

## Qualitätsmanagement der sieben Kreisverbände im AWO-Bezirksverband Ostwestfalen Lippe e. V.

### **Die Projektidee**

Die sieben rechtlich selbstständigen und in das Vereinsregister eingetragenen Kreisverbände der AWO im Bezirk Ostwestfalen-Lippe sind Träger von vielen verschiedenen sozialen Diensten, z. B. ambulanten Pflegediensten, Tagespflegediensten, Jugendhilfeeinrichtungen, Migrationdiensten, Beratungsdiensten, Beschäftigungsprojekten, Begegnungszentren und weiteren Angeboten wie Fortbildungseinrichtungen. Zusätzlich bieten sie Kur- und Reisedienste an. Sie sind nicht Träger von Altenheimen und Kindergärten.

Im Zuge zunehmenden Wettbewerbs sowie gesetzlicher Anforderungen, beispielsweise im Pflegebereich, haben die sieben Kreisverbände im Jahr 2001 den Grundsatzbeschluss gefasst, ein Qualitätsmanagementsystem einzuführen. Im Mai 2001 informierte der AWO-Bundesverband die Kreisverbände über die allgemeine Bedeutung des Qualitätsmanagements, die mögliche Begleitung durch die Gesellschaft für Organisationsentwicklung und Sozialplanung sowie die verschiedenen Gesellschaften zur Zertifizierung, mit denen der Bundesverband kooperiert. An der Veranstaltung nahmen Einrichtungsleiter, Betriebsratsmitglieder und die Geschäftsführer der sieben Kreisverbände teil.

Im September 2001 fand die erste Informationsveranstaltung mit zwei Auditoren des Bundesverbandes der AWO, den Qualitätsbeauftragten und den Geschäftsführern mit dem Ziel statt, ein gemeinsames Konzept zu entwickeln.

Dabei wurde deutlich, dass – bedingt durch strukturelle und regionale Besonderheiten – zum Teil unterschiedliche Vorarbeiten und Rahmenbedingungen vorherrschten: Die beteiligten Kreisverbände hatten sich zum Teil bereits seit Jahren mit der Thematik beschäftigt. In vielen Arbeitsfeldern blieb dies für die beteiligten und sehr interessierten Mitarbeiter/innen noch ohne erkennbare Konsequenzen auf der Umsetzungsebene, in anderen Arbeitsbereichen wurden bereits Prozessbeschreibungen erstellt oder herkömmliche Verfahrenswege überarbeitet.

Insbesondere im Bereich Pflege (Sozialstationen und Tagespflege) bestand ein deutlicher Erwartungsdruck in Richtung QM-Implementierung. Hier waren bereits einzelne QM-Handbücher in Eigenregie entwickelt worden. Auch bestanden einige Qualitätszirkel, ohne dass die Arbeit und Ergebnisse dieser Gremien systematisch dokumentiert und kommuniziert wurden.

Dieser begonnene Prozess sollte nun systematisiert werden. Dabei galt das Interesse der Geschäftsführer vordringlich den Arbeitsbereichen, für die bereits äußerer Druck, die Qualität der Dienstleistungen nachzuweisen, bestand bzw. absehbar war:

- Pflege (fünf Pflegedienste, drei Tagespflegeeinrichtungen),
- Jugendberufshilfe (drei Standorte) und

- den beteiligten Kreisgeschäftsstellen (als definierte Schnittstellen).

Eine gemeinsame und übergreifende Zertifizierung dieser Bereiche wäre aber nur umsetzbar gewesen, wenn die Kreisverbände für die entsprechenden Dienste ein gemeinsames Unternehmen mit den entsprechenden Leitungsstrukturen gegründet hätten. Nach intensiver Diskussion wurde dieser Weg verworfen. Es entwickelte sich im Folgenden die Idee, einen gemeinsamen Qualitätsmanagementprozess unter Begleitung des Bundesverbandes mit dem Ziel durchzuführen, ein einheitliches QM-Projekt-Handbuch zu erstellen. Die Frage der Zertifizierung wurde dabei zunächst zurückgestellt.

