

Oberösterreichischer



Landesrechnungshof

Initiativprüfung

Jugendwohlfahrt

Bericht

Auskünfte

Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4015 Linz, Schubertstraße 4
Telefon: #43(0)732-7720/11426
Fax: #43(0)732-7720/14089
E-mail: post@lrh-ooe.at

Impressum

Herausgeber: Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4015 Linz, Schubertstraße 4
Redaktion und Grafik: Oberösterreichischer Landesrechnungshof
Herausgegeben: Linz, im November 2002

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	4
Ergebnis der Initiativprüfung.....	6
Ziel, Zielwandel und Zielerreichung der öffentlichen Jugendwohlfahrt	6
Struktureller Aufbau der Jugendwohlfahrt in OÖ.....	7
Überblick	7
Zusammenwirken öffentlicher und freier JW-Träger	7
Reorganisation der öffentlichen Jugendwohlfahrt.....	8
Ausgangssituation zur Strukturreform	8
Ziele der Reorganisation und deren Umsetzung	9
Planung	10
Wahrnehmung der Fachaufsicht.....	10
Informationsfluss in der Fachabteilung und mit den Bezirksverwaltungsbehörden	11
Integration und Ausrichtung des psychologischen Fachdienstes	11
Ausgabenentwicklung der JW im Landeshaushalt	11
Fördersystem.....	12
Einzelne Förderungsmaßnahmen	14
Allgemeines.....	14
Streetwork	14
IGLU-Mutterberatung	15
Kinderbetreuungseinrichtungen	15
Eltern-Kind-Zentren.....	16
Jahr der Jugend.....	16
Erziehungshilfen - Volle Erziehung	17
Allgemeiner Überblick	17
Leistungsabgeltung	17
Volle Erziehung durch die Abteilung JW	17

Abkürzungsverzeichnis/Glossar

Begriff	Erklärung
A	
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
B	
bzw.	beziehungsweise
C	
ca.	zirka
D	
dgl.	dergleichen
Dienste für Kinder und Jugendliche	Hilfen zur Bewältigung der Probleme von Kindern und Jugendlichen, die im Zusammenhang mit ihrer Persönlichkeitsentwicklung, ihrem familiären oder ihrem sozialen Umfeld stehen.
E	
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EKZ	Eltern-Kind-Zentren
E-Mail	elektronische Post
Erziehungshilfen	Maßnahmen der öffentlichen Jugendwohlfahrt, die im Einzelfall erforderlich sind, wenn Pflege und Betreuung durch die Erziehungsberechtigten das Wohl des Minderjährigen nicht ausreichend ge- währleisten.
F	
Familiendienste	Die Familiendienste haben die Familie bei der Pflege und Erziehung der Minderjährigen zu unter- stützen und ihre Fähigkeit zu fördern, ihre Aufgaben unter Berücksichtigung der Entfaltung der Persön- lichkeit des Minderjährigen zu erfüllen. Die Familiendienste haben dabei auf die Durchsetzung gewaltloser Erziehung besonders Bedacht zu nehmen.
Freie Jugendwohlfahrtsträger	Betreiber von Einrichtungen der freien Jugend- wohlfahrt, deren Eignung für Zwecke der öffentlichen Jugendwohlfahrt mittels Bescheid fest- gestellt wird oder deren Einrichtungen einer speziellen Errichtungs- und Betriebsbewilligung bedürfen.
I	
idgF	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
J	
JW	Jugendwohlfahrt
K	
KBE	Kinderbetreuungseinrichtungen
L	
LGBl.	Landesgesetzblatt
LRH	Oö. Landesrechnungshof

M	
Mio.	Millionen
N	
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
O	
Öffentlicher Jugendwohlfahrtsträger	Das Land OÖ ist Träger der öffentlichen Jugendwohlfahrt, in dessen Auftrag die Abteilung Jugendwohlfahrt des Amtes der Oö. Landesregierung, die Aufgabengruppen Jugendwohlfahrt der Bezirkshauptmannschaften und die Jugendämter der Magistrate tätig sind.
OÖ	Oberösterreich
oö.	oberösterreichisch
Oö. JWG	Oö. Jugendwohlfahrtsgesetz
Oö. LRHG	Oö. Landesrechnungshofgesetz
R	
rd.	rund
S	
SAP	Rechnungswesen-Software des Landes OÖ
SHV	Sozialhilfeverbände
Soziale Dienste	Hilfen zur Deckung gleichartiger, regelmäßig auftretender, persönlicher, familiärer oder entwicklungsbedingter Bedürfnisse von werdenden Eltern und Erziehungsberechtigten sowie von Minderjährigen und deren Familie. Sie dienen der Entwicklung des Minderjährigen und der Förderung der Familien und sollen auch vorbeugenden Charakter haben.
U	
ua.	unter anderem
V	
Volle Erziehung	Ist die gänzliche Entfernung aus der bisherigen Umgebung für das Wohl des Kindes erforderlich, so ist dem Minderjährigen volle Erziehung in Form einer Unterbringung in Einrichtungen wie Pflegefamilien, Heimen oder sonstigen Einrichtungen wie zB einer sozialpädagogischen Wohngemeinschaft, einem Kinderdorf dgl. zu gewähren.
Z	
Z.	Ziffer
zB	zum Beispiel

Der Oö. Landesrechnungshof (LRH) hat in der Zeit vom 23.7.2002 bis 04.10.2002 eine Initiativprüfung im Sinne des § 4 Abs. 1 Z 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Z 1 des Oö. LRHG, LGBl. Nr. 38/99 idgF durchgeführt.

Gegenstand der Prüfung waren die im Landeshaushalt beim Unterabschnitt 439 dargestellten Ausgaben der Abt. Jugendwohlfahrt (JW) für sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der öffentlichen JW. Dabei handelt es sich nur um einen Teilbereich der öffentlichen JW, weil aufgrund der Aufgabenverteilung im Oö. Jugendwohlfahrtsgesetz (Oö. JWG) die Kostentragungspflichten der öffentlichen Hand auf das Land Oberösterreich, auf die Statutarstädte und auf die Sozialhilfverbände (SHV) verteilt sind.

Das Hauptziel der Prüfung war festzustellen, inwieweit diese Einrichtungen und Maßnahmen der Abt. JW ihr Ziel erreichen. Dabei setzte sich die Prüfung insbesondere mit dem eingeleiteten Prozess der Reorganisation der Abt. JW und der Neupositionierung der öffentlichen JW auseinander. In diesem Zusammenhang war es notwendig, das gesamte System der öffentlichen JW im Überblick zu erörtern sowie das Zusammenwirken der für den öffentlichen JW-Träger handelnden Organe und der freien JW-Träger vor allem im Bereich der Erziehungshilfen zu untersuchen. Einen weiteren Schwerpunkt der Prüfung bildeten die Entgeltleistungen und Förderungen zum Ausbau diverser sozialer Dienste, da gerade im Förderungsbereich erhebliche Ausgabensteigerungen zu verzeichnen waren.

Das Prüfungsteam setzte sich aus Herrn Martin Mühlbacher als Prüfungsleiter, Frau Pauline Kasbauer, Herrn Viktor Lang und Herrn Josef Lenglachner zusammen.

Das vorläufige Ergebnis der Prüfung wurde den Vertretern der Abt. JW in der Schlussbesprechung am 30.10.2002 vollinhaltlich zur Kenntnis gebracht.

Nachstehend werden in der Regel punktweise die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den LRH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des LRH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

KURZFASSUNG

Der Oö. Landesrechnungshof (LRH) überprüfte die Ausgaben der Abteilung Jugendwohlfahrt des Amtes der Oö. Landesregierung für Einrichtungen und Maßnahmen der Jugendwohlfahrt (JW). Ein wesentlicher Aspekt der Prüfung war der Prozess der Reorganisation der Abt. JW und der Neupositionierung der öffentlichen JW.

