

# BFS-FACHBEITRAG

# 12/16

## Wirkung in sozialen Organisationen mit Wirkungsorientiertem Controlling sichtbar machen und nachhaltig steuern

*Katharina Heider, xit GmbH & Anne Huffziger, Sozialwerk St. Georg e.V.*

### Einführung

Alle Signale in der Eingliederungshilfe – aber nicht nur dort – stehen auf „Wirkungsmessung“: Das derzeit im Arbeitsentwurf vorliegende Bundesteilhabegesetz sieht vor, dass Leistungen der neu formatierten Eingliederungshilfe passgenau bei den Betroffenen ankommen sowie sparsam und wirtschaftlich erbracht werden sollen. Deshalb werden auch die Steuerungsmöglichkeiten der Leistungsträger gegenüber den Leistungserbringern gestärkt. Hierzu erhält der Leistungsträger zukünftig nicht nur ein Prüfungsrecht, sondern die Leistungserbringer werden auch einer Wirkungskontrolle unterzogen. Wirkung lässt sich dann nicht mehr behaupten, sie muss nachgewiesen werden!

Damit wechselt die Perspektive der Geldgeber sozialer Dienstleistungen vom klassischen Kostenträger zum sozialen Investor, der sich nicht mehr nur für die Rechtmäßigkeit- und Bedarfsgerechtigkeit des Mitteleinsatzes, sondern insbesondere auch für die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel interessiert. Diese neue Perspektive stellt die Geschäftsführungen und Vorstände sozialer Dienstleistungsunternehmen vor die Herausforderung, die bisher dominierende Steuerung qualitätsrelevanter Potenzialfaktoren (Personal, Räume, Angebote, Plätze/Betten etc.) durch eine Wirkungsorientierung zu ergänzen. Um dieser Herausforderung gewachsen zu sein, haben das Sozialwerk St. Georg e. V. und die xit GmbH ein wirkungsorientiertes Controlling entwickelt.

## Das Konzept

Die Wirkungen sozialer Organisationen lassen sich in monetäre (z. B. Transferströme zwischen öffentlicher Hand und Einrichtungen bzw. Personen, Opportunitätserträge, regionalökonomische Effekte) und nicht-monetäre Wirkungen unterscheiden. Für das wirkungsorientierte Controlling sind die nicht-monetären Wirkungen von besonderer Bedeutung, weil erst die Verbindung von Lebensqualität, Teilhabe, Alltagsoptionen oder Produzentenstolz (im Bereich Arbeit) als „nicht-monetäre“ Wirkungen zu verstehen sind und dem Finanzcontrolling eine gute Information über die Produktivität einer sozialen Einrichtung gibt.

Damit ein wirkungsorientiertes Controlling funktionieren kann, benötigt man zwei Voraussetzungen: zum einen valide und reliabel Messinstrumente, mit denen man die Wirkungen sozialer Einrichtungen erfassen kann, und zum zweiten ein Modell, mit dem man berechnen kann, welcher Anteil an Lebensqualität und Teilhabe durch die Einrichtung beeinflussbar ist. Durch das Wirkungscontrolling gelingt es, die mit den verfügbaren Ressourcen hergestellten sozialen Wirkungen zu erfassen und genau diejenige Wirkungsmenge zu definieren, die ohne die soziale Einrichtung nicht entstanden wäre.

Produktivität bei sozialen Dienstleistungen bedeutet nicht nur ...

... mengenmäßig:  $\frac{\text{Leistungsmenge}}{\text{Leistungsentgelt}}$

... sondern auch:  $\frac{\text{Wirkung}}{\text{Leistungsentgelt}}$

Zu wissen, wie sich Lebensqualität und Teilhabechancen von Menschen mit Behinderung im Ist darstellen, ist interessant; noch interessanter ist aber, welches Maß an Lebensqualität und Teilhabechancen „im Normalfall“ zu erwarten wäre. Gerade im Hinblick auf das fachliche (Wirkungs-) Controlling fehlen jedoch häufig qualifizierte Erwartungs- oder Prognosewerte, weil Prognosen über ein zu erwartendes Maß an subjektiv erlebter Lebensqualität zu unsicher bzw. riskant erscheinen. Ohne diese Prognosefähigkeit bleibt wirkungsorientiertes Controlling allerdings ohne Aussage, denn im Kern geht es dabei um den Abgleich von erwarteter (Soll-) zur tatsächlichen (Ist-) Produktivität sozialer Organisationen. Die allgemeine Formel hierfür lautet:

$$\frac{(\text{Wirkung „Ist“} - \text{Wirkung „Erwartungswert“})}{\text{Summe Leistungsentgelt}}$$

