

Konsequenzen Wirkungsorientierter Steuerung in Sozialen Diensten.

Prof. Dr. Andreas Polutta, Dipl. Soz.-Päd.(FH), Dipl. Päd.
Duale Hochschule Baden-Württemberg

Impulsvortrag beim Fachtag

Die Wirksamkeit von Teilhabe in der Eingliederungshilfe

Bad Arolsen

23.11.2017

Wirksamkeit als Kriterium wohlfahrtsstaatlicher Leistungen

– verschiedene Facetten in einem Diskurs,
der seit etwa zehn Jahren unter dem Stichwort
„Wirkungsorientierung“ gefasst wird.

Zunehmend wird sowohl auf (Organisations- und Fall-)
Ebene Sozialer Dienste als auch auf (System-)Ebene
wohlfahrtsstaatlicher Leistungsbereiche
„wirkungsorientiert gesteuert“

Konstitutive Wirkungsannahmen Sozialer Arbeit

Für die Profession Sozialer Arbeit ist die Wirkungsfrage nicht fremd.

- Jedes sozialpädagogische Handeln,
- jede sozialpolitische Maßnahme,
- jede Hilfe,
- jedes Angebot Sozialer Dienste...

... geht davon aus, dass Wirkungen hervorgebracht werden.

Trends und Initiativen der Wirkungsorientierung

- Pflicht zu Wirkungsnachweisen in Sozialgesetzgebung
- lokale/kommunale Konzepte zur „Wirkungsorientierten Steuerung“
- Wirkungsstudien und Modellprogramme
- International: Evidence-based Practice
- Legitimationswunsch und – druck freier Träger und Verbände
- Das BMAS (2017) formuliert in Bezug auf Teilhabeplan und Gesamtplan in der Eingliederungshilfe das Ziel: „Bessere Steuerung, Wirksamkeit und Dokumentation des Teilhabeprozesses“

Wirkungsorientierte Steuerung als ‚Governance‘ mit einer Vielzahl von steuernden Akteuren

- Mit dem Thema Wirkung werden Erwartungen verschiedener Akteure transportiert.
- Politik, Praxis und Wissenschaft Sozialer Arbeit sind gleichermaßen beteiligt.
- Auch BürgerInnen als eigenverantwortlichen Akteuren kommt eine stärkere Bedeutung zu
- Im BTHG ist die „Personenzentrierung“ mit Elementen wie De-Institutionalisierung und Modularisierung von Eingliederungsleistungen kein Zufall
- Auch in anderen Leistungsbereichen (SGB II, III, VIII) sind Aktivierung und Orientierung an Fachleistungsstunden wirkungsorientierte Steuerungselemente

Wirkungsorientierte Steuerung als ‚Governance‘

Die Rede von Wirkung, Erfolg, Gelingen in Forschung und Praxis ist nie neutral und wertfrei, sondern enthält und erfordert stets Bewertungen!

Hilfreiche Leitfragen für die Fachdebatten:

Welche (expliziten oder immanenten) Bewertungen sind jeweils enthalten, wenn die Rede von Wirkungen ist?

Wo ist ohne inhaltliche Konkretisierung von Wirksamkeit die Rede, ohne dies zu operationalisieren? Was sollte angemessener Weise unter Wirksamkeit verstanden werden?

Wirkungsannahmen und Erfolgskriterien explizieren

Beispiel: Wirkungsversprechen präventiver sozialräumlicher Angebote

Annahme und politische Argumentation: Der verstärkte Einsatz z.B. von Quartiersarbeit und früher Hilfen soll zur Verhinderung von stationären Hilfen beitragen

Beispiel: Teilhabeplanung in der Eingliederungshilfe

Annahme: Eine an der ICF (und damit umfassend an vielfältigen Lebensbereichen ausgerichtete) individuelle und integrierte Teilhabeplanung, kann Maßnahmen passgenauer und effizienter machen.

Wirkungsannahmen und Erfolgskriterien explizieren

Was aber, wenn durch diese niedrigschwelligen, individuellen bzw. sozialräumlichen Hilfearrangements zunächst einmal zusätzliche Hilfebedarfe aufdeckt und personelle, zeitlich Ressourcen erforderlich werden?