## **Vorüberlegungen und Projektplanung**

Sehr früh wurde deutlich, wie unterschiedlich die Kreisverbände strukturiert sind. Einige haben differenzierte Leitungsstrukturen, einen hohen technischen Standard mit EDV-gestützter Vernetzung aller Einrichtungen und der Möglichkeit, E-Mails als Rundschreiben zu versenden, bei anderen Kreisverbänden befand sich dies erst im Aufbau. Die finanzielle Ausstattung einiger Kreisverbände ermöglichte nur eine langsame Anhebung des Ausstattungsniveaus. Auch in internen Verfahrensweisen wurden große Unterschiede festgestellt, in einigen Kreisverbänden gab es etwa verschiedenste schriftliche Regelungen von Abläufen und Prozessen, in anderen Kreisverbänden waren diese eher unstrukturiert vorhanden. Stellenbeschreibungen lagen in den meisten Kreisverbänden noch nicht vor.

Schon im Vorfeld hatten die Kreisgeschäftsführer beschlossen, insgesamt drei Qualitätsbeauftragte auszubilden und die Kosten dafür ebenso wie die Kosten für die weitere QM-Implementierung jeweils gemeinsam zu tragen.

Auf Grundlage dieser Vorüberlegungen und Zielvorgaben wurden erste Arbeitsergebnisse und Umsetzungsschritte vereinbart:

- Die Kreisverbände bilden eine Arbeitsgemeinschaft mit der Zielsetzung, gemeinsame Grundlagen zur Einführung von Qualitätsmanagement zu schaffen.
- Die Runde der Kreisgeschäftsführer/innen dient als übergeordnetes Leitungsgremium für die Arbeitsgemeinschaft und übernimmt die Projektsteuerung und das strategische Controlling.
- Ein aus der Mitte der Geschäftsführerrunde zu benennender Sprecher übernimmt das operative Management für die Arbeitsgemeinschaft.
- Eine angemessene Struktur aus Steuerungs- und Arbeitsgremien einschließlich Qualitätszirkeln musste sowohl übergeordnet, als auch auf Ebene der Kreisverbände eingerichtet werden.
- Für das Gesamtprojekt sollten drei ausgebildete Qualitätsbeauftragte (QB) eingesetzt werden. Darüber hinaus bestand die Notwendigkeit, weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit koordinierender Funktion für die verschiedenen Qualitätszirkel (QZ) einzusetzen. Diese Aufgabe (Leitung und Moderation von Qualitätszirkeln) wurde mit der Begrifflichkeit „Qualitätszirkelmoderator/in“ (QZM) belegt.

- Das Gesamtprojekt sollte von Beratern der Gesellschaft für Organisationsentwicklung und Sozialplanung (gos) des AWO-Bundesverbandes begleitet werden.

In weiteren Abstimmungsgesprächen (gos im Januar 2002, Geschäftsführerabstimmung im März 2002) wurde zunehmend auch die Finanzierbarkeit des Projektes durch die einzelnen Kreisverbände, insbesondere vor dem Hintergrund sich abzeichnender Kürzungen öffentlicher Förderungen, thematisiert. Die ursprüngliche Grundkonzeption wurde modifiziert und erweitert:

- Das zu entwickelnde übergeordnete QM-Handbuch sollte als Grundlage für ein weitestgehend zwischen den Kreisverbänden abgestimmtes Qualitätsmanagementsystem dienen. Zielsetzung dabei ist, dass jeder Kreisverband die Handbuchkapitel, die für seine Arbeitspraxis relevant sind, möglichst direkt übernehmen kann.
- Dazu war es erforderlich, alle Arbeitsfelder der Kreisverbände in Fachbereiche zusammenzufassen und eine entsprechende übergeordnete QZ-Struktur aufzubauen. Parallel zu den inhaltlich arbeitenden Qualitätszirkeln musste auch für den Bereich „Führung und Organisation“ eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden.
- Die QZ-Moderator/innen sollten im Rahmen einer dreitägigen Moderatorenschulung auf ihre Aufgabenvorbereitung vorbereitet werden.
- Parallel zur übergeordneten Struktur galt es, die Rückkopplung zwischen den Projektgremien und den beteiligten Kreisverbänden zu sichern.

