



Leistungsvertrag Pro Senectute

Evaluation der Transparenz der Beitragsverwendung
und der Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen



Impressum

Bestelladresse Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione <http://www.efk.admin.ch/>
Order address

Bestellnummer 1.8349.318.00100.13
Numéro de commande
Numero di ordinazione
Order number

Zusätzliche Informationen Fachbereich 6 „Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation“
Complément d'informations E-Mail: emmanuel.sangra@efk.admin.ch
Informazioni complementari Tel. 031 324 94 93
Additional information

Originaltext Deutsch
Texte original Allemand
Testo originale Tedesco
Original text German

Zusammenfassung Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary English (« Key facts »)

Abdruck Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction Authorised (please mention the source)

Leistungsvertrag Pro Senectute Evaluation der Transparenz der Beitragsverwendung und der Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen

Das Wesentliche in Kürze

In der Schweizerischen Alterspolitik sind neben dem Staat auch Dritte, insbesondere Nichtregierungsorganisationen, tätig. Im Rahmen des Gesetzes zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) beispielsweise fördert der Bund über Leistungsverträge mit Dritten die Altershilfe gesamtschweizerisch. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs hat den Anwendungsbereich von Art. 101^{bis} AHVG eingeschränkt: Seit Anfang des Jahres 2008 werden die Subventionen nur noch an gesamtschweizerische Organisationen ausgerichtet, während vorher auch kantonale und regionale Organisationen direkt Beiträge erhalten hatten. Allerdings leiten auch nach dem Neuen Finanzausgleich die Dachorganisationen einen grossen Teil der Beiträge an ihre kantonalen Stellen weiter. Mit Pro Senectute besteht diesbezüglich ein Leistungsvertrag 2010-2013 über maximal 54 Mio. Franken jährlich.

Die vorliegende Evaluation hatte zum Zweck, die Transparenz der Beitragsverwendung durch Pro Senectute zu erhöhen. Dabei standen die neuen Ziele des Leistungsvertrags im Zentrum der Untersuchung, und zwar insbesondere die Kostentransparenz der Leistungsbereiche sowie die Ausrichtung der Leistungen auf vulnerable Zielgruppen. Die Daten wurden anhand eines Tests des neuen Kennzahlensystems im Rechnungswesen und Experteninterviews bei Verantwortlichen für das Rechnungswesen in kantonalen Pro Senectute Organisationen, einer schriftlichen Befragung bei den kantonalen Pro Senectute Organisationen, einer quantitativen Erhebung mit Stichprobe in der Sozialberatung sowie Fallstudien von Projekten in der Gemeinwesenarbeit erhoben. Die Evaluationsergebnisse beziehen sich auf den Stand bis September 2012.

Die Zielerreichung der Beiträge ist insgesamt zu wenig klar ersichtlich

Im Rahmen der Subventionen werden sowohl Beiträge für quantifizierbare Leistungen wie auch pauschale Beiträge an Pro Senectute vergeben. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist der Ansicht, dass die Überwachung der beiden Beitragsarten in einem starken Missverhältnis steht. Bei den Beiträgen für quantifizierbaren Leistungen, welche Pro Senectute an die kantonalen Pro Senectute Organisationen weiterleitet, werden die tatsächlich erbrachten Leistungen gemäss Leistungskatalog vergütet und zwar bis maximal 28.5 Mio. Franken jährlich. Daneben gibt es die Beiträge für Koordination und Entwicklung, in Form einer festen jährlichen Pauschale von 18.8 Mio. Franken für die kantonalen Pro Senectute Organisationen und 6.4 Mio. Franken für die nationale Geschäftsstelle. Zur Überwachung der Beitragsverwendung stehen zwei Instrumente zur Verfügung: die Leistungsdeklaration für die quantifizierbaren Beiträge sowie das Reporting in Form eines Controllingsberichtes zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen. Die Leistungsdeklaration wird mit grossem Kostenaufwand (Schätzung für die Gesamtorganisation 1 Mio. Franken) revidiert. Mit der definitiven Leistungsdeklaration stehen dem Bundesamt für Sozialversicherungen zahlreiche Leistungskennzahlen zur Verfügung, welche jedoch keinen Aufschluss geben über die Kundenstruktur oder die Wirkung der Angebote. Im Rahmen des Reportings wird diesem Mangel im Bereich der quantifizierbaren Beiträge entgegengewirkt, indem zusätzliche demographische Angaben gemacht, die Leistungen inhaltlichen Kategorien zugeordnet

und kurz auf die Leistungsziele Bezug genommen wird. Dies gilt jedoch nicht für die pauschalen Beiträge für Koordination und Entwicklung, die Zielerreichung kann für diese Beiträge anhand des Reportings kaum festgestellt werden. Dies kann auch damit zu tun haben, dass die Ziele im Leistungsvertrag ziemlich abstrakt sind und sich gleichzeitig auf verschiedene Leistungen beziehen. Um Ziele mess- und überprüfbar zu machen, müssen sie anhand von geeigneten Indikatoren konkretisiert werden. Die Indikatoren werden sinnvollerweise im Rahmen eines kontinuierlichen Prozesses erarbeitet, indem zunächst Informationen über die Umsetzung und die zugrundeliegenden Rahmenbedingungen gewonnen werden. Für das Controllinggespräch 2012 hat das Bundesamt für Sozialversicherungen in diesem Sinn bereits zusätzliche Angaben über die Aufgaben der nationalen Geschäftsstelle verlangt.

Beitragsvergabe mit aktuellen Bandbreiten ist wenig nutzbringend

Die Beiträge für die quantifizierbaren Leistungen werden in fünf Leistungsbereichen entrichtet: die Sozialberatung, Projekte in der Gemeinwesenarbeit, Gruppenkurse in den Bereichen Sport und Bildung sowie Service, ein Angebot, bei welchem die Dienstleistungen zu Hause angeboten werden. Die jeweiligen Leistungsbereiche dürfen einen bestimmten Prozentsatz des Kostendaches von 28.5 Mio. Franken nicht überschreiten. Diese Bandbreiten sind historisch gewachsen und dienen dem Bundesamt für Sozialversicherungen zur Steuerung der finanziellen Mittel. Es scheint für die EFK sinnvoll, anhand der Bandbreite zu steuern, dass am meisten Mittel für die Sozialberatung eingesetzt werden sollen (60-70%). Bezüglich der weiteren Leistungsbereiche Gemeinwesenarbeit (2-4%), Sport (10-15%), Bildung (8-13%) und Service (10-13%) werden jedoch nicht nachvollziehbare Unterschiede gemacht. Zum einen sind Gemeinwesenarbeit, Gruppenkurse und aufsuchende Angebote alle geeignet, um vulnerable Zielgruppen zu erreichen. Zum anderen erschwert die Aufspaltung der Beiträge die Vernetzung der Leistungsbereiche, welche von Pro Senectute Schweiz als wichtig erachtet wird. Es besteht die Gefahr, dass zu starke Vorgaben vom Bund die operative Führung durch Pro Senectute behindern. Weiter scheint für die EFK die Form einer pauschalen Beitragsvergabe, resp. die Fokussierung auf die Zielerreichung beim vorliegenden wirkungsorientierten Leistungsvertrag angemessener. Dies insbesondere auch, weil die quantifizierbare Leistungsvergabe, wenn sie im Sinne eines Leistungsauftrags verstanden wird, zum Anspruch führen kann, dass bei mehr Leistung auch mehr Beiträge gesprochen werden.

Das Handbuch Rechnungswesen wurde gut umgesetzt

Um die Anforderungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen bezüglich Vergleichbarkeit der Leistungen und Vollkosten erfüllen zu können, hat Pro Senectute ein neues Handbuch Rechnungswesen erarbeitet. Dieses ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten und für alle kantonalen Pro Senectute Organisationen verbindlich. Die EFK ist der Meinung, dass das auf dem Handbuch basierende Kennzahlensystem es erlaubt, den Anteil der Bundessubventionen sowie den Betriebserfolg pro Leistungsbereich zu bestimmen. Auch die Machbarkeit ist gegeben: Ein Pilottest hat gezeigt, dass die kantonalen Pro Senectute Organisationen für die Einarbeitung der Kennzahlen in das neue System ein bis zwei Tage aufwenden mussten. Der Test hat jedoch auch ergeben, dass noch kleinere Inkonsistenzen vorhanden sind. Pro Senectute ist daran, häufig wiederkehrende Probleme und Fragen aufzunehmen und plant auch, interne Schulungen anzubieten.

Die strategische Umsetzung der Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen verläuft zögerlich

Die EFK hat in der Sozialberatung und in der Gemeinwesenarbeit untersucht, ob vulnerable Personen mit den Dienstleistungen erreicht werden. Sie konnte feststellen, dass die Sozialberatung vorwiegend Personen mit wenigen Ressourcen erreicht und dass die Kunden bezüglich der Art ihrer Ressourcen sehr heterogen sind. In den Aktivitäten der Gemeinwesenarbeit stellen jedoch die vulnerablen Personen eher eine Minderheit dar. Ein schweizweites Konzept zur Erreichung vulnerabler Zielgruppen ist initialisiert, aber noch nicht vollendet. Eine qualitative Analyse der IST-Situation und des Handlungsbedarfs wurde vorgenommen; auf die Erstellung von Indikatoren zur Beschreibung und Erreichbarkeit der Zielgruppen jedoch in der geplanten Form verzichtet. Vor Ort unternehmen die kantonalen Pro Senectute Organisationen diverse Initiativen, um die Erreichbarkeit zu verbessern, sei es über Anpassungen von bestehenden Angeboten oder den Aufbau von neuen Angeboten; diese Massnahmen sind jedoch (noch) nicht strategisch koordiniert. Die notwendige Organisationsentwicklung hat noch nicht stattgefunden: Es gibt noch keine Handlungsstrategie bis auf Ebene kantonale Pro Senectute Organisationen, die zeigt, wie vulnerable Zielgruppen erreicht, ihr Interesse an einer Teilnahme geweckt und die Angebote entsprechend angepasst werden können.

Vor diesem Hintergrund hat die EFK für die nächste Leistungsvertragsperiode folgende Empfehlungen formuliert:

Empfehlung Gesamtsteuerung: Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen bei der Mittelvergabe auch zukünftig den Schwerpunkt bei der Sozialberatung zu setzen. Bei den anderen Leistungsbereichen ist jedoch eine Zusammenlegung der Bandbreiten in Betracht zu ziehen, um eine Vernetzung und Steuerung durch Pro Senectute zu ermöglichen. Bei der Überwachung der Subventionsbeiträge sollte längerfristig der Bezug zu den Zielen hergestellt werden, sei es durch geeignete Indikatoren, durch eine inhaltliche Einschränkung der quantifizierbaren Leistungseinheiten oder durch Besuche des BSV vor Ort. In jedem Fall müsste aber sichergestellt werden, dass Pro Senectute weiterhin eine Leistungsstatistik führt.

Empfehlung vulnerable Zielgruppen: Die EFK empfiehlt der nationalen Geschäftsstelle Pro Senectute die Ausrichtung der Leistungen auf vulnerable Zielgruppen konzeptionell zu planen, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen notwendige Aktivitäten zu bestimmen und Instrumente für die Steuerung zu schaffen. Es sollte eine systematische Öffnung stattfinden, die auch Strategien zur Identifikation von vulnerablen Zielgruppen beinhaltet, sowie aufzeigt, wie sie zur Teilnahme motiviert werden können. Dabei sollten auch die dafür notwendigen Kosten abgeschätzt werden.

Empfehlung Rechnungswesen: Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen nur diejenigen Kennzahlen zum Betriebserfolg zu verlangen, welche für finanzpolitische Entscheide genutzt werden können. Es sollte verhindert werden, dass mit zusätzlichem Aufwand Daten produziert werden, die nicht verwendet werden. Das Ziel sollte es vielmehr sein, aussagekräftige und konsistente Kennzahlen zu erheben. Die EFK empfiehlt Pro Senectute die initiierten Massnahmen weiterzuentwickeln, damit eine konsistente Handhabung des Handbuchs sicher gestellt werden kann.

Das BSV und Pro Senectute sind mit den Empfehlungen einverstanden.

Contrat de prestations de Pro Senectute

Evaluation de l'utilisation des subventions: transparence et prise en compte des groupes cibles vulnérables

L'essentiel en bref

La politique suisse de la vieillesse a pour acteurs, outre l'Etat, des tiers dont notamment des organisations non gouvernementales. Dans le cadre de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS, RS 831.10), la Confédération encourage par exemple l'aide à la vieillesse sur le plan suisse, via des contrats de prestations conclus avec des tiers. La réforme de la péréquation financière a restreint le champ d'application de l'art. 101^{bis} LAVS: depuis le début de l'année 2008, les subventions sont exclusivement allouées aux organisations de portée nationale, alors que jusque-là des organisations actives sur le plan cantonal ou régional recevaient aussi directement des subventions. Cependant, à la suite de cette réforme de la péréquation financière, les organisations faitières transfèrent également une grande partie de ces subventions à leurs services cantonaux. Un contrat de prestations d'un montant maximal de 54 millions de francs par an a été conclu dans ce cadre avec Pro Senectute pour les années 2010 à 2013.

La présente évaluation visait à rendre plus transparente l'utilisation faite par Pro Senectute des subventions qui lui sont allouées. L'examen s'est concentré sur les nouveaux objectifs du contrat de prestations, en particulier sur la transparence des coûts dans les domaines de prestations et sur l'orientation des prestations vers les groupes cibles vulnérables. Les données ont été récoltées dans le cadre d'un test basé sur le nouveau système de chiffres-clés de la comptabilité ainsi que d'interviews d'experts en comptabilité menées dans des organisations cantonales de Pro Senectute, d'une enquête écrite auprès des organisations cantonales de Pro Senectute, d'une enquête quantitative réalisée à partir d'un échantillon de clients de la consultation sociale, ainsi que d'études de cas consacrées à des projets de travail social communautaire. Les résultats de l'évaluation se réfèrent à l'état de la situation en septembre 2012.

Il est difficile de déterminer si les subventions atteignent dans l'ensemble leur but

Pro Senectute reçoit des subventions sous la forme de contributions pour des prestations quantifiables et de contributions forfaitaires. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a relevé un flagrant déséquilibre dans la surveillance dont ces deux formes de subventions font l'objet. Les subventions attribuées aux prestations quantifiables, que Pro Senectute transfère à ses organisations cantonales, servent à rembourser les prestations effectivement fournies sur la base du catalogue de prestations, jusqu'à concurrence de 28.5 millions de francs par an. Les subventions forfaitaires sont en revanche destinées aux activités de coordination et de développement, et consistent en un forfait fixe attribué chaque année aux organisations cantonales (18.8 mio de francs) et au centre national (6.4 mio de francs) de Pro Senectute. La surveillance de l'utilisation des subventions repose sur deux instruments: la déclaration des prestations, dans le cas des subventions quantifiables, ainsi que la publication de rapports de gestion à l'attention de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). La déclaration des prestations est révisée à grands frais (estimation: environ un million de francs pour l'ensemble de l'organisation). Sa version définitive fournit à l'Office fédéral des assurances sociales de nombreux indicateurs de prestations, qui ne disent toutefois rien de la structure de la clientèle ou des effets de l'offre. Les rapports de

gestion corrigent en partie cette lacune pour les subventions quantifiables, en apportant des précisions démographiques, en classant les prestations par catégorie thématique et en abordant brièvement les objectifs en matière de prestations. Ce n'est toutefois pas le cas des subventions forfaitaires destinées aux activités de coordination et de développement, dont les rapports de gestion n'indiquent guère si elles atteignent les objectifs visés. Cette situation tient notamment au caractère abstrait des objectifs inscrits dans le contrat de prestations, qui s'appliquent simultanément à différentes prestations. Pour rendre des objectifs mesurables et contrôlables, il faut les concrétiser à l'aide d'indicateurs adéquats. L'élaboration des indicateurs doit en principe s'inscrire dans le cadre d'un processus continu qui permettra en premier lieu d'obtenir des informations sur la mise en œuvre des prestations et sur les conditions-cadres sous-jacentes. Dans cet esprit, l'Office fédéral des assurances sociales a déjà exigé des informations supplémentaires sur les tâches du centre national de Pro Senectute, en vue de l'entretien de controlling de 2012.

Les fourchettes appliquées actuellement pour l'attribution des subventions ne sont guère utiles

Les subventions destinées aux prestations quantifiables sont allouées à cinq domaines de prestations : la consultation sociale, les projets de travail social communautaire, les activités sportives en groupe, la formation et les services (offre de prestations à domicile). Les domaines de prestations ne doivent pas dépasser un certain pourcentage de l'enveloppe de 28.5 millions de francs. Ces fourchettes, qui ont été établies au fil du temps, sont utilisées par l'Office fédéral des assurances sociales comme instrument de pilotage des ressources. Le CDF juge certes judicieux de s'assurer par une fourchette que la majeure partie des ressources soient allouées à la consultation sociale (60 à 70 %). Par contre, les pourcentages fixés pour les autres domaines de prestations – travail social communautaire (2 à 4 %), sport (10 à 15 %), formation (8 à 13 %), service (10 à 13%) – n'ont pas d'explication logique. D'une part, le travail social communautaire, les cours en groupe et les offres à domicile sont tous adéquats pour atteindre les groupes cibles vulnérables. D'autre part, le morcellement des subventions entrave le travail en réseau entre les domaines de prestations, dont la fondation Pro Senectute a elle-même souligné l'importance. D'où le risque que des objectifs trop rigides de la Confédération entravent la conduite opérationnelle de Pro Senectute. En outre, le CDF juge que l'attribution des subventions sous forme forfaitaire – respectivement une focalisation sur l'atteinte des objectifs – conviendrait mieux à l'actuel contrat de prestations axé sur les résultats. Notamment parce que l'attribution des subventions aux prestations quantifiables, si on les comprend au sens d'un *mandat* de prestations, risquent d'aboutir à la demande de subventions supplémentaires au prorata des prestations fournies.

Le manuel de comptabilité a été dûment mis en œuvre

Pro Senectute s'est dotée d'un nouveau manuel de comptabilité, en réponse à la demande de l'Office fédéral des assurances sociales de rendre comparables les prestations et d'indiquer le montant total des coûts. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012 et toutes les organisations cantonales de Pro Senectute doivent s'y conformer. Le CDF estime que le système de chiffres-clés basé sur le manuel permet de calculer la part des subventions de la Confédération ainsi que le résultat d'exploitation par domaine de prestations. La faisabilité est également garantie, un test pilote ayant montré que les organisations cantonales ont dû consacrer un à deux jours pour introduire les chiffres-clés dans le nouveau système. Le test a également montré qu'il subsiste des

incohérences mineures. Pro Senectute est en train d'inventorier les problèmes et questions récurrents, et prévoit également d'offrir des formations internes.

La mise en œuvre de la stratégie de l'atteinte des groupes cibles vulnérables reste hésitante

Le CDF a examiné si la consultation sociale et le travail social communautaire atteignent les personnes vulnérables avec leur offre de services. Il a constaté que la consultation sociale atteint surtout des personnes disposant de peu de ressources et que sa clientèle est très hétérogène. Quant aux activités de travail social communautaire, les personnes vulnérables restent plutôt minoritaires parmi les participants. Un concept visant à atteindre les groupes cibles vulnérables a bien été lancé sur le plan suisse, mais il n'est pas encore achevé. Une analyse qualitative de la situation actuelle et du besoin d'agir a été initiée, mais il a été prévu de renoncer à élaborer des indicateurs servant à décrire et à atteindre les groupes cibles. Sur place, les organisations cantonales de Pro Senectute prennent diverses initiatives pour faciliter l'accès à leurs prestations, en adaptant leur offre ou en créant de nouvelles offres; mais ces mesures restent (encore) dépourvues de coordination stratégique. Ainsi, le développement de l'organisation nécessaire n'a pas encore eu lieu: il n'existe pas à ce jour de stratégie d'action déployée jusque dans les organisations cantonales sur la manière d'atteindre les groupes cibles vulnérables, de les convaincre de participer aux offres proposées et d'adapter celles-ci en conséquence.

Dans ce contexte, le CDF a formulé trois recommandations pour la période du prochain contrat de prestations:

Pilotage global: le CDF recommande à l'Office fédéral des assurances sociales de continuer à mettre l'accent sur la consultation sociale en ce qui concerne l'affectation des ressources. Pour les autres domaines de prestations, il convient d'envisager un regroupement des fourchettes, qui permettrait une mise en réseau et un pilotage par Pro Senectute. L'Office fédéral des assurances sociales devrait à long terme axer sa surveillance de l'utilisation des subventions sur les objectifs. Pour ce faire, il devra par exemple mettre en place des indicateurs adéquats, limiter le contenu des prestations quantifiables ou effectuer des visites sur place. Dans tous les cas, il faut s'assurer que Pro Senectute continue à produire des statistiques sur les prestations fournies.

Groupes cibles vulnérables: le CDF recommande au centre national de Pro Senectute de planifier conceptuellement l'orientation des prestations vers les groupes cibles vulnérables, de déterminer les activités nécessaires conjointement avec les organisations cantonales et de créer des instruments de pilotage. D'où l'importance d'une approche systématique, qui comprend des stratégies d'identification des groupes cibles vulnérables et montre comment ceux-ci peuvent être motivés par une participation. Les coûts liés à ces mesures devraient également faire l'objet d'une estimation.

Comptabilité: le CDF recommande à l'Office fédéral des assurances sociales de n'exiger, sur le résultat d'exploitation, que des chiffres-clés utiles aux décisions de politique financière. Il importe d'éviter de produire au prix d'un surcroît d'efforts des données superflues. Le but serait plutôt de collecter des chiffres-clés pertinents et cohérents. En outre, le CDF recommande à Pro Senectute de continuer à développer les mesures initiées, pour s'assurer de l'utilisation cohérente de son manuel de comptabilité.

L'OFAS et Pro Senectute sont d'accord avec les recommandations.

Texte original en allemand

Contratto di prestazioni Pro Senectute Valutazione della trasparenza dell'impiego dei contributi e dell'orientamento alle categorie di persone vulnerabili

L'essenziale in breve

Oltre allo Stato, anche terzi, in particolare organizzazioni non governative, si occupano della politica svizzera in materia di vecchiaia. Nel quadro della legge sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 931.10) la Confederazione, ad esempio, promuove l'aiuto alla vecchiaia a livello nazionale mediante contratti di prestazioni con terzi. La nuova impostazione della perequazione finanziaria ha ristretto il campo d'applicazione dell'articolo 101^{bis} LAVS. Infatti, dall'inizio del 2008 i sussidi vengono assegnati soltanto a organizzazioni attive a livello nazionale, mentre prima anche le organizzazioni cantonali e regionali ricevevano direttamente contributi. Tuttavia, anche con la nuova perequazione finanziaria le organizzazioni mantello riversano una parte cospicua dei contributi ai loro servizi cantonali. Con Pro Senectute è stato concluso un contratto di prestazioni 2010-2013 per 54 milioni di franchi annui al massimo.

La presente valutazione aveva lo scopo di accrescere la trasparenza dell'impiego dei contributi da parte di Pro Senectute. Al riguardo sono stati analizzati i nuovi obiettivi del contratto di prestazioni, segnatamente la trasparenza dei costi dei settori di prestazioni nonché l'orientamento delle prestazioni alle categorie di persone vulnerabili.

I dati sono stati rilevati sulla base di un test del nuovo sistema di coefficienti in materia contabile, di interviste con i responsabili della contabilità nelle organizzazioni cantonali di Pro Senectute, di un questionario scritto presso le organizzazioni cantonali di Pro Senectute, di un rilevamento quantitativo per campionatura presso la consulenza sociale nonché di studi di progetti nell'ambito del lavoro sociale comunitario. I risultati della valutazione si riferiscono allo stato dei dati fino a settembre 2012.

È in generale difficile stabilire se i contributi raggiungono il loro scopo

Nel quadro dei sussidi, a Pro Senectute sono versati sia contributi per prestazioni quantificabili sia contributi forfettari. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ritiene che la sorveglianza dei due tipi di contributi sia fortemente sproporzionata. Nel caso dei contributi per prestazioni quantificabili che Pro Senectute trasferisce alle proprie organizzazioni cantonali, le prestazioni effettivamente fornite secondo il catalogo delle prestazioni sono versate fino a un massimo di 28.5 milioni di franchi all'anno. Sono inoltre versati contributi per la coordinazione e lo sviluppo sotto forma di importo forfettario annuo fisso di 18.8 milioni di franchi a favore delle organizzazioni cantonali di Pro Senectute e di 6.4 milioni di franchi a beneficio del centro nazionale della fondazione. Per la sorveglianza dell'impiego dei contributi sono disponibili due strumenti, ovvero la dichiarazione delle prestazioni per i contributi quantificabili e il reporting sotto forma di un rapporto di controlling all'attenzione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS). La verifica della dichiarazione delle prestazioni implica costi importanti (stima per l'intera organizzazione: 1 mio. di franchi). Con la dichiarazione delle prestazioni definitiva l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali dispone di numerosi coefficienti di prestazioni che però non forniscono alcune indicazioni sulla struttura della clientela o sull'effetto delle offerte. Per colmare in parte questa lacuna nell'ambito dei contributi quantificabili, il reporting comprende dati demografici supplementari, una suddivisione in categorie

delle prestazioni nonché un breve riferimento agli obiettivi di prestazione. Tuttavia, ciò non vale per i contributi forfettari per la coordinazione e lo sviluppo. Effettivamente, in base al reporting il raggiungimento degli obiettivi può appena essere verificato. Questa circostanza è anche legata al fatto che gli obiettivi del contratto di prestazioni sono piuttosto astratti e che essi si riferiscono contemporaneamente a diverse prestazioni. Affinché gli obiettivi possano essere misurabili e verificabili, occorre concretizzarli in base a indicatori appropriati. A rigor di logica, questi sono elaborati nel quadro di un processo continuo in cui vengono dapprima raccolte informazioni sull'attuazione e sulle condizioni quadro di base. Nel quadro del colloquio di controlling 2012 l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha in questo senso già chiesto indicazioni supplementari sui compiti del centro nazionale di Pro Senectute.