Dann sind die Maßnahmen in fachlicher Hinsicht sicherlich wirksam, aber nicht im Sinne des angestrebten Effizienzziels.

Wirkungen können je nach Erfolgskriterien und Bewertungsperspektiven erheblich unterscheiden und auch widersprechen.

Wirkungsorientierte Steuerung sollte die Fachkräfte nicht mit dem Nachweis der Wirksamkeit allein lassen

Beobachtetes Beispiel aus eigener ethnographischer Forschung:
Es entsteht bei einer sozialräumlichen Zuständigkeit von Fachkräften oder Trägern u.U. das legitimatorische „Problem“, dass sich Fachkräfte oder Einrichtungen dafür rechtfertigen müssen, dass „in Ihrem Sozialraum“ bestimmte Fälle, Risiko- oder Problemgruppen vorhanden und deshalb die Hilfebedarfe/Kosten dort höher sind.

Bislang stehen Fachkräfte /Teams/ Einrichtungen häufig recht einsam vor solchen Dilemmata.

Oft wird wirkungsorientierte Steuerung auf verschiedenen Ebenen angestrebt (ganzer SGB-Leistungsbereich, Landesebene, Leistungsträger-Erbringer-Ebene, Fallebene ...) aber es bleibt für Fachkräfte oft unklar, was auf welcher Ebene für Konsequenzen folgen.

Zum Verständnis „Wirkungsorientierter Steuerung“

Wirkungsorientierte Steuerung beschreibt ein Ziel des strategischen Controllings:

- Förderung, Mittelvergabe und Hilfeplanung sollen auf der Basis von Daten, Kennzahlen und Indikatoren erfolgen
- Diese Daten sollen in der Regel Steuerungs-, Planungs- und Budgetierungszwecken dienen
- Zugleich sollen individuelle Hilfe-/Bildungs- und Integrationsprozesse durch die Kennzahlen strukturiert werden

„Wirkungsorientierter Steuerung“ in der Eingliederungshilfe?

Rahmenverträge zur Erbringung von Leistungen sollen „Maßstäbe zur Wirtschaftlichkeit und Qualität einschließlich der Wirksamkeit“ (§131 SGB IX) enthalten

