

Landesrechnungshof Steiermark

Prüfbericht

Steirischer
Beschäftigungspakt –
Folgeprüfung



DARSTELLUNG DER PRÜFUNGSERGEBNISSE

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

Zitierte Textstellen werden im Bericht in kursiver Schriftart dargestellt.

Landesrechnungshof Steiermark
8010 Graz, Trauttmansdorffgasse 2
T: 0316/877-2250
E: lrh@stmk.gv.at
www.landesrechnungshof.steiermark.at

Berichtzahl: LRH 10 S 11/2012-13

INHALTSVERZEICHNIS

KURZFASSUNG	3
1. PRÜFUNGSGEGENSTAND	4
1.1 Prüfungskompetenz und Prüfungsmaßstab	5
1.2 Stellungnahmen zum Prüfbericht	6
2. ERGEBNISSE DER FOLGEPRÜFUNG	7
2.1 Technische Hilfe	7
2.2 Förderungsvereinbarungen	9
2.3 Werkverträge	11
2.4 Vor-Ort-Kontrollen	13
2.5 Evaluierung und Nachhaltigkeit der Projekte	16
2.6 Case Management	22
3. ZUSAMMENFASSUNG	24
4. FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	26

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AMS	Arbeitsmarktservice Steiermark
ARIS	Case Management für Bezieher der Bedarfsorientierten Mindestsicherung
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
LRH	Landesrechnungshof
L-VG	Landes-Verfassungsgesetz 2010
SP	Schwerpunkt
STEBEP	Steirischer Beschäftigungspakt
TEP	Territorialer Beschäftigungspakt
VKS	Verwaltungs- und Kontrollsystem Steiermark
VO	Verordnung
ZWIST	Zwischengeschaltete Stelle

KURZFASSUNG

Der Landesrechnungshof überprüfte 2010 den Steirischen Beschäftigungspakt (STEBEP) für den Zeitraum 1. Jänner 2006 bis 31. Dezember 2009.

Der Landtag Steiermark hat diesen Bericht nach Beratung im Kontrollausschuss am 18. Jänner 2011 zur Kenntnis genommen.

Die Steiermärkische Landesregierung legte bis zum Beginn der Folgeprüfung entgegen den gesetzlichen Vorschriften keinen Maßnahmenbericht vor.

Auf Basis des seinerzeitigen Prüfberichtes führte der Landesrechnungshof nunmehr eine Folgeprüfung durch.

Die Beurteilung der Umsetzung von insgesamt zehn seinerzeitigen Empfehlungen ergab Folgendes:

- 90 % umgesetzt (bei Beibehaltung der derzeitigen Vorgehensweise)
- 10 % in Umsetzung

Der Landesrechnungshof traf im Rahmen dieser Folgeprüfung Feststellungen und sprach entsprechende Empfehlungen aus.

1. PRÜFUNGSGEGENSTAND

Der Landesrechnungshof überprüfte 2010 im Rahmen seiner Zuständigkeit den Steirischen Beschäftigungspakt (STEBEP). Die seinerzeitige Prüfung umfasste den Zeitraum vom 1. Jänner 2006 bis 31. Dezember 2009. Dieser Bericht wurde im Kontrollausschuss beraten und vom Landtag Steiermark am 18. Jänner 2011 zur Kenntnis genommen.

Der Landesrechnungshof führte nunmehr eine

Folgeprüfung über den Steirischen Beschäftigungspakt

durch.

Ab dem Prüfzeitraum des seinerzeitigen Prüfberichtes waren folgende politische Referenten zuständig:

- Herr Landeshauptmann Mag. Franz Voves für die Koordination des Steirischen Beschäftigungspaktes bis 31. Juli 2012
- Herr Zweiter Landeshauptmannstellvertreter Siegfried Schrittwieser für die Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik sowie das Steirische Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramm und ab 1. August auch für den Steirischen Beschäftigungspakt – Koordination, Angelegenheiten des Europäischen Sozialfonds (ESF)

1.1 Prüfungskompetenz und Prüfungsmaßstab

Die Prüfungszuständigkeit des Landesrechnungshofes ist gemäß Art. 50 Abs. 1 Z. 1 Landes-Verfassungsgesetz 2010 (L-VG) gegeben.

Als Prüfungsmaßstäbe hat der Landesrechnungshof die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Rechtsvorschriften, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit heranzuziehen (Art. 49 Abs. 1 L-VG).

Der Landesrechnungshof hat aus Anlass seiner Prüfungen Vorschläge für eine Beseitigung von Mängeln zu erstatten sowie Hinweise auf die Möglichkeit der Verminderung oder Vermeidung von Ausgaben und der Erhöhung oder Schaffung von Einnahmen zu geben (Art. 49 Abs. 3 L-VG).

Enthält der Bericht des Landesrechnungshofes Beanstandungen oder Verbesserungsvorschläge, so hat die Landesregierung spätestens sechs Monate nach der Behandlung des Berichtes im Landtag dem Kontrollausschuss zu berichten, welche Maßnahmen getroffen wurden (Maßnahmenbericht), sofern nicht der Kontrollausschuss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließt, von einem derartigen Bericht der Landesregierung abzusehen. Gegebenenfalls ist zu begründen, warum den Vorschlägen und Empfehlungen nicht entsprochen wurde (Art. 52 Abs. 4 L-VG).

Von der Steiermärkischen Landesregierung wurde bis zum Beginn der Folgeprüfung entgegen den gesetzlichen Vorschriften **kein Maßnahmenbericht vorgelegt**.

Der Landesrechnungshof ist gemeinsam mit dem Kontrollausschuss des Landtages und den überprüften Stellen bemüht, den bestmöglichen Einsatz der öffentlichen Mittel sowie die ehestmögliche Umsetzung der aufgezeigten Einsparungspotentiale sicherzustellen. Aus diesem Grund will er die nachhaltige Umsetzung seiner Empfehlungen evaluieren und so die Wirksamkeit von Gebarungsüberprüfungen verstärken.