- (1) Ziel des Reorganisationsprozesses war es, die Abteilung Jugendwohlfahrt neu zu organisieren und zukunftsorientiert zu positionieren. Die Aufgabenschwerpunkte der Zukunft sollten weniger im operativen Bereich und mehr in der strategischen Steuerung liegen. Auch die Bezirksverwaltungsbehörden wurden in den Entwicklungsprozess eingebunden. Der Prozess soll bestehende Mängel beseitigen und die komplexe Struktur der JW im Hinblick auf eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung professionalisieren.

Der LRH hielt den eingeleiteten Organisationsentwicklungsprozess im Sinne von New Public Management (NPM) für sehr gut geeignet, die Wirkung der eingesetzten Mittel zu verbessern. Insbesondere begrüßte der LRH, dass die in der Vergangenheit vernachlässigten Bereiche Planung, Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation künftig zentrale Bedeutung haben sollen. Der LRH empfahl daher, den Prozess der Neupositionierung konsequent weiterzuführen und realistische Zeithorizonte für die jeweilige Zielerreichung zu fixieren.

- (2) Im komplexen System der öffentlichen Jugendwohlfahrt in Oberösterreich teilen sich mehrere öffentliche Organisationseinheiten die Aufgaben. Neben der Abteilung Jugendwohlfahrt nehmen die 15 Bezirkshauptmannschaften und Sozialhilfeverbände sowie die 3 Magistrate die unterschiedlichen Aufgaben wahr. Während die Aktivitäten der Abteilung JW aus dem Landeshaushalt zu finanzieren sind, zahlen die Sozialhilfeverbände die von den Bezirksverwaltungsbehörden angeordneten Maßnahmen. Sozialhilfeverbände wiederum richten verschiedene soziale Dienste ein und finanzieren sie. Vermehrt erbringen private Anbieter das steigende Leistungsangebot und werden vielfach von der öffentlichen Hand finanziert.

Bislang gab es keinen vollständigen Überblick, wie sich die gesamten Kosten der öffentlichen Jugendwohlfahrt in Oberösterreich in den letzten Jahren entwickelten. Der LRH regte daher an, die aus öffentlichen Haushalten finanzierten Aufwendungen für die Jugendwohlfahrt zu erheben und ihre Entwicklung zu beobachten. Der LRH meinte auch, dass dieser Gesamtüberblick für die Fachabteilung zur Planung der strategischen Weiterentwicklung der öffentlichen JW unerlässlich ist. Schließlich spielen die finanziellen Rahmenbedingungen und Möglichkeiten bei der Festlegung von Standards und Zukunftsperspektiven eine entscheidende Rolle.

- (3) Die Ausgaben für Leistungsangebote und Maßnahmen der Abteilung JW stiegen in den letzten 5 Jahren um 138 % und lagen im Jahr 2001 bei rd. 17 Mio. Euro (S 234 Mio.). Hauptsächlich der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen, die Einführung von Streetwork und die Qualitätsanpassungen im Rahmen der vollen Erziehung verursachten den höheren Mitteleinsatz. Auch die soziale Absicherung der Pflege- und Adoptiveltern, der Ausbau von Kinderschutzzentren, Eltern-Kind-Zentren und einmalige Förderungsmaßnahmen für das „Jahr der Jugend 2001“ brachten Kostensteigerungen. Da unter anderem Verbesserungen bei Kinderbetreuungseinrichtungen geplant sind, werden die Ausgaben der Jugendwohlfahrt vermutlich weiter wachsen.

Der LRH empfahl, für das Budget der Jugendwohlfahrt eine mittelfristige Finanzplanung zu erstellen. Wichtig ist es aus Sicht des LRH, die Notwendigkeit des bisherigen Leistungsangebotes und die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen kritisch zu hinterfragen. Bisher wurden die präventiven Maßnahmen der Jugendwohlfahrt von den Fachkräften der Abteilung nur in wenigen Fällen evaluiert. Daher war es auch dem LRH kaum möglich, den zielorientierten Mitteleinsatz objektiv näher zu beurteilen. Auch wenn es zweifellos schwierig ist, im Sozialbereich die Wirkung der eingesetzten Mittel zu beurteilen, empfahl der LRH, geeignete Modelle zur Selbstevaluierung zu entwickeln und selbstkritisch anzuwenden.

- (4) Der Förderungsbereich weitete sich in den letzten Jahren durch den Ausbau der sozialen Dienste erheblich aus. Im Jahr 2001 entfielen ca. 70 % bzw. rd. 11,7 Mio. Euro (rd. S 160 Mio.) der Gesamtausgaben auf Förderungen. Bei der Prüfung von Einzelmaßnahmen gewann der LRH den Eindruck, dass auf eine bedarfsgerechte Bemessung der Förderungshöhe zu wenig geachtet wurde. Dazu fehlten der Abteilung allerdings auch bis Dezember 2001 betriebswirtschaftliches Know-how

und personelle Ressourcen. Förderungsschwerpunkte waren für den LRH nur schwer zu erkennen. Die gewährten Förderungsmittel wurden aber, wie der LRH feststellte, widmungsgemäß verwendet.

Um mehr Transparenz zu erreichen und Mittel bedarfsgerecht anzuweisen, empfahl der LRH, in der Förderungsverwaltung Mindeststandards zu definieren. Außerdem sollte die Abteilung Jugendwohlfahrt ihre gesamten Förderaktivitäten in Übersichten systematisch zusammenfassen.

- (5) Die vom Land Oberösterreich beauftragten Träger von Einrichtungen zur vollen Erziehung verrechneten bis 2001 ihre Leistungen sehr unterschiedlich, wodurch ein aussagefähiger Kostenvergleich zwischen den Trägern nicht möglich war. Inzwischen wurde eine für alle Träger von stationären Einrichtungen einheitliche Kostenrechnungs- und Controllingrichtlinie erlassen.

Der LRH hielt diese Richtlinie für einen guten ersten Schritt, Leistungen vergleichbar zu machen und ein aussagefähiges Kennzahlensystem zu entwickeln. Was noch fehlt ist die Festlegung einheitlicher Leistungsstandards und Qualitätskriterien. Erst danach können die Wirtschaftlichkeit der Träger von Einrichtungen zur vollen Erziehung verglichen und die Kosten optimiert werden.

- (6) Um die öffentliche Jugendwohlfahrt effizienter und effektiver zu machen, empfahl der LRH zusammenfassend:**

- den eingeleiteten Prozess zur Neupositionierung der öffentlichen JW konsequent weiter zu führen
- die Aufwendungen aller öffentlich-rechtlichen Kostenträger der JW im Mehrjahresvergleich zu erheben und zu analysieren; bei der Entwicklung von Standards und Zukunftsperspektiven die finanziellen Möglichkeiten stärker zu berücksichtigen
- für die im Landeshaushalt aufscheinenden Einnahmen und Ausgaben der Jugendwohlfahrt eine mittelfristige Finanzplanung zu erstellen
- geeignete Selbstevaluierungsmodelle zu entwickeln und selbstkritisch anzuwenden
- den Förderungsbereich möglichst zu systematisieren und zu standardisieren, um die Förderungsgewährung transparenter und bedarfsgerechter zu machen
- Planung, Controlling und Wirtschaftlichkeitsprüfung bei Trägern von Einrichtungen zur vollen Erziehung zu forcieren, um Kosten zu optimieren

Ergebnis der Initiativprüfung

Ziel, Zielwandel und Zielerreichung der öffentlichen Jugendwohlfahrt

1.1. Nach dem Oberösterreichischen Jugendwohlfahrtsgesetz (Oö. JWG 1991) hat die öffentliche JW

- für die Betreuung der Mütter, der werdenden Mütter und ihrer Leibesfrucht sowie von Säuglingen, Kleinkindern und deren Eltern vorzusorgen (Mutterschafts-, Säuglings- und Kleinkinderfürsorge),
- die persönliche und soziale Entfaltung Minderjähriger, deren Pflege und Erziehung durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern (Jugendfürsorge) und
- die Familie bei ihren Aufgaben in der Pflege und Erziehung Minderjähriger zu beraten und zu unterstützen.

