

Prüfbericht

Finanzielle Planung und Steuerung des Sozialfonds

Umsetzung der Empfehlungen

Evaluierung des Prüfberichts aus dem Jahr 2018

Informationen 4

1 Prüfergebnisse 6

2 Empfehlungen 9

3 Kommentar zum
Umsetzungsstand 12

Informationen

Vorlage an Landtag und Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof berichtet dem Landtag gemäß Art. 70 Abs. 1 der Landesverfassung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen aus dem Bereich des Landes. Gleichzeitig ist der Bericht der Landesregierung zu übergeben. Nach Vorlage an den Landtag sind die Berichte zu veröffentlichen.

Geprüfte Stelle

Sozialfonds

Prüfzeitraum

2018 bis 2022 mit Stand September 2022

Prüfgegenstand

Umsetzungsstand der Empfehlungen aus dem Prüfbericht über die finanzielle Planung und Steuerung des Sozialfonds, veröffentlicht im Jahr 2018

Prüfergebnis

Das Ergebnis der Prüfung wurde der Vorständin der Abteilung Soziales und Integration (IVa) als geschäftsführende Stelle am 27. Oktober 2022 zur Kenntnis gebracht. Die Stellungnahme vom 16. November 2022 wurde vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet.

Formale Aspekte

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Frauen und Männer. Gegebenenfalls wurden kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

Ablauf der Prüfung

Grundlage der Prüfung war die nach § 5 Abs. 3 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof zu erstattende Rückmeldung des Rechtsträgers, dem die geprüfte Stelle zuzurechnen ist, über die getroffenen Maßnahmen. Diese ist dem Landtag längstens zwölf Monate nach Behandlung des Berichts im Landtag zu übermitteln. Zudem basierte die Evaluierung auf den schriftlichen Rückmeldungen dieses Rechtsträgers im Rahmen der weiteren jährlichen Nachverfolgung des Umsetzungsstands seitens des Landes. Zur Überprüfung der vorliegenden Selbsteinschätzung nahm der Landes-Rechnungshof stichprobenartig in Unterlagen Einsicht und führte im Zeitraum August bis Oktober 2022 Gespräche mit den verantwortlichen Führungskräften. Seine daraus gewonnene Bewertung kann von der ursprünglichen Rückmeldung abweichen. Die Empfehlungen werden mit dem Stand der Bearbeitung tabellarisch aufgelistet. Der Umsetzungsstand wird in drei Kategorien eingeordnet:

umgesetzt	Die Empfehlung wurde vollständig umgesetzt.
in Arbeit	Die Empfehlung ist teilweise umgesetzt und/oder befindet sich in Bearbeitung, konkrete Schritte sind geplant.
nicht umgesetzt	Der Empfehlung wurde entweder nicht entsprochen, Schritte zur Umsetzung sind nicht geplant oder sie wurde vom betreffenden Rechtsträger abgelehnt. Auch Empfehlungen, die vom Landes-Rechnungshof mangels Anlässen als nicht relevant beurteilt werden, sind hier zugeordnet.

In einem Kommentar zum Umsetzungsstand erläutert der Landes-Rechnungshof ausgewählte Themen.

1 Prüfergebnisse

Der Landes-Rechnungshof prüfte von Februar bis September 2018 die finanzielle Planung und Steuerung des Sozialfonds. Schwerpunkte der Prüfung bildeten dabei die Controlling-Organisation sowie die Budgetierung und der Budgetvollzug. Bei den eingesetzten Instrumenten wurde der Fokus auf deren Ausgestaltung zum Zeitpunkt der Prüfung gelegt. Die durch den Sozialfonds finanzierten Leistungen, die Bezirkshauptmannschaften sowie die IT-Systeme waren nicht Prüfungsgegenstand.

Prüfgegenstand

Im Oktober 2018 veröffentlichte der Landes-Rechnungshof den Prüfbericht. Er wurde am 28. November 2018 im Kontrollausschuss behandelt. Der Landtag nahm den Prüfbericht in seiner Sitzung am 13. Dezember 2018 einstimmig zur Kenntnis. Mit Schreiben vom 9. Dezember 2019 berichtete die Landesregierung dem Landtag gemäß § 5 Abs. 3 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof, welche Maßnahmen getroffen wurden.

