

Sozialhilfe und Altenbetreuung

Erfahrungsbericht des Oberösterreichischen Landesrechnungshofs mit dem Schwerpunkt Altenpflege und -betreuung

- **Josef Binder, Mag. Ronald Gruber**
- **Oberösterreichischer Landesrechnungshof, Linz**
- **Prüfung der Gebarung der Sozialhilfeverbände 2004/2005 (Gutachten)**
- **Prüfungsschwerpunkte:**
 - **Systembeurteilung - Organisationsvergleich**
 - **Beurteilung der Standards in der Pflege, Personalschlüssel und Gebäude**
 - **Zweckmäßigkeit des strategischen Leistungsangebotes, Beurteilung der Art und Effizienz der Leistungserbringung**
 - **Überblick über das Finanzierungssystem, Kostenvergleich zwischen den Verbänden**



System der Altenpflege und -betreuung

- **Träger der Sozialhilfe in Oö.:**
 - Land Oö.
 - Statutarstädte (Linz, Wels, Steyr)
 - 15 Sozialhilfeverbände (SHV)
- **1 System – viele Beteiligte:**
 - Sozialabteilung des Landes Oö. als planende, koordinierende, finanzierende und aufsichtsführende Stelle
 - Alten- und Pflegeheime (APH) der SHV
 - APH der Statutarstädte
 - APH der Gemeinden
 - Private APH
 - Mobile Betreuung von gemeinnützigen Organisationen

Binder/Gruber

Oktober 2007

Folie 3/20



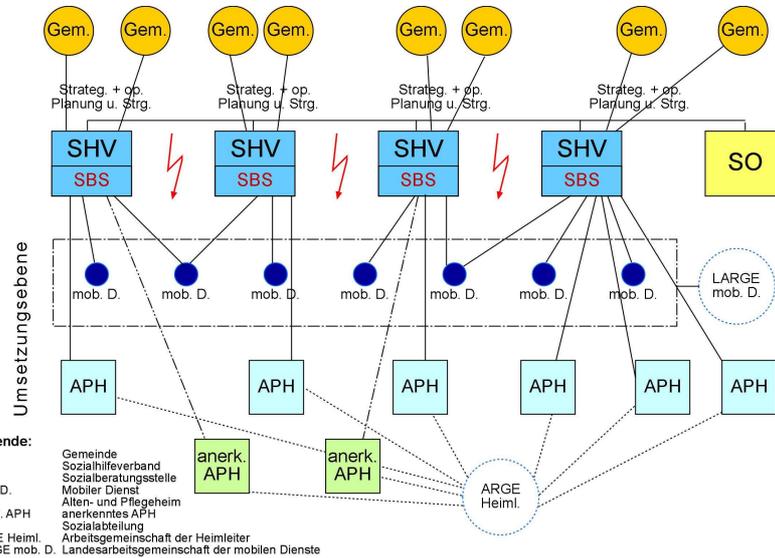
Finanzierung Sozialbereich

- **Finanzvolumen: ca. 166 Mio. Euro (2004), stark steigende Tendenz (demografische Entwicklung)**
- **Finanzierungsgrundsatz:**
 - Jeder Träger Sozialer Hilfe trägt seine nicht durch Kostenbeiträge gedeckten Kosten selbst
- **Finanzierung der APH**
 - Kostenbeiträge (Heimentgelte/Pflegegelder der Selbstzahler bzw. Sozialhilfe-Empfänger)
 - "Bezirksumlagen" der Gemeinden (Finanzkraft)
- **Finanzierung der mobilen Dienste**
 - Kostenbeiträge der zu pflegenden Menschen
 - Restlicher Finanzbedarf SHV + Land

Binder/Gruber

Oktober 2007

Folie 4/20



- **Starke Dezentralisierung und Zersplitterung auf eine Vielzahl von Organisationen**
- **dadurch schwierige Gesamtkoordination, wenig "Gesamtsteuerung", Gesamtkostenüberblick fehlt**
- **Geringe Kooperationsbereitschaft ("Kirchturmdenken")**
- **Wenig professionelle Betriebsführung ("Amtsbetrieb")**
- **Kaum Anreize zum wirtschaftlichen Handeln (Abgangsdeckung)**
- **System erreicht Grenzen der Finanzierbarkeit und der Belastbarkeit der Gemeinden (Demografie!)**



Stärken des bestehenden Systems

- System ist dezentral, bürgernah, bietet einfachen Zugang (Sozialberatungsstellen)
- Regionale Interessen können berücksichtigt werden
- Schlanke Verwaltung, relativ geringe Overheadkosten (im einzelnen Bezirk, Multiplikation mal 15 bzw. 18 !)
- Hohe Qualitätsstandards, hohe Zufriedenheit der Heimbewohner
- Kostenträger Gemeinden sind in die Entscheidungsstrukturen eingebunden
- Strategie "mobil vor stationär"

