



Kontrollbericht 5/2020 zum Thema
Behindertenhilfe
(Wirtschaftlichkeitskontrollen)

GZ.: StRH – 118171/2018

Graz, 14.04.2020

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz

A-8011 Graz

Kaiserfeldgasse 19

Fotos (v. links): Stadt Graz/Pichler (1, 2), Foto Fischer (3),
photo 5000 – www.fotolia.com (4)

Diesem Kontrollbericht liegt der Stand der vorliegenden Unterlagen und Auskünfte
bis zum 06.04.2020 zugrunde.

Inhaltsverzeichnis		Seite
1	Kurzfassung	5
2	Gegenstand und Umfang der Kontrolle	6
2.1	Auftrag und Überblick	6
2.2	Kontrollziel und Auftragsdurchführung	6
3	Berichtsteil	7
3.1	Rechtliche Grundlagen	7
3.2	Organisatorische Grundlagen	8
3.3	Kosten der Behindertenhilfe	11
3.4	Stichproben	15
3.5	Beantwortung der Kontrollfragen	19
4	Zusammenfassung der Empfehlungen	20
5	Kontrollmethodik	21
5.1	Zur Kontrolle herangezogene Unterlagen	21
5.2	Besprechungen	21
	Kontrollieren und Beraten für Graz	22

Abkürzungsverzeichnis

ELAK	Elektronischer Akt
LEVO	Leistungs- und Entgeltverordnung
SAP	Buchhaltungssystem (der Stadt Graz)
StBHG	Steiermärkisches Behindertengesetz

1 Kurzfassung

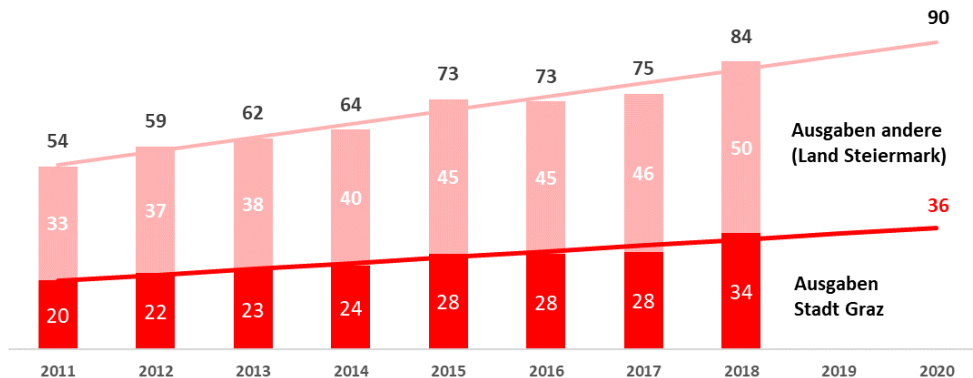
Die gesetzlichen Grundlagen für die Behindertenhilfe bildeten das Steiermärkische Behindertengesetz in Verbindung mit der Leistungs- und Entgeltverordnung. Der Fachbereich Behindertenhilfe arbeitete im übertragenen Wirkungsbereich im Rahmen der Hoheitsverwaltung. Es gab daher kaum eigene Gestaltungsmöglichkeiten.

Ein Prozesshandbuch beschrieb alle wesentlichen Verfahrensprozesse für die Abwicklung von Hilfeleistungen. Die Prozesse basierten auf dem Steiermärkischen Behindertengesetz und erschienen wirtschaftlich und zweckmäßig.

Wohneinrichtungen und Tageseinrichtungen verursachten im Kontrollzeitraum (2011-2018) etwa die Hälfte der Kosten in der Behindertenhilfe.

Die Ausgaben für Leistungen im Bereich der Behindertenhilfe entwickelten sich seit 2011 folgendermaßen:

Ausgaben Behindertenhilfe in Millionen Euro



Die Erfassung von Rechnungen der Leistungserbringer erfolgte nicht immer zeitnah: die Kosten der Jahre 2014 und 2017 lagen unterhalb der Trendlinie während in den darauffolgenden Jahren 2015 und 2018 die Kosten deutlich über der Trendlinie lagen. Als Ursache dafür ermittelte der Stadtrechnungshof erhöhte Nacherfassungen von Leistungen aus den Vorjahren in den Jahren 2015 und 2018.

Der Stadtrechnungshof kontrollierte ausgewählte Akten näher. In einem Fall fehlten im elektronischen Akt (für die Nachvollziehbarkeit notwendige) rechtskräftige Bescheide – der zuvor in Papierform geführte Akt war ohne Übernahme in den elektronischen Akt vernichtet worden.

2 Gegenstand und Umfang der Kontrolle

2.1 Auftrag und Überblick

Der Kontrollauftrag umfasste eine Gebarungskontrolle mit dem Titel „Behindertenhilfe“. Das Kontrollteam sollte die vorzunehmende Kontrolle als § 3 Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof (Gebarungskontrolle) anlegen.

Der Kontrollzeitraum umfasste 2011 bis 2018.

Dieser Auftrag war eine Kontrolle aufgrund § 13 Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof (Kontrollantrag der beiden zuständigen Stadträte).

