Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

25.09.2015

Standortbestimmung der BAGFW zur Wirkungsorientierung in der Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege

Die BAGFW betont in ihrer Positionierung, daß Wirkungsorientierung in der Freien Wohlfahrtspflege eine qualitativ sozialorientierte Perspektive umfassen muß sowie aktuell einer Weiterentwicklung von Erhebungsinstrumenten in Kooperation mit Wissenschaft, Interessenverbänden und Kostenträgern bedarf.

Das Thema Wirkungsorientierung und -messung gewinnt seit einigen Jahren in der fachpolitischen Diskussion zunehmend an Bedeutung. Aus

unterschiedlichsten Richtungen wird eine auf Wirkung basierende Soziale Arbeit eingefordert. Verschiedene Akteure propagieren Ansätze zur Messung von Wirkung in der Sozialen Arbeit. Teilweise werden Finanzierungsmodelle mit Blick auf bezifferbare Wirkungsergebnisse diskutiert. Erzielte Wirkungen dürfen in keinem Jahresbericht fehlen.

Allerdings besteht in der Sozialen Arbeit wie auch in den benachbarten wissenschaftlichen Disziplinen Einigkeit, dass sich das Thema Wirkungsmessung aktuell noch in einem Entwicklungsprozess befindet, der teilweise noch am Anfang steht. Insofern verstehen die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege das vorliegende Positionspapier als einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung und ?messung sowie zugleich als einen Appell an eine fachlich solide Auseinandersetzung mit dem Thema und seinen Potentialen. Das Verständnis der Spitzenverbände zum Thema Wirkungsorientierung und ?messung lässt sich in vier Punkten zusammenfassen:

1. Die Wirkungsorientierung stellt ein Kernelement im Selbstverständnis der Freien Wohlfahrtspflege dar.

2. Die Wirkungsorientierung in der Freien Wohlfahrtspflege zeichnet sich durch eine betont sozialorientierte Zielsetzung sowie eine Multi-Stakeholder-Perspektive aus.

3. Die Messung von Wirkungen bedarf einer intensiven Kenntnis der Arbeitsfelder der Sozialen Arbeit, fachlich fundierter sowie valider Indikatoren, Instrumente und Verfahren.

4. Die nachhaltige Entwicklung und Umsetzung fachspezifischer

Erhebungsinstrumente und -verfahren erfordert eine Kooperation von Freier Wohlfahrtspflege, Fachwissenschaft sowie Interessenverbänden und Kostenträgern.

Wirkungsorientierung in der Freien Wohlfahrtspflege

Das Thema Qualität der Angebote und Leistungen und ihrer Weiterentwicklung ist seit vielen Jahren auf Basis verbandsspezifischer Qualitätsmanagementsysteme in der Freien Wohlfahrtspflege fest verankert.[1] Insofern reiht sich die aktuelle Diskussion um die Wirkungsorientierung, d.h. Ergebnisqualität der Sozialen Arbeit, und ihrer Messung in einen kontinuierlichen Entwicklungsprozess der Freien Wohlfahrtspflege ein. Dieser wird seit vielen Jahren von den Spitzenverbänden – sozialpolitisch wie auch praktisch in verschiedenen Modellprojekten und im eigenen Qualitätsmanagement – aktiv gestaltet.

1. Die Wirkungsorientierung stellt ein Kernelement im Selbstverständnis der Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege dar.

Für die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege ist das Streben nach der bestmöglichen Wirksamkeit ihrer Arbeit ein grundlegendes Element der Sozialen Arbeit. Ziel der Freien Wohlfahrtspflege ist es, eine gewünschte Wirkung bei den Nutzer/innen, ihrem sozialen Umfeld sowie in der Gesellschaft im Sinne der Verbesserung von Lebenslagen und sozialer Mitgestaltung zu erreichen. Hierbei stellt ein humanistisches und

religiöses Werteverständnis die Basis ihrer Arbeit dar. Die Förderung sowie Einbindung von Ehrenamt und Selbsthilfe nehmen dabei eine zentrale Rolle ein. Ihre handlungsleitende Fragestellung lautet: Welche Ansätze lösen gesellschaftliche und individuelle Probleme – und was sind die Wirkungsfaktoren dabei? Diese Perspektive fokussiert einen qualitativen Wettbewerb um wirksame Konzepte und hat die Nutzenmaximierung für die Gesellschaft zum Ziel.