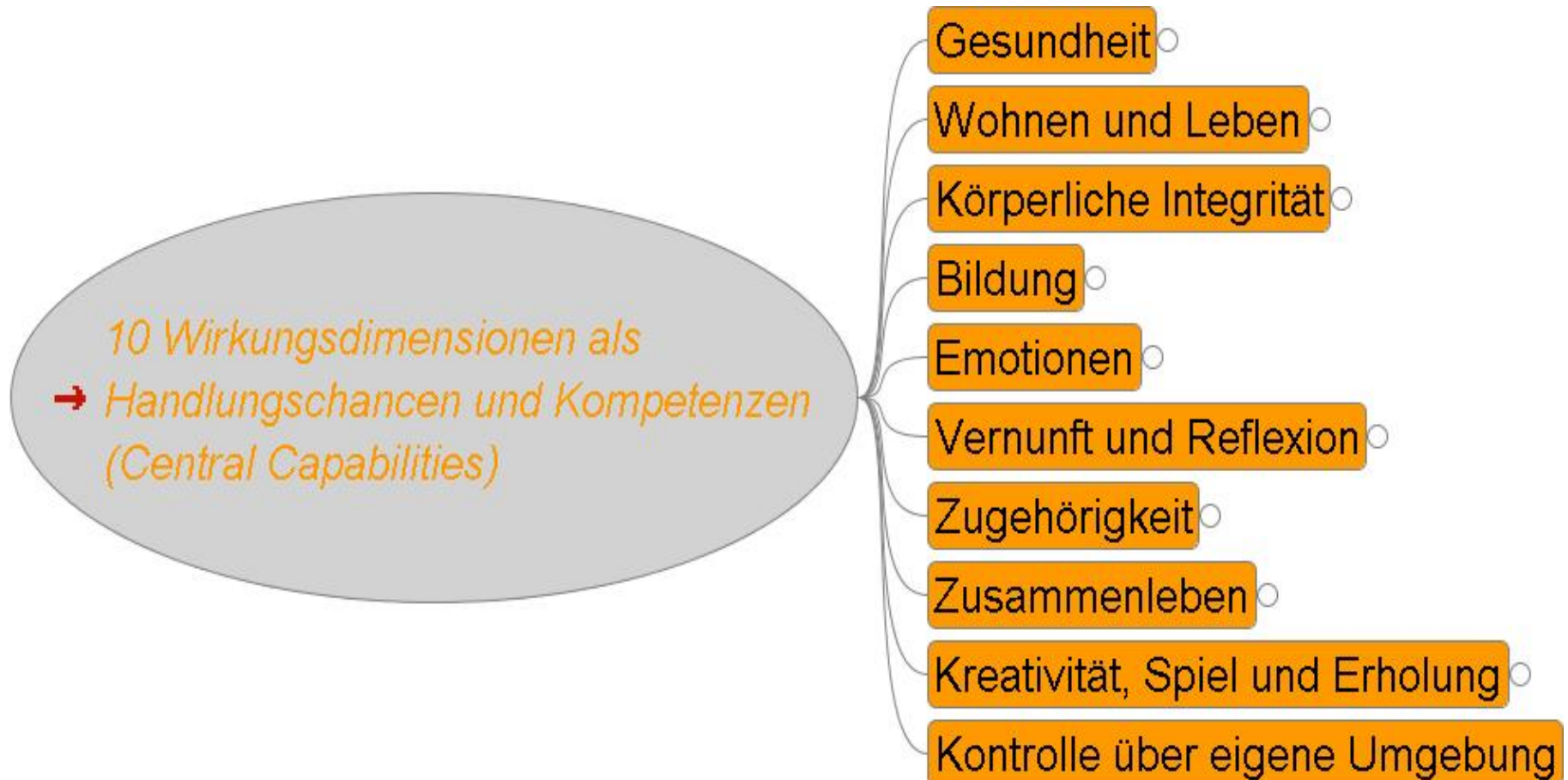
Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales spricht neben den veranschlagten Kosten für die Neugestaltung des SGB IX auch von einer „angenommenen Effizienzrendite“, von „Erhöhung der Steuerfähigkeit“ im System und nennt „die Verringerung der Zugänge in die Eingliederungshilfe“ (BMAS 2017:70)

Wirkungsorientierte Steuerung erfordert ...

- Auseinandersetzung mit sehr verschiedenen Wirkungszielen (z.B. adressatenbezogenen Zielen, Sparzielen, sozialpolitischen Zielen)
- Erörterung der Praktikabilität und Angemessenheit neuer Verfahren zur Fallsteuerung, Finanzierung, Teilhabe bzw. Hilfeplanung und Dokumentation
- Diskussion zur Systematik, Belastbarkeit und Güte von Indikatoren - und deren Erhebung

Nicht die *Verfügbarkeit* von Daten und Kennzahlen ist entscheidend, sondern die *Angemessenheit!*

Menschliche Verwirklichungschancen als evaluativer Rahmen in der empirischen Sozialforschung



Albus et al. (2009,2010)

Neuere Forschungsperspektiven : Gerechtigkeit im Verwirklichungschancen- bzw. Capabilities-Ansatz

Amartya Sen unterscheidet in seinem Ansatz Verhaltensweisen („Functionings“) von Verwirklichungschancen („Capabilities“)

In der Sozialen Arbeit aufgegriffen
bei Holger Ziegler und Hans-Uwe Otto:

Die Leitidee in der Sozialen Arbeit muss sein, AdressatInnen nicht zu bestimmten Verhaltensweise, zum „Funktionieren“ zu bringen, sondern ihre Handlungsoptionen (im Sinne der Befähigungsgerechtigkeit) zu erweitern.
(vgl. Otto & Ziegler, 2006)

Wirkungs- und Erfolgskriterien im Sinne der Eröffnung von Verwirklichungschancen

In der Sprache des Capabilities- Ansatz

Es geht um die menschliche Entfaltung (human flourishing), die Autonomie und die Würde des Menschen in Zusammenhang mit den strukturellen Möglichkeiten und den individuellen Fähigkeiten.