Gesetzliches
Vorgehen

Gemeinsame Verantwortung von Land und Gemeinden im Sozialfonds

Zusammenfassung
Prüfergebnisse 2018

Der Sozialfonds wurde mit 1. Jänner 1998 als Landesfonds mit eigener Rechtspersönlichkeit eingerichtet. Zweck ist die gemeinschaftliche Finanzierung und Steuerung der Kostenentwicklung von Sozialleistungen in der Mindestsicherung, Integrationshilfe sowie Kinder- und Jugendhilfe durch Land und Gemeinden. Dies ermöglicht eine fachübergreifende Lenkung. Dem Kuratorium des Sozialfonds gehören beide Gebietskörperschaften als Entscheidungsträger an. Ihre Vertreter sollten an den Sitzungen möglichst vollständig teilnehmen. Da Gemeinden, anders als das Land, z.B. in der Pflege auch als Leistungserbringer auftreten, kann es zu Interessenkonflikten kommen. Mit Erarbeitung der Sozialfonds-Strategie 2020 unter Einbindung der Einrichtungen gelang ein wichtiger Schritt, der u.a. zur Klärung von Rollen und Strukturen beitrug. Sie führte auch zu Änderungen in der Besetzung von Gremien, entsprechende gesetzliche Anpassungen sind aber noch ausständig. Eine Folgestrategie ist zeitgerecht zu erstellen. Die Geschäftsführung des Fonds, die auch wesentliche Controllingaufgaben umfasst, obliegt der Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa).

Begrenzung für jährliche Budgeterhöhungen festgelegt

Die Finanzierung des Sozialfonds erfolgte im Prüfzeitraum zu rund einem Viertel durch sonstige Einnahmen wie Kostenersätze und zu drei Viertel durch Beiträge von Land und Gemeinden zur Abgangsdeckung. Sie werden von diesen

im Verhältnis von 60 zu 40 Prozent getragen und beliefen sich im Jahr 2017 auf € 266 Mio. Seit dem Jahr 2007 verdoppelten sich die Beiträge und nahmen damit jährlich um durchschnittlich 7,2 Prozent zu. Ab dem Budget 2017 wurde die Erhöhung des zu finanzierenden Abgangs durch eine Rahmenvorgabe begrenzt. Sie sah für das Jahr 2018 einen maximal zulässigen Anstieg von 3,4 Prozent vor. Die Berechnungsmethode der Vorgabe ist konkret festzulegen, vorgesehene Ausnahmen sind restriktiv anzuwenden. Zudem werden die Gemeinden seit dem Jahr 2015 mit befristeten Entlastungsbeiträgen unterstützt. Damit übernimmt das Land teilweise deren Finanzierungsrisiko.

Stärkung des Controllings und Klarstellung der Steuerungskonzeption erforderlich

Das vielschichtige Leistungsangebot und hohe Ausgabensteigerungen im Sozialfonds erfordern ein starkes Controlling, das Leitungsorgane und Führungskräfte mit steuerungsrelevanten Informationen unterstützt. Projekte dazu wurden in den letzten zehn Jahren mehrfach initiiert, teilweise jedoch nicht ausreichend konsequent weiterverfolgt. Auch die erhöhte Personalfuktuation erschwerte dies. Für eine zielgerichtete Weiterentwicklung ist zunächst eine Klarstellung der Steuerungskonzeption erforderlich. In der Sozialfonds-Strategie 2020 wurde hierzu eine Basis gelegt, wobei die darin angeführten Controlling-Methoden zu konkretisieren sind. Die bestehende Struktur mit einem zentralen Controlling-Bereich und dezentralen, den einzelnen Fach- und Funktionsbereichen zugeordneten Controlling-Mitarbeitenden ist grundsätzlich praktikabel. Aufgaben, Kompetenzen sowie Schnittstellen sollten dazu jedoch geklärt und verbindlich geregelt werden. Ebenso sind eine regelmäßige Weiterbildung der Mitarbeitenden sowie ein verstärkter Informationsaustausch notwendig. Eine strukturelle Stärkung des zentralen Controllings wird in der Zusammenführung mit dem Fachbereich Recht/Interne Organisation nicht erkannt.

