

Den Sozialbereich effektiv steuern und ausreichend finanzieren

Die Sozialausgaben der Gemeinden waren in den letzten Jahren und werden auch in der Zukunft von deutlichen Steigerungsraten gekennzeichnet sein. Insbesondere die demographische Entwicklung und überproportionalen Kostensteigerungen im Sozialhilfereich stellen dabei eine besondere Herausforderung dar. Dies erfordert eine Weiterentwicklung des Steuerungssystems und der Finanzierung.



Peter Biwald

Eine aktuelle Studie¹ für den Österreichischen Städtetag 2009 zeigt, dass die bereinigten Sozialausgaben (öffentliche, freie Wohlfahrt, Jugendwohlfahrt, gesonderte Verwaltung) im Zeitraum 2003 bis 2007 um 28 Prozent gestiegen sind, wobei die Gemeinden inkl. Gemeindeverbände und Wien um 31 Prozent zunahmen, die Ausgaben der Länder um 32 Prozent und jene des Bundes um 16 Prozent stiegen. Diese Zunahme hat vielfältige Ursachen.

Wachsende Klientenzahlen

So haben die ambulanten Pflegeleistungen in den letzten fünf Jahren um rund 10 Prozent zugenommen, die stationären um ca. 5 Prozent. In der Jugendwohlfahrt ist zu beobachten, dass insbesondere die Unterstützung der Erziehung seit 2004 um mehr als 40 Prozent gewachsen ist.² Dies trifft auch auf die volle Erziehung zu, wenn auch in geringerem Maße.

¹ Mitterer, Karoline; Malz, Bernadette; Hochholdingner, Nikola: Kostenexplosion im Sozialbereich. Wien 2009.
² Jugendwohlfahrtsberichte des BMGFJ 2007 und der Vorjahre.

Höherer Betreuungsbedarf

Am Beispiel der PflegegeldbezieherInnen zeigt sich, dass die höheren Pflegestufen 5 bis 7 überdurchschnittlich zunehmen (siehe Abb. 1).

Steigende Tagsätze

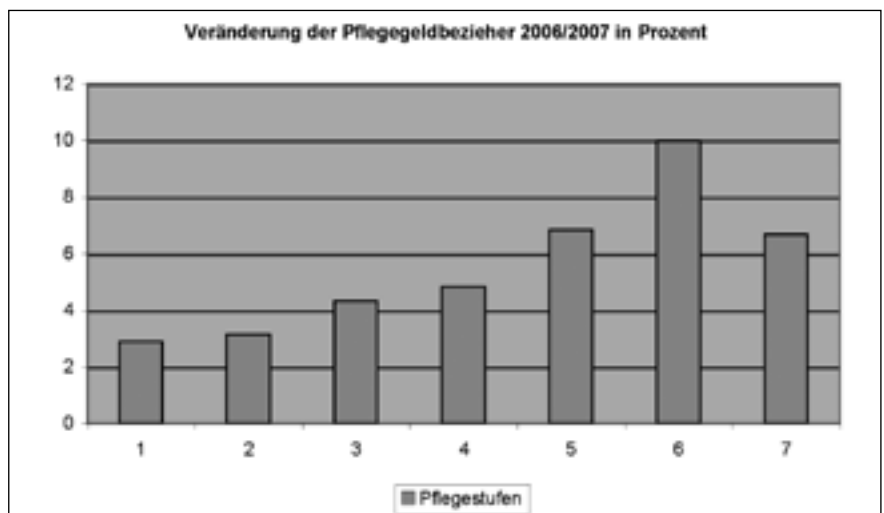
Die Tagsätze sind in allen Kategorien in den letzten Jahren stark gestiegen. Am Beispiel der Steiermark erhöhten sich zwischen 2006 und 2009 die Tagsätze der Pflegeheime um etwas mehr als 20 Prozent, jene in der Behindertenhilfe um 8-10 Prozent.

Steigende Standards – unzureichende Finanzierung

In den letzten Jahren haben sich im Sozialbereich auch die Qualitätsstandards weiterentwickelt, mit denen die Finanzierung keineswegs Schritt gehalten hat. So ist beispielsweise das Pflegegeld in den letzten Jahren weit unter der Inflationsrate und damit unter der Steigerungsrate der Tagsätze angepasst worden. Die Differenz ist durch die Sozialhilfe zu decken. Die Folge dieser verschiedenen Faktoren sind rasch steigende Belastungen für die öffentliche Hand, wie anschließend am Beispiel der ambulanten und stationären Pflegedienste gezeigt wird. Der Nettoaufwand (Bruttoaufwand abzüglich Klientenleistungen) ist im Zeitraum 2003 bis 2007 um 38-45 Prozent gestiegen, wobei

Abb. 1: Veränderung der PflegegeldbezieherInnen nach Pflegestufen

Quelle: KDZ



die Bandbreite im stationären Bereich zwischen Stagnation und mehr als 100 Prozent sowie im ambulanten Bereich zwischen 14 und mehr als 100 Prozent liegt (siehe Abb. 2).