(Sen, 2001; Nussbaum, 2000).

Die Freiheit, ein Leben zu führen, für das sich der oder die Einzelne mit guten Gründen entscheidet, ist abhängig von rechtlichen Möglichkeiten, materiellen Ressourcen, sozialen Netzwerken, individuellen Fähigkeiten und persönlichen Dispositionen.

(Otto & Ziegler, 2006)

Empirische Beispiele von Konsequenzen Wirkungsorientierter Steuerung (aus der Praxis Sozialer Dienste der Jugendhilfe)

a) Beispiel aus der Hilfeplanung

Für die Eingliederungshilfe deshalb interessant, weil die Hilfeplanung im SGB VIII ähnlich wie die Teilhabeplanung und Gesamtplanung im SGB IX verschiedene Anteile miteinander verbindet

(Es umfasst u. a. : Diagnostik, Fallverstehen, Bedarfsfeststellung, Hilfe-/Teilhabeplanung, Beteiligung, Arbeit an konkreten Zielen, Finanzierung, Verwaltungsakt, Controlling, Evaluation, Kooperation mit Dritten...)

Hilfeplangespräch (nach § 36 SGB VIII)

→ „Ziele“ im Controlling und im pädagogischen Prozess
(Bundesmodellprogramm Wirkungsorientierte Jugendhilfe)

→ Weitere empirische Beispiele im Workshop

Gegenläufige Logiken im Umgang mit Hilfeplan-Zielen

Im pädagogischen Prozess ...

- kann die angemessene Zielbearbeitung pädagogisches Ziel sein,
- kann Scheitern Teil des Lernerfolgs sein,
- können Ziele sich im Verlauf der Hilfe ändern,
- sollen sich Ziele im Verlauf der Hilfe mitunter ändern,
- kann der Hilfebedarf unabhängig von (nicht)erreichten Zielen bestehen,
- kann die Differenz zwischen persönlichen und pädagogischen Zielen einen Hilfebedarf begründen,
- sind die Anliegen der Beteiligten oft vielschichtig, widersprüchlich und dynamisch.

Für das operative Controlling ...

- muss die Fähigkeit zur angemessenen Zielbearbeitung vorausgesetzt werden,
- führt Scheitern zu schlechter Bewertung,
- sollen sich Ziele vor ihrer Überprüfung nicht ändern,
- müssen immer wieder neue Ziele gefunden werden,
- sollten persönliche (gemeinsame) und pädagogische Ziele deckungsgleich sein,
- müssen Ziele eindeutig und messbar sein.

Aus: Greschke/Klingler/Messmer in Albus et al. 2009; 2010

Workshop Wirkungsorientierung und ihre Auswirkungen auf das Fachpersonal

Workshop Wirkungsorientierung und ihre Auswirkungen auf das Fachpersonal

Vorstellung der Teilnehmenden

a) Welche Aspekte von Wirksamkeit spielen in Ihrem Alltag eine Rolle?

b) Welche Herausforderungen sehen Sie in Ihrem Alltag bei der Explikation von Wirksamkeit im Rahmen der Teilhabeplanung?

- Chancen
- Risiken
- Dilemmata
- Widersprüchliche Anforderungen (z.B. Controlling-Fallsteuerung)
- ...

c) Was benötigen Sie hinsichtlich der Wirkungsorientierung aus Ihrer Sicht für eine professionelle Fachlichkeit?

Workshop Wirkungsorientierung und ihre Auswirkungen auf das Fachpersonal

Gelbe Karten: Herausforderungen

Blaue Karten: Erfordernisse für die fachliche Umsetzung

Absicherung der unabhängigen Bewertung durch Menschen m. Beh.

Absicherung + gezielte Reflexionsmöglichkeiten auf allen Ebenen

Orte + Ressourcen für die Reflexion der Umsetzung im Alltag schaffen

Perspektiven sauber trennen
Behoffene - Leistungsträger - erbringer

Weitverbreitung der Instrumente der Teilhabeplanung (ITP) als Gesprächsanlass verstehen!