2.2 Kontrollziel und Auftragsdurchführung

Das Kontrollteam sollte im Bericht insbesondere folgende Kontrollfragen beantworten:

1. In welcher Höhe wendete die Stadt Graz Mittel für die Behindertenhilfe auf?
2. Gab es signifikante Steigerungen und wenn ja, worin lagen die Gründe?
3. Gibt es Möglichkeiten für die Stadt Graz, die Wirtschaftlichkeit der Leistungen zu erhöhen?
4. Sind die relevanten Prozesse zweckmäßig und wirtschaftlich organisiert?

Den Schwerpunkt der Kontrolle bildete die Frage nach Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz. Die Kontrolle war durchzuführen, um die von den zuständigen Stadträten dargestellte Kostensteigerung darzustellen.

Im Speziellen sollte das Kontrollteam auf die Kriterien der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit eingehen.

Nicht von der Kontrolle umfasst (Nicht-Ziele) waren die folgenden Themen:

1. das Aufzeigen bloßer Sparpotentiale, die zu einem Effizienzverlust der Behindertenhilfe führen würden.

3 Berichtsteil

3.1 Rechtliche Grundlagen

Die gesetzlichen Grundlagen für die Behindertenhilfe bildeten das **Steiermärkische Behindertengesetz (StBHG)** in Verbindung mit der **Leistungs- und Entgeltverordnung (LEVO)**.

Das **StBHG** legte unter anderem die möglichen Arten von Hilfeleistungen fest – wie zum Beispiel:

- § 5 Heilbehandlung
- § 6 Versorgung mit Körperersatzstücken, orthopädischen Behelfen und anderen Hilfsmitteln
- § 7 Erziehung und Schulbildung
- § 8 Teilhabe an Beschäftigung in der Arbeitswelt
- § 9 Lebensunterhalt
- § 13 *Lohnkostenzuschuss*
- § 14 *Berufliche Eingliederung durch betriebliche Arbeit*
- § 16 Tageseinrichtungen
- § 18 Wohneinrichtungen
- § 19 Übernahme der Entgelte in Pflegeheimen
- § 20 Mietzinsbeihilfe
- § 21 Hilfe zum Wohnen
- § 21a Freizeitgestaltung
- § 22 Familienentlastung
- § 22a Persönliches Budget
- § 24 Zuschuss zur Erreichung des Arbeitsplatzes
- § 24a Zuschuss für behindertengerechte Ausstattung von Kraftfahrzeugen
- § 25a Zuschuss für notwendige bauliche Maßnahmen

Im Zuge einer Novellierung des StBHG im Jahre 2014 regelte das Land Steiermark den Bereich der beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderung neu. Teilweise strich das Land Steiermark Leistungen (wie zum Beispiel §13 und §14) - teilweise gestaltete es bestehende Leistungen um.

Die jährlich aktualisierte **LEVO** regelte

- die sachlichen, fachlichen und personellen Erfordernisse der für die Erbringung der Hilfe erforderlichen Leistungen und die Maßnahmen der Qualitätssicherung und des Controllings (Leistungskatalog),
- die Leistungsentgelte (Entgeltkatalog),
- die Ab- und Verrechnungsbestimmungen,

- den Grad der Beeinträchtigung (inkl. Einstufungsformular) und den Pflege- und Betreuungszuschlag.

Der Fachbereich Behindertenhilfe arbeitete im übertragenen Wirkungsbereich im Rahmen der Hoheitsverwaltung – bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen hatte ein Zuspruch der beantragten Leistungen zu erfolgen.

Stellungnahme des Sozialamtes:

Die gesetzlichen Grundlagen für die Behindertenhilfe bilden das Steiermärkische Behindertengesetz (StBHG) in Verbindung mit der Leistungs- und Entgeltverordnung, der Verordnung über die Höhe der Richtsätze für die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem StBHG sowie der Verordnung über die Festsetzung der Beiträge zu den Kosten von Hilfeleistungen nach dem StBHG.

Die Verordnung über die Höhe der Richtsätze für die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem StBHG wurde jährlich aktualisiert, die Verordnung über die Festsetzung der Beiträge zu den Kosten von Hilfeleistungen wurde zuletzt 2016 aktualisiert.

3.2 Organisatorische Grundlagen

Im Bereich der Behindertenhilfe unterstützte ein eigens entwickeltes EDV-System die Abwicklung häufig wiederkehrender Geschäftsfälle.

In diesem EDV-System erfolgte die Erfassung von

- Parteien (Personen, welche Behindertenhilfe beantragten), Angehörigen, Kontaktpersonen und gegebenenfalls Sachwaltern
- Anträgen auf Behindertenhilfe sowie deren Status (zuerkannt, abgewiesen)
- Einrichtungen, welche Leistungen in der Behindertenhilfe erbringen
- Rechnungen mit Angaben zu Leistungserbringer, Partei, Zeitraum und Art der Leistung sowie Zeitpunkt der Erfassung der Rechnung

Nach Erfassung einer Rechnung in diesem Vor-System leitete der Fachbereich Behindertenhilfe diese Rechnung an die Abteilung für Rechnungswesen weiter. Diese verbuchte die Rechnung im städtischen Buchhaltungssystem (SAP) und veranlasste die Auszahlung.

Im Vor-System war der Art einer Leistung die korrespondierende Finanzposition aus dem SAP-System hinterlegt. **Nicht** hinterlegt war im Vor-System das buchhalterische Geschäftsjahr.