Le fasce di contribuzione per l'assegnazione dei sussidi sono poco utili

I contributi per le prestazioni quantificabili sono assegnati a cinque settori di prestazioni, ovvero consulenza sociale, progetti del lavoro sociale comunitario, corsi di gruppo nei settori sport e formazione nonché servizi (offerta di prestazioni a domicilio). I singoli settori di prestazioni non possono superare una determinata percentuale dell'importo massimo di 28.5 milioni di franchi. Queste fasce di contribuzione hanno origini storiche e servono all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali per gestire i mezzi finanziari. Il CDF ritiene ragionevole agire conformemente alle fasce e assegnare più mezzi alla consulenza sociale (60–70%). Riguardo ai rimanenti settori di prestazioni «lavoro sociale comunitario» (2–4%), «sport» (10–15%), «formazione» (8–13%) e «servizi» (10–13%) sussistono però disparità poco chiare. Da un lato il lavoro sociale comunitario, i corsi di gruppo e i servizi sono idonei per raggiungere le categorie di persone vulnerabili. D'altro lato il frazionamento dei contributi, che Pro Senectute Svizzera ritiene importante, rende difficile collegare i settori di prestazioni. Sussiste il pericolo che prescrizioni troppo severe da parte della Confederazione possano ostacolare la gestione operativa di Pro Senectute. Inoltre, il CDF ritiene che un'assegnazione dei contributi sotto forma forfettaria, ovvero una focalizzazione sul raggiungimento degli obiettivi, sarebbe più opportuna per il presente contratto di prestazioni orientato all'efficacia. Questo anche perché l'assegnazione delle prestazioni quantificabile, intesa nel senso di *mandato* di prestazioni, può altresì portare ad un aumento dell'assegnazione dei contributi in caso di maggiori prestazioni.

Il manuale di contabilità è stato attuato correttamente

Per poter soddisfare le esigenze dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali in materia di comparabilità delle prestazioni e dei costi complessivi, Pro Senectute ha elaborato un nuovo manuale di contabilità che è entrato in vigore il 1° gennaio 2012. Esso è vincolante per tutte le organizzazioni cantonali di Pro Senectute. Secondo il CDF, il sistema di coefficienti del manuale consente di determinare la quota dei sussidi federali nonché il risultato d'esercizio per settore di prestazioni. La fattibilità è altresì garantita: da un test pilota è emerso che le organizzazioni cantonali di Pro Senectute impiegano uno o due giorni per rilevare le cifre nel nuovo sistema. Tuttavia, il test ha mostrato che sussistono ancora piccole incongruenze. Attualmente Pro Senectute raccoglie i problemi e le domande ricorrenti e intende offrire corsi interni.

L'attuazione strategica dell'orientamento alle categorie di persone vulnerabili procede a rilento

Il CDF ha esaminato se le prestazioni della consulenza sociale e del lavoro sociale comunitario raggiungono le categorie di persone vulnerabili. Ha constatato che la consulenza sociale tocca prevalentemente persone con risorse esigue e che a tal proposito i clienti sono molto eterogenei. Per quanto riguarda le attività del lavoro sociale comunitario queste categorie di persone rappresentano tuttavia piuttosto una minoranza. Benché sia stato avviato un progetto nazionale per l'orientamento alle categorie di persone vulnerabili, esso non è ancora ultimato. È stata effettuata un'analisi qualitativa della situazione attuale nonché della necessità di agire, ma si è rinunciato all'elaborazione, nella forma prevista, degli indicatori concernenti la determinazione e la raggiungibilità di queste categorie. Le organizzazioni cantonali di Pro Senectute hanno avviato in loco diverse iniziative con lo scopo di migliorare la raggiungibilità attraverso l'adeguamento di prestazioni esistenti oppure mediante la creazione di nuove prestazioni. Tuttavia, queste misure non sono (ancora) coordinate dal punto di vista strategico. Lo sviluppo necessario dell'organizzazione non si è ancora verificato. Infatti, finora non esiste alcuna strategia operativa a livello delle organizzazioni che illustri come raggiungere le categorie di persone vulnerabili, suscitare il loro interesse alla partecipazione e adeguare le offerte di conseguenza.

In questo contesto, per il prossimo contratto di prestazioni il CDF ha emanato le seguenti raccomandazioni.

Gestione generale: il CDF raccomanda all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali di incentrare anche in futuro l'assegnazione dei mezzi sulla consulenza sociale. Per i rimanenti settori di prestazioni occorre però considerare un raggruppamento delle fasce di contribuzione che consenta a Pro Senectute di coordinarle e gestirle. Per quanto riguarda la sorveglianza del sussidiamento, occorre creare il riferimento agli obiettivi a lungo termine mediante indicatori appropriati, una limitazione materiale delle unità di prestazioni quantificabili oppure attraverso visite in loco da parte dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. In ogni caso è necessario garantire che Pro Senectute continui a tenere una statistica delle prestazioni.

Categorie di persone vulnerabili: il CDF raccomanda alla direzione nazionale di Pro Senectute di pianificare sotto il profilo concettuale l'orientamento delle prestazioni alle categorie di persone vulnerabili, di determinare le attività necessarie d'intesa con i servizi cantonali e di creare gli strumenti necessari alla gestione. Deve essere effettuato un approccio sistematico che comprenda anche strategie per identificare le categorie di persone vulnerabili e che evidenzii il modo in cui esse possono essere motivate a partecipare. Al riguardo bisognerebbe pure stimare i costi necessari.

Contabilità: il CDF raccomanda all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali di chiedere esclusivamente le cifre del risultato d'esercizio che servono alle decisioni politico-finanziarie. Occorre evitare di produrre, con sforzi supplementari, dati che rimangono inutilizzati. L'obiettivo consiste piuttosto nel rilevare indicatori attendibili e consistenti. Il CDF suggerisce a Pro Senectute di sviluppare ulteriormente le misure avviate affinché possa essere garantito un impiego coerente del manuale.

L'UFAS e Pro Senectute sono d'accordo con le raccomandazioni.

Testo originale in tedesco

Service Level Agreement for Pro Senectute Evaluation of the transparency of funds allocation and the focus on vulnerable groups

Key facts

In Switzerland, not only the state, but also third parties such as non-governmental organisations deal in old-age policy. Based on the Federal Law on Old-age and Survivors' Insurance (AHVG, SR 831.10), one way the Confederation supports old-age aid on a national level is by means of service level agreements with third parties. The reorganisation of fiscal equalisation (NFA) has limited the scope of Art. 101^{bis} AHVG: Since 2008, subsidies have been paid to nationwide organisations only, whereas before that, their cantonal and regional agencies received direct payments. However, after the reorganisation of fiscal equalisation, the umbrella organisations still pass on a major share of contributions to their cantonal agencies. As for Pro Senectute, a service level agreement over an annual maximum of 54 million Swiss Francs has been signed for the years 2010 to 2013.

This evaluation is meant to enhance transparency in Pro Senectute's allocation of contributions. The study focuses on the new objectives added to the service level agreement – cost transparency within the individual service categories and allocation of contributions to vulnerable groups in particular. The data were collected by testing the new system of key indicators in accounting, expert interviews with accountants and a written survey at the cantonal Pro Senectute agencies, quantitative research and sampling in social consulting, case studies of projects in community intervention. The evaluation results represent the situation before September 2012.

On the whole, target achievement of contributions is not sufficiently apparent

In subsidies, Pro Senectute receives contributions for quantifiable services as well as flat-rate contributions. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) holds the view that supervision of the two, types of contributions is in great disproportion. As regards the contributions for quantifiable services which the umbrella organisation passes on to the cantonal agencies, the services actually rendered are compensated according to the list of services, the annual maximum being 28.5 million Swiss Francs. In addition, there are contributions for coordination and development at a fixed annual flat rate of 18.8 million Swiss Francs for the cantonal Pro Senectute agencies and 6.4 million Swiss Francs for the umbrella organisation. The two instruments for supervising the allocation of contributions consist in a declaration of services for quantifiable contributions and a report, both addressed to the Federal Social Insurance Office (FSIO). The declaration of services is audited at great costs (an estimated total of 1 million Swiss Francs for the overall organisation). With the final declaration of services, the Federal Social Insurance Office has got numerous key performance indicators at hand, yet no light is shed on client structure or the impact of services rendered. In the area of quantifiable contributions, the report counteracts this shortcoming in that it delivers additional demographic specifications, services are categorised and service targets briefly addressed. However, this does not apply for the flat-rate contributions intended for coordination and development, for which the degree of target achievement cannot really be derived from the report. Among other things, this could be due to the fact that the objectives held down in the service level agreement are fairly abstract and may refer to different services at the same time. Objectives can only be quantified and verified if they have been substantiated by means of

appropriate indicators. It makes sense to prepare the indicators within the framework of continuous processes, starting by gaining information on their implementation and the underlying conditions. In view of the 2012 controlling interview, the Federal Social Insurance Office has therefore already requested additional information on the tasks of the umbrella organisation.

Allocation of contributions with current margins is of little value

Contributions for quantifiable services are made in these five categories: social consulting, community intervention projects, group training in sports and education, and assistance – a service involving house calls. Each service category is limited to a certain percentage of the cap on costs of 28.5 million Swiss Francs. These margins have developed over time and help the Federal Social Insurance Office in controlling the funds. Using margins to ensure that the better part of the available funds is spent on social consulting (60–70%) makes sense to the Swiss Federal Audit Office. However, the differences between community intervention (2–4%), sports (10–15%), education (8–13%) and assistance (10–13%) are no longer traceable. For one, community intervention, group training and house calls are all fit for reaching vulnerable groups. Secondly, splitting the contributions makes it more difficult to cross-link service categories, which is important to Pro Senectute Switzerland. There is a certain risk that high demands made by the Confederation might interfere with Pro Senectute's operational command. Furthermore, applying flat-rate contributions and focusing on target achievement seems more suitable to the Swiss Federal Audit Office in a case such as this, where the service level agreement is impact-oriented. This is true in particular due to the fact that a quantifiable service award, when understood as a service *mandate*, can lead to a situation where more service results in greater contributions.

Implementation of new accounting manual is well on track

To fulfil the requirements of the Federal Social Insurance Office with regard to comparability of services and full costs, Pro Senectute has prepared a new accounting manual mandatory for all cantonal Pro Senectute agencies since 1 January 2012. The Swiss Federal Audit Office has come to the conclusion that with the system of key indicators based on the new manual it is now possible to determine the federal subsidies as well as profits and losses for each individual service category. Feasibility was proven in a pilot test showing that the cantonal Pro Senectute agencies had to put in between one and two days for feeding the key indicators into the new system. However, the test also revealed some minor inconsistencies. Pro Senectute is in the process of collecting recurring issues and plans to provide internal training.

Strategic implementation of the focus on vulnerable groups is running slow

The Swiss Federal Audit Office examined as to whether the services in social consulting and community intervention actually reached the vulnerable. It was found that social consulting is indeed granted primarily to those in need, and also that there are great differences in the nature of those clients' resources. In community intervention however, vulnerable targets are a minority. A nationwide concept to reach vulnerable groups has been initialised but not yet accomplished. A qualitative analysis of the current situation and the need for action was conducted; yet the original intention to set up indicators for identifying and addressing certain target groups was abandoned. On a local scale, the cantonal Pro Senectute agencies undertake various efforts to improve accessibility by either readjusting existing services or creating new ones; however, these

measures have yet to be strategically coordinated. So far, the necessary organisational development has not taken place: there is no action strategy to reach vulnerable groups and rouse their interest and participation so as to adjust the services accordingly.

Against this background, the Swiss Federal Audit Office has expressed the following recommendations with regard to the next service level agreement:

Recommendation for overall control: The Swiss Federal Audit Office recommends that the Federal Social Insurance Office continue to focus its funds on social consulting. Within the other service categories however, a consolidation of margins to enable cross-linking and control by Pro Senectute should be considered. In the supervision of contributions, a correlation with the objectives needs to be established in the long run. This can be achieved with appropriate indicators, a closer specification of the quantifiable service units or on-site visits by the Federal Social Insurance Office. In any case, Pro Senectute needs to carry on its service statistics.

Recommendation regarding vulnerable target groups: The Swiss Federal Audit Office recommends that Pro Senectute Switzerland present a concept for aiming services at vulnerable groups, then define the actions needed and establish controlling instruments in cooperation with the cantonal agencies. A systematic opening should take place, including, among other things, strategies on how to identify vulnerable groups and suggestions for their motivation to participate. And, last but not least, the costs involved must be estimated.

Recommendation with regard to accounting: The Swiss Federal Audit Office recommends that the Federal Social Insurance Office demand only those key indicators on profits and losses relevant to fiscal decision-making. Producing unnecessary data at additional costs must be prevented. Instead, significant and consistent key indicators are required. To ensure a consistent implementation of the new accounting manual, the Swiss Federal Audit Office recommends that Pro Senectute further develop the initiated measures.

The FSIO and Pro Senectute have agreed with the recommendations.

Original text in German

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Alterspolitik in der Schweiz	4
1.2	Leistungsvertrag Pro Senectute 2010-2013	6
1.3	Evaluationszweck und Fragestellungen	7
1.4	Vorgehen	8
2	Transparenz der Finanzflüsse der kantonalen und interkantonalen Pro Senectute Organisationen	11
2.1	Grundlagen für das neue Kennzahlensystem	11
2.2	Umsetzung vor Ort	16
2.3	Überprüfung der Beitragsverwendung	17
3	Transparenz der Finanzflüsse der Geschäftsstelle PS CH	20
3.1	Verwendung pauschaler Beitrag für die Geschäftsstelle 2010	20
4	Ausrichtung der Leistungen auf vulnerable Zielgruppen	21
4.1	Hintergrund Vulnerabilität	22
4.2	Grundlagen für die Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen	23
4.3	Umsetzung vor Ort	26
4.4	Überprüfung der Erreichbarkeit vulnerabler Zielgruppen	30
4.5	Künstliche Grenzen der Leistungsbereiche und –ebenen	39
5	Schlussfolgerungen	41
5.1	Überblick Beantwortung der Fragestellungen	41
5.2	Diskussion der Resultate	42
5.3	Inzwischen umgesetzte Massnahmen	46
6	Empfehlungen	47
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Bibliographie	49
	Anhang 2: Gesprächspartner	53
	Anhang 3: Beschrieb der quantifizierbaren Leistungseinheiten	55
	Anhang 4: Fragebogen Umfrage PSO	57
	Anhang 5: Informationen zur Stichprobe	61
	Anhang 6: Erfassungsbogen	64



Anhang 7: Beschrieb der untersuchten GWA-Aktivitäten	68
Anhang 8: Analyseraster GWA-Aktivitäten	72
Anhang 9: Informationen zur Klassifikationsanalyse	74
Anhang 10: Empfehlungsübersicht mit Stellungnahmen BSV / Pro Senectute	76

Abkürzungsverzeichnis

BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FER	Fachempfehlungen für Rechnungslegung
GAAP	Generally Accepted Accounting Principles
GFS	Geschäftsstelle Pro Senectute
GWA	Gemeinwesenarbeit
ISGF	Institut für Sucht und Gesundheitsforschung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
PS CH	Pro Senectute Schweiz
PSO	Kantonale Pro Senectute Organisationen

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verteilschlüssel Koordination und Entwicklung	13
Tabelle 2: Schematische Darstellung Kennzahlen pro Leistungsbereich	14
Tabelle 3: Leistungsdeklaration 2010	18
Tabelle 4: Ziele und Indikatoren vulnerable Zielgruppen	21

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zwei Beitragsarten	12
Abbildung 2: Informationsvermittlung über Sozialberatung Pro Senectute	31
Abbildung 3: Soziale Ressourcen	32
Abbildung 4: Ressourcen im Bereich Sozioökonomie	32
Abbildung 5: Ressourcen im Bereich Gesundheit / Selbständigkeit	33
Abbildung 6: Mittelwerte der Ressourcen-Variablen im 6-Gruppen-Modell	36
Abbildung 7: Die drei Handlungsebenen der Pro Senectute	39

1 Einleitung

1.1 Alterspolitik in der Schweiz

Der Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip bilden die Rahmenbedingungen der schweizerischen Alterspolitik. Der Bund hat hiernach den Kantonen und Gemeinden die Kompetenzen in all jenen Bereichen zu überlassen, in welchen diese die Massnahmen selbst umsetzen können. Es sind die Kantone und Gemeinden, welche im Gesundheits- und Sozialbereich für die Alterspolitik zuständig sind, während der Bund mit der Alters- und Hinterlassenen-, der Invalidenversicherung und der beruflichen Vorsorge vorwiegend die finanzielle Altersvorsorge regelt sowie für die Krankenversicherung zuständig ist. Im Jahr 2007 hat der Bund, in Erfüllung der Motion Leutenegger Oberholzer, seine Strategie für eine schweizerische Alterspolitik vorgelegt. Zentraler Grundgedanke ist die Öffnung der Alterspolitik gegenüber anderen Politikbereichen wie Gesundheits-, Sozial-, Verkehrs- oder Wirtschaftspolitik sowie gegenüber anderen Generationen (Mainstreaming). Die Strategie nimmt die Anforderungen an ein differenziertes Altersbild (vgl. Kasten) auf: Einerseits werden Massnahmen definiert, welche mit dem Ziel nach Selbstbestimmung und Partizipation die Ressourcen und Potenziale der älteren Menschen anerkennen, andererseits finden sich Massnahmen, welche bei den Bedürfnissen und Risiken ansetzen und auf die soziale Sicherheit und den Zugang zum Pflegeangebot abzielen.

Das Alter

„Das Alter“ gibt es nicht. Wann die Lebensphase Alter beginnt, kann nicht auf biologische oder konstitutionelle Merkmale zurückgeführt werden. „Das Alter“ ist primär eine soziale Kategorie, in welcher sich die in der Gesellschaft dazu passende soziale Rolle ausdrückt. Der Alternsprozess ist ausserordentlich heterogen, dies hat zur Folge, dass jeder Mensch im Rahmen des eigenen Alternsprozesses als auch bei Alternsprozessen, die er bei anderen beobachtet, sehr unterschiedliche Erfahrungen machen kann (Bertelsmann Stiftung 2008: 298f). So ist beispielsweise die Definition von Altersgrenzen (jung versus alt) altersabhängig und es finden sich auch regionale Unterschiede (Höpflinger/Stuckelberger 1999a: 63).¹ Auffallend war schon immer die widersprüchliche Kombination positiver und negativer Vorstellungen zum Alter, sowohl bei jüngeren, wie auch bei älteren Menschen.² Darin widerspiegelt sich die Zweideutigkeit einer Lebensphase, die neben Entwicklungschancen auch gesundheitliche Risiken mit sich bringt (Höpflinger/Stuckelberger 1999b: 8). Differenzierte Altersbilder begreifen deshalb das höhere Lebensalter weder als defizitäre Lebensphase, noch betonen sie einseitig die Stärken und Potentiale (Moor/Martin 2010: 345). Vielmehr sprechen sie die Tatsache an, dass zwischen den gleichaltrigen Menschen soziale, psychische und körperliche Unterschiede bestehen, aber auch, dass innerhalb derselben Person die Prozesse des Alterns je nach Funktionsbereich unterschiedlich verlaufen (Höpflinger/Stuckelberger 1999a: 22).

¹ Für die jüngeren Befragten wird das Alter mit 61 bis 63 erreicht, für die älteren Befragten mit 66 bis 71; in der Deutschschweiz beginnt das Alter früher als in der Westschweiz (Höpflinger/Stuckelberger 1999a: 63f).

² Im Rahmen des NFP 32 Alter zeigten sich sechs Grundvorstellungen zum Alter: 1) Einsamkeit und Abhängigkeit, 2) mangelnde Anpassungsfähigkeit und kognitive Einbussen, 3) Aktivitäten und Generationenbeziehungen, 4) Geruhsamkeit, 5) alt = krank, 6) Weisheit (Höpflinger/Stuckelberger 1999a: 65f).

Eine Bestandesaufnahme von bestehenden Formen und Ausprägungen kantonaler Alterspolitiken zeigt, dass zwar 21 Kantone über eine schriftlich festgelegte Position zur Alterspolitik im Rahmen von alterspolitischen Leitlinien oder Konzepten verfügen, die kantonalen Alterspolitiken aber sehr heterogen sind. Massnahmen wie Case Management oder das Mitbestimmungsrecht pflegebedürftiger Menschen werden kaum bis gar nicht thematisiert (Moor/Martin 2010: 345). Eine Analyse zu den rechtlichen Bestimmungen im Auftrag von Gesundheitsförderung Schweiz ergab, dass notwendige Grundlagen in allen Kantonen im Bereich AHV / IV bestehen und in einigen Kantonen (Appenzell-Innerrhoden, Baselland, Genf, Jura) gesetzliche Grundlagen im Bereich Pflege und Altershilfe vorhanden sind. Rechtliche Grundlagen im Sinne eines Altersgesetzes existieren jedoch in den Kantonen nicht, einzig im Kanton Freiburg läuft ein Pilotprojekt „Senior+“, welches ein Gesetz über die Alterspolitik zum Ziel hat (Rielle et al. 2010: 13).

Neben dem Staat sind aber auch Dritte, insbesondere Nichtregierungsorganisationen in der Alterspolitik tätig. Diese prägen die Gestaltung und den Vollzug, indem sie ergänzende Aufgaben wahrnehmen. Im Rahmen des Gesetzes zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) beispielsweise fördert der Bund über Leistungsverträge mit Dritten die Altershilfe gesamtschweizerisch. Der betreffende Artikel 101^{bis} AHVG wurde im Rahmen der 9. AHV-Revision aufgenommen und trat am 1. Januar 1979 in Kraft, mit dem Ziel, den möglichst langen Verbleib von älteren Personen zu Hause zu fördern. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs hat den Anwendungsbereich von Art. 101^{bis} AHVG eingeschränkt: Seit anfangs 2008 erhalten kantonale und regionale Organisationen vom Bund keine direkten Beiträge mehr. Dies hat damit zu tun, dass mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) die Subventionierung von Hilfe und Pflege zu Hause in die Kompetenz der Kantone überging. Nach Art. 223 Abs. 2 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV, SR 831.101) dürfen seitdem für Hilfeleistungen zu Hause nur noch Bundesbeiträge ausgerichtet werden, wenn diese im Rahmen von Freiwilligenarbeit erfolgen. Heime sind damit von den Bundesbeiträgen ausgeschlossen. Subventionsberechtigt für Leistungen in den Bereichen Beratung, Betreuung und Beschäftigung, Kurse, Koordinations- und Entwicklungsaufgaben sowie Weiterbildung von Hilfspersonal sind zudem nur noch gesamtschweizerisch tätige gemeinnützige Organisationen (Art. 101^{bis} AHVG, Art. 222 AHVV). Allerdings fliesst auch nach der Neugestaltung des Finanzausgleichs ein grosser Teil der Subventionen weiter an die jeweiligen kantonalen Sektionen.

Zur Zeit bestehen im Rahmen der Bundesbeiträge nach Art. 101^{bis} AHVG acht Leistungsverträge über insgesamt 72 Mio. Franken³, 59 Mio. Franken des Gesamtvolumens fliessen innerhalb von drei der acht Institutionen für definierte Leistungseinheiten weiter an kantonale Sektionen. Der grösste Teil der Subventionen erhält mit knapp 54 Mio. Franken Pro Senectute Schweiz. Die Aufteilung der Beiträge ist historisch gewachsen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) analysiert zurzeit die Situation rund um die Neugestaltung des Artikels 101^{bis} AHVG. Hinsichtlich der Transparenz und Vergleichbarkeit bezüglich Qualität, Effizienz, Preispolitik und Erreichbarkeit der EmpfängerInnen werden in den laufenden Leistungsverträgen deshalb detailliertere Informationen gefordert als bisher. In diesem Zusammenhang wurden zwei Evaluationen durchgeführt, eine vom Büro Vatter im Auftrag des BSV und die vorliegende Evaluation der EFK.

³ Pro Senectute Schweiz, Schweizerisches Rotes Kreuz, Spitex Verband Schweiz, Curaviva Verband Heime und Institutionen Schweiz, Schweizerische Alzheimervereinigung, Schweizerische Parkinsonvereinigung, Schweizerischer Seniorenrat und Schweizerische Gesellschaft für Gerontologie. Zur Aufteilung vgl. http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00068/index.html?lang=de [Zugriff 10.9.2012].

Während die vom BSV ausgeschriebene Evaluation die Koordination der Beiträge nach Art. 101^{bis} AHVG mit den in Kanton und Gemeinden subventionierten Altershilfe-Leistungen zum Gegenstand hatte, interessierte sich die EFK spezifisch für die Beiträge, welche im Rahmen des Leistungsvertrags mit Pro Senectute ausgerichtet werden.