Verbesserungen in Budgetplanung und -vollzug zweckmäßig

Wesentliche Grundlage zur Steuerung bildet das jährliche Budget. Eine finanzielle Mehrjahresplanung wird derzeit nicht erstellt, ist aber für das Aufzeigen längerfristiger Entwicklungen wichtig. Weitere Verbesserungen im Budgetierungsprozess sind zweckmäßig. Beispielsweise sollten die Entwicklungen der einzelnen Bereiche frühzeitig aufeinander abgestimmt werden, damit die budgetäre Rahmenvorgabe bereits bei der internen Planung umgesetzt wird. Ein vermehrter Einsatz von Berechnungsvorlagen ist ebenso sinnvoll. Im Budgetvollzug räumte das Kuratorium der geschäftsführenden Abteilung hohe Flexibilität ein. Dieser Handlungsspielraum erfordert aber eine regelmäßige zielgruppengerechte Berichterstattung gegenüber Leitungsorganen und Führungskräften, in welcher auch Finanz- und Leistungskennzahlen verknüpft dargestellt werden. Zukünftig ist der Information des Kuratoriums über die unterjährige finanzielle Entwicklung des Sozialfonds sowie dem Erfordernis von

Nachtragsvoranschlägen mehr Bedeutung beizumessen. Die eingesetzte Analyse- und Berichtssoftware sollte verstärkt genutzt und gezielt um relevante Daten wie in der Pflege erweitert werden.

Steuerung von Sozialleistungen weiter ausbauen

Mit den neuen Sozialfonds-Richtlinien wurden wichtige Schritte für eine vermehrte Steuerung gesetzt. Obwohl der Abschluss von Rahmen- und Produktvereinbarungen grundsätzlich ab dem Jahr 2019 eine Voraussetzung für die Finanzierung durch den Sozialfonds darstellt, sind diese erst teilweise unterfertigt. Ihr Abschluss ist mit Nachdruck voranzutreiben. Die geplante Fristverlängerung verzögert auch die Einführung von standardisierten Tarifikalkulationen, welche systematische Tarifanalysen maßgeblich erleichtern. Sie bilden eine Basis für einen möglichen Übergang zu Normtarifen. Produktevaluierungen sind für einen optimierten Ressourceneinsatz wichtig. Dafür sollten alle Angebote berücksichtigt, die Vorgehensweise konkretisiert und geeignete Evaluierungszyklen festgelegt werden. Für wirtschaftliche Prüfungen u.a. von Einrichtungen ist ein risikoorientierter Prüfplan auszuarbeiten und umzusetzen.

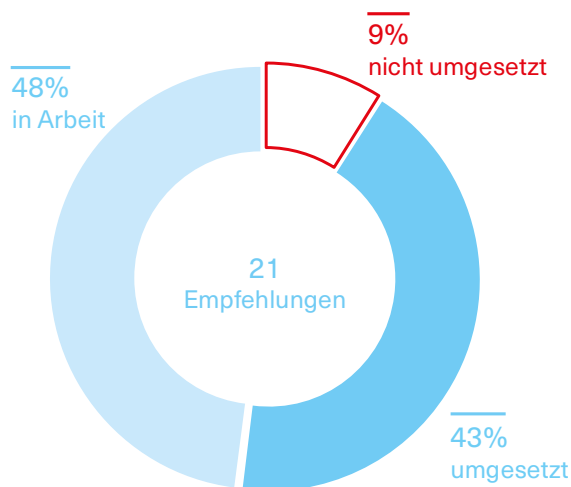
2 Empfehlungen

Insgesamt sprach der Landes-Rechnungshof in seinem Prüfbericht 21 Empfehlungen aus. Davon waren zum Zeitpunkt der Überprüfung neun umgesetzt, zehn befanden sich noch in Bearbeitung und zwei wurden nicht umgesetzt.