Das Vor-System in der Behindertenhilfe war hinsichtlich der Kosten - Summe über die Jahre 2011 bis 2018 mit dem SAP-System abstimmbare.

Im Vor-System der Behindertenhilfe waren detailliertere Informationen für (Kosten-)Auswertungen hinterlegt als im Buchhaltungs-System SAP. Voraussetzung für Auswertungen aus dem Vorsystem war die Abstimmbarkeit mit dem SAP-System, in welchem die Zahlungen erfolgten.

Da im Vor-System kein Geschäftsjahr hinterlegt war, verwendete der Stadtrechnungshof das Jahr der Erfassung einer Rechnung als Ersatz. Besonders um jeden Jahreswechsel entstanden mit diesem Geschäftsjahr-Ersatz Abweichungen zwischen Vor-System und SAP-System von bis zu +/- 3%. Über die Jahre hinweg hoben sich diese Abweichungen in Summe gegenseitig auf.

Die Gesamt-Abweichung über die Jahre 2011 bis 2018 zwischen Vor-System und SAP-System ist mit 0,06% als gering zu beurteilen.

Der Stadtrechnungshof zieht den Schluss,

- dass die im Vor-System der Behindertenhilfe ausgewiesenen Kosten in Summe über die Jahre 2011 bis 2018 mit dem städtischen Buchhaltungssystem (SAP) übereinstimmen.

Das Prozesshandbuch für den Fachbereich Behindertenhilfe beschrieb alle wesentlichen Verfahrensprozesse.

Der Fachbereich Behindertenhilfe entwickelte im Jahr 2013 ein Prozesshandbuch, welches auf Basis von Flussdiagrammen Abläufe darstellte. Es diente den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als Nachschlagwerk beziehungsweise als Navigationswerkzeug.

Das Prozesshandbuch beschrieb alle wesentlichen Verfahrensprozesse beginnend mit dem Antrag auf Hilfeleistung, über die Leistungszuerkennung bis hin zur Verrechnung.

Im Jahr 2014 erfolgte eine Novelle des StBHG, welche durch den Entfall von Leistungen (wie zum Beispiel §13 und §14) auch den Entfall der korrespondierenden Prozesszweige verursachte. Darüber hinaus gab es geringfügige Umstellungen bei bestehenden Abläufen.

Im Frühjahr 2019 begann der Fachbereich Behindertenhilfe mit der Umstellung auf ein neues EDV Vor-System – ebenfalls mit Auswirkungen auf das Prozesshandbuch.

Der Stadtrechnungshof anerkennt das Vorliegen eines Prozesshandbuches. Es ist allerdings auf dem Stand des Jahres 2013 und daher in manchen Bereichen nicht

mehr aktuell.

Der Stadtrechnungshof zieht den Schluss,

- dass das grundsätzliche Vorliegen eines Prozesshandbuches den Erwartungen des Stadtrechnungshofes entsprochen hat.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- nach Abschluss der EDV Umstellung, das Prozesshandbuch zu aktualisieren und zukünftig auf aktuellem Stand zu halten.

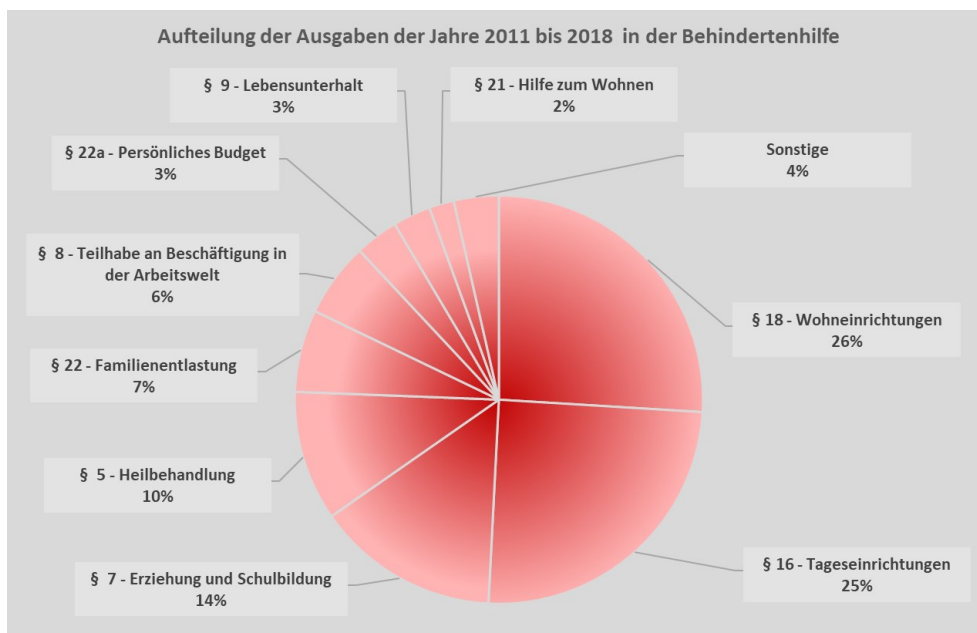
Stellungnahme des Sozialamtes:

Zur Empfehlung „Prozesshandbuch nach Abschluss der EDV Umstellungen“ wird festgehalten, dass im Fachbereich Behindertenhilfe und Pflegeheimkosten die Vorarbeiten dazu bereits abgeschlossen wurden. Im Fachbereich Finanzen und Budget ist die Neufassung des Verrechnungsprozesshandbuches für dieses Jahr geplant und wird in Angriff genommen, sobald sich die aktuelle Lage – CoVid 19 Zeitraum – normalisiert hat.

