der jeweiligen Dialogstruktur der beiden Trägermodelle über alle Ebenen erfolgen. Hierzu können sowohl horizontale (zwischen den Jobcentern) als auch vertikale Dialogformate (Jobcenter mit den Akteuren der Governance) genutzt werden.

In beiden Trägermodellen sollten die Akteure darauf achten, dass die genannten Eckpunkte so umgesetzt werden, dass sie möglichst keinen zusätzlichen Aufwand für die Jobcenter verursachen. Entsprechend müssen bestehende Prozesse der Qualitätssicherung vor Ort und durch die Aufsicht führenden Stellen kritisch geprüft und auch, soweit sie im Sinne der Qualitätsarbeit nicht wirksam sind, aufgegeben werden. Nach Möglichkeit sollten vorhandene Verfahren und Instrumente im Jobcenter, die sich als sinnvoll erwiesen haben, in die Qualitätsarbeit integriert werden, um zusätzlichen Aufwand zu vermeiden. Dies muss aber lokal beurteilt werden. Generell sind sowohl Größe als auch Ausgangsbedingungen eines Jobcenters zu berücksichtigen. Darüber hinaus gilt es für die Aufsicht führenden Stellen, die bestehende Weisungslage zur Qualitätssicherung grundsätzlich zu prüfen und auch hier Möglichkeiten der Entlastung der Jobcenter zu nutzen.

---

<sup>1</sup> Z.B.: Nachhaltigkeit der Integrationen, Zugangsrate Langzeitleistungsbezug, Stattgabenquote Widersprüche etc.

## **6. Weitere Schritte**

Die Träger und Jobcenter des SGB II befassen sich mit der Weiterentwicklung ihrer Verfahren zur Qualitätssicherung, um die vorhandenen Instrumente und Verfahren der Jobcenter unter Berücksichtigung der gegebenen Ressourcen noch zielführender einzusetzen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Befassung wird die Unterarbeitsgruppe Vorschläge erarbeiten, wie die weitere Flankierung des Prozesses gestaltet werden kann.

## Anhang

### **Beispiele für Verfahren und Managementinstrumente, die im Rahmen der Qualitätsarbeit eingesetzt bzw. weiterentwickelt werden könnten:**

1. Grundphilosophie des Total-Quality-Managements<sup>2</sup>
2. Verfahren und Managementinstrumente des Total-Quality-Managements
  - a. Interne Kontrollsysteme
  - b. Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
  - c. Common Assessment Framework
  - d. European Foundation for Quality Management

Zertifizierung nach DIN EN ISO 9001

#### **1. Grundphilosophie des Total-Quality-Managements (TQM)**

Die Grundphilosophie des TQM ist ein ganzheitlicher und umfassender Ansatz zur methodischen und durchdachten Planung, Durchführung und Bewertung von Qualitätszielen. Bestandteil aller Verfahren und Instrumente des TQM ist der sog. "PDCA"-Zyklus (P=plan, D=do, C=check, A=act). Damit soll verdeutlicht werden, dass Qualitätsmanagement kein einmaliges Projekt ist, sondern ein andauernder Prozess, der kontinuierliche Verbesserung und stetiges Management erfordert.

Zentrale Kriterien der Qualitätsbewertung sind dabei die Kunden-, Prozess-, Mitarbeiter- und Ergebnisorientierung. In der jüngeren Vergangenheit haben auch umwelt- und gesellschaftspolitische Ziele Eingang in das Qualitätsmanagement gefunden.

Für die Umsetzung eines TQM stehen unterschiedliche Verfahren und Instrumente zur Verfügung, die sich insbesondere in folgenden Merkmalen unterscheiden:

- ❖ Selbstbewertung versus externe Zertifizierung
- ❖ Freiheitsgrade in der Umsetzung der Verfahren
- ❖ Umfang der Organisationsentwicklung
- ❖ Intensität der Einbeziehung der Mitarbeiter/innen
- ❖ Umfang der Einbeziehung Dritter (stakeholder)

---

<sup>2</sup> TQM ist dem hier vorgestellten Ansatz der Qualitätsarbeit im Grundsatz sehr ähnlich.