Pad - Med - Ökonomen ?

Umsetzung des ITP entgegen der Inkitation zu technokratisch?

Personalentscheidung + Qualität der Haltung
Aktualisieren

Mitarbeiter brauchen Erlaubnis und Zeit, sich mit Wirkungsfragen + Dokumentation zu beschäftigen

Lösungen selbst entwickeln können oder vorgegeben bekommen?

Verantwortlichkeiten für Wirkungsdokumentation klären
(Spezialisierung vs. Generalisierungen)

Fachkompetenz + Abhängigkeit gut begleiten

Austausch Leistungserbringer + Träger
Verständnis für unsere Förderer

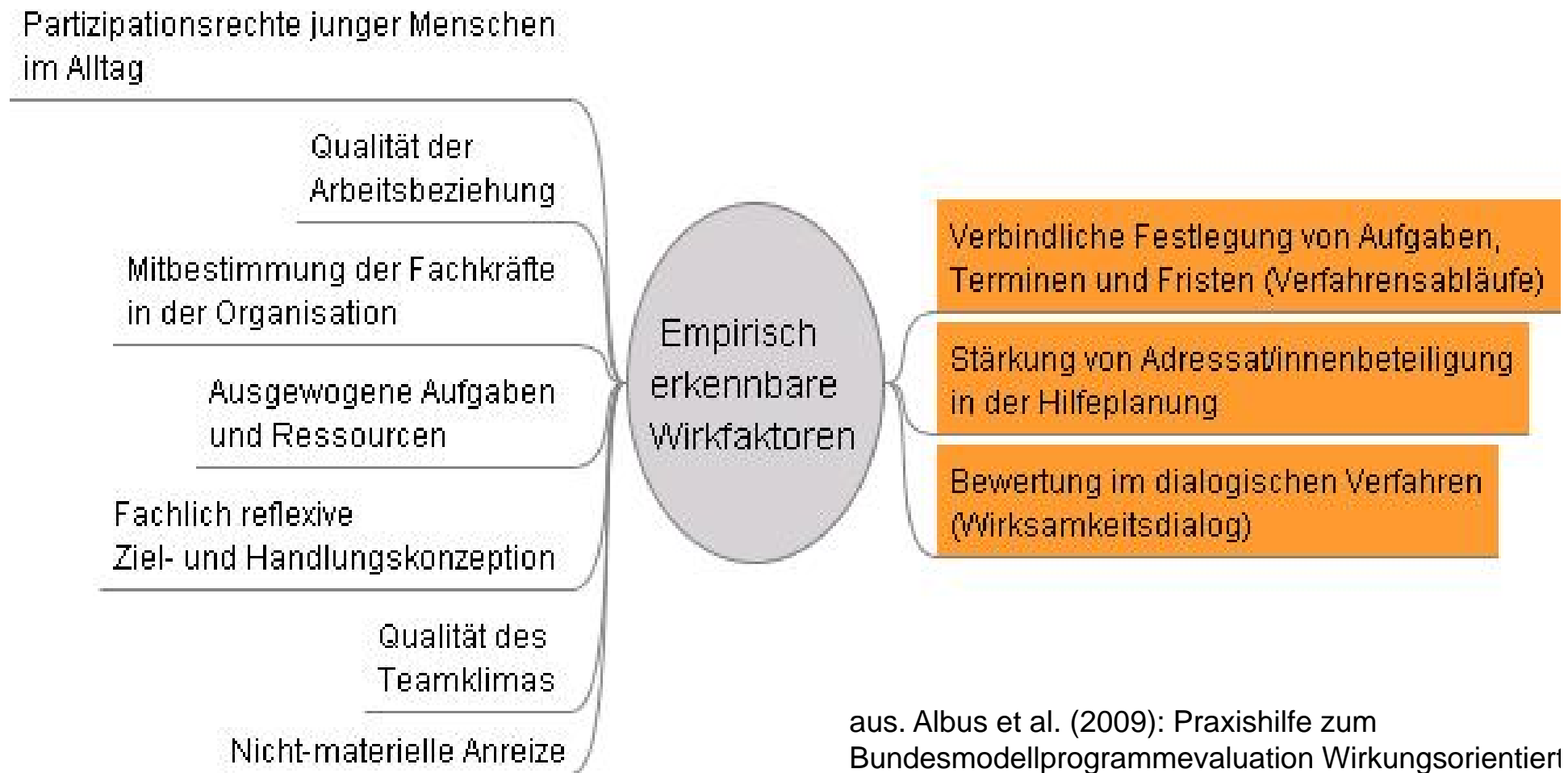
Kompromisse bei Menschen m. Behinderung fördern (Personenzentrierung)