1.2 Leistungsvertrag Pro Senectute 2010-2013

Die Vertragsperiode des Leistungsvertrags 2010-2013 zwischen dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und Pro Senectute Schweiz (PS CH) versteht sich als «Übergangsphase», in welcher «Grundlagen für ziel- und wirkungsorientierte Leistungen, welche in der ganzen Schweiz vergleichbar sind», geschaffen werden sollen. Die Geschäftsstelle PS CH soll zudem als Dachorganisation in dieser Zeit gestärkt werden, um die notwendige Koordination, Qualitätssicherung und Zugänglichkeit zu den Leistungsangeboten der kantonalen Pro Senectute Organisationen (PSO) vor Ort sicherzustellen. Aufgrund des Übergangscharakters des Leistungsvertrags sind sämtliche Ziele als Entwicklungsziele zu verstehen.

Die Vergabe von Beiträgen stützt sich auf folgende gesetzliche Grundlagen:

- Art. 101^{bis} Abs.1 Bst. a AHVG: Beratung, Betreuung und Beschäftigung
- Art. 101^{bis} Abs.1 Bst. b AHVG: Kurse zur Erhaltung oder Verbesserung der geistigen oder körperlichen Fähigkeiten, der Selbstsorge sowie Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt
- Art. 101^{bis} Abs.1 Bst. c AHVG: Koordinations- und Entwicklungsaufgaben

Wie auch in der vorgängigen Leistungsperiode wird unterschieden zwischen pauschalen Beiträgen und Beiträgen, welche an die erbrachten Leistungen gekoppelt sind («quantifizierbare Leistungen»). Zudem steht ein reservierter Beitrag für zusätzliche Projekte im Rahmen der Zielsetzungen des Leistungsvertrags zur Verfügung. Entsprechende Projekte müssen vom BSV genehmigt werden.

In der Leistungsperiode 2006-2009 wurde bei der Ausrichtung der Leistungen noch unterschieden zwischen der Zielgruppe der jüngeren und der älteren SeniorInnen (Bildungs- und Sportkurse waren auf jüngere ausgerichtet, Dienstleistungs- und Entlastungsangebote sowie Sozialberatung auf ältere). Im aktuellen Leistungsvertrag sollen nun alle Leistungen «unter besonderer Berücksichtigung von vulnerablen Zielgruppen», wie «armutsbetroffene ältere Personen, isolierte ältere Personen, ältere MigrantInnen, hochbetagte Personen, Personen im Übergang Wohnung - Altersheim» ausgerichtet werden. Für alle Leistungsbereiche, ausser der Gemeinwesenarbeit, müssen aussagekräftige, gesamtschweizerisch einheitliche und vergleichbare Statistiken erstellt werden, welche als Grundlage für die Verhandlungen der neuen Leistungsverträge dienen. Für diejenigen Leistungen, bei welchen von den Kunden Beiträge entrichtet werden, soll zudem Transparenz über die Preisgestaltung geschaffen werden. Für sämtliche Leistungsbereiche soll Transparenz über die Vollkosten der PSO geschaffen werden (operativ umgesetzt ab 2014).

Die pauschalen Beiträge für Koordination und Entwicklung hatten in den vorherigen Leistungsperioden die vollständige oder teilweise Deckung der Kosten für Infrastruktur und Administration sowie die Informations- und Wissensvermittlung über die Leistungsangebote zum Ziel. Neu sind die pauschalen Abgeltungen für die PSO spezifisch auf die Qualitätssicherung, die Entwicklung von Massnahmen zur Erreichung vulnerabler Zielgruppen, den Aufbau von einheitlichen Statistiken, die Schaffung von Transparenz der Finanzierung sowie die Vernetzung

und Koordination ausgerichtet. Bei der Geschäftsstelle PS CH beinhaltet die Pauschale auch die Informations- und Wissensvermittlung über das Bibliotheks- und Dokumentationszentrum BDZ. Die Erhöhung der Pauschale auf 6.4 Mio. Franken im Vergleich zu den bisherigen 5 Mio. Franken trägt unter anderem dem Umstand Rechnung, dass die Geschäftsstelle zur Erreichung der verschiedenen Entwicklungsziele in der aktuellen Vertragsperiode einen Mehraufwand hat.

1.3 Evaluationszweck und Fragestellungen

Die Evaluation hatte zum Zweck, die Transparenz der Beitragsverwendung im Rahmen Art. 101^{bis} AHVG durch Pro Senectute zu erhöhen. Evaluationsgegenstand waren die Leistungen von Pro Senectute. Einerseits ging es darum zu sehen, wofür das Geld gesprochen wurde und wohin es fließt, andererseits ging es um die Zweckmässigkeit der Leistungen resp. die Frage, ob die richtigen Zielgruppen erreicht werden.

Folgende Fragestellungen dienen der Aufklärung des Sachverhalts:

1. Können die im Leistungsvertrag festgelegten Anforderungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen durch die Vorgaben des Handbuchs Rechnungswesen der Pro Senectute Schweiz erfüllt werden?

Zur Schaffung der Transparenz über die Vollkosten hat Pro Senectute Schweiz ein neues Handbuch Rechnungswesen erarbeitet, welches am 1. Januar 2012 in Kraft trat. Mit der Fragestellung sollte geprüft werden, ob dieses die geforderten Resultate bringt und ob die Vorgaben umsetzbar sind. Die Vorgaben wurden zudem hinsichtlich ihrer Klarheit und Praktikabilität beurteilt. Weiter sollte beurteilt werden, ob die Anforderungen des BSV in einem vernünftigen Verhältnis zum Aufwand stehen, dies auch vor dem Hintergrund der kantonalen Vorgaben an Rechnungsführung und Rechnungslegung.

2. Entspricht die Verwendung der Beiträge den Aufgaben und Zielen, wie sie im Leistungsvertrag festgelegt werden?

Anhand der Fragestellung sollte geprüft werden, welche konkreten Leistungen abgegolten und wie die Pauschalen der kantonalen Pro Senectute Organisationen (PSO) und der Geschäftsstelle Pro Senectute Schweiz (GFS PS CH) verwendet wurden. Der Schwerpunkt lag bei der Geschäftsstelle. Die Pauschalen für die kantonalen PSO wurden anhand eines Verteilschlüssels abgegolten. Die EFK interessierte sich auch dafür, ob der neue Verteilschlüssel verständlich und nachvollziehbar ist, und welche Veränderungen gegenüber dem alten Verteilschlüssel erzielt werden konnten.

3. Werden die quantifizierbaren Leistungen unter besonderer Berücksichtigung der Zielgruppe der vulnerablen Personen ausgerichtet?

Mit der Fragestellung 3 sollte geklärt werden, welche Anstrengungen die PSO seit Beginn des neuen Leistungsvertrages zur Erreichung vulnerabler Zielgruppen unternommen haben. Dabei interessierte auch, welche Bedingungen die Umsetzung entsprechender Anstrengungen behindern. Weiter sollte die Erreichbarkeit der vulnerablen Personen sichtbar gemacht werden. Die Evaluation beschränkte sich diesbezüglich auf die Sozialberatung und die Gemeinwesenarbeit, da dieser Nachweis gemäss Leistungsvertrag zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen muss, als in den anderen Leistungsbereichen. In der Sozialberatung sollte aufgezeigt werden, welche Merkmale die Kunden aufweisen, und in der Gemeinwesenarbeit sollte zudem der Frage nachgegangen werden, inwiefern eine Einbindung der vulnerablen Zielgruppe stattfindet.

1.4 Vorgehen

Die Fragestellungen wurden anhand von fünf Modulen mit unterschiedlichen Methoden beantwortet. Diese werden in der Folge kurz beschrieben.

Modul Prüfung Handbuch

Die Grundlagen des neuen Handbuchs wurden bezüglich der Anforderungen des BSV untersucht. Für die Beurteilung der Umsetzung haben sieben Pilotkantone (SO, FR, AR, ZG, AG, LU, TG) ihre Buchhaltungsdaten aus 2010 (teilweise nur ½ Jahr) in die Kostenstellenstruktur des neuen Handbuchs eingearbeitet. Mit diesen Pilot-PSO wurden in der Zeit von Oktober bis Dezember 2011 Experteninterviews durchgeführt

Modul Analyse Beiträge

Die Beitragsverwendung wurde anhand der Deklaration der Leistungen an das BSV, den Buchhaltungsdaten der sieben Pilotkantone sowie des Controllingberichts zuhanden des BSV für das jährliche Reporting analysiert. Der neue Verteilschlüssel wurde kritisch gewürdigt.

Modul Kurzbefragung Massnahmen

Anhand einer schriftlichen Befragung der kantonalen PSO wurden die Aktivitäten erfasst, welche seit Inkrafttreten des neuen Leistungsvertrags neu für vulnerable Personen unternommen wurden. Ebenfalls wurde danach gefragt, ob die PSO schon vor dem neuen Leistungsvertrag Angebote an vulnerable Zielgruppen ausgerichtet hatten. Der Fragebogen (vgl. Anhang 4) wurde von der EFK erarbeitet und im Rahmen eines Pretests von je einer PSO aus allen vier Pro Senectute-Regionen kritisch gewürdigt (SG, BE, LU, VD). Er wurde am 20. Dezember 2011 an alle PSO verschickt (Vollerhebung N=24). Der Rücklauf betrug 100%.

Modul Statistik Sozialberatung

Zur Erfassung der Merkmale in der Sozialberatung wurde eine stratifizierte Klumpenstichprobe gezogen (vgl. Anhang 5). In der Stichprobe befanden sich die PSO BE, LU, FR, GE, VS, GL und GR. Der Erhebungsbogen wurde in Zusammenarbeit mit dem Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung (ISGF), der Geschäftsstelle PS CH, kantonalen Vertretern der Stichprobe und dem BSV erarbeitet und in den PSO BE und FR einem Pretest unterzogen (vgl. Anhang 6). Vor der Erhebung wurden die Sozialarbeitenden der PSO vor Ort geschult. Start der Erfassung war der 10. April 2012, eingegangen sind 1043 Erhebungsbogen. Um die Gewichtung zu respektieren wurden sie auf 1020 gekürzt (alle Befragungen der jeweils letzten erfassten Tage wurden weggelassen). Es gab im untersuchten Zeitraum insgesamt acht Personen, die sich entschieden hatten, nicht an der Erhebung teilzunehmen. In 27 Fällen waren die Sozialarbeitenden anderer Meinung als die Klienten, dies betrifft hauptsächlich die Frage zu Schwierigkeiten bei administrativen Angelegenheiten (Klient gab an, keine Schwierigkeiten zu haben) und zu gesundheitlichen Einschränkungen (Klient gab an, keine Einschränkungen zu haben). Die Daten wurden mit dem Statistikprogramm R ausgewertet.⁴

Modul Fallbeispiele Gemeinwesenarbeit

Die für das Jahr 2012 geplanten GWA-Projekte, welche die Einbindung von vulnerablen Personen zum Ziel hatten (insgesamt 25 Projekte) wurden in vier Kategorien klassifiziert und aus jeder Kategorie ein Projekt so ausgewählt, dass die Deutsch- und die Westschweiz sowie verschiedene Projektgrössen und -methoden vertreten waren. Bei diesen vier GWA-Aktivitäten nahm die EFK vor Ort beobachtend teil: „Seniorebrügg Langenthal und Umgebung“ der PSO BE aus der Kategorie ‚Dienstleistungen an Einzelpersonen‘, „Quartiers solidaires“ der PSO VD aus der Kategorie ‚Quartierentwicklung‘, „Tables conviviales“ der PSO VS aus der Kategorie ‚Gruppenaktivitäten‘ und „Senioren im Klassenzimmer Schulen Cham“ der PSO ZG aus der Kategorie ‚Generationenprojekte‘. Zusätzlich fanden drei Experteninterviews im Rahmen der GWA-Aktivitäten „Telefonketten“ der PSO TG, „Aktionsplan Alter & Migration 2012-2015“ der PSO ZH sowie „Altersleitbild der Gemeinde Hochdorf“ der PSO LU statt. Ein Beschrieb der Projekte findet sich in Anhang 7. Die Auswertung erfolgte inhaltsanalytisch (Analyseraster vgl. Anhang 8).

Zusätzlich wurden im Rahmen der Exploration und der Konzepterarbeitung Gespräche mit Experten und Expertinnen, welche sich mit Altersfragen beschäftigen, durchgeführt. Die Evaluation wurde in der Zeit vom Oktober 2011 bis August 2012 durchgeführt. Der Bericht zeigt die Situation zum Zeitpunkt Oktober 2012. Die in der Zwischenzeit erfolgten wichtigsten Massnahmen sind im Kapitel 5.3 kurz umschrieben.

Die Verantwortung der Evaluation unterliegt der EFK. Das Projektteam setzte sich aus Iris Stucki (Projektleitung), Ernst Kissel und Barbara Ronga (wissenschaftliche Mitarbeit) zusammen. Es arbeitete unter der Supervision des Fachbereichsleiters Emmanuel Sangra sowie unter Beizug des Leiters des Fachbereichs Finanzaufsicht 1, Martin Köhli. Dem Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung (ISGF) wurde ein Mandat für die wissenschaftliche Begleitung vergeben.

⁴ Pakete „survey“, „poLCA“, „cluster“, „ggplot2“.



Am 13. Dezember 2011 wurde ein Workshop mit dem ISGF, der Geschäftsstelle PS CH, Vertretern aus dem Modul Statistik Sozialberatung beteiligten PSO und dem BSV durchgeführt. An diesem Workshop wurden mögliche Indikatoren zur Vulnerabilität erarbeitet.

Im Weiteren wurde am 27. August 2012 ein Workshop mit Vertretern des BSV und der Geschäftsstelle PS CH durchgeführt, mit dem Ziel, die Ergebnisse zu konsolidieren und umsetzbare Empfehlungen zu formulieren.

Die EFK dankt dem Bundesamt für Sozialversicherungen sowie den Mitarbeitenden von Pro Senectute Schweiz und allen interviewten Personen, insbesondere auch den an der Erhebung beteiligten Sozialarbeitenden für die gewährte wertvolle Unterstützung.

2 **Transparenz der Finanzflüsse der kantonalen und interkantonalen Pro Senectute Organisationen**

Dieser Teil betrifft die geforderte Vergleichbarkeit der Leistungen. Pro Senectute Schweiz soll gemäss Leistungsvertrag ein einheitliches gesamtschweizerisches Kennzahlensystem entwickeln und umsetzen, sowie eine Erhebung zu den Vollkosten der Leistungen der PSO durchführen. Die PSO sollen am Aufbau des Kennzahlensystems mitarbeiten und ihre eigene Statistik und das eigene Rechnungswesen an das Kennzahlensystem anpassen. Damit sollen folgende Wirkungsziele erreicht werden:

- Transparenz betreffend Finanzierung PSO durch Kantone, Gemeinden und Art. 101^{bis} AHVG
- Transparenz betreffend Vollkosten der einzelnen Leistungen

Ein entsprechendes Konzept soll bis Herbst 2011, die Umsetzungsplanung bis Herbst 2012 vorliegen (ab 2014 umgesetzt).

2.1 **Grundlagen für das neue Kennzahlensystem**

Die im Leistungsvertrag verlangte Vergleichbarkeit (Vollkostenrechnung) setzt ein einheitliches Rechnungswesen aller PSO voraus. Die Geschäftsstelle PS CH hat aus diesem Grunde ein für alle PSO verbindliches Handbuch Rechnungswesen (Pro Senectute 2011b) erarbeitet.⁵ Das neue Handbuch trat per 1. Januar 2012 in Kraft. Das heisst, erstmals wird die Jahresrechnung 2012 nach den Vorgaben dieses Handbuchs erstellt. Die Weisung zur Finanzpolitik (erlassen vom Stiftungsrat von Pro Senectute Schweiz am 11. Dezember 2009, in Kraft seit dem 1. Januar 2010) verlangt die Rechnungslegung gemäss Swiss GAAP FER.⁶ Die Swiss GAAP FER 21 konformen Einzelabschlüsse der PSO dienen sowohl als Basis für die konsolidierte Jahresrechnung der PS CH, als auch für die Vollkostenrechnung zuhanden des BSV und sind somit über die ganze Schweiz vereinheitlicht.

Die Subventionen des Bundes werden in zwei verschiedenen Arten erbracht: Quantifizierbare Leistungen pro Leistungseinheit und pauschale Beiträge. Die quantifizierbaren Leistungen von Pro Senectute werden vor Ort von den kantonalen Pro Senectute Organisationen erbracht. Pro Senectute unterscheidet neun Leistungsbereiche, fünf davon (PS Sozial, PS GWA, PS Bildung, PS Sport, PS Service)⁷ werden vom Bund mit Beiträgen unterstützt. Das jährliche Kostendach beträgt insgesamt 28.5 Mio. Franken für alle Leistungsbereiche. Pro subventioniertem Leistungsbereich darf nur ein bestimmter maximaler Prozentsatz des jährlichen Gesamtkostendaches verwendet werden. Gleichzeitig muss pro Leistungsbereich jährlich ein bestimmtes Minimum an Leistungen erbracht werden. Diese Bandbreiten sind für alle Leistungsbereiche unterschiedlich, am meisten Beiträge fliessen jedoch in den Bereich PS Sozial (60-70%). Zusätzlich zu den Leistungseinheiten

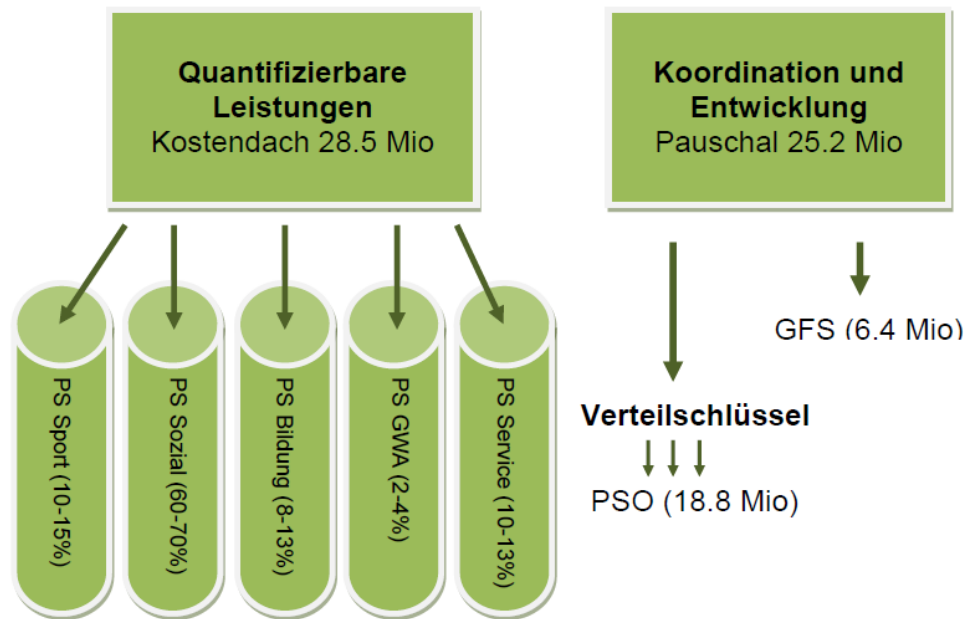
⁵ Da das Handbuch auf den 1.1.2012 in Kraft trat, wird man aussagekräftige Auswertungen und Plausibilisierungen erst im Jahre 2013, im Hinblick auf den neuen Leistungsvertrag 2014-2017, vornehmen können.

⁶ Die Schweizer Rechnungslegungsstandards Swiss GAAP FER vermitteln ein Bild, das den tatsächlichen Verhältnissen der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Organisation entspricht. Den Eigenheiten von Nonprofit-Organisationen wird das herkömmliche Rechnungswesen nicht gerecht: Anstatt Periodengewinn und Eigenkapital steht bei NPO die Dienstleistungseffizienz im Vordergrund. Swiss GAAP FER 21 erweitert daher die Berichterstattung um einen Leistungsbericht und um eine Rechnung über die Veränderung des Kapitals.

⁷ Ein Überblick über die quantifizierbaren Leistungsbeiträge findet sich in Anhang 3.

erhält Pro Senectute auch Beiträge für Koordination und Entwicklung, das sind feste pauschale Abgeltungen in der Höhe von jährlich 18.8 Mio. Franken für die kantonalen Pro Senectute Organisationen und 6.4 Mio. Franken für die Geschäftsstelle Pro Senectute Schweiz (GFS PS CH) (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1 : Zwei Beitragsarten



Quelle: Leistungsvertrag 2010-2013. Darstellung: EFK.

2.1.1 Beiträge für quantifizierbare Leistungen

Damit die Beiträge des BSV in der Rechnung ersichtlich werden können, müssen die unterstützten Leistungsbereiche in der Kostenstellen-Struktur abgebildet werden. Gemäss Handbuch Rechnungswesen gestaltet jede Pro Senectute Organisation ihre Kostenstellen-Struktur, die sie zur Führung benötigt, selber. Die Kostenstellen-Struktur muss aber zusätzlich folgenden Anforderungen entsprechen:

- Die vom BSV finanzierten Leistungen brauchen je eine eigene Kostenstelle. Diese Kostenstellen werden „AHVG 101^{bis}-Kostenstellen“ genannt.
- Die strategischen Leistungsbereiche müssen mit der Kostenstellenstruktur abgebildet werden können.
- Es wird empfohlen, auch für nicht vom BSV finanzierte Leistungen je eine eigene Kostenstelle zu führen.

Das hat zur Folge, dass es pro Leistungsbereich ab 2012 mindestens zwei Kostenstellen geben muss: einerseits für den Teil des Leistungsbereichs, der vom Bundesamt für Sozialversicherungen BSV finanziert wird (eine „AHVG 101^{bis}-Kostenstelle“), andererseits für den Teil des Leistungsbereichs, der nicht vom BSV finanziert wird. Zusätzlich werden noch die Kostenstellen zur Erfassung des administrativen Aufwands und zur Erfassung des Aufwands für Fundraising

geführt. Die Aufteilung der Leistungsbereiche auf mehrere Kostenstellen hat zum Ziel, den Anteil der Subventionen an den Erträgen bestimmen zu können.

Die Beiträge für die quantifizierbaren Leistungen werden auf derjenigen Kostenstelle verbucht, auf der die entsprechende Leistung erbracht wird. Als Grundlage für die Ausrichtung des entsprechenden jährlichen Beitrages dient dem BSV die definitive Leistungsabrechnung aller kantonalen Pro Senectute Organisationen. Diese wird vorgängig durch den Stiftungsrat im Rahmen eines Leistungscontrollings genehmigt (vgl. Kapitel 2.3.1).

2.1.2 Beiträge für Koordination und Entwicklung

Gemäss Leistungsvertrag stehen für die Beiträge für Koordination und Entwicklung insgesamt 18.8 Mio. Franken pro Jahr zur Verfügung. Diese werden anhand eines Verteilschlüssels, welcher sich an der in der Schweiz lebenden Personen im Alter von 65+ bemisst, an die PSO verteilt.

Die Geschäftsstelle PS CH hat während der aktuellen Leistungsvertragsperiode einen neuen Verteilschlüssel entwickelt, da gemäss Leistungsvertrag die regionalen Besonderheiten berücksichtigt werden sollen. Zudem war die statistische Grundlage der Wohnbevölkerungsstruktur des Bundesamtes für Statistik veraltet.

Tabelle 1: Verteilschlüssel Koordination und Entwicklung

	Bevölkerung 60 – 64	Bevölkerung 65 -79	Bevölkerung 80 +	Davon mit EL zur AHV	Beitrag Infrastruktur
Gewichtung	10%	35%	40%	10%	5%
Anteil Beitrag in Fr.	1'880'000	6'580'000	7'520'000	1'880'000	940'000
Total Personen	457'000	960'000	370'000	168'206	-
Beitrag pro Person in Fr.	4.11	7.02	20.24	11.46	-
Beitrag pro PSO in Fr.	-	-	-	-	39'167

Quelle: PS CH / BFS 2010. Darstellung: EFK.

Gemäss neuem Verteilschlüssel erhalten die PSO einen gewichteten Anteil, der sich an der Bevölkerungsstruktur des jeweiligen Kantons orientiert, einen Anteil gemäss Personen mit Ergänzungsleistungen (EL) im Kanton sowie einem Sockelbeitrag an die Infrastruktur von rund 40'000 Franken für jede PSO (vgl. Tabelle 1). Der Beitrag pro Kopf ist im neuen Leistungsvertrag etwas geringer (13.5 Franken anstatt 16 Franken), die Differenz von 0.9 Mio. Franken können gemäss Berücksichtigung des regionalen Bedarfs zugeteilt werden. Der Sockelbeitrag beläuft sich insgesamt auf diese 0.9 Mio. Franken. Damit sollen insbesondere kleinere PSO mit einem Mindestbeitrag berücksichtigt werden, damit diese die Auflagen des neuen Leistungsvertrags erfüllen können. Neben dem Sockelbeitrag ist neu der Einbezug von Personen mit EL, welcher der geforderten Ausrichtung vulnerabler Zielgruppen Rechnung tragen soll. Ebenfalls neu ist in der Wohnbevölkerungsstruktur die Altersgruppe der 60 bis 64-jährigen.

Die Pauschale wird also basierend auf der Altersstruktur und somit unabhängig von den Leistungen ausgerichtet. Die Beiträge für Koordination und Entwicklung (Pauschalen) für die PSO



werden auch unabhängig von den „AHVG 101^{bis}-Kostenstellen“ verbucht und zwar auf einer separaten Kostenstelle. Das hat zur Folge, dass die konkrete Verwendung der Beiträge für Koordination und Entwicklung anhand der Buchhaltung nicht eruiert werden kann.