### **Arbeitsstruktur des Projektes**

In einer gemeinsamen Tagung der Geschäftsführer und des gos-Beraters wurden die Dienste und Einrichtungen der Kreisverbände in Ostwestfalen-Lippe in vier Fachbereiche gegliedert:

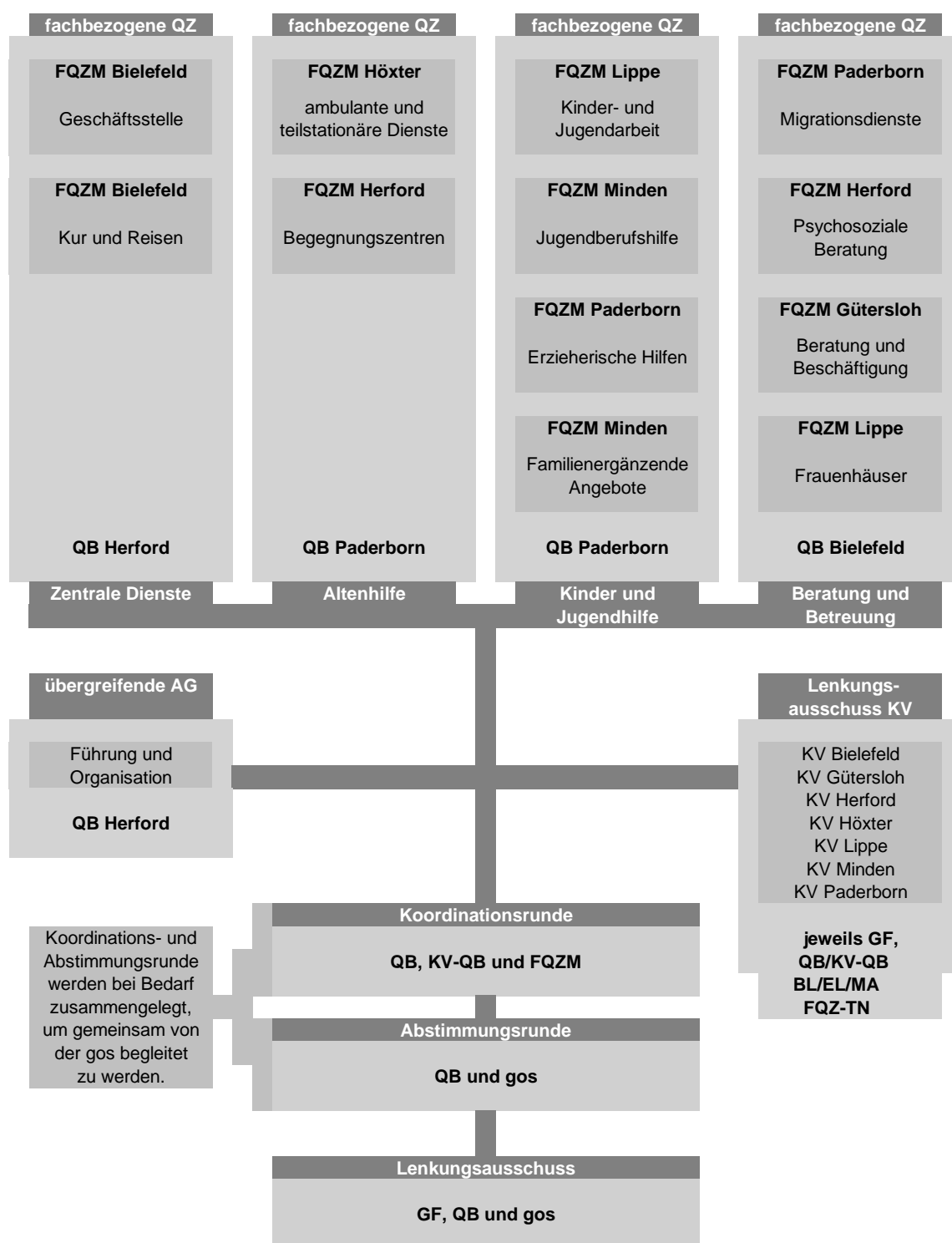
- Zentrale Dienste
- Altenhilfe
- Kinder- und Jugendhilfe
- Beratung und Betreuung