3.3 Kosten der Behindertenhilfe

Wohneinrichtungen und Tageseinrichtungen verursachten in den Jahre 2011 bis 2018 etwa die Hälfte der Kosten in der Behindertenhilfe.

Das Steiermärkische Behindertengesetz (StBHG) definierte im zweiten Abschnitt unterschiedliche Formen der Hilfeleistungen. Der Stadtrechnungshof ordnete jeder in den Jahren 2011 bis 2018 erbrachten Leistung den zugrundeliegenden Paragraphen des Steiermärkischen Behindertengesetzes zu – es zeigte sich folgendes Bild:



Vier Formen der Hilfeleistungen verursachten rund 75% der Ausgaben. Sie waren im StBHG (Fassung Juni 2019) folgendermaßen definiert:

§ 18 Wohneinrichtungen

Hilfe zum Wohnen in Wohneinrichtungen ist insbesondere durch Übernahme der Entgelte für Unterkunft und Betreuung zu gewähren.

§ 16 Tageseinrichtungen

(1) Hilfe in Tageseinrichtungen zur Erhaltung oder Weiterentwicklung der vorhandenen Fähigkeiten und Eingliederung in die Gesellschaft ist Menschen mit Behinderung zu gewähren, denen auf Grund ihres individuellen Hilfebedarfs Hilfe zur Teilhabe an Beschäftigung in der Arbeitswelt (§ 8) nicht gewährt werden kann.

(2) Dem Menschen mit Behinderung gebührt ein monatliches Taschengeld

in Höhe von 10 % des Richtsatzes gemäß ...

(3) Die im Zusammenhang mit Hilfeleistungen gemäß Abs. 1 notwendigerweise anfallenden Fahrtkosten bei Menschen mit Behinderung sind zu übernehmen. Es sind dies die Fahrtkosten für das kostengünstigste zumutbare Verkehrsmittel zu einer der nächstgelegenen geeigneten Einrichtung oder einem Dienst.

(4) Die Hilfe ist einzustellen, wenn der Mensch mit Behinderung in der Lage ist, eine Hilfeleistung gemäß § 8 in Anspruch zu nehmen.

§ 7 Erziehung und Schulbildung

(1) Hilfe zur Erziehung und Schulbildung ist für alle durch die Behinderung bedingten Mehrkosten zu gewähren, die notwendig sind, um den Menschen mit Behinderung in die Lage zu versetzen, eine seinen Fähigkeiten und Neigungen entsprechende Erziehung und Schulbildung zu erlangen. Das sind Kosten für

- 1. die Frühförderung,*
- 2. den behinderungsbedingten Mehraufwand für Betreuung und Pflege für die Teilnahme an der Kinderbetreuung in (heilpädagogischen) Kindergärten,*
- 3. den behinderungsbedingten Mehraufwand für Betreuung – ausgenommen pädagogische Leistungen – und Pflege in (heilpädagogischen) Horten und für die Teilnahme am Unterricht, an Schulveranstaltungen und an schulbezogenen Veranstaltungen.*

(2) Die notwendigerweise anfallenden Fahrtkosten zur Erlangung einer entsprechenden Erziehung und Schulbildung sind zu übernehmen. Es sind dies die Fahrtkosten für das kostengünstigste zumutbare Verkehrsmittel zu einer der nächstgelegenen geeigneten Einrichtung.

(3) Soweit Leistungen nicht von Abs. 1 und 2 umfasst sind, kann das Land Förderungen im Rahmen des Privatrechts gewähren.

§ 5 Heilbehandlung

(1) Hilfe zur Heilbehandlung wird gewährt für ärztliche Behandlung, Therapien, Heilmittel und Pflege in Kranken-, Kur- oder sonstigen Anstalten, wenn dadurch

- a) eine Behebung oder*
- b) eine erhebliche Besserung der Beeinträchtigung oder*
- c) eine Verlangsamung des Verlaufes der durch die Behinderung bestehenden Beeinträchtigungen erreicht werden kann oder*

d) eine Verschlechterung der durch die Behinderung bestehenden Beeinträchtigungen hintangehalten werden kann.

(2) Die Landesregierung kann durch Verordnung festlegen, für welche Therapien bis zu welchem Stundensatz und Ausmaß Kosten übernommen werden.

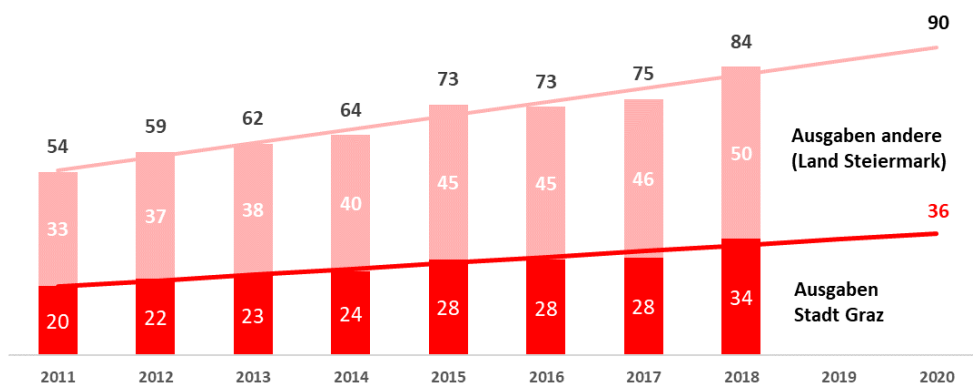
(3) Die im Zusammenhang mit Hilfeleistungen gemäß Abs. 1 notwendigerweise anfallenden Fahrtkosten bei Menschen mit Behinderung sind zu übernehmen. Es sind dies die Fahrtkosten für das kostengünstigste zumutbare Verkehrsmittel zu einem der nächstgelegenen geeigneten Erbringer der Leistung.