- Die Wirkungsorientierung ist in der Sozialen Arbeit letztendlich das zielgerichtete Anstreben einer jeweils zu definierenden Ergebnisqualität – der Wirkung. Wirkungsorientierung dient der Steigerung der Wirksamkeit der Angebote in der sozialen Arbeit und damit der Minimierung von sozialen Risiken unter Berücksichtigung von verschiedenen Perspektiven, vorweg der direkten Nutzer/innen, ihrer Angehörigen, Kosten- und Leistungsträger, der Gesellschaft sowie auch der eigenen Mitarbeitenden. Der Prozess dazu ist häufig im verbandsspezifischen Qualitätsmanagement erfasst. Es geht um die Erreichung von vereinbarten Zielsetzungen und die ständige (Neu-) Ausrichtung sowie qualitative Verbesserung der angewendeten Methoden und Instrumente.
- Die valide Messung von intendierter Wirkung und deren qualitative Bewertung ermöglichen den Einrichtungen und Diensten einen Wettbewerb um gute Konzepte und Methoden sowie ihre bestmögliche Umsetzung. Zugleich sind auch nicht intendierte Wirkungen zu berücksichtigen. Ein solcher Wettbewerb dient der Weiterentwicklung von sozialen Qualitätsstandards.
- Die Messung der Wirkung ist für die Freie Wohlfahrtspflege von grundlegender Bedeutung für die stetige Weiterentwicklung ihrer

Angebote sowie die Qualifizierung ihrer Mitarbeitenden und die Schaffung von Innovationen. Im Rahmen des Qualitätsmanagements wird der stetige Weiterentwicklungsprozess systematisch betrieben.

- Zugleich stellt die Messung der Wirkung einen Beitrag zur sozialpolitischen Legitimation der Freien Wohlfahrtspflege dar. Sie ermöglicht die Darstellung einer Input-Outcome-Relation einzelner Maßnahmen sowie der sozialpolitischen Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege. Auf diese Weise kann Transparenz hergestellt werden, die das Vertrauen in die Einrichtungen und Dienste vor Ort wie auch in die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege stärkt sowie die eingesetzten öffentlichen und privaten Ressourcen legitimiert.

2. Die Wirkungsorientierung in der Freien Wohlfahrtspflege zeichnet sich durch eine betont sozialorientierte Zielsetzung sowie eine Multi-Stakeholder-Perspektive aus.

Eine Wirkungsbewertung ist immer abhängig von der jeweiligen Perspektive der Stakeholder. Daher ist es für die Spitzenverbände grundlegend, dass die Wirkung sowohl in der Sozialen Arbeit als auch in der sozialpolitischen Arbeit primär an der sozialen Dimension auszurichten ist. Eine Beschränkung der individuellen und der gesamtgesellschaftlichen Wirkung auf rein monetäre Aspekte bzw. auf eine rein ökonomische Dimension, lehnen die Wohlfahrtsverbände ab.