Für das zentrale Ziel der JW, nämlich das Wohl der Kinder und Jugendlichen zu sichern und zu fördern, wurden in den letzten Jahren neben den Einrichtungen für Erziehungshilfen hauptsächlich soziale Dienste eingerichtet und gefördert. Dabei handelt es sich meist um diverse Eltern-, Familien- und Säuglingsdienste sowie Dienste für Kinder und Jugendliche, die den persönlichen und sozialen Entwicklungsmöglichkeiten der heranwachsenden Jugend dienlich sind.

Entsprechend dem gesetzlichen Auftrag nahm die öffentliche JW neben ihren behördlichen Aufgaben immer mehr Serviceaufgaben wahr. Durch den Ausbau und die verstärkte Förderung diverser sozialer Dienste entwickelte sich die JW zusehends zum Dienstleistungspartner für Jugendliche und Familien. Im Rahmen dieses Präventivauftrages ist derzeit ein weiterer Ausbau der KBE wie Krabbelstuben geplant.

Inwieweit die Einrichtungen und Maßnahmen der öffentlichen JW ihr Ziel erreichten, war für den LRH schwer festzustellen, weil die objektive Messung des Ursache- und Wirkungszusammenhanges sozialer Dienste generell schwierig ist und für Außenstehende allenfalls nur anhand von Evaluierungen, Kundenbefragungen und umfassenden Studien beurteilbar ist. Von der Abt. JW wurde bisher nur in einzelnen Bereichen evaluiert.

1.2. Der LRH meinte, dass dem Zielwandel der öffentlichen JW in Oberösterreich in den letzten Jahren durchwegs ein hoher Stellenwert eingeräumt wurde. So zeigte ein Bundesländervergleich der Statistik Austria aus dem Jahr 1999 eine gute Positionierung Oberösterreichs bei den vorbeugenden und fördernden Aktivitäten und Einrichtungen der JW (zB Schwangeren- und Pflegeberatung, EKZ). Was den weiteren Ausbau der sozialen Dienste und insbesondere der KBE betrifft, werden die gesellschaftlichen Erwartungen in umfassenden Bedarfsprüfungen zu analysieren und mit den finanziellen Möglichkeiten in Einklang zu bringen sein.

Da die Wirkung der Einrichtungen und Maßnahmen im Bereich der Abt. JW bislang nur in Einzelfällen ohne gesamtheitliche Sichtweise evaluiert wurde, regte der LRH die konsequente Weiterentwicklung der bisher erst in Ansätzen vorhandenen Evaluationsmodelle mit begleitenden Kundenbefragungen an. Durch selbstkritische Evaluierungen in allen Bereichen können Aussagen über die Wirkungen getroffen und so geeignete Grundlagen für strategische Entscheidungen geschaffen werden.

Struktureller Aufbau der Jugendwohlfahrt in OÖ

Überblick

- 2.1. In einem komplexen System ist das Land Oberösterreich der öffentliche Jugendwohlfahrtsträger, in dessen Auftrag die Organe bzw. Organisationseinheiten
- Abt. JW des Amtes der Oö. Landesregierung
 - die 15 Bezirkshauptmannschaften - Aufgabengruppen JW
 - die 3 Magistrate - Jugendämter
 - die Sozialhilfverbände (SHV) in den Bezirken

tätig sind.

Während die Aktivitäten der Abt. JW aus dem Landeshaushalt zu finanzieren sind, zahlen die SHV die von den Bezirksverwaltungsbehörden angeordneten Maßnahmen. SHV wiederum richten verschiedene soziale Dienste ein und finanzieren sie. Die Einrichtungen und Maßnahmen der Jugendämter in den Magistraten werden aus den Budgets der Statutarstädte finanziert. Vermehrt erbringen private Anbieter das steigende Leistungsangebot und werden vielfach von der öffentlichen Hand finanziert.

Von der Abt. JW werden im Rahmen ihrer Zuständigkeit hauptsächlich Maßnahmen zur vollen Erziehung für Jugendliche mit besonders intensiver sozialpädagogischer Betreuung finanziert und zahlreiche Betreiber von Einrichtungen der freien JW im Bereich der sozialen Dienste gefördert.

Bislang gab es keinen vollständigen Überblick, wie sich die gesamten Kosten der öffentlichen JW in Oberösterreich in den letzten Jahren entwickelten. Noch im Zuge der Prüfung hat die Fachabteilung begonnen, die Aufwendungen der anderen öffentlichen Rechtsträger zu erheben. Dabei zeigte sich, dass allein die Aufwendungen der 15 SHV für die JW im Zeitraum von 1998 bis 2001 um 45 % auf insgesamt rd. 16,148 Mio. Euro bzw. S 222 Mio. (ohne Statutarstädte) angestiegen sind.

- 2.2. Im Interesse einer gesamtheitlichen Sichtweise empfahl der LRH, die Ausgaben für die gesamte JW in OÖ (inkl. Personalkosten des Landes und der Aufwendungen der Statutarstädte) systematisch zu erheben und laufend zu beobachten. Für die strategische Weiterentwicklung der öffentlichen JW ist ein solcher Überblick unverzichtbar, da die finanziellen Rahmenbedingungen und Möglichkeiten bei der Festlegung von Standards und Zukunftsperspektiven eine entscheidende Rolle spielen sollen.

Mittel- bis langfristig regt der LRH an, die Zweckmäßigkeit der bisher sehr komplexen Kostentragungs- bzw. Finanzierungsstruktur im Jugendwohlfahrtsbereich zu überprüfen und möglichst einfachere Finanzierungsalternativen bei etwa gleichbleibender Lastenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften zu überlegen.

Zusammenwirken öffentlicher und freier JW-Träger

- 3.1. Nach dem Oö. JWG sind freie Jugendwohlfahrtsträger solche Betreiber von Einrichtungen, deren Eignung für Zwecke der öffentlichen JW mittels Bescheid festgestellt wird oder deren Einrichtungen einer speziellen Errichtungs- und Betriebsbewilligung bedürfen. Von der Abt. JW wurden bislang insgesamt 40 freie Jugendwohlfahrtsträger genehmigt, die insgesamt 95 Einrichtungen in den folgenden Bereichen betreiben:

Bereich	Anzahl der Träger	Anzahl der Einrichtungen
Volle Erziehung (Heime, Wohngemeinschaften und sonstige Einrichtungen)	18	57
Familiendienste (Kinderschutzzentren ¹)	3	3
Dienste für Kinder und Jugendliche (Streetwork, Erholungsaktionen, sozialpädagogische Betreuung)	13	29
Dienste für Pflege- und Adoptiveltern	1	1
Tagesmüttervereine	5	5

Den Status eines freien JW-Trägers erhielten unter den im Oö. JWG genannten Voraussetzungen vor allem Betreiber von Einrichtungen der vollen Erziehung und sonstiger Einrichtungen, die eine gegenseitige Informationspflicht zwischen freien und öffentlichen Trägern erfordern. Neben den freien JW-Trägern gibt es weitere Betreiber von Einrichtungen der freien JW wie zB Elternschulen, die für ihre Leistungen vom Land OÖ nach Maßgabe der veranschlagten Mittel gefördert werden. Ansonsten sind die Abgrenzungskriterien für freie Träger und bloße Förderungsempfänger nicht näher definiert.

Dem gesetzlichen Auftrag folgend, wurden in den letzten Jahren verstärkt freie Träger in die öffentliche JW eingebunden. Bislang war es durchaus üblich, dass vor allem im Bereich der sozialen Dienste Ideen und Projekte mit beabsichtigter präventiver Wirkung von freien Trägern oder sonstigen Betreibern initiiert und vom Land OÖ mitfinanziert wurden.

- 3.2. Aus der Sicht des LRH sollten für freie JW-Träger klare Auswahlkriterien definiert werden. Im Bereich der sozialen Dienste sollten den Betreibern von Einrichtungen der freien JW vermehrt verbindliche Ziele und Standards vorgegeben werden. Darüber hinaus hielt es der LRH aufgrund der Sensibilität der öffentlichen Jugendwohlfahrt für zweckmäßig, sämtliche freien Träger und förderungswürdige Betreiber von Einrichtungen der freien JW der Öffentlichkeit in geeigneter Weise bekannt zu machen.

