

Bericht 4/2007

NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheime
Personalbedarfsplanung in den Pflege- und
Betreuungsberufen

St. Pölten, im Juni 2007

NÖ Landesrechnungshof

3109 St. Pölten, Tor zum Landhaus

Wiener Straße 54 / Stg.A

Tel: (02742) 9005-12620

Fax: (02742) 9005-15740

E-Mail: post.lrh@noel.gv.at

Homepage: www.lrh-noe.at

DVR: 2107945

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung

1	Prüfungsgegenstand	1
2	Rechtliche Grundlagen.....	1
3	Allgemeines.....	1
3.1	Einführung in den Prüfungsgegenstand	1
3.2	Stationäre Pflege in Niederösterreich.....	2
3.3	Entwicklung der NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheime	6
3.4	Personalbedarfsplanung in der stationären Pflege.....	9
3.5	Gesetzliche Rahmenbedingungen.....	10
4	Das neue Modell zur Personalbedarfsplanung.....	11
4.1	Projektziele und Methodik.....	11
4.2	Die Ist-Erhebung.....	12
4.3	Die Soll-Planung.....	12
4.4	Projektergebnisse	14
4.5	Projektumsetzung und Folgeaktivitäten.....	15
5	Bewertung der Maßnahmen zur Personalbedarfsplanung.....	16
5.1	Bundeshändervergleich	16
5.2	Bewertung der Zweckmäßigkeit.....	17
5.3	Bewertung der Wirtschaftlichkeit	22
5.4	Bewertung der Rechtmäßigkeit.....	30
5.5	Bewertung der Auswirkungen auf das Budget des Landes NÖ	30

ZUSAMMENFASSUNG

Das Land NÖ betreibt gegenwärtig 48 Landes-Pensionisten- und Pflegeheime (53 % aller stationären Pflegebetten in NÖ). Die NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheime entwickelten sich in den letzten Jahren von klassischen Wohnheimen zu Pflegeheimen mit hoher Pflege- und Betreuungsintensität. Dieser Umstand erforderte eine Anpassung der Maßnahmen zur Personalbedarfsplanung. In Form eines Projektes wurde unter Beteiligung aller Anspruchsgruppen ein neues Personalbedarfsberechnungsmodell für die NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheime erarbeitet.

Das neue niederösterreichische Modell zur Berechnung der erforderlichen Personalressourcen nimmt im Bundesländervergleich für den Bereich der Pflege und Betreuung eine innovative Sonderstellung ein. Durch seinen leistungsorientierten Ansatz und durch die Tatsache, dass die Quote der erforderlichen Berufsgruppen bereits auf der Ebene der einzelnen Pflegezuschlagstufen normiert wird, erweist sich das Modell als zweckmäßig und wirtschaftlich. Die ersten Umsetzungsschritte zeigen positive Auswirkungen auf die in den Heimen seit Jahren bestehenden Unterbesetzungen beim Pflegepersonal. In Anbetracht der Unternehmensgröße aller NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheime wird jedoch die laufende Überprüfung der Effektivität und Effizienz personalwirtschaftlichen Handelns anhand eines übergeordneten operativen Personal-Controllings vermisst.

Aus der Sicht des NÖ Landesrechnungshofes ist der generelle Lösungsansatz, das vorhandene Personal im Bereich des gehobenen Dienstes der Gesundheits- und Krankenpflege von berufsfremden Tätigkeiten zu entlasten, sehr zu begrüßen. Diese ökonomisch sinnvolle Maßnahme wird durch die flächendeckende Etablierung von Abteilungshelfern auf den Pflegestationen ermöglicht. Die Gesamtergebnisse des Projektes, aber auch deren einheitliche Umsetzung in den NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheimen müssen in regelmäßigen Abständen auf Aktualität geprüft und auch entsprechend adaptiert werden. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Landesrechnungshof unter anderem die Implementierung eines umfassenden Qualitätsmanagementkonzeptes.

Bezüglich der finanziellen Auswirkungen des neuen Personalberechnungsmodells ist darauf hinzuweisen, dass bereits in den letzten Jahren erhebliche Betriebsabgänge im Bereich der NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheime zu verzeichnen waren. Bei einer Gesamtumsetzung des neuen Personalberechnungsmodells muss im Hinblick auf das bestehende angespannte Finanzierungssystem im Bereich der Pflege und Betreuung mit zusätzlichen, nicht unerheblichen Mehrbelastungen für das Budget des Landes NÖ gerechnet werden. Die von den Entscheidungsträgern im Bereich der NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheime in Aussicht gestellte Tarifreform ist aus vorstehenden Gründen nach Ansicht des NÖ Landesrechnungshofes zügig in Angriff zu nehmen.

Im Zuge der Prüfung musste vom NÖ Landesrechnungshof festgestellt werden, dass innerhalb der zuständigen Abteilungen des Amtes der NÖ Landesregierung keine einheitliche Datenba-

sis bezüglich der stationären Pflege in NÖ vorhanden war. Aufgrund der Aktualität der Pflege-thematik sowie zur Information des Landtages und der Bevölkerung von NÖ, aber auch für zukünftige Planungsmaßnahmen in diesem Bereich empfiehlt der NÖ Landesrechnungshof daher die jährliche Veröffentlichung eines umfassenden, abteilungsübergreifenden Sozialbe-richtes.

Die NÖ Landesregierung hat zugesagt, die Empfehlungen des NÖ Landesrechnungshofes umzusetzen.

1 Prüfungsgegenstand

Der NÖ Landesrechnungshof (LRH) hat die Personalbedarfsplanung in den Pflege- und Betreuungsberufen der NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheime (im Folgenden mit „LPPH“ bezeichnet) geprüft.

Schwerpunkt der Prüfung waren die von der zuständigen Abteilung gesetzten Maßnahmen zur Personalbedarfsplanung in den Pflege- und Betreuungsberufen, deren Umsetzungsschritte in den LPPH und die daraus resultierenden Auswirkungen auf das Budget des Landes NÖ. Geprüft wurden vor allem die Entwicklungen in den Jahren 2005 und 2006. Weiters wurde über die gegenständliche Thematik auch ein Bundesländervergleich angestellt.

2 Rechtliche Grundlagen

Als wesentliche rechtliche Grundlagen im Zusammenhang mit der Personalbedarfsplanung in den LPPH können genannt werden:

- Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen, LGBl 9211
- NÖ Sozialhilfegesetz 2000 (NÖ SHG), LGBl 9200
- NÖ Pflegeheim Verordnung, LGBl 9200/7
- Dienstpragmatik der Landesbeamten 1972 (DPL 1972), LGBl 2200
- Landes-Vertragsbedienstetengesetz (LVBG), LGBl 2300
- NÖ Landes-Bedienstetengesetz (NÖ LBG), LGBl 2100
- Gesundheits- und Krankenpflegegesetz (GuKG), BGBl I 1997/108
- Schutzmaßnahmen für das Krankenpflegepersonal, BGBl 1992/473

Auf Grund der Verordnung über die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung war im geprüften Zeitraum seit 23. Dezember 2004 Landesrat Dr. Petra Bohuslav und davor Landeshauptmann-Stellvertreter Liese Prokop für Angelegenheiten der LPPH zuständig.

Gemäß der Geschäftseinteilung des Amtes der NÖ Landesregierung nimmt Aufgaben im Zusammenhang mit den LPPH die Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime (GS7) wahr.

3 Allgemeines

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Männer und Frauen.

3.1 Einführung in den Prüfungsgegenstand

Rund 70 % des Gesamtaufwandes der LPPH entstehen durch die anfallenden Personalkosten. Durch das überwiegend auf knappen öffentlichen Mitteln (Pflegegeld, Sozialhilfe) aufgebaute Finanzierungssystem der stationären Pflege in Niederösterreich ergibt

sich, dass den steigenden Personalkosten beschränkte, aus derzeitiger Sicht kaum noch zu optimierende Erlöse gegenüberstehen. Im Sinne einer gerechten Verteilung der budgetären Ressourcen des Landes NÖ ist daher auf eine zweckmäßige und wirtschaftliche Personalplanung in den LPPH zu achten. Den Maßnahmen der Personalbedarfsplanung als wesentliche Komponenten der Personalplanung muss daher auf Grund der finanziellen Auswirkungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Gegenwärtig werden bezüglich der Personalbedarfsplanung im Bereich der LPPH die Ergebnisse eines umfangreichen Projektes umgesetzt. Als Ergebnis des Projektes soll die Mitarbeiteranzahl in der Pflege und Betreuung durch die Anwendung eines neuen Personalberechnungsmodells deutlich ansteigen. Aus diesem Grund hat der LRH das neue Personalberechnungsmodell für diese Berufsgruppen auf Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und dessen finanzielle Auswirkungen auf das Budget des Landes NÖ geprüft.

3.2 Stationäre Pflege in Niederösterreich

Das Risiko, pflegebedürftig zu werden, ist in den letzten Jahren von einem individuellen zu einem gesamtgesellschaftlichen Problem geworden. Etwa 80 % der Pflegegeld beziehenden Personen werden in der Familie durch Angehörige oder andere private Helfer (insbesondere Frauen) gepflegt. Dieses soziale Netz, das bisher den Hauptanteil der Pflegeleistungen übernommen hat, ist jedoch grundlegenden Veränderungen unterworfen. Durch einen Anstieg der Beschäftigungsquote der Frauen, einen Anstieg der Scheidungsrate und einer stark steigenden Zahl der Einpersonenhaushalte werden pflegebedürftige Menschen hinkünftig vermehrt auf pflegerische Dienstleistungen öffentlicher oder privater Anbieter angewiesen sein.

Jeder pflegebedürftige Mensch, der die Leistungen eines Heimes in Anspruch nimmt, muss diese selbst aus eigenem Einkommen und Vermögen bezahlen. Reichen jedoch Einkommen (inkl. Pflegegeld) und Vermögen nicht aus, die entstehenden Heimkosten zu decken, übernimmt das Land NÖ als Träger der Sozialhilfe zunächst die gesamten anfallenden Kosten und regressiert dann beim Pflegebedürftigen bzw. dessen unterhaltspflichtigen Angehörigen. Die gesetzliche Grundlage für die Hilfe bei stationärer Pflege bildet das NÖ SHG. Voraussetzungen für die Leistung der Hilfe sind, dass der Hilfebedürftige seinen Hauptwohnsitz in Niederösterreich hat und die Pflege durch eine soziale Einrichtung des Landes oder durch Vertragseinrichtungen erfolgt. Grundsätzlich hat die Kosten der Sozialhilfe zunächst das Land zu tragen. Die Gemeinden, in welchen Hilfeempfänger ihren Hauptwohnsitz haben, müssen 50 % des Aufwandes an Hilfen mittragen.

Trotz der durch das NÖ SHG im Vergleich mit den anderen Bundesländern sehr umfangreich geregelten Ersatzansprüche zeigen sich bezüglich der Aufwände für Hilfe bei stationärer Pflege im Vergleichszeitraum von 2002 bis 2005, bei einer relativ gleich bleibenden Anzahl an Sozialhilfeempfängern, folgende Entwicklungen bei den Sozialhilfeaufwänden für stationäre Pflege:

Anzahl der Sozialhilfeempfänger				
Zeitraum	2002	2003	2004	2005
Sozialhilfeempfänger	7.622	7.656	7.697	7.580

In dieser Darstellung ist zu beachten, dass von den Bezirkshauptmannschaften für das betreffende Jahr die durchschnittliche Anzahl von Sozialhilfeempfängern für stationäre Pflege zur Verfügung stand. Von den Magistraten wurde hingegen die Anzahl der Sozialhilfeempfänger mit Stichtag 31. Dezember berücksichtigt.

Sozialhilfeaufwand für stationäre Pflege in NÖ		
Rechnungsabschluss (RA)	Gesamtaufwand in €	Nettoaufwand ¹ in €
RA 2002	190.820.529	73.697.390
RA 2003	197.379.672	76.349.179
RA 2004	209.471.053	80.797.107
RA 2005	223.514.075	92.175.990
Voranschlag 2006	227.598.000	87.448.000
Voranschlag 2007	236.556.000	93.056.000

In der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen verpflichten sich die Bundesländer, für einen Mindeststandard an ambulanten, teilstationären und stationären Diensten (soziale Dienste) für pflegebedürftige Personen zu sorgen. Die langfristige Sicherung des genannten Mindeststandards soll durch die Erstellung und Umsetzung entsprechender Bedarfs- und Entwicklungspläne erfolgen.

Diese sozialen Dienste sind dezentral und flächendeckend, aufbauend auf den bestehenden Strukturen, anzubieten. Werden die Leistungen der sozialen Dienste nicht von den Ländern selbst erbracht, so haben sie dafür zu sorgen, dass die sozialen Dienste bis zu dem in den Bedarfs- und Entwicklungsplänen festgelegten Bedarf qualitäts- und bedarfsgerecht, nach den Grundsätzen der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit, von anderen Trägern erbracht werden.

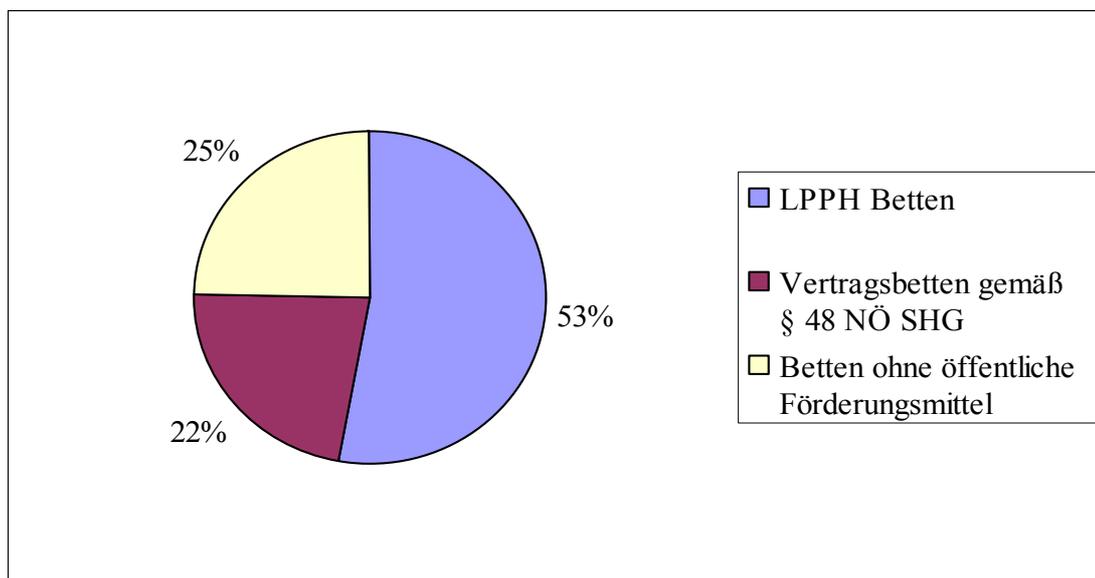
Das Land NÖ hat nun auf der Grundlage des NÖ SHG die erforderlichen stationären Einrichtungen als Träger von Privatrechten selbst einzurichten oder durch Träger der freien Wohlfahrtspflege sowie sonstiger geeigneter Einrichtungen sicherzustellen. Werden Träger der freien Wohlfahrtspflege oder sonstige private Heimbetreiber mit Aufgaben der Sozialhilfe betraut, so setzt dies den Abschluss schriftlicher Vereinbarungen voraus. Umgangssprachlich ist dann von so genannten „Vertragsbetten mit dem Land“ die Rede.