Qualifizierung des Nachwuchses (Studium)

Empirische Beispiele aus der Praxis der Jugendhilfe

- b) Berichterstattung zu einem offenen Angebot in der Jugendhilfe
→ Ironischer Umgang mit Quantifizierung
(Dresdener Wirkungszielkatalog)
- c) Falldokumentation zu einer Sozialpädagogischen Familienhilfe
→ Hilfe muss ‚funktionieren‘
(Projekt KonWiSo – Konsequenzen wirkungsorientierter
Steuerung in Sozialen Diensten)
- d) Dokumentation von Netzwerkarbeit
→ Welches Wissen zählt?
(Projekt KonWiSo)
- e) Fallformatierung: Aktivierende Wende des Hilfeprozesses
→ Wer wird in Interaktionen für Wirkung implizit verantwortlich gemacht?
(Projekt KonWiSo)

Wirkfaktoren am Beispiel der Jugendhilfe (Hilfen zur Erziehung)



aus. Albus et al. (2009): Praxishilfe zum Bundesmodellprogrammevaluation Wirkungsorientiert Jugendhilfe

Empirisch bedeutsamste Wirkmechanismen: Partizipation und Professionalität

1) *wahrgenommene* Beteiligungsmöglichkeiten junger Menschen

- Einbezug in Entscheidungen
- Qualität der Hilfeplanvorbereitungen
- Zeit, Vertrauen
- Art und Weise, wie Fachkräfte mit jungen Menschen umgehen

2) fachlich-professionelles Handeln und entsprechende Organisationsstrukturen

- fachliche Auseinandersetzung, Dialogische „Kultur“
- Professionelle (nicht einseitige) Zielorientierungen
- Qualität der Diagnostik, Fallentscheidung und Hilfeplanung
- angemessene Standards, als verbindliche Verfahren der institutionellen Zusammenarbeit in den Abläufen im Hilfeplanverfahren
- Nicht ein zu hohes Maß an Zielstandardisierung

Weitere Wirkfaktoren aus der aktuellen Forschung

- Frühzeitigkeit von Hilfen
 - Verweildauer bzw. Laufzeit der Hilfen
 - Qualifizierte Diagnostik und Fallzuweisungsqualität im Jugendamt
 - Grad der Qualifizierung des pädagogischen Personals
 - (vgl. Zusammenfassung bei Macsenaere/Esser 2012)
-
- Bedeutung qualifizierter Hilfeplanung
 - Ressourcen- und kompetenzorientierte Hilfestaltung und Hilfeplanung
 - Zusammenarbeit mit Familien und dem sozialen Umfeld
 - (vgl. Zusammenfassung bei Gabriel/Keller/Studer 2007)

Fazit I

Es kommt darauf an, wirkungsorientierte Steuerung als professionelle Steuerung innerhalb der Sozialen Arbeit zu gestalten!

(Statt einer externen Steuerung durch ökonomische Zwänge oder fachfremde Wirkungsannahmen und -kriterien).

- **Soziale Arbeit kann und muss ihre die Bedingungen professionellen Handelns bei dem Thema offensiv(er) einbringen.**
- **Die beiden Ebenen der Fallarbeit bzw. der pädagogischen Arbeit einerseits und die Dokumentation und Außendarstellung müssen als zwei verschiedene Rationalitäten berücksichtigt werden.**
- **Professionelle Steuerung muss dialogische Verfahren zwischen verschiedenen Akteuren beinhalten**

Fazit II

Gelingende und wirksame Hilfeprozesse erfordern die Beteiligung von AdressatInnen, deren Nutzungs- und Aneignungsweisen. Wirkungen und Erfolg müssen mit Blick auf die Lebenssituation und die Verwirklichungschancen der KlientInnen Sozialer Arbeit formuliert werden.