Während z.B. beim Einsatz von EFQM und CAF die Behörde anhand vorgegebener Kriterien eine qualitätsorientierte Selbstbewertung durchführt, werden bei der externen Auditierung und Zertifizierung eines Qualitätsmanagement-Systems nach DIN EN ISO 9001 nicht die Stärken und Schwächen einer Behörde bewertet, sondern die Konformität des behördlichen Qualitätsmanagements mit den in der Norm geforderten Mindestanforderungen. KVP legt dagegen den Fokus auf die Organisationsentwicklung durch die Ideen der Mitarbeiter/innen.

Die Auswahl eines geeigneten Qualitätsmanagementansatzes und -systems sollte anhand der spezifischen Situation der Behörde erfolgen. Dabei kann davon profitiert werden, dass die Verfahren zum Teil aufeinander aufbauen und miteinander verzahnt werden können.

## **2. Verfahren und Managementinstrumente des TQM**

### **a. Interne Kontrollsysteme (IKS)**

Das IKS folgt dem COSO-Rahmenmodell der Internen Kontrolle als international anerkanntem Standard, beleuchtet alle Phasen des Risikomanagements (Identifizierung bis zur Minimierung von Risiken) und soll eine einheitliche und transparente Bewertung des Reifegrades Interner Kontrollsysteme ermöglichen.

Ein Internes Kontrollsystem (IKS) besteht aus systematisch gestalteten organisatorischen Maßnahmen und Kontrollen. Bezogen auf das SGB II sichern IKS die Rechtmäßigkeit und Qualität der operativen Umsetzung. Sie sind damit im Rahmen der Qualitätssicherung vor Ort integraler Bestandteil der Führungsaufgaben. Interne Kontrollen können den Arbeitsabläufen vor-, gleich- oder nachgeschaltet sein. Sie sind daher ein elementarer Faktor zur Systematisierung qualitätsbezogener Aktivitäten – von der Analyse über die Umsetzung bis zur Nachhaltung.

Wesentliche Merkmale:

- ❖ Ausrichtung auf die Nachhaltung der Wirksamkeit aller qualitätsbezogenen Aktivitäten
- ❖ Fokus auf eine Kette von Aktivitäten, die auf allen Ebenen und in allen Abläufen der Organisation wirksam werden (nicht konzentriert auf ein Ereignis)
- ❖ Gegenwartsbezogene und fortlaufende Anwendung (Gegensatz: vergangenheitsbezogene und unregelmäßige Revision)
- ❖ Integration in den Arbeitsablauf bzw. Anpassung an Veränderungen innerhalb der Organisation
- ❖ Risikoorientierung



## **b. Kontinuierlicher Verbesserungsprozess (KVP)**

KVP beschreibt ein QM-Verfahren, das primär auf die Verbesserungsideen der Mitarbeiter/innen setzt. KVP wird im Rahmen von Teamarbeit durch fortwährende kleine Verbesserungsschritte umgesetzt. KVP ist ein Grundprinzip des Qualitätsmanagements und unverzichtbarer Bestandteil der Normenfamilie ISO 9000ff.

KVP nimmt laufende Verbesserung in kleinen Schritten in den Blick. Als Verfahren oder Methodik geht KVP ursprünglich auf die japanische Fertigungstechnik zurück („Kaizen“). Sie zielt auf konsequentes Innovationsmanagement, um die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu stärken.

KVP beziehen sich auf die Dienstleistungsqualität und werden in Teamarbeit durch kleine Verbesserungsschritte umgesetzt – damit bilden sie einen Gegensatz zu großen, häufig einschneidenden Innovationen und stellen ein Fundament prospektiver Qualitätspolitik dar, die alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beteiligt.