¹ Der um sämtliche Einnahmen reduzierte Gesamtaufwand ergibt den Nettoaufwand.

Für das Jahr 2006 (Stichtag 1. Oktober 2006) teilen sich die bewilligten Gesamtpflegebetten in Niederösterreich nach Regionen folgendermaßen auf:

Pflegebetten in NÖ nach Regionen				
Region	LPPH Betten	Vertragsbetten	private Betten	Gesamtbetten
Mostviertel	784	160	132	1.076
Waldviertel	557	183	47	787
Weinviertel	1.047	62	91	1.200
Industrieviertel	1.448	507	496	2.451
Wien Umgebung	216	356	806	1.378
Zentralraum	674	743	635	2.052
Gesamt	4.726	2.011	2.207	8.944

Aus den angeführten Daten ist zu erkennen, dass in NÖ 53 % der stationären Pflegebetten in den LPPH angesiedelt sind. Weitere 22 % der stationären Pflegebetten werden in Form von Vertragsbetten gemäß § 48 NÖ SHG finanziert. 25 % der Gesamtpflegebetten werden ohne öffentliche Förderungsmittel auf privater Basis betrieben.



Die Umsetzung der Bedarfs- und Entwicklungspläne, zu welchen sich die Bundesländer in der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen verpflichtet haben, stellt sich in NÖ, aufgeteilt nach Regionen, wie folgt dar. Die Grundlage für diese Berechnung bildet der Bedarfs- und Entwicklungsplan des Zentrums für Alterswissenschaften (ZENTAS).

Vergleich Ist-Soll-Pflegebetten			
Region	Ist-Pflegebetten (Stichtag 1.10.2006)	Soll-Pflegebetten laut ZENTAS im Jahr 2011	Differenz
Mostviertel	1.076	1.178	- 102
Waldviertel	787	906	- 119
Weinviertel	1.200	1.261	- 61
Industrieviertel	2.451	2.045	406
Wien Umgebung	1.378	542	836
Zentralraum	2.052	1.670	382
Gesamt	8.944	7.602	1.342

Der Überhang an zur Verfügung stehenden Betten ist vor allem mit der Versorgungssituation in den Bezirken Baden, Mödling und Wien Umgebung durch die Nähe zu Wien erklärbar. In dieser Region werden insgesamt 860 Betten von Bewohnern aus Wien belegt (400 Betten in Wien Umgebung, 333 im Bezirk Baden und 137 im Bezirk Mödling). Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass bei Aufnahme von Bewohnern aus anderen Bundesländern Verpflichtungserklärungen zur Kostenübernahme eingeholt werden. Eine Belastung des NÖ Landesbudgets durch Heimbewohner aus anderen Bundesländern ist daher nicht gegeben.

Im Zuge der Erhebung des vorliegenden Datenmaterials bezüglich der stationären Pflege in NÖ musste vom LRH festgestellt werden, dass keine einheitliche Datenbasis in den zuständigen Abteilungen (Abteilung Sanitäts- und Krankenanstaltenrecht, Abteilung Sozialhilfe, Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime) vorhanden war. Sowohl zukünftige Planungsmaßnahmen innerhalb des Amtes der NÖ Landesregierung als auch eine sachlich geführte öffentliche Diskussion im Zusammenhang mit Pflege und Betreuung in stationären Einrichtungen erfordern eine allgemein zugängliche, transparente Darstellung einheitlich gültiger Daten. Beispielsweise werden in den Bundesländern Oberösterreich und Steiermark regelmäßig umfassende öffentlich zugängliche Sozialberichte erstellt.

Ergebnis 1

Zur Verbesserung der Planung und Steuerung des Sozialbudgets und zur Information des Landtages von NÖ sowie der interessierten Bevölkerung empfiehlt der NÖ Landesrechnungshof die jährliche Veröffentlichung eines umfassenden, abteilungsübergreifenden Sozialberichtes nach oberösterreichischem oder steirischem Vorbild.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die angeregte jährliche Veröffentlichung eines umfassenden, abteilungsübergreifenden Sozialberichtes wird ab dem Jahre 2008 erfolgen.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

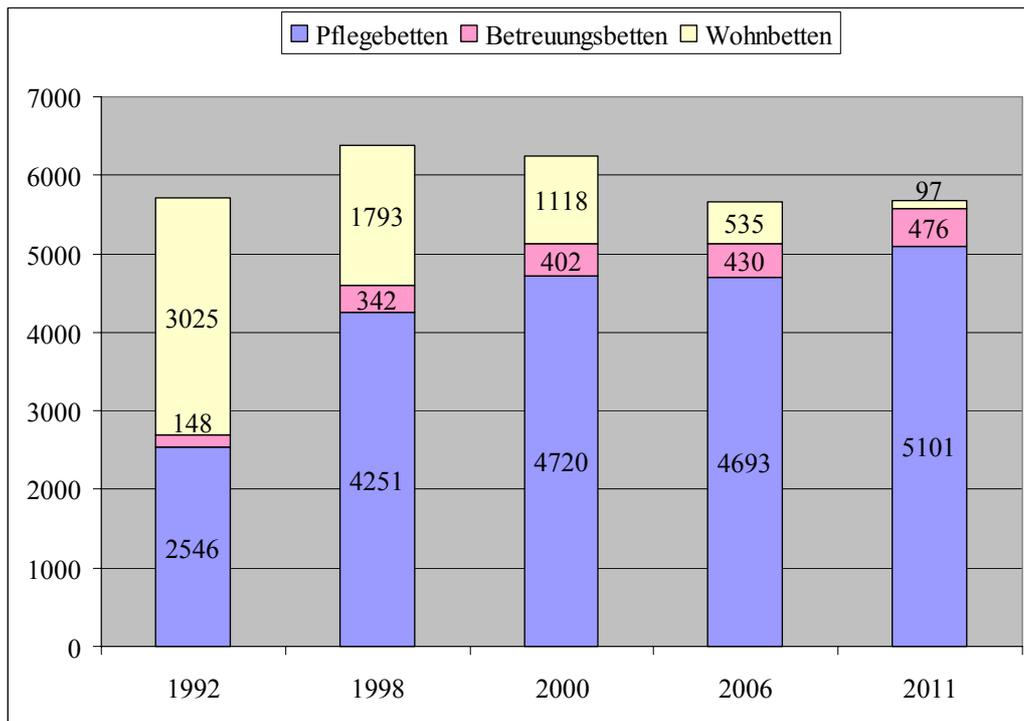
3.3 Entwicklung der NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheime

Bis 1995 waren die damals 36 Pensionistenheime des Landes größtenteils den Bezirkshauptmannschaften unterstellt. 1995 wurden mit der Zielsetzung, ein regional ausgewogenes und bedarfsorientiertes Versorgungsnetz an Pflegebetten mit gleichen Qualitätsstandards in baulicher wie personeller Hinsicht zu schaffen, und unter der Prämisse, eine Optimierung der Steuerungs- und Lenkungenfunktionen für das Land NÖ zu erreichen, alle Landesheime als selbständige Betriebe positioniert. Ausgehend vom Bedarfs- und Entwicklungsplan des ZENTAS wurde, unter Berücksichtigung der parallel aufzubauenen Hauskrankenpflege, diese notwendige Umstrukturierung vorgenommen, sodass gegenwärtig 48 LPPH als eigene Dienststellen betrieben werden. In der einheitlichen Aufbauorganisation der LPPH ist nun der Heimdirektor als Dienststellenleiter direkt dem Leiter der Abteilung GS7 unterstellt.

Neben einer Änderung der Aufbauorganisation kam es, entsprechend den Vorgaben der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen, auch zu baulichen Standardverbesserungen mit flächendeckender Etablierung von Ein- und Zweibettzimmern. Bedingt durch die demographischen Entwicklungen, die Veränderung der familiären Strukturen, den medizinischen Fortschritt und das steigende Angebot der Hauskrankenpflege ergab sich auch eine massive Umstrukturierung von Wohn- zu Pflegebetten. Der Einzug in ein Pflegeheim erfolgt heute gesundheitsbedingt in einem Zustand fortgeschrittener Pflegeabhängigkeit. Für die Versorgungsaufgaben bedeutet dies einen Wandel von einer primär sozialen Betreuung hin zu einer Pflege, die vorrangig für schwerpflegebedürftige Menschen zuständig ist. Neben der Aufgabenumstrukturierung stellt dies auch eine Aufgabenverdichtung dar.

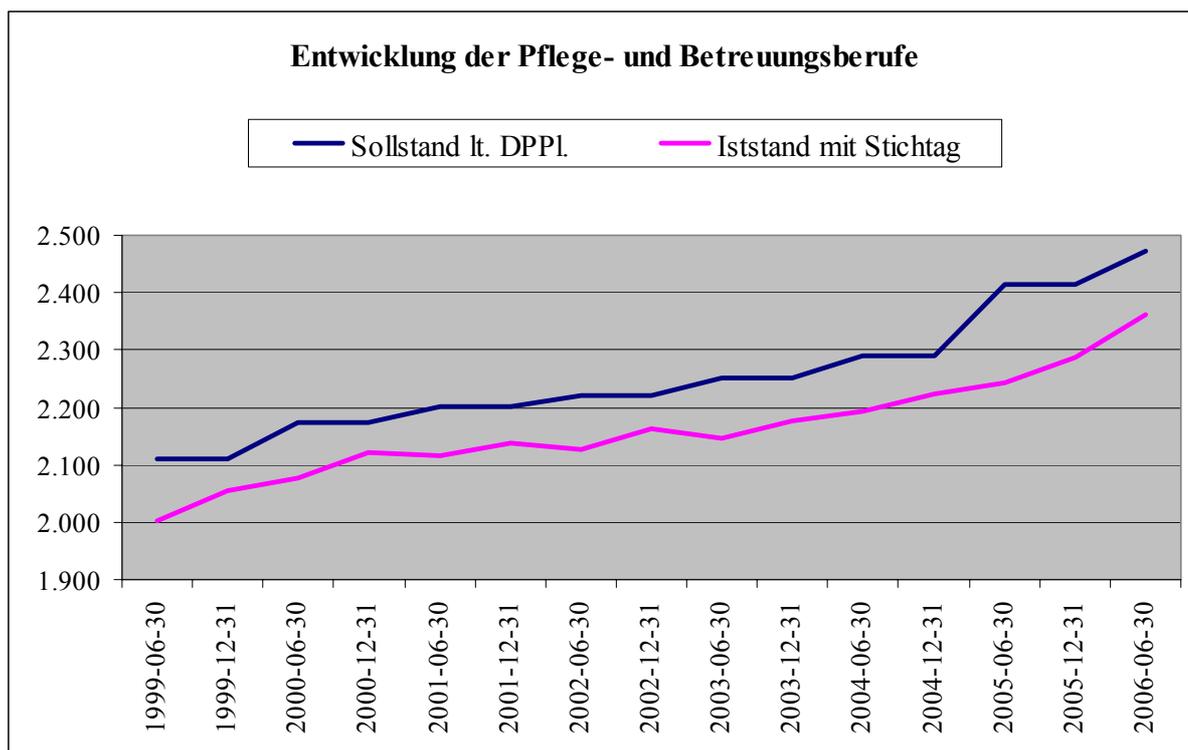
Die bisherige und geplante (lt. Ausbauprogramm) Entwicklung der Pflege-, Wohn- und Betreuungsbetten² stellt sich in den LPPH folgendermaßen dar:

² Betreuungsbetten dienen der Unterbringung von Personen, die einer besonderen psychosozialen und therapeutischen Betreuung bedürfen.



Durch die Veränderung vom klassischen Wohnheim zum Pflegeheim mit hohem Pflege- und Betreuungsaufwand wurde die Komponente der pflegerischen Dienstleistung eindeutig in den Vordergrund gerückt. Verstärkt durch die verkürzte Verweildauer in den Kliniken, verbunden mit neuen personalintensiven Formen der Pflege, insbesondere im Bereich der Intensiv-, der Palliativ- oder der Hospizpflege, kam es in den letzten Jahren zu einem starken Anstieg der direkt in der Pflege und Betreuung tätigen Mitarbeiter.

Inklusive der neu etablierten Berufsgruppe der Abteilungshelfer ist im Zeitraum von 1999 bis 2006 folgende Entwicklung bei den Pflege- und Betreuungsberufen, bezogen auf den Soll-Stand laut Dienstpostenplan (DPPI) und die tatsächlich Beschäftigten, zu erkennen:



Obwohl die Zahl der Pflegebetten in den LPPH vom Jahr 2000 bis 2006 nahezu konstant geblieben ist, kam es dennoch durch die zunehmende Pflegebedürftigkeit der Heimbewohner zu einer Steigerung von 17 % bzw. 360,5 Dienstposten beim Pflege- und Betreuungspersonal.

Im gesamten Bundesgebiet erhöhte sich in diesem Zeitraum die Personalausstattung in den Alten- und Pflegeheimen. Gleichzeitig nahm die Anzahl an Heimplätzen in Österreich seit Mitte der neunziger Jahre nur geringfügig um rund 4 % zu. Der Abbau von Wohnplätzen zugunsten einer Zunahme von Pflegeplätzen führte also in allen Bundesländern zu einer Personalvermehrung im Bereich der Pflege- und Betreuungsberufe.

Durch diese Entwicklung kam es in den LPPH in weiterer Folge zu einem Anstieg des Gesamtaufwandes. Der Anteil des Personalaufwandes am Gesamtaufwand mit ca. 70 % blieb jedoch im Zeitraum 2001 bis 2005 konstant.