In der vorliegenden Folgeprüfung erhob der Landesrechnungshof den Umsetzungsstand der seinerzeitigen Empfehlungen und legte dazu folgende Parameter fest:

- umgesetzt
- in Umsetzung
- nicht umgesetzt

Grundlage für diese Folgeprüfung waren die Erhebungen des Landesrechnungshofes in der Abteilung 11 – Soziales.

Die seinerzeitigen Feststellungen und Empfehlungen sowie die Mitteilungen der Abteilung 11 – Soziales sind vollinhaltlich in den einzelnen Berichtabschnitten angeführt.

1.2 Stellungnahmen zum Prüfbericht

Folgende politische Referenten gaben nachstehende in kursiver Schrift angeführte Stellungnahmen ab:

- **Herr Landeshauptmann Mag. Franz Voves**
- **Herr Zweiter Landeshauptmannstellvertreter Siegfried Schrittwieser**

Frau Landesfinanzreferentin Landesrätin Dr. Bettina Vollath nahm den gegenständlichen Prüfbericht zur Kenntnis.

Stellungnahme des Herrn Landeshauptmannes Mag. Franz Voves:

Zum Rohbericht des Landesrechnungshofes betreffend „Steirischer Beschäftigungspakt – Folgeprüfung“ darf ich mitteilen, dass keine inhaltliche Stellungnahme abgegeben werden kann, da meine Zuständigkeit bis 31. Juli 2012 rein in der Koordination bestand. Die Umsetzung der vom Landesrechnungshof empfohlenen Maßnahmen erfolgte durch das Herr 2. Landeshauptmannstellvertreter Siegfried Schrittwieser unterstehende Sozialressort.

Stellungnahme des Herrn Zweiten Landeshauptmannstellvertreters Siegfried Schrittwieser:

In der ESF Strukturfondsperiode 2007 bis 2013 gab es zum Schwerpunkt 3b drei Antragsperioden. Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes wurden bei der Umsetzung der letzten beiden Perioden von 2010-2011 sowie 2012-2013, wie der Landesrechnungshof nunmehr festgestellt hat, laufend berücksichtigt. Da die Änderungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem auch mit der Bundesebene (BMASK) abgestimmt werden müssen, diese Abstimmung aber einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen hat, konnte ein Maßnahmenbericht nicht zeitgerecht übermittelt werden.

2. ERGEBNISSE DER FOLGEPRÜFUNG

2.1 Technische Hilfe

Seinerzeitige Feststellung und Empfehlung des Landesrechnungshofes

Die ZWIST-Verwaltungsbehörde hat zum Zwecke ihrer administrativen Unterstützung bei Koordination und Umsetzung der Schwerpunkte 3b und 5 des Europäischen Sozialfonds (ESF) eine Förderagentur und eine Unternehmensberatung beigezogen.

Dem Vergabeakt der FA11A kann nicht entnommen werden, aus welchen Gründen das Referat den Zukauf einer externen Leistung für die Durchführung eines Vergabeverfahrens als notwendig erachtet hat.

Bevor eine externe Vergabe erfolgt, sollten primär landesinterne Fachkompetenzen und Ressourcen genutzt werden.

Der Landesrechnungshof erachtet es für notwendig, den Bedarf nach externen Leistungen und die angestellten Kosten-Nutzen-Erwägungen transparent darzustellen und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Insbesondere ist darzulegen, weshalb die konkrete Vergabe nicht mit dem abteilungs- oder landesintern verfügbaren Know-how durchgeführt werden konnte.

Mitteilung der Abteilung 11 – Soziales

Die Abteilung Soziales hat seit 1. März 2012 in der Stabsstelle Budget, Controlling, Innerer Dienst einen Bereich mit einer Expertin geschaffen, der für die gesamten Vergaben in der Abteilung zuständig ist. Daher wird künftig auf diese zur Verfügung stehenden Ressourcen zurückgegriffen werden können.

Nachdem keine Ressourcenaufstockung des Referates, sondern vielmehr eine Reduktion der Mitarbeiter erfolgt ist, ist die Variante, eine Koordination aus Bundes- und ESF-Mittel zuzukaufen, für das Land die kostengünstigste Variante.

Ergebnis der Folgeprüfung

Nach Aussagen der Abteilung 11 – Soziales gab es seit 1. März 2012 für den STEBEP kein Vergabeverfahren.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass durch die Installierung einer Vergabeexpertin in der Abteilung 11 – Soziales die seinerzeitigen Empfehlungen umgesetzt sind.

2.2 Förderungsvereinbarungen

Seinerzeitige Feststellung und Empfehlung des Landesrechnungshofes

Die Förderungsvereinbarungen mit den Projektträgern einschließlich der Durchführungsbestimmungen enthalten alle wesentlichen Bestandteile eines Fördervertrages.

Der Landesrechnungshof regt an, die Formulierung aus dem Abrechnungsleitfaden über die verpflichtende Bekanntgabe von sonstigen Förderungen in die Förderungsvereinbarung aufzunehmen.

Mitteilung der Abteilung 11 – Soziales

Gemäß den ESF-Bestimmungen wurde folgender Passus in die Förderungsvereinbarung aufgenommen:

„Der Förderungsnehmer erklärt, dass dieses Projekt ausschließlich beim Land Steiermark eingereicht wurde und auf Antrag des Steirischen Beschäftigungspaktes im Rahmen des Schwerpunkts des Operationellen Programms Beschäftigung Österreich 2007 – 2013 zur Umsetzung kommt.“

Ergebnis der Folgeprüfung

Vom Landesrechnungshof wurde in insgesamt 34 Förderungsvereinbarungen und Zusatzvereinbarungen des Schwerpunktes 3b und in 14 Förderungsvereinbarungen des Schwerpunktes 5 Einsicht genommen.

Dabei wurde festgestellt, dass 2012 der von der Abteilung 11 – Soziales gemeldete Passus in die Förderungsverträge aufgenommen wurde.