Wesentliche Merkmale:

- ❖ starke Einbeziehung der Ideen/Vorschläge der Mitarbeiter/innen
- ❖ wenig methodische Vorgaben (viel Umsetzungsfreiheit)
- ❖ kein normiertes System, keine Zertifizierung

## **c. Common-Assessment-Framework (CAF)**

Das CAF ist das Qualitätsbewertungsmodell für die öffentliche Verwaltung in Europa. Es wurde u.a. in Anlehnung an das EFQM-Modell entwickelt. In einer Selbstbewertung der Organisation, die von einer internen, alle Belegschaftsteile repräsentierenden Bewertungsgruppe vorgenommen wird, werden Stärken und Verbesserungspotenziale sichtbar, aus denen konkrete Maßnahmen der Verbesserung abgeleitet und umgesetzt werden. Das Deutsche CAF-Zentrum beim Bundesverwaltungsamt ([www.caf-netzwerk.de](http://www.caf-netzwerk.de)) hält ein umfassendes Unterstützungsangebot zur Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von CAF-Selbstbewertungen bereit. Über das Zentrum ist auch eine externe Validierung der Selbstbewertung möglich.

Wesentliche Merkmale:

- ❖ einfacher und leicht handhabbarer Einstieg ins Qualitätsmanagement
- ❖ flexible Anpassungen an die Spezifika einer Organisation möglich
- ❖ Selbstbewertungsprozess, mit dem Stärken und Verbesserungsbereiche zu erkennen sind.

- ❖ Mitarbeitereinbindung und Organisationsentwicklung
- ❖ systemischer und umfassender Ansatz auf Basis des Kriterienmodells des EFQM
- ❖ kann selbständig oder mit externer Begleitung durchgeführt werden
- ❖ Vergleiche mit anderen Behörden sind auf Basis der Stärken und Schwächen möglich und sinnvoll, nicht aber der Vergleich von Bewertungspunkten.

#### **d. European Foundation for Quality Management (EFQM)**

Das Referenzmodell EFQM basiert auf dem Exzellenzansatz und formuliert acht Grundprinzipien, mit denen definiert wird, was eine exzellente Organisation ausmacht. EFQM geht davon aus, dass Organisationen nur dann erfolgreich sein können, wenn die Zufriedenheit aller Interessengruppen (Kunden, Beschäftigte, Lieferanten, Partner) im Mittelpunkt des Handelns steht.

Beim EFQM-Model for Excellence sind die zu bewertenden Aspekte in Befähiger- und Ergebnis-Kriterien unterteilt. Die Qualitätsanalyse mithilfe des gewichteten Kriterienrasters hilft den Organisationen, eigene Stärken, Schwächen und Verbesserungspotentiale zu erkennen und die Strategie darauf auszurichten. Anhand von neun Hauptkriterien wird durch Selbst- oder Fremdbewertung die erreichte Stufe der Exzellenz in einer Organisation ermittelt und Handlungsfelder für Verbesserungen werden aufgezeigt. Durch eine externe Bewertung können Exzellenzpunkte erzielt werden, um sich dann um den europäischen Qualitätspreis bewerben zu können

Wesentliche Merkmale:

- ❖ Selbstbewertung durch internes Assessorenteam, Identifizierung von Stärken und Verbesserungsbedarf
- ❖ Mitarbeitereinbindung und Organisationsentwicklung
- ❖ systemischer und umfassender Ansatz
- ❖ umfangreiche Managementdokumentation erforderlich
- ❖ externes Assessments (3 Tage) durch Auditoren führt zu einer Vergabe von Exzellenz-Punkten als Voraussetzung zur Anmeldung für eine Preisvergabe (z.B. Ludwig-Erhard-Preis)

#### **e. Zertifizierung nach DIN EN ISO 9001**

Die Zertifizierung nach DIN EN ISO 9001 enthält alle Forderungen an ein QM-System, die erfüllt sein müssen, wenn eine Organisation ein entsprechendes Zertifikat anstrebt. Das Zertifikat soll die Fähigkeit eines Unternehmens oder einer Behörde ausdrücken, Produkte bereit zu stellen, die den Erfordernissen der Kunden sowie den gesetzlichen und behördlichen Forderungen entsprechen.

Das Zertifikat sagt noch nichts über die Effizienz und Effektivität des Systems aus. Gleichwohl lassen sich aus den internen und externen Auditberichten sowie im Rahmen der Qualitätssicherung Verbesserungspotenziale ableiten.

Wesentliche Merkmale:

- ❖ externe Zertifizierung erforderlich, mit Kosten verbunden und regelmäßig zu wiederholen
- ❖ relativ stark normiertes System
- ❖ Mitarbeitereinbindung und Organisationsentwicklung eher nachrangig