Anteil Personalaufwand zu Gesamtaufwand			
Jahr	Personalaufwand in €	in %	Gesamtaufwand in €
2001	107.587.452,68	71,07	151.374.842,09
2002	110.764.453,18	70,65	156.776.879,33
2003	115.841.558,24	70,78	163.662.970,81
2004	119.756.238,83	70,43	170.029.108,97
2005	123.412.014,04	70,69	174.574.107,49

Eine Kompensation der steigenden Aufwände durch entsprechende Erhöhungen der Heimtarife auf der Ertragseite ist auf Grund des Finanzierungssystems der stationären Pflege nicht uneingeschränkt möglich. Jede Anhebung der Tarife in den LPPH bewirkt gleichzeitig eine Anhebung der Tarife bei den Vertragsbetten des Landes mit privaten Betreibern von Pflegeheimen. Das Land NÖ als Träger der Sozialhilfe und als Rechts-träger der LPPH steht somit in einem Spannungsfeld zwischen kostendeckender Tarif-gestaltung zur wirtschaftlichen Betriebsführung der landeseigenen Heime, zunehmen- den Sozialhilfeausgaben und steigendem Personalaufwand. Jede Anhebung der Heimta- rife in den LPPH bedeutet in weiterer Folge eine zusätzliche Belastung für das Sozial- budget des Landes NÖ.

3.4 Personalbedarfsplanung in der stationären Pflege

Die Personalbedarfsplanung gehört zu den schwierigsten Teilen der Personalplanung. Die Personalbedarfsplanung ermittelt die zur Erreichung der jeweiligen Unternehmens- ziele und Leistungsstandards erforderlichen qualitativen und quantitativen Personalka- pazitäten aus der Sicht der Nachfrage. Ausgedrückt und zusammengefasst wird der quantifizierte, betrieblich notwendige Personalbedarf für eine bestimmte Planungsperi- ode, meist ein Jahr, differenziert nach einzelnen Berufsgruppen in Dienstpostenplänen. Dabei sind sowohl der primär notwendige Personalgrundbedarf als auch der auf Grund des Personalausfalls entstehende Personalersatzbedarf zu berücksichtigen.

Bei Verhandlungen zum Thema Personalbedarf sind die Argumentationsebenen der An- spruchsberechtigten zumeist divergent. Unabhängig davon, welche Methoden zur Be- rechnung des Personalbedarfs in österreichischen Pflegeheimen herangezogen werden, fließen in bis zu 20 % der Institutionen die Berechnungsergebnisse selten oder nie in die Stellenplanung ein³. Oftmals sind die erzielten Verhandlungsergebnisse zu diesem Themenbereich lediglich Kompromisse. Dies löst, insbesondere im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Ressourcen für Pflege- und Betreuungspersonal für stationäre Pflegeeinrichtungen, regelmäßig emotional geführte gesellschafts- und sozialpolitische Diskussionen aus. Im Hinblick auf die Tragweite von Personalentscheidungen für alle Anspruchsberechtigten in Bezug auf Kosten, Qualität und Leistungen muss daher der Personalbedarfsplanung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

In den LPPH kommen, entsprechend der Aufgabenvielfalt in einem sozialen Dienstlei- stungsbetrieb, verschiedenste Berufe und Berufsgruppen zum Einsatz. Für die Pflege und Betreuung der Heimbewohner stehen Angehörige der Gesundheits- und Krankenpflege- berufe, Therapeuten, Abteilungshelfer, Seniorenbetreuer, Zivildienstler sowie Angehörige und ehrenamtliche Mitarbeiter zur Verfügung.

Ein rechtlich und fachlich korrekter Einsatz aller am Pflege- und Betreuungsprozess be- teiligten Personen kann nur unter Berücksichtigung der einzelnen Berufsbilder und Tätig- keitsbereiche sichergestellt werden. Pflegerische und therapeutische Tätigkeiten sind demnach den Angehörigen der Gesundheits- und Krankenpflegeberufe sowie den medi-

³ Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen, Österreichischer Pflegebericht 2006, S. 39

zinisch-technischen Diensten vorbehalten. Die hauswirtschaftliche und soziale Betreuung der Heimbewohner wird entsprechend den festgelegten Kompetenzen an Seniorenbetreuer, Abteilungshelfer, Zivildienstler und ehrenamtliche Mitarbeiter übertragen.

Im Rahmen der Prüfung erfolgte eine Eingrenzung auf jene Berufsgruppen im Pflege- und Betreuungsbereich der LPPH, für welche ein leistungsorientiertes Personalbedarfsberechnungsmodell entwickelt wurde. Hierbei handelt es sich um die Angehörigen der Gesundheits- und Krankenpflegeberufe, also den gehobenen Dienst der Gesundheits- und Krankenpflege (GGKP) und die Pflegehilfe (PH), sowie die Seniorenbetreuer (SB) und die Abteilungshelfer (AH).

3.5 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Die wesentlichen gesetzlichen Grundlagen betreffend die Personalausstattung im Bereich der Pflege- und Betreuungsberufe in den LPPH sind in der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen sowie dem NÖ SHG und der daraus abgeleiteten NÖ Pflegeheim Verordnung festgelegt.

Während in der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG bezüglich der Qualitätskriterien für Personal in Heimen noch relativ unscharf die Sicherstellung von fachlich qualifiziertem Personal und Hilfspersonal in ausreichender Anzahl gefordert wird, normiert das NÖ SHG, dass die Festlegung der notwendigen personellen Mindestanforderungen differenziert nach der Anzahl der hilfsbedürftigen Menschen sowie nach den Pflege- und Betreuungserfordernissen durch Verordnung zu erfolgen hat.

Aus diesem Grund wurde von der NÖ Landesregierung am 25. Juni 2002 die NÖ Pflegeheim Verordnung erlassen, welche bezüglich der Personalplanung in § 8 folgende Rahmenbedingungen vorgibt: „In jedem Heim muss sichergestellt sein, dass jederzeit ausreichendes und qualifiziertes Personal für die Pflege und für den sonstigen Heimbetrieb zur Verfügung steht. Die Ausübung der Pflege hat durch Angehörige des gehobenen Dienstes für Gesundheits- und Krankenpflege und Pflegehelfer zu erfolgen. Die erforderliche Anzahl und die Qualifikation des Personals richten sich nach der Anzahl der Bewohner, dem mit ihrer Betreuung verbundenen Pflegeaufwand und nach den räumlichen Gegebenheiten. Dabei ist insbesondere auf die Pflegeeinstufung sowie die Gewährleistung einer angemessenen Pflege, die der Wahrung und Förderung der Selbstständigkeit, Selbstbestimmung und Selbstverantwortung der Bewohner dient, Bedacht zu nehmen.“

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass Pflegequalität hinsichtlich ihrer Konsequenz und Beurteilung häufig nach einem 4 Stufenmodell in optimale, angemessene, sichere und gefährliche Pflege unterteilt wird.⁴ Ein allgemeiner, auch von wissenschaftlicher Seite anerkannter pragmatischer Konsens bezüglich gültiger Kriterien für die Zuordnung zu den genannten Pflegequalitätsstufen existiert jedoch nicht. Generell wird

⁴ Ludwig Boltzmann Institut für Medizin- und Gesundheitssoziologie, Pflegenotstand in Österreich? Wissenschaftliches Gutachten, S.16

aber davon ausgegangen, dass im Rahmen einer angemessenen Pflege die subjektiven Bedürfnisse eines pflegebedürftigen Menschen durch die individuelle Anpassung des Pflegeprozesses berücksichtigt werden.

Neben den Vorgaben der NÖ Pflegeheim Verordnung sind natürlich auch die dienstrechtlichen Bestimmungen des Landes NÖ, die bundesweit einheitlichen berufsrechtlichen Bestimmungen des GuKG sowie die speziell für nachtdienstleistende Pflegepersonen festgelegten Schutzmaßnahmen und die dadurch gebührenden Zeitguthaben entsprechend zu berücksichtigen.

4 Das neue Modell zur Personalbedarfsplanung

Bis 1995 hat es in den LPPH kein verbindliches Personalbedarfsberechnungsverfahren gegeben. Ab 1995 erfolgte die Personalbedarfsberechnung in den LPPH nach dem Modell des Deutschen Krankenhausinstitutes (DKI). Grundlagen für das DKI Modell waren u.a. umfangreiche Erfahrungswerte aus einer Vielzahl von Wirtschaftlichkeitsprüfungen in Alten- und Pflegeeinrichtungen der BRD sowie dort verbindliche Kostenrichtwerte und Personalanhaltszahlen⁵. Seit der Erstellung des DKI Modells haben sich jedoch die Rahmenbedingungen in den LPPH in mehrfacher Weise verändert. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, kam es durch die Umstrukturierung von Wohn- zu Pflegebetten zu einer massiven Aufgabenumstrukturierung im Bereich der Pflege und Betreuung. Die geänderten Anforderungen verlangten eine Erneuerung des Personalbedarfsberechnungsmodells. Aus diesem Grund beauftragte die Abteilung Landesamtsdirektion 2003 eine Projektgruppe mit der Erarbeitung neuer Richtlinien, Methoden und Kriterien für die Personalbedarfsplanung in den LPPH. Die Projektgruppe wurde durch ein externes Beratungsunternehmen unterstützt.

4.1 Projektziele und Methodik

Als wesentliches Projektziel ist die Erarbeitung eines leistungs- und tätigkeitsorientierten Personalbedarfsmodells zur Gewährleistung einer angemessenen Pflege zu nennen, wobei sich die erforderlichen qualitativen und quantitativen Personalressourcen entsprechend der NÖ Pflegeheim Verordnung an der Pflegeeinstufung der Heimbewohner zu orientieren haben. Ohne Kostenexplosion und ohne übermäßige Ausweitung des Dienstpostenplanes sollte ein einheitliches, objektives, transparentes und auch von den Mitarbeitern akzeptiertes Personalberechnungsmodell entwickelt werden.

Das Projekt war auf ein Standardheim mit drei Pflegestationen á 36 Betten ausgerichtet. Für die leistungs- und bewohnerorientierten Berechnungskomponenten wurden methodisch sowohl Jahreszuschätzungen als auch in ausgewählten Pilotheimen minutiöse Zeit- und Leistungsaufschreibungen durchgeführt. Für bestimmte Aktivitäten, wie etwa den Nachtdienst, musste die Methodik der arbeitsplatzbezogenen Personalbedarfsplanung mit den leistungsorientierten Komponenten abgestimmt werden.

⁵ Personalanhaltszahlen drücken ein Verhältnis zwischen Personalbedarf und einer bestimmten Bezugsgröße aus.

4.2 Die Ist-Erhebung

Im April 2003 wurde in acht LPPH eine einwöchige Erhebungsphase durchgeführt. Ziele der Erhebung waren unter anderem die Ermittlung des Bewohnerleistungsbedarfes pro Pflegezuschlagstufe⁶, der Zeitbedarf je Leistung, die Leistungsverteilung im Tages- und Wochenverlauf sowie der Gesamtleistungsanfall auf Jahresbasis. Die Erhebung auf der Basis von Jahreszuschätzungen und Selbstaufschreibungen durch die Leistungskataloge erbrachte über eine Million Leistungsdatensätze.

Die Erkenntnisse der Erhebung in den Pilotheimen zeigten große Schwankungsbreiten bezüglich des Zeitausmaßes der Einzelleistungen und der Leistungsanzahl insgesamt sowie je Bewohner. Weiters wurde ersichtlich, dass die Leistungsabgrenzung zwischen den Berufsgruppen, insbesondere dem GGKP, der PH und dem Reinigungsdienst, eher fließend verläuft. Durch diese Tatsache geht viel Arbeitszeit von hochqualifiziertem Personal mit einfachen hauswirtschaftlichen Tätigkeiten verloren. Besonders auffällig war aber, dass Heimbewohner mit niedrigen Pflegezuschlagstufen, wahrscheinlich durch ihr gesteigertes Anforderungsverhalten, tendenziell mehr Leistungen erhalten als die jeweilige Zuschlagstufe rechtfertigen würde. Grundsätzlich zeigte die Erhebung, dass das Pflege- und Betreuungspersonal zwar hoch ausgelastet ist, hinsichtlich einer möglichst effizienten Leistungsorganisation aber Optimierungspotenziale bestehen.

4.3 Die Soll-Planung

Die Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Soll-Planung erforderten eine Berücksichtigung wesentlicher Determinanten. Die steigende Pflegebedürftigkeit der Heimbewohner bewirkt unweigerlich einen Mehrbedarf beim Pflege- und Betreuungspersonal. Dieser Entwicklung steht die schwierige und bereits an die Grenzen gestoßene Finanzierbarkeit des Systems gegenüber. Eine Kompensation des Zuwachses beim Pflege- und Betreuungspersonal erforderte daher eine Optimierung der Gesamtpersonalstruktur in den LPPH. Berücksichtigt werden musste unter anderem auch die beschränkte Verfügbarkeit von Angehörigen des GGKP auf dem niederösterreichischen Arbeitsmarkt. Dem gegenüber stand die Tatsache, dass auf dem Arbeitsmarkt im Bereich der Pflegehilfe genügend Angebot zur Verfügung stand.

Als limitierend erwiesen sich dienstrechtliche Einflussfaktoren, die im Rahmen des Projekts nicht unmittelbar geändert werden konnten und vor allem die Mobilität sowie die Flexibilität beim Personaleinsatz hinsichtlich Dienstzeiten und Dienstformen betrafen. Um in der Soll-Planung mit objektiven Daten arbeiten zu können, wurden die gesetzlichen und sonstigen erhobenen Abwesenheitszeiten, wie etwa Krankenstände, Pflegefreistellungen, Sonderurlaube etc., von der Gesamtjahresberechnungsgrundlage abgezogen und so die durchschnittlichen Netto-Jahresarbeitszeiten pro Berufsgruppe und Dienstart neu berechnet. Die Netto-Jahresarbeitszeit für Pflegende im Normal- oder

⁶ Die Pflegezuschläge sind Teil der pro Tag zu verrechnenden Pflegegebühren. Sie gliedern sich in 8 Stufen und enthalten das zu entrichtende Entgelt für die sachlichen und personellen Aufwendungen im Zusammenhang mit der Betreuung und Pflege.

Wechseldienst beträgt demnach 1.559 Stunden, für Mitarbeiter der Pflege im Turnusdienst 1.663 Stunden.

Als genereller Lösungsansatz wurde angestrebt, das vorhandene Personal im Bereich des GGKP von nicht unbedingt durchzuführenden Tätigkeiten zu entlasten und die Berufsgruppe der AH zur Durchführung hauswirtschaftlicher Aufgaben und einfacher Betreuungstätigkeiten in den Stationsbetrieb zu integrieren.