Unterhalb der Fachbereichsebene differenziert sich diese Struktur entsprechend der einzelnen Arbeitsfelder in 12 Fachgruppen, die jeweils durch einen Fach-Qualitätszirkel (FQZ) begleitet wurden. Es wurde vereinbart, die entwickelte Struktur regelmäßig auf ihre Sinnhaftigkeit und Angemessenheit hin zu überprüfen; erstmals sollte dies über eine strukturierte Reflektion nach etwa einem halben Jahr QZ-Tätigkeit geschehen.

Zur Strukturierung und Erleichterung der internen Kommunikation sollte für die Arbeitsgemeinschaft ein projektbezogenes Intranet eingerichtet werden. Die damit verbundene Festlegung von Informationsflüssen und Gestaltungskompetenzen musste schnellstmöglich sichergestellt werden.

Für den übergeordneten Projektbereich wurden drei Steuerungsgremien installiert:

- Die Abstimmungsrunde (bestehend aus den drei Qualitätsbeauftragten und dem gos-Berater). In diesem Gremium werden die zwischen den einzelnen Beratungseinheiten erarbeiteten Ergebnisse der Qualitätszirkel und der sonstigen Arbeitsgruppen zusammengetragen, überprüft und ggf. zur Freigabe durch den Lenkungsausschuss vorbereitet. Daneben bietet die Abstimmungsrunde Gelegenheit zum fachlichen Austausch und zur Reflektion der QB-Tätigkeit.



- Die Koordinationsrunde (bestehend aus den drei Qualitätsbeauftragten, allen QZ-Moderator/innen sowie den Qualitätsbeauftragten auf Kreisverbandsebene). Diese Gruppe tagt in größeren Abständen und dient der Abstimmung und dem Erfahrungsaustausch. Je nach anstehenden Themen und Fragestellungen wird dieses Gremium vom gos-Berater begleitet.
- Der Lenkungsausschuss besteht aus den sieben Geschäftsführer/innen, den drei Qualitätsbeauftragten und dem gos-Berater. Der Ausschuss dient der Projektsteuerung sowie der Erörterung und Freigabe einzelner Dokumente und Handbucheile.

In Abstimmung mit dem Sprecher der Arbeitsgemeinschaft und unter Beteiligung der zu diesem Zeitpunkt bereits benannten Qualitätsbeauftragten entwickelte der gos-Berater der Zielsetzung und dem Strukturmodell entsprechende Profile und Aufgabenbeschreibungen für die verschiedenen übergeordneten und kreisverbandsinternen Gremien und Funktionen. Zeitgleich wurden die künftigen Fach-QZ-Moderator/innen (FQZM) benannt.

Im Rahmen einer gos-Erstberatung wurden den Qualitätszirkelmoderator/innen die Gremienstruktur und die Funktionsbeschreibungen vorgestellt. Dabei wurde deutlich, dass innerhalb der Kreisverbände weitere QZ eingerichtet (oder bestehende Teamstrukturen genutzt) werden müssen, um den Transfer der Ergebnisse der FQZ in die Arbeitsfelder der Kreisverbände sicherzustellen.

Im Verlauf dieser Beratung wurden einige wesentliche weitere Klärungsbedarfe erkennbar:

- Es wurde ein großer Bedarf an Motivationsarbeit herausgestellt.
- Es wurde befürwortet, dass Qualitätsmanagement zum regelmäßigen Tagesordnungspunkt aller Team- und sonstigen Besprechungen wird.

