

Konzept Qualitätssicherung SGB II in der Leistungsträgerschaft der BA

Stand: 20. Mai 2009



Bundesagentur für Arbeit

Präambel

Das vorliegende Konzept bildet den Rahmen für ein System der Qualitätssicherung im SGB II. Es berücksichtigt die Besonderheiten der Trägerschaft und der Aufgabenwahrnehmung und ist als „lernendes“ Konzept zu verstehen.

Bei der Verortung der Qualitätssicherung im Gesamtsystem SGB II ist insbesondere das Verhältnis zum Zielsystem zu betrachten. Neben der Zielerreichung ist die Qualität der Leistungserbringung gleichermaßen für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit maßgeblich. Darüber hinaus können durch das Ausweisen von Fehlerschwerpunkten wichtige Impulse zur Prozessverbesserung und damit zur Zielerreichung gesetzt sowie mittels definierter Qualitätsstandards für Prozesse/Produkte die Zielerreichung unterstützt werden. Unabdingbar für die Beurteilung von Qualität ist die Festlegung von Standards/Levels. Eine Einschränkung der Umsetzungsverantwortung vor Ort erfolgt dadurch nicht.

1. Ausgangslage

Die Prüfberichte des Bundesrechnungshofs (BRH) und der Internen Revision (IntRev) zeigen erhebliche Mängel in der Umsetzung des SGB II auf. Mit Beschlusses des Rechnungsprüfungsausschuss (RPA) des Deutschen Bundestages¹, welcher die Aufforderung zur Entwicklung von praxistauglichen Qualitätsstandards für die Aufgabenerledigung beinhaltet, hat der Vorstand der BA die vom BRH² empfohlene Einführung eines umfassenden Systems der Qualitätssicherung im SGB II aufgegriffen.

Die Notwendigkeit eines verbesserten Systems der Qualitätssicherung wurde darüber hinaus in mehreren Workshops von Praktikern und Experten bestätigt. Wesentliche Kritikpunkte bezogen sich auf die fehlende Transparenz zum Ist-Stand der Qualität der Aufgabenwahrnehmung und einen Mangel an ausreichend definierten Standards, mit der Konsequenz, dass entsprechende Aktivitäten nur bedingt effizient und effektiv wahrgenommen werden können.

2. Zielsetzung

Qualitätssicherung im SGB II verfolgt das Ziel, dass ARGEn und AAgAw eine rechtmäßige, wirtschaftliche und wirksame sowie möglichst kundenfreundliche Dienstleistung erbringen. Ziel der BA ist dabei, den überwiegend dezentralen Prozess der Qualitätssicherung in den ARGEn im Rahmen ihrer Trägerverantwortung bestmöglich zu unterstützen.

3. Umsetzung der Qualitätssicherung im SGB II

Das Konzept systematisiert qualitätsbezogene Aktivitäten von der Analyse bis zur Umsetzung und Nachhaltigkeit mit dem Ziel, eine hohe Transparenz für die Leistungserbringung vor Ort zu schaffen. Voraussetzung für die erfolgreiche Implementierung eines Systems der Qualitätssicherung ist ein einheitliches Verständnis von Qualität der Aufgabenerledigung bei den Mitarbeitern und Führungskräften.

Qualität bedeutet die Beschaffenheit, die Güte oder der Wert eines Produktes, einer Dienstleistung bzw. eines Prozesses. Ob eine Qualität als gut oder schlecht bewertet wird, ist vom Erfüllungsgrad bestehender Erwartungen und Anforderungen abhängig.

¹ Beschluss vom 04.06.2008.

² Beschluss vom 21.05.2008.

Wesentliche **Kriterien zur Bewertung der Qualität** im Aufgabenbereich SGB II sind:

- die Rechtmäßigkeit (Einhaltung von Gesetz und Weisungen) und Einheitlichkeit der Leistungserbringung und Mittelverwendung,
- die Wirtschaftlichkeit (ein definiertes Ziel mit geringem Ressourcenverbrauch erreichen),
- die Wirksamkeit (mit vorhandenen Mitteln den größtmöglichen Ausschöpfungsgrad erzielen) und
- die Kundenzufriedenheit (Ausrichtung der Dienstleistung auf die Erwartungen der Kunden).