In weitere Folge wurden von Pflegeexperten die Soll-Zeiten für Pflege- und Betreuungsleistung pro Pflegezuschlagstufe einzeln normativ festgelegt und den unmittelbar am Heimbewohner tätigen Berufsgruppen zugeordnet. Die Mittelwerte der Zeitaufschreibungen konnten für die Definition der Einzelleistungen nur als Anhaltspunkte dienen. Anerkannte zeitliche Vergleichsdaten, insbesondere im Bezug zu den unterschiedlichen Stufen der Pflegequalität von sicherer über angemessene zu optimaler Pflege lagen nicht vor. Aufgeteilt auf diese drei Pflegequalitätskategorien und alle Pflegezuschlagstufen entstanden mehrere tausend normativ festgelegte Soll-Betreuungszeiten.

Zuzüglich zu dieser pflegezuschlagsorientierten Berechnung wurden die im Zuge der Ist-Erhebung quantitativ ermittelten strukturorientierten Leistungen des Pflege- und Betreuungspersonals, die nicht unmittelbar den Bewohnern zuordenbar waren, wie etwa administrative Tätigkeiten, Projekte, Feste, Ausflüge etc., mit entsprechenden Zeitwerten additiv berücksichtigt. Die zeitlichen Aufwände, die vom Pflegepersonal für die Anleitung von Krankenpflegeschülern und diversen Berufspraktikanten aufgebracht werden, wurden nicht berücksichtigt, da davon ausgegangen wird, dass Auszubildende auch Betreuungsleistungen an Heimbewohner erbringen und sich Aufwand und Nutzen der Praktikumsbegleitung zeitlich neutralisieren.

Entsprechend den normativ festgelegten Soll-Betreuungszeiten für eine angemessene Pflege ergab sich letztlich folgende Relation von Mitarbeitern (MA) des GGKP, der PH, der AH und der SB zu Heimbewohnern (HBW) nach Pflegezuschlagstufen.

Soll- Mitarbeiterrelation für eine angemessene Pflege						
Pflegezuschlagstufe	GGKP	PH	AH	SB	MA / HBW	HBW / MA
0	0,008	0,002	0,008	0,001	0,019	52,632
1	0,015	0,015	0,010	0,001	0,041	24,390
2	0,035	0,023	0,025	0,010	0,093	10,753
3	0,061	0,043	0,040	0,014	0,158	6,329
4	0,099	0,226	0,079	0,017	0,421	2,375
5	0,228	0,248	0,050	0,014	0,541	1,852
6	0,427	0,418	0,044	0,011	0,900	1,111
7	0,783	0,497	0,029	0,010	1,319	0,758
8.1	1,077	0,784	0,032	0,008	1,901	0,526
8.2	1,440	0,925	0,034	0,008	2,407	0,415

Für die Berechnung der Nachtdienstbesetzung des Modellheims wurde eine Pflegeperson pro Station festgelegt, wobei eine der Pflegepersonen pro Nachtdienst die Qualifikation des GGKP aufweisen muss. Aus Sicherheitsgründen wurde für größere Heime ein zusätzlicher Nachtdienst mit Springerfunktion berechnet. Das Zeitguthaben von zwei Stunden pro Pflegeperson und Nachtdienst ist in diesen Berechnungen bereits enthalten. Extra berücksichtigt wurde in diesem Zusammenhang, dass von den Nachtdiensten zwischen 9 % und 14 % der bereits berechneten Leistungen für die Heimbewohner erbracht werden. Aus diesem Grund wurde festgelegt, 10 % von den leistungsorientiert ermittelten Personalressourcen wieder abzuziehen.

Eine normative Festlegung erfolgte auch durch die Entscheidung, den Dienstposten der Stationsschwester in die bereits erfolgten leistungs- und strukturorientierten Berechnungen zu integrieren. Lediglich der Dienstposten der Pflegedienstleitung eines Heimes wird in der Personalbedarfsberechnung separat ausgedrückt.

4.4 Projektergebnisse

Mit Hilfe des Tabellenkalkulationsprogramms Excel wurde letztlich ein Berechnungsmodell entwickelt, mit welchem sowohl die leistungsorientierten als auch die strukturorientierten Personalbedarfe einheitlich und nachvollziehbar für alle LPPH ermittelt werden können. Grundlagen für die Berechnung ergeben sich dabei jeweils aus den um allfällige Abwesenheiten der Heimbewohner, wie zB Urlaube oder Krankenhausaufenthalte, bereinigten Belagstagen pro Pflegezuschlagstufe und strukturellen Angaben zur Heimgröße. Um den aus dem neuen Berechnungsmodell entstehenden Gesamtpersonalbedarf aller LPPH für das Planungsjahr 2005 ermitteln zu können, war die Eingabe der

Leistungsdaten des Rechnungsabschlusses 2003 erforderlich. Im Bereich des GGKP wurden für weitere Berechnungen die von Pooldiensten⁷ erbrachten Leistungen im Ausmaß von 50 Dienstposten berücksichtigt. Bei der Ermittlung der 1,2 bis 1,5 Dienstposten pro Station für die Berufsgruppe der AH wurden höchstens zwei Zivildienstleistende pro LPPH angerechnet, sodass es wiederum zu einer Bedarfsreduktion von 100 Dienstposten für diese Berufsgruppe kam.

Der Gesamtpersonalbedarf im Bereich der Pflege- und Betreuungsberufe ergab somit für das Planungsjahr 2005, ausgehend von den im Jänner 2004 tatsächlich besetzten Stellen, einen zusätzlichen Bedarf von 266,91 Vollzeitbeschäftigten. Diesem Bedarf stand jedoch eine durch das neue Berechnungsmodell ermittelte Überdeckung in den Bereichen Haus-, Wäsche-, Küchen- und Reinigungsdienst von 207,45 Mitarbeitern gegenüber. Der theoretische Personalmehrbedarf reduzierte sich somit in Summe auf 59,56 Vollzeitbeschäftigte.

4.5 Projektumsetzung und Folgeaktivitäten

Durch heim- bzw. abteilungsinterne Maßnahmen wurde bereits 2005 mit der Umsetzung der Projektergebnisse begonnen und entsprechend im Dienstpostenplan durch die flächendeckende Etablierung von Dienstposten für Abteilungshelfer abgebildet. Da sich die neuen Abteilungshelfer für die Pflegestationen in erster Linie aus dem Reinigungsbereich rekrutieren, kam es gleichzeitig zu einer Reduktion von Dienstposten in dieser Berufsgruppe. Durch die Neuverteilung der Personalaufgaben und Auslagerung von Leistungen aus den Bereichen Reinigung, Wäscherei, Gebäude- und Anlagenbetreuung kommt es jedoch zu einer Aufwandsverschiebung in den Sachkostenbereich. Ebenfalls zu einer Verschiebung von Personalkosten in den Sachkostenbereich kommt es durch den geplanten vermehrten Zukauf von Pflegedienstleistungen durch Poolpersonal.

Mit einer Gesamtumsetzung aller Projektergebnisse ist erst im Budgetjahr 2007 zu rechnen, sodass der effektive numerische Zuwachs an Personal mit dementsprechender Entwicklung der Personalkosten derzeit nicht abschließend evaluiert werden kann.

Vom Projektteam wurden bereits während der Projektphase und auch im Verlauf der ersten Umsetzungsschritte notwendige Folgeaktivitäten erkannt und im Projektendbericht festgehalten. Als dringliche Folgeaktivität wird beispielsweise die Evaluierung und Optimierung der qualitativen und quantitativen Personalressourcen für Hospizeinrichtungen, Betreuungsstationen und Intensivbetreuungsplätze genannt.

⁷ Über Agenturen vermittelte Angehörige des GGKP.

5 Bewertung der Maßnahmen zur Personalbedarfsplanung

Zur Personalbedarfsberechnung in der Pflege existiert aktuell kein wissenschaftlich abgesichertes System, das den Personalbedarf erklären und begründen könnte. Alle Systeme, die das behaupten, setzen an die Stelle wirklich empirischer Arbeit normative, fachlich untermauerte Annahmen.

In Anlehnung an diese Feststellung standen für den weiteren Bewertungsprozess des neuen Personalbedarfsberechnungsmodells durch den LRH weniger wissenschaftliche Gütekriterien empirischer Forschung, sondern viel mehr anwendungsorientierte und praxisbezogene Überlegungen im Vordergrund. Diese Sichtweise erforderte neben der Bewertung der Rechtmäßigkeit, der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit anhand objektiver Kriterien auch eine Gegenüberstellung der neuen NÖ Berechnungsmethode mit den derzeit in den anderen Bundesländern praktisch angewendeten Personalberechnungsmethoden für Pflege- und Betreuungspersonal in stationären Pflegeeinrichtungen.

5.1 Bundesländervergleich

Eine Gegenüberstellung der quantitativen Ergebnisse aller Berechnungsmethoden aus den Bundesländern war auf Grund der sehr unterschiedlichen strukturellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen schwierig.

Bis auf Salzburg werden in allen Bundesländern zur Personalbedarfsberechnung in der stationären Langzeitpflege Anhaltszahlen verwendet, wobei deren normativer und verbindlicher Charakter teilweise in Gesetzen, Verordnungen, Erlässen oder amtsinternen Kalkulationsmodellen festgelegt ist.

Während die sehr vereinfachten Kärntner Anhaltszahlen die Pflegebedürftigkeit der Bewohner nicht berücksichtigen, bezieht die burgenländische Methode zur Personalbedarfsberechnung die Pflegebedürftigkeit der Heimbewohner bereits in drei Kategorien mit ein.

In Vorarlberg und Tirol werden Anhaltszahlen verwendet, die teilweise auf der Grundlage des bis vor Implementierung des neuen Berechnungsmodells auch in NÖ gültigen Kalkulationsmodells des DKI entwickelt wurden. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern erfolgt die Pflegeeinstufung in Vorarlberg nicht nach den Richtlinien der Pflegegeldgesetze, sondern nach eigenen, sozial-pflegerischen Einstufungskriterien des Landes Vorarlberg.

In Oberösterreich, der Steiermark und Wien werden durch Verordnungen Anhaltszahlen normiert, die sich an den Pflegestufen der Bewohner nach den Pflegegeldgesetzen orientieren und unter bestimmten Voraussetzungen auch unterschritten werden dürfen. Aus den Ergebnissen der Wiener Anhaltszahlen ist zu erkennen, dass die Heimträger in Wien, insbesondere ab der Pflegestufe 3, im Bundesländervergleich zum quantitativen höchsten Personaleinsatz verpflichtet werden. Die folgende Gegenüberstellung soll die unterschiedlichen Relationen von Mitarbeiter (MA) zu Heimbewohnern (HBW) in den einzelnen Pflegestufen verdeutlichen.

Relation Mitarbeiter / Heimbewohner			
Pflegestufen nach Pflegegeldgesetzen	Oberösterreich	Steiermark	Wien
	MA : HBW	MA : HBW	MA : HBW
Stufe 1	1 : 12	1 : 12	1 : 20
Stufe 2	1 : 7,5	1 : 6	1 : 7
Stufe 3	1 : 4	1 : 4	1 : 2
Stufe 4	1 : 2,5	1 : 3	1 : 1,75
Stufe 5	1 : 2	1 : 2,8	1 : 1,5
Stufe 6	1 : 1,5	1 : 2,5	1 : 1,25
Stufe 7	1 : 1,5	1 : 2	1 : 1

Abgesehen von den quantitativen, theoretischen Vorgaben bezüglich des Personalbedarfs unterscheiden sich die Bundesländer auch hinsichtlich der qualitativen Personalerfordernisse erheblich (die Anzahl der tatsächlich besetzten Dienstposten in den Bundesländern wurde nicht erhoben). Der erforderliche Anteil von Angehörigen des GGKP am gesamten Pflege- und Betreuungspersonal variiert zwischen 20 % und 50 %. Auf Grund unterschiedlicher Qualifikationen und Ausbildungsrichtlinien in den einzelnen Bundesländern waren die Quoten des Hilfs- und Betreuungspersonals nicht eindeutig untereinander vergleichbar.

Im Bundesländervergleich nimmt das niederösterreichische Modell zur Berechnung der quantitativen und qualitativen Personalressourcen im Bereich der Pflege und Betreuung durch seinen leistungsorientierten Modus und durch die Tatsache, dass die Quote der erforderlichen Berufsgruppen bereits auf der Ebene der einzelnen Pflegezuschlagsstufen normiert wird, eine innovative Sonderstellung ein.

5.2 Bewertung der Zweckmäßigkeit

Im Gegensatz zu dem aus den Wirtschaftswissenschaften bekannten Erfolgsmaßstab der Effektivität, welcher sich ausschließlich am Grad der Zielerreichung orientiert und dabei den erforderlichen Mitteleinsatz außer Betracht lässt, können Zweckmäßigkeitskriterien nicht völlig losgelöst vom anfallenden Mittelaufwand erstellt werden. Bei den im Rahmen der Prüfung vom LRH entwickelten Kriterien zur Bewertung der Zweckmäßigkeit stand jedoch die Frage nach dem Verhältnis von erlangtem Ziel zu definiertem Ziel im Vordergrund.

In weiterer Folge wurde bewertet, inwieweit die neue Methode zur leistungsorientierten Personalbedarfsplanung den nachstehenden anwendungsorientierten und praxisbezogenen Kriterien entspricht.

5.2.1 Kriterium 1

Orientiert sich die Methode bei der Ermittlung der Anzahl und auch der Qualifikation des Pflege- und Betreuungspersonals an den zu erreichenden Unternehmenszielen und Leistungsstandards?

In Anlehnung an § 8 NÖ Pflegeheim Verordnung ist es ein eindeutiges Bedarfsdeckungsziel in den LPPH, eine angemessene Pflege zu gewährleisten, die der Wahrung und Förderung der Selbständigkeit, Selbstbestimmung und Selbstverantwortung der Bewohner dient. Die Zielerreichung soll dabei laut Leitbild der LPPH unter Einbindung aller Mitarbeiter durch optimierten Mitteleinsatz in Abstimmung mit einer zielorientierten Ablauforganisation und einer rationalen Planung erfolgen.

Durch das neue Modell wird der Personalbedarf nicht anhand einer budgetären Restgröße bestimmt, sondern fordert zur Erfüllung der Zielsetzungen notwendige Investitionen in das Pflege- und Betreuungspersonal. Durch die Implementierung der Berufsgruppe der Abteilungshelfer kommt es zu einem optimierten Personaleinsatz.

Da die Methode zur Personalbedarfsberechnung für jede Pflegezuschlagstufe leistungs- und strukturorientiert nicht nur die Anzahl, sondern auch die erforderliche Qualifikation und die entsprechende Quotenaufteilung des Personals für die Erbringung einer angemessenen Pflege festlegt, ist eine Orientierung an den primären Unternehmenszielen gegeben.