Das Handbuch sieht vor, das Total des administrativen Aufwands plus das Total des Aufwands für Fundraising zu ermitteln, davon den Beitrag für Koordination und Entwicklung abzuziehen und den Rest mit einem einfachen Schlüssel auf alle Kostenstellen zu verteilen. Für die Umlage der Vollkosten auf die Leistungsbereiche dient der Personalschlüssel, das heisst, der Anteil der Personalkosten der entsprechenden Kostenstelle an den gesamten Personalkosten aller Kostenstellen. Es wurde bewusst ein einfacher Schlüssel gewählt. Gemäss PS CH würde eine differenziertere Vorgehensweise nicht zu anderen Resultaten führen.

2.1.3 Kennzahlen zum Betriebserfolg

Um den Betriebserfolg für die einzelnen Leistungen bestimmen zu können, werden zunächst die administrativen Aufwände zusammen mit den Aufwänden für Fundraising sowie die Vollkosten der einzelnen Leistungsbereiche aufgeführt (vgl. Vollkosten nach ZEWO in Tabelle 2).

Tabelle 2: Schematische Darstellung Kennzahlen pro Leistungsbereich

Leistungsbereiche	Abgrenzung Admin & Fundraising	Sozialberatung	Services	Sport	Bildung	GWA	Leistungen nicht 101 ^{bis}
Einheit		Std.	Mandate	Lekt.	Lekt.	Std.	
Anzahl							
Vollkosten nach ZEWO							
Umlageschlüssel gemäss Personalkosten		%	%	%	%	%	%
Anteil Admin & Fundraising exkl. K+E	-						
Vollkosten inkl. Admin, exkl. K+E	-						
Dienstleistungsertrag	-						
Beiträge Bund quant. Leistungen	-						
Beiträge Bund Pauschale							
Beiträge Kanton / Gemeinden	-						
Spenden / Legate	-						
Gesamterlös							
Betriebserfolg							

Quelle: Kennzahlensystem PS CH.

Die Vollkosten setzen sich zusammen aus den Gehältern mit Sozialaufwand inkl. übrigen Personalaufwands, dem Sachaufwand, den Unterhaltskosten und den Abschreibungen. Danach wird der Umlageschlüssel anhand der Personalkosten bestimmt und die Aufwände für

Administration und Fundraising, von denen bereits die Beiträge für Koordination und Entwicklung abgezogen wurden, anteilmässig den Vollkosten zugeschrieben (vgl. Vollkosten inkl. Admin, exkl. K+E in Tabelle 2).

Beim Erlös werden die Beiträge aus den Dienstleistungen (Dienstleistungsertrag), die Beiträge der öffentlichen Hand (Bund, Kanton, Gemeinden) sowie die übrigen Einnahmen (Spenden / Legate) aufgeführt. Daraus ergibt sich der Betriebserfolg, das heisst, der Gewinn oder das Defizit der einzelnen Leistung. Diese Kennzahlen müssen von jeder PSO für jede Kostenstelle berechnet und für nationale Auswertungen zur Verfügung gestellt werden. Die Vollkostenrechnung für das BSV wird ebenfalls durch die Geschäftsstelle PS CH konsolidiert und in ‚nationaler‘ Form an das BSV weitergereicht. Eine entsprechende Vertraulichkeitsklausel im Handbuch besagt, dass PS CH Angaben zu Einzelorganisationen nur mit deren ausdrücklichen Zustimmung weitergeben dürfen. Das BSV behält sich vor, bei Bedarf die Vollkostenrechnung einzelner bestimmter PSO explizit zu verlangen.

2.1.4 Beurteilung der Grundlagen

Die EFK ist der Meinung, dass die Anforderungen des BSV mit dem neuen Handbuch erfüllt werden können. Die Einheitlichkeit der Zahlen ist gegeben, da in der ganzen Organisation auf Swiss GAAP FER und ZEWO Richtlinien basiert wird und dasselbe Kennzahlensystem verwendet wird. Die Verwendung des Einheitsschlüssels „Personalaufwand“ für die Verteilung der indirekten Kosten erscheint für die Geschäftstätigkeit von PS CH vertretbar. Eine wesentliche Fehlallokation ist nicht ersichtlich. Ein Mix von verschiedenen Schlüsseln würde zudem die Komplexität erhöhen.

Es stellt sich jedoch die Frage nach der Aussagekraft, da die Kennzahlen nur in konsolidierter Form auf Ebene Schweiz zur Verfügung stehen werden. Beispielsweise kann in einem Kanton eine Überfinanzierung bestehen, welche im konsolidierten Bogen nicht ersichtlich wird. Falls sich in Zukunft im Rahmen der AHV-Finanzierung Fragen der Effizienz stellen, sind diese nur auf regionaler Ebene beantwortbar, mit einem ‚nationalen‘ Abschluss sind keine entsprechenden Aussagen möglich. Das BSV stellt zwar in Aussicht, nach Bedarf Einzelabschlüsse zu verlangen, nicht geklärt ist jedoch, auf welcher Grundlage dies geschehen soll und inwiefern das BSV Kenntnisse über einen möglichen Bedarf erhält.

Weiter möchte die EFK auf zwei Punkte hinweisen, welche bei der weiteren Umsetzung zwischen BSV und Pro Senectute geklärt werden müssen, weil sie Auswirkungen auf die Höhe der Vollkosten und damit auf die Aussagen zum Betriebserfolg haben:

- Die Pauschalen kommen gemäss neuem Handbuch der Gesamtorganisation zu Gute und nicht nur den Leistungsbereichen. Gemäss Meinung PS CH dienen diese Beiträge traditionell gesehen dazu, die Grundversorgung der PSO zu decken, was über die AHVG 101^{bis} Bereiche hinaus geht. Es werden darunter allgemein die Kosten für die Aufrechterhaltung des Betriebes verstanden (Telefon, Empfang etc.). Betrachtet man jedoch die Anhänge des Leistungsvertrags, sind die Pauschalen für spezifische Bereiche vorgesehen, die über einen allgemeinen administrativen Aufwand hinausgehen (insbesondere Erreichung vulnerabler Zielgruppen). Hinzu kommt, dass die Art und Weise des Abzugs der Pauschale im Vollkostenbogen (Vorverrechnung der Pauschale mit administrativem Aufwand und Aufwand Fundraising) keine Transparenz über den Rechenschritt erlaubt. Gemäss Bruttoprinzip sollten

jedoch in einer Darstellung alle Aufwände und Erträge einzeln dargestellt werden (Verrechnungsverbot).

- Durch den Schlüssel wird der Aufwand für Fundraising (ca 3.6 Mio. Franken) auf die Leistungsbereiche des Bundes verbucht. Richtigerweise müssten aus diesem Grund auch Erträge aus dem Fundraising wieder gutgeschrieben werden. Die Spenden und Legate werden den Leistungsbereichen jedoch nur gutgeschrieben, wenn sie explizit zweckbestimmt eingegangen sind. Die Spenden und Legate machen gemäss Aussage etwa 10% des Gesamtbudgets aus. Es wäre deshalb korrekter, die Fundraising-Aufwände den Leistungsbereichen nicht zu belasten.

Bezüglich des neuen Verteilschlüssels zur Aufteilung der Beiträge für Koordination und Entwicklung an die PSO ist die EFK der Meinung, dass dieser allgemein verständlich und nachvollziehbar ist. Als sinnvoll erachtet wird zudem, dass die Altersgruppen gewichtet werden können und dass Kantone mit vielen EL-BezügerInnen einen höheren Beitrag erhalten. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die AHV-Gelder tatsächlich auch Personen im Alter von 60 bis 64 zugute kommen sollen. Die Geschäftsstelle PS CH begründet dies damit, dass ihre Arbeit als Stiftung anfängt, bevor die Zielgruppe 65-jährig wird. Diese Frage sollte für eine nächste Leistungsvertragsperiode ebenfalls zwischen BSV und Pro Senectute geklärt werden.

Abschliessend ist festzustellen, dass die Terminologie uneinheitlich ist. Im Leistungsvertrag, im Handbuch und in der Kommunikation gegen aussen (z. B. Websites) werden jeweils unterschiedliche Begriffe verwendet. «PS Sozial» aus dem Leistungsvertrag beispielsweise heisst im Handbuch, resp. in der Jahresrechnung «Beratung und Information», auf der Homepage ist es die «Sozialberatung». Diese Unklarheiten bergen die Gefahr, dass Aufwände unterschiedlich zugewiesen werden.

2.2 Umsetzung vor Ort

Die Einarbeitung der Kennzahlen in die neue Struktur wurde in sieben Pilotkantonen getestet. Diese Untersuchung hat ergeben, dass die Machbarkeit grundsätzlich gegeben ist. Dadurch, dass die Vollkostenrechnung relativ pragmatisch gehalten ist, führt die Erstellung für die PSO nicht zu unvertretbarem Mehraufwand. Das Ausfüllen des Bogens schätzt die Geschäftsstelle PS CH auf 1 bis 2 Tage mit teilweise etwas höherem Initialaufwand. Dies deckt sich mit den Auswertungen der Interviews mit den Pilotorganisationen: Auch PSO mit komplexerer Struktur (z. B. Bern mit Konsolidierung von 4 Einzelabschlüssen der Gebietsorganisationen) erachten den Aufwand als machbar.

Die Pilotversuche haben jedoch gezeigt, dass die Vollkostenbogen noch nicht überall konsistent ausgefüllt wurden, obschon das Handbuch diesbezüglich klare Vorgaben macht:

- Verbuchung Overhead Personalaufwand: Obwohl bei den von der EFK befragten PSO in der Regel zwischen 80 und 90 Prozent des Personalaufwands direkt auf die Leistungsbereiche verteilt werden können, ergeben sich immer auch sogenannte ‚Overhead-Kosten‘, welche nicht direkt auf die Leistungsbereiche verbucht werden können (z. B. Löhne Geschäftsleitung, Löhne Sekretariat, Weiterbildungen, etc). Dieser Overhead wird in einigen PSO auf Administration gebucht, in anderen ebenfalls auf die Leistungsbereiche verteilt.

- Beiträge Kantone / Gemeinden: Neben den Bundesbeiträgen erhalten die PSO auch Beiträge von Kantonen und Gemeinden. Die Interviews mit den Pilotbetrieben haben ergeben, dass die PSO solche Erträge unterschiedlich behandeln, einige PSO buchen sie bewusst auf Nicht-AHVG 101^{bis}-Kostenstellen, mit der Begründung, dass die Kantone subsidiär nur für Kosten bzw. Leistungen aufkommen, die vom Bund nicht gedeckt sind.⁸ Hierzu ist zu sagen, dass gemäss einer vom BSV in Auftrag gegebenen Evaluation zur Koordination der subventionierten Beiträge von Bund und Kantonen viele Kantone über die Beiträge des Bundes nicht genügend informiert sind. Die Situation wird dadurch erschwert, dass die Zuständigkeit für die Altershilfe mehrheitlich zwischen Kanton und Gemeinden geteilt wird (Hügli / Krafft 2012). Leistungsvereinbarungen, welche darüber Auskunft geben könnten, gibt es nur mit einzelnen Kantonen und Gemeinden.

2.3 Überprüfung der Beitragsverwendung

Die Beitragsverwendung kann anhand der Leistungsdeklaration, der neuen Kennzahlen zum Betriebserfolg sowie des Reportings zuhanden des BSV überprüft werden. Grundlage der Berichterstattung an das BSV bilden Jahresbericht, Jahresrechnung, Revisionsbericht des Vorjahres sowie die Protokolle der Stiftungsversammlung. Zusätzlich ist dem BSV jährlich ein Controllingbericht über die Erreichung der Ziele und Zwischenziele sowie bezüglich des Stands der Projekte zu unterbreiten. BSV und PS CH führen nach Einreichung des Controllingberichts ein Gespräch. Das BSV kann weitere Berichte und Statistiken verlangen. Konkrete Kennzahlen zum Betriebserfolg werden erst für das 2012 vorhanden sein, deshalb wird im Folgenden nicht auf diesen Punkt eingegangen.

2.3.1 Leistungsdeklaration

Gemäss definitiver Leistungsdeklaration der im Jahre 2010 erbrachten Leistungen konnte das Kostendach bei den Beiträgen für die quantifizierbaren Leistungen eingehalten werden. Auch die Bandbreiten konnten grösstenteils eingehalten werden, nur bei Service gab es eine leichte Überschreitung. Tabelle 3 gibt einen Überblick.

⁸ Gemäss Art. 224 AHVV sollte eigentlich der Bund subsidiär Beiträge zu den finanziellen Leistungen der Kantone ausrichten und nicht umgekehrt. Diese Rolle scheint jedoch mit verhältnismässigem Aufwand nicht umsetzbar zu sein (Hügli/Krafft 2012).

Tabelle 3: Leistungsdeklaration 2010

Leistungsbereich	Beiträge (in Mio. Franken)	Anteil	Bandbreite gemäss LV
PS Sozial	17.4	60.4%	60-70%
PS Gemeinwesenarbeit	0.6	2.1%	2-4%
PS Service	4.0	14%	10-13%
PS Sport und Bewegung	4.2	14%	10-15%
PS Bildung und Kultur	2.4	8.5%	8-13%

Quelle: Leistungsdeklaration PS CH 2010.

Die Grundlage für die Leistungsdeklaration liefert das Leistungscontrolling von PS CH (vgl. Kasten).

Leistungscontrolling

Als Grundlage für das Leistungscontrolling dienen der Leistungsvertrag, die Unterleistungsverträge mit den PSO, die Leistungskataloge sowie eine eigens für das Leistungscontrolling erstellte Wegleitung. Das speziell entwickelte Computerprogramm von Pro Senectute Schweiz ermöglicht eine einfache Überwachung des Kostendachs von 28.5 Mio. Franken für die quantifizierbaren Leistungen. Sollten die Leistungen das jährliche Kostendach überschreiten, muss damit gerechnet werden, dass die Beiträge gemäss Leistungskatalog reduziert werden. Dabei wird der Kürzungsmodus durch den Stiftungsrat festgelegt. Die Eingabe der PSO erfolgt per Internet. Frist ist der 15. Februar des Folgejahres. Das Leistungscontrolling wird durch eine von Pro Senectute Schweiz beauftragte Revisionsfirma (KPMG) bei 50% der PSO von März bis Juni geprüft. Die Auswahl der PSO und der Fokus auf bestimmte Themen (z. B. Verträge mit Dritten) werden jährlich neu festgelegt. Es erfolgt jeweils eine schriftliche Berichterstattung an die Geschäftsstelle, jede PSO hat die Möglichkeit zur Stellungnahme. Die Leistungskommission PS CH fällt bei Divergenzen einen Entscheid. Auf dieser Grundlage fällt der Stiftungsrat PS CH den Endentscheid über die Schlussabrechnung. Die definitive Auszahlung des BSV erfolgt erst bei Vorliegen des Management Letters des Stiftungsrates PS CH (Berechnungsgrundlage für den Beitrag im betreffenden Vertragsjahr sind jeweils die im Vorjahr erbrachten Leistungen). Die Kosten für das Leistungscontrolling werden von PS CH auf ca. 1 Mio. Franken geschätzt.

2.3.2 Reporting Zielerreichung

Jährlich findet auf der Grundlage eines Controllingberichts von PS CH ein Gespräch zwischen Pro Senectute und dem BSV statt. Der Controllingbericht hat zum Zweck, dem BSV Auskunft über die Zielerreichung gemäss Leistungsvertrag zu geben. In den Controllingberichten über das Jahr 2010 und 2011 (Pro Senectute Schweiz 2010a, Pro Senectute Schweiz 2011f) werden im Rahmen der Ziele für die quantifizierbaren Leistungen die einzelnen Leistungsbereiche kurz umschrieben, es sind Leistungs- und Beratungsstatistiken aufgeführt, ergänzt mit einzelnen demographischen Angaben im Bereich Sozialberatung. Die Anzahl Leistungen wird inhaltlichen Kategorien zugeordnet, so wird beispielsweise in PS Sport unterschieden nach Kursen in den Bereichen „Turnen“, „Velo fahren“, „Aqua Fitness“, „Wandern“, „Fitness / Gymnastik“ sowie „andere Sportarten“. Weiter sind Projektbeispiele aus der Gemeinwesenarbeit beschrieben. In sämtlichen Leistungsbereichen wird in einem kurzen Abschnitt Bezug genommen zu den Leistungszielen gemäss Leistungsvertrag.

Bezüglich der Ziele für die pauschalen Beiträge wird nicht unterschieden zwischen den kantonalen PSO und der Geschäftsstelle. Die Aussagen in den Controllingberichten sind, mit Ausnahme eines kurzen Abschnittes zu Infrastruktur, Finanzen und Controlling sehr allgemein gehalten (Beschrieb allgemeiner Massnahmen, Auflistung von Organisationen, mit welchen zusammengearbeitet wurden, etc.). Die Zielerreichung für die pauschalen Beiträge kann damit, im Gegensatz zu denjenigen der Beiträge für die quantifizierbaren Leistungen, aus der Sicht der EFK nicht genügend beurteilt werden.

3 **Transparenz der Finanzflüsse der Geschäftsstelle PS CH**

Zusätzlich zu den Beiträgen für die kantonalen PSO erhält auch die Geschäftsstelle PS CH einen pauschalen Beitrag für Koordination und Entwicklung. Es handelt sich um 6.4 Mio. Franken pro Jahr.

3.1 **Verwendung pauschaler Beitrag für die Geschäftsstelle 2010**

Da die Kostenstellen-Struktur von PS CH die Aufgaben gemäss Leistungsvertrag nicht abbildet und der Bundesbeitrag gesamthaft als Ertrag verbucht wird, können die Subventionsbeiträge nicht den konkreten Aufgaben gemäss Leistungsvertrag zugeordnet werden. Gemäss Geschäftsstelle PS CH ist die heutige Kostenstellen-Struktur über die Jahre gewachsen und bildet die in sich logische Führungs- und Lenkungsstruktur der Geschäftsstelle ab. Eine Auswertung der Verwendung der Bundesmittel nach Aufgaben gemäss Leistungsvertrag musste deshalb im Rahmen der vorliegenden Evaluation aufgrund einer geschätzten Umlage erfolgen. Die Schätzungen wurden von der Geschäftsleitung PS CH vorgenommen. Da keine Vorgaben des BSV hierzu bestehen und der Geschäftsstelle PS CH somit keine entsprechenden Belege zur Verfügung standen, wurden die Schätzungen aufgrund der persönlichen Beurteilung der Geschäftsleitung vorgenommen.

Nach den Berechnungen der Geschäftsstelle PS CH werden zur Erbringung der Aufgaben gemäss Leistungsvertrag gesamthaft 9.865 Mio. Franken⁹ eingesetzt, das heisst, dass mit der Pauschale des Bundes rund 65% der anfallenden Gesamtkosten gedeckt werden (Gesamtaufwand der Geschäftsstelle 2010: 13.158 Mio. Franken). Diese Zahl wird jedoch aus folgenden Gründen von der EFK in Frage gestellt:

- Gut ein Viertel der Pauschale (1.7 Mio. Franken) wurde Bereichen zugeschrieben, die zum Teil (kostendeckende) Erträge generieren (z. B. Zeitschrift Zeitlupe oder Weiterverrechnung Informatikkosten an die PSO). Unter Einbezug dieser Erträge, welche zur Erfüllung der allgemeinen Aufgaben von Pro Senectute genutzt werden, würde die aufgezeigte Unterdeckung reduziert.
- Der geschätzte Umlageschlüssel birgt einen gewissen Ermessensspielraum. Gerade bei Kostenstellen mit hohen Kosten (z. B. Geschäftsleitung) hat der Anteil, der für die Aufgaben gemäss Leistungsvertrag zugewiesen wird, einen grossen Einfluss auf das Resultat der Berechnung. Da die Schätzwerte auf keinen konkreten Belegen beruhen, kann die Zuweisung der jeweiligen Anteile durch die EFK nicht beurteilt werden.

Die Überprüfung der Zielerreichung des pauschalen Beitrags für die Geschäftsstelle PS CH ist wie diejenige der pauschalen Beiträge für die PSO Teil des jährlichen Reportings. Diesbezüglich ist die EFK der Meinung, wie auch auf Ebene PSO festgestellt, dass die Controllingberichte aus dem Jahre 2010 und 2011 (Pro Senectute 2010a, Pro Senectute 2011f), mit Ausnahme des Bibliotheks- und Dokumentationszentrum BDZ und des Bereichs Infrastruktur, Finanzen und Controlling, wenig Aussagen zur Zielerreichung aufweisen. Dies betrifft insbesondere auch den Bereich Koordination und Vernetzung.

⁹ 423.21 Dienstleistungen: Qualitätssicherung; Zielgruppen (PS Sozial CHF 1'649'356, PS Gemeinwesenarbeit CHF 217'730, PS Service CHF 260'442, PS Sport CHF 491'261, PS Bildung CHF 341'593)
423.22 Informations- und Wissensvermittlung: Bibliotheks- und Dokumentationszentrum CHF 3'910'815
423.23 Infrastruktur, Finanzen und Controlling CHF 2'994'309

4 Ausrichtung der Leistungen auf vulnerable Zielgruppen

Für die aktive Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen finden sich im Leistungsvertrag sowohl Leistungs- wie Wirkungsziele und zwar einerseits bei den quantifizierbaren Beiträgen in den verschiedenen Leistungsbereichen, andererseits bei den Koordinations- und Entwicklungsaufgaben, also im Bereich der pauschalen Beiträge. Tabelle 4 gibt einen Überblick.

Tabelle 4: Ziele und Indikatoren vulnerable Zielgruppen

Beitragsart	Leistungsziel	Wirkungsziel	Indikator
Pauschale GFS	Entwicklung von Konzepten zur aktiven Erreichung vulnerabler Zielgruppen der PSO	«vulnerable Zielgruppen werden erreicht und profitieren von Leistungen»	Konzept/e (Herbst 2011), Umsetzungsplanung (Herbst 2012, ab 2014 umgesetzt)
Pauschale PSO	Mitarbeit an / Entwicklung von Konzepten und Entwicklung Massnahmen vor Ort zur aktiven Erreichung vulnerabler Zielgruppen	«vulnerable Zielgruppen werden erreicht und profitieren von Leistungen»	
PS Sozial	Massnahmen zur Erreichung vulnerabler Zielgruppen	-	Nachweis über Massnahmen (Herbst 2011)
PS GWA	Massnahmen zur Erreichung vulnerabler Zielgruppen	-	Berichterstattung unter Hinweis auf spezifische Zielgruppen
PS Sport / PS Bildung	Konzept und Umsetzung betreffend Erreichung spezifischer Zielgruppen	-	Konzept (Herbst 2011) Umsetzungsplanung (Herbst 2012)

Quelle: Leistungsvertrag 2010-2013, Anhang 1. Darstellung: EFK.

Per Herbst 2011 soll auf Ebene PS CH ein Konzept zur Erreichung spezifischer Zielgruppen, per 2012 eine Umsetzungsplanung vorliegen.

4.1 Hintergrund Vulnerabilität

Es ist damit zu rechnen, dass das Vermögen des Ausgleichsfonds der AHV aufgrund des ungünstigen Verhältnisses von Rentenbezüglern und Beitragszahlenden ab 2020 abnehmen wird.¹⁰ Dieses ungünstige Verhältnis ergibt sich aus der doppelten demographischen Alterung, mit der die Schweiz (und andere Länder)¹¹ konfrontiert ist: Einerseits erhöht sich der Anteil älterer Menschen als Folge der hohen Geburtenzahlen, welche nach 1966 einen markanten Einbruch verzeichnen, andererseits steigt die Zahl älterer Menschen aufgrund der Abnahme der Sterblichkeit (Höpflinger et al. 2008: 47). Die geburtenstarken Jahrgänge werden in der Schweiz zwischen 2005 und 2035 das Rentenalter erreichen. Gemäss Referenzszenario 2005 des Bundesamt für Statistik wird der Anteil der über 64-jährigen an der Gesamtbevölkerung zwischen 2005 und 2030 von 16% auf gut 24% steigen (+79'500 Personen). Bei den über 80-jährigen ist das Wachstum mit einer Zunahme von 289'000 Personen noch ausgeprägter (Bundesrat 2007: 6). Gleichzeitig sinkt die Zahl der jungen Menschen (Höpflinger 2005: 258). Der Anteil unter 20-Jährigen wird im Jahre 2030 von 22% im 2005 auf 18.4% sinken. Der Altersquotient, das Verhältnis der älteren Menschen zu jüngeren Menschen, wird deshalb voraussichtlich stark ansteigen und sich von einer älteren Person gegenüber vier Erwerbstätigen im Jahr 2005 auf eine ältere Person gegenüber zwei Erwerbstätigen im Jahr 2050 erhöhen (Bundesrat 2007: 6). Das BSV hat sich vor diesem Hintergrund entschlossen, den Leistungsvertrag mit Pro Senectute auf diejenigen Personen zu fokussieren, die es «am nötigsten» haben und diesbezüglich den Begriff der vulnerablen Personen gewählt.

Das Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung (ISGF) hat im Auftrag der EFK eine Definition für Vulnerabilität erarbeitet, welche sich auf die Grundlagen der Arbeiten von Pro Senectute Schweiz stützt (vgl. Kasten).