Dem Landesrechnungshof wurde zusätzlich ein Formular „Rechtsverbindliche Erklärung des Förderungswerbers“ vorgelegt, welches nach Angaben der Abteilung 11 – Soziales im Herbst 2012 entwickelt wurde. Neben der Bestätigung des Ausschlusses von Doppelförderungen enthält dieses noch weitere relevante Punkte für die ESF-konforme Abwicklung von Projekten. Dieses Formular erhalten alle Projektträger im Rahmen der Endabrechnung.

Die Übermittlung dieser Erklärung an das Land Steiermark wurde auch in den Abrechnungsleitfaden (Handbuch Abwicklung der Förderprogramme Schwerpunkt 3b – Stand November 2012) aufgenommen.

Im Abrechnungsleitfaden für die Antragsrunde 2010 – 2011 war dies noch nicht vorgesehen.

Im Abrechnungsleitfaden für den Schwerpunkt 5 ist eine Erklärung zur Ausschließung von Doppelförderungen bereits seit Februar 2009 verankert, das aktuell vorliegende Formular wurde aber noch nicht verwendet.

Seit Herbst 2012 ist das Formular „Rechtsverbindliche Erklärung des Förderwerbers“ für alle Schwerpunkte vorgesehen.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die seinerzeitige Empfehlung umgesetzt ist.

Im Zuge der Überprüfung der Förderungsvereinbarungen fiel dem Landesrechnungshof die verspätete Erstellung von Zusatzvereinbarungen auf.

Dazu gab die Abteilung 11 – Soziales folgende Stellungnahme ab:

„Für einzelne ESF Projekte sind Vertragsverlängerungen im Rahmen des bewilligten Antrages inkl. Finanzrahmen vorgenommen worden. Da der bewilligte Gesamtfinanzierungsrahmen nicht überschritten worden ist, wurden die vertraglichen Adaptierungen erst später vorgenommen.“

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass diese Zusatzvereinbarungen teilweise Vertragsverlängerungen betreffen, aber auch einen zusätzlichen zu gewährenden Landesanteil. Damit wird der mit der ursprünglichen Vereinbarung zugesagte Landesanteil sehr wohl überschritten.

Es wird daher empfohlen, künftig auf eine zeitnahe Unterfertigung der Förderungsvereinbarungen zu achten.

2.3 Werkverträge

Seinerzeitige Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

1. Im Leistungsverzeichnis der für den Bereich des Schwerpunktes 3b mit der Technischen Hilfe betrauten Gesellschaft sind auch wichtige Steuerungselemente, wie z. B. PR-Maßnahmen, inhaltliche Berichtslegung sowie die Beteiligung an bundesweiten Vernetzungs- und Entwicklungsprozessen der Territorialen Beschäftigungspakte (TEP) enthalten. Die Übertragung von Steuerungselementen an nicht öffentliche Auftragnehmer könnte dazu benützt werden, Eigeninteressen der Auftragnehmer in den Vordergrund zu rücken.

Es ist zwar sinnvoll, die Datenerfassung zur Abrechnung der Förderungen und die Kontrolle der Nachweise als Technische Hilfe fremd zu vergeben. Wichtige Steuerungselemente, die geeignet sind, den Erfolg dieser und auch zukünftiger Projekte zu beeinflussen, sollten aber in der Verantwortung der öffentlichen Hand verbleiben.

2. Im Werkvertrag für den Projektaufbau, die Vorbereitung, sowie die Koordination und Abstimmung im Rahmen des Schwerpunktes 3b für das Modellprojekt „Integrationsnetzwerk“ sind keine Mindestanforderungen an Arbeitsstunden und auch sonst keine Nachweise, die geeignet sind, die geleistete Arbeit zu belegen, festgeschrieben.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, Werkverträge so zu formulieren, dass nachzuvollziehen ist, welche Arbeitsleistung (z. B. in Stunden) der vereinbarten Pauschale entspricht.

Mitteilung der Abteilung 11 – Soziales

ad 1:

Sowohl in der zweiten als auch dritten Antragsrunde des ESF-Schwerpunktes 3b wurde die Koordination vom Land Steiermark übernommen. Damit ist die Steiermark das einzige Bundesland, das die inhaltliche Koordination nicht extern vergibt, sondern selbst bzw. in Kooperation mit dem Arbeitsmarktservice Steiermark (AMS) übernommen hat.

ad 2:

Die Anregung des Landesrechnungshofes wurde angenommen und wird umgesetzt.

Ergebnis der Folgeprüfung

ad 1:

In der zweiten Antragsrunde wird die Koordination der geförderten Maßnahmen durch das Land Steiermark allein, in der dritten Antragsrunde zwischen dem Land Steiermark und dem AMS Steiermark durchgeführt.

Die inhaltliche Steuerung der Projekte erfolgt über Gremien bzw. Steuergruppen, eine Teilnehmerdokumentation basierend auf einem vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz vorgegebenen Raster und eine jährliche Berichterlegung.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die seinerzeitige Empfehlung umgesetzt ist.

ad 2:

Der Landesrechnungshof überprüfte die seit 2010 unterfertigten Werkverträge.

Die Durchsicht der Unterlagen ergab, dass in den Werkverträgen Leistungsnachweise gefordert und diese auch der Abteilung 11 – Soziales vorgelegt wurden.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die seinerzeitige Empfehlung umgesetzt ist.

2.4 Vor-Ort-Kontrollen

Seinerzeitige Feststellung und Empfehlung des Landesrechnungshofes

Die jährlich vorgeschriebenen Vor-Ort-Prüfungen wurden für das Jahr 2008 in der Zeit vom 25. Februar 2009 bis 30. November 2009 durchgeführt. Bei einem Projekt erfolgte die Kontrolle erst nach der Projektabrechnung im Jahre 2009 und deshalb für die Jahre 2008 und 2009 gleichzeitig. Sinn von Vor-Ort-Prüfungen ist es, u. a. rechtzeitig auf Unregelmäßigkeiten reagieren zu können.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, die vorgeschriebenen Prüfungen regelmäßig und zeitnah durchzuführen.