Die Erfassung von Rechnungen der Leistungserbringer erfolgte im Fachbereich Behindertenhilfe nicht immer zeitnah.

60% der angefallenen Kosten für Behindertenhilfe trug das Land Steiermark, 40% die Stadt Graz. Die Stadt Graz beglich vorerst Rechnungen von Leitungsträgern zu 100%, bekam daraufhin aber 60% der Kosten vom Land Steiermark rückersetzt.

Die Ausgaben für Leistungen im Bereich der Behindertenhilfe entwickelten sich in den Jahren 2011 bis 2018 folgendermaßen:

Ausgaben Behindertenhilfe in Millionen Euro



Die Trendlinien zeigten die voraussichtliche Entwicklung der Kosten für die Jahre 2019 und 2020. Unterhalb der Trendlinie lagen die Kosten der Jahre 2014 und 2017 während in den darauffolgenden Jahren 2015 und 2018 die Kosten deutlich über der Trendlinie lagen. Als Ursache dafür ermittelte der Stadtrechnungshof erhöhte Nacherfassungen von Leistungen aus den Vorjahren in den Jahren 2015 (um rd. 2,5 Millionen erhöht) und 2018 (um rd. 4,1 Millionen erhöht).

Der Fachbereich für Behindertenhilfe begründete diese Nacherfassungen im Jahr 2015 mit der Novellierung des StBHG im Jahr 2014 und die Nacherfassungen im

Jahr 2018 sowohl mit einer reduzierten Erfassungskapazität im Vorfeld einer Pensionierung als auch mit einer erhöhten Personalfuktuation im Jahr 2017.

Der Stadtrechnungshof hält fest, dass ungewöhnlich späte Erfassungen von Leistungen (Nacherfassungen) die Vergleichbarkeit aufeinanderfolgender Jahre und in weiterer Folge die Budgetierung erschwert.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- Rechnungen von Leistungserbringern gleichmäßig zeitnahe zu erfassen.

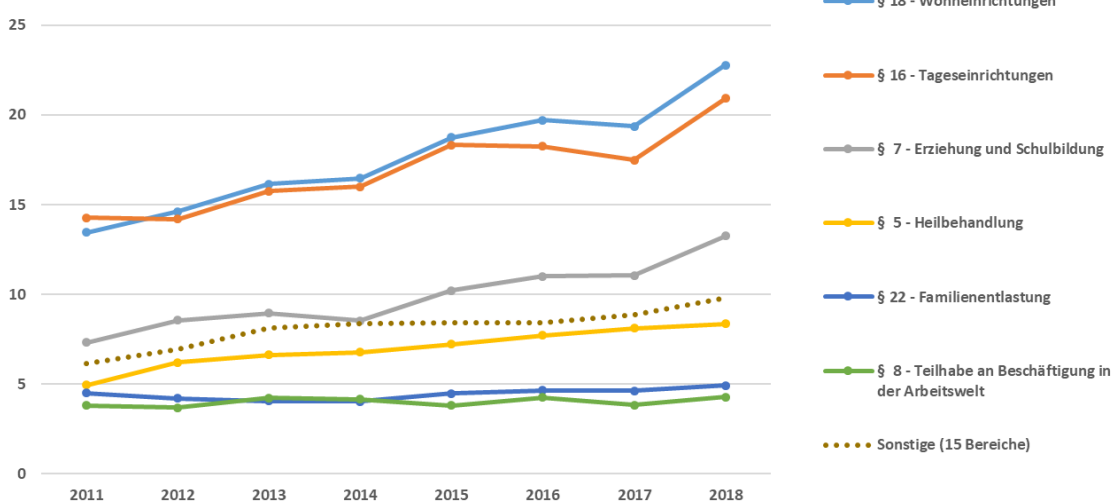
Stellungnahme des Sozialamtes:

Zur Empfehlung einer gleichmäßig zeitnahen Erfassung der Rechnungen von Leistungserbringern wird festgehalten, dass dies mit den nunmehr adäquat vorhandenen Personalressourcen grundsätzlich möglich ist.

Nacherfassungen 2018 und 2015 prägten die Darstellung der Kostenentwicklung für den Zeitraum 2011 bis 2018.