Diese Kennzahl gibt an, ob ein sozialer Dienstleister auf der Basis bekannter Einflussfaktoren die erwartbaren Wirkungswerte über- oder unterschreitet. Das wirkungsorientierte Controlling gibt somit einen Hinweis darauf, bei welchen Einrichtungen überprüft werden sollte, warum die Lebensqualität der Klientinnen und Klienten geringer ist als erwartbar wäre. Das wirkungsorientierte Controlling ist somit ein echtes Managementinformationssystem, mit dem Leitungsverantwortliche, ohne direkt in die alltägliche Förderung und Betreuung der Klientinnen und Klienten zu blicken, einen fundierten Überblick darüber erhalten, wo die Dienstleistungskonfiguration den Bedürfnissen der Klientinnen und Klienten entspricht und wo nicht. Oder salopp gesagt: wo es den Klientinnen und Klienten schlechter oder besser geht als zu erwarten wäre. Zudem gibt das wirkungsorientierte Controlling Hinweise auf die Produktivität einzelner Organisationseinheiten. Damit können Leitungsverantwortliche zielorientiert in den Diskurs treten und Veränderungsmöglichkeiten erarbeiten, die wiederum in der nächsten Runde des wirkungsorientierten Controllings auf ihre Wirksamkeit überprüft werden können.

## Das Projekt

### *Personal Outcomes Scale*

Die Personal Outcomes Scale (POS) ist eines der tragenden Elemente, die die Quality of Life-Bewegung zurzeit zur Verfügung stellt. Sie ist Teil eines Gesamtkonzepts, das dazu dient, die individuellen Anforderungen von Menschen mit den Möglichkeiten und Rahmenbedingungen einer Organisation in Einklang zu bringen – Teilhabebegleitung. Mit der Personal Outcomes Scale wird der Versuch gemacht, die individuelle Qualität des Lebens einer Person als Ergebnis einer Entwicklung zu beschreiben und daraus konkrete Handlungskonsequenzen zu ziehen. Die Beschreibung der individuellen Qualität des Lebens erfolgt mit einem Instrument, welches zu jeweils 6 Sachverhalten (Indikatoren) in 8 definierten Lebensbereichen, den sogenannten Domänen, Fragen stellt. Die Domänen sind:

1. Persönliche Entwicklung
2. Selbstbestimmung
3. Soziale Beziehungen
4. Soziale Inklusion
5. Rechte
6. Emotionales Wohlbefinden
7. Physisches Wohlbefinden
8. Materielles Wohlbefinden

Zu jedem der 48 Indikatoren gibt es jeweils drei Antwortmöglichkeiten. Jede Antwort wird mit einem Punktwert von 1, 2 oder 3 auf einer Skala hinterlegt – daher Personal Outcomes Scale. Die Punktwerte werden über alle Fragen aufsummiert und ergeben den POS-Wert, der die individuelle Qualität des Lebens der befragten Person auf der Personal Outcomes Scale angibt.\*

Dieses seit 2011 im Sozialwerk St. Georg e. V. eingesetzte Instrument misst verlässlich die Qualität des Lebens und Teilhabe von Menschen in acht Domänen, unabhängig davon, ob das Merkmal Behinderung vorliegt oder nicht. Für jede Klientin und jeden Klienten wird einmal jährlich ein POS-Wert ermittelt, der sich

zwischen 48 und 144 Punkten bewegen kann. Die Ergebnisse der Abfrage spiegeln eine stabile subjektive Bewertung der erlebten Teilhabe und Lebensqualität der Klientinnen und Klienten des Sozialwerk St. Georg auf der Ebene einzelner Personen oder Gruppen wider.

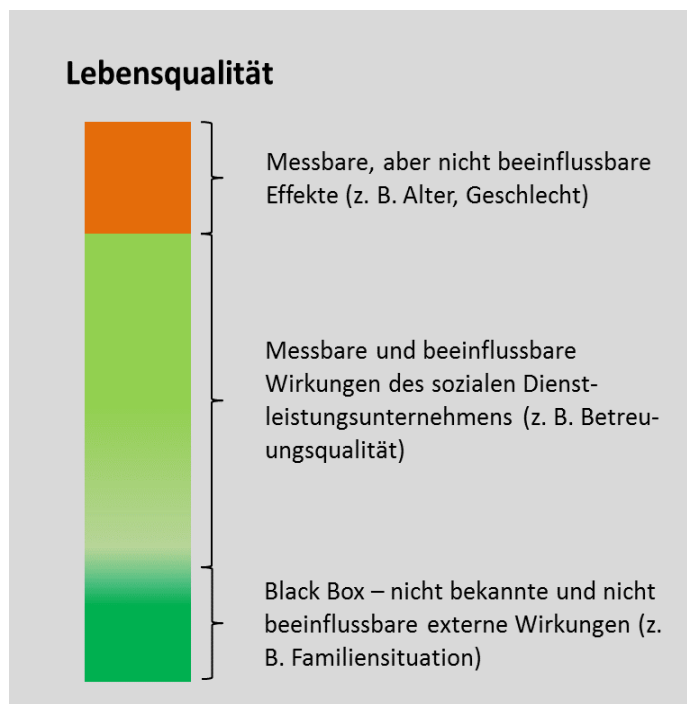
Für das Wirkungsorientierte Controlling werden diese Daten der Wirkungsmessung mit den klassischen Daten des Finanzcontrollings verknüpft.