Bei der Betrachtung der Wirkung sind verschiedene Dimensionen zu unterscheiden, die sich wechselseitig beeinflussen (siehe Abbildung). Diese leiten sich unter anderem aus dem Aufgaben- und Selbstverständnis

der Freien Wohlfahrtspflege – Gemeinwohlorientierung, anwaltschaftliche Funktion und sozialer Dienstleister – ab.[2] Für ein Arbeitsmodell zur wirkungsorientierten Steuerung bedeutet dieses, Wirkungsprozesse in drei (Haupt-) Dimensionen zu differenzieren:

- die subjektive Perspektive der konkreten Nutzer/innen und ihrer Angehörigen,
- die (objektivierend) fachliche Perspektive des Personals sowie der Einrichtungen und Dienste,
- die gesellschaftliche Perspektive, der sozialen Umwelt (z.B. Bevölkerung, Staat)

<link file:3881 download>	Grundlage für die Bewertung der Wirkung ist das Verhältnis des erzielten Outcome zum Input. So ist eine klare Zielsetzung der Maßnahme bzw. der Aktivitäten elementar. Hierzu zählt die Aushandlung von konsensfähigen Zielen inkl. der unterschiedlichen Erwartungen und Rahmenbedingungen (gesetzliche Regelungen, Ressourcenausstattung etc.). Soziale Arbeit ist Beziehungsarbeit und zeichnet sich durch einen dialogischen Prozess aus.

Dabei stehen die Nutzer/innen im Mittelpunkt der Sozialen Arbeit. Die Wohlfahrtsverbände stellen – basierend auf ihrem humanistischen und religiösen Werteverständnis – Lösungsansätze sowie fachlich spezifische Konzepte zur Verfügung. Darüber hinaus bringen sich in den Einrichtungen und Diensten neben dem professionellen Personal zu einem Großteil auch freiwillig engagierte Bürger/innen ein. Weiter sind die Rahmenbedingungen in der Sozialen Arbeit zum Teil als förderlich (gesetzliche Regelungen, Planungssicherheit) wie auch als beschränkend (Ressourcenausstattung) zu beschreiben. Zusammenfassend ist eine klare

Zielsetzung der Maßnahme bzw. der Aktivitäten und die Sicherstellung der qualitativ geeigneten Strukturen (ausreichend Personal mit entsprechendem Know-how, Ausrüstung) und Prozessen elementar. Der passende Input stellt die Voraussetzung für die gewünschte Qualität der zu erzielenden Ergebnisse dar.

Die Prozesse selbst umfassen gesellschaftspolitische Aktivitäten, soziale Dienstleistungen und Maßnahmen. Die Prozessqualität wird bereits durch systematische Verfahren überwacht. Zusätzlich zur Erbringung von sozialen Dienstleistungen nimmt die Freie Wohlfahrtspflege als Partner der Politik ihre anwaltschaftliche Rolle für sozial Schwache und Benachteiligte bei der Ausgestaltung der Sozialgesetzgebung wahr. Durch die Monitoringfunktion können Wirkungen von Sozialgesetzgebung und deren kritische Analyse in Bezug auf gesellschaftliche Entwicklungen sichtbar gemacht werden. Des Weiteren bringen sich die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in die Mitgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Durchführung der sozialen Dienstleistungen durch Aushandlungsprozesse über ihre Qualität und Finanzierung (Stellungnahmen zu Gesetzen, Kampagnen, Beteiligung an Fachgremien) ein.

Der Output umfasst die Darstellung der in vereinbarter Struktur- und Prozessqualität erbrachten Dienstleistungen, Maßnahmen etc., die in fachlicher, subjektiver und gesellschaftlicher Dimension bewertet werden können. Die Anzahl von Maßnahmen, deren Leistungsqualität, die eingesetzten Fachkräfte, die Anzahl der Schulungen von Freiwilligen u. a. bilden den Output ab.

Die Ergebnisqualität ist dann der Outcome – die intendierte Wirkung sowie

auch nicht intendierte „Nebeneffekte“ – die erzielt werden. Auch diese ist bei ein und derselben Maßnahme/ Aktivität aus der jeweiligen Perspektive unterschiedlich zu beschreiben. So kann auf der subjektiven Ebene eine Veränderung der Lebensqualität angeführt werden. Auf der (objektivierend) fachlichen Ebene ist der Outcome in erfolgreichen Problemlösungen (Befähigungen, Stabilisierung sozialer Beziehungen u.a.) abbildbar. Die Wirkung auf der gesellschaftlichen Ebene kann einerseits im Sozialraum der Nutzer/innen beobachtbar sein aber auch gesamtgesellschaftliche Dimensionen umfassen. Zu diesem Bereich zählen neben der Freien Wohlfahrtspflege auch die Stabilität und Rechtssicherheit von Sozialstrukturen sowie die gesellschaftliche Mitgestaltung durch Bürger/innen und deren Förderung.