Binder/Gruber

Oktober 2007

Folie 7/20



Lösungsansätze

- Finanzierungsengpass langfristig entgegensteuern (Demographie, Qualitätsstandards, ...)
- Doppelstrukturen vermeiden, Zuständigkeiten und Verantwortungen konsequent zusammenführen
- Professionelle, wirkungsvolle Gesamtsteuerung aus "einer Hand", Überblick wahren
- Professionelle Betriebsführung durch Einsatz von
 - betriebswirtschaftlichem Know-How
 - adäquaten Management-Instrumenten
- Wettbewerb und Kooperationen fördern
- Bisherige Stärken weitgehend beibehalten

Binder/Gruber

Oktober 2007

Folie 8/20

4 Varianten

1	Zusammenfassung der SHV zu "Versorgungssprengeln"
2	Betrieb und Steuerung der APH durch das Land Oö.; Auflösung der SHV
3	Ausgliederung des operativen Betriebs der APH in eine Errichtungs- und Betriebsgesellschaft (an der die SHV beteiligt sind)
4	Ausgliederung des operativen Betriebs der APH in eine Errichtungs- und Betriebsgesellschaft (an der das Land Oö. mehrheitlich beteiligt ist)

Vernetzung durch Zusammenfassung von SHV zu "Versorgungssprengeln"

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wenig Anpassungsbedarf ▪ Modernes Steuerungs- und Controllinginstrumentarium (betriebswirtschaftliches Know-How) kann im bestehenden System installiert werden ▪ Regionale Identität bleibt weitgehend erhalten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Probleme der mangelnden Gesamtsteuerung und Flexibilität werden nicht gelöst, nur großflächiger angelegt ▪ "Gemeindeautonomie" (eigener Wirkungsbereich) bleibt ▪ Bestimmungen des Gemeinderechts sind für einen hoheitlichen Amtsbetrieb konzipiert, nicht für die Führung eines modernen Dienstleistungsunternehmens → ▪ Unflexible Entscheidungsstrukturen

**Betrieb und Steuerung der APH durch das Land Oö.;
Auflösung der SHV**

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none">▪ Zentrale Gesamtsteuerung ist gewährleistet▪ Betriebswirtschaftliches Know-How muss nur einmal (in der Sozialabteilung des Landes Oö.) installiert werden	<ul style="list-style-type: none">▪ Aufgabe der regionalen Ausrichtung▪ Umfangreichere Gesetzesänderungen notwendig▪ Das Land müsste die erforderlichen Kapazitäten bereitstellen bzw. schaffen▪ "Amtsbetrieb" führt Verbund von Dienstleistungsunternehmen

**Ausgliederung des operativen Betriebs der APH in
eine Errichtungs- und Betriebsgesellschaft
(an der die SHV beteiligt sind)**

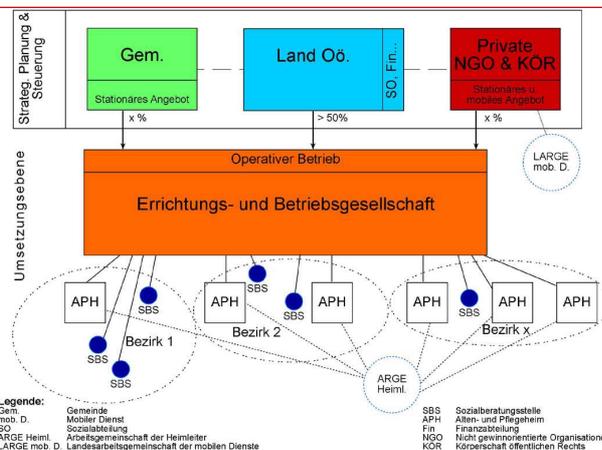
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none">▪ Zentrale Gesamtsteuerung▪ Betriebswirtschaftliches Know-How muss nur einmal (in der zu gründenden Gesellschaft) installiert werden▪ Gesellschaft ist frei von den Zwängen des öffentlichen Dienst- und Finanzrechts → kann wirtschaftlich und effizient agieren▪ APH´s anderer Rechtsträger können integriert werden	<ul style="list-style-type: none">▪ Aufgabe der regionalen Ausrichtung und Einflussnahme▪ Umfangreichere Gesetzesänderungen und Änderungen im Abrechnungssystem etc. notwendig▪ Gründungskosten für die Gesellschaft fallen an

Ausgliederung des operativen Betriebs der APH in eine Errichtungs- und Betriebsgesellschaft (an der das Land mehrheitlich beteiligt ist)

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> Zentralsteuerung ist am konsequentesten verwirklicht, Doppelstrukturen werden konsequent vermieden Betriebswirtschaftliches Know-How muss nur einmal (in der Gesellschaft) installiert werden Gesellschaft kann wirtschaftlich und effizient agieren APH´s anderer Rechtsträger können integriert werden 	<ul style="list-style-type: none"> Aufgabe der regionalen Ausrichtung und Einflussnahme Umfangreichere Gesetzesänderungen und Änderungen im Abrechnungssystem etc. notwendig Gründungskosten für die Gesellschaft fallen an

... die Varianten 3 bzw. 4:

Durch die Gründung einer Errichtungs- und Betriebsgesellschaft wird nur 1 Mal statt 15 Mal verwaltet !