Reorganisation der öffentlichen Jugendwohlfahrt

Ausgangssituation zur Strukturreform

- 4.1. Im Jahr 2000 wurde begonnen, die Abt. JW zu reorganisieren und neu zu positionieren. Aufgrund struktureller Mängel und Schwächen sowie geänderter Rahmenbedingungen war es notwendig geworden, die Aufgabenschwerpunkte der Fachabteilung vom operativen Bereich hin zu strategischen und steuernden Aufgaben zu verlagern. Dies vor allem deshalb, weil den eigentlichen Kernaufgaben der Fachabteilung, nämlich Planung, Steuerung und Evaluation kaum Bedeutung beigemessen wurde. Vielmehr wurden die Tätigkeiten im Rahmen der sozialen Dienste, die eigentlich auf Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden bzw. der SHV einzurichten wären, immer mehr ausgebaut, ohne in der Folge die Wirkung dieser sozialen Leistungen durchgehend zu messen. Mangels betriebswirtschaftlicher Kompetenz war es in der Vergangenheit auch nicht möglich, die steigenden Kosten für die zunehmend von freien Trägern und Einrichtungen erbrachten Leistungen transparent, vergleichbar und überprüfbar zu

machen. Nicht zuletzt erwies sich auch die historisch gewachsene Aufbauorganisation der Abteilung mit 50 Dienstposten für insgesamt 74 Bedienstete als nicht mehr zeitgemäß und für eine gesamtheitliche Sichtweise der JW als unzweckmäßig.

Mit einem schlüssigen Reorganisationskonzept begab sich die Abt. JW auf dem Weg der gesamten Oö. Landesverwaltung in Richtung eines ziel-, ergebnis- und kundenorientierten Dienstleistungsunternehmens - Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Basierend auf einer Zielvereinbarung der Abteilungsleiterin mit dem Landesamtsdirektor wurde für die öffentliche JW ein mehrjähriger Prozess der Reorganisation der Abt. JW und Neupositionierung der öffentlichen JW begonnen, der im Rahmen einer Projektorganisation von einem im Bereich der öffentlichen JW erfahrenen Unternehmensberater begleitet und von der Steuerungsgruppe des Amtes der Oö. Landesregierung überwacht wird. Da eine Reorganisation der JW im Landesbereich ohne Einbindung der Bezirkshauptmannschaften nicht sinnvoll war, wurden diese in den komplexen Prozess zur Neupositionierung der öffentlichen JW auch mit einbezogen.

- 4.2. Nach Ansicht des LRH wurden mit dem eingeleiteten Reformprozess wichtige Schritte auf dem Weg zu einer ziel- und wirkungsorientierten Verwaltung gesetzt. Besonders positiv stellte er fest, dass die Abt. JW den dringlichen Handlungsbedarf zur notwendigen Professionalisierung der JW selbst erkannte. Dem LRH ist klar, dass dieser Prozess aufgrund des gegebenen Nachholbedarfes in vielen Bereichen (zB Planung, Controlling, Wirtschaftlichkeitsprüfung, Evaluation, Fachaufsicht, Förderungsverwaltung) noch längere Zeit eine große Herausforderung für alle Mitarbeiter und Führungskräfte darstellen wird. Dem LRH ist im Prozessablauf vor allem wichtig, dass bei der Entwicklung der Zukunftsperspektiven und Standards für die öffentliche JW den eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Haushalte ein höherer Stellenwert als bisher eingeräumt wird.

Im Reorganisationsprozess wurden die Ziele unter Einbindung der Mitarbeiter klar definiert. Zur lückenlosen Dokumentation des Prozesses regte der LRH an, in Hinkunft auch die Ergebnisse der Steuerungsgruppe schriftlich festzuhalten.

Ziele der Reorganisation und deren Umsetzung

- 5.1. Als Basis für die Strukturreform vereinbarte der Landesamtsdirektor mit der neu bestellten Abteilungsleiterin für den Zeitraum 2000 bis 2002 zahlreiche Leistungsziele. Die Ziele betrafen die Bereiche Strategie- und Organisationsentwicklung, Kundenorientierung, Ressourcenmanagement, Personalführung sowie Controlling und Steuerung. Wenngleich zeitliche Verzögerungen bei der Umsetzung der zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen eintraten, wurden die Ziele im überwiegenden Ausmaß bereits erreicht. So wurden beispielsweise die Kernbereiche, Produkte und Ziele der Abteilung definiert, ein Leitbild und diverse Konzepte für die Organisation, strategische Neuausrichtung, Personalentwicklung, Eindämmung der Reisekosten und andere Teilbereiche entwickelt und eine klare Organisations- und Kommunikationsstruktur aufgebaut. Andere wichtige Ziele wie Aufbau einer Fachplanung, bessere Integration und klare Ausrichtung des psychologischen Fachdienstes, bessere Wahrnehmung der Fachaufsicht, Aufbau eines Controlling- und Kennzahlensystems sowie Verbesserung des Informationsflusses innerhalb der Abteilung und zu den Bezirksverwaltungsbehörden sind derzeit in Umsetzung.
- 5.2. Aus der Sicht des LRH wurden in den umgesetzten Zielbereichen durchwegs gute Ergebnisse erzielt. Positiv erwähnt der LRH insbesondere die gelungene Eindämmung der Reisegebühren um über 36.000,- Euro (S 528.000,-) im Jahr 2001. Nach Meinung des LRH sollten die erst in Umsetzung befindlichen Ziele in einem realistischen Zeitrahmen konsequent weiter verfolgt werden. Der LRH sah vor allem in nachstehenden Bereichen einen Handlungsbedarf.

Planung

- 6.1. Nach dem Oö. JWG (§ 8) haben die Landesregierung und die Bezirksverwaltungsbehörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit die allgemeinen Maßnahmen zu planen, die zur Erreichung der Ziele der JW notwendig sind. Trotz des klaren gesetzlichen Auftrages aus dem Jahr 1991 wurde die Planung von Maßnahmen der JW in der Vergangenheit vernachlässigt. Erst im Jahr 2002 wurde begonnen, eine strategische JW-Planung in Angriff zu nehmen und jährlich eine Fachplanung durchzuführen. Ein diesbezüglich entwickeltes Planungskonzept lag bereits vor. Aus dem begonnenen Pilotprojekt „Elternschulen“ sollten wichtige Erkenntnisse für die künftige Vorgehensweise bei der Planung und Abstimmung der Planung mit den Bezirksverwaltungsbehörden gewonnen werden.
- 6.2. Der LRH bemängelte, dass mit der strategischen Planung von Maßnahmen im Bereich der JW erst so spät begonnen wurde. Die strategische Jugendwohlfahrtsplanung für Oberösterreich wie Planung der Aufgabenfelder, Forschung, Angebotssteuerung (Planung, Controlling und Evaluation) stellt eine Kernaufgabe der Abteilung dar. Dabei wird die strategische Planung der Fachabteilung mit den Planungsprozessen der Bezirksverwaltungsbehörden abzustimmen sein. Nach Ansicht des LRH ist eine strategische und operative Planung unabdingbare Voraussetzung zur Steuerung und Durchführung von Maßnahmen für die eigene Organisation, die Bezirksverwaltungsbehörden und insbesondere für die privaten Betreiber von Einrichtungen der freien JW. Soweit möglich und zweckmäßig sollte der Planungsprozess in das ebenfalls im Aufbau befindliche Controllingsystem der Abteilung integriert und EDV-unterstützte Lösungsvarianten gesucht werden.

Für die Planung im Bereich der JW wird es notwendig sein, vermehrt auch statistische Daten im mehrjährigen Vergleich aufzubereiten. Dies war in den letzten Jahren aufgrund unterschiedlicher Erhebungen und Auswertungen durch Bundesstellen schwierig. Bei einer zweckmäßigen Beschränkung statistischer Datenerhebungen hielt es der LRH für sinnvoll, in Hinkunft statistische Daten über Leistungen der JW zumindest soweit zu erheben und fortzuschreiben, dass aus der Relation der in Erziehungshilfen betreuten Kinder und Jugendlichen zur Gesamtanzahl der Kinder und Jugendlichen in OÖ ein gesellschaftlicher Trend erkennbar ist.