Die Identifizierung des Impact – der Wirkung, die explizit der Maßnahme bzw. Organisation zugerechnet werden kann – stellt eine besondere Herausforderung dar, da viele Einflussfaktoren innerhalb der Gesellschaft Wirkungen miterzeugen bzw. beeinflussen. Eine eindeutige Zurechnung von Wirkungen zu Maßnahmen ist dabei nur begrenzt oder unter hohem Aufwand möglich. Auch setzt sich die Wirkung von Maßnahmen und Angeboten in der Sozialen Arbeit immer aus subjektiven, fachlichen und gesellschaftlichen Dimensionen sowie ihren wechselseitigen Einflüssen zusammen. Ein Auseinanderdividieren der einzelnen Dimensionen ist in der Praxis kaum möglich. Insofern ist in den Arbeitsbereichen der Freien Wohlfahrtspflege eine Messung des Impacts nur bedingt realisierbar.

Hierbei wird deutlich, dass aus einer fachlichen Perspektive dem beabsichtigten Outcome in all seinen Dimensionen eine elementare Bedeutung zukommt. So dass – im Sinne einer qualifizierten Wirkungsorientierung – die Ressourcen und Rahmenbedingungen sowie

die Prozesse selbst aber auch die Erhebungsinstrumente und -verfahren ausgehend von der angestrebten Wirkung bereits im Input anzulegen sind. Besonders zu benennen sind die Zielsetzung und die daraus abzuleitenden Wirkungsindikatoren. Die stetige Auseinandersetzung mit Wirkungsannahmen, Wirkungsmodellen und Wirkungsindikatoren in der fachpolitischen Arbeit ist eine grundlegende Voraussetzung für wirkungsorientierte Arbeitsweisen.

3. Die Messung von Wirkung bedarf einer intensiven Kenntnis der Arbeitsfelder der Sozialen Arbeit, fachlich fundierter sowie valider Indikatoren, Instrumente und Verfahren.

Für eine nachhaltige Entwicklung der Sozialen Arbeit und ihrer Wirkungsmessung ist es grundlegend, dass Gütekriterien wie Objektivität, Reliabilität und Validität von Erhebungsinstrumenten und -verfahren beachtet werden. Eine aussagekräftige Messung von Wirkung erfordert valide fachspezifisch ausdifferenzierte Indikatoren, die der fall- und nutzerbezogenen Arbeit in den unterschiedlichen Arbeitsbereichen gerecht werden. Eine Messung der Wirkung muss den methodischen Anforderungen sozialwissenschaftlichen Arbeitens entsprechen.

Darüber hinaus setzt eine Messung der Wirkung voraus, dass die Erhebungsinstrumente und -verfahren praxistauglich sind. Sie müssen in den Alltag der Einrichtungen und Dienste – unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen und Strukturen sowie der bestehenden Qualitätsmanagementsysteme – implementierbar sein.

Die Erfassung von Wirkung in einer Vielfalt von Arbeitsfeldern mit unterschiedlicher Komplexität sowie heterogenen Struktur- und Rahmenbedingungen erfordert intensive Kenntnisse der Arbeitsfelder sowie passende Methoden und Instrumente. Eine besondere Herausforderung stellt die Messung der gesellschaftlichen Wirkung der Freien Wohlfahrtspflege dar, die aktuell an methodische und ethische Grenzen kommt. Daher sollten auch deskriptive Verfahren zur Wirkungserfassung genutzt werden.