Stand der Umsetzung

Umsetzungsstand der Empfehlungen

Stand September 2022



Quelle: Landes-Rechnungshof; Rundungsdifferenzen

Der Landes-Rechnungshof sprach bis zum Sommer 2018 – einschließlich der in jenem Jahr begonnenen Prüfungen mit Bezug zum Sozialfonds – in 119 Prüfberichten im Bereich des Landes 1.588 Empfehlungen aus. Davon waren zum Zeitpunkt der jeweiligen Evaluierung 66 Prozent bereits umgesetzt, 25 Prozent in Bearbeitung und 9 Prozent nicht umgesetzt. Im vorliegenden Bericht wurde somit ein vergleichbarer Anteil von Vorschlägen aufgegriffen. Allerdings ist der Anteil vollständig umgesetzter Empfehlungen geringer.

umgesetzt	in Arbeit	nicht umgesetzt
-----------	-----------	-----------------

Sozialfonds im Überblick

1. Für Sitzungen des Kuratoriums rechtzeitig Vertretung durch Ersatzmitglieder veranlassen	✓		
2. Folgestrategie zeitgerecht sicherstellen	✓		
3. Konkrete Berechnungsmethode der budgetären Rahmenvorgabe verbindlich festlegen	✓		
4. Gesetzliche Anpassungen betreffend Zusammensetzung und Aufgaben der Gremien vorantreiben	✓		

Controlling-Organisation

5. Steuerungskonzeption klarstellen, Methoden konkretisieren und diese nach definiertem Zeitplan umsetzen		(✓)	
6. Aufgaben, Kompetenzen und Schnittstellen klären und verbindlich regeln sowie erforderlichenfalls organisatorische und personelle Anpassungen vornehmen	✓		
7. Controlling-Mitarbeitende regelmäßig spezifisch weiterbilden		(✓)	
8. Systematischen Austausch über Controlling-Themen abteilungsintern und mit Bezirkshauptmannschaften forcieren	✓		

Controlling-Prozesse

9. Budgetierungsprozess anpassen, um Rahmenvorgabe bereits bei interner Budgetierung einzuhalten		(✓)	
10. Zur Budgetierung wesentlicher Positionen vermehrt Berechnungsvorlagen verwenden		(✓)	
11. Systematische Differenzen zwischen budgetierten Ausgaben und zugesagten Tangenten bereinigen sowie Budgetbegründungen verbessern	✓		

	umgesetzt	in Arbeit	nicht umgesetzt
12. Rollierende finanzielle Mehrjahresplanung einführen			x
13. Reporting für Entscheidungsträger zielgruppengerecht weiterentwickeln		(✓)	
14. Kuratorium aggregierte Berichte inklusive Hochrechnung rund vierteljährlich bereitstellen		(✓)	
15. Analyse- und Berichtssoftware vermehrt nutzen und Data-Warehouse um steuerungsrelevante Daten ergänzen		(✓)	
16. Rücklagenstand einschließlich Veränderungen im Rechnungsabschluss ausweisen	✓		
17. Erfordernis von Nachtragsvoranschlägen mehr Bedeutung beimessen	✓		
18. Für Evaluierungen sämtliche Produkte mit geeigneten Zyklen berücksichtigen und Vorgehensweise konkretisieren		(✓)	
19. Abschluss von Rahmen- und Produktvereinbarungen mit Nachdruck vorantreiben		(✓)	
20. Tarife systematisch überprüfen und bei Bedarf anpassen		(✓)	
21. Für wirtschaftliche Prüfungen risikoorientierten Prüfplan ausarbeiten und umsetzen			x
Anzahl Empfehlungen	9	10	2

3 Kommentar zum Umsetzungsstand

Ein großer Teil der im Prüfbericht aus dem Jahr 2018 ausgesprochenen Empfehlungen wurde aufgegriffen. Allerdings befand sich rund die Hälfte noch in Bearbeitung. Die neuen Führungskräfte sind um eine Umsetzung bemüht. Begonnene Schritte sollten zielstrebig weitergeführt werden, um wichtige Verbesserungen betreffend Controlling-Organisation und zugehöriger Prozesse verstärkt im Arbeitsalltag zu verankern. Ebenso gilt es, erarbeitete Instrumente wie zu Berichtswesen oder Überprüfung von Tarifen konsequent anzuwenden und auszurollen. Positiv sieht der Landes-Rechnungshof, dass rechtliche und strategische Grundlagen aktualisiert wurden.