Die Gesamtkosten wesentlicher Bereiche der Behindertenhilfe entwickelten sich über die Jahre 2011 bis 2018 folgendermaßen:

Entwicklung der stärksten Kostenbereich in Millionen Euro

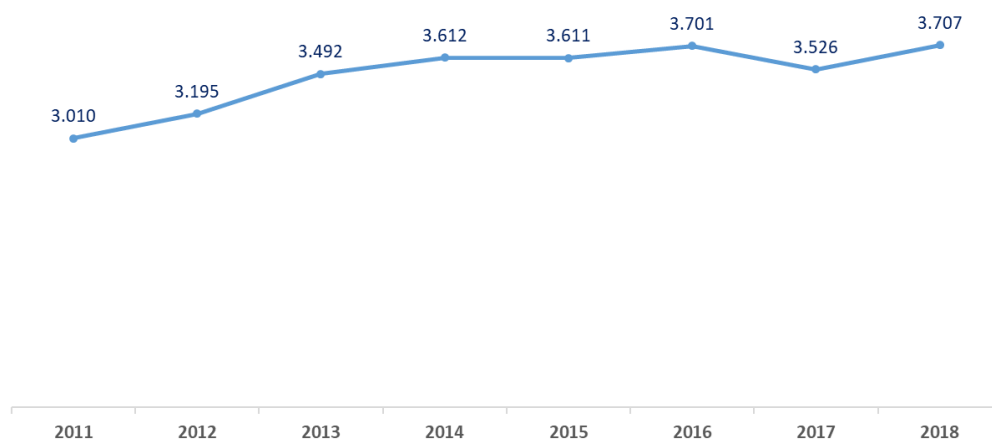


Erhöhte Nacherfassungen (von Leistungen aus dem Jahr 2017) im Jahr 2018 begründeten – speziell in den Bereichen §18 und §16 – die Rückläufigkeit der Kosten von 2016 auf 2017 und den darauffolgenden starken Anstieg von 2017 auf 2018. Auch die betragsmäßig geringeren Nacherfassungen 2015 verursachten einen leicht stärkeren Anstieg von 2014 auf 2015.

Die Anzahl jährlicher LeistungsbezieherInnen stieg bis 2014 und blieb danach in etwa gleich.

Die folgende Grafik zeigt für jedes der Jahre 2011 bis 2018 die Anzahl jener Personen, welche in diesem Jahr zumindest eine Hilfeleistung bezogen.

Entwicklung der Anzahl LeistungsbezieherInnen



Während die Anzahl der Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher von 2011 auf 2014 um rd. 20% stieg, blieb sie danach in etwa gleich. Der Anstieg bis 2014 erklärte sich sowohl durch den Bevölkerungszuwachs in Graz als auch durch eine Erweiterung des Angebotes. Die Werte der Jahre 2017 und 2018 waren von dem bereits erläuterten Nacherfassungs-Effekt beeinflusst.

Durchschnittlich kamen jährlich 476 neue Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher hinzu. Im Gegenzug fielen auch Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher weg, insbesondere bei punktuellen Hilfeleistungen wie zum Beispiel Zuschüsse für bauliche Maßnahmen oder behindertengerechte Ausstattung von Kraftfahrzeugen.

3.4 Stichproben

Ein Teil der im EDV Vor-System gespeicherten Sozialversicherungsnummern war ungültig.

Das EDV Vor-System bot die Möglichkeit Sozialversicherungsnummern der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger zu erfassen und zu speichern. Verwendung fanden die Sozialversicherungsnummern beispielsweise im Schriftverkehr mit der Pensionsversicherungsanstalt.

Der Stadtrechnungshof überprüfte – basierend auf der integrierten Prüfziffer an der vierten Stelle – die erfassten Sozialversicherungsnummern auf ihre Gültigkeit

hin. Es zeigte sich, dass rund 2% der gespeicherten Sozialversicherungsnummern ungültig waren.

Die Sozialversicherungsnummer identifiziert eine Person eindeutig. Arbeitsschritte die darauf aufbauen liefern bei ungültigen Sozialversicherungsnummern kein Ergebnis. Darüber hinaus könnte theoretisch aber auch eine fiktive Person Leistungen aus der Behindertenhilfe beziehen.

Das Erfassen ungültiger Sozialversicherungsnummern ist vermeidbar wenn diese Prüfung bereits bei der ersten Eingabe einer Sozialversicherungsnummer durchgeführt wird. Dadurch verbessert sich die Qualität der gespeicherten Daten.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- Sozialversicherungsnummern bei der Eingabe auf ihre Gültigkeit hin zu überprüfen und das Speichern ungültiger Nummern nicht zuzulassen.

Stellungnahme des Sozialamtes:

Bei den aktuell in Verwendung stehenden EDV-Systemen ELAK und ISOMAS/POSOP müssen die Sozialversicherungsnummer auch weiterhin manuell eingepflegt werden. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Referat für Behindertenhilfe werden im Rahmen der nächstmöglichen Dienstbesprechung angewiesen werden zur Verbesserung der Datenqualität besonderes Augenmerk auf die Eingabe der gültigen Sozialversicherungsnummer zu legen.

In einem Fall der gezogenen Stichproben fehlten im elektronischen Akt (für die Nachvollziehbarkeit notwendige) Bescheide.

Der Stadtrechnungshof zog 16 Stichproben aus Akten von Leistungsbezieherinnen und Leistungsbeziehern

- mit ungültiger Sozialversicherungsnummer
- mit hohen Kosten für Hilfeleistungen

Alle ungültigen Sozialversicherungsnummern der Stichprobe waren auf Tippfehler zurückzuführen.