Qualitätssicherung umfasst daher Aktivitäten, die sicherstellen sollen, dass die Güte der Aufgabenerledigung ein festgelegtes Niveau erreicht. Als Grundlage hierfür dienen spezifische messbare und realistische Qualitätsanforderungen. Soweit noch keine bundesweiten Vorgaben möglich sind, kann über einen Benchmark Transparenz über das Qualitätsniveau hergestellt werden. Die Qualitätssicherung im Rechtskreis SGB II erstreckt sich dabei auf alle Produkte und Prozesse im operativen Bereich der ARGen/AAgAw. In einem ersten Schritt wird in diesem Konzept ein besonderer Fokus auf formal-rechtliche und prozessuale Aspekte der Qualität gelegt.

Der **Prozess der Qualitätssicherung** erstreckt sich über die Phasen:

- **Feststellung von Qualitätsdefiziten:** Schaffung von Transparenz über vorhandene Qualitätsdefizite
- **Umsetzung und Nachhaltung:** Einleitung, Realisierung und Nachhaltung von geeigneten Maßnahmen zur Mängelbeseitigung im Rahmen der Fachaufsicht
- **Realisierung von Qualitätsverbesserungen:** Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen, Kommunikation bewährter, qualitätssichernder Maßnahmen und ggf. Anpassung der Qualitätserwartung (kontinuierlicher Verbesserungsprozess).

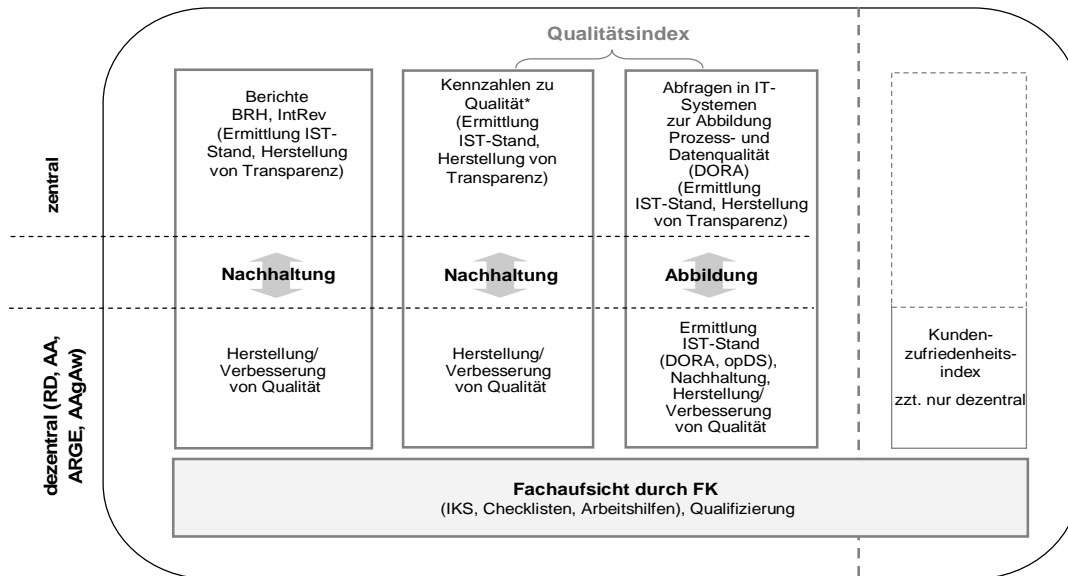
Die Qualitätssicherung fußt auf folgenden Erkenntnisquellen (Säulen):

1. **Prüfberichte des BRH und der IntRev** (Horizontal- und Vertikalprüfungen sowie themenspezifische Sonderprüfungen): Diese Säule umfasst das Auswerten der Prüfberichte, die Adressierung von Umsetzungsmängeln sowie die Mängelbehebung im Rahmen der Fachaufsicht vor Ort .
2. **Qualitätskennzahlen:** Diese Säule umfasst das Auswerten zentral definierter fachlicher Standards, die Adressierung von Qualitätsmängeln sowie die Mängelbehebung im Rahmen der Fachaufsicht vor Ort.
3. **Abfragen aus IT-Verfahren** (DORA/opDS): Diese Säule umfasst alle verfügbaren IT-Abfragen und deren Weiterentwicklung. Diese Abfragen können im Rahmen der Fachaufsicht vor Ort für eine detaillierte Analyse der Prozess- und Datenqualität genutzt werden.

Die drei Säulen werden durch **Kundenbefragungen** ergänzt, die den wichtigen Aspekt der externen Wahrnehmung der Dienstleistungsqualität der BA widerspiegeln.