Mitteilung der Abteilung 11 – Soziales

Die Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der EU (VO) 1083/2006 sehen vor, dass nach erfolgter und abgeschlossener 100 % Belegprüfung entweder Stichproben oder eine Gesamtprüfung vor Ort vorgenommen wird. Diese dient zur inhaltlichen und finanziellen Überprüfung der Richtlinien. Im Prüfpfad des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Operationellen Programms Beschäftigung Österreich 2007 – 2013 ist festgehalten, dass die Prüfungen jährlich erfolgen.

Diese Vorgehensweise entspricht den strengen ESF-Vorgaben und wird daher auch aus Ressourcengründen weiterhin so praktiziert.

Ergebnis der Folgeprüfung

Als Grundlage der Überprüfung wurde das derzeit gültige Verwaltungs- und Kontrollsystem Steiermark (VKS) herangezogen.

Der Landesrechnungshof überprüfte daher die vom VKS Steiermark geforderte *jährliche Vor-Ort-Kontrolle* aller Förderungsfälle des Schwerpunktes 3b aus dem Jahr 2010 und stellte fest, dass drei Viertel durch die mit der Technischen Hilfe beauftragte Agentur fristgerecht durchgeführt wurden. In 25 % der Fälle erfolgte dies bis zu einem halben Jahr später.

Bezüglich der *Endkontrollen* stellte der Landesrechnungshof fest, dass diese erst bis zu sechs Monate nach Ablauf des Projektzeitraumes stattfanden. Die Vorlage der Protokolle über diese Endkontrollen bei der Abteilung 11 – Soziales dauerte nochmals bis zu vier Monate.

Dazu teilte die mit der Technischen Hilfe beauftragte Agentur Folgendes mit:

„Wir führen die Vor-Ort-Kontrollen durch, um eine 100 % Originalbelegprüfung und Entwertung der eingereichten Belege vorzunehmen und sind darauf angewiesen, dass die Projektträger alle relevanten Unterlagen lt. Prüfprotokoll und Nachweise vorliegen haben. Unsere Erfahrung ist, dass wir diese Kontrollen bei komplexen Projekten und Organisationen nicht an einem Tag (wie ursprünglich berechnet) durchführen können, da sich die Originalbelege möglicherweise noch bei anderen Förderstellen befinden oder die Abrechnung viele Einzelbelege betrifft. Dies übersteigt unsere Sollzeiten und wird daher auch nicht ausgewertet.“

Auch unter Berücksichtigung allfälliger terminlicher Schwierigkeiten empfiehlt der Landesrechnungshof,

- **die Durchführung von fristgerechten Vor-Ort-Kontrollen und**
- **die zeitnahe Übermittlung von Protokollen, da auch die Auszahlung an die Projektnehmer erst nach Vorliegen dieser Protokolle möglich ist.**

Zur dritten Antragsrunde des Schwerpunktes 3b stellte der Landesrechnungshof fest, dass bei einem Gesamtprojekt (Projektzeitraum 15. November 2011 bis 30. Juni 2013) mit fünf Teilnehmern nur in drei Fällen die jährliche Vor-Ort-Kontrolle durchgeführt wurde.

Dazu teilte die Abteilung 11 – Soziales mit, dass im Rahmen der Stichprobenprüfung nur jene Träger mit den höchsten Projektkosten überprüft wurden.

Gleichzeitig wurde bekanntgegeben, dass auf Basis bestehender Umsetzungs- und Prüfungsergebnisse das Verfahren zur Vor-Ort-Prüfung im Schwerpunkt 3b weiter entwickelt wurde.

Eine vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz vorgegebene Datenbank ist seit dem Jahr 2012 verbindlich zu nutzen.

Nach Mitteilung der Abteilung 11 – Soziales werden daher aufgrund der lückenlosen Einspeisung der Daten nur mehr stichprobenweise Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass jedoch sowohl im derzeit gültigen Prüfpfad des VKS Steiermark als auch im Handbuch über die Abwicklung der Förderprogramme vom November 2012 festgehalten ist, dass die Prüfungen jährlich zu erfolgen haben.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, die für Vor-Ort-Kontrollen anzuwendenden Vorschriften anzupassen.

Die seinerzeitige Empfehlung des Landesrechnungshofes befindet sich in Umsetzung.

Erwähnt werden muss, dass dem Landesrechnungshof beim Vergleich der Protokolle über die Vor-Ort-Kontrolle mit den Zeitjournalen in einigen Fällen eine Diskrepanz auffiel: Im Protokoll über die Vor-Ort-Kontrolle ist ein anderer Name angeführt als in den mit den vierteljährlichen Berichten vorgelegten Zeitjournalen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt die regelmäßige Überprüfung der vorgelegten Zeitjournale.

2.5 Evaluierung und Nachhaltigkeit der Projekte

Seinerzeitige Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes

1. Quantitativ messbare nachhaltige Ziele werden weder in den Förderungsanträgen noch in den Fördervereinbarungen genannt.

Dazu stellt die maßnahmenverantwortliche Stelle fest, dass die Schwerpunkt 3b-Projekte bewusst als Pilotprojekte konzipiert wurden, in denen das jeweilige Ergebnis als Projektziel zu werten sei. Vorgaben nachhaltiger und messbarer Ziele seien auch durch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAŠK) nicht gesetzt worden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, bei Projekten zur Integration in den Arbeitsmarkt künftig Nachhaltigkeitsziele in die Fördervereinbarungen aufzunehmen.

Ebenso sollte in einem angemessenen Zeitraum nach Projektende (nach einem halben bis einem Jahr) die weitere berufliche Entwicklung der Projektteilnehmer evaluiert werden.

Letztendlich muss es Ziel derartiger Projekte sein, die Teilnehmer langfristig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Eine nachhaltige Betrachtung in einem angemessenen Zeitabstand erscheint daher im Sinne eines wirkungsvollen Einsatzes von Steuermitteln als notwendiger Projektbestandteil.