Hohe Kosten für Hilfeleistungen waren unter anderem auf Sonderverträge des Landes Steiermark mit Leistungsträgern für eine 24-Stunden-Begleitung, -Betreuung und -Pflege mit einem Tagsatz von rund 600 Euro zurückzuführen.

Bis etwa zum Jahr 2013 führte der Fachbereich Behindertenhilfe Akten in Papierform, danach im elektronischen Akt (ELAK). Um vollständig auf den

elektronischen Akt umzusteigen war es erforderlich Papierakten einzuscannen und in den ELAK zu übernehmen. Dieser Prozess war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen.

In zwei Fällen der Stichprobe trat das Sozialamt Verfahrensakten in Papierform an die BH Graz-Umgebung ab – diese konnten nicht eingescannt werden.

In einem Fall der Stichprobe war kein eingescannter Papierakt im ELAK vorhanden. Nach Auskunft des Fachbereiches Behindertenhilfe war dieser Papierakt bereits vernichtet worden. Im ELAK selbst befanden sich lediglich Anträge auf Hilfeleistungen (Erziehung und Schulbildung bzw. Wohnen in Einrichtungen) jedoch keine Bescheide.

Es ist kritisch festzuhalten, dass es in diesem Fall der Stichprobe für den Stadtrechnungshof – aufgrund fehlender Bescheide – nicht nachvollziehbar ist wie Hilfeleistungen in den Jahren 2011 bis 2016 in Höhe von rund 65.700 Euro zustande kamen. Im Vor-System vorhandene Bescheid-Texte (nicht unterfertigt, ohne Anschrift des Bescheid-Empfängers) deuten darauf hin, dass die Abwicklung der Hilfeleistungen korrekt erfolgt sein dürfte.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- vor der Vernichtung von Papierakten den eingescannten Akt im ELAK auf Vollständigkeit hin zu kontrollieren.
- im ELAK alle Dokumente, die für das Nachvollziehen des Zustandekommens einer Hilfeleistung erforderlich sind, abzulegen.

Stellungnahme des Sozialamtes:

Im Jahr 2018 wurde damit begonnen sämtliche Papierakte aller Pflichtleistungsbereiche, welche vom Sozialamt der Stadt Graz vollzogen werden, zu digitalisieren und in das EDV System ELAK einzuspielen.

Insgesamt handelte es sich dabei um 29.328 Papierakten.

Im Vorfeld dazu war es notwendig anhand der in diesem Zeitraum gültigen Ablage –und Skartierungsordnung der Stadt Graz jene Akten, welche nicht mehr digitalisiert werden mussten, da die Aufbewahrungsfrist bereits abgelaufen war, manuell aus zu sortieren, damit sie ihrer Vernichtung zugeführt werden konnten.

Im Zuge dieser Vorarbeiten dürfte der in Kritik gezogene Akt irrtümlich ausgesondert worden sein, obwohl die Aufbewahrungsfrist noch nicht abgelaufen war.

Der Leistungsbezug bei gegenständlichem Akt hat jedenfalls nachvollziehbar im Jahr 2016 geendet.

Mit Ende Jänner 2020 konnten diese Digitalisierungsarbeiten finalisiert werden.

Im Jahr 2018 gab es eine Umstellung bei der Verbuchung von Einnahmen im Fachbereich Behindertenhilfe.

Neben den Kostenrückersätzen des Landes Steiermark gab es im Fachbereich Behindertenhilfe auch Einnahmen von Dritten – vorwiegend Pflegegelder (2018 rund 3,3 Millionen Euro). Bis zum Jahre 2017 ließ der Fachbereich Behindertenhilfe 60% dieser Einnahmen von Dritten als „Kostenrückersatz des Landes Steiermark“ verbuchen, die restlichen 40% ließ der Fachbereich Behindertenhilfe als „Einnahme von Dritten“ verbuchen.

Im Jahr 2018 ließ der Fachbereich Behindertenhilfe 100% dieser Einnahmen (von Dritten) als „Einnahme von Dritten“ verbuchen.

Der Stadtrechnungshof zieht den Schluss,

- Dass die ungekürzte Verbuchung der Einnahmen von Dritten als „Einnahme von Dritten“ die Transparenz erhöht und künftig beibehalten werden sollte.

Stellungnahme des Sozialamtes:

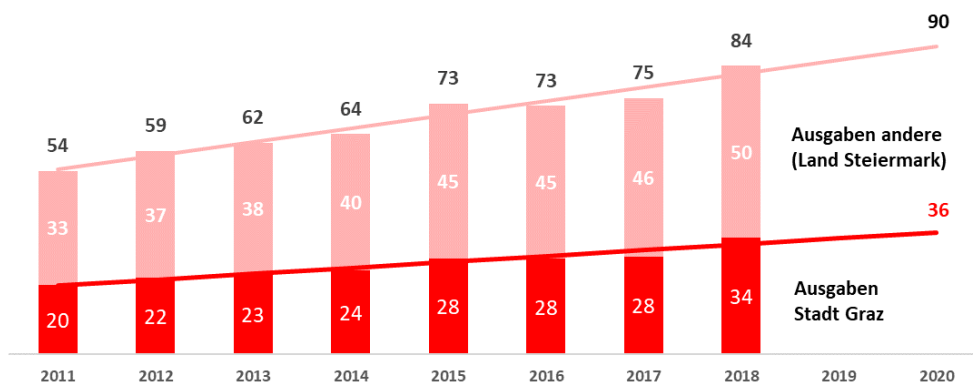
Abschließend wird festgehalten, dass in der Ab- und Verrechnung mit der Umstellung auf das neue EDV Programm GeOrg die ungekürzte Verbuchung der „Einnahmen von Dritten“ auch als solche systemmäßig vorgesehen sind.