Die folgende Grafik verdeutlicht die Systematisierung:

Säulen der Qualitätssicherung im SGB II



* Verabschiedet von LA und Vorstand

Seite 22

Qualitätssicherung ist Inhalt und Ergebnis der Fachaufsicht. Die ARGE n/AAgAw entscheiden dabei eigenverantwortlich, welche/s Instrument/e sie im Sinne einer wirtschaftlichen und wirksamen Ausübung der Fachaufsicht einsetzen. Hierzu richten sie **Interne Kontrollsysteme (IKS)** ein, die z.B. die Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung auf der Grundlage der Geschäftsanweisungen SGB II sicherstellen und bei überdurchschnittlicher Fehlerquote Maßnahmen zur Verminderung vorsehen (Mindeststandard II.a). Neben Prüfberichten, IT-Abfragen und Qualitätskennzahlen können auch die Auswertungen des regionalen Kundenreaktionsmanagement auf Umsetzungsmängel hinweisen. Fachaufsicht bedeutet aber nicht nur die nachträgliche Überprüfung und damit eingreifende Aufsicht, sondern meint auch die Beeinflussung der Tätigkeiten der Mitarbeiter im Sinne von Regeln oder Vorgaben. Um Prozesse fehlerfrei und effizient auszuführen, müssen diese definiert und an die Mitarbeiter kommuniziert sein.

Im Rahmen der Qualitätssicherung auf zentraler Ebene ist sowohl der

- Ausbau der Arbeitshilfe IKS (z.B. Erweiterung von Checklisten und Ergänzung der Empfehlung zu dezentralen Nachhaltekonzepten) als auch der
- Ausbau von Qualifizierungsmaßnahmen für Führungskräfte und Mitarbeiter (z. B. Maßnahmen „Führen über Ziele“ oder „Fachaufsichtliche Führung für Führungskräfte und Weiterentwicklung der Basisschulung für Mitarbeiter)

vorgesehen. Im Rahmen der Weiterentwicklung der Arbeitshilfe IKS ist ein Excel-Tool zur Unterstützung der Fachaufsicht (UFa) entwickelt worden, mit dem fachaufsichtliche Prüfungen (Stichproben) durchgeführt werden können. Darüber hinaus werden in einem laufenden Prozess themenspezifische Checklisten zur Fachaufsicht, welche auf die Checklisten der Internen Revision abgestimmt sind, entwickelt und sowohl in der Arbeitshilfe IKS als auch im Excel-Tool UFa zur Verfügung gestellt.

3.1 Erste Säule – Prüfergebnisse des BRH und der Internen Revision

Eine wesentliche Erkenntnisquelle im Rahmen der Qualitätssicherung stellen die Prüfberichte des BRH und der IntRev dar. Zielsetzung ist, diese Informationen auf allen Ebenen auszuwerten, Transparenz über die vorhandenen Defizite herzustellen sowie einen Prozess der Mängelbeseitigung zu initiieren. Darüber hinaus werden Maßnahmen, die sich im Rahmen der Mängelbehebung bewährt haben, flächendeckend kommuniziert. Bei der Analyse festgestellter Mängel prüft i. d. R. die Interne Revision oder die Zentrale, ob ursächlich ein systemischer Fehler (z.B. in IT-Verfahren oder fehlerhafte Weisungen) oder aber ein Umsetzungsfehler vorliegt. Soweit es sich um einen systemischen Fehler handelt, wird die Zentrale diesen abstellen. Bei Umsetzungsfehlern liegt die Verantwortung grundsätzlich bei den ARGE n/AAgAw. Die Vorsitzenden der Geschäftsführung tragen Gewährleistungsverantwortung, indem Sie Sorge dafür tragen, dass gesetzliche Vorgaben eingehalten werden. Letzteres hat zur Folge, dass die VG der AA auch gehalten sind, in der Regel an dem Schlussgespräch zwischen Vertretern der geprüften Stelle und der Internen Revision teilzunehmen. Der VG erhält auch Mehrfertigungen von Revisionshinweisen zu den festgestellten Fehlbearbeitungen von den Vertretern der geprüften Stelle. Die RD hält gegenüber der AA die Wahrnehmung der Gewährleistungsverantwortung nach. Hinsichtlich der Verantwortlichkeit für die Umsetzung und Nachhaltung gelten die allgemeinen Grundsätze (vgl. E-Mail-Info vom 07.08.2008, Ziffer 2).