→ **Insbesondere die Wahrnehmung aktiver Beteiligungsmöglichkeiten von AdressatInnen ist bei der Gestaltung von Hilfe- Beratungs- und Bildungsleistungen zu fördern.**

→ **Beteiligungsmöglichkeiten dürfen aber nicht zur Beteiligungsverpflichtung für AdressatInnen werden.**

„Exit-Optionen“ müssen dabei aber legitim bleiben, Soziale Arbeit darf Hilfe zur Selbsthilfe und Selbstbefähigung nicht mit bloßer Aktivierung von Eigenverantwortung verwechseln!

Weitere Perspektiven mit Blick auf das Fachpersonal

Das Legitimationsdilemma von Fachkräften und Einrichtungen muss einen Raum bekommen und darf nicht weiter (z.B. über erfolgsabhängige Finanzierungsformen) verschärft werden.

Der Fokus muss auf sozialpädagogische Wirkmechanismen und weniger auf die Verlockungen einer Technologisierung Sozialer Arbeit gerichtet werden

Praxis, Verbände und Wissenschaft Sozialer Arbeit sowie Sozialpolitik sollten – statt einer Überforderung der Praxis in vermeintlichen Selbst-Wirkungsevaluationen – wissenschaftlich tragfähige, externe und unabhängige Wirkungsforschung ermöglichen.

Vielen Dank

polutta@dhw-vs.de

Literatur

- Albus, St., Greschke, H., Klingler, B., Messmer, H., Micheel, H.-G., Otto, H.-U., & Polutta, A. (2010). *Wirkungsorientierte Jugendhilfe. Abschlussbericht des Evaluationsträgers des Bundesmodellprogramms „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen nach §§ 78a ff SGB VIII“*. Münster: Waxmann.
- Albus, St., & Ziegler, H. (2013). Wirkungsforschung. In G. Graßhoff (Hrsg.), *Adressaten, Nutzer, Agency. Akteursbezogene Forschungsperspektiven in der Sozialen Arbeit* (S. 163-180). Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Häufige Fragen zum Bundesteilhabegesetz (BTHG). Berlin, verfügbar unter http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Schwerpunkte/faq-bthg.pdf?__blob=publicationFile&v=12
- Gabriel, T., Keller, S. & Studer, T.: Wirkungen erzieherischer Hilfen – Metaanalyse ausgewählter Studien. *Schriftenreihe „Wirkungsorientierte Jugendhilfe“, Band 3*. Münster: ISA
- ISA & Universität Bielefeld (2009). Praxishilfe zur wirkungsorientierten Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung. *Schriftenreihe „Wirkungsorientierte Jugendhilfe“, Band 9*. Münster: ISA
- Macsenae, M., & Esser, K. (2012). *Was wirkt in der Erziehungshilfe? Wirkfaktoren in Heimerziehung und anderen Hilfearten*. München : Reinhardt.
- Otto, H.-U. & Ziegler, H. (2008): Capabilities – Handlungsbefähigung und Verwirklichungschancen in der Erziehungswissenschaft. Wiesbaden:VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Polutta, A. (2010). Profession und Wirkung. Neue Professionalisierung oder Ende der Profession Sozialer Arbeit. *In Soziale Passagen. Journal für Empirie und Theorie Sozialer Arbeit. Nr. 3, 47-61*.
- Polutta, A. (2014): Wirkungsorientierte Transformation der Jugendhilfe. Ein neuer Modus der Professionalisierung Sozialer Arbeit? Wiesbaden: Springer VS.
- Polutta, A. (2015.): Technologies of Care und Wirkungsorientierte Steuerung. Zu aktuellen Transformationsprozessen in der Sozialen Arbeit. In: Kutscher, Nadia/Ley, Thomas/Seelmeyer, Udo (Hrsg.): *Mediatisierung (in) der Sozialen Arbeit*. Baltmannsweiler:Schneider Hohengehren, S. 47-70.