Leistungsstandards für den Bereich der Pflege in den LPPH liegen in Form von Pflegerichtlinien vor. Diese wurden im Rahmen des Projektes „NÖ Heime Informationstechnologie“ erstellt und betreffen den eigen- und mitverantwortlichen Tätigkeitsbereich des Pflegepersonals. Die Pflegerichtlinien wurden nach fachlicher Evaluation vom zuständigen Abteilungsleiter im Sinne einer Dienstanweisung für alle LPPH angeordnet. Bezüglich der Leistungsstandards ergab sich jedoch der Kritikpunkt, dass sich diese Pflegerichtlinien an einer sicheren und nicht, so wie in den Unternehmenszielen und der NÖ Pflegeheim Verordnung festgelegt, an einer angemessenen Pflege orientieren. Da die dem Modell zur Personalbedarfsberechnung zu Grunde liegenden Zeiten für Pflege- und Betreuungsleistungen auf dem Niveau einer angemessenen Pflege normiert wurden, besteht daher keine Orientierung an den festgelegten Leistungsstandards.

Ergebnis 2

Die Pflegerichtlinien als verbindliche Leistungsstandards für alle NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheime sind zu evaluieren und an die Pflegequalitätsstufe einer angemessenen Pflege anzupassen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Pflegestandards wurden in einer Arbeitsgruppe bereits evaluiert und werden an die Pflegequalitätsstufe „angemessene Pflege“ angepasst. Ab 2008 wird bei den Pflegeeinschauen die Pflegequalität nach den Kriterien sichere, angemessene und optimale Pflege bewertet.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

5.2.2 Kriterium 2

Orientiert sich die Methode an der tatsächlichen Nachfrage, also am aktuellen aus pflegfachlicher Sicht erforderlichen Pflegebedarf der Heimbewohner?

Für die Erstellung des Voranschlags und des Dienstpostenplanes werden die um allfällige Abwesenheiten der Heimbewohner wie zB Urlaube oder Krankenhausaufenthalte, bereinigten Belagstage pro Pflegezuschlagstufe einer vergangenen Periode herangezogen. Da die Methode zudem einen über das Jahr gleichmäßig anfallenden Nettoleistungsbedarf annimmt, kann die aktuelle Leistungsnachfrage auf Grund möglicher Schwankungen in der Belegung des Heimes mit unterschiedlichen Pflegezuschlagstufen nicht abgebildet werden.

Dass dieses Kriterium nicht erfüllt wird, liegt an der grundsätzlichen Methodik von Anhaltszahlen zur Personalbedarfsberechnung und kann nur durch eine flexible Personaleinsatzplanung vor Ort kompensiert werden.

5.2.3 Kriterium 3

Ist die Methode kostengünstig, transparent, verständlich und einfach in der Handhabung?

Dieses Kriterium wird von der neuen Berechnungsmethode eindeutig erfüllt. Die Handhabung des Modells über das Tabellenkalkulationsprogramm Excel ist einfach und verständlich. Die von den Fachexperten normierten Pflegezeiten und die daraus resultierenden Berufsgruppenquoten pro Pflegezuschlagstufe wurden transparent kommuniziert. Außer den Projektkosten und allfälligen Kosten für notwendige Adaptierungen des Modells entstehen keine weiteren Kosten in der Anwendung des Modells.

Dieses Kriterium wird von der neuen Berechnungsmethode eindeutig erfüllt.

5.2.4 Kriterium 4

Sind die der Methode zu Grunde liegenden Basisdaten aktuell, entsprechen sie dem Umfeld und wurden sie mit wissenschaftlichen Instrumenten ermittelt sowie nach objektiven Kriterien festgelegt?

Im Gegensatz zum alten DKI Modell wurden im neuen Berechnungsmodell keine Anhaltszahlen oder Pflegezeitwerte aus anderen Systemen oder anderen Ländern übernommen. Alle Daten, sowohl die Ermittlung der Nettojahresarbeitszeiten als auch die

Zeitaufschreibungen über die Leistungskataloge, wurden im Zuge des Projektes durchgeführt und sind daher als aktuell zu betrachten.

Durch die Subjektabhängigkeit von Pflege- und Betreuungsleistungen und dem daraus resultierenden, sehr unterschiedlichen Pflegebedarf pro definierter Pflegebedürftigkeitskategorie konnten bis dato weder von Seiten der empirischen Sozialforschung noch von Seiten der Pflegewissenschaft anerkannte wissenschaftliche Instrumente zur Messung der individuell erforderlichen Pflegeleistungen entwickelt werden.

Aus diesem Grund musste beim vorliegenden neuen Berechnungsmodell normierend eingegriffen werden. Die Soll-Zeiten für die leistungsorientierte Berechnung sind daher normative Vorgaben von Fachexperten und weichen in vielen Fällen von den erhobenen Werten der Ist-Zeiten sowohl nach oben als auch nach unten ab. Da in diesem Zusammenhang so gut wie keine Vergleichszahlen auch hinsichtlich der verschiedenen Stufen der Pflegequalität existieren, konnte keine Aussage über die Gültigkeit und die Zuverlässigkeit dieser normativ festgelegten Werte getroffen werden. Durch die eindeutige Konzentration auf gesetzliche Vorgaben und die in den einzelnen Berufsbildern und Tätigkeitsbereichen der Pflege- und Betreuungsberufe festgelegten Kompetenzbereiche bleibt das Kriterium der Objektivität trotz Normierung in vollem Umfang gewahrt.

Es wird davon ausgegangen, dass durch die hohe Fachkompetenz der normierenden Experten zumindest auf theoretischer Ebene gültige Ergebnisse bei der Festlegung der Pflege- und Betreuungszeiten zustande gekommen sind.

5.2.5 Kriterium 5

Erfordert die Methode zur Berechnung des Personalbedarfs geringe Datenmengen und werden diese Daten mit wenig Aufwand möglichst ohne Zusatzerhebung ermittelt?

Die Daten, durch welche das Modell den erforderlichen Personalbedarf generiert, stehen im Heim ohne Zusatzerhebungen jederzeit zur Verfügung.

Dieses Kriterium wird gänzlich erfüllt.

5.2.6 Kriterium 6

Dient die Methode nicht nur der Erstellung des Dienstpostenplanes, sondern liefert sie dem Management auch aktuelle Daten für die Personaleinsatzplanung?

Die Planungsperiode für den Dienstpostenplan in den LPPH ist ein ganzes Kalenderjahr. So wie bereits für das Kriterium 2 beschrieben, wird im neuen Berechnungsmodell auf Grund retrospektiver Leistungsdaten eine über den Jahresverlauf konstante prospektive Leistungsnachfrage hochgerechnet. Die aktuelle Leistungsnachfrage nach Pflege- und Betreuungsdienstleistungen der Heimbewohner kann daher im Dienstpostenplan nicht abgebildet werden. Das neue Berechnungsmodell kann jedoch sehr wohl von den verantwortlichen Dienststellenleitern in den Heimen dazu benutzt werden, um den gegenwärtigen, von den Pflegezuschlagstufen abhängigen, erforderlichen Personalbedarf mit den aktuell eingesetzten Personalressourcen abzugleichen. Die Erkenntnisse über

eine mögliche Personalüber- oder -unterdeckung könnten dann in weiterer Folge für eine effektive und effiziente Personaleinsatzplanung verwendet werden.

Dieses Kriterium wird erfüllt.

5.2.7 Kriterium 7

Ermöglicht die Methode eine objektive, gerechte Verteilung der zur Verfügung stehenden Personalressourcen auf die einzelnen LPPH?

Da nun alle LPPH ihre leistungsorientierten Personalbedarfe einheitlich mit einem Planungsinstrument bestimmen, welches auch strukturelle Gegebenheiten berücksichtigt, wird die Personalbedarfsplanung wesentlich vereinfacht. Die individuelle Einflussnahme einzelner Anspruchsberechtigter kann durch das Modell ausgeschaltet werden, sodass es letztlich zu einer objektiven und gerechten Verteilung der zur Verfügung stehenden Personalressourcen kommt.

Um auch in den Spezialbereichen wie Hospiz- und Intensivbetreuung sowie auf den Betreuungsstationen der LPPH die qualitativen und quantitativen Personalressourcen nach einheitlichen Kriterien berechnen zu können, wurde von der Abteilung GS7 zugesichert, einen Arbeitskreis zu initiieren, in welchem der derzeitige Berechnungsmodus evaluiert und optimiert wird.

Dieses Kriterium wird erfüllt.

5.2.8 Kriterium 8

Ist die Methode leicht aktualisierbar und an geänderte Rahmenbedingungen adaptierbar?

Durch die Projektmethodik war eine Reihe von Experten und erfahrenen Praktikern an der Modellerstellung beteiligt. Für diese Personen ist es daher möglich, das neue Personalberechnungsmodell zu aktualisieren und an geänderte Rahmenbedingungen zu adaptieren.

Erforderlich wird dies insbesondere, wenn etwa neue Berufsbilder entstehen, Modifikationen der Organisationsstruktur in den Heimen erfolgen, sich die Systematik der Pflegeeinstufung der Heimbewohner ändert oder Gesetzesänderungen in Kraft treten.

Ergebnis 3

Von der Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime ist sicherzustellen, dass die Ergebnisse des Projektes in regelmäßigen Abständen auf deren Aktualität geprüft und auch entsprechend adaptiert werden.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Anregung des Landesrechnungshofes wird entsprochen. Die Überarbeitung des Personalbedarfprojektes wurde bereits in die Wege geleitet und wird dieses um das zu Ergebnispunkt 9 dargestellte Tarifprojekt erweitert. Ein Ergebnis soll bereits Ende 2007 vorliegen.

Aktuelle Hintergründe der Evaluierung sind:

- *Die Vorbereitung einer Beschlussfassung des NÖ Sozialbetreuungsberufegesetzes 2007 (NÖ SBBG 2007) für die Sitzung des NÖ Landtags am 24.5.2007, wodurch neue Berufsbilder entstehen.*
- *Die Problematik der Zunahme der Demenzen und psychischen Erkrankungen bei den BewohnerInnen in den Heimen.*
- *Die Entscheidung des Wegfalls der Verrechnung der Zusatzstufen im Rechnungsjahr 2007.*

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

5.3 Bewertung der Wirtschaftlichkeit

Eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Methoden zur Personalbedarfsberechnung wird sich in erster Linie an den aus den Methoden resultierenden Ergebnissen, also den ermittelten Personalressourcen, orientieren. Als Äquivalent zu dem im Profit-Bereich erzielbaren Gewinn bietet sich als Evaluationsverfahren für rationale Entscheidungen zur Bereitstellung von Ressourcen in bedarfswirtschaftlich orientierten Unternehmen die Durchführung einer Kosten-Effektivitäts-Analyse an. Dabei stehen im Endeffekt Geldbeträge, die die öffentliche Hand aufzuwenden hat, einem qualitativ definierten Effekt gegenüber, der sich auf Grund des Einsatzes öffentlicher Mittel ergeben soll. Über das Kosten-Effektivitäts-Verhältnis erfolgt sozusagen die ökonomische Legitimation eines bestimmten Ressourceneinsatzes.

Da von einer Verbesserung der Strukturqualität – wie einer Aufstockung des Personals oder seiner Höherqualifizierung – nicht zwangsläufig auf eine höhere Qualität im Leistungsprozess geschlossen werden kann, muss für eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Personalressourcen auch die Qualität der Dienstleistungserbringung und letztlich auch die Ergebnisqualität herangezogen werden. Durch die folgenden Kriterien ist es möglich, die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen der Personalbedarfsplanung für die Erbringung personenbezogener sozialer Dienstleistung in bedarfswirtschaftlich orientierten Unternehmen zu bewerten.

5.3.1 Kriterium 9

Wird die Strukturqualität der zur Erbringung der Unternehmensziele erforderlichen und tatsächlich eingesetzten Personalressourcen gemessen und systematisch gesteuert?

Unter Strukturqualität der erforderlichen und tatsächlich eingesetzten Personalressourcen sind die personellen Rahmenbedingungen zu verstehen, unter denen die Versorgungsleistungen erbracht werden. Die Orientierung erfolgt dabei sowohl an der Differenz zwischen ermittelten Dienstposten zu tatsächlich besetzten Posten und daraus resultierenden Kompensationsmechanismen als auch an organisatorischen Personalkennzahlen. Jeder dieser Schritte setzt primär Messvorgänge voraus.

Ein Vergleich der Strukturqualitäten personeller Rahmenbedingungen vor Beginn der Umsetzung des neuen Personalberechnungsmodells mit der Situation zum Zeitpunkt der Prüfung, lieferte für die Berufsgruppen des GGKP, der PH und der SB interessante Ergebnisse. Der Soll-Ist-Vergleich bezieht sich dabei auf die laut Dienstpostenplan erforderlichen Personalressourcen und die am jeweiligen Stichtag tatsächlich beschäftigten Personalkapazitäten auf Basis des faktischen Beschäftigungsausmaßes (Vollzeitäquivalente).

Soll-Ist-Vergleich Personalkapazitäten			
Stichtag 30.6.2004	Soll-Stand	Ist-Stand	Differenz
GGKP	1.187,00	996,05	-190,95
PH	995,50	1.097,26	+101,76
SB	107,00	97,60	-9,40
Gesamt	2.289,50	2.190,91	-98,59
Stichtag 30.6.2006	Soll-Stand	Ist-Stand	Differenz
GGKP	1.129,00	1.052,08	-76,92
PH	1.101,00	1.113,54	+12,54
SB	79,00	77,30	-1,70
Gesamt	2.309,00	2.242,92	-66,08

Die Berufsgruppe der Abteilungshelfer konnte in diesem Vergleich nicht berücksichtigt werden, da sie ja erst mit dem neuen Personalberechnungsmodell entwickelt wurde.

Es ist zu erkennen, dass die deutlichen Unterbesetzungen im Bereich des GGKP und die Überbesetzungen im Bereich der PH im Verlauf von zwei Jahren annähernd erfolgreich ausgeglichen werden konnten. Im Bereich der Pflegeberufe bestand somit mit Stichtag 30. Juni 2006 unter Berücksichtigung der Überbesetzung im Bereich der PH eine Unterdeckung von 64,38 Vollzeitäquivalenten.