- **Professionalisierung passiert an einer zentralen Stelle**
- **Leichtere Umsetzung des Sozialprogramms (1 Partner)
Qualität der Dienstleistungen wird gleichförmiger, zentrale Ausschreibung und Beschaffung**
- **Gesamtplanung und Gesamtsteuerung wird möglich**
- **Gesamtkosten werden transparent**
- **Vereinheitlichung der Entwicklung im System**
- **Kooperationen und Synergien werden im System automatisch verankert**
- **Mehr Effizienz, mehr Leistungsorientierung**
- **Professionelle Bauabwicklung und -überwachung**
- **Regionale Aspekte können durch Sozialberatungsstellen und Case-Manager berücksichtigt werden**
- **Leistungskennzahlen und Benchmarks**

- **2004/2005: Intensive Diskussionen über die Möglichkeiten der Optimierung des Systems der Altenpflege und -betreuung bereits im Zuge der Prüfung**
- **2005: Gründung eines Unterausschusses "Sozialhilfeverbände"**
- **2005: Erteilung eines Projektauftrags zur Implementierung einer Kosten- und Leistungsrechnung Lenkungsausschuss-Projektteam Sozialabteilung-offene Arbeitskreise)**
- **2006: Ausschreibung einer (Machbarkeits-)Studie "Sozialhilfeverbände"; Konkretisierung der Lösungsvorschläge des LRH hinsichtlich:**
 - **Aufgaben und Organisation**
 - **Leistungsangebot und dessen Finanzierung**
 - **Synergienutzung**

- Hohe Herausforderungen brauchen tiefgreifenden Wandel
- Altersversorgung darf nicht segmentiert betrachtet, die Angebotssektoren müssen ineinander übergreifend behandelt werden
- Der damit verbundene breit angelegte Denkprozess kann nicht alleine von der öffentlichen Finanzkontrolle bewältigt werden → alle Beteiligten "ins Boot holen" (schwierigen Change-Prozess in Gang setzen!)
 - Anfängliche Ablehnung, Skepsis bei den Betroffenen "an der Basis" (=SHV, historisch gewachsenes System)
 - Sozialabteilung eher auf Seite des LRH ("Implementierung bzw. Optimierung betriebswirtschaftlicher Instrumentarien zur effizienten Aufgabenwahrnehmung unausweichlich")
 - Viele Gespräche mit Politik, Verwaltung und externen Experten → allmähliche Einsicht für gemeinsam getragene Veränderung
 - Loslassen und Dazugewinnen: "Etwas Neues beginnt"

- Personal, Pflege-Personalschlüssel
 - Weg vom "nur versorgen"
 - Remobilisation und Beschäftigungstherapie → weniger Pflegeintensität
 - Anrechnung von Absolventinnen des freiwilligen sozialen Jahres, von Stiftungsmitarbeitern und Zivildienern zu 50%
 - Nachtdienst: mindestens 2 Pflegebedienstete (davon 1 DGKS)
 - Uneinheitliche Zulagengewährung
- Bau, bauliche Standards
 - Ideale Heimgröße (100 Bewohnerinnen und Bewohner)
 - Normkosten pro Heimplatz ca. 100.000 Euro; 60 m²/Bewohner
 - Überwiegend Einzelzimmer – Flexibilität?
 - Nasszellen in jedem Zimmer?
 - Zu starre Regelungen → geringfügige Abweichungen zulässig?
 - Doppelhonorierungen (Architekt und Sonderfachleute)

- **Heimverbund – Synergieeffekte nutzen?**
- **Pflegestufen**
 - Lfd. Überprüfung anhand Pflegedokumentation
 - Rasche Reaktion auf Änderungen
 - Ungerechtfertigte Tieferreichungen (Sozialgericht)
- **Heimaufenthaltsgesetz**
 - Problem freiheitsbeschränkende Maßnahmen
 - Personalbedarf wächst!
- **Sonstiges**
 - Ausstattung mit medizinisch-technischen Geräten optimieren
 - Mietwäsche: Preis + Logistik + Schulungen beachten!
 - Große Einsparungspotenziale bei der Gebäudereinigung
 - Praktisches Heim – praktische Küche

**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!**