Definition Vulnerabilität

Vulnerabilität bezeichnet in einem weiteren Sinn die grundsätzliche Verletzlichkeit des Menschen als universelle Konstante in allen Lebensphasen (als Kind, Jugendliche, im Erwachsenenalter, im Alter), und in einem engeren und für die Tätigkeiten der Pro Senectute relevanten Sinn die speziell ältere Menschen betreffenden Verwundbarkeiten. Unter Verwundbarkeiten sind **Defizite im Mobilisieren von Ressourcen** (ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital) gemeint. Das heisst, es sind entweder zu wenig Ressourcen vorhanden oder die Ressourcen können nicht umgewandelt werden (z. B. Bildungsressourcen in soziales Kapital umwandeln). Diese Defizite können sich aus ungünstigen Rahmenbedingungen ergeben, welche die individuellen oder kollektiven Fähigkeiten behindern (z. B. individuell mit gesundheitlichen Einschränkungen umzugehen, oder kollektiv z. B. mit auf bestimmte Gruppen bezogenen Benachteiligungen oder Ungleichheiten). Vulnerabilität ist kein statischer Zustand, sondern ein **dynamischer Prozess**, gekennzeichnet durch nicht vorhersehbare Wechsel bezüglich der verfügbaren Ressourcen und allfälliger Möglichkeiten fehlende Ressourcen auszugleichen.

¹⁰ <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/01422/index.html?lang=de> [Zugriff: 4.10.2011].

¹¹ Die demographische Alterung ist weltweit zu beobachten, insbesondere auch aufgrund der höheren Lebenserwartung. Es gibt jedoch, bedingt durch Unterschiede in der Geburtenhäufigkeit und der Ein- und Abwanderung grosse regionale Variationen. Es wird geschätzt, dass die weltweite Alterung dazu führt, dass bis 2050 mehr ältere als jüngere Menschen leben werden (Herweck et. al 2008: 262, Höpflinger/Stuckelberger 1999a: 32).

Vulnerabilität kann kurzfristig oder langfristig auftreten und sie kann selbständig oder mit adäquater Unterstützung wieder aufgefangen werden. So entstehen individuell wie kollektiv unterschiedliche soziale Zonen des Ausmasses von Verletzlichkeiten, die wiederum abhängig sind von gesellschaftlichen Machtverhältnissen und von chronologischen Verläufen (Lebensgeschichte, Zeitgeschichte).

Vulnerabilität zeichnet sich einerseits durch einen Mangel an Ressourcen aus und andererseits durch die Unfähigkeit adäquat auf diesen Mangel zu reagieren. Das heisst, eine Person, welche in einem Bereich wenige Ressourcen hat, ist erst dann vulnerabel, wenn sie den Mangel an Ressourcen in diesem Bereich nicht mit Ressourcen aus einem anderen Bereich kompensieren kann. So ist eine Person, welche zwar über wenig finanzielle Mittel verfügt, diesen Mangel jedoch durch ein grosses soziales Netz kompensieren kann, nach der vorliegenden Definition nicht vulnerabel.

Die EFK hat im Rahmen der Erhebung in der Sozialberatung eine Operationalisierung der Ressourcen in den verschiedenen Kapitalarten vorgenommen.¹² Eine Übersicht gibt der für die Erhebung eingesetzte Erhebungsbogen (vgl. Anhang 6).

4.2 Grundlagen für die Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen

Was die strategische Ebene bezüglich Ausrichtung der Leistungen an vulnerable Zielgruppen angeht, so betonten die PSO in den GWA-Aktivitäten und bei der Fragebogenerhebung zunächst einmal, dass sich die Stiftung schon seit Beginn weg auf die vulnerablen Zielgruppen ausgerichtet habe. 1918 wurde die heutige Pro Senectute als Stiftung „Für das Alter“ gegründet, einerseits um die «bedürftigen Greise» zu unterstützen und andererseits, um sich für die Schaffung einer gesetzlichen Altersversicherung einzusetzen (Pro Senectute 2007). Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass es noch einige Jahre dauern würde bis zur Einführung der AHV, wurde 1929 der Bundesbeschluss «betreffend die Unterstützung bedürftiger Greise» zur Linderung des dringenden Fürsorgebedarfs erlassen. Damit wurde die rechtliche Grundlage geschaffen, um Pro Senectute mit Bundessubventionen jährlich zu unterstützen (damaliger Beitrag 500 000 Franken) (Aeschbacher 2011: 7). Mit der Ausrichtung zu Beginn der Stiftung stand also insbesondere die finanzielle Bedürftigkeit der älteren Bevölkerung im Vordergrund.

Im aktuellen Leistungsvertrag wird von PS CH gefordert, für die Ausrichtung der Leistungen an vulnerable Zielgruppen konzeptuelle Grundlagen zu schaffen. PS CH hatte für das Konzept drei Phasen vorgesehen:

- Phase I: Konzeptgrundlage mit Zielen und Zielbereichen (Pro Senectute Schweiz 2010d; Konzept vom 28. Juni 2010)
- Phase II: Eine qualitative Analyse der IST-Situation und des Handlungsbedarfs (Pro Senectute Schweiz 2010e; Bericht vom 28. Dezember 2010, Vernehmlassungsversion).

¹² Als Grundlage dienten die am Workshop vom 13.12.11 erarbeiteten Indikatoren.

- Phase III: In dieser Phase sollten Indikatoren zur Beschreibung und zur Erreichbarkeit der Zielgruppen erarbeitet, sowie allfällige Anpassungen der Leistungen definiert werden. Weiter war vorgesehen, Fragen zur Überprüfung der Zielerreichung (ob die erreichten Zielgruppen die richtigen sind und ob sie die adäquaten Leistungen erhalten haben) zu beantworten und Risiken der Überprüfung aufzuzeigen.

Phasen I und II wurden umgesetzt, auf Phase III wurde hauptsächlich aus Gründen der Machbarkeit im Einvernehmen mit dem BSV in der geplanten Form verzichtet. Ein Konzept auf Ebene Schweiz besteht demnach noch nicht.

Im Bericht zu Phase II werden folgende Handlungsempfehlungen prioritär vorgeschlagen (Pro Senectute Schweiz 2010e):

- Stärkung der Bezugspersonen, welche eine zentrale Rolle in der Vermittlung von Leistungen von Pro Senectute an vulnerable Zielgruppen darstellen:
 - Innerhalb von Pro Senectute: Kursleitende, Freiwillige, engagierte Personen in der Herbstsammlung, OrtsvertreterInnen etc.
 - Ausserhalb von Pro Senectute: Personen, welche zu Leistungen von Pro Senectute triagieren, transferieren, z. B. Ärzteschaft, Fachkräfte von Spitex und Heimen, Sozialarbeitende öffentlicher Sozialdienste.
- Breit abgestützte Marketingmassnahmen, damit das Angebot von Pro Senectute den älteren Menschen und ihren Angehörigen bekannt ist. Wichtig ist dabei die Fokussierung auf ältere Menschen verschiedener Altersgruppen, damit sowohl Frühintervention bezüglich Vulnerabilität als auch die Unterstützung bei besonders schwerer Vulnerabilität im ökonomischen, sozialen und/oder psychischen Bereich möglich ist.
- Stärkung der internen Vernetzung: Wissensaustausch, Synergien nutzen, sich kennen, zusammenarbeiten; Pro Senectute Organisationen lernen voneinander und stellen einander Beispiele guter Praxis zur Verfügung und berichten aktiv darüber (z. B. Erfahrungsberichte an Tagungen, Darstellung im Intranet, etc.).
- Aktivierung der Rolle der Sozialberatung bei der Motivierung von Personen zur Teilnahme an anderen Dienstleistungen von Pro Senectute: Schaffen erhöhter Sensibilität bei den Sozialberaterinnen und Sozialberatern.
- Kundenverträglichkeit des Ablaufprozesses von Dienstleistungen sicherstellen (z. B. Kundinnen und Kunden von Serviceleistungen nicht mit Detailfragen zur persönlichen Situation abschrecken)

Zusätzlich gibt es einen Bericht an das BSV vom 4. Juli 2011: „Vulnerable Zielgruppen ansprechen und erreichen: Aktuelle Situation und Handlungsmöglichkeiten“. Dieser basiert auf den Resultaten der IST-Analyse und kommt zum Schluss, dass Pro Senectute «per dato einen bedeutenden Beitrag zur Erreichbarkeit vulnerabler Zielgruppen leistet», dass Handlungsmöglichkeiten bestehen, zusätzliche vulnerable Zielgruppen zu erreichen, diese Ausweitung aber zusätzlicher Ressourcen bedarf (Pro Senectute Schweiz 2011d).

Es stellt sich damit die Frage, welche konkreten strategischen Grundlagen denn vor Ort auf Ebene PSO bestehen. Aus den Resultaten einer internen Studie von Pro Senectute geht hervor, dass in den Bereichen PS Bildung und PS Sport bei den PSO in der Mehrheit keine schriftlich formulierten

strategischen Richtlinien vorhanden sind (Seifert/Gabriel 2011: 19). Die Fragebogenumfrage zeigt ein ähnliches Bild: In drei kantonalen PSO wurden Aspekte der Vulnerabilität in allgemeine strategische Überlegungen aufgenommen. In der Mehrheit der PSO herrscht zudem die Meinung vor, dass die Leistungen «nicht nur, sondern auch» auf vulnerable Zielgruppen auszurichten seien. Ausgenommen davon sind die Leistungen von PS Sozial und PS Service, welche sich gemäss PSO per se ausschliesslich an vulnerable Zielgruppen richten. Dabei wurde in den GWA-Aktivitäten und auch in der Fragebogenumfrage immer wieder betont, dass ein breites Angebot förderlich ist für die Integration und unumgänglich für die Selbstverwaltung, und dass mit einer Ausrichtung über die Vulnerabilität die Gefahr besteht, Personen zu stigmatisieren, weil dann die Defizite dieser Personen wahrgenommen werden. Ebenfalls betont wird von den PSO und auch im Bericht von Pro Senectute zu den Resultaten aus Phase II, dass die Bereiche PS Sozial, PS Services, PS Bildung, PS Sport und PS GWA vernetzt und intensiv zusammen arbeiten müssten, um eine optimale Betreuung der vulnerablen Zielgruppen sicher stellen zu können.¹³ Ebenfalls weisen die PSO darauf hin, dass der Nachweis zur Ausrichtung auf die vulnerable Zielgruppen nicht dazu führen sollte, dass ein Mehraufwand an Zeit und Kosten entsteht oder die Motivation darunter leidet.

Die EFK hat die Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen anhand der GWA-Aktivitäten in einem Leistungsbereich speziell angeschaut. Die Analyse hat ergeben, dass die GWA-Aktivitäten nicht spezifisch und aktiv auf ältere Menschen in einer vulnerablen Lebenslage ausgerichtet sind. Der GWA-Grundsatz sieht vor, Projekte zu erarbeiten, um alle Senioren in einem bestimmten Umfeld wie zum Beispiel eines Quartiers, einer Gemeinde oder einer Region zu erreichen. Die vulnerablen Gruppen sind nur ein Teil dieses Umfelds.¹⁴ Im Vordergrund steht die Integration in ein lokales soziales System, die positiv zu bewerten ist. Eine Ausnahme unter den analysierten Aktivitäten stellt das Projekt „Generationen im Klassenzimmer Schulen Cham“ dar, das den Austausch zwischen Schülern und Senioren im Klassenzimmer fördert. Die Zielgruppe entspricht nicht derjenigen vulnerabler Personen nach der Definition der EFK, da von den Teilnehmenden gewisse Ressourcen erwartet werden, um mit den Schülern in Kontakt treten und eine aktive Rolle im Unterricht spielen zu können. Diese Art Aktivität ist vor allem für Senioren mit ausgeprägten Sozial- und Beziehungskompetenzen geeignet. Dennoch ist zu sagen, dass sie den teilnehmenden Seniorinnen und Senioren ermöglicht, sich nützlich zu fühlen, einer allfälligen sozialen Isolation vorzubeugen und neue Kontakte zu knüpfen (vgl. Kapitel 4.4.4).

¹³ Der Steuererklärungsdienst führt beispielsweise zu einem Mandat in Sozialberatung, die Verantwortlichen für den Mahlzeitendienst sind auf das Erkennen von Vulnerabilität geschult, über ein Sportangebot wird der Kontakt zu einer vulnerablen Person hergestellt oder es findet ein regelmässiger Austausch zwischen der Sozialberatung und Mitarbeiterinnen im Servicebereich statt.

¹⁴ Auch das Projekt „Aktionsplan Alter & Migration“ von Pro Senectute Zürich will nicht ausschliesslich vulnerable ältere Migrantinnen und Migranten erreichen. Seine Zielgruppe sind Menschen, die aus Italien, Spanien, den slawischen Ländern und der Türkei stammen, ohne Spezifikation in Bezug auf ihren sozioökonomischen Status oder andere vulnerabilitätsrelevante Faktoren wie soziale Isolation oder eingeschränkte Mobilität. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass MigrantInnen über ein deutlich höheres Armutsrisiko verfügen und ihren Gesundheitszustand als schlechter einschätzen, als die schweizerische Bevölkerung. Es gibt jedoch auch MigrantInnen, welche es verstehen, ihre Migrationsbiografie als Ressource im Alterungsprozess zu nutzen (Hungerbühler 2012: 198ff).

4.3 Umsetzung vor Ort

In der Fragebogenumfrage wurden die PSO auch gefragt, ob sie bereits vor dem aktuellen Leistungsvertrag ihre Leistungen auf vulnerable Personen ausgerichtet hatten. Diese Frage bejaht eine Mehrheit der PSO. Nichtsdestotrotz wurden in den PSO seit dem neuen Leistungsvertrag viele Angebote angepasst oder neu geschaffen.

4.3.1 Anpassungen bestehender Angebote

Die seit dem Leistungsvertrag vorgenommenen Anpassungen decken ein breites Spektrum ab. Einige der Anpassungen beinhalten laufende Aktivitäten, welche teilweise intensiviert wurden.

Als Beispiele für Anpassungen wurden genannt (Anzahl der angegebenen PSO in Klammer):

- **Zusammenarbeit mit anderen Organisationen** (20): In 4/5 der PSO wurde die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen wie Migrationsorganisationen, Spitex, Rotes Kreuz, Hausärzte, kantonale Stellen und Gemeinden sowie Kirche verstärkt oder neu aufgebaut.
- **Verbesserung Zugänglichkeit** (18): Die Zugänglichkeit wurde verbessert, indem zum Beispiel die Öffnungszeiten angepasst, neue (rollstuhlgängige) Kursräume eröffnet, ein Standort verlegt oder die Sozialberatung im Spital intensiviert wurde.
- **Erarbeitung Informationsmaterial** (17): In $\frac{3}{4}$ der PSO wurde neues Informationsmaterial erstellt (z. B. ein neuer Flyer in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen), Informationsmaterial übersetzt (z. B. Kursprogramme), verschickt oder Informationen veröffentlicht (u. a. wurde auch eine neue Website erstellt sowie eine Internetplattform geschaffen)
- **Verstärkung Präsenz PSO** (17): Die Präsenz der PSO wurde verstärkt, indem diese vermehrt an Seniorenanlässen (Altersnachmittag, etc) ihre Angebote vorgestellt, Vorträge mit anderen Organisationen durchgeführt haben oder verstärkt in der Presse präsent waren. Eine PSO war auf einem Sofa vor der Apotheke präsent.
- **Sensibilisierung Mitarbeitende** (15): Über die Hälfte der PSO haben entweder ihre Mitarbeitenden anhand von Weiterbildungen zum Thema Vulnerabilität sensibilisiert oder neue Mitarbeitende (z. B. mit Migrationshintergrund) angestellt.
- **Mitarbeit in Fachgruppen / Forschung / Projekte** (12): Die Hälfte der PSO ist in Projekte involviert, welche die Erreichung von vulnerablen Zielgruppen zum Thema haben (Alter und Migration, Bündnis gegen Depressionen), haben Einsitz in Alterkommissionen oder sind an Forschungsprojekten beteiligt.

Als weitere Anpassungen, welche in weniger als der Hälfte der PSO durchgeführt wurden, können genannt werden: Verstärkte direkte Informationen an Kunden (11), inhaltliche Erweiterung bestehender Angebote (10), Anpassung Zielpublikum (9), Intensivierung aufsuchende Arbeit (6), Anpassung Gruppenzusammensetzung (6), Einsatz von MittlerInnen (4), Begleitangebote zu bestehenden Angeboten (3).

4.3.2 Erarbeitung und Durchführung neuer Angebote

Neue Angebote wurden vor allem im Bereich GWA geschaffen (18), gefolgt von den Bereichen Bildung / Sport (je in 15 / 14 PSO) und Service (13) sowie in der Sozialberatung (7). Bei den neuen Angeboten muss einschränkend festgehalten werden, dass sie teilweise nicht aktiv auf vulnerable Zielgruppen ausgerichtet sind, sondern in der Tradition von Pro Senectute stehen und somit ein breiteres Publikum ansprechen.

Im Folgenden findet sich eine Auswahl der seit 2010 neu konzipierten oder durchgeführten Angebote:

- **GWA:** Niederschwellige Angebote gegen Vereinsamung (z. B. Tanznachmittage, Spaziergruppen, Jass-Treff, Tables conviviales, Weihnachtsfeier, etc.), Telefonketten, Generationen im Klassenzimmer, Wohnprojekte (z. B. betreutes Wohnen, Wohngruppen für Menschen mit Demenzkrankheit, Alterswohnungen), Arbeit gemäss Quartiers solidaires (teilweise in der Konzeptphase), Konzepte zu Pflege und Betreuung in den Gemeinden (Fragebogen, Gemeindetag)
- **Bildung:** Umgang mit Technischen Hilfsmittel (z. B. Handy-Kurse, Billetautomaten, InternetStation), Vorträge und Kurse zu verschiedenen Themen (Steuererklärung leicht gemacht, Ernährung bei Diabetes, Sicher unterwegs mit dem Auto, Kurse für alleinstehende Männer, Patientenverfügung, etc.) auch für Angehörige (z. B. von Alzheimer erkrankten), Niederschwellige Angebote (z. B. Lesezirkel, Denk-Fitness-Treff, Flyer-Velo, etc.)
- **Sport:** Kurse im Bereich Gesundheitsförderung (z. B. Gleichgewichtstrainings, Sturzprophylaxe, Alltagsbewegung, Osteofit, etc), Leichte Outdooraktivitäten (Spazierwanderung, walking doux, Kurzwandern), aufsuchende Gesundheitsberatung (z. B. Domygym, Zwäg ins Alter; teilweise in Konzeptphase)
- **Services:** Dienste und Beratung zu Hause (Steuerklärungsdienst, Reperaturdienst, Besuchsdienst, Beratungen vor Ort, Bewegungspatenschaften, etc), Begleitete Ferien, Entlastung pflegende Angehörige, Rollstuhltaxi
- **Sozial:** Familienkonferenzen, Gesprächsgruppen und Angehörigengruppen

Die EFK hat bei den für die Evaluation ausgewählten GWA-Aktivitäten geprüft, ob die Senioren und Seniorinnen in die Entwicklung des Konzeptes und in die Umsetzung der Angebote involviert waren. Denn auf diese Weise steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Angebote sich an den Bedürfnissen der Zielgruppen orientieren (die bei den GWA-Projekten nicht ausschliesslich Personen in vulnerablen Lebenslagen sind). Bei vier von sieben Projekten war dies der Fall. Initiiert wurden die Projekte immer von den PSO, mit Ausnahme der Telefonketten, bei der Pro Senectute Schweiz die Initiantin war. Dabei ist festzuhalten, dass drei Aktivitäten – Mittagstische im Wallis, Verein Seniorebrügg in Langenthal und Generationenaustausch im Klassenzimmer in Cham – von Senioren und Seniorinnen angeregt wurden, die sich an die PSO wandten.¹⁵ Für die Bedarfsanalysen wurden verschiedene Methoden gewählt, so z. B.

¹⁵ Die Idee für den Mittagstisch im Wallis beispielsweise ging von Freiwilligen aus, die 2010 nach einem Artikel im „Migros Magazin“ bei der Pro Senectute Wallis vorstellig wurden. Der Artikel stellte ein ähnliches Projekt der Pro Senectute im Kanton Waadt vor. Die Initianten hatten festgestellt, dass es in einigen Dörfern wenig Orte gibt, wo sich die Senioren treffen können (ausser Restaurants, Läden). Man muss auswärts essen gehen, was mit Kosten für die Anfahrt und das Essen im Restaurant verbunden ist; einige Senioren essen nicht ausgewogen und/oder sind isoliert.

- Einbezug intern bereits vorhandener Kenntnisse insbesondere der Sozialarbeitenden bei den Sozialberatungen
- Konsultation von Fachorganisationen oder anderen Akteuren vor Ort, insbesondere zur Ermittlung der Bedürfnisse der besonderen Zielgruppen (Migrationsbevölkerung oder Spitexbetreute)
- Zufallsstichprobe von rund 200 Bewohnerinnen und Bewohnern, aus einer Liste der über 55-Jährigen, die zu ihren Lebensumständen befragt wurden. Pro Senectute Waadt ist bei den „Quartiers solidaires“ so vorgegangen. Die Gespräche wurden sowohl durch Pro-Senectute-Mitarbeitende als auch durch Quartierbewohner geführt.

4.3.3 Erwähnte Schwierigkeiten bei der Umsetzung

Als Schwierigkeit für die Ausrichtung der Angebote auf vulnerable Zielgruppen genannt, wird in der Fragebogenumfrage von den PSO in erster Linie die Finanzierung. Die Leistungsbeiträge sind gemäss PSO nicht kostendeckend, und es gibt keine zusätzlichen finanziellen Möglichkeiten, um neue Leistungen zu entwickeln. Die verstärkte Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen hat jedoch höhere Kosten zur Folge. Dies betrifft insbesondere die Rekrutierung, welche bei vulnerablen Personen längere Zeit braucht. Auch der Zugang über persönliche Kontakte oder über Drittorganisationen hat einen hohen Vernetzungsaufwand zur Folge. Ein grosses Problem stellen im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs für die PSO diejenigen Leistungen dar, bei welchen die Finanzierung vom Bund weggefallen ist, und die von den Kantonen unterschiedlich aufgefangen wurden, das heisst, alles was in den Bereich Hilfe und Pflege durch Professionelle zu Hause fällt. Nicht verständlich, auch in Zusammenhang mit der Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen, ist für eine Mehrheit der PSO diesbezüglich der Wegfall der Subventionen in den Heimen, da sie der Meinung sind, dass gerade in den Heimen die Anzahl der vulnerablen Personen hoch ist. Weiter stellen die PSO fest, dass von Kantonen und Gemeinden nur schwer zusätzliche Beiträge gesprochen werden, insbesondere auch für die Entwicklung von neuen Projekten. Schliesslich kommt aus ihrer Sicht erschwerend hinzu, dass die Angebote nicht zu teuer sein dürfen. Andererseits braucht es die DL-Erträge, da die Beiträge nicht kostendeckend sind.

4.3.4 Zugang zu den GWA-Angeboten

Die EFK hat den Zugang zu den Angeboten anhand der sieben GWA-Aktivitäten konkret betrachtet. Verschiedene Kriterien wirken sich positiv auf den Zugang zu GWA-Angeboten aus, insbesondere eine auf persönlichem Kontakt beruhende Kommunikation, finanziell erschwingliche Angebote und den Bewohnern bekannte und für sie erreichbare Lokalitäten (siehe Anhang 8).

Neben Flyern an Haushalte, Webseiten, Spots im Radio oder Plakaten basiert ein Teil der Kommunikation bei allen GWA-Aktivitäten mehr oder weniger stark auf persönlichen Kontakten. Im Zuge einer Sozialberatung bei Pro Senectute oder eines Angebots einer anderen Institution vor Ort (sozialmedizinisches Zentrum, Kirche, Sozialdienst usw.) werden Freiwillige informiert und der Kontakt mit den Verantwortlichen der GWA hergestellt. Die EFK hat anhand der GWA Seniorebrügg einige konkrete Beispiele für die Integration vulnerabler Senioren festgehalten:

- Die Sozialarbeitenden von Pro Senectute kontaktieren den Verein Seniorebrügg regelmässig, wenn einer ihrer Klienten eine Leistung des Netzwerks benötigt. Sie informieren auch ihre Kundschaft über das Angebot des Vereins.
- Angehörige älterer Menschen mobilisieren das Netzwerk, zum Beispiel zum Vorlesen (gegen die Isolation). Der alterspsychiatrische Dienst des Regionalspitals Oberaargau fragt Seniorebrügg für Kontaktdienstleistungen (Vorlesen, Spaziergänge, Gespräche usw.) an. Auf diese mehrfachen Nachfragen hin hat Seniorebrügg ein Kontaktangebot aufgebaut.
- Auch die Sozialdienste der Gemeinde Langenthal haben bereits im Hinblick auf nahende Pensionierungen vulnerabler Personen Verbindung mit Seniorebrügg aufgenommen.

Die Information über ein Angebot kann auch über öffentliche Anlässe – z. B. Quartierfeste – informell bei allen in Umlauf gebracht werden. In einigen Fällen wurden spezifische Bemühungen für die Migrationsbevölkerung unternommen wie das Übersetzen von Flyern oder das Kontaktieren von Migrationsorganisationen. Diese Arten der Kommunikationsaufnahme zeigen gleichzeitig die Grenzen des Zugangs zu sehr vulnerablen Personen auf, die keinen Kontakt nach aussen haben (keine sozialen Beziehungen, keine Pflege oder Spitex, keinen Arzt beispielsweise).

Die Angebote finden, mit Ausnahmen, auf lokaler Ebene statt (Quartier, Gemeinde, Region), was den Zugang erleichtert. Zudem wollen die GWA-Aktivitäten die Leistungen grundsätzlich möglichst gratis oder günstig anbieten, indem vor allem auf die persönlichen Netzwerke der Seniorinnen und Senioren vor Ort zurückgegriffen wird. Seniorebrügg zum Beispiel versucht, Aktivitäten insbesondere durch Beizug der persönlichen Netzwerke der Mitglieder anzubieten. Auf diese Art konnten Gratisbesuche von Unternehmen organisiert werden.