Vielschichtiges Steuerungssystem

Verstärkt wird diese Ausgabenentwicklung im Sozialbereich durch ein vielschichtiges, zwei- bis fünfdimensionales Leistungs- und Finanzierungssystem. Beispielsweise bedeutet dies:

- Das Land ist Gesetzgeber, Träger, Planer, Koordinator, Aufsicht (Genehmigung und Kontrolle der Einrichtungen) und Finanzier von z.B. rund 60 Prozent der nicht gedeckten Kosten.
- Die Bezirksverwaltungsbehörden als mit der Erbringung von behördlichen und nichtbehördlichen Leistungen betraute Stellen genehmigen die konkreten Leistungen.
- Die Sozialhilfeverbände als weitere Träger im Sozialhilfebereich sind teilweise Leistungserbringer, und Finanzier von rund 40 Prozent der nicht gedeckten Kosten auf Basis von Gemeindetransfers.
- Die Gemeinden sind in Form von Sozial- und Gesundheitssprengeln Organisatoren und Finanziers der mobilen Sozialdienste.
- Die freien Träger erbringen die Leistungen.

In der Praxis ergibt dies vielfältige Konsequenzen und auch Nachteile für die Steuerung:

- eine lückenhafte kontinuierliche Planung unter Einbeziehung der regionalen Ebene und damit keine abgestimmte Weiterentwicklung der Dienstleistungen;
- eine geringe Kosten- und Leistungstransparenz und -steuerung;
- ein fehlendes Berichtswesen mit

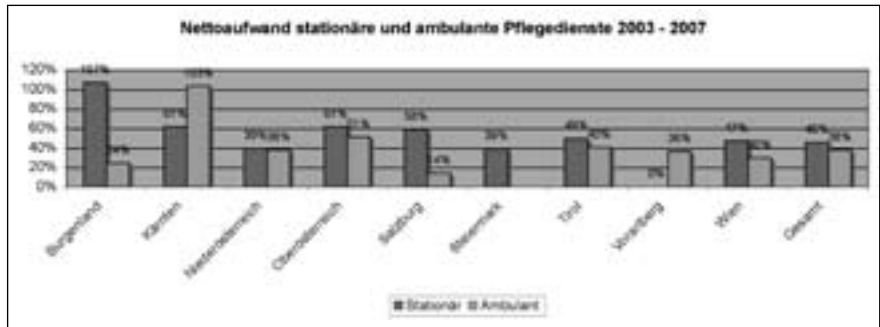


Abb. 2: Veränderung des Nettoaufwands der Pflegedienste

Quelle: KDZ

- Leistungs- und Finanzdaten auf den verschiedenen Ebenen;
- nur geringes Einbeziehen der Finanziers in ein entsprechendes Steuerungsgremium.

Ansatzpunkte zur Gegensteuerung

Ganzheitliches Sozialmanagement fokussiert sich auf die bekannten Dimensionen der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität wie auch auf ein integriertes Steuerungssystem, das Zielvereinbarungen wie auch Controlling-systeme von der strategischen bis auf die operative Ebene miteinander verknüpft und integriert. Angesichts der Verflechtungen auf der Leistungs- aber auch Finanzierungsebene werden neben Weiterentwicklungen im Planungs- und Steuerungssystem auch Strukturreformen im Sinne der Bündelung aus Kundensicht und der Wirtschaftlichkeit wie Leistungsqualität auf der Diskussions- wie auch Reformagenda stehen müssen, um auch künftig ein passendes Leistungsangebot finanzieren zu können.

Regionale Planung

Die Bedarfs- und Entwicklungsplanung ist verstärkt als zentrale Aufgabe der Regionen, ihrer dort tätigen Sozialhilfeverbände (und damit auch der Gemeinden) gesehen. Dies umfasst die Erhebung der Ist-Situation,

die Bedarfseinschätzung sowie die regelmäßige Evaluierung und Anpassung der Planungsgrundlagen. Dabei sollte eine enge Zusammenarbeit mit dem Land in Form eines Gegenstromverfahrens erfolgen. So sollte idealerweise der Bedarfs- und Entwicklungsplan des Landes (Grobplanung) auf die kommunale bzw. regionale Ebene herunter gebrochen werden können (konkrete Maßnahmenplanung und Umsetzung). Andererseits sollten die Kommunen bei der Bedarfserhebung und -einschätzung verstärkt miteinbezogen werden.

Als Planungsebene eignet sich grundsätzlich eine regionale Ebene/Bezirksebene. Die Statutarstadt, der Ballungsraum oder die Region mit ihren Stadt-Umland-Beziehungen sollen dabei eine gemeinsame Planung erstellen.