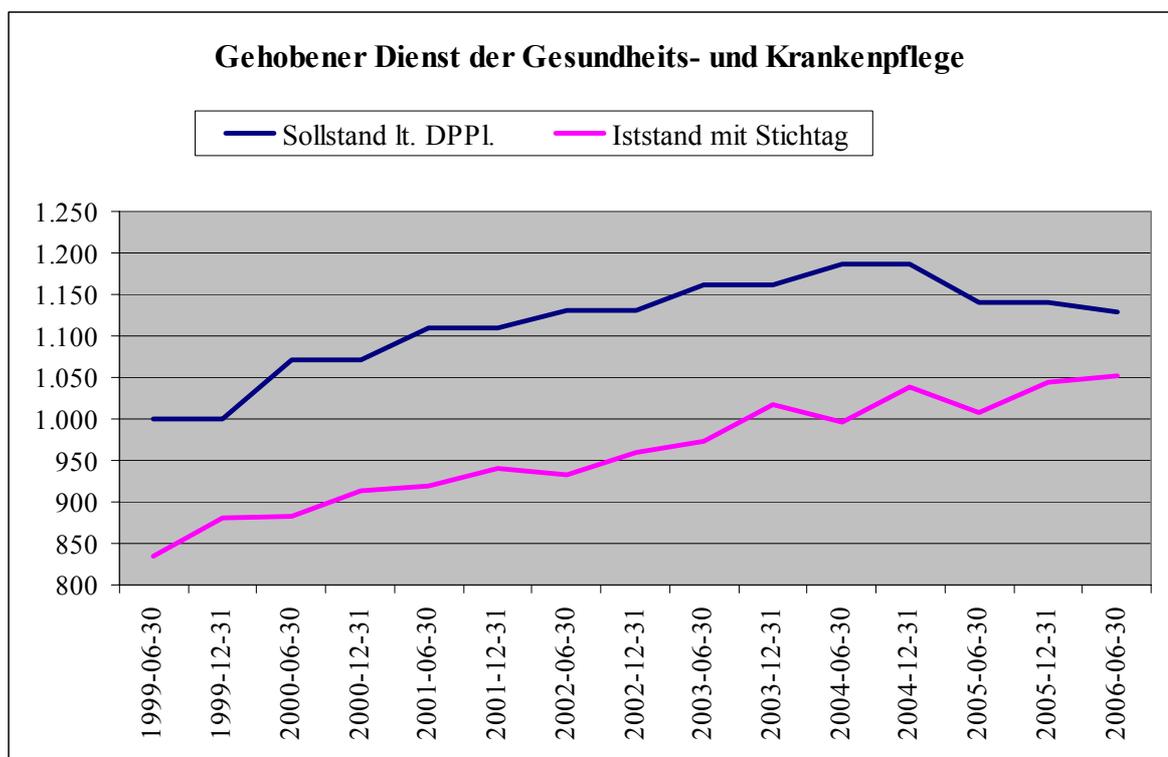
Zur Kompensation dieser Unterdeckung wurden von den Pflegenden in den LPPH regelmäßig Mehrleistungen erbracht sowie Leistungen von Pooldiensten zugekauft. Zur genaueren Darstellung erfolgte in allen LPPH für den Zeitraum von 1. Jänner 2005 bis 31. Dezember 2005 eine Erhebung aller vom Pflegepersonal (GGKP und PH) geleisteten und zur Auszahlung beantragten Überstunden und Mehrarbeitsstunden⁸ sowie aller zugekauften Pooldienststunden. Demnach sind in diesem Zeitraum insgesamt 72.935,75 bezahlte Überstunden und Mehrarbeitsstunden sowie 59.760,81 Pooldienststunden angefallen. Bei 1.663 Nettojahresarbeitsstunden im Turnusdienst entspricht das in Summe 79,79 Vollzeitäquivalenten. Die durchschnittliche Unterdeckung beim Pflegepersonal in

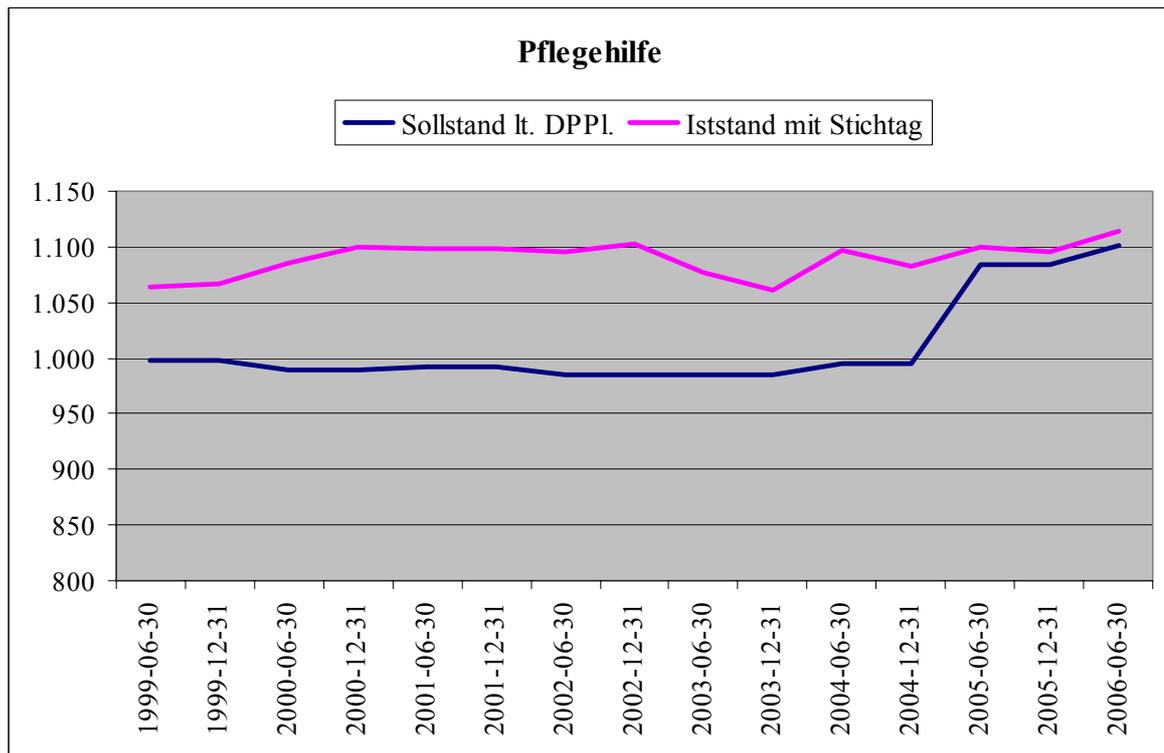
⁸ Angeordnete Mehrleistungen von Teilzeitbeschäftigten bis zum Überschreiten der monatlichen Normalleistung.

diesem Zeitraum, berechnet aus dem arithmetischen Mittel der Unterdeckung zu Jahresbeginn und zu Jahresende, betrug 73 Vollzeitäquivalente.

Der Kompensationsmechanismus bestehend aus Überstunden, Mehrarbeitsstunden und zugekauften Pooldienstleistungen hat somit den Personalbedarf an Pflegekräften in dieser Periode mit sehr hoher Genauigkeit abgedeckt.

Dass sich die Strukturqualität der Personalressourcen im Bereich des GGKP und der PH seit Beginn der Umsetzung des neuen Personalberechnungsmodells verbessert hat, drückt sich unter anderem auch dadurch aus, dass die Differenz zwischen Sollstand laut Dienstpostenplan und tatsächlich beschäftigten Pflegepersonen im Vergleichszeitraum der letzten sieben Jahre den niedrigsten Wert aufweist. Graphisch stellen sich diese Annäherungen wie folgt dar.





Auf Grund der vorliegenden Daten können die Auswirkungen des neuen Personalberechnungsmodells auf die personelle Strukturqualität in den Pflegeberufen und bei den Seniorenbetreuern positiv beurteilt werden.

Auffallend war jedoch, dass die in den dargestellten Erhebungen verwendeten Daten nicht systematisch und regelmäßig von zentraler Stelle zur Steuerung der Personalplanung erhoben wurden. Sämtliche Daten mussten über zum Teil sehr aufwendige Befragungen und Auswertungen generiert werden. Weiters wurde die regelmäßige, von zentraler Stelle koordinierte Erhebung personalspezifischer Kennzahlen, wie eben Fehlzeiten durch Krankenstand, geleistete Überstunden, Fluktuation etc., vermisst. Die Dokumentation entsprechender Kennzahlen passierte vielfach berufsständisch und dezentral in den Heimen selbst.

Zur erfolgsorientierten, wirtschaftlichen Steuerung der Personalressourcen in den LPPH ist eine Entwicklung von der klassischen Personalverwaltung hin zu einem zielorientierten Personalmanagement unumgänglich.

Ergebnis 4

Der NÖ Landesrechnungshof empfiehlt in Anbetracht der Unternehmensgröße aller NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheime zur laufenden Überprüfung der Effektivität und Effizienz personalwirtschaftlichen Handelns kurz bis mittelfristig die Implementierung eines übergeordneten operativen Personal-Controllings.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Im Rahmen des Projektes NÖIHit (Softwarelösungen für die NÖ Heime) wird bis Ende 2007 eine Personalsoftware ausgerollt. In einem übergeordneten Managementinformationssystem sind dann jederzeit heimübergreifend Auswertungen möglich, die ein übergeordnetes Personal - Controlling ermöglichen.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

Dezentrale, steuernde und korrigierende Eingriffe, um die auf Grund des neuen Personalberechnungsmodells ermittelten aktuell erforderlichen Personalressourcen im Laufe eines Jahres mit den eingesetzten Personalressourcen abgleichen zu können, gestalten sich für die Dienststellenleiter in den LPPH schwierig und werden von den Verantwortlichen auch unterschiedlich gehandhabt. Bei festgestellter Personalunterdeckung durch gestiegene Leistungsnachfrage auf Grund höherer Pflegezuschlagstufen bzw. bei überdurchschnittlichem Personalausfall durch Langzeitkrankenstände besteht die Möglichkeit, Mehrleistungen anzuordnen bzw. Leistungen über Pooldienste zuzukaufen. Im Falle einer eingetretenen Personalüberdeckung sollte jedoch neben dem stattfindenden Abbau von angefallenen Urlaubs- und Zeitausgleichguthaben ein regionaler heimübergreifender Personalausgleich möglich sein. Zu diesem Ergebnis kam auch die Projektgruppe bei der Entwicklung des neuen Personalbedarfsmodells.

Diese aus ökonomischer Sicht wichtige Maßnahme erfordert einheitliche, klare Regelungen von den zuständigen Landesdienststellen. Übergeordnete Regelungen zum regionalen heimübergreifenden Personalausgleich müssen für die erfolgreiche Umsetzung des neuen Personalbedarfsmodells als besonders bedeutsam eingestuft werden. Sollte die Umsetzung dieser Maßnahme nicht gelingen, scheitert eine wesentliche Zielsetzung der leistungsorientierten Personalbedarfsplanung in den Pflege- und Betreuungsberufen. Das Resultat wäre die Vernachlässigung eines nun zur Verfügung stehenden dynamischen Planungswerkzeuges.

Ergebnis 5

Es wird empfohlen, geeignete Maßnahmen zu setzen, um einheitliche Regelungen bezüglich der Anwendung des neuen Personalberechnungsmodells zur Steuerung des regionalen heimübergreifenden Personaleinsatzes zu treffen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Im Zuge der Evaluierung und Aktualisierung des Personalbedarfsberechnungsmodells werden in einem Arbeitskreis, der sich aus Vertretern der davon betroffenen Landesdienststellen zusammensetzt, geeignete Maßnahmen und einheitliche Regelungen für einen heimübergreifenden Personaleinsatz erarbeitet. Diese Maßnahmen sollen - entsprechend des Ergebnisses der Prüfung - einen effizienten Personaleinsatz im Fall von auftretenden Personalüberdeckungen/-unterdeckungen in den Pensionisten und Pflegeheimen ermöglichen

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

Die Berufsgruppe der Abteilungshelfer, welche mit dem Ziel qualifiziertes Personal von berufsfremden Tätigkeiten zu entlasten, implementiert wurde, darf für primär pflegerische Tätigkeiten nicht herangezogen werden. Bei der normativen Festlegung der Soll-Betreuungszeiten pro Heimbewohner und Pflegezuschlagstufe für die Berufsgruppe der Abteilungshelfer wurde jedoch davon ausgegangen, dass die Abteilungshelfer entsprechend den Heimhelfern im mobilen Bereich bei pflegerischen Tätigkeiten unterstützend mitwirken und daher auch ein entsprechendes Qualifikationsniveau besitzen. Im mobilen Bereich werden die Heimhelfer durch die Absolvierung des Ausbildungsmoduls „Unterstützung bei der Basisversorgung“ entsprechend der Gesundheits- und Krankenpflege-Basisversorgungs-Ausbildungsverordnung (GuK-BAV), BGBl II 2006/281 an dieses Qualifikationsniveau herangeführt.

Für die erforderlichen, größtenteils heiminternen Veränderungen in der Dienstverwendung von Mitarbeitern aus den Ver- und Entsorgungsbereichen wie Küche, Reinigung sowie Wäscherei und Näherei zu Abteilungshelfern auf den Pflegestationen müssen zur Erfüllung der geplanten strukturellen Rahmenbedingungen noch Qualifikationsmaßnahmen gesetzt werden.

Ergebnis 6

Den Abteilungshelfern in den NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheimen ist flächendeckend elementares theoretisches und praktisches Basiswissen in Gesundheits- und Krankenpflege in Anlehnung an die Gesundheits- und Krankenpflege-Basisversorgungs-Ausbildungsverordnung zu vermitteln.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Anregung des Landesrechnungshofes wird entsprochen. Seitens der Fachabteilung ist bereits seit längerem geplant, den Abteilungshelfern die gesamte Heimhelferausbildung zu ermöglichen. Für den Start der Ausbildung, die schon organisatorisch vorbereitet wurde, muss lediglich noch die Beschlussfassung des NÖ SBBG 2007 (siehe Ergebnis 3) im NÖ Landtag abgewartet werden.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

Da das Kriterium der Strukturqualität der personellen Ressourcen lediglich das potentielle Vermögen widerspiegelt, ein bestimmtes Qualitätsniveau in der Pflege und Betreuung von Heimbewohnern erbringen zu können, aber wenig über die tatsächliche Qualität in den LPPH aussagt, müssen die Ebenen der pflegerischen Prozess- und Ergebnisqualität in die Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen der Personalbedarfsplanung gesondert eingebunden werden.

5.3.2 Kriterium 10

Entspricht die Prozessqualität der Leistungserbringung in den Pflege- und Betreuungsberufen dem im Rahmen des Projektes zur Personalbedarfsberechnung festgelegten Qualitätsniveau?