Die EFK konnte somit feststellen, dass die Positivkriterien im Rahmen der Pro Senectute GWA grundsätzlich berücksichtigt werden. Sie sind aber nicht Teil einer systematischen, proaktiven Strategie in Hinblick auf den Zugang zu den besonders verletzlichen Gruppen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Aktivitäten alle Senioren in einem bestimmten lokalen Umfeld erreichen wollen und nicht vulnerable Gruppen im Besonderen.

Obschon eine Gesamtstrategie fehlt, sind bei einzelnen GWA-Aktivitäten Überlegungen in diese Richtung zu beobachten. Ein konkretes Beispiel für den Wunsch, den Zugang zu vulnerablen Senioren zu systematisieren, betrifft das „Quartier solidaire“ Bellevaux in Lausanne. Der Verein arbeitet derzeit mit Pro Senectute Waadt daran, sein Angebot im Hinblick auf die Erreichbarkeit der vulnerabelsten Gruppen zu verbessern. Es wurden bereits mehrere Massnahmen ergriffen, die aber nicht den gewünschten Erfolg zeigten (persönliche Kontakte, von Haus zu Haus, Kontakt mit anderen Akteuren vor Ort, Überlegungen bezüglich Gratisangebot gewisser Leistungen). Nun werden neue Strategien ins Auge gefasst und allenfalls Massnahmen angepasst. Dies erfordert Kreativität auf der Suche nach einem Weg, der den Bedürfnissen der Quartierbewohner optimal entspricht.

Bezüglich des Zugangs zu vulnerablen Zielgruppen zeigen die GWA-Aktivitäten demnach, dass noch viel Wissen aufgebaut werden muss. Es hat vor diesem Hintergrund interessiert, welche Lehren die PSO aus der GWA ziehen. Evaluationen ermöglichen die Ermittlung von ‚Good Practices‘ und Verbesserungspotenzial in Bezug auf die Erreichbarkeit und Integration vulnerabler Zielgruppen.

4.3.5 Internes Lernen über GWA-Angebote

Allgemein weisen die PSO in der Fragebogenumfrage darauf hin, dass sie ihre Angebote laufend überprüfen und gegebenenfalls modifizieren (z. B. anhand von Kursauswertungen).

Mit Ausnahme der „Quartiers solidaires“ wurde bislang keine der untersuchten GWA-Aktivitäten extern evaluiert.¹⁶ Der Hauptgrund dafür dürften die bescheidenen Mittel dieser Aktivitäten sein. Dagegen werden alle Aktivitäten jährlich intern beurteilt. Es handelt sich dabei um eine periodische Bilanz, um bei Bedarf Anpassungen vorzunehmen. Die Bilanz erfolgt nach den Zielsetzungen von Pro Senectute Schweiz für alle GWA-Projekte, nämlich: Selbstorganisation, Zusammenleben und Zusammenhalt, Information und Ausstattung. Konkret besteht sie aus einer Selbstbeurteilung durch die kantonalen Pro Senectute Organisationen, in der Regel ergänzt durch die an der GWA beteiligten Senioren. Darüber hinaus prüfen einige kantonale Pro Senectute Organisationen zusätzliche Resultate wie die Entwicklung der Anzahl der Teilnehmenden oder der Angebote.

Bei als Erfolg gewerteten GWA-Aktivitäten sorgen die kantonalen Pro Senectute Organisationen für einen Erfahrungsaustausch anhand von Seminaren, Artikeln oder Anleitungen, um die Nachahmung in anderen Gemeinden oder Regionen zu fördern. Auch bei diesem Erfahrungsaustausch wird mehrheitlich nicht speziell auf die Problematik der Erreichbarkeit und Integration vulnerabler Zielgruppen eingegangen. Der Fokus liegt vielmehr auf den Zielsetzungen Selbstorganisation, Zusammenleben und Zusammenhalt unter Berücksichtigung des Mehrwerts der von den Senioren geleisteten Arbeit für das Gemeinwesen¹⁷, sowohl auf Ebene der sozialen Beziehungen als auch aus wirtschaftlicher Sicht. Eine Ausnahme hat die EFK jedoch festgestellt. 2011 hat die Pro Senectute Waadt Faktoren zur Kontaktaufnahme mit vulnerablen Senioren in einem bestimmten Quartier identifiziert. Die Information wurde anschliessend auf Ebene Pro Senectute Schweiz kommuniziert. Zudem hat Pro Senectute ihre GWA-Plattform im Jahr 2011 dem Thema „Soziale Benachteiligungen erkennen und verändern – vulnerable Zielgruppen in der Gemeinwesenarbeit von Pro Senectute“ gewidmet. Als Hauptfaktor, um vulnerable Zielgruppen besser erreichen zu können, wurde die Vertrauensbildung über ein Netzwerk von Schlüsselpersonen vor Ort genannt. Auch bei diesem Austausch wurde jedoch ein weiteres Mal betont, dass die GWA sich auf die Gesellschaft als Ganzes richtet, und dass in dieser Gesellschaft auch vulnerable Personen präsent sind, die Angebote also «nicht nur, sondern auch» auf vulnerable Zielgruppen auszurichten seien (Pro Senectute Schweiz 2011e).

4.4 Überprüfung der Erreichbarkeit vulnerabler Zielgruppen

Im Rahmen der vorliegenden Evaluation wurde in zwei Leistungsbereichen konkret untersucht, ob vulnerable Zielgruppen durch die Aktivitäten tatsächlich erreicht werden konnten. Es handelt sich um die Sozialberatung und die Gemeinwesenarbeit. In der Gemeinwesenarbeit wurde nebst der Analyse der Teilnehmenden zudem beobachtet, welche Auswirkungen die Aktivitäten auf die teilnehmenden Personen haben können.

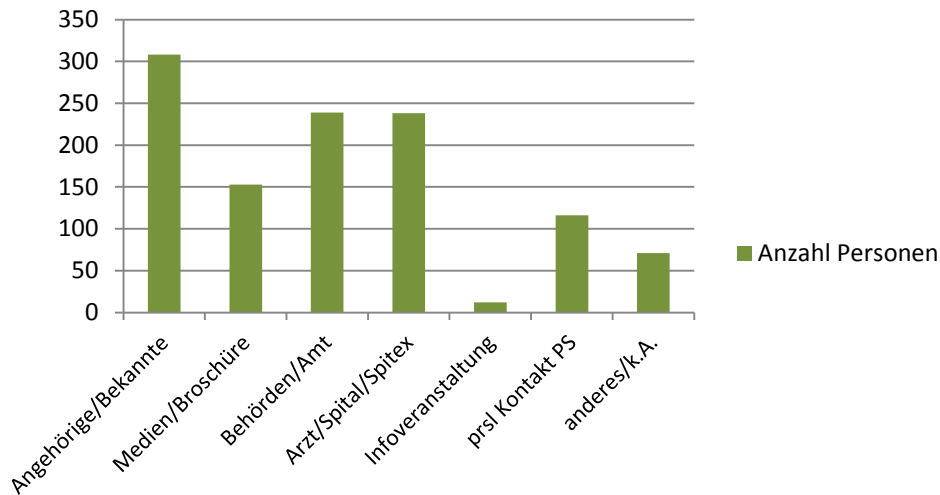
¹⁶ Die externen Evaluationen wurden von der stark bei den „Quartiers solidaires“ involvierten Fondation Leenaards finanziert.

¹⁷ Gemeinwesen wird verstanden als soziales System (Leistungskatalog PS Gemeinwesenarbeit. Version 1.1.11).

4.4.1 Sozialberatung erreicht vorwiegend Personen mit wenig Ressourcen

Die Klientinnen und Klienten der Sozialberatung nahmen diese mehrheitlich in Anspruch, weil sie darüber von ihren Angehörigen, einer Behörde oder ihrem medizinischen Versorger darauf aufmerksam gemacht wurden (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Informationsvermittlung über Sozialberatung Pro Senectute



Bemerkung: Antworten auf die Frage A.6. Erhebungsbogen.

Quelle: Erhebung Sozialberatung Pro Senectute. Berechnung und Darstellung: EFK.

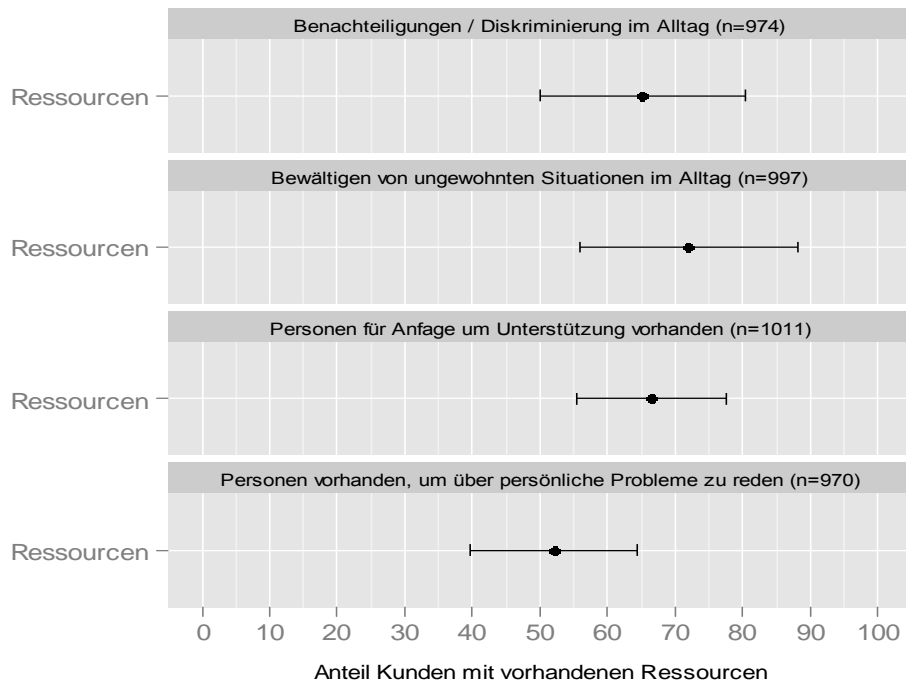
In 58% der Fälle haben sich die Personen selber bei Pro Senectute gemeldet, je $\frac{1}{4}$ der Personen wurden von einer Bezugsperson (informelles Netz) oder ihrem formellen Netz für die Beratung angemeldet. In 89% der Fälle fand die Beratung direkt mit den Klientinnen und Klienten statt, bei den restlichen wurde die Beratung mit einer Bezugsperson durchgeführt. Etwas mehr als die Hälfte der Beratungen (58%) fanden direkt auf der Beratungsstelle statt, in 10% dieser Beratungen war eine Begleitperson anwesend. Die demographischen Merkmale der Stichprobe stimmen ziemlich gut mit denjenigen der Kunden der letzten drei Jahre überein. Einzig bezüglich inhaltlicher Bewertung der Beratungsart und der tatsächlich abgerechneten Leistungen ist die Übereinstimmung nicht so eindeutig (vgl. Anhang 5).¹⁸ Nur knapp die Hälfte der Beratungen (46%) entspricht einer Kurzberatung und damit einer überschaubaren Situation mit vorhandenen Ressourcen.¹⁹

Abbildungen 3, 4 und 5 geben Aufschluss über die Ressourcen der Klientinnen und Klienten.

¹⁸ Die Sozialarbeitenden wurden gebeten, die Beratungsart inhaltlich zu bewerten, unabhängig davon, wie sie abgerechnet wird. Da die Abrechnung im Leistungsbereich Sozialberatung nach Stundenaufwand vorgenommen wird, besteht die Möglichkeit, dass die inhaltliche Bewertung nicht mit der abgerechneten Leistung übereinstimmt.

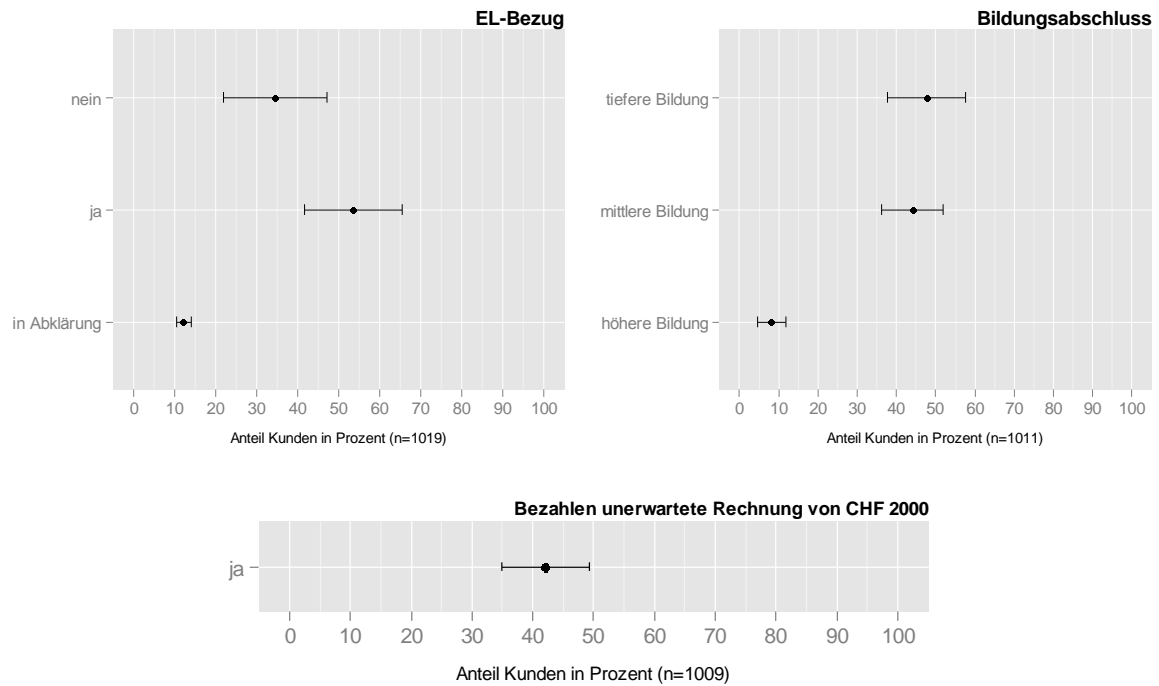
¹⁹ Die inhaltliche Bewertung wurde vorgenommen, weil sie einen engen Bezug zu den Ressourcen aufweist und Aufschluss über die Kundenstruktur geben kann. Bei der Kurzberatung verfügen die Klientinnen und Klienten über eigene persönliche Ressourcen und über ein tragfähiges soziales Umfeld und leben in überschaubaren Situationen; bei der Beratung (inkl. Beratung intensiv) müssen zur Problemlösung Ressourcen erschlossen werden; bei der Begleitung (inkl. Begleitung intensiv) ist die Problemsituation chronisch, die Fähigkeiten zur eigenständigen Lebensführung sind stark eingeschränkt und das soziale Umfeld weist Lücken auf (Pro Senectute Schweiz 2010b).

Abbildung 3: Soziale Ressourcen



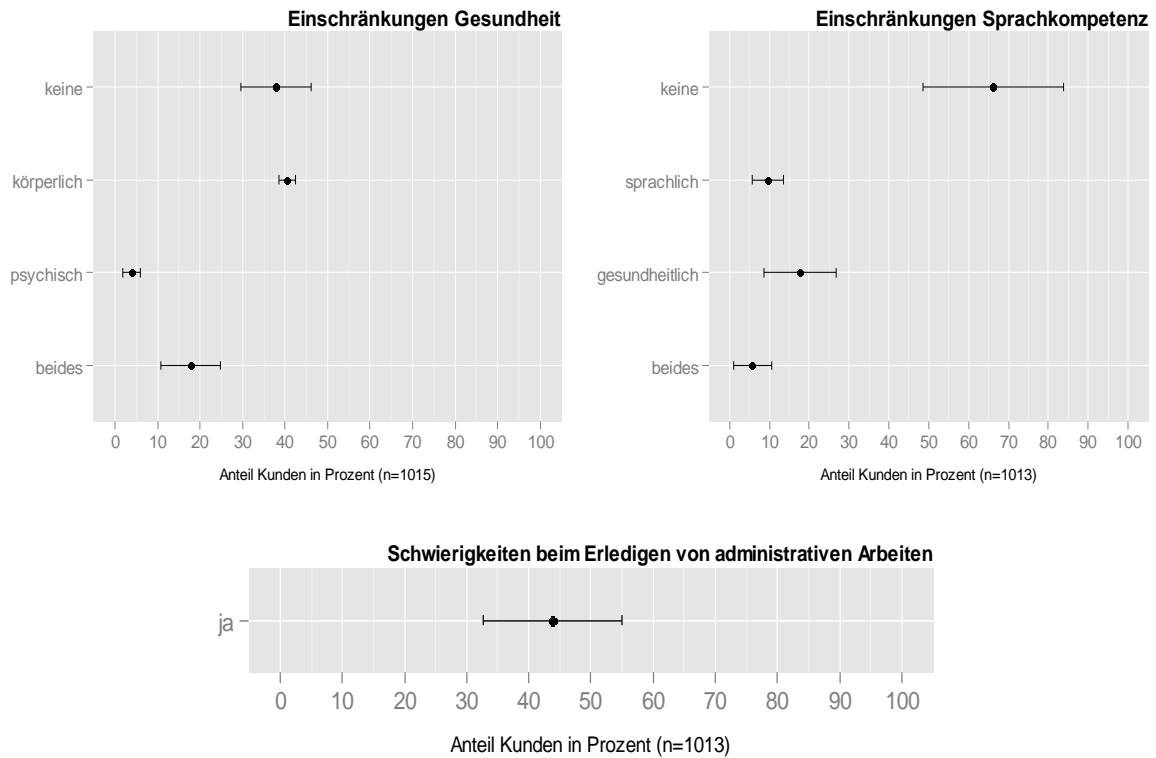
Bemerkung: Schätzungen mit Angabe des 95%-Vertrauensintervalls.
 Quelle: Erhebung Sozialberatung Pro Senectute. Berechnung und Darstellung: EFK.

Abbildung 4: Ressourcen im Bereich Sozioökonomie



Bemerkung: Schätzungen mit Angabe des 95%-Vertrauensintervalls.
 Quelle: Erhebung Sozialberatung Pro Senectute. Berechnung und Darstellung: EFK.

Abbildung 5: Ressourcen im Bereich Gesundheit / Selbständigkeit



Bemerkung: Schätzungen mit Angabe des 95%-Vertrauensintervalls.
 Quelle: Erhebung Sozialberatung Pro Senectute. Berechnung und Darstellung: EFK.

Die vorhandenen Ressourcen finden sich insbesondere in den Bereichen Diskriminierung und Alltagsbewältigung sowie Soziales Netz: Eine Minderheit leidet an Benachteiligungen (35%), knapp $\frac{3}{4}$ können ungewohnte Situationen im Alltag alleine bewältigen (72%) und in der Mehrheit der Fälle ist ein soziales Netz vorhanden (66%). Trotzdem vermisst eine knappe Mehrheit der KlientInnen eine Person zum Reden (48%). In den anderen Bereichen weisen die Klientinnen und Klienten jedoch wenige Ressourcen auf, dies betrifft insbesondere die Ressourcen in den Bereichen Sozioökonomie und Gesundheit / Selbständigkeit.

Das Fehlen von Ressourcen wird besonders auffällig, wenn man die Klientinnen und Klienten der Sozialberatung mit der Schweizer Bevölkerung ab 65 Jahren vergleicht.²⁰ Im Bereich Bildung, Finanzen und Gesundheit sind am wenigsten Ressourcen vorhanden: Etwas mehr als die Hälfte hat administrative Schwierigkeiten (56%) in der Schweiz sind es zwischen 4.7% für die Altersgruppe der 65-74-Jährigen und 13.2% für die über 75-Jährigen. Der Bildungsabschluss ist in knapp der Hälfte tief (47.7%), in der Schweiz beträgt der Vergleichswert 32%. Eine Minderheit verfügt über finanzielle Ressourcen um eine ungeplante Rechnung zu bezahlen (42%), in der Schweizer Bevölkerung sind es 86.7%. Etwas mehr als die Hälfte der Klienten und Klientinnen

²⁰ Bei diesem Vergleich wurde die Altersstruktur der Stichprobe nicht mehr weiter berücksichtigt, da sonst pro Gruppe zu wenig Beobachtungen vorliegen. Teilweise liegen auch die Vergleichsdaten nur in verdichteter Form vor. Es kann also nicht mehr als eine Tendenz aufgezeigt werden (Details zu den Vergleichsdaten Anhang 5).

bezieht Ergänzungsleistungen (53.5%), bei den über 65-Jährigen in der Schweiz sind es nur 15.9%. Gesundheitliche Einschränkungen finden sich bei knapp $\frac{2}{3}$ (62.2%, CH: 65-74 Jahre: 30.6%, 75+ Jahre: 45.4%), die Mehrheit davon ist körperlich bedingt. Einschränkungen in der Sprachkompetenz finden sich bei gut einem Drittel der Klientinnen und Klienten (34%), die Hälfte davon ist gesundheitlich bedingt.

4.4.2 Struktur der Kunden ist sehr heterogen

Neben der Ausprägung der Ressourcen hat auch interessiert, wie die Ressourcen verteilt sind, ob es also Gruppen gibt, welche sich durch eine hohe Anzahl Ressourcen ausweisen, und ob diese Ressourcen nur in bestimmten Bereichen zu finden sind. Es gibt verschiedene beschreibende Verfahren, welche Beobachtungen mit verschiedenen Merkmalen so gruppieren, dass die Fälle innerhalb einer Gruppe einander ähnlich sind, und dass zwischen den Gruppen grössere Unterschiede bestehen. Anhand solcher Klassifikationsmethoden können demnach Gruppen von ähnlichen Beobachtungen gefunden werden. Die Klassifikation ist an sich weder richtig noch falsch, sondern eine sinnvolle Einteilung von Fällen auf der Basis verschiedener Merkmale (Hüsler 2011: 8). Für das Aufdecken von Gruppenstrukturen in den Kundendaten der Sozialberatung wurden zwei Klassifikationsmethoden gewählt: eine latente Klassenanalyse und eine Clusteranalyse. Hierfür wurden die Antworten zu den Fragen, welche die verschiedenen Ressourcen erfassen, bezüglich vorhandener oder fehlender Ressourcen codiert.²¹ Auf die Frage zur Bewältigung von ungewohnten Situationen im Alltag wurde verzichtet, da diese während der Erhebung mehrfach nicht richtig verstanden wurde. In die Analyse flossen damit die Angaben von neun Variablen (vgl. Anhang 9).

In der Folge werden die beiden Verfahren kurz vorgestellt:

- **Latente Klassenanalyse:** Ziel der latenten Klassenanalyse ist die Gruppierung von Personen zu Klassen mit jeweils spezifischem Antwortmuster. Die latente Klassenanalyse geht davon aus, dass hinter den erfassten Merkmalen (Variablen) unbeobachtete (latente) Subgruppen stehen. Diese Subgruppen bilden die Kategorien eines nicht erfassten latenten Merkmals ab (Bortz/Döring 2009: 2010f). Die Analyse latenter Klassen beruht auf dem Konzept der Wahrscheinlichkeiten. Jeder Person werden anhand ihres Antwortverhaltens bestimmte Wahrscheinlichkeiten von Klassenzugehörigkeiten zugeordnet. Das mathematische Verfahren maximiert die Heterogenität zwischen und die Homogenität innerhalb der Klassen. Die latente Klassenanalyse wurde für 3 bis 8 Gruppen durchgeführt. Aufgrund der Kennzahlen zu den Modellanpassungen und der Interpretierbarkeit der Gruppen wurde ein Modell mit sechs Gruppen gewählt (vgl. Anhang 9).

²¹ Die Antwort «Ja» bei der Frage «Gibt es (in Ihrer Familie, Ihrer Nachbarschaft) Personen, die Sie jederzeit um Unterstützung anfragen können?» führte zu «Ressourcen vorhanden», «nein» zu «keine Ressourcen vorhanden» (vgl. Anhang 8).

- **Clusteranalyse:** Die Cluster-Analyse geht im Gegensatz zur latenten Klassenanalyse von Zusammenhängen zwischen den effektiv erfassten Variablen aus. Im Unterschied zur latenten Klassenanalyse sind die Zugehörigkeiten zu einer Klasse fest und nicht durch Wahrscheinlichkeiten bestimmt. Die hierarchische Clusteranalyse misst in einem ersten Schritt für jeden Fall die Distanz zu den anderen Fällen, in einem zweiten Schritt werden die einzelnen Fälle dann schrittweise zu immer grösseren Gruppen zusammengefügt. Bestehende Gruppenzuordnungen werden bei der Bildung der nächstgrösseren Gruppe nicht mehr geändert (Hüsler 2011: 14).²² Auch bei der Clusterlösung spricht die grafische Interpretation für eine 6-Gruppenlösung (vgl. Anhang 9).

