

Fachliche, administrative und finanzielle Aufsicht über die IV-Stellen

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) die fachliche, administrative und finanzielle Aufsicht des BSV über die kantonalen IV-Stellen und die IV-Stelle für Versicherte mit Wohnsitz im Ausland geprüft.

Mit Einnahmen von rund 9,9 Milliarden Franken und Ausgaben von 9,3 Milliarden Franken wurde 2014 in der IV ein Betriebsergebnis von 685 Millionen Franken erzielt. Ohne die bis Ende 2017 befristete Zusatzfinanzierung wäre das Betriebsergebnis negativ gewesen. Die IV zählte Ende 2014 insgesamt 440 000 Leistungsbezügerinnen und -bezüger, 260 000 davon bezogen eine Rente.

Seit der 5. IV-Revision 2008 ist ausschliesslich das BSV für die Aufsicht über die kantonalen IV-Stellen zuständig. Die EFK hat sich anlässlich dieser Prüfung davon überzeugt, dass das BSV seine Aufsichtsverantwortung umfassend wahrnimmt. In sämtlichen Bereichen laufen ständig Bemühungen, sowohl die Aufsicht als auch die Arbeit der beaufsichtigten IV-Stellen zu optimieren. Die Aufsicht ist konzeptionell und organisatorisch gut aufgestellt, ihre Durchführung vorwiegend positiv zu beurteilen. In diesem Kontext sind insbesondere die Planung und Durchführung der Prüfungen der IV-Stellen, die Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs sowie die Anstrengungen zur Eindämmung der Verwaltungskosten zu erwähnen.

Die durch die Steuerung und Aufsicht des BSV erzielte Wirkung zeigt ein positives Bild: Sinkende Anzahl Neurenten und Rentenbezüger insgesamt, steigende Anzahl berufliche Eingliederungen sowie Einsparungen bei den Renten durch Aufdeckung von Versicherungsmissbrauch.

Trotzdem gibt es in einigen Bereichen noch Verbesserungspotenzial.

Im Rahmen der Neuausrichtung der Aufsicht hat das BSV 2007 die drei Konzepte «Aufsicht», «Wirkungsorientierte Steuerung» und «Qualitätsmanagement» entworfen. Sie basieren auf Analysen der Risiken, Ziele und Erfolgsfaktoren für das Gesamtsystem IV und bilden zusammen den Regelkreis der Aufsicht. Die Konzepte sind sehr systematisch, umfassend und durchdacht erstellt worden. Nur der Follow-up von Empfehlungen aus Prüfungsfeststellungen ist im Konzept «Aufsicht» zu wenig berücksichtigt.

In Folge hat die EFK auch in der Praxis in diesem Bereich eine Schwäche festgestellt. Das Audit führt die Prüfungen der IV-Stellen vor Ort durch und empfiehlt ihnen gewisse Massnahmen zur Verbesserung. Für die IV-Stellen sind diese Empfehlungen jedoch nicht verbindlich. Werden sie nicht umgesetzt, bleibt dies in der Regel, ausser bei gravierenden Feststellungen, ohne Konsequenzen und offene Empfehlungen werden nach einem Jahr abgeschrieben. Der Follow-up-Prozess der Empfehlungen ist deshalb zu verbessern.

Die drei Konzepte wurden seit der Erstellung unverändert belassen, sodass sie inzwischen aufgrund von stetigen Weiterentwicklungen in der Praxis in vielen Punkten mit der tatsächlichen Steuerung und Aufsicht nicht mehr übereinstimmen. Sie sind deshalb, in Übereinstimmung mit der jährlich gemachten strategischen Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken (SWOT-Analyse), zu überarbeiten und zu aktualisieren.



Bei der Umsetzung der Konzepte ist das Qualitätsmanagement neben der wirkungsorientierten Steuerung etwas in den Hintergrund gerückt. Da die Wirkungsindikatoren (Kennzahlen) den politischen Willen «Eingliederung statt Rente» sowie die Stossrichtung zur Sanierung der IV abbilden, wird dieser Bereich sehr aktiv betrieben. Die gesetzlich und konzeptionell vorgesehenen Kriterien zur Qualität, welche das BSV den IV-Stellen vorgeben und systematisch prüfen wollte, gibt es nicht mehr. Die Berichte der IV-Stellen zu ihrem Qualitätsmanagement bzw. zum Internen Kontrollsystem werden nicht eingefordert. Auch die Zielvereinbarungen, welche mit den einzelnen IV-Stellen abgeschlossen werden, enthalten nicht die in der Verordnung vorgesehenen Vorgaben zur Qualität und Berichterstattung, sondern nur die zu erreichenden Wirkungsindikatoren.

Die Qualität der Aufgabenerfüllung durch die IV-Stellen ist existenziell für deren Reputation der IV und der damit verbundenen Ämter und Stellen. Sie muss vom BSV noch stärker gewichtet werden, indem das bestehende Konzept zum Qualitätsmanagement aktualisiert und umgesetzt wird. Die Vorgaben und Empfehlungen aus diesem Bereich sollten ebenso wie IV-Stellen in die Zielvereinbarungen integriert werden.

Wesentlich ist insbesondere die Qualität der medizinischen Begutachtungen durch die regionalen ärztlichen Dienste und die externen Gutachterstellen. Das BSV hat seit 2012 grosse Anstrengungen unternommen, die Qualität der polydisziplinären Gutachten der Medizinischen Abklärungsstellen (MEDAS) zu verbessern. Dieser Prozess ist allerdings nicht abgeschlossen. Die Qualitätsrichtlinien der medizinischen Fachgesellschaften der FMH, die verbindlich erklärt und mit entsprechenden Qualitätskontrollen in die Verfahren der IV implementiert werden sollten, sind noch nicht wie geplant fortgeschritten. Das ebenfalls 2012 eingeführte Evaluationssystem der IV-Stellen für die Gutachten wird bis jetzt noch nicht systematisch ausgewertet. Diese beiden Pendenzen sollten durch das BSV so bald wie möglich erledigt werden. Bezüglich der mono- und bidisziplinären Gutachten ist die Qualitätssicherung insgesamt zu verstärken.

Die Verwaltungskosten der IV-Stellen werden durch den Ausgleichsfonds der IV bezahlt. Das BSV ist zuständig für die finanzielle Aufsicht. Für die Kosten im IT-Bereich wird den IV-Stellen eine Maximalpauschale zugesprochen. Wird diese nicht ausgeschöpft, bildet das BSV eine interne, virtuelle Reserve. Verschiedene IV-Stellen schöpfen die Pauschale vollständig aus und überweisen den Gesamtbetrag an ihren externen IT-Pool (Systemanbieter). Bei einem der insgesamt drei Pools werden allfällige Überschüsse in eine Reserve der Pool-Rechnung gelegt. Die Angemessenheit der Beiträge ist für das BSV nicht nachvollziehbar, da die IV-Stellen angesichts der Rechtsgrundlagen keine IT-Strategieplanung vorlegen müssen. Beide Arten von nicht ausgewiesenen Reserven sind mit einer transparenten Rechnungsführung nicht vereinbar. Mit den vorzeitigen Zahlungen an den IT-Pool ist überdies der direkte Zugriff auf überschüssige Mittel nicht mehr gewährleistet. Die mit der Pauschalabgeltung der IT-Kosten zusammenhängenden Probleme sind deshalb umgehend einer Lösung zuzuführen. Für die finanzielle Aufsicht über die IV-Stellen ist zudem eine IT-Strategieplanung zu verlangen.