Einen bestimmten personellen Ressourceneinsatz über die Prozessqualität der direkt an und mit den Heimbewohnern erbrachten Pflege- und Betreuungsdienstleistungen zu legitimieren, setzt die Berücksichtigung zuvor festgelegter Prozess- und Leistungsstandards voraus. Dass – auf Grund der Subjektabhängigkeit – nicht für jede individuelle pflegerische Dienstleistung eine normative Handlungsrichtlinie festgelegt werden kann, ist unumstritten. Vielmehr bedeutet eine Konzentration auf die Prozessqualität in diesem Zusammenhang, festzustellen, ob die vorhandenen personellen Ressourcen indikations- und individuengerecht, human und möglichst rationell sowie unter Beachtung vorhandener Richtlinien bei den einzelnen Heimbewohnern eingesetzt werden und inwieweit hierbei Überversorgung einerseits, oder aber auch Unterversorgung andererseits vermieden werden können.

In den LPPH obliegt die dezentrale Qualitätssicherung in der Pflege laut Stellenbeschreibung der Stationsleitung und der jeweiligen Pflegedienstleitung. Diese Personen tragen die Verantwortung, dass die im Zuge des Projektes theoretisch normierten Sollparameter von den einzelnen Berufsgruppen entsprechend ihrem Tätigkeitsbereich im Sinne einer angemessenen Pflege praktisch umgesetzt werden. Von zentraler Stelle beschäftigen sich zudem in der Abteilung GS7 zwei Angehörige des GGKP kontinuierlich mit Fragen der Pflegequalität in den LPPH. Auch das Team der Pflegeaufsicht der Abteilung Sanitäts- und Krankenanstaltenrecht nimmt regelmäßig mindestens einmal pro Jahr und Heim in Form von Pflegeeinschauen umfassende Qualitätskontrollen in den LPPH vor.

Ungeachtet dieser mit großer Sorgfalt durchgeführten Maßnahmen kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht festgestellt werden, ob es tatsächlich gelingt, die Ergebnisse des Projektes zur Personalbedarfsberechnung auf der fachlichen Prozessebene praktisch umzusetzen bzw. ob die Prozessqualität der Leistungserbringung in den Pflege- und Betreuungsberufen flächendeckend dem definierten Qualitätsniveau entspricht.

Ergebnis 7

Der NÖ Landesrechnungshof empfiehlt die Implementierung eines zentralen, umfassenden Qualitätsmanagementkonzeptes und die Entwicklung von geeigneten Instrumenten und Indikatoren zur systematischen Evaluierung und Verbesserung der Pflegequalität in den NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheimen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Leitung der Pflegeaufsicht ist im Lenkungsausschuss des Projektes E-Qualin des Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz vertreten. Die dabei erarbeiteten Kriterien sollen in die Qualitätskonzepte der Pflegeheime in Niederösterreich einfließen. Darüber hinaus wurde bereits im NÖ Landes- Pensionisten- und Pflegeheim Vösendorf mit der Implementierung des Qualitätsmanagements -

Konzepts E-Qualin begonnen. Weiters wurde vom Leiter der Fachabteilung ein heimübergreifendes Projekt zur Umsetzung von E-Qualin in der Gesundheitsregion Industrieviertel beauftragt. Im Anschluss daran ist gedacht, E-Qualin in allen Landesheimen umzusetzen, womit die Empfehlung des Landesrechnungshofs nach Implementierung eines zentralen, umfassenden Qualitätsmanagementsystems umgesetzt wird.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

5.3.3 Kriterium 11

Wird die Ergebnisqualität der Pflege- und Betreuungsleistungen sowohl anhand objektiver Indikatoren als auch mittels subjektiver Zufriedenheitszustände bei Heimbewohnern und Mitarbeitern gemessen?

Eine monokausale Konzentration auf die Prozess- oder aber auch auf die Strukturqualität bietet lediglich ein indirektes Maß für die Qualität von Pflege- und Betreuungsdienstleistungen. Die aussagekräftigste Form für die Legitimation eines bestimmten Ressourceneinsatzes ist die kontinuierliche Beurteilung der Ergebnisqualität. Die Ergebnisqualität stellt als Outcome-Variable die Verbindung zwischen den erbrachten sozialen Dienstleistungen und den damit verbundenen Veränderungen beim Heimbewohner dar. Diesen Veränderungen werden sowohl objektiv messbare als auch subjektiv erlebte Komponenten zugeschrieben. Insgesamt ist die Ergebnisqualität jedoch durch ihre hohe Komplexität und ihren subjektiven Charakter, insbesondere im Zusammenhang mit der Frage, was Lebensqualität für den einzelnen Heimbewohner eigentlich bedeutet, die am schwersten zu beurteilende Dimension in der Qualitätssicherung.

Objektiv messbare Indikatoren als Resultate einer qualitativ hochwertigen Pflege, wie etwa Häufigkeit und Folgen von Sturzereignissen bei Heimbewohnern, Anzahl und Schweregrad von Dekubitalulzera⁹ oder das Auftreten von Katheterinfektionen, werden in den LPPH ansatzweise erhoben. So, wie auch bezüglich der Evaluation der Prozessqualität, wird hier ein systematisches Vorgehen im Sinne eines zentralen, umfassenden Qualitätssicherungskonzeptes vermisst. Dieser Umstand führt auch dazu, dass weder bei den Heimbewohnern, deren Angehörigen, noch beim Personal subjektive Zufriedenheitszustände über die Ergebnisqualität der erbrachten Pflege- und Betreuungsdienstleistungen gemessen werden.

In diesem Zusammenhang wird auf die aus dem Bewertungskriterium 10 resultierenden Empfehlungen verwiesen.

⁹ Druckgeschwüre in Folge von Wundliegen.

5.4 Bewertung der Rechtmäßigkeit

Die Berechnung der quantitativen und qualitativen Personalressourcen im Bereich der Pflege- und Betreuungsberufe mit der neu entwickelten leistungs- und strukturorientierten Methode entspricht den derzeit gültigen gesetzlichen Vorgaben.

Bezüglich der Inanspruchnahme von Pflegeleistungen in den LPPH durch Pooldienste wird auf den Bericht des LRH 1/2006, NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheim Gloggnitz, Punkt 8.4, verwiesen.

Eine Weiterführung bzw. geplante Ausweitung des Einsatzes von Pooldiensten kann vom LRH nur akzeptiert werden, wenn sowohl sämtliche in diesem Zusammenhang gültigen rechtlichen Rahmenbedingungen eingehalten als auch die Pflegequalität und Pflegekontinuität gewährleistet werden.

5.5 Bewertung der Auswirkungen auf das Budget des Landes NÖ

5.5.1 Die Heime als Wirtschaftskörper

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass das Land NÖ die LPPH im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung betreibt. Die Gesamtheit aller LPPH ist als Wirtschaftskörper zu betrachten, der als solcher auch wirtschaftlich zu führen ist, was u.a. impliziert, zumindest Kostendeckung anzustreben.

Eine diesbezügliche Absichtserklärung findet sich auch in Punkt 29 der von der NÖ Landesregierung beschlossenen Vorschrift NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheime, Leitung und Betrieb, demzufolge der Versorgungsauftrag der Heime unter der Prämisse der Wirtschaftlichkeit erfüllt werden soll. Ein weitere Selbstbindung ist im Leitbild der LPPH enthalten, wo u.a. ausgeführt wird: „Unsere Heime sind unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit modern geführte Dienstleistungszentren, die Bewohner sind unsere Kunden“.

In der Vergangenheit wurde vom LRH bei der Prüfung von Landesheimen immer wieder darauf hingewiesen, dass diese Betriebe nach Möglichkeit zumindest kostendeckend zu führen sind. Generell ist bei einem wirtschaftlich geführten Betrieb, der auf dem Markt mit Mitbewerbern konfrontiert wird, eine mindestens kostendeckende Geschäftsführung vorauszusetzen. Es kann also keineswegs Ziel einer Gebietskörperschaft sein, durch Abgangsdeckung unwirtschaftliche Betriebe zu fördern und damit die Selbstreinigungskraft des Marktes nachhaltig zu stören.

Die LPPH sind im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung mit diversen Privatanbietern konfrontiert, die sehr wohl mit allen wirtschaftlichen Risiken kalkulieren müssen, um auf dem Markt bestehen zu können.

Diese grundsätzlichen Bemerkungen sollen verdeutlichen, dass die Gebietskörperschaft Land NÖ – als Betreiber von Heimen – sehr wohl auch mit den Gesetzmäßigkeiten des Marktes und deren Auswirkungen konfrontiert ist.

Als größter Anbieter im Bereich der Pflegebetten kommt dem Land strategisches Leadership zu. Durch die direkte Einflussnahme auf die Bewilligung von Vertragsbetten hat

das Land eine weitgehende Einflussnahme auf die Anzahl der landesweiten Pflegebetten und kann somit indirekt steuernd auf die Auslastung der Landesheime eingreifen.

Das Land hat daher auf die sorgfältige Abgrenzung zwischen Hoheitsverwaltung im Bereich der Bewilligung und Aufsicht von Pflegeeinrichtungen und Privatwirtschaftsverwaltung als Betreiber von Heimen strikt zu achten. Dies ist ein Spannungsverhältnis, das durch die aufgehende Einnahmen-Ausgaben-Schere beim Betrieb eines Heimes zusätzlich belastet wird.

5.5.2 Finanzierung von Pflegeheimen

Die Errichtungskosten für Landesheime werden im ordentlichen Haushalt des Landes, Teilabschnitt 85890, „Landespensionisten- und Pflegeheime; Investitionen“ budgetiert. In den vergangenen Jahren wurde dabei durchwegs mittels Leasing finanziert. Die jährliche Leasingrate ist nicht im Betriebsaufwand des jeweiligen Heimes enthalten, sondern wird überwiegend aus Landesmitteln (Investitionsrücklagen, Strukturmitteln und aus laufenden Investitionszuschlägen) bedeckt.

Die Dotation der Investitionsrücklage erfolgt aus dem Betrieb der Landesheime, indem pro Verpflegstag ein Investitionsbeitrag zu den Verpflegskosten zugeschlagen wird (zB 2007 pro Tag und Bewohner € 6,53).

Einen Beitrag zur Investitionsfinanzierung haben auch die NÖ Gemeinden zu leisten. Gemäß § 56 Abs 4 Z 2 NÖ SHG beträgt der Leistungsanteil der Gemeinden für jene Kosten, die im außerordentlichen Teil des Landeshaushaltes enthalten sind, 25 %. Nachdem jedoch ab dem Jahr 2003 der außerordentliche Haushalt des Landes im ordentlichen Haushalt dargestellt wird, entspricht die vorstehende Gesetzesstelle nicht mehr dem aktuellen Stand.

In den Erläuterungen zum Voranschlag 2007 wurde – so wie auch in den Vorjahren – ein Provisorium zur Bewältigung dieser Situation geschaffen, indem u.a. ausgeführt ist: „Der Leistungsanteil der Gemeinden (Beitrag) für jene Kosten der Sozialhilfe, so wie sie vor 2003 im außerordentlichen Teil des Landeshaushaltes enthalten sind, beträgt 25 % ...“

Die gepflogene Vorgangsweise stellt zwar eine Möglichkeit dar, vorübergehend diese Problematik aufzulösen, trotzdem ist darin keine Dauerlösung zu sehen.

Ergebnis 8

Aus Gründen der Richtigkeit, Klarheit und Nachvollziehbarkeit wird empfohlen, bei der nächsten Novellierung das NÖ SHG den Leistungsanteil der Gemeinden den aktuellen Gegebenheiten anzupassen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

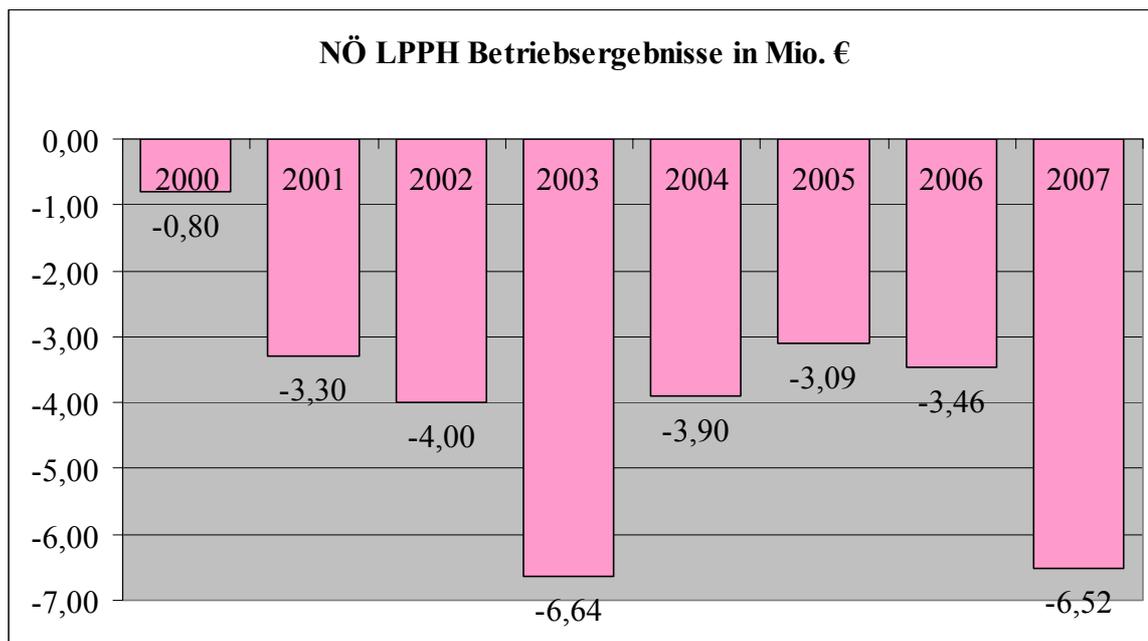
Der Empfehlung des Landesrechnungshofes wird anlässlich der nächsten Novellierung des NÖ Sozialhilfegesetzes nachgekommen werden.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

Für jedes LPPH ist jährlich ein Voranschlag zu erstellen, der die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben zu enthalten hat. Von der Abteilung GS 7 werden die einzelnen Voranschläge zusammengeführt und alle LPPH als ein Betrieb dargestellt. Je nach Auslastung, strukturellen Gegebenheiten bzw. anderen Umständen ergeben sich bei den einzelnen Heimen aus dem Jahresbetrieb Abgänge oder Überschüsse, die im Jahresabschluss des Landes gegen verrechnet werden, sodass wiederum ein Jahresbetriebsergebnis ausgewiesen wird.