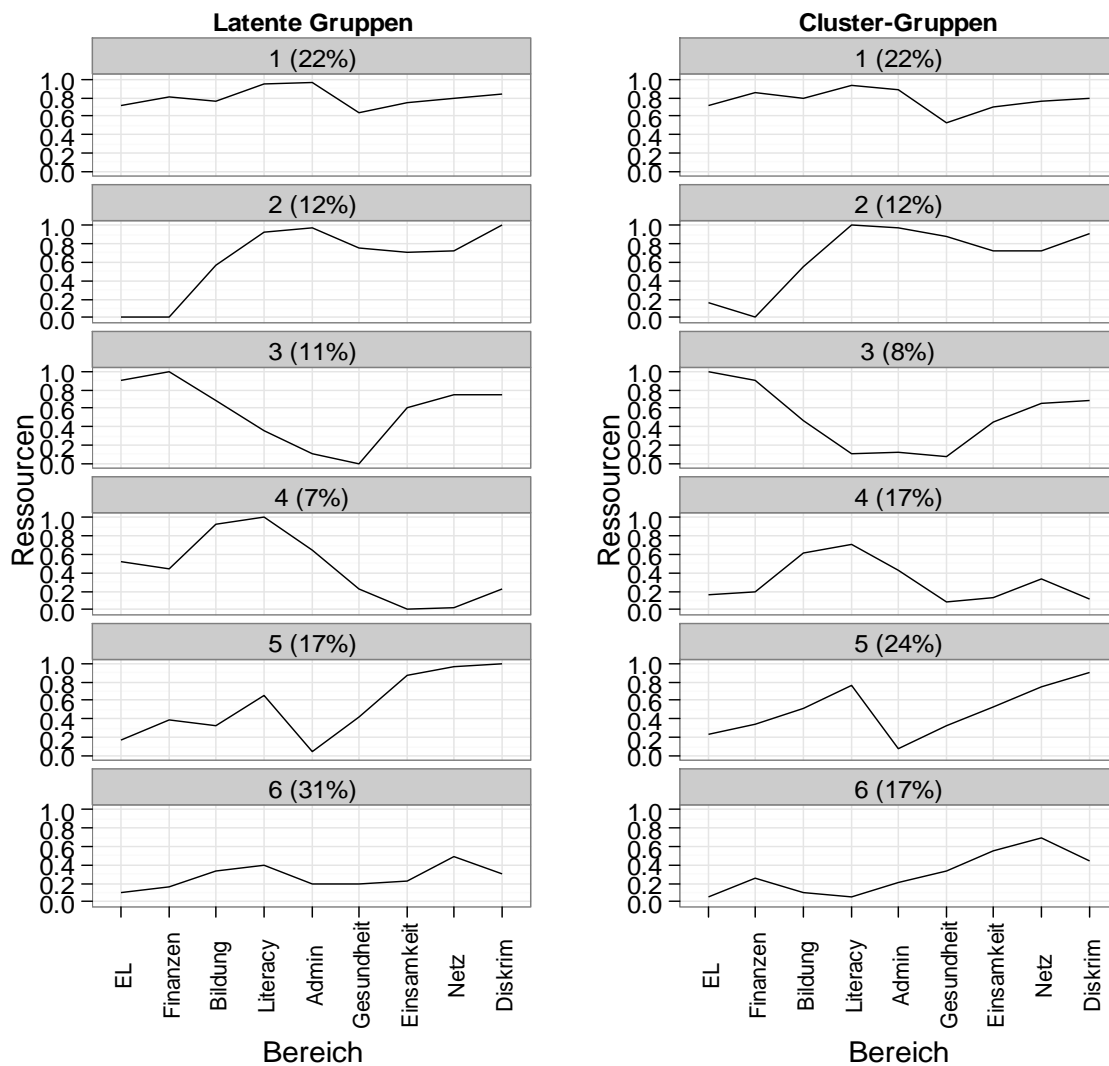
Die sechs Gruppen, welche mit den beiden Analyseverfahren gebildet werden, stimmen bezüglich ihrer Verteilung der Ressourcen ziemlich gut überein. Auffallend ist zunächst einmal, dass die Verteilung der Ressourcen der Klientinnen und Klienten sehr heterogen ist, was insbesondere auch für die Arbeit der Sozialarbeitenden eine grosse Herausforderung darstellt. Es gibt eine Gruppe, in welcher sich kaum vulnerable Personen befinden, weil sie in allen Bereichen über Ressourcen verfügt. Dann gibt es aber auch eine Gruppe, in welcher sich mit grosser Wahrscheinlichkeit vulnerable Personen befinden, da sie in keinem Bereich Ressourcen aufweist, und je nach Analyseverfahren nur das soziale Netz mehr oder weniger vorhanden ist. Dazwischen finden sich diverse andere Kombinationen.

Abbildung 3 zeigt die Mittelwerte der Ressourcen der jeweiligen Gruppen, wobei bei Vorhandensein von Ressourcen der Wert 1 und sonst der Wert 0 erreicht wird. Die Gruppen lassen sich bezüglich der Ressourcen folgendermassen beschreiben:

- Gruppe 1: Ressourcen in allen Bereichen vorhanden, gesundheitliche Ressourcen jedoch knapp (22%)
- Gruppe 2: Ressourcen nur in finanziellem Bereich nicht vorhanden (12%)
- Gruppe 3: Finanzielle und soziale Ressourcen vorhanden (8-11%)
- Gruppe 4: Finanzielle eher tief, Bildung und Sprachkompetenz hoch (7-17%)
- Gruppe 5: Sprachkompetenz und soziale Ressourcen vorhanden (17-24%)
- Gruppe 6: In keinem Bereich Ressourcen ausgeprägt, Netz mehr oder weniger vorhanden (17-31%)

²² Für den vorliegenden Fall wurde die Ward's Methode gewählt, das heisst, die Gruppen werden so zusammengefügt, dass die Homogenität innerhalb der Gruppe jeweils grösstmöglich wurde (Bortz 2005: 575). Zunächst wurde über das Single-Linkage Verfahren nach möglichen Ausreissern gesucht, da bei diesem Verfahren die Zugehörigkeit zum Cluster infolge indirekter, über eine Kette vermittelter Beziehungen zu entfernter liegender Einheiten im Zentrum steht (Wiedenbeck/Züll 2010: 532). Eine Beobachtung wurde danach eliminiert (vgl. Anhang 8).

Abbildung 6: Mittelwerte der Ressourcen-Variablen im 6-Gruppen-Modell



Bemerkung: Bei Vorhandensein von Ressourcen wird der Wert 1 erreicht, bei Fehlen der Wert 0.
Quelle: Erhebung Sozialberatung Pro Senectute. Berechnung und Darstellung: EFK.

Das heisst, dass etwa ein Fünftel der Kundinnen und Kunden der Sozialberatung als nicht vulnerabel bezeichnet werden können, weil diese in allen Bereichen Ressourcen aufweisen. Etwas höher wird der Anteil derjenigen geschätzt (knapp ein Drittel), die kaum Möglichkeiten haben, ihre Defizite zu kompensieren.

4.4.3 In der GWA stellen vulnerable Personen eine Minderheit dar

Zusätzlich zur Sozialberatung hat die EFK anhand von Fallstudien die Qualität der aktiven Einbindung der vulnerablen Personen in der Gemeinwesenarbeit beobachtet. Ein Merkmal der analysierten GWA-Aktivitäten ist die grosse Beteiligung der Senioren in allen Umsetzungsphasen. Dies ist mit einem Aufwand an Zeit und Ressourcen bei den kantonalen Pro-Senectute-Organisationen – vor allem beim Aufbau einer neuen Aktivität – verbunden, verhilft aber zu laufend den Lebensumständen der Seniorinnen und Senioren angepassten Lösungen. Auf diese Weise

kann auch das langfristige Ziel dieser GWA-Aktivitäten erreicht werden, nämlich die Selbstverwaltung durch die Seniorengruppen und die Beschränkung der Pro Senectute auf die Rolle als Mentorin im Falle von Problemen und Fragen, die die Selbstverwaltung infrage stellen könnten. Das Projekt Mittagstische im Wallis wird beispielsweise von den Freiwilligen, die auch Seniorinnen und Senioren sind, selbst verwaltet. Pro Senectute greift nur subsidiär ein. Die Freiwilligen kennen die Interessen der Teilnehmer und sind mit ähnlichen altersbedingten Problemen konfrontiert.

Die EFK untersuchte die Teilnahmemodalitäten bei den Angeboten im Rahmen der GWA-Aktivitäten. Es sind zwei Formen der Teilnahme zu unterscheiden: a) das aktive Mitmachen von Senioren bei der Umsetzung der Aktivität und b) die Nur-Teilnahme, das heisst die Beteiligung lediglich als TeilnehmerIn. Die EFK stellte fest, dass eine Teilnahme von älteren Menschen in vulnerablen Lebenslagen stattfand. Nach Schätzungen ist es aber ein kleiner Teil aller Seniorinnen und Senioren, die insgesamt in die GWA integriert sind.

In Bezug auf die Hauptmerkmale der betreffenden Seniorengruppen wurden folgende Trends beobachtet:

- Diejenigen Personen, die bei der Umsetzung mitmachen, sind in der Regel aktive Seniorinnen und Senioren bei guter Gesundheit. Die Betagteren sind eher in der Kategorie der Nur-Teilnehmer (Präsenz und Teilnahme an den Angeboten) zu finden. Das trifft auch auf die vulnerablen Personen zu. Bei Aktivitäten wie den „Quartiers solidaires“ oder auch den „Telefonketten“ im Thurgau können sich aber verschiedene Kategorien einbringen (neben ‚Leadern‘ auch andere Seniorenkategorien). Beispielsweise war beim Aufbau der Telefonketten eine Person mit eingeschränkter Mobilität sehr engagiert.
- Die Frauen engagieren sich häufiger bei GWA oder nehmen daran teil als die Männer.
- Die ältere Migrationsbevölkerung macht tendenziell wenig mit und nimmt wenig am Angebot teil, auch bei persönlicher Information über die vorhandenen Möglichkeiten.
- Nach den vorliegenden Informationen erreichen die GWA-Aktivitäten Seniorinnen und Senioren mit unterschiedlichem sozioökonomischem Status.

Diese Trends verdeutlichen, dass verschiedene Seniorenkategorien in die GWA-Aktivitäten integriert sind, einschliesslich solcher, die nach den jüngsten Erkenntnissen als schwerer erreichbar gelten, wie ältere Menschen mit tiefem sozioökonomischem Status (Soom Ammann/Salis Gross 2011: 4).²³ Die Teilnahme vor Ort hat sich auf die GWA beschränkt, weil dieser Leistungsbereich die beste Möglichkeit bot, auch weitergehend Prozesse der Einbindung zu beobachten. Gemäss Resultaten aus der Pro Senectute internen Studie kann jedoch davon ausgegangen werden, dass zumindest die Teilnehmenden grosse Ähnlichkeiten zu denjenigen in den Leistungsbereichen Bildung und Sport aufweisen. Die Kundschaft in den entsprechenden Kursen besteht zum grössten Teil aus Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund werden nur in begrenztem Ausmass erreicht und bezüglich körperlicher Verfassung und Bildung zeigt sich eine grosse Streuung («vom Leistungssportler bis zum Betagten», «vom Knecht bis zum Professor») (Seifert/Gabriel 2011: 29f).

²³ Dazu ist zu sagen, dass die EFK hier auf die Kriterien Bezug nimmt, die die Erreichbarkeit und Integration einer Zielbevölkerung erschweren, und nicht auf die Vulnerabilität.

4.4.4 GWA-Aktivitäten fördern Integration und Solidarität

Die vulnerablen Personen, die in GWA integriert sind, sind dies im Prinzip als einfache Teilnehmer, sie machen nicht aktiv bei der Umsetzung mit. Entsprechend trifft der Aufbau neuer Kompetenzen vor allem auf Seniorinnen und Senioren mit geringer Vulnerabilität zu. Beispiele zeigen jedoch, dass auch Personen mit geringen Gemeinwesen-Kompetenzen mit GWA-Aktivitäten Selbstvertrauen aufbauen und diese Kompetenzen entwickeln können. Die PSO fördern diesen Lernprozess, indem sie Vorträge organisieren, Knowhow vermitteln oder Unterstützung bieten, um sich als Gemeinwesen im Sinne eines sozialen Systems zu organisieren.

Mit ihrer Teilnahme profitieren alle, einschliesslich der vulnerabelsten Personen, von der sozialen Integration und Solidarität, die sich unter den Teilnehmenden entwickeln kann. Der Kontakt mit anderen Menschen kann auch den Lerneffekt beispielsweise bei Personen fördern, die Mühe haben, mit Gleichgesinnten zu kommunizieren.

Dank GWA-Aktivitäten treffen sich Menschen, lernen sich kennen und grüssen sich. Die Nähe in einem Quartier oder einer Gemeinde ermöglicht diesen Austausch. Zudem werden ausgehend von gemeinsamen Interessen oder bei Quartiertreffen nachhaltige Kontakte aufgebaut. Es finden spontan organisierte Austausche statt, neue Kontakte werden geknüpft oder alte aufgefrischt. Die Netzwerke entwickeln sich auch ausserhalb der GWA-Aktivitäten. Im Thurgau haben sich Seniorinnen und Senioren nach Kontakten im Rahmen von Telefonketten getroffen. Dank Hilfsdiensten des Netzwerks Seniorebrügg kommen ältere Menschen in Langenthal und Umgebung miteinander in Kontakt. Alte Bekanntschaften werden erneuert und neue entstehen. Dafür gibt es verschiedene Beispiele:

- Bei Spielnachmittagen sorgen die Organisatoren dafür, dass die Teilnehmer in Gruppen spielen. Sie bilden die Gruppen nach dem Interesse an einem Spiel. So haben alle die Gelegenheit, neue Leute kennenzulernen, falls sie dies wünschten.
- Nach temporären Hilfsdiensten oder Aktivitäten in der Gruppe sind Freundschaften entstanden.
- Das soziale Netz wird gefördert, denn die Leute treffen sich danach auf der Strasse wieder.

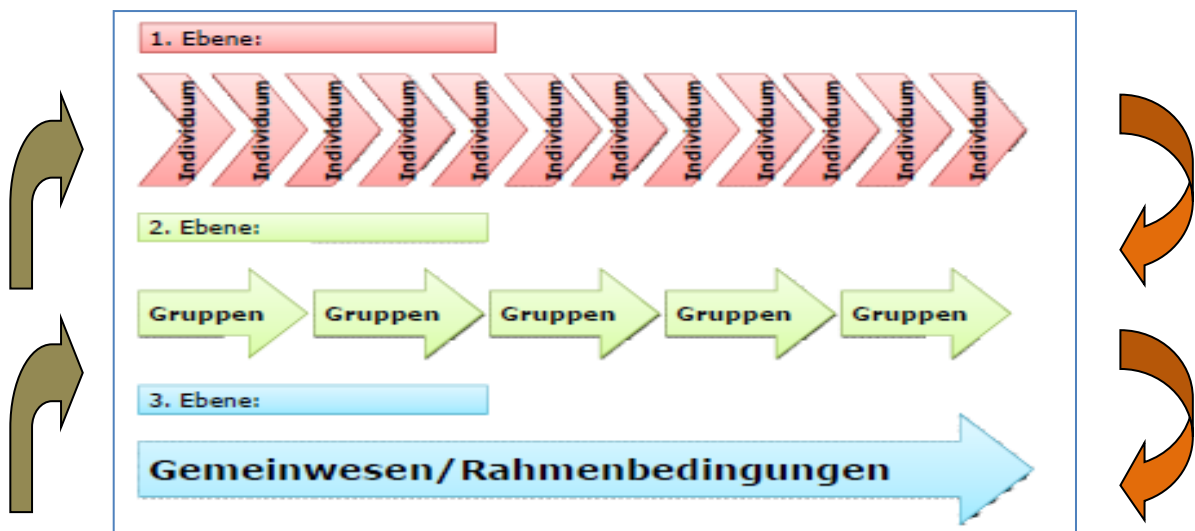
Dank dem Netzwerk wird auch die Solidarität mit den vulnerabelsten Gruppen gefördert. Seniorebrügg-Mitglieder gehen regelmässig mit einer dementen Person Kaffee trinken, besuchen jemanden, der nicht mehr mobil ist, usw. Diese Feststellungen stimmen mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen überein, dass Gemeinwesenarbeit ein wirksames Mittel ist, um soziale Beziehungen in einem bestimmten Umfeld aufzubauen oder zu erneuern. Hingegen ist die «Wirksamkeit der Interventionen zur Vermeidung oder Linderung sozialer Isolation nicht leicht nachzuweisen» (Koutaissoff/Spencer 2011: 57).

4.5 Künstliche Grenzen der Leistungsbereiche und -ebenen

In der Evaluation hat sich gezeigt, dass sich bei der Zuordnung zu den Leistungsbereichen und den Leistungsebenen teilweise Abgrenzungsprobleme ergeben. Bezüglich der Leistungsbereiche hat die Fragebogenerhebung ergeben, dass die Zuordnung nicht überall eindeutig ist. Zum Beispiel wurden Spaziergänge in den Gemeinden von einigen kantonalen Pro Senectute Organisationen unter PS GWA, von anderen unter PS Sport zugeordnet. Dieselbe Abgrenzungsproblematik findet sich zum Beispiel für die Leistungsbereiche PS GWA und PS Bildung mit den Jass- und Spielnachmittagen.

Auch bezüglich der Leistungsebenen hat die Untersuchung der GWA-Aktivitäten gezeigt, dass die Grenzen der Ebenen von Pro Senectute (Individuum, Gruppe, Gemeinwesen, vgl. Abbildung 7) innerhalb einer GWA-Aktivität fließend sind.

Abbildung 7: Die drei Handlungsebenen der Pro Senectute



Quelle: Pro Senectute Schweiz (2010e).

Es wurden zwei Fälle identifiziert:

- Jede GWA-Aktivität umfasst viele Angebote für Individuen (Vorlesen, Transport usw.) und Gruppen (Wandern, Spielnachmittag, Essen, geführte Besuche, Pétanquekurs usw.), deren Hauptzweck das Schaffen eines Gemeinwesens ist wie die „Quartiers solidaires“ oder „Seniorebrügg“. Bei dieser Art Aktivität wird vom Gemeinwesen ausgegangen, um Gruppen- oder individuelle Leistungen anzubieten (siehe Pfeile gegen oben in Abbildung 7). Die Ausrichtung der Angebote ist nicht vordefiniert, sie folgt den Bedürfnissen und Wünschen der Senioren selbst, ihrer Angehörigen oder anderer Organisationen oder Akteure vor Ort. Die Form, die das Angebot annimmt, hängt auch von den Ressourcen und Kompetenzen der Senioren ab, die an ihrer Umsetzung beteiligt sind. Die meisten Aktivitäten richten sich an alle Seniorinnen, einige können aber spezifischer auf vulnerable Zielgruppen ausgerichtet sein.

- Einige Aktivitäten zielen auf ein einziges Angebot mit aktiver Beteiligung der Bevölkerung (im Prinzip eine ältere Person pro festgelegtes Gebiet) und den gezielten Einbezug anderer Akteure vor Ort ab. Dieses Angebot wird dann auf lokaler Ebene verankert (siehe Pfeile gegen unten in Abbildung 7). Sie werden im Prinzip von einem aktiven Senior oder einer aktiven Seniorin verwaltet. Diese Angebote wollen insbesondere isolierte oder sozial schlecht integrierte ältere Menschen erreichen, also Personen in potenziell vulnerablen Lebenslagen.

5 Schlussfolgerungen

5.1 Überblick Beantwortung der Fragestellungen

1. Können die im Leistungsvertrag festgelegten Anforderungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen durch die Vorgaben des Handbuchs Rechnungswesen der Pro Senectute Schweiz erfüllt werden?

Die Anforderungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen bezüglich des Anteils der Bundessubventionen und des Betriebserfolgs in den Leistungsbereichen können mit den Vorgaben des neuen Handbuchs Rechnungswesen erfüllt werden. Der Aufwand ist mit einer Schätzung von 1-2 Tagen für die Einarbeitung der Daten in das Kennzahlensystem machbar. Die Verwendung des Einheitsschlüssels für die Verteilung der indirekten Kosten erscheint vertretbar. Bezüglich Handhabung sind noch Inkonsistenzen feststellbar und Fragen bezüglich des Abzugs der Pauschalen, resp. der Verbuchung des Aufwands für Fundraising auf die subventionierten Leistungsbereiche sowie der Transparenz auf Niveau einzelner kantonaler Pro Senectute Organisationen bleiben offen.

2. Entspricht die Verwendung der Beiträge den Aufgaben und Zielen wie sie im Leistungsvertrag festgelegt wurden?

Bei den quantifizierbaren Leistungen wird das Kostendach eingehalten und es bestehen mit der Leistungsdeklaration Angaben zur Anzahl der Leistungen. Das Reporting zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen liefert zudem Leistungsstatistiken nach Kategorien, demographische Angaben zu den Kundinnen und Kunden der Sozialberatung, einige Projektbeschreibungen in der Gemeinwesenarbeit und nimmt kurz Bezug zu den Leistungszielen des Leistungsvertrags. Bei den pauschalen Beiträgen jedoch kann die Verwendung über die Buchhaltung nicht eruiert werden und das Reporting zur Zielerreichung ist knapp gehalten. Der Schlüssel zur Verteilung der Pauschalen an die kantonalen Pro Senectute Organisationen ist verständlich und nachvollziehbar. Positiv zu werten ist insbesondere, dass mit dem neuen Verteilschlüssel Kantone mit vielen EL-Bezügern einen höheren Beitrag erhalten.

3. Werden die quantifizierbaren Leistungen unter besonderer Berücksichtigung der vulnerablen Zielgruppen ausgerichtet?

Ein Konzept auf Ebene Schweiz wurde initialisiert, aber noch nicht fertiggestellt. Auf Ebene der kantonalen Pro Senectute Organisationen wurden diverse Anstrengungen unternommen, die Angebote anzupassen und / oder neue aufzubauen, jedoch ohne konkrete strategische und koordinierte Interventionen. Schwierigkeiten bei der Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen sehen die kantonalen Pro Senectute Organisationen vor allem in der Finanzierung, da die Rekrutierung über persönliche Kontakte und die Vernetzung mit Drittorganisationen zeitintensiv sind. Die Sozialberatung erreicht vorwiegend Personen mit wenigen Ressourcen und die Verteilung der Ressourcen der Kundinnen und Kunden ist sehr heterogen. In der Gemeinwesenarbeit sind die vulnerablen Personen eher eine Minderheit und setzen die Angebote in der Regel nicht aktiv um. Mit ihrer Teilnahme profitieren jedoch alle, einschliesslich der vulnerablen Personen, von der sozialen Integration und Solidarität, die sich unter den Teilnehmenden entwickeln kann.

5.2 Diskussion der Resultate

Die EFK ist der Meinung, dass die Überprüfung der Beiträge von 28.5 Mio. Franken für die quantifizierbaren Leistungen in einem starken Missverhältnis steht zur Überprüfung der pauschalen Beiträge für Koordination und Entwicklung von 25.2 Mio. Franken. Auf der einen Seite verursacht die Überprüfung der quantifizierbaren Beiträge mit der Revision der Leistungsdeklaration hohe Kosten, ohne jedoch einen inhaltlichen Bezug in den einzelnen Leistungsbereichen herstellen zu können: man weiss z. B. nicht, ob es sich im Leistungsbereich Sport um ein aufsuchendes Gymnastikangebot handelt oder um einen Sportkurs. Auch ist nicht sichergestellt, dass die inhaltliche Bewertung der Beratungsart den abgerechneten Leistungseinheiten entspricht. Mit dem Reporting wird diesem Mangel entgegengewirkt, indem demographische Angaben in der Sozialberatung, Leistungsstatistiken nach inhaltlichen Kategorien sowie Projektbeschriebe in der Gemeinwesenarbeit aufgeführt werden. Zudem wird jeweils in einem kurzen Abschnitt Bezug auf die Leistungsziele genommen. Nichtsdestotrotz beschränkt sich die Überprüfung hauptsächlich auf die Anzahl der Leistungen und es können nur beschränkt Aussagen zu den Teilnehmenden und keine Aussagen zu den Auswirkungen auf die Zielgruppe gemacht werden. Auf der anderen Seite wird die Überprüfung der pauschalen Beiträge bisher nur am Rande wahrgenommen. Das Reporting gibt kaum Auskunft über die Zielerreichung und es kann kein Bezug zu den Leistungen hergestellt werden, da sie unabhängig von den konkreten Aktivitäten vergeben und verbucht werden.

In diesem Zusammenhang kann es von Vorteil sein, sich bewusst zu machen, dass die beiden Beitragsarten, welche für die Subvention gewählt wurden, verschiedenen Logiken unterliegen. Pauschale Beiträge orientieren sich an einer gesellschaftlichen Problemlage und unterliegen einer Missionslogik. Hier will eine subventionierte Organisation an den Strukturen, welche die Problemlage hervorrufen, ansetzen und mittels Aktivitäten gesellschaftsverändernde Beeinflussungen erreichen; es handelt sich bei der Missionslogik um «Geld für gute Taten». Quantifizierbare Beiträge orientieren sich an einer messbaren Leistung und unterliegen einer Dienstleistungslogik. Die Bearbeitung der Problemlage setzt hier an den betroffenen Personen direkt an und versucht, deren konkrete Lebensumstände durch unmittelbare Hilfe zu verbessern und zwar indem sie «Geld für Fälle» einsetzt. Durch die Dienstleistungslogik werden eher die Entwicklungen einzelner Dienstleistungen gefördert und die Grenzziehung zwischen den Leistungsbereichen wird stärker; dafür tritt das gesamtgesellschaftliche Anliegen in den Hintergrund (Zauner et al. 2006). Bei den Beiträgen an Pro Senectute handelt es sich um Finanzhilfen gemäss Subventionsgesetz (SuG, SR 616.1), also um «geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder erhalten (Art. 3 Abs.1 SuG)». Nach Meinung der EFK handelt es sich beim Leistungsvertrag im vorliegenden Fall demnach nicht um einen (Dienst)leistungsauftrag im Sinne von vorgegebenen Leistungen,²⁴ sondern eher um «Geld für gute Taten». Insbesondere auch, weil die quantifizierbare Leistungsvergabe, wenn sie im Sinne eines Leistungsauftrags verstanden wird, zum Anspruch führen kann, dass bei mehr Leistungen auch mehr Beiträge gesprochen werden. Das Subventionsgesetz sieht vor, dass Beiträge pauschal

²⁴ Das wäre ein effektiver Auftrag (Austausch von Leistungen) gemäss öffentlichem Beschaffungswesen oder im Sinne einer Abgeltung für öffentlich-rechtliche Aufgaben, die vom Bund übertragen worden sind (vgl. Art. 3 Abs. 2 SuG).

festgesetzt werden können, wenn auf diese Weise ihr Zweck und eine kostengünstige Aufgabenerfüllung erreicht werden kann (Art. 7 Bst. e SuG). Die pauschalen Beiträge drängen sich insbesondere dann auf, wenn der Eintritt eines bestimmten Erfolgs wichtig ist (Bundesrat 1986: 391). Das ist im vorliegenden Leistungsvertrag mit der Vorgabe von Leistungs- und Wirkungszielen der Fall.