- 6.3. *Die Abt. JW führte zur Thematik der Planung aus, dass erst mit den nach der Neubesetzung der Abteilungsleitung im Mai 2000 eingeleiteten Reorganisationsprozess die innerorganisatorischen Voraussetzungen zur effektiven und kontinuierlichen Wahrnehmung der strategischen Planungsaufgaben geschaffen werden konnten.*

Wahrnehmung der Fachaufsicht

- 7.1. Bislang beschränkte sich die Fachaufsicht über die Bezirkshauptmannschaften primär auf die Bearbeitung von Beschwerdefällen und auf einzelne Aufgabenschwerpunkte. Um in Hinkunft die Fachaufsicht zu intensivieren, wurde bereits ein Konzept erstellt, das erst umgesetzt werden kann, wenn mit den Bezirksverwaltungsbehörden verbindliche Vereinbarungen über Qualitätsstandards und Geschäftsprozesse getroffen werden.
- 7.2. Aus der Sicht des LRH erfordert das neu entwickelte Selbstverständnis der öffentlichen JW neben der bisher wahrgenommenen Rechtsaufsicht vor allem eine unterstützende und begleitende Fachaufsicht für die Bezirksverwaltungsbehörden.

Informationsfluss in der Fachabteilung und mit den Bezirksverwaltungsbehörden

- 8.1. Der Informationsaustausch zwischen der Fachabteilung und den Bezirksverwaltungsbehörden war bisweilen auf ein Minimum beschränkt. Es gab kein regelmäßiges „Reporting“, sodass der Fachabteilung notwendige Informationen wenn überhaupt erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung (zB im Jahrestätigkeitsbericht im Wege des Präsidiums) zuzugingen. Erste Schritte zur Verbesserung des Informationsaustausches wurden inzwischen gesetzt. Auch innerhalb der mittlerweile neu organisierten Fachabteilung wurde eine Kommunikationsstruktur mit entsprechenden Mindeststandards aufgebaut, die grundsätzlich geeignet ist, den Informationsfluss in der Abteilung sicherzustellen.
- 8.2. Der LRH begrüßte die neu aufgebaute Kommunikationsstruktur und empfahl diese durch Einbindung aller Schlüsselkräfte konsequent einzuhalten. Darüber hinaus regte der LRH an, ein Infosystem für alle Mitarbeiter wie beispielsweise eine gemeinsame Datenbank über wichtige interne Beratungen und Ergebnisse einzuführen.

Hinsichtlich des Informationsflusses zwischen der Fachabteilung und den Bezirksverwaltungsbehörden meinte der LRH, dass in Zukunft alle Bezirksverwaltungsbehörden die von der Fachabteilung benötigten Daten (zB in Bezug auf Tagesmütter/-väter, Pflegeeltern, betreute Minderjährige in Erziehungshilfen und sozialen Diensten) in möglichst standardisierter Form per E-Mail vierteljährlich übermitteln sollen.

Integration und Ausrichtung des psychologischen Fachdienstes

- 9.1. Seit Jahren wurden von der Fachabteilung psychologische Beratungen als sozialer Dienst angeboten. Das Beratungsangebot stand nicht nur den Sozialarbeitern der Bezirksverwaltungsbehörden bei der Wahrnehmung ihrer Tätigkeit zur Verfügung, sondern auch Kindern, Jugendlichen und Familien, die sich freiwillig, anonym und kostenlos beraten ließen. Die Neuausrichtung der Fachabteilung erfordert nunmehr eine verstärkte Einbindung der Psychologinnen und Psychologen in den strategisch konzeptiven Bereich.
- 9.2. Aus der Sicht des LRH kommt den psychologischen Fachkenntnissen für eine zukunftsorientierte Aufgabenerfüllung der öffentlichen JW ein hoher Stellenwert zu. Aus diesem Grund sollten die vorhandenen Ressourcen des psychologischen Fachpersonals im Sachverständigendienst bei den Bezirkshauptmannschaften und im strategischen Bereich zur Wahrnehmung der Kernaufgaben der Abt. JW konzentriert werden. Von kostenlosen Beratungsleistungen sollte die Fachabteilung Abstand nehmen.

Ausgabenentwicklung der JW im Landeshaushalt

- 10.1. In den Jahren 1996 bis 2001 stiegen die Ausgaben der JW beim Unterabschnitt 439 „Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der JW“ von rd. 7 Mio. Euro (S 98,5 Mio.) auf rd. 17 Mio. Euro (S 234,2 Mio.), das entspricht einer Erhöhung um 138 %. Die größten Ausgabensteigerungen ergaben sich vor allem durch den Ausbau diverser sozialer Dienste. Im Detail zeigte sich der höhere Mitteleinsatz hauptsächlich in folgenden Bereichen:

Bereich	Mehrausgaben 1996 - 2001	
	Mio. Euro	Mio. S
Kinderbetreuungseinrichtungen	4,8	66,0
Streetwork	1,4	18,7
Volle Erziehung (inkl. Investitionsdarlehen)	1,4	18,6
Pflege- und Adoptiveltern	0,6	8,2
Kinderschutzzentren	0,5	7,2
Einmalige Aktion "Jahr der Jugend"	0,3	4,8
Eltern-Kind-Zentren	0,2	3,1
Eltern-/Mutterberatung "IGLU"	0,2	3,0

Wie aus der Anlage 1 zum Bericht hervorgeht, beliefen sich die Ausgabensteigerungen in den Jahren 1997 und 1998 auf 29 % bzw. 50 %. Seither bewegten sich die jährlichen Steigerungsraten zwischen 5 % und 10 %. Da in Hinkunft vor allem noch Verbesserungen bei KBE für Kinder unter 3 Jahren geplant sind, werden die Ausgaben der JW vermutlich weiter wachsen.

- 10.2. In Anbetracht der hohen Ausgabensteigerungen empfahl der LRH, für das Budget der JW eine mittelfristige Finanzplanung zu erstellen. Dabei sollten die Notwendigkeit des bisherigen Leistungsangebotes und die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen kritisch hinterfragt werden. Der LRH meinte, dass mittelfristig die Ausgabensteigerungen im Budget der JW mit der allgemeinen Einnahmenentwicklung im Landeshaushalt im Einklang stehen sollten.
- 10.3. *Hinsichtlich der künftigen Ausgabenentwicklung stellte die Fachabteilung fest, dass eine Reihe von sozialen Diensten und Leistungsangeboten, die vom Oö. JWG beschrieben werden, noch nicht in bedarfsdeckender Weise ausgebaut sind, sodass auch eine ausgabenwirksame Erweiterung dieser Angebote (zB im frühkindlichen Bereich - Kinderschutzzentren) erforderlich sein wird. Außerdem kann aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen oder am Kindeswohl orientierter Notwendigkeiten zusätzlicher Mittelbedarf erforderlich werden.*

Fördersystem

- 11.1. In den letzten Jahren weitete sich der Förderungsbereich vor allem durch den Ausbau der sozialen Dienste erheblich aus. So stiegen die Förderungsausgaben von 1996 bis 2001 um rd. 172 % bzw. rd. 7,4 Mio. Euro (rd. S 101 Mio.) auf rd. 11,7 Mio. Euro (rd. S 160 Mio.). Im Verhältnis zu den Gesamtausgaben der Abt. JW nahmen die Förderungsausgaben des Jahres 2001 einen Anteil von ca. 70 % ein.