In der nachstehenden Aufstellung werden die Jahresbetriebsergebnisse der vergangenen Jahre bzw. die Voranschlagswerte 2006 und 2007 dargestellt (in Mio Euro):



Wie vorstehende Aufstellung verdeutlicht, wurden in den vergangenen Jahren 2000 bis 2005 die Landesheime nicht kostendeckend geführt. Auch die Wirtschaftspläne für 2006 und 2007 kalkulieren mit Abgängen. Im Wesentlichen sind die Abgänge 2006 und 2007 auf die Besoldungsreform im NÖ Landesdienst zurückzuführen. Durch die Anhebung der Bezugsansätze ist damit zu rechnen, dass ein nicht unbedeutender Anteil des Pflegepersonals in das neue Schema optieren wird. Die dargestellten Voranschlagswerte sind jedoch mit Vorbehalt zu sehen, da einerseits derzeit keine schlüssigen Fakten über die tatsächlich Optierungswilligen vorliegen und andererseits in den vergangenen Jahren die ausgeglichen budgetierten Haushalte nicht erreicht werden konnten.

Im Lichte dieser Abgangsentwicklung und im Bewusstsein des Faktums, dass sich rund 70 % der Gesamtausgaben der Heime aus Personalkosten zusammensetzen, sind die wirtschaftlichen Auswirkungen des Personalbedarfsberechnungsprojektes einer äußerst diffizilen Betrachtungsweise zu unterziehen.

Zusätzliches Personal wird zwangsläufig die Abgänge der Heime erhöhen, da – wie bereits oben angeführt – eine uneingeschränkte Anhebung der Tarife für die Landesheime de facto nicht durchführbar ist. Die Erhöhung der Tarife für Landesheime führt dazu, dass auch die privaten Anbieter mit den Tarifen nachziehen und damit das Sozialhilfe-

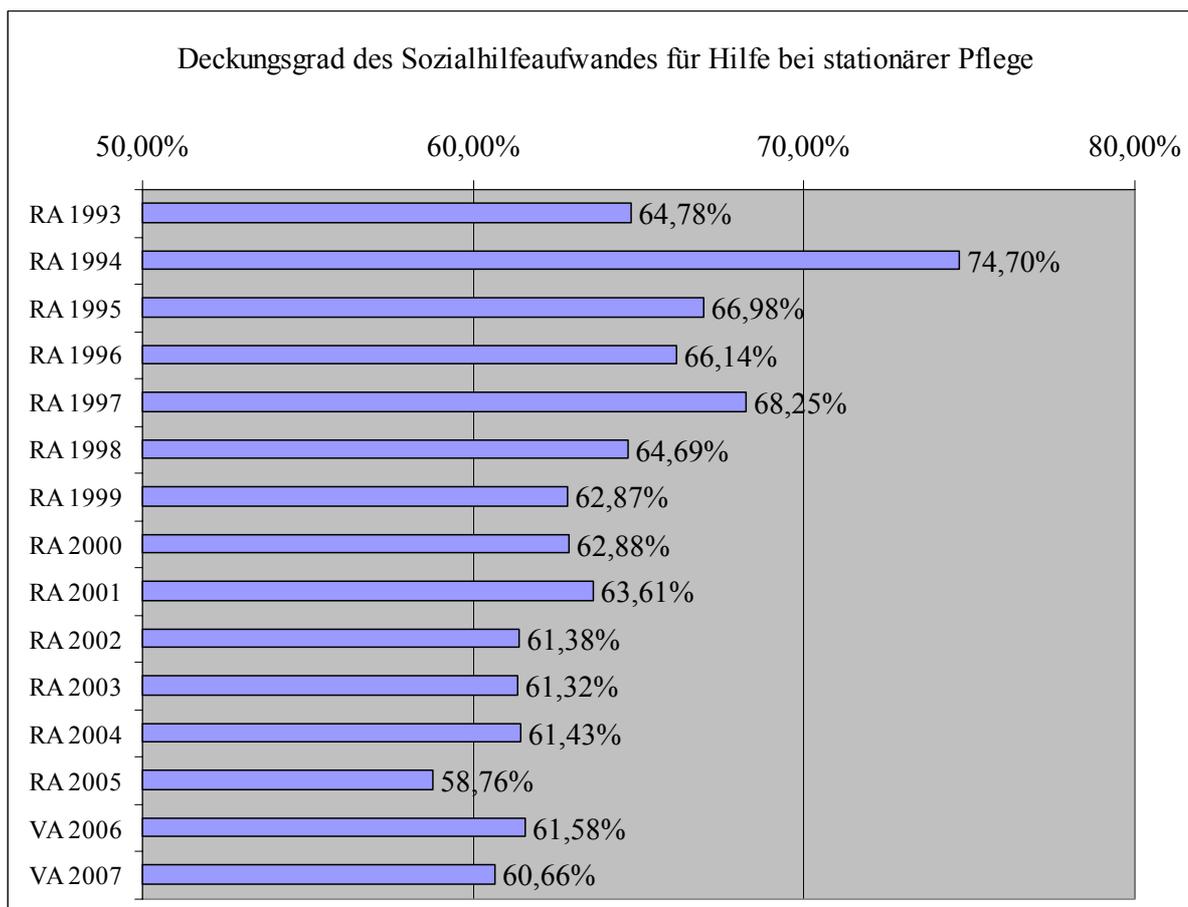
budget des Landes sowie auch das der Gemeinden – die ja 50 % mit zu tragen haben – belasten.

Zum Finanzierungsanteil der Gemeinden sei darauf verwiesen, dass im Kommunalgipfelgespräch vom 31. Mai 2005 eine jährliche Steigerung von maximal 5 % der Sozialhilfeumlage für die Dauer der Finanzausgleichsperiode (bis einschließlich 2008) fixiert wurde, was eine Einengung der Finanzierungsmöglichkeiten allfälliger Abgänge bedeutet.

5.5.3 Sozialhilfebudget - Deckungsgrad

Aus nachfolgender Aufstellung ist der monetäre Deckungsgrad im Bereich des Pflegeaufwandes ersichtlich. Der Deckungsgrad ist jener Anteil der Ausgaben in Prozent, der durch Einnahmen bedeckt ist. Alle Leistungen, die nicht vom zu Pflegenden aus eigenem Einkommen, aus Pensionen, Vermögen, Pflegegeld, Kostenbeiträgen Angehöriger u.a. beglichen werden können, müssen aus dem Sozialhilfetopf finanziert werden.

Das bedeutet: Jede Maßnahme, die zur Erhöhung des Betriebsaufwandes führt, kann nur durch Erhöhung der Verpflegskosten und durch Erhöhung des Sozialhilfebudgets aufgefangen werden. Es sei denn, das Pflegegeld oder die Pensionen werden überdurchschnittlich angehoben, was jedoch in der Vergangenheit nicht der Fall war und in Anbetracht der budgetären Situation auch kaum zu erwarten ist. Abzuwarten sind in diesem Zusammenhang die Auswirkungen bei der Umsetzung der bedarfsorientierten Mindestsicherung, die im neuen Regierungsprogramm enthalten ist.



Im Jahr 2005 stand zB den Gesamtausgaben von € 223.514.075,00 ein Betrag von € 131.338.085,00 an Einnahmen gegenüber, was einen Deckungsgrad von 58,76 % entsprach. Der Restbetrag von € 92.175.990,00 belastete das Sozialhilfebudgets des Landes NÖ.

Zu den veranschlagten Werten 2006 und 2007 ist zu bemerken, dass hier die tatsächlichen Ergebnisse abzuwarten sind. So stellen sich zB die Abweichungen zwischen Voranschlag (VA) und Rechnungsabschluss (RA) beim Nettoaufwand der Jahre 2003 bis 2005 in Euro wie folgt dar:

Abweichungen beim Nettoaufwand der Sozialhilfe für Hilfe bei stationärer Pflege			
Jahr	VA	RA	Differenz
2003	69.812.000	76.349.179	6.537.179
2004	76.371.000	80.797.107	4.426.107
2005	65.440.000	92.175.990	26.735.990

Vorstehendes soll die äußerst komplexen Zusammenhänge der Finanzierung im Pflegeheimbereich verdeutlichen. Weiters soll hervorgestrichen werden, wie notwendig eine gesamthafte Planung, Steuerung und Finanzierung des Systems ist. Das erfordert auch

eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den derzeitigen Finanzierungssystemen, welche an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen sind.

Diese Tatsache ist den Entscheidungsträgern im Bereich der NÖ LPPH auch bewusst, da für 2008 eine nachhaltige Tarifreform aller Landesheime in Aussicht genommen wurde.

Ergebnis 9

Die in Aussicht genommene Tarifreform im Bereich der Landesheime ist unter Berücksichtigung aller vorliegenden Fakten, insbesondere auch unter Berücksichtigung des angespannten Sozialhilfebudgets, zügig in Angriff zu nehmen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die in Aussicht genommene Tarifreform im Bereich der Landesheime soll bereits 2008 in Kraft treten. (siehe auch Ergebnis 3)

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

5.5.4 Kostenentwicklung aus dem Personalbedarfsberechnungsmodell

Eingangs ist festzuhalten, dass sich das Personalbedarfsberechnungsmodell derzeit in der Umsetzungsphase befindet. Teilbereiche sind bereits realisiert, dem stehen wiederum maßgebliche Meilenstein gegenüber, die in den kommenden Jahren zu realisieren sind. Daher lassen sich die effektiven Mehrbelastungen aus dem Modell zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht quantifizieren.

Ungeachtet dieser Tatsache sollen doch die im Projekt entwickelten Ergebnisse hinsichtlich der Kostenentwicklung dargestellt und die entsprechenden Umsetzungsschritte aufgezeigt werden.

Die geplante Ausweitung des flexiblen Zukaufs von Leistungen durch Pooldienste im Ausmaß von ca. 30 Dienstpostenäquivalenten würde sich isoliert betrachtet mit Mehrkosten in der Höhe von ca. € 1.000.000,00 bemerkbar machen. Diese Summe ergibt sich durch die Nettojahresarbeitszeit von 1.663 Stunden im Turnusdienst mal 30 Dienstposten bei einem realistischen Stundensatz für Poolarbeitskräfte von € 15,00 zuzüglich 30 % Provision für die vermittelnde Agentur.

Durch die Personalverlagerung von den Ver- und Entsorgungsbereichen in die Pflegebereiche hält sich die effektive Dienstpostenvermehrung in Grenzen. Unter der Voraussetzung, dass die jeweiligen Bediensteten größtenteils in ihrer ursprünglichen Einstufung verbleiben und auch ein Wechsel der Dienstform (Wechsel-/Normaldienst zu Turnusdienst) nicht erforderlich ist, wird im Soll-Modell mit einer jährlichen Personalkostensteigerung von rund € 2,45 Mio gerechnet.

Dieser Wert ist jedoch nur dann zu erreichen, wenn das angestrebte Umlagerungspotenzial von Dienstposten im Haus-, Wäsche-, Küchen- und Reinigungsdienst (ca. 207 Stellen) auch tatsächlich ausgeschöpft wird.

Mit dieser Dienstpostenverlagerung geht eine Erhöhung des Sachkostenaufwandes einher, da ja Dienstleistungen die bisher vom Heimpersonal erbracht wurden, nunmehr an Dritte vergeben werden müssen.

Für den Bereich der Wäschebetreuung und Nähereileistungen sind die aus dem Personalabbau zu erwartenden Mehrkosten im Sachbereich hinsichtlich der Kostentragung im Modell nicht abgeklärt. Hier sind Entscheidungen zu treffen, ob diese Mehrkosten, die aus der Vergabe der Leistungen an Dritte nunmehr entstehen, vom Bewohner direkt übernommen werden oder in das Heimbudget einfließen.

Im Bereich der Reinigung simuliert das Modell eine aufwandsneutrale Lösung. Ein Teil der Reinigungsarbeiten wird von den neu geschaffenen Abteilungshelfern direkt auf den Stationen übernommen. Weiters sollen in einem gesonderten Reinigungsprojekt die Anforderungen und Frequenzen je Reinigungskategorie überprüft und nach unten adaptiert werden. Durch Schulung des Reinigungspersonals in der Handhabung zeitgemäßer Reinigungssysteme wird noch ein zusätzliches Einsparungspotential erwartet, sodass in diesem Bereich mit keinen erhöhten Aufwendungen gerechnet wird.

Ergebnis 10

Zur Absicherung, dass die aus dem neuen Personalbedarfsberechnungsmodell kalkulierten Mehrkosten im Personalbereich auch weitgehend eingehalten werden können, sind alle im Projektendbericht 2006 enthaltenen Begleitmaßnahmen umzusetzen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die im Projektendbericht enthaltenen Begleitmaßnahmen werden selbstverständlich im Sinn der Empfehlung umgesetzt.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

5.5.5 Beurteilung der budgetären Auswirkungen der neuen Personalbedarfsberechnung

Wenngleich sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt die effektiven Mehrkosten aus diesem Projekt nicht eindeutig quantifizieren lassen, kann auf Grund der prognostizierten Entwicklungen davon ausgegangen werden, dass mit nicht unerheblichen Mehrkosten gerechnet werden muss.

Zusätzliche Mehrkosten werden aus der Besoldungsreform anfallen. Diese sind zwar nicht Gegenstand der Prüfung, sind jedoch auf Grund ihrer Relevanz in die Überlegungen des LRH mit einzubeziehen.

Tatsache ist auch, dass das derzeitige Finanzierungssystem an seine Grenzen gestoßen ist. Einer einnahmenseitigen Steigerung stehen die angespannten Budgets der Gebietskörperschaften Bund, Land und Gemeinden entgegen (Pflegegeld, Pensionen, Sozialhilfeumlage u.a.). Die Überwälzung auf die Pflegebedürftigen führt weitestgehend wiederum im Wege der Sozialhilfe zur Belastung der Gebietskörperschaften.

Es sind daher ausgabenseitig die Potenziale zur budgetären Abdeckung der zu erwartenden Mehrkosten zu suchen.

Im Bericht des LRH 7/2006, Laa/Thaya NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheim, wurde angesichts der Entwicklung im Kostenbereich der Pflegeheime empfohlen, einen mittelfristigen Finanzplan für alle Landesheime zu erstellen. Von der NÖ Landesregierung wurde die Umsetzung dieser Empfehlung auch zugesagt und mit Hinblick auf die zum damaligen Zeitpunkt schwer abschätzbaren Auswirkungen aus der Besoldungsreform der Planungsbeginn frühestens Anfang 2007 angekündigt.

Ergebnis 11

Der NÖ Landesrechnungshof erwartet, dass bis spätestens Mitte 2007 die mittelfristige Finanzplanung für die Landesheime abgeschlossen ist.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

In Umsetzung der Empfehlung im Bericht des LRH 7/2006 zum Landespflegeheim Laa/Thaya wurde bereits die Fa. Solve Consulting mit einer Effizienzanalyse samt Erstellung einer mittelfristigen Finanzplanung für die Landespflegeheime bis 2011 beauftragt. Der Endbericht vom 29. März 2007 liegt bereits vor.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

St. Pölten, im Juni 2007

Der Landesrechnungshofdirektor

Dr. Walter Schoiber