2. Der Landesrechnungshof führte einen Bundesländervergleich hinsichtlich des Schwerpunktes 3b für die Jahre 2008 und 2009 durch.

Von den österreichweit insgesamt 38 Projekten wurden für acht Projekte quantitativ messbare Ziele bezüglich der Eingliederung von Teilnehmern in den Arbeitsmarkt genannt. In den restlichen 30 Projekten (davon fünf in der Steiermark) wurden ausschließlich inhaltliche Ziele oder Ziele bezüglich der Anzahl der Teilnehmer angeführt. Zielquoten für die Integration der Teilnehmer im Arbeitsmarkt wurden in diesen Projekten nicht eingeplant.

Der Landesrechnung empfiehlt, in Zukunft entsprechende messbare Ziele in den Projekten zu setzen. Letztendlich kann man im Nachhinein nur schwer den Erfolg eines Projektes bestimmen, wenn es dafür keine nachvollziehbaren und messbaren Kriterien gibt.

Mitteilung der Abteilung 11 – Soziales

Da in Förderungsvereinbarungen nur solche Bestandteile enthalten sind, die von Landesseite überprüft werden können, wurden keine quantitativen Nachhaltigkeitsziele in die Förderungsvereinbarungen von innovativen Pilotprojekten aufgenommen. Die technischen und organisatorischen Möglichkeiten, ein Verbleibsmonitoring (EDV-gestütztes Teilnehmerdokumentationssystem mit Schnittstelle zu den Hauptverbandsdaten der Sozialversicherungsträger) aufzubauen, sind beim Land nicht gegeben. Bei Projekten in der Regelförderung fällt die Aufgabe, ein Verbleibsmonitoring vorzunehmen, in die Zuständigkeit des AMS.

Des Weiteren wurde bereits darauf hingewiesen, dass mit den Pilotprojekten des Schwerpunktes 3b innovative Methoden erprobt wurden, weshalb es auch noch keine Möglichkeiten gab, vor Erprobung des neuen Ansatzes fundierte Quoten für den Projekterfolg festzulegen. Bei Projekten im Regelsystem ist dies möglich und wird auch umgesetzt (Erwerbskarrierenmonitoring des AMS).

Zudem können Erfolgsquoten für Projekte, die mit besonders schwachen Zielgruppen – wie arbeitsmarktfernen Personen – arbeiten, kontraproduktiv sein und zu „Creaming-Effekten“ führen. Das heißt, dass aufgrund geforderter Erfolgsquoten innerhalb einer Zielgruppe Personen mit besseren Vermittlungschancen verstärkt Zugang zum Projekt erhalten, damit diese Vorgaben auch erreicht werden können. Für Personen mit besonders komplexen Problemlagen und Arbeitsmarktbarrieren ist es dann aber schwieriger, Zugang zum Projekt zu erhalten.

Auf strategischer Planungsebene wurden konkrete Nachhaltigkeitsziele verfolgt: Die Umsetzungserfahrungen aus der Erprobung innovativer Betreuungsansätze und Methoden sind in die Planung weiterer Projekte eingeflossen. So basieren die Projekte der dritten Antragsrunden, mit denen steiermarkweit ein Begleitangebot für arbeitsfähige Bezieher der Bedarfsorientierten Mindestsicherung entwickelt wurde, auf Betreuungsmodellen, die in der ersten und zweiten Antragsrunde erprobt wurden. Konkret wurde das Modell zur niederschweligen Beschäftigung des Projektes „Erfahrung durch Arbeit/ERfA“ mit dem Netzwerkmodell des Projektes „Graz Jobs“ verschränkt und zu einem Angebot ausgebaut. Ebenfalls ist es gelungen, Projekte nach erfolgter erfolgreicher Pilotierung in das Regelprogramm zu übernehmen – die vier steirischen Produktionsschulen werden seit 2012 im Rahmen des Steirischen Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramms umgesetzt.

Hauptaufgabe der Evaluierung war es, eine Analyse der Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente und Methoden vorzunehmen, sodass auf Grundlage dieser Erkenntnisse arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für diese Zielgruppe weiterentwickelt werden. Die Ergebnisse des Berichtes wurden bei der weiteren Planung und Umsetzung von

arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsangeboten für arbeitsmarktferne Personen berücksichtigt:

- Im Rahmen der zweiten Antragsrunde des ESF-Schwerpunktes 3b wurden spezifische Ansätze und Methoden für die Zielgruppe der arbeitsmarktfernen Personen mit Migrationshintergrund erprobt (im Rahmen der Evaluierung hatte sich gezeigt, dass es gerade für diese Zielgruppe spezifischere Ansätze benötigt).
- Die Evaluierung hat festgestellt, dass es nach Niederschweligen Beschäftigungsangeboten für die Zielgruppe nicht einfach ist, geeignete Anschlussperspektiven für die Teilnehmer zu finden. Im Rahmen der dritten Antragsrunde des ESF-Schwerpunktes 3b wurde ein flexibles Beschäftigungsangebot für die Zielgruppe konzipiert, das auf den Strukturen bestehender Beschäftigungsprojekte aufbaut und eine Schnittstelle zum zweiten Arbeitsmarkt vorsieht.

Ergebnis der Folgeprüfung

Im Operationellen Programm Beschäftigung Österreich 2007 – 2013 werden sieben strategische Kernbereiche für wirtschaftspolitisches Handeln definiert. An erster Stelle wird dabei die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen angeführt.

Des Weiteren wird zum Schwerpunkt 3b „Integration arbeitsmarktferner Personen“ explizit angeführt, dass im Rahmen des Territorialen Beschäftigungspaktes durch die nationale Kofinanzierung die Nachhaltigkeit der entwickelten Maßnahmen sichergestellt wird.