Auftraggeber

Die Regionen bzw. ihre Verbände und Gemeinden sind als Auftraggeber von Betreuungs- und Pflegeleistungen dafür verantwortlich, dass den BürgerInnen ein den Bedürfnissen entsprechendes Leistungsangebot zur Verfügung steht. Insofern sollte das Angebot an Pflege- und Betreuungsdienstleistungen auf der Regions- bzw. Gemeindeebene (mit verpflichtenden gemeindeübergreifenden Kooperationen) konzentriert werden. Die Rolle

des Auftraggebers reicht von der Beauftragung, über die laufende Steuerung bis zum Controlling (inkl. Beschwerdemanagement).

Regionale Koordination

Die Sozialplanung sollte in jedem Fall interdisziplinär ausgerichtet sein und das gesamte System der Gesundheitsdienstleistungen und sozialen Dienstleistungen mitberücksichtigen. In diesem Zusammenhang wäre ein Case-Management wünschenswert, welches neben dem Pflegebedarf auch familiäre, soziale und psychische Parameter berücksichtigt. Das Case-Management sollte im Sinne der individuellen Planung von Dienstleistungspaketen auf der städtischen Ebene angesiedelt werden.

Anbieter von Dienstleistungen

Vor allem im stationären und teilstationären Bereich sehen sich die Städte und ihre regionalen Verbände auch als Anbieter von Dienstleistungen. Das eigenständige Anbieten von Diensten

wird und sollte in Zukunft nicht vollständig an Private ausgelagert werden, da die Eigenleistung markt- und v.a. preisregulierende Effekte nach sich ziehen kann. Es wird jedoch eine Konzentration auf jene Bereiche erfolgen, in denen die Dienstleistungserbringung durch die öffentliche Hand als notwendig erachtet wird.

ZahlerInnen mit Mitspracherecht

Zahlungen im Rahmen von Transferleistungen sollten mit einem entsprechenden Mitspracherecht hinsichtlich der Qualität und Quantität der Pflege- und Betreuungsdienstleistungen verbunden sein. Das Motto muss daher lauten: „Wer zahlt, entscheidet auch mit.“ Weiters muss in Zukunft verstärkt darauf geachtet werden, dass ein nachhaltiger, verbindlicher Finanzrahmen bestehen muss, damit die entsprechenden Beiträge durch die Gemeinden geleistet werden können.

Angesichts der gegebenen Herausforderungen im Sozialbereich bedarf es in einer ersten Phase folgender Schwerpunkte:

- kontinuierliche Planung in allen Segmenten, unter Einbeziehung der regionalen Ebene;
- abgestimmte Weiterentwicklung der Dienstleistungen, von der Planung bis zur Genehmigung einzelner Einrichtungen;
- einheitliches, verbindliches Case-Management (subjektive Bedarfsprüfung) für jede Person, die öffentliche Mittel beansprucht, zur Bestimmung der erforderlichen Leistungen;
- Kosten- und Leistungstransparenz und -steuerung auf der Ebene der Besteller und Finanziers;
- Regelmäßiges Berichtswesen mit Leistungs- und Finanzdaten auf den einbezogenen Ebenen;
- Einbeziehen der Finanziers in ein entsprechendes Steuerungsgremium;
- Entflechtung der Ko-Finanzierung;
- Benchmarking innerhalb der Länder wie auch zwischen den Ländern;
- neue Finanzierungsformen andeuten, wie im nachfolgenden Artikel ausführlich dargestellt wird. ■

KDZ - Seminar

2. KDZ-Lehrgang „Grundlagen und Instrumente zur Führung kommunaler Betriebe“

Aufgrund der großen Nachfrage organisiert das KDZ einen 2. Durchgang des o. g. Lehrgangs.

Kommunale Betriebe sind wichtige Dienstleistungserbringer deren Leistungen mit hoher Qualität und gleichzeitig mit knappem Ressourceneinsatz (Personal, Fuhrpark, ...) zu erbringen sind, um unter anderem dem steigenden Konkurrenzdruck privater Anbieter standhalten zu können. Der Lehrgang zielt darauf ab, die künftigen und zunehmenden Anforderungen an Führungskräfte in kommunalen Betrieben in kompakter und übersichtlicher Form aufzugreifen und Ansätze moderner Betriebsführung, Instrumente für die tägliche Arbeitspraxis und Lösungen für neue und komplexe Herausforderungen vorzustellen.

Ort, Dauer Bruck/Mur (Hotel Landskron), Juni bis Oktober 2009 (Termine siehe unter www.kdz.or.at/seminare)

Preis Der Preis des Lehrgangs beträgt insgesamt € 1.690,00 exkl. 20 % USt. Für Mitglieder des KDZ sowie Stammkunden beträgt der Preis € 1.430,00 exkl. 20 % USt. Im Betrag inbegriffen sind die Unterlagen sowie die Mittagessen, die Pausengetränke und die Getränke im Seminarraum. Die Nächtigungskosten und Reisekosten sind im Preis nicht enthalten.

Weitere Informationen sind unter www.kdz.or.at/seminare abrufbar.