Folgende Maßnahmen der JW wurden von der Abt. JW 2001 gefördert:

Geförderte Maßnahme	Betrag in Euro (gerundet)	Betrag in S (gerundet)
Kinderbetreuungseinrichtungen	5.969.100	82.136.000
Streetwork und offene Jugendarbeit	1.867.700	25.701.000
Kinderschutzzentren	726.700	10.000.000
Sonstige Jugendorganisationen	650.400	8.950.000
Eltern-Kind-Zentren	411.400	5.661.000
Beratungs- und Therapieangebote	235.600	3.242.000
Kinderferial-/erholungsaktionen	182.500	2.511.000
Jahr der Jugend (Aktionsjahr 2001)	170.900	2.352.000
Familienurlaub	138.400	1.904.000
Angebote im Umfeld von Erziehungshilfen	133.300	1.834.000
Elternschulen	112.700	1.550.000
Angebote im Umfeld von Pflege- und Adoptiveltern	32.700	450.000
Beiträge an Berufs- und Interessensverbände	14.500	200.000
Sonstiges (vor allem Investitionsförderungen)	1.013.900	13.951.000
FÖRDERUNGEN 2001 GESAMT	11.659.800	160.442.000

Von der Gesamtförderungssumme 2001 entfielen ca. ein Viertel auf Investitionsförderungen und ca. drei Viertel auf Förderungen des laufenden Aufwandes. Die Förderungsempfänger waren überwiegend private Rechtsträger. Das Förderungsausmaß hing von der Maßnahme ab und gestaltete sich somit unterschiedlich. Neben den Allgemeinen Richtlinien für Förderungen aus Landesmitteln gelangten zwei Sonderrichtlinien (betreffend KBE und Familienurlaub) zur Anwendung.

Der LRH fand zu Beginn der Prüfung keine aussagefähigen Gesamtübersichten über die zahlreichen Förderungsmaßnahmen und -projekte vor. Die Abt. JW erstellte noch während der Einschau eine erste Gesamtübersicht über den Großteil ihrer Förderungsausgaben.

- 11.2. Mangels anfänglich fehlender Gesamtübersichten konnte der LRH nur schwer klare Förderungsschwerpunkte erkennen. Um das Förderungsbudget der JW besser planen, steuern und kontrollieren zu können, hielt der LRH einen Überblick über die vielen verschiedenen Sozialleistungen, Maßnahmen und Projekte für eine Grundvoraussetzung. Der durch das Oö. JWG 1991 forcierte Ausbau der sozialen Dienste führte zu einem vielfältigen Leistungsangebot, das vom Land OÖ entsprechend gefördert wurde. Angesichts der begrenzten öffentlichen Budgetmittel sollten die einzelnen Förderungsmaßnahmen kritisch auf ihre Wirkung hin überprüft werden. Die bestehenden Förderungen sowie neue Förderprojekte sollten in einem Gesamtkonzept zusammengefasst werden.

Der LRH empfahl der Abt. JW, ihre gesamten Förderaktivitäten künftig laufend in aussagekräftigen Übersichten systematisch zusammenzufassen. Im Optimalfall sollten die geförderten Leistungen entsprechend den inzwischen definierten Aufgabenfeldern gegliedert und neben dem buchhalterischen Bereich auch mit der gesetzlichen Grundlage verknüpft sein. Wissenswerte Zusatzinformationen zur Fördermaßnahme würden den Informationsgehalt heben und Abfragemöglichkeiten nach unterschiedlichen Kriterien unterstützen. Ebenso sollten

die mit der geförderten Maßnahme verfolgten Ziele und die dabei angewandten Methoden zur Zielerreichung in übersichtlicher Form festgehalten werden.

Einzelne Förderungsmaßnahmen

Allgemeines

- 12.1. Der LRH überprüfte die Förderungen im Zusammenhang mit Streetwork, Eltern-/Mutterberatung "IGLU", KBE, EKZ und Jahr der Jugend 2001. Die Auswahl dieser Förderungsfälle erfolgte hauptsächlich aufgrund des hohen Mitteleinsatzes und der Ausgabensteigerungen in diesen Bereichen. Neben der Abwicklung der einzelnen Förderungsfälle legte er seinen Schwerpunkt auf die Vergabe und Abrechnung der gewährten Subventionen.
- 12.2. Der LRH gewann bei der Prüfung einzelner Förderungsfälle ua. den Eindruck, dass auf eine bedarfsgerechte Bemessung der Förderungshöhe zu wenig geachtet wurde. Dazu fehlten der Abt. JW bis 2001 allerdings auch betriebswirtschaftliches Know-how und personelle Ressourcen. Die gewährten Förderungsmittel wurden aber, wie der LRH im Zuge der vorgenommenen Akteneinschau feststellte, widmungsgemäß verwendet.

Um generell mehr Transparenz zu erreichen und Mittel bedarfsgerechter anzuweisen, empfahl der LRH, in der Förderungsverwaltung Mindeststandards zu definieren. Positiv anzumerken ist, dass in der Abt. JW das nötige Problembewusstsein hierfür bereits vorhanden ist und der Förderungsbereich generell einen höheren Stellenwert bekommen wird.

Streetwork

- 13.1. Streetwork stellt eine besondere Form von aufsuchender Jugend- und Sozialarbeit dar. Im Zuge des vermehrten Auftretens von gewaltbereiten und destruktiv orientierten Jugendlichen und Jugendgruppen wurden 1993 zunächst zwei Streetwork-Pilotprojekte (Braunau, Schärding) vom Land OÖ eingerichtet. Aus Sicht der Abt. JW entwickelte sich das Projekt "Streetwork" nach einer Pilot- und Konsolidierungsphase sehr gut und etablierte sich als fundierte Ergänzung zu bestehenden sozialen Einrichtungen.

Zur Zeit sind in OÖ insgesamt 15 Streetwork-Projektstellen in 8 Bezirken und den drei Statutarstädten mit 32 Streetworkern in Betrieb. Bis auf zwei Streetwork-Projektstellen (Braunau, Statutarstadt Wels) hat das Land OÖ zwei private Rechtsträger, die zugleich freie Jugendwohlfahrtsträger sind, mit der Durchführung von Streetworker-Einsätzen beauftragt.

Das Land OÖ betreibt derzeit noch die Projektstelle Braunau mit zwei Landesbediensteten. Die Kosten hierfür werden noch zur Gänze vom Land OÖ getragen. In allen übrigen Bezirken werden die Streetwork-Einsätze jeweils zur Hälfte vom Land OÖ und von den SHV finanziert. Während die Kosten für Streetwork bis zum Jahr 2001 kaum näher überprüft wurden, erfolgte im Zuge der Überprüfung des Förderungsantrages für das Jahr 2003 durch den neu aufgenommenen Betriebswirt eine nennenswerte Kürzung der beantragten Förderungsmittel.

- 13.2. Der LRH bemerkte kritisch, dass die Förderungsanträge für Streetwork in der Vergangenheit kaum überprüft wurden bzw. für den LRH eine solche Überprüfung nicht mehr nachvollziehbar war. Es zeigten sich auch Unzulänglichkeiten in der Förderungsabwicklung insofern, als Vertragsbedingungen nicht eingehalten wurden oder deren Einhaltung nicht eingefordert wurde (zB Weiterleitung der Verwendungsnachweise in Kopie an die SHV).

Nach Meinung des LRH sollte für die Streetworker-Einsätze in OÖ ein einheitlicher Finanzierungs- bzw. Förderungsschlüssel gefunden werden. Positiv stellte der LRH fest, dass die Fachabteilung für den Bereich Streetwork einen umfassenden

Qualitätsmanagement-Prozess gestartet hat. Mit diesem Prozess verfolgt sie das Ziel, gesicherte Qualitäts- und Leistungsstandards zu definieren, um die verfügbaren Mittel effizienter und effektiver einsetzen zu können. So soll für alle Streetworker ein einheitliches Qualitätshandbuch erstellt werden.