## **Umsetzungsphase**

Nach Abschluss aller Strukturierungs- und Vorbereitungsarbeiten trat das QM-Projekt der Arbeitsgemeinschaft der Kreisverbände in Ostwestfalen-Lippe am 28.06.2002, gut neun Monate nach dem ersten Vorgespräch mit Beratern der gos, mit einer Auftaktveranstaltung, an der alle unmittelbaren Projektbeteiligten aus den Kreisverbänden (Geschäftsführer, Qualitätsbeauftragte, QZ-Moderator/innen, QZ-Teilnehmer/innen) beteiligt waren, in seine Umsetzungsphase ein. Diese Veranstaltung diente zugleich der Konstituierung der Fach-Qualitätszirkel.

Im Oktober 2002 kamen die Abstimmungsrunde und der Lenkungsausschuss zu ihren ersten Sitzungen zusammen. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten alle Fach-Qualitätszirkel mindestens einmal getagt, so dass eine erste Einschätzung der Effektivität der Arbeit möglich war.

Aus der Erfahrung der QZ-Sitzungen wurde deutlich, dass die fachliche Zusammensetzung einiger Qualitätszirkel geringfügig angepasst werden sollte. Daneben haben sich teilweise Untergruppen aus den QZ entwickelt, die Einzelaufgaben zielgerichtet bearbeiten und

die Ergebnisse in die QZ zurückführen. Diese Entwicklung wurde allgemein als sinnvoll begrüßt, da sie der Arbeitsstrukturierung und der zeitlichen Straffung dient.

Noch nicht zufriedenstellend war die Dokumentation der QZ-Arbeit. Unterstützend wurden hier noch einmal die Vorlagedokumente für Tagesordnungen und Protokolle von den QB kurzfristig überarbeitet.

Für die kommenden QZ-Sitzungen sollte die Erstellung von Prozesslisten der einzelnen Arbeitsbereiche sowie der Abgleich untereinander und mit den Muster-QM-Handbüchern des Bundesverbandes im Vordergrund stehen. Diese Prozesslisten bilden dann die Grundlage für die Gliederungen der Teile III des Handbuches. Dabei dienen die FQZ vor allem der Abstimmung und Aufgabenkoordination. Die jeweils vereinbarten Arbeitsaufgaben müssen die FQZ-Teilnehmer/innen, ggf. mit Unterstützung weiterer Mitarbeiter/innen der betreffenden Arbeitsfelder, zwischen den Sitzungen erfüllen.

Der Lenkungsausschuss legte verbindlich fest, dass in den Fach-QZ für die jeweiligen Arbeitsfelder Konzepte, Verfahren, Prozesse, Dokumente etc. im Sinne von Best Practice zusammengetragen, abgestimmt und gemeinsam vereinbart werden. Die dabei erzielten Ergebnisse sind in der späteren Anwendung für alle Kreisverbände verbindlich. Die Freigabe erfolgt grundsätzlich durch den Lenkungsausschuss oder – bei begründbarer Kurzfristigkeit – durch die regelmäßig tagende Geschäftsführerrunde.

Begrifflich wird das zu erstellende Handbuch auf der übergeordneten Ebene der AG der Kreisverbände als „Projekt-QM-Handbuch“, arbeitssprachlich als „Projekthandbuch“, bezeichnet.

Die Kreisverbände übernehmen aus den im Projekt-QM-Handbuch zusammengetragenen Ergebnissen des QM-Projektes die für sie relevanten Kapitel und ergänzen sie ggf. um spezifische Sonderregelungen. Einzelne Bereiche werden dabei schrittweise in den Kreisverbänden eingeführt und umgesetzt. Dies geschieht in sinnvollen Abschnitten (jeweils nach Fertigstellung und Freigabe aller mit einem inhaltlichen Abschnitt verbundenen Konzepte, Verfahren und Dokumente) bereits während des Projektes. Dadurch erleben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kreisverbände einerseits, dass durch das Qualitätsmanagementsystem Verbesserungen erzielt werden, andererseits können Schwachstellen der erarbeiteten Regelungen und Verfahren so leichter aufgedeckt und frühzeitig korrigiert werden.