Um die Nachhaltung zu unterstützen, wird derzeit ein zentrales IT-Tool entwickelt, mit dem Ziel

- die Transparenz auf RD- und Bundesebene zu erhöhen
- die Kommunikationswege zwischen den Ebenen zu vereinfachen
- als Hilfs- und Arbeitsmittel die systematische Abarbeitung der identifizierten Mängel zu gewährleisten
- einheitliche Berichte zu ermöglichen
- durch die elektronische Dokumentation die Ablage ressourcenschonend zu gestalten und
- über elektronische Auswertungen angewandter Maßnahmen zur Mängelbehebung „Good Practice“ Ansätze zu identifizieren.

Im Folgenden wird der **Prozess zur Nachhaltung** sowie die Akteure und ihre Rollen im Qualitätssicherungsprozess unter Berücksichtigung der in der Rahmenvereinbarung vom 01.08.2005 verankerten, dezentralen operativen Entscheidungskompetenz dargestellt:

- a) Die zentrale Nachhaltung mittels IT-Tool umfasst ausschließlich die vertikalen Revisionsergebnisse. Die RD dokumentieren im ersten Schritt die festgestellten Mängel mit den entsprechenden Fehlercodes im IT-Tool, entscheiden, in welchem Zeitraum die Mängel korrigiert werden sollen, und adressieren diese über das IT-Tool an die AA (siehe hierzu Hinweis auf Seite 5 unten). Soweit möglich, werden konkrete Maßnahmen vorgeschlagen. Die AA kontaktiert sodann die ARGE, dies muss zeitnah und deshalb ggf. unabhängig von der Trägerversammlung erfolgen (Zeitraum von RD- bis ARGE- Kontakt max. 3 Wochen). Der GF der ARGE benennt gegenüber der AA die Maßnahmen, mit denen er die Qualitätsmängel beseitigen will. Die AA prüft im Rahmen ihrer Gewährleistungsverantwortung die Wirksamkeit der Maßnahmen und stimmt diesen zu oder fordert weitere ein. Dabei sind ein Zeitraum zur Mängelbeseitigung und entsprechende Berichtstermine (ggf. auch im Rahmen der Trägerversammlung) zu vereinbaren. In der Regel sollten nach 6 Monaten die Mängel abgestellt sein und der RD über den Sachstand berichtet werden (ggf. auch im Rahmen der Trägerversammlung). Die Art der Abstimmung mit der ARGE ist durch die VG mit den ARGE n zu vereinbaren (Gesprächs- oder Berichtsformate). Sie kann auch mittels IT-Tool erfolgen, sofern die ARGE der Nutzung des Tools zustimmt. Ansonsten

erfolgen die Eintragungen nach Abstimmung mit den ARGE n durch die Führungsunterstützer der AA. In AAgAw findet der Abstimmungsprozess intern statt.

- b) Nach Umsetzung der Maßnahmen bestätigt die ARGE gegenüber der AA die Umsetzung (bei Nutzung IT-Tool Umsetzungsanzeige). Soweit möglich prüft die für die Nachhaltung verantwortliche AA, ob die Maßnahmen erfolgreich waren bzw. lässt sich dies belegen, und meldet der RD. Die RD führt die erforderlichen Maßnahmen zur Plausibilitätsprüfung durch und bestätigt abschließend im IT-Tool die erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen.
- c) Die Zentrale wertet die im IT-Tool erfassten Fehlercodes im Hinblick auf die Umsetzung und den Erfolg der beschriebenen Maßnahmen aus. Durch den bundesweiten Vergleich können so ggf. qualitätsverbessernde Maßnahmen als „Good Practice“- Ansatz identifiziert werden. Darüber hinaus ist die Behandlung der gravierenden Mängel im Rahmen von Fachtagungen mit den Geschäftsführen Grundsicherung und Fachdialogen sowie Dienstbesprechungen mit Programmbereichsleitern SGB II der RD vorgesehen.

Hinweis: Mit der Einführung der Qualitätssicherung wird für das beschriebene Verfahren als IT-Übergangslösung zunächst ein Excel-Tool zur Nachhaltung der Prüfberichte (NaP) zur Verfügung gestellt.

Ziel dieser Erprobungsphase ist es:

- mögliche IT-spezifische Anpassungsbedarfe zu identifizieren sowie
- fachliche Hinweise zur Initiierung des Nachhalteprozesses für die RD zu erarbeiten.