Der Landesrechnungshof überprüfte alle Förderungsfälle des Schwerpunktes 3b seit dem Jahr 2010 hinsichtlich quantitativ messbarer, nachhaltiger Ziele. Dabei stellte er fest, dass bei den Förderungsverträgen 2012 bis 2013 eine Nachbetreuung der Projektteilnehmer im Rahmen des Projektes für drei Monate geplant ist.

Auch wenn die Sammlung von Erfahrungswerten im Vordergrund der steirischen Schwerpunkt 3b-Projekte stand, so bedarf jedes Projekt dennoch messbarer Ziele. Andernfalls könnte der Erfolg eines Projektes im Nachhinein beliebig interpretiert werden.

Nach Auskunft der Abteilung 11 – Soziales wurden die Erfahrungen der ersten und zweiten Antragsrunden in die dritte Antragsrunde (Förderungsverträge 2012 bis 2013) einbezogen.

Auf planerischer und strategischer Ebene sei dies insofern berücksichtigt worden, als bei der Planung und Konzeptionierung neuer Projekte und arbeitsmarktpolitischer

Maßnahmen auf die Ergebnisse und Erfahrungen innovativer Modellprojekte aufgebaut wurde. In einzelnen Fällen kam es zu einer Implementierung von erprobten Projektansätzen in das Regelinstrumentarium.

In die Maßnahmenplanung waren im Rahmen des Steirischen Beschäftigungspaktes das Land Steiermark, das AMS Steiermark sowie die Stadt Graz eingebunden.

Erfahrungen aus der Umsetzung der ersten Antragsrunden im Rahmen des Schwerpunktes 3b haben gezeigt, dass arbeitsmarktferne Personen komplexe Problemlagen aufweisen.

Zu den häufigsten Arbeitsmarktbarrieren zählen fehlende Ausbildung und/oder Berufspraxis, gesundheitliche Beeinträchtigungen, eingeschränkte Mobilität sowie eine schon jahrelang andauernde Abwesenheit vom Arbeitsmarkt. Suchtprobleme, Schulden, Vorstrafen, ein höheres Alter oder ein Migrationshintergrund sind weitere erschwerende Faktoren.

Die Zielgruppe benötige daher Unterstützungsangebote, die der Abklärung von Problemen im sozialen Umfeld sowie der sozialen und persönlichen Stabilisierung zentrale Bedeutung beimessen.

Der Ansatz des Case Managements ermögliche es, auf diese besondere Ausgangssituation der Zielgruppe einzugehen und darauf aufbauend die Planung und Organisation weiterer notwendiger Unterstützungsleistungen zu koordinieren.

Laut der Abteilung 11 – Soziales wurde auf dieser Analyse aufbauend mit dem Projekt „ARIS“ ein steiermarkweites Beratungs- und Betreuungsangebot geschaffen. Ein bisher in einzelnen Pilotregionen erprobtes Modell wird damit flächendeckend umgesetzt.

Die Ergebnisse der Evaluierung der ersten Antragsrunde des Schwerpunktes 3b in der Steiermark haben darauf hingewiesen, dass bestehende arbeitsmarktpolitische Angebote für arbeitsmarktferne Langzeitbeschäftigungslose bzw. Mindestsicherungsbezieher oft noch mit zu hohen Anforderungen verbunden sind. Besonders Personen mit komplexen und vielfältigen Arbeitsmarktbarrieren sind von einer möglichen Integration in den ersten Arbeitsmarkt noch so weit entfernt, dass sie sogar für Transit-arbeitsverhältnisse am zweiten Arbeitsmarkt (Vollzeit- bzw. Teilzeitarbeitsplätze) eine zu geringe Beschäftigungsfähigkeit aufweisen.

Eine Forcierung von Transit-Arbeitsplätzen mit flexibleren Verweildauern in einem geschützten Rahmen und die Möglichkeit, einer stundenweisen Beschäftigung nachzugehen, scheinen laut Evaluierungsbericht gerade für diese Personengruppen unbedingt notwendig zu sein.

Wie die Abteilung 11 – Soziales mitteilt, wurde vor diesem Hintergrund ein Projekt entwickelt, das zusätzliche stundenweise Beschäftigungsmöglichkeiten für die Zielgruppe vorsieht. Ein Angebot sei damit geschaffen worden, das steiermarkweit auf den Strukturen bestehender gemeinnütziger Beschäftigungsprojekte aufbaut und innerhalb des arbeitsmarktpolitischen Unterstützungssystems eine Flexibilisierung der Beschäftigungsmöglichkeiten (stundenweise Beschäftigung, Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung) ermöglicht.

Das Netzwerkmodell, auf dem das Projekt in seiner Konstruktion aufbaut, wurde zuvor erprobt und Modelle der Niederschweligen Beschäftigungen im Rahmen von Projekten umgesetzt.

Das Modell der Produktionsschulen in den Jahren 2010 und 2011 in der Steiermark wurde erstmals im Rahmen eines ESF-Programms unter finanzieller Beteiligung des Landes Steiermark und des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz erprobt.

Von den 266 teilnehmenden Jugendlichen konnte etwa ein Fünftel ein Beschäftigungsverhältnis aufnehmen. Weitere 15 % begannen ein Lehrverhältnis und 3 % eine schulische Ausbildung. Im Anschluss an die Projektteilnahme im Rahmen von weiterführenden arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsmaßnahmen wurden 15 % gefördert.

Nachdem sich nach Angaben der Abteilung 11 – Soziales dieses Projekt bewährt hatte, wurden die steirischen Produktionsschulen an vier Standorten auf Initiative des Landes ab dem Jahr 2012 in das reguläre Programm des Steirischen Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramms aufgenommen und in Kooperation mit dem AMS Steiermark finanziert.

Zur Zielgruppe der Produktionsschulen zählen arbeitsmarktferne Jugendliche, Jugendliche mit Migrationshintergrund und vor allem auch Jugendliche, die die Schule oder eine Ausbildung abgebrochen haben, sozial benachteiligt sind und/oder soziale Anpassungsschwierigkeiten haben. Diese Zielgruppe sei mit den bisher bestehenden arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsinstrumentarien nur schwer erreichbar gewesen.