Wesentliche gesetzliche Anpassungen betreffend Zusammensetzung und Aufgaben der Gremien des Sozialfonds erfolgten durch das neue Sozialleistungsgesetz, welches mit April 2021 in Kraft trat (E 4). Verbesserungen in der Anwesenheitsquote der Kuratoriumsmitglieder konnten u.a. durch eine Änderung der Geschäftsordnung des Sozialfonds sowie die im Bedarfsfall konsequenter Vertretung durch Ersatzmitglieder erzielt werden. Der Landes-Rechnungshof betont weiterhin die Notwendigkeit, bei unvermeidbaren Abwesenheiten rechtzeitig eine Stellvertretung sicherzustellen (E 1).

Rahmenbedingungen
des Sozialfonds

Im Juli 2021 wurde die Sozialfonds-Strategie 2025 veröffentlicht (E 2). Sie sieht für die Finanzierung durch Land und Gemeinden eine Fortschreibung des Budgets plus eine jährliche Anpassung anhand einer Rahmenvorgabe vor. Letztere wird nun einheitlich ermittelt (E 3). Der Landes-Rechnungshof weist darauf hin, dass mit Überarbeitung der Strategie die Grundlage für die budgetäre Rahmenvorgabe geändert wurde. Das Vorjahresbudget wird nunmehr um fortschreibend wirkende Nachtragsvoranschläge erweitert. Diese sowie Rücklagenentnahmen erhöhen in den Folgejahren grundsätzlich die Ausgangsbasis, auf welche die Rahmenvorgabe angewendet wird.

Die Steuerungskonzeption wurde u.a. mit der Sozialfonds-Strategie 2025 spezifiziert, wobei anhaltende Bemühungen nötig sind, um die dargelegten Steuerungsinstrumente bzw. -methoden konkret in Umsetzung zu bringen (E 5). Im Weiteren wurden auch abteilungsinterne Rollen und Aufgaben nachgeschärft und personelle wie organisatorische Anpassungen vorgenommen. Der Landes-Rechnungshof betont die Notwendigkeit, diese Neuerungen im Arbeitsalltag mit Nachdruck weiter zu verankern (E 6).

Controlling-
Organisation

Weiters stellt der Landes-Rechnungshof Bestrebungen der Abteilung fest, betriebswirtschaftliche Mitarbeitende fachspezifisch weiterzubilden. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren jedoch einschlägige Bildungsmaßnahmen erst geplant und noch nicht absolviert (E 7). Er betont die Bedeutung von entsprechend geschultem und geeignetem Fachpersonal zur Erfüllung der Controllingaufgaben für den Sozialfonds. Initiativen der Leitung des zentralen Controllings zur weiteren Vereinheitlichung und Professionalisierung sind deutlich sichtbar. Ein Austausch zu Controlling-Themen erfolgt abteilungsintern nun öfters und systematischer. Mit den Bezirkshauptmannschaften entstand im Nachgang zum Prüfbericht „Offene Mindestsicherung“ aus dem Jahr 2020 ein Besprechungsformat. Darin können auch relevante Themen wie Datenmanagement erörtert werden (E 8).

Der Landes-Rechnungshof erkennt Anstrengungen der Abteilung Soziales und Integration (IVa), die Steigerungen des Sozialfondsbudgets in einem herausfordernden Umfeld einzugrenzen. Da die gemäß Strategie ermittelte Rahmenvorgabe jedoch weder im Voranschlag 2022 noch in jenem für das Jahr 2023 bei der internen Budgetierung eingehalten werden konnte, besteht anhaltender Handlungsbedarf (E 9). Diese Überschreitungen waren teils aber auch dadurch begründet, dass die Berechnungslogik der Rahmenvorgabe nur beschränkt geeignet ist, volatile bzw. krisenhafte Entwicklungen zu berücksichtigen. Der Landes-Rechnungshof regt im Sinne der Strategie an, zusätzliche, auf außergewöhnliche Ereignisse rückführbare Ausgaben als solche zu

Controlling-
Prozesse

kennzeichnen, damit diese Ausgaben bei Wegfallen der auslösenden Bedingungen in den Folgejahren auch wieder herausgerechnet werden können.