So verstehen die Spitzenverbände die „Wirkungsmessung“ als sehr weitgefasten Begriff, der sowohl quantitative Ergebnisse in Form von Kennzahlen als auch qualitative Ergebnisse, Beschreibungen und ggf. auch Illustrationen umfasst. Darüber hinaus können im Rahmen der Prozess- und Strukturqualität Kriterien genutzt werden, die zumindest Hinweise auf Wirkungspotentiale oder eine hohe Plausibilität für Wirkungen bieten.

Ein Paradigmenwechsel von einer leistungsbezogenen auf eine primär wirkungsbezogene Steuerung der Finanzierung sozialer Dienstleistungen ist angesichts der enormen methodischen Beschränkungen und dem Fehlen valider Indikatoren zum aktuellen Zeitpunkt nicht zielführend.

4. Die nachhaltige Entwicklung und Umsetzung fachspezifischer Erhebungsinstrumente und -verfahren erfordert eine Kooperation von Freier Wohlfahrtspflege, Fachwissenschaft sowie

Interessenverbänden und Kostenträgern.

Die Wohlfahrtsverbände haben in ihrer gemeinsam beschriebenen Qualitätspolitik Ziele, Qualitätsanforderungen, Prüfkriterien und exemplarische Ergebnisqualitätsindikatoren dargestellt, die in ihrer Arbeit in den Einrichtungen und Diensten angewendet werden. Sie haben mit eigenen Initiativen Beiträge zur Entwicklung von fachbezogenen Ergebnisindikatoren zur Wirkungsmessung geleistet.[3]

Darüber hinaus bedarf es einer engen Abstimmung über Entwicklung und Einsatz von Messinstrumenten und -verfahren zwischen den Stakeholdern – insbesondere Fach- und Interessenverbänden, Leistungserbringern sowie Kostenträgern. Des Weiteren ist es zielführend und sinnvoll, die Entwicklung von Erhebungsinstrumenten und -verfahren im engen Austausch mit Experten aus Praxis und Wissenschaft weiter zu entwickeln, um die praktische Anwendung und Kompatibilität zu bestehenden Instrumenten (z.B. in Bezug auf bereits etablierte Verfahren, die Einbindung in das Qualitätsmanagement sowie die Nutzung von Regeldaten etc.) zu sichern.

Dieses erfordert jedoch Spielräume für Innovation. Hierzu zählen zeitliche, personelle und sachliche Ressourcen für Modell- und praxisorientierte Forschungsprojekte sowie förderliche politische Rahmenbedingungen für die Skalierung neuer Instrumente und Verfahren. Zugleich ist es eine Investition in die Qualität und Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme.

Für die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege stellt das Erreichen einer gesellschaftlichen wie auch individuellen Wirkung ihrer Arbeit einen aktuellen Schwerpunkt dar. Hierzu zählt auch die Darstellung von

Wirkungen in Kooperation mit Fachwissenschaft, Interessenverbänden und Kostenträgern weiterzuentwickeln.

---

[1] siehe auch BAGFW Grundsatzpapier (2014): Qualitätsziele der Wohlfahrtsverbände zur Erreichung ihrer spezifischen Dienstleistungsqualität (<link file:1240>www.bagfw.de/uploads/media/2014-08-27_Grund-satzpapier_QZiele_02.pdf)

[2] siehe auch: BAGFW (2014): Die Freie Wohlfahrtspflege. Von Menschen für Menschen (<link file:1925>www.-bagfw.de/uploads/media/BAGFW_Imagbrosch_Webversion.pdf)

[3] siehe z.B.: Entwicklung und Erprobung von Instrumenten zur Beurteilung der Ergebnisqualität in der stationären Altenhilfe; Wie misst man Teilhabe in der Eingliederungshilfe? (WmmT); Evaluation erzieherischer Hilfen (EVAS); Wirkungsevaluation in der Erziehungsberatung (Wir.EB); Transparenzgutachten des Center für soziale Investition und Innovation (CSI)

Dateien

Standortbestimmung_zur_Wirkun

gsorientierung_2015.pdf 267 KB

Zum Seitenanfang