Für die dritte Antragsrunde des Europäischen Sozialfonds, in der arbeitsmarktpolitische Begleitmaßnahmen für Bezieher der Bedarfsorientierten Mindestsicherung umgesetzt werden sollen, ist eine bundesweite Evaluierung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz vorgesehen. Um Aussagen über die Wirkung und Nachhaltigkeit der erfolgten Projektinterventionen treffen zu können, wurde durch das Land Steiermark eine begleitende Evaluierung für die ersten beiden Antragsrunden des ESF-Schwerpunktes 3b in Auftrag gegeben.

Im Rahmen eines Teilnehmerdokumentationssystems wurden in anonymisierter Form personenbezogene Daten, bestehende Arbeitsmarktbarrieren sowie die erfolgten Projektinterventionen und die erarbeiteten Anschlussperspektiven der Teilnehmer eingetragen. Festgehalten wurde ebenfalls, ob zum Projektende ein gemeinsam erarbeiteter Betreuungsplan vorlag.

Die Projektergebnisse (Integration in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt, Beginn einer Aus- bzw. Weiterbildung) wurden analysiert und dargestellt.

Wie nachhaltig eine zu Projektende erfolgte Vermittlung in den Arbeitsmarkt war, konnte von der Abteilung 11 – Soziales nicht gesagt werden. Die technischen Möglichkeiten, ein Verbleibsmonitoring durchzuführen, um mittel- bzw. längerfristige Erfolge einer arbeitsmarktpolitischen Intervention zu messen, seien seitens des Landes nicht gegeben. Bei Projekten, die in der Regelförderung kooperativ mit dem AMS finanziert werden, falle die Aufgabe, ein Verbleibsmonitoring am Arbeitsmarkt vorzunehmen, in die Zuständigkeit des AMS.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass im Rahmen der programmbegleitenden Evaluierung auf die Ergebnisqualität und nachhaltige Sicherung dieser Ergebnisse besonders geachtet werden sollte. Dies ist von Bedeutung, da auch im Operationellen Programm Beschäftigung Österreich 2007 – 2013 die nationale Kofinanzierung die Nachhaltigkeit der entwickelten Maßnahmen sicherstellen soll.

Da dem Land Steiermark kein EDV-gestütztes Teilnehmerdokumentationssystem mit Schnittstelle zu den Hauptverbandsdaten der Sozialversicherungsträger (Verbleibsmonitoring) zur Verfügung steht, empfiehlt der Landesrechnungshof Kooperationsmöglichkeiten, z. B. mit dem AMS, aufzubauen.

Die Abteilung 11 – Soziales hat – bei Beibehaltung der derzeitigen Vorgehensweise – die seinerzeitigen Empfehlungen des Landesrechnungshofes umgesetzt.

2.6 Case Management

Seinerzeitige Feststellung und Empfehlung des Landesrechnungshofes

Im Unterschied zu allen anderen Modellprojekten wurde bei einem Projekt ein externer Case Management-Ansatz erprobt.

Für die Feststellung des Bedarfes an Case Management und des erforderlichen Umfangs an Betreuung sind die beschriebenen Modellprojekte und die Fremdvergaben von Case Management durchaus geeignet. Jedoch sind die im Case Management beschriebenen Tätigkeiten vor allem Aufgaben der öffentlichen Hand und daher von dieser wahrzunehmen, zu steuern bzw. zu überwachen.

Ein zusätzlich geführtes Parallelsystem soll, zumal Förderstellen in der Regel über speziell auf die Erfordernisse abgestellte Ressourcen verfügen, vermieden werden.

Mitteilung der Abteilung 11 – Soziales

Ein Case Management-Ansatz in der Betreuung arbeitsmarktferner Personen/arbeitfähiger Bezieher der Bedarfsorientierten Mindestsicherung wird weiter verfolgt. Die Zuständigkeit für die Umsetzung eines Case Managements für diese Zielgruppe liegt beim AMS. Das Case Management wird nach wie vor über eine Trägerstruktur und nicht von der öffentlichen Hand selbst umgesetzt. Die Projektsteuerung obliegt aber den zuständigen öffentlichen Stellen.

Auf Landesebene wurde eine gemeinsame Steuerungsgruppe für die arbeitsmarktpolitischen Begleitmaßnahmen zur Mindestsicherung installiert – vertreten sind das AMS Steiermark, das Amt der Steiermärkischen Landesregierung/Abteilung 11 – Soziales, die Stadt Graz/Sozialamt sowie die mit der Umsetzung betrauten Maßnahmenträger. Zusätzlich erfolgt eine Steuerung im Rahmen regionaler Abstimmungs- und Koordinationstreffen, an denen sich neben den Maßnahmenträgern, Vertreter der Regionalen Geschäftsstellen des AMS und der Bezirkshauptmannschaften beteiligen.

Ergebnis der Folgeprüfung

Wie dem Jahresbericht 2011 (Abschlussbericht) über Fördermittel aus dem Operationellen Programm Beschäftigung Österreich 2007 – 2013 hinsichtlich des Schwerpunktes 3b entnommen wird, ermögliche ein vernetztes Case Management eine ganzheitlichere Betreuung und Beratung der Teilnehmer, eine nachhaltigere Betreuung und die Aufdeckung bzw. Verhinderung von Doppelgleisigkeiten.

Im Zuge dieser Folgeprüfung wurde dem Landesrechnungshof von der Abteilung 11 – Soziales mitgeteilt, dass der seinerzeitigen Empfehlung, die Koordination und Projektsteuerung nicht an externe Dienstleister zu übertragen, entsprochen wird.

Die Aufgaben der Koordination und Projektsteuerung sind im jeweiligen Antrag an das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz festgehalten.