Systematische Differenzen zwischen veranschlagten Ausgaben und zugesagten Tangenten waren in einer Stichprobe gering oder erklärbar (E 11). Der Landes-Rechnungshof empfahl zur Budgetierung wesentlicher Positionen vermehrt Berechnungsvorlagen zu verwenden. Seitens der neuen Leitung des zentralen Controllings wird der Einsatz entsprechender Kalkulationsblätter ab dem Jahr 2023 in allen Fachbereichen angestrebt. Sie sollen automatische Berechnungen auf Basis definierter Parameter erlauben (E 10). Bislang stellte die Abteilung die Einführung einer finanziellen Mehrjahresplanung zurück. Auskunftsgemäß fehlen derzeit die zeitlichen Kapazitäten für ein solches Vorhaben (E 12).

Der Landes-Rechnungshof begrüßt Fortschritte im Reporting für Entscheidungsträger sowie in der vermehrten Nutzung der Analyse- und Berichtssoftware (E 15). Im Data-Warehouse erfasste Daten fließen beispielsweise in den neuen Master-Report des Fachbereichs Senioren und Pflegevorsorge ein, der nunmehr dem Kuratorium regelmäßig präsentiert werden soll. Angemessene Berichtsintervalle müssen laut der Abteilung Soziales und Integration (IVa) jedoch noch definiert werden. Die Ausweitung auf andere Fachbereiche ist in Arbeit (E 13). Hochrechnungen über die unterjährige finanzielle Entwicklung des Sozialfonds werden dem Kuratorium grundsätzlich nach dem zweiten Quartal zur Verfügung gestellt (E 14).

In den Rechnungsabschlüssen der Jahre 2019 bis 2021 wird der Rücklagenstand einschließlich Veränderungen ausgewiesen (E 16). Nachtragsvorschläge werden nun im Sinne der gesetzlichen Notwendigkeit gestellt und beschlossen (E 17).

Während zwischenzeitlich Rahmenvereinbarungen mit allen Einrichtungen unterzeichnet wurden, gelang der vollständige Abschluss der Produktvereinbarungen bzw. Leistungsverträge bislang weiterhin nicht (E 19). Diese bilden jedoch eine wesentliche Grundlage für eine zweckmäßige und effiziente Leistungssteuerung. Das in Umsetzung befindliche neue Tarifmonitoring soll die Überprüfung von Tarifen erleichtern (E 20). Im Prüfbericht zur Umsetzung der Empfehlungen betreffend „Institut für Sozialdienste – Umsetzung und Kontrolle der Sozialfonds-Vorgaben“ wird der aktuelle Stand der Produktvereinbarungen bzw. Leistungsverträge sowie das Tarifmonitoring näher erläutert. Der Landes-Rechnungshof betont die Notwendigkeit, die erhobenen Daten für Tarifüberprüfungen zu nutzen.

Derzeit werden Produkte auskunftsgemäß individuell je nach Fachbereich evaluiert. Laut Abteilung Soziales und Integration (IVa) wird dazu ein abgestimmtes Vorgehen angestrebt (E 18). Dies ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs auch Voraussetzung für eine strategiegemäße Produkt-evaluierung.

Prüfungen wirtschaftlicher Aspekte werden anlassbezogen durch die Abteilung Soziales und Integration (IVa) durchgeführt. Es liegt jedoch kein risikoorientierter Prüfplan vor (E 21).

Das Prüfergebnis betreffend den „Umsetzungsstand der Empfehlungen aus dem Prüfbericht finanzielle Planung und Steuerung Sozialfonds“ wird zur Kenntnis genommen.

Bregenz, im Dezember 2022

Die Direktorin
Dr.ⁱⁿ Brigitte Eggler-Bargehr

Der XXXI. Vorarlberger Landtag hat in seiner 1. Sitzung im Jahr 2023, am 1. Februar, den Bericht des Landes-Rechnungshofs Vorarlberg, Beilage 143/2022, einstimmig zur Kenntnis genommen.