### Datenbasis

In das Projekt sind die POS-Daten von rund 1.340 Klientinnen und Klienten in stationären Wohnsettings (Kerneinrichtung und Außenwohnbereich (AWB), Jahr: 2013) eingeflossen. Neben den Lebensqualitätsdaten wurden für die Klientinnen und Klienten auch einige soziodemographische und strukturelle Merkmale erhoben: u. a. Alter, Geschlecht, Familienstand, Unterbringungsdauer, Wohnform (AWB klass. stationäres Wohnen). Auf Basis dieser Daten lässt sich erkennen, ob die Lebensqualität unabhängig von soziodemographischen und strukturellen Merkmalen ist, welchen Teil der Lebensqualität das Sozialwerk St. Georg beeinflussen kann, ob es möglich ist, POS-Erwartungswerte zu ermitteln und wie die prognostizierten und die tatsächlichen POS-Werte von einander abweichen sowie welche Effekte die Leitungskräfte für die Lebensqualität von Menschen in Einrichtungen des Sozialwerk St. Georg erreichen, die vor Ort für die Steuerung des Personaleinsatzes, die Kommunikation etc. verantwortlich sind.

### Ergebnisse

Auf Grundlage der POS-Werte der 1.340 berücksichtigten Klientinnen und Klienten des Sozialwerks St. Georg wurde (mittels linearer Regression) zunächst geprüft, ob soziodemographische und strukturelle Merkmale einen signifikanten Einfluss auf die Höhe des POS-Wertes haben. Mit diesem Verfahren sortieren wir den Beitrag wichtiger Faktoren (die wir nicht verändern können, wie z. B. Alter, Familienstand oder Wohndauer etc.) auf das Ergebnis aus und kommen dann zu einem Messergebnis der einrichtungserzeugten Wirkung. Die Ergebnisse zeigen (jeweils bei Kontrolle aller anderen Merkmale), dass die subjektiv wahrgenommene Lebensqualität mit dem Lebensalter sinkt, Frauen einen geringeren POS-Wert als Männer haben, beim Familienstand der Status „getrennt lebend“ einen Einfluss auf die Lebensqualität hat (im Vergleich zu ledigen Personen), die zunehmende Wohndauer in stationären Einrichtungen sich negativ auf die Lebensqualität auswirkt, im Durchschnitt der POS-Wert von Personen in Außenwohngruppen (stationäres Setting) höher ist als bei Personen in klassischen stationären Einrichtungen, Personen mit einer psychischen Erkrankung einen geringeren POS-Wert haben als Personen mit einer geistigen Behinderung. Diese soziodemo-



graphischen und strukturellen Merkmale können, bezogen auf alle Klientinnen und Klienten, etwa 20 % der Varianz der POS-Werte erklären. Umgekehrt bedeutet dies aber auch: das Sozialwerk St. Georg kann durch seine Arbeit im Durchschnitt bis zu 80 % der Ausprägungen des POS-Wertes beeinflussen. „Bis zu“ bringt hier zum Ausdruck, dass es auch Faktoren gibt, die das Sozialwerk St. Georg nicht beeinflussen kann. Mit Hilfe von Regressionsergebnissen können auch Werte für die abhängige Variable – hier der POS-Wert – für jede Klientin und jeden Klienten geschätzt werden. Dabei werden die Merkmale Alter, Geschlecht etc., deren Gewicht und Bedeutung für den tatsächlichen POS-Wert aus dem vorangegangenen Analyseschritt bekannt ist, zur Prognose des POS-Erwartungswerts genutzt.

Das Ergebnis der Berechnung zeigt: Mit dieser Gleichung können die POS-Werte auf individueller Ebene für etwa 25 % der Klientinnen und Klienten sehr gut (akzeptierte Abweichung +/-3 Punkte) bzw. für 44 % gut (akzeptierte Abweichung +/-5 Punkte) vorhergesagt werden. Auf der Ebene von Einrichtungen und Wohngruppen liegt die Differenz zwischen individuell erwartetem und tatsächlichem POS-Wert (bei Fällen, die nicht in der Regression berücksichtigt wurden) bei mehr als der Hälfte der beobachteten Organisationseinheiten bei plus/minus zwei Lebensqualitätspunkten.