Für die dritte Antragsrunde des ESF-Schwerpunktes 3b ergibt sich folgende inhaltliche Koordination:

- Organisation und Koordination der Gremien des Gesamtvorhabens
- Sicherstellung des Informationstransfers und Abstimmung mit den STEBEP-Organen
- laufende Koordination und Anlaufstelle für die umgesetzten Modellprojekte
- Sicherstellung der Publizitätsvorschriften
- inhaltliche Berichtslegung und Projektdokumentation
- Sicherstellung der Beteiligung an bundesweiten TEP-Vernetzungs- und Entwicklungsprozessen

Nach Aussagen der Abteilung 11 – Soziales ist eine inhaltliche Begleitung der innovativen Projekte, wie dem Case Management für Bezieher der Bedarfsorientierten Mindestsicherung, von großer Relevanz. Damit können auf Basis der Projektumsetzungserfahrungen und -ergebnisse Ableitungen für die Regelförderung derartiger Maßnahmen vorgenommen werden.

Mit der Übernahme der Koordinationsfunktion durch die gemeinsame Steuerungsgruppe Abteilung 11 – Soziales und AMS Steiermark sei sichergestellt, dass ein optimaler Transfer dieser Erfahrungen und Ergebnisse in die Planung von zukünftigen Maßnahmen erfolgen kann und dass mögliche Umsteuerungsmaßnahmen während der Projektlaufzeit umgehend durchgeführt werden können.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die seinerzeitige Empfehlung umgesetzt ist.

3. ZUSAMMENFASSUNG

Zusammenfassend stellt sich der Stand der Umsetzungen der Empfehlungen aus dem seinerzeitigen Bericht des Landesrechnungshofes wie folgt dar:

<p>2.1</p> <ul style="list-style-type: none"> • vor einer externen Vergabe sollten primär landesinterne Fachkompetenzen und Ressourcen genutzt werden • transparente Darstellung und nachvollziehbare Dokumentation der angestellten Kosten-Nutzen-Erwägungen 	<p>umgesetzt (durch die Installierung einer Vergabeexpertin)</p>
<p>2.2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufnahme der Formulierung aus dem Abrechnungslaufplan über die verpflichtende Bekanntgabe von sonstigen Förderungen in die Förderungsvereinbarung 	<p>umgesetzt</p>
<p>2.3</p> <ul style="list-style-type: none"> • wichtige Steuerungselemente, die geeignet sind, den Erfolg von Projekten zu beeinflussen, sollten in der Verantwortung der öffentlichen Hand verbleiben • Werkverträge sind so zu formulieren, dass nachzuvollziehen ist, welche Arbeitsleistung (z. B. in Stunden) der vereinbarten Pauschale entspricht 	<p>umgesetzt</p>
<p>2.4</p> <ul style="list-style-type: none"> • die vorgeschriebenen Vor-Ort-Kontrollen sind regelmäßig und zeitnah durchzuführen 	<p>in Umsetzung</p>
<p>2.5</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufnahme von Nachhaltigkeitszielen in die Fördervereinbarungen bei Projekten zur Integration in den Arbeitsmarkt • Evaluierung der beruflichen Entwicklung der Projektteilnehmer in einem angemessenen Zeitraum nach Projektende • Setzung von messbaren Zielen in den Projekten 	<p>umgesetzt (bei Beibehaltung der derzeitigen Vorgehensweise)</p>
<p>2.6</p> <ul style="list-style-type: none"> • ein zusätzlich geführtes Parallelsystem sollte vermieden werden 	<p>umgesetzt</p>

Der Landesrechnungshof traf im Rahmen dieser Folgeprüfung Feststellungen und sprach entsprechende Empfehlungen aus, die in den vorstehenden Kapiteln ersichtlich sind.

Der Landesrechnungshof legte das Ergebnis seiner Überprüfung in der am 16. Jänner 2013 abgehaltenen Schlussbesprechung ausführlich dar.

Teilgenommen haben daran:

von der Abteilung 11 – Soziales:

Mag. Barbara PITNER

vom Landesrechnungshof:

LRH-Dir. Dr. Johannes ANDRIEU

Dr. Erich MEINX

Mag. Dr. Andrea SICKL

Helga ZACH

4. FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Nach Durchführung des Anhörungsverfahrens ergeben sich folgende Feststellungen und Empfehlungen:

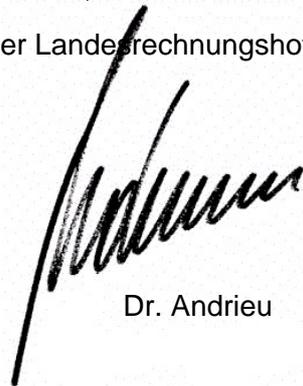
- Die Beurteilung der Umsetzung von insgesamt zehn seinerzeitigen Empfehlungen ergab, dass bei Beibehaltung der derzeitigen Vorgehensweise 90 % umgesetzt sind und 10 % sich in Umsetzung befinden.
 - **Es wird empfohlen, dass das zuständige Regierungsmitglied im Zuge des gebotenen Maßnahmenberichtes dem Kontrollausschuss über den Fortgang der Umsetzungen berichtet.**

- Zusatzvereinbarungen, welche teilweise Vertragsverlängerungen, aber auch einen zusätzlich zu gewährenden Landesanteil betreffen, wurden verspätet erstellt.
 - **Es wird daher empfohlen, künftig auf eine zeitnahe Unterfertigung der Fördervereinbarungen zu achten.**

- Beim Vergleich der Protokolle über die Vor-Ort-Kontrolle mit den Zeitjournalen fiel in einigen Fällen eine Diskrepanz auf: Im Protokoll über die Vor-Ort-Kontrolle ist ein anderer Name angeführt als in den mit den vierteljährlichen Berichten vorgelegten Zeitjournalen.
 - **Der Landesrechnungshof empfiehlt die regelmäßige Überprüfung der vorgelegten Zeitjournale.**

Graz, am 26. Februar 2013

Der Landesrechnungshofdirektor:



Dr. Andrieu