Dieses impliziert, dass die Zentrale die unter Punkt a) beschriebene Eingabe der Fehlercodes zunächst übernimmt und danach zeitnah die RD informiert. Zu identifizierten Umsetzungsfehlern aus horizontalen Prüfungen der Internen Revision erfolgt 2-3-mal jährlich (außerhalb des IT-Tools) eine Flächenkommunikation. Entsprechende Themen werden darüber hinaus im Rahmen von Fachdialogen zwischen der Zentrale und den RD thematisiert.

3.2 Zweite Säule – Qualitätskennzahlen

Eine weitere, wesentliche Erkenntnisquelle sind Qualitätskennzahlen - fachliche Standards, die aus der Trägerverantwortung der BA definiert werden. Sie sind ein Indikator für die Qualität der Aufgabenerledigung vor Ort und zeigen bei Abweichungen von definierten Soll- oder Vergleichswerten Handlungsfelder für die Führungsarbeit auf. Aufgabe der zentralen Qualitätssicherung ist in diesem Zusammenhang:

- Definition, Bereitstellung und Weiterentwicklung der Kennzahlen,
- Darstellung des Ist-Stands (Transparenz/Benchmark),
- Initiierung des Nachhalteprozess bei flächendeckender, gravierender Abweichung.

Die Qualitätskennzahlen (QKZ) greifen im Wesentlichen fehleranfällige Punkte im Vermittlungs- und Leistungsprozess auf, die insbesondere von Prüfinstanzen identifiziert wurden. In einem ersten Schritt sollen neben den bestehenden MDS folgende QKZ veröffentlicht werden:

- Markt und Integration³: „Absolventenmanagement“,
- im Leistungsbereich: „Zeitraum Antragstellung bis zur Bewilligung“.

³ Von einer weitergehenden Realisierung möglicher QKZ wurde zunächst aufgrund der notwendigen Umstellung von Betreuungsstufen zu Profillagen zur P92 abgesehen.

Eine Anpassung/Ergänzung wird sich an geschäftspolitischen Schwerpunkten, steuerungsrelevanten Themen und Prüfergebnissen ausrichten. Dabei soll die Zahl der fachlichen Standards entsprechend dem Grundsatz „Soviel wie nötig, so wenig wie möglich“ gering gehalten werden. Die Qualitätskennzahlen werden im SGB II-Cockpit abgebildet. Dieses soll die Transparenz auf allen Ebenen erhöhen. Die Behandlung und Nachhaltung gravierender Mängel gegenüber den RD ist im Rahmen von Fachdialogen sowie Dienstbesprechungen mit Programmbereichsleitern SGB II vorgesehen. Auf Ebene der AA-ARGE findet die E-Mail-Info vom 07.08.08 Pkt. 2 analoge Anwendung.

3.3 Dritte Säule – Abfragen zur Prozess- und Datenqualität

Erkenntnisquellen zur Daten- und Prozessqualität stellen regelmäßige und standardisierte Auswertungen aus VerBIS bzw. DORA sowie A2LL bzw. opDS dar (vgl. Maßnahmekatalog DQM). Hierbei unterstützen die Verantwortlichen für Datenqualitätsmanagement in den ARGEn und AAgAw im Rahmen der Regelungen der HeGa 04/2008 Ziffer 23. Die Auswertungen zeichnen sich insbesondere durch die Möglichkeit einer dezidierten Abbildung der Daten- und Prozessqualität vor Ort aus und sind wichtiger Bestandteil der Datenqualitätssicherung. Aufgabe der Qualitätssicherung auf zentraler Ebene ist die Konzeption und Bereitstellung von standardisierten dezentralen und zentralen Abfragemöglichkeiten. Die Behandlung und Nachhaltung gravierender (bundesweiter) Mängel gegenüber den RD ist im Rahmen von Fachdialogen sowie Dienstbesprechungen mit Programmbereichsleitern SGB II vorgesehen.

Aufgrund der hohen Relevanz der Daten- und Prozessqualität besteht das Ziel, aus diesen Erkenntnissen zusammen mit den Erkenntnissen aus der zweiten Säule der Qualitätssicherung einen **Qualitätsindex** (SGB II-Cockpit) zu bilden. Der Realisierungszeitpunkt ist abhängig von der Verfügbarkeit der entsprechenden Daten.