IGLU-Mutterberatung

- 14.1. Das Projekt IGLU ist eine spezielle Form von Mutterberatung, bei der insbesondere Entwicklungs- und Verhaltensstörungen bei Kindern unter drei Jahren erkannt werden sollen. Es war beabsichtigt, diese hoch qualifizierte Mutterberatung in OÖ flächendeckend einzuführen. Neben dem Projekt IGLU wird die Mutterberatung derzeit in diversen Mutterberatungsstellen und EKZ durchgeführt. Da ua. etliche SHV nicht bereit waren, sich an den Kosten der IGLU-Mutterberatungsstellen zu beteiligen, ist der flächendeckende Ausbau bislang nicht gelungen. Derzeit erarbeitet die Abt. JW ein Konzept zur Mutterberatung in OÖ, wobei alle Möglichkeiten geprüft werden, fachlich zielführende Förderungs- und Unterstützungsmaßnahmen von Eltern mit Kindern bis zum 3. Lebensjahr flächendeckend auf wirtschaftliche Weise anbieten zu können.
- 14.2. Aus der Sicht des LRH kommt der Erstellung eines schlüssigen Konzeptes für die Mutterberatung eine hohe Priorität zu. Der LRH hielt eine Vereinheitlichung des vorhandenen Leistungsangebotes mit gleicher Zielrichtung für zweckmäßig. Bei der Erstellung des Konzeptes sollte daher möglichst auf Synergieeffekte geachtet werden.

Kinderbetreuungseinrichtungen

- 15.1. Die Abt. JW fördert zahlreiche KBE wie
 - Krabbelstuben (derzeit 62),
 - Tagesmütter (derzeit 7 Tagesmütter-Vereine²),
 - altersgemischte Gruppen (derzeit 15 Gruppen) und
 - gemischte Gruppen in Kindergärten als Pilotprojekt (derzeit 8 Gruppen).

Für die Förderung der Krabbelstuben und der altersgemischten Gruppen gibt es eine Sonderförderungsrichtlinie, die teilweise auch für das Pilotprojekt angewendet wird. Die Förderung der Tagesmütter richtet sich nach den Allgemeinen Richtlinien für Förderungen aus Landesmitteln. In der Praxis wurden die Krabbelstuben und altersgemischten Gruppen jeweils mit ca. einem Drittel der entstandenen laufenden Kosten gefördert, obwohl in den Sonderförderungsrichtlinien ein solches Förderungsmaß nicht dezidiert angeführt ist. Für die Förderung der Tagesmütter und der gemischten Gruppen in Kindergärten gab es jeweils andere Förderungsregelungen. Im Juli 2002 wurde ein eigener Arbeitskreis für ein eigenes Kinderbetreuungsgesetz eingerichtet, in den die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt einfließen können.

Auch bei der Förderung von Tagesmütter-Vereinen zeigte sich, dass die diesbezüglichen Ansuchen und Abrechnungen in der Vergangenheit wegen des fehlenden betriebswirtschaftlichen Know-hows nur unzureichend überprüft werden konnten. Erst in letzter Zeit wurden bei den als Verwendungsnachweise vorgelegten Jahresabschlüssen die ausgewiesenen Rückstellungen und Rücklagen einer kritischen Prüfung unterzogen.

- 15.2. Der LRH regte an, das Förderungsmaß für die einzelnen KBE in Sonderrichtlinien klar festzulegen. Dem LRH ist klar, dass der Förderung von KBE auch in der Zukunft einen hohen Mitteleinsatz erfordern wird und die Ausgaben weiter ansteigen werden. Aus diesem Grund hielt der LRH eine bedarfsgerechte Bemessung der Förderungshöhe für unverzichtbar. Um den

eingeschlagenen Weg fortzusetzen, nämlich die Verwendungsnachweise bzw. Jahresabschlüsse im Hinblick auf kritische Bilanzpositionen näher zu überprüfen, sollten die Mitarbeiter in dieser Hinsicht auf breiter Basis verstärkt geschult werden.

Die Abwicklung des Pilotprojektes stellte sich für den LRH als äußerst verwaltungsaufwendig dar. Dies vor allem deshalb, weil zwei Fachabteilungen des Amtes der Oö. Landesregierung in die Gestaltung und Finanzierung des Projektes eingebunden waren. Der inzwischen ins Leben gerufene Arbeitskreis sollte daher bestrebt sein, bei der Öffnung von Kindergärten für Kinder unter drei Jahren einen möglichst einfachen Förderungsmodus zu finden.

Eltern-Kind-Zentren

16.1. EKZ sind Einrichtungen, die durch vielfältige Angebote

- Eltern in ihrer Elternrolle unterstützen bzw. sie darauf vorbereiten sowie
- Kindern soziale Kontakte zu Gleichaltrigen und Gruppenerlebnisse ermöglichen.

Derzeit gibt es ca. 40 EKZ, die überwiegend von privaten Rechtsträgern betrieben werden und im Sinne eines offenen Zentrumsbetriebes frei zugänglich sind.

Die Abwicklung der Förderungen für EKZ erwies sich mitunter als mangelhaft. So wurden die Förderungsansuchen bisher nur ungenau geprüft. Dies hatte zur Folge, dass sich beispielsweise bei der Förderung eines EKZ relativ hohe Bankguthaben über mehrere Jahre lang ansammelten und der Verein von sich aus auf weitere Förderungsmittel für 2002 verzichtete.³ In einzelnen Fällen erwies sich die Dokumentation der Förderungsabwicklung als lückenhaft. Die Nachvollziehbarkeit wurde dadurch erschwert.

16.2. Um zu vermeiden, dass Mittel über den Bedarf hinaus angewiesen werden, regte der LRH an, die Förderungsansuchen künftig strenger als bisher zu prüfen. Bei der Bemessung der Förderung (insbesondere bei Kürzungen) sollten die Entscheidungskriterien transparent und nachvollziehbar sein. Generell gewann der LRH den Eindruck, dass bei der Förderung der EKZ erst seit ca. einem Jahr auf eine nachvollziehbare Förderungsabwicklung geachtet wurde.

Jahr der Jugend

17.1. Über Beschluss der Oö. Landesregierung vom 19.6.2000 wurde das programmatische Jahr der Jugend 2001 als gemeinsame Aktion des Jugend- und des Jugendwohlfahrtsreferates initiiert. Das Ziel war, den Anliegen der Jugend erhöhte Bedeutung beizumessen.

Die einzelnen Förderungsmaßnahmen wurden von 2 Abteilungen des Amtes der Oö. Landesregierung getrennt abgewickelt. Die Abt. JW setzte unter dem Motto „Das ist auch Dein Jahr“ verschiedene Schwerpunktaktionen, die sich durchwegs mit sozial benachteiligten Jugendlichen beschäftigten. Ein kleiner Mitarbeiterstab der Abt. JW realisierte gemeinsam mit freien JW-Trägern insgesamt 23 Förderungsprojekte. Da weitere ursprünglich angedachte Projekte für das Jahr der Jugend nicht zustande kamen, konnten sämtliche Maßnahmen der Abt. JW mit rd. 348.000,-- Euro (S 4,8 Mio.) abgerechnet werden. Der verfügbare Budgetrahmen von rd. 509.000,-- Euro (S 7,0 Mio.) wurde somit deutlich unterschritten.

17.2. Der LRH meinte, dass für die Abt. JW der Zeitpunkt des Jahres der Jugend ungünstig war, weil in der Vorbereitungsphase dieses programmatischen Jahres der Wechsel in der Abteilungsleitung stattfand und dem eingeleiteten Reorganisationsprozess eine hohe Priorität zukam. Der LRH war der Ansicht, dass die Wirkung der einzelnen Maßnahmen im Rahmen des Jahres der Jugend deutlich höher gewesen wäre, wenn diese in Verbindung mit einer gezielten

Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt worden wären. Eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit war aber erst für Herbst 2002 geplant.

Weiters hält es der LRH für sinnvoll, in Hinkunft ressort- bzw. abteilungsübergreifende Aktionen wie das Jahr der Jugend 2001 von den betroffenen Abteilungen im Rahmen einer schlanken Projektorganisation gemeinsam zu planen und durchzuführen.

Erziehungshilfen - Volle Erziehung

Allgemeiner Überblick

- 18.1. In Oberösterreich stehen insgesamt 611 Betreuungsplätze für die volle Erziehung von Minderjährigen in Heimen, Wohngemeinschaften und sonstigen Einrichtungen zur Verfügung. Diese Einrichtungen der vollen Erziehung sind mit über 90 % durchwegs gut ausgelastet und unterliegen der Fachaufsicht der Abt. JW. Die Zuweisung der erziehungsbedürftigen Kinder und Jugendlichen erfolgt größtenteils durch die Bezirksverwaltungsbehörden.