3.5 Beantwortung der Kontrollfragen

1. In welcher Höhe wendete die Stadt Graz Mittel für die Behindertenhilfe auf?

Die Ausgaben für Leistungen im Bereich der Behindertenhilfe entwickelten sich seit 2011 folgendermaßen:

Ausgaben Behindertenhilfe in Millionen Euro



2. Gab es signifikante Steigerungen und wenn ja, worin lagen die Gründe?

Die Erfassung von Rechnungen der Leistungserbringer erfolgte nicht immer zeitnah: die Kosten der Jahre 2014 und 2017 lagen unterhalb der Trendlinie während in den darauffolgenden Jahren 2015 und 2018 die Kosten deutlich über der Trendlinie lagen. Als Ursache für signifikante Steigerungen ermittelte der Stadtrechnungshof erhöhte Nacherfassungen von Leistungen aus den Vorjahren in den Jahren 2015 und 2018.

3. Gibt es Möglichkeiten für die Stadt Graz, die Wirtschaftlichkeit der Leistungen zu erhöhen?

Der Fachbereich Behindertenhilfe arbeitete im übertragenen Wirkungsbereich im Rahmen der Hoheitsverwaltung. Es gab daher kaum eigene Gestaltungsmöglichkeiten.

4. Sind die relevanten Prozesse zweckmäßig und wirtschaftlich organisiert?

Ein Prozesshandbuch beschrieb alle wesentlichen Verfahrensprozesse beginnend mit dem Antrag auf Hilfeleistung, über die Leistungszuerkennung bis hin zur Verrechnung. Die Prozesse erschienen zweckmäßig und wirtschaftlich.

4 Zusammenfassung der Empfehlungen

Der Stadtrechnungshof zieht den Schluss,

- dass die im Vor-System der Behindertenhilfe ausgewiesenen Kosten in Summe über die Jahre 2011 bis 2018 mit dem städtischen Buchhaltungssystem (SAP) übereinstimmen.
- dass das grundsätzliche Vorliegen eines Prozesshandbuches den Erwartungen des Stadtrechnungshofes entsprochen hat.
- Dass die ungekürzte Verbuchung der Einnahmen von Dritten als „Einnahme von Dritten“ die Transparenz erhöht und künftig beibehalten werden sollte.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- nach Abschluss der EDV Umstellung, das Prozesshandbuch zu aktualisieren und zukünftig auf aktuellem Stand zu halten.
- Rechnungen von Leistungserbringern gleichmäßig zeitnahe zu erfassen.
- Sozialversicherungsnummern bei der Eingabe auf ihre Gültigkeit hin zu überprüfen und das Speichern ungültiger Nummern nicht zuzulassen.
- vor der Vernichtung von Papierakten den eingescannten Akt im ELAK auf Vollständigkeit hin zu kontrollieren.
- im ELAK alle Dokumente, die für das Nachvollziehen des Zustandekommens einer Hilfeleistung erforderlich sind, abzulegen.

5 Kontrollmethodik

5.1 Zur Kontrolle herangezogene Unterlagen

- Gesetze und Verordnungen:
Steiermärkisches Behindertengesetz, Leistungs- und Entgeltverordnung
- Elektronische Akten
- Antragsdaten / Abrechnungsdaten aus dem Vor-System
- Buchhaltungsdaten aus dem SAP-System

5.2 Besprechungen

Eine Schlussbesprechung mit dem Sozialamt und Vertretern der Stadtsenatsreferenten fand am 10. März 2020 statt.

Der Stadtrechnungshof versandte den Rohbericht am 11. März 2020 zur Stellungnahme.

Die entsprechenden Anmerkungen arbeitete der Stadtrechnungshof in den Bericht ein.

Kontrollieren und Beraten für Graz

Seit 1993 kontrolliert und berät der Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz unabhängig die finanziellen und wirtschaftlichen Aktivitäten der Stadtverwaltung. Seit 2011 ist er darüber hinaus die einzige Stelle, die in das gesamte Haus Graz, also die Stadtverwaltung und die Beteiligungen der Stadt Einblick nehmen darf.

Der vorliegende Bericht ist ein Kontrollbericht im Sinne des § 16 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof. Er kann personenbezogene Daten im Sinne des § 4 Datenschutzgesetz enthalten und dient zur Vorlage an den Kontrollausschuss.

Die Beratungen und die Beschlussfassung über diesen Bericht erfolgen gemäß dem Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 in nichtöffentlicher und vertraulicher Sitzung.

Die Mitglieder des Kontrollausschusses werden daran erinnert, dass sie die Verschwiegenheitspflicht wahren und die ihnen in den Sitzungen des Kontrollausschusses zur Kenntnis gelangten Inhalte vertraulich zu behandeln haben.

Eine hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Einschränkungen anonymisierte Fassung dieses Berichtes ist ab dem Tag der Vorlage an den Kontrollausschuss im Internet unter <http://stadtrechnungshof.graz.at> abrufbar.

Der Stadtrechnungshofdirektor
Mag. Hans-Georg Windhaber, MBA