Den Lenkungsausschüssen auf Kreisebene als Rückkopplungsgremium der Geschäftsführung und den Kreisverbands-QB als ausführenden Organen kommt beim Transfer der Projekt-QM-Handbuchteile in das QM-Handbuch des jeweiligen Kreisverbands eine wichtige Aufgabe zu.

## **Perspektiven**

Zum Spätsommer des Jahres 2002 deuteten sich die Finanzkrisen der öffentlichen Haushalte an, am Jahresende trafen die Kürzungswellen der Kommunen die Kreisverbände wie ein Hammerschlag. Mehrere Kreisverbände prüfen derzeit, ob sie die weitere Mitarbeit am Qualitätsmanagementprozess finanziell noch tragen können. Dabei geht es sowohl um

die direkten Prozesskosten, als auch um die Personalkosten der beteiligten Mitarbeiter. Hinzu kommt die Problematik, dass Mitarbeiter während der Teilnahme z. B. an Qualitätszirkeln keine Einnahmen erwirtschaften. Dies gilt insbesondere für Mitarbeiter in Diensten, die Leistungen zeitbezogen abrechnen, wie Sozialstationen, Betreuungsvereine etc.

Mit dem Kostendruck stieg auch der Druck auf den QM-Prozess. Nach einer Projektlaufzeit von nur wenigen Monaten wurde kritisiert, dass zwar viele Sitzungen stattgefunden hätten und viele Protokolle vorlägen, für das Handbuch aber noch keine einzige Seite fertig gestellt sei. Die Prozesshaftigkeit der Entwicklung von QM-Systemen unter Einbeziehung der Fachlichkeit und der Mitarbeiter/innen wird aus dem Sichtwinkel immer knapperer Finanzierungsdecken auf Unternehmensebene zunehmend in Frage gestellt. Zum Aufbau und Erhalt von – von allen Seiten als erforderlich erkannten – Qualitätsmanagementsystemen gehört auch die ständige Verbesserung des methodischen Vorgehens. An dieser „Schere“ wird die Widersprüchlichkeit politischen Handelns deutlich. Als Reaktion auf diese Situation wurde die Struktur des QM-Handbuches noch einmal kritisch mit der Zielsetzung überprüft, den Regelungsbedarf und somit letztlich den Umfang des QM-Handbuches überschaubar zu halten. Dabei sollte abweichend von der ursprünglichen Zielsetzung auch überdacht werden, ob und wie weit es wirtschaftlich ist, dass die Kreisverbände einzelne Inhaltsbereiche direkt auf KV-Ebene ergänzen, insbesondere wenn Arbeitsfelder nur von einzelnen Kreisverbänden vorgehalten werden. Die Abstände zwischen den Sitzungen der FQZ sollen deutlich verlängert und erforderliche QZ-Arbeit zwischen den Sitzungen über technische Hilfsmittel wie Telefonkonferenzen oder Mailing koordiniert und abgesprochen werden.

Letztlich sehen die Kreisverbände in Ostwestfalen-Lippe im Qualitätsmanagement dennoch ein Mittel zur Zukunftssicherung, zur Verbesserung ihrer Position im Wettbewerb, zur Angleichung des Leistungsstandards der sieben Kreisverbände, zur Aufwertung des Verbandes in Verhandlungen mit öffentlichen Trägern, zur Vereinfachung möglicher Prüfungen beispielsweise der Pflegekassen und letztlich zur Sicherung ihrer Arbeitsplätze. Vor diesem Hintergrund sind die eingesetzten Mittel und Ressourcen Investitionen in die Zukunftssicherung.

Zum Jahresende 2002 waren noch alle sieben Kreisverbände beteiligt, es gab Motivationshöhen und –tiefen, nach wie vor gibt es aber den überragenden gemeinsamen Willen, das Projekt gemeinsam weiter zu bearbeiten und erfolgreich abzuschließen.

Veröffentlicht in:

Rainer Brückers (Hg): Tandem QM – Das integrierte QM-Konzept in der sozialen Arbeit; Bonn 2003; S. 233 – 239. (Zu beziehen über die gos – Gesellschaft zur Organisationsentwicklung und Sozialplanung, Oppelner Straße 130, 53119 Bonn.)