Allerdings gibt es auch Fälle, bei denen der tatsächliche POS-Wert auf Basis von soziodemographischen und strukturellen Merkmalen nicht treffend vorhergesagt werden kann. Bei diesen (wenigen) Fällen ergeben sich deutlich höhere Differenzen (-34 bis +25 Punkte), die – so die vorläufige Hypothese – auf den Einfluss des Sozialwerks St. Georg oder individueller Faktoren zurückgehen. Hierdurch ergibt sich jetzt die Möglichkeit, die ermittelten POS-Punkte mit den Leistungsentgelten in Beziehung zu setzen. Das wäre eine geeignete Kennzahl zur Ermittlung der Produktivität sozialer Organisationen.

## Ausblick

Vor dem Hintergrund der eingangs geschilderten sozialrechtlichen und sozialpolitischen Entwicklungen in der Eingliederungshilfe, können soziale Organisationen mit Hilfe des wirkungsorientierten Controllings einen wirksamen und sparsamen Einsatz öffentlicher Mittel belegen und gleichzeitig die eigene Dienstleistungskonfiguration optimieren. Dabei ergeben sich allerdings auch inhaltliche und ethische Fragestellungen, die – nicht nur aus der ökonomischen Perspektive – beantwortet werden müssen:

- Welche Punktwerte der Qualität des Lebens sind erzielbar, erstrebenswert und finanzierbar?
- Haben Nutzerinnen und Nutzer professioneller Unterstützungssysteme ein Recht auf eine bestimmte Qualität (Punktwert) des Lebens?
- Ist dieser Anspruch für alle Menschen gleich und besteht die (ethische) Verpflichtung, diese Qualität stets – auch mit Finanzmitteln der Sozialhilfe – anzustreben?
- In Abhängigkeit von der Antwort auf die zuvor formulierte Fragestellung: Gäbe es dann Unterschiede hinsichtlich der (angestrebten und finanzierten) Qualität für Menschen mit versus derjenigen ohne Behinderung oder für Personen, die mit professioneller Assistenz leben, im Vergleich zu solchen, die diese Leistungen nicht in Anspruch nehmen?
- Gilt dies uneingeschränkt für Menschen jeden Lebensalters und überall?
- etc.

Die konsequente Anwendung eines Instruments wie der Personal Outcomes Scale würde einen solchen Abwägungsprozess ermöglichen, am Ende jedoch auch eine entsprechende Festlegung erfordern, wobei die individuelle Nutzenmaximierung der persönlichen Wohlfahrt mit gegebenen Mitteln eine Pflichtaufgabe jeden Anbieters sozialer Dienstleistungen ist und bleibt.

\* van Loon, J.; Bernshausen, G.; Löbler, F.; Buchenau, M. (2012): POS – Personal Outcomes Scale. Sozialwerk St. Georg e. V.

### Autoren:

*Katharina Heider, xit GmbH forschen. planen. beraten. Nürnberg [www.xit-online.de](http://www.xit-online.de) und  
Anne Huffziger, Sozialwerk St. Georg e. V. [www.gemeinsam-anders-stark.de](http://www.gemeinsam-anders-stark.de)*

*Dieser Betrag wurde veröffentlicht in der BFS-Info 12/2016.*

#### Impressum

Bank für Sozialwirtschaft  
Aktiengesellschaft  
Wörthstraße 15 – 17  
50668 Köln

Registereintrag für den Sitz Köln  
Handelsregister des Amtsgerichts Köln  
Registernummer HRB 29259

Registereintrag für den Sitz Berlin  
Handelsregister des Amtsgerichts Berlin-Charlottenburg  
Registernummer: HRB 64059  
Umsatzsteuer-ID: DE 136634199

#### Vorstand

Prof. Dr. Harald Schmitz (Vorsitzender)  
Thomas Kahleis | Oliver Luckner

#### Aufsichtsratsvorsitzender

Dr. Matthias Berger

#### Kontakt

Telefon 0221 97356-0  
Telefax 0221 97356-219  
E-Mail [bfs@sozialbank.de](mailto:bfs@sozialbank.de)

#### Aufsichtsbehörde

Bundesanstalt für  
Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)  
Sitz Bonn  
Graurheindorfer Straße 108  
53117 Bonn

Wir sind Mitglied im Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken - BVR und der Sicherungseinrichtung angeschlossen.

#### Haftung und Copyright

Der vorliegende Bericht enthält Angaben, Analysen, Prognosen und Konzepte, die den Kunden zur unverbindlichen Information dienen. Es handelt sich hierbei um keine juristische oder sonstige Beratung und stellt kein Angebot jedweder Art dar. Eine Gewähr für die Richtigkeit und inhaltliche Vollständigkeit der Angaben kann von uns nicht übernommen werden.

Dieses Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung der Bank für Sozialwirtschaft AG unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.