Leistungsabgeltung

- 19.1. Die vom Land OÖ beauftragten Träger von Einrichtungen zur vollen Erziehung verrechneten bis 2001 ihre Leistungen sehr unterschiedlich, wodurch ein aussagefähiger Kostenvergleich zwischen den Trägern nicht möglich war. Erst im Jahr 2001 wurde eine für alle Träger von Einrichtungen zur vollen Erziehung einheitliche Kostenrechnungs- und Controllingrichtlinie erstellt, die von den Trägern der Erziehungseinrichtungen ab 1.1.2002 angewendet wird. Die Angemessenheit der Tagsätze wurde bislang nur in bestimmten Fällen näher überprüft, da die Möglichkeiten für Wirtschaftlichkeitsprüfungen aus rechtlicher Sicht unklar waren. Eine entsprechende Wirtschaftsaufsicht wurde aber inzwischen mit der Oö. JWG-Novelle 2002 gesetzlich abgesichert.
- 19.2. Der LRH hielt die Kosten- und Controllingrichtlinie für einen guten ersten Schritt, Leistungen vergleichbar zu machen und ein aussagefähiges Kennzahlensystem zu entwickeln. Was noch fehlt ist die Festlegung einheitlicher Leistungsstandards und Qualitätskriterien. Erst wenn diese definiert sind, können die Wirtschaftlichkeit der Träger von Einrichtungen zur vollen Erziehung verglichen und die Kosten optimiert werden. Weiters regte der LRH an, die Anwendung der Richtlinie mit den freien Trägern in Hinkunft auch schriftlich zu vereinbaren.

Volle Erziehung durch die Abteilung JW

- 20.1. Die Fachabteilung ist im Rahmen der vollen Erziehung nur für jene Minderjährige zuständig, die aufgrund ihres Sozialverhaltens eine besonders intensive sozialpädagogische Betreuung benötigen. Im Jahr 2001 wurden 125 Minderjährige sozialpädagogisch intensiv betreut. Der finanzielle Aufwand dafür belief sich auf rd. 3,5 Mio. Euro bzw. S 48,2 Mio.

Die Finanzverwaltung für die betreuten Minderjährigen erfolgte seit Jänner 2001 mit SAP. Die unabhängig von der Buchhaltung zu Informations- und Steuerungszwecken geführten personen- und leistungsrelevanten Aufzeichnungen stimmten nicht mit der Buchhaltung überein, weil diese nicht abgestimmt wurden. Da es kein nachvollziehbares und in sich geschlossenes System zur Kontrolle der verrechneten Leistungen gab, wurden auch keine aussagefähigen Kennzahlen entwickelt. Erst im Jahr 2002 wurde begonnen, die personenbezogenen und leistungsrelevanten Daten der betreuten Minderjährigen systematisch zu erfassen

und in einheitlichen Datenbanken zu verwalten. Diese Daten bilden künftig die Basis für das geplante Controlling im Bereich der vollen Erziehung.

- 20.2. Aus der Sicht des LRH sollte das Controlling rasch aufgebaut und installiert werden. Außerdem meinte der LRH, dass das in Aufbau befindliche Controllingsystem neben der Heimerziehung auch auf andere finanziell bedeutsame Bereiche (zB Förderungsbereich) ausgeweitet werden sollte. Für ein effizientes internes Kontrollsystem ist es jedenfalls unerlässlich, dass künftig zumindest in periodischen Abständen die personen- und leistungsbezogenen Aufzeichnungen auch mit der Buchhaltung abgestimmt werden.

1 Anlage

1 Beilage

Linz, am 14. November 2002

Dr. Helmut Brückner
Direktor des Oö. Landesrechnungshofes

Fußnoten

- ¹ Für weitere drei Kinderschutzzentren sind Bewilligungsverfahren vorgesehen.
- ² Von den 7 Tagesmütter-Vereinen sind insgesamt 5 Vereine freie JW-Träger, die mit Bescheid der Abt. JW genehmigt wurden.
- ³ Der Verein wurde bis einschließlich 2001 mit jährlich rd. 7.300,-- Euro (S 100.000,--) gefördert, obwohl dieser bei einem relativ kleinen Budget in den letzten Jahren jährlich Überschüsse erzielen und bis 31.12.2001 ein Bankguthaben von über 25.600,-- Euro (rd. S 352.000,--) ansammeln konnte.

Ausgabenentwicklung der Jugendwohlfahrt
 Unterabschnitt 439 - Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen

Jahr	Ausgaben		Steigerung		
	S	Euro	S	Euro	%
1996	98.464.000	7.155.700			
1997	126.570.000	9.198.200	28.106.000	2.042.500	28,5
1998	189.862.000	13.797.800	63.292.000	4.599.600	50,0
1999	202.475.000	14.714.400	12.613.000	916.600	6,6
2000	223.183.000	16.219.300	20.708.000	1.504.900	10,2
2001	234.219.000	17.021.400	11.036.000	802.100	4,9
Steigerung 1996-2001			135.755.000	9.865.700	137,9

AKTENVERMERK

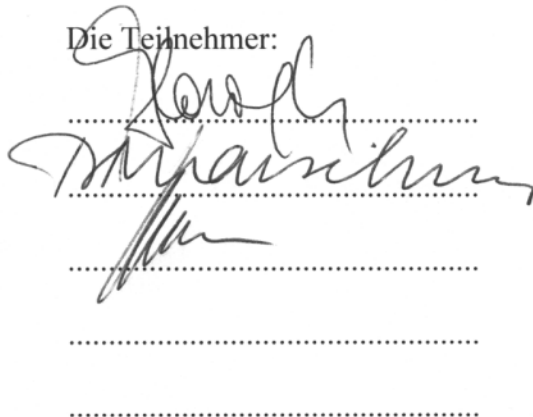
Gegenstand: Schlussbesprechung über die Initiativprüfung betreffend
Jugendwohlfahrt
Aktenzahl: LRH-100014/4-2002-Mü
Ort und Datum: Oö. LRH, Schubertstraße 4, am 30.10.2002
Teilnehmer Abt. JW: Hofrätin Dr. Gabriele Haring
ORR Mag. Gerhard Häuslmann
HR Mag. Dr. Josef Marschner
Mitglieder des LRH: Martin Mühlbachler
Pauline Kasbauer
Viktor Lang
Josef Lenglachner

Den oben angeführten Teilnehmern ist das vorläufige Ergebnis der Initiativprüfung in der gegenständlichen Schlussbesprechung vollinhaltlich zur Kenntnis gebracht worden.

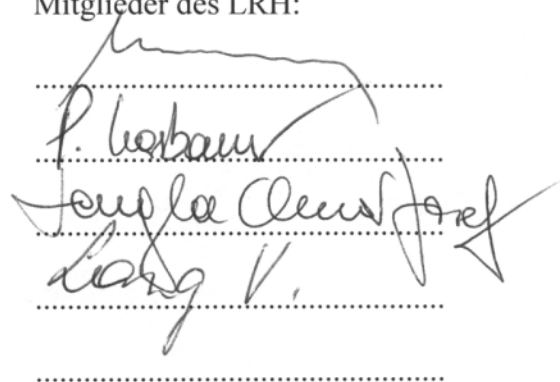
Über den Inhalt des vorgetragenen Ergebnisses konnte inklusive der während der Schlussbesprechung vorgenommenen Änderungen übereinstimmende Auffassung erzielt werden. Die von den Teilnehmern mündlich eingebrachten Stellungnahmen wurden eingearbeitet (Kennzeichnung mit 3 an der zweiten Stelle und mit Kursivdruck).

Die oben angeführten Teilnehmer verzichten auf die gemäß § 6 Abs. 5 Oö. Landesrechnungshofgesetz eingeräumte Gelegenheit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zu vorläufigem Ergebnis.

Die Teilnehmer:


.....
.....
.....
.....

Mitglieder des LRH:


.....
.....
.....
.....