In beiden Fällen stellt sich jedoch die Frage der Überwachung der Beiträge, resp. der Überprüfung der Zielerreichung. In der Botschaft zum Subventionsgesetz (BBI 1987 I, 369) ist diesbezüglich festgehalten, dass der Kontrollaufwand in vernünftigen Rahmen zu erfolgen hat (Bundesrat 1986: 412). Gleichzeitig muss das Risiko für das BSV möglichst gering gehalten werden, dass das Geld am falschen Ort eingesetzt oder ineffizient gearbeitet wird. Damit die Zielerreichung überhaupt überprüft werden kann, müssen die Ziele so herunter gebrochen und konkretisiert werden, dass sie für beide Parteien fassbar werden. Operationalisieren bedeutet, die Ziele anhand von Indikatoren so zu beschreiben, dass sie mess- und überprüfbar werden.²⁵ Das Problem bei Indikatoren, welche einen Schritt über die Anzahl der Leistungen hinaus gehen und auch Aspekte der Wirkung auf die Zielgruppe erfassen sollen, ist, dass sie schwierig zu formulieren und teilweise aufwändig zu messen sind. Dies hat auch damit zu tun, dass die darunterliegenden Sachverhalte komplex und/oder unbekannt sind. Das Beispiel der vulnerablen Personen zeigt, dass diese Zielgruppe nicht einfach über die Anzahl Personen mit EL definiert werden kann.

Wirkungsziele in Leistungsverträgen sind oft ziemlich abstrakt und beziehen sich gleichzeitig auf verschiedene Leistungen (Ruffin/Dvorak 2007: 128). Dies ist im vorliegenden Leistungsvertrag auch der Fall. Es ist für die Überprüfung einfacher, einzelne schwerpunktmässige Ziele mit klarer Zuordnung der Ebene der Resultate zu formulieren, als breit angelegte Wirkungsziele in den Leistungsvertrag aufzunehmen (wie z. B. aktuell mit dem Wirkungsziel «vulnerable Zielgruppen werden erreicht und profitieren von den Leistungen»). Dies bedingt die Klärung, ob nur die Anzahl der Leistungen von Interesse ist, oder ob auch Aussagen über die Art der KundInnen gemacht werden sollen oder gar darüber, ob die KundInnen sich bezüglich ihres Wissens oder ihres Verhaltens verändert haben. Wenn der Wissensstand noch nicht weit fortgeschritten ist, wie zum Beispiel bei den vulnerablen Zielgruppen, kann man auch damit beginnen, Ziele in Bezug auf eine Strategie zur Erreichbarkeit und Integration zu formulieren, anstatt den Nachweis der Erreichbarkeit ins Zentrum zu stellen. Es kann deshalb von Vorteil sein, in einem ersten Schritt vorerst einmal die Aktivitäten zu erfassen, welche in der Organisation durchgeführt werden, um die Ziele zu erreichen, also den Bereich der Umsetzung zu beschreiben oder vor Ort näher anzuschauen (dies gilt insbesondere auch für die Arbeit der Geschäftsstelle PS CH). Anhand dieser Transparenz kann einerseits Vertrauen für das BSV hergestellt werden. Andererseits kann auch Pro Senectute diese Informationen nutzen. Ein systematisches Reporting der konkreten Massnahmen in Bezug auf die Erreichbarkeit und die Rekrutierung von vulnerablen Zielgruppen (wie können die Personen identifiziert und wie können sie von einer Teilnahme überzeugt werden) und daraus gezogenen Lehren beispielsweise könnte zum internen Lernprozess und zur Weiterentwicklung der entsprechenden Kompetenzen beitragen. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, anhand einer bestimmten Fragestellung auf einzelne Aspekte der Zielerreichung zu

²⁵ Das heisst, Indikatoren sind Merkmale, anhand derer man sieht, dass etwas nicht direkt Beobachtbares vorhanden ist. Oft sind mehrere Indikatoren notwendig, um ein Ziel zu beschreiben. Dabei ist es von Vorteil, verbindliche Werte festzulegen, die mindestens erreicht werden sollen. Solche Mindestkriterien beschreiben, in welchem Umfang oder in welchem Ausmass die angezielte Veränderung stattfinden soll. Dementsprechend kann man den Grad der Zielerreichung beurteilen (www.eval-wiki.org) [Zugriff 10.9.2012].

fokussieren, so wie es mit der vorliegenden Evaluation im Bereich Sozialberatung und Gemeinwesenarbeit gemacht wurde. Das Aufzeigen der Aktivitäten und Evaluationen zu bestimmten Fragestellungen können Pro Senectute und das BSV dann dabei unterstützen, sukzessiv Ziele anzupassen und geeignete Indikatoren für die Überprüfung der Zielerreichung zu definieren.

Ein Instrument wie der Erfassungsbogen für die Sozialberatung beispielsweise kann sporadisch wieder von PS CH verwendet werden, um zu beobachten, in welche Richtung sich die Struktur der Klientinnen und Klienten entwickelt. Sinnvollerweise werden auch die Indikatoren derart formuliert, dass sie als internes Steuerungsinstrument von Pro Senectute genutzt werden können. Damit die Geschäftsstelle ihre operative Führung wahrnehmen kann, sollte sie jedoch auch die Möglichkeit zur Steuerung haben. Das heisst, idealerweise unterstützt der Bund PS CH finanziell als gesamtschweizerische Organisation und die Geschäftsstelle steuert die Verwendung der verfügbaren Mittel mit Rücksichtnahme auf die kantonalen Bedürfnisse. Eine gewisse Steuerung, wie sie aktuell bei der Sozialberatung vorgenommen wird, macht Sinn, damit das BSV sicherstellen kann, dass dort am meisten Mittel eingesetzt werden. Mit den detaillierten Vorgaben zu den Bandbreiten in den anderen Leistungsbereichen könnte man dem Bund jedoch den Vorwurf machen, zu sehr in die Führung der Pro Senectute einzugreifen. Solche Vorgaben stehen dann auch im Widerspruch zum Anspruch der aktuellen Leistungsvertragsperiode, die Geschäftsstelle Pro Senectute als Dachorganisation zu stärken. Dies umso mehr als Pro Senectute eine Vernetzung der Leistungsbereiche für eine optimale Ausrichtung der Leistungen als wichtig erachten. Diese Vernetzung ist durch die Aufsplittung der Leistungsbereiche erschwert. Hinzu kommt, dass die aktuelle Aufteilung der Leistungsbereiche aus weiteren Gründen wenig nutzbringend ist:

- Bei der Zuordnung zu den Leistungsbereichen ergeben sich Abgrenzungsproblematiken, ein Jassnachmittag kann sowohl unter Bildung als unter GWA abgebucht werden oder ein Spaziergang in der Gemeinde als Sportkurs oder als GWA-Projekt. In diesem Zusammenhang hat das GWA-Modul auch gezeigt, dass GWA-Aktivitäten nicht nur auf der Ebene Gemeinwesenarbeit, sondern auch auf der Ebene Gruppen und Individuum stattfinden (es gibt Gruppen-Aktivitäten wie Essen innerhalb der GWA-Aktivität oder individuelle Angebote wie Vorlesen zu Hause).
- Weiter ist in den Bandbreiten kein Bezug zu den Zielen ersichtlich. Für den Fall der vulnerablen Zielgruppen haben sich aufsuchende Beratungsangebote, Gruppenangebote und Gemeinwesenarbeit alle als Ansätze zur Erreichung von benachteiligten Personen bewährt. Dies geht aus der Checkliste für schwer erreichbare und benachteiligte Zielgruppen, welche von VIA – Best Practice Gesundheitsförderung im Alter²⁶ erarbeitet wurde, hervor. Im Leistungsvertrag werden nicht nachvollziehbare Unterschiede gemacht: Die GWA ist sehr marginal (2-4%), zwischen den Gruppenangeboten Sport und Bildung besteht ein Unterschied in den Bandbreiten.

In der vorliegenden Untersuchung hat die EFK zwei Zielbereiche konkret angeschaut: Die Transparenz zu den Vollkosten anhand des neuen Handbuchs Rechnungswesen sowie die Ausrichtung der Leistungen unter besonderer Berücksichtigung von vulnerablen Zielgruppen.

²⁶ www.bpgfa.ch [Zugriff 21. September 2012].

Aus der Sicht der EFK können die Ziele im Bereich Rechnungswesen mit dem Handbuch Rechnungswesen erreicht werden, sobald die Inkonsistenzen behoben sind. Zudem müssen die offenen Fragen bezüglich Verbuchung der Pauschalen und Aufwand Fundraising vom BSV geklärt werden. Positiv hervorzuheben bei der Umsetzung des Handbuchs ist die Tatsache, dass das Instrument bereits zwei Jahre vor dem Termin im Leistungsvertrag in Kraft trat, so dass genügend Zeit vorhanden ist, Erfahrungen zu sammeln und Verbesserungen vorzunehmen. Das Instrument des Handbuchs wurde demnach gut umgesetzt und bis auf Ebene PSO implementiert. Die aktive Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen jedoch, wie sie im Leistungsvertrag gefordert wird, wurde noch nicht auf Ebene Gesamtorganisation implementiert. Dies ist auch daran ersichtlich, dass die Ebene Schweiz und die lokale Ebene PSO noch nicht zusammen spielen. Es gibt Phase II mit Empfehlungen für Handlungsmassnahmen und es gibt lokale Initiativen, die aber (noch) nicht auf die Handlungsmassnahmen abgestimmt sind und relativ unkoordiniert wirken. Das Konzept wurde zwar initialisiert, sein Abschluss jedoch verschoben.

Die EFK ist der Meinung, dass der Grundsatz „wir sind offen für alle“ noch nicht eine aktive Ausrichtung bedeutet. Es sollte auch nicht die Meinung sein, dass nur noch Angebote für vulnerable Personen durchgeführt werden. Um eine aktive Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen sicherstellen zu können, müssen anhand einer geeigneten Strategie vulnerable Personen identifiziert und über Beziehungsarbeit zu einer Teilnahme motiviert werden. Zudem geht es darum, die Angebote so zu gestalten, dass vulnerable Personen daran teilnehmen können. Das bedingt den Abbau von Barrieren. Es geht also im weitesten Sinn um Chancengleichheit. Dies steht auch in Einklang mit den Stossrichtungen der Altersstrategie des Bundes, welche die Beachtung der Chancengleichheit bei der Realisierung von Massnahmen als eine Verpflichtung der Alterspolitik aufführt und darauf hinweist, den differenzierten Altersbildern Rechnung zu tragen, indem die Alterspolitik unterschiedslos an alle gerichtet, gleichzeitig aber den individuellen Lebenssituationen und Bedürfnissen Rechnung getragen wird (Bundesrat 2007). Die Orientierung auf ein Ziel hin greift jedoch nur dann wirklich, wenn jeder Mitarbeiter und jede Mitarbeiterin diese Wirkungsorientierung als Teil der Arbeit anerkennt. Wirkungsorientierung löst deshalb in der Regel immer eine Organisationsentwicklung aus (Ruffin/Dvorak 2007: 124f). Es handelt sich also bei der Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen um eine Handlungsfrage. Dies bedingt, dass sich eine Kultur zur Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen in der gesamten Organisation entwickelt. Mit dem Bericht an das BSV, in welchem der Nachweis erbracht wird, dass schon viele vulnerable Personen erreicht werden, wurden nach Meinung der EFK wichtige Schritte übersprungen, welche für eine entsprechende Organisationsentwicklung notwendig wären. Die Situation der Pro Senectute Schweiz mit vielen Unterorganisationen, welche vor Ort in den Kantonen für die Umsetzung verantwortlich sind, stellt für diesen Prozess eine besondere Herausforderung dar. Es sollte auch nicht darum gehen, dass die PSO keine Aktivitäten mehr individuell durchführen dürfen. Jedoch wurde in der Erhebung zum Koordinationsbedarf zwischen den subventionierten Leistungen von Bund und Kantonen das finanzielle Engagement des Bundes in der kantonalen Altershilfe mehrheitlich begrüsst, aber teilweise auch als Inkohärenz zum NFA empfunden (Hügli/Krafft 2012). Vor dem Hintergrund der gesamtschweizerischen Ausrichtung von Art. 101^{bis} AHVG sollten deshalb zwingend auch auf der Ebene der Gesamtorganisation übergeordnete Stossrichtungen definiert werden. Umso wichtiger ist in diesem Prozess die Erarbeitung eines Konzeptes, in welchem die Handlungsstrategie bis auf Ebene PSO, konkrete und koordinierte

Aktivitäten für die Umsetzung und Angaben zu Steuerung definiert werden. Ebenfalls braucht es eine Abschätzung der finanziellen und personellen Ressourcen, welche für die Umsetzung notwendig sind.²⁷

5.3 Inzwischen umgesetzte Massnahmen

Im Verlaufe der Evaluation wurden vom BSV und von Pro Senectute auf beiden Seiten Massnahmen ergriffen, welche von der EFK begrüsst werden:

- Im Bereich GWA wurde ein neuer Leistungskatalog in Kraft gesetzt (1.1.2011). Die Unterscheidung zwischen Projekten und fachlicher Unterstützung entfällt. Es wird von Aktivitäten ausgegangen und als Qualitätskriterien werden Empowerment und Partizipation in Veränderungsprozessen, Interdisziplinarität und Dauerhaftigkeit eingeführt.
- Im Bereich Handbuch hat die Geschäftsstelle PS CH eine interne Website mit häufig gestellten Fragen (Frequently Asked Questions FAQ) aufgeschaltet, mit dem Ziel, bis Ende 2012 alle offenen Fragen zu beantworten. Es ist zudem geplant, Schulungen für die betroffenen Mitarbeitenden durchzuführen.
- Das BSV hat für das Reporting 2012 zusätzliche Unterlagen eingefordert, welche die Tätigkeiten der Geschäftsstelle GFS betreffen, und zudem für das Controllinggespräch 2012 eine mündliche Einschätzung zu den Zielen verlangt.
- Pro Senectute hat Ende 2012 Grundlagen für ein neues Controllinginstrument erarbeitet, welches vorsieht, die finanziellen Mittel intern anhand von Ziel und Indikatorenkatalogen zu steuern. Die EFK begrüsst dieses Vorhaben, insbesondere wenn die Ziele und Indikatoren systematisch zwischen BSV und PS CH sowie PS CH und den PSO verankert werden. Ebenfalls begrüsst die EFK die vorgesehene Budgetierung über vier Jahre und die Beschränkung der Kontrolle auf Stichproben. Noch bleiben jedoch die Indikatoren auf der Ebene der zählbaren Produkte stehen und stellen damit keine grundsätzliche Verbesserung gegenüber dem bisherigen System dar. Damit werden diejenigen PSO belohnt, welche möglichst viele Leistungen anbieten und nicht diejenigen, welche beispielsweise Anstrengungen zur aktiven Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen unternehmen.

²⁷ Die Umfrage bei den kantonalen Pro Senectute Organisationen hat bezüglich der Frage nach Aufwand für Anpassung oder Neuschaffung von Angeboten seit 2010 sehr heterogene Resultate ergeben (von CHF 20'000 bis CHF 5 Mio.). Das Resultat ist in der vorliegenden Form jedoch nicht brauchbar, da teilweise sämtliche Angebote für die Schätzung beigezogen wurden (da sich die entsprechenden PSO per se als Organisationen für vulnerable Zielgruppen verstehen).

6 Empfehlungen

Vor dem Hintergrund der Diskussion der Resultate und der inzwischen umgesetzten Massnahmen hat die EFK drei Empfehlungen formuliert:

Empfehlung Gesamtsteuerung

Die EFK empfiehlt dem BSV, bei der Steuerung der Mittelvergabe die Bandbreite bei der Sozialberatung beizubehalten, die übrigen Leistungsbereiche jedoch zusammen zu legen, so dass eine Vernetzung ermöglicht werden kann. Bei der Überwachung der Beitragsverwendung sollte längerfristig auf die Zielerreichung fokussiert werden, sei es durch geeignete Indikatoren, durch eine inhaltliche Einschränkung der quantifizierbaren Leistungseinheiten oder durch Besuche vor Ort.

Es scheint sinnvoll, dass bei der Mittelvergabe auch zukünftig ein Schwerpunkt bei der Sozialberatung gesetzt und dies anhand einer Bandbreite vom BSV gesteuert wird. Bei den anderen Leistungsbereichen ist jedoch eine Zusammenlegung in Betracht zu ziehen, welche eine Vernetzung der Leistungsbereiche und eine Steuerung durch Pro Senectute ermöglicht.

Bei der Überwachung der Subventionsbeiträge sollte zunehmend die Zielerreichung im Vordergrund stehen. Dies bedingt, dass geeignete Indikatoren erarbeitet werden. Die Überwachung der Zielerreichung empfiehlt sich nicht nur für die pauschalen Beiträge an die GFS PS CH und die PSO, sondern auch für die quantifizierbaren Beiträge. Bei der Zusammenlegung von Leistungsbereichen können pauschalere Beiträge in Betracht gezogen und geeignete Indikatoren definiert werden. Die Indikatoren werden sinnvollerweise im Rahmen eines kontinuierlichen Prozesses erarbeitet. So müssen zunächst genügend Informationen über die zugrundeliegenden Rahmenbedingungen vorhanden sein, um zu verstehen, welche Indikatoren die notwendigen Angaben liefern können. Dies kann anhand von Beschrieb der geplanten Aktivitäten sowie von Evaluationen zu spezifischen Fragestellungen in einzelnen Leistungsbereichen geschehen. In diesem Zusammenhang ist es auch hilfreich zu verstehen, was nicht funktioniert. Wie mit dem neuen Controllinstrument vorgesehen, sollten diese Indikatoren und die im Leistungsvertrag genannten Indikatoren zukünftig aufeinander abgestimmt werden. Eine weitere Möglichkeit, welche im Rahmen der Leistungsbereiche eine Fokussierung auf die Zielerreichung erlaubt, wäre die inhaltliche Einschränkung der quantifizierbaren Leistungseinheiten. Schliesslich können auch Besuche des BSV vor Ort in Betracht gezogen werden, welche gleichzeitig einen Vertrauensaufbau zwischen dem BSV und den PSO ermöglichen. In jedem Fall müsste weiterhin sichergestellt werden, dass Pro Senectute eine Leistungsstatistik führt.

Empfehlung Vulnerable Zielgruppen

Die EFK empfiehlt der Geschäftsstelle Pro Senectute Schweiz, die Ausrichtung der Leistungen auf vulnerable Zielgruppen konzeptionell zu planen, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen notwendige Aktivitäten zu bestimmen und Instrumente für die Steuerung zu schaffen.

Es geht nach Meinung der EFK bei der Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen darum, dass eine systematische Öffnung in der gesamten Organisation stattfindet, bei welcher, auf den bisherigen Erfahrungen der PSO aufbauend, Strategien entwickelt werden, um vulnerable Personen zu

identifizieren und zu einer Teilnahme zu motivieren. Dies bedingt eine Planung in Form eines Konzeptes. Alle Mitarbeitenden müssen wissen, welche Ziele erreicht werden sollen. Die bestehenden Angebote sollten bezüglich Zugänglichkeit geprüft werden: Sind sie für alle zugänglich? Welche will man zugänglich machen? Was muss man verbessern? Welche Massnahmen braucht es, um aktiv benachteiligte Personen zu erreichen? In Zusammenarbeit mit den PSO müssen die notwendigen Aktivitäten bestimmt werden, so dass ein koordiniertes Vorgehen sicher gestellt werden kann. Neben internem Lernen können auf diese Weise auch Synergiepotenziale genutzt werden. Die Geschäftsstelle PS CH muss als Dachorganisation geeignete Instrumente erarbeiten, um die Umsetzung vor Ort steuern zu können. Das neue Controllinginstrument sollte diesbezüglich sukzessiv mit Indikatoren versehen werden, welche einen inhaltlichen Bezug zu den vulnerablen Zielgruppen herstellen. So kann sichergestellt werden, dass diejenigen PSO belohnt werden, welche Anstrengungen in der aktiven Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen unternehmen. Eine andere Möglichkeit könnte darin bestehen, einen bestimmten Beitrag der Subventionen gezielt für die Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen einzusetzen (zum Beispiel, um ein Konzept zu erarbeiten). Schliesslich ist es auch wichtig, die Kosten der Massnahmen zur Erreichung von vulnerablen Zielgruppen abzuschätzen. Damit verbunden sind Überlegungen anzustellen, wie hierfür zusätzliche Einnahmequellen angegangen werden können.

Empfehlung Rechnungswesen

Die EFK empfiehlt dem BSV, im Rahmen der neuen Leistungsvertragsperiode nur diejenigen Kennzahlen zum Betriebserfolg zu verlangen, welche für finanzpolitische Entscheide genutzt werden können. Sie empfiehlt der Geschäftsstelle Pro Senectute Schweiz, die initiierten Massnahmen weiterzuführen, die eine konsistente Handhabung des Handbuchs Rechnungswesen sicherstellen.

Gemäss BSV soll die Vollkostenrechnung unter anderem als Grundlage für finanzpolitische Entscheide dienen. Die Angaben zum Betriebserfolg sollten deshalb auf diejenigen Bereiche beschränkt werden, in denen finanzpolitische Entscheide zum Tragen kommen sollen. Diese Transparenz darf nicht dazu führen, dass zahlreiche Daten mit zusätzlichem Aufwand erhoben werden, die dann vom BSV nicht benötigt werden. Hingegen müssen die Kennzahlen genügend Aussagekraft enthalten; es empfiehlt sich deshalb zu prüfen, ob Kennzahlen auf Stufe der einzelnen PSO benötigt werden. Zudem sollte das BSV klären, in welcher Form der Abzug der Pauschalen für Koordination und Entwicklung und derjenige des Aufwandes für das Fundraising erfolgen sollen. Die konsistente Anwendung ist zentral, da eine Revision der Daten der Vollkostenrechnung nicht vorgesehen ist. Vor diesem Hintergrund sollte die Möglichkeit, den Eigenfinanzierungsgrad der Leistungsbereiche im neuen Kennzahlensystem zu beeinflussen, minimal gehalten werden. Damit eine einheitliche Handhabung sichergestellt werden kann, müssen die von PS CH ergriffenen Massnahmen weitergeführt oder das Handbuch im Sinne eines Nachschlagewerks noch mit detaillierteren Anweisungen und Beschreibungen in Form von konkreten Beispielen erweitert werden.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Bibliographie

Rechtsgrundlagen

SR 101 - Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV)

SR 616.1 - Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG)

SR 831.10 - Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)

SR 831.101 - Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV)

SR 831.30 - Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)

SR 831.301 - Verordnung vom 15. Januar 1971 über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV)

Vereinbarung zwischen dem Bundesamt für Sozialversicherungen und der Stiftung Pro Senectute – Für das Alter betreffend die Gewährung von Beiträgen zur Förderung der Altershilfe gemäss Artikel 101^{bis} AHVG (Beitragsvereinbarung 2006 - 2009)

Leistungsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Bundesamt für Sozialversicherungen, und Pro Senectute Schweiz. Beiträge zur Förderung der Altershilfe gemäss Art. 101^{bis} AHVG für die Jahre 2010 - 2013

Bibliographie

Aeschbacher Monique (2011): Alterspolitik in der Schweiz – Zwischen Konstanz und Umbruch. Referat gehalten am 30.9.2011 im Rahmen des Zertifikatsstudienganges CAS 2011 „Gerontologie heute“, ZfG Universität Zürich.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2008): Alter neu denken. Gesellschaftliches Altern als Chance begreifen. 2. Auflage. Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.

Bacher J., Vermunt J. K. (2010): Analyse latenter Klassen. In: Henning B., Wolf C. (Hrsg.) (2010): Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse. VS: Wiesbaden.

Bortz (2005): Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler. 6. Auflage. Heidelberg:Springer.

Bortz J., Döring N. (2009): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler. 4. Auflage. Springer: Heidelberg.

Bundesrat (1986): 86.069 - Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 15. Dezember 1986, BBl 1987 I, 369.

Bundesrat (2007): Strategie für eine schweizerische Alterspolitik. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Leutenegger Oberholzer [03.3541] vom 3. Oktober 2003.

- Dvorak A., Ruffin R. (2007) : Der Leistungsvertrag. Ein Praxisleitfaden. Haupt: Bern.
- Eidgenössische Finanzkontrolle (2010): Contrat de prestations entre Pro Senectute et la Confédération. Esquisse pour un projet d'évaluation. 27. April 2010.
- Genton A., Boggio Y, Cherpit Ch. (2008), Quartiers solidaires : exploration d'un défi communautaire. Rapport de recherche, Pro Senectute Vaud et Fondation Leenaards, Lausanne et Genève (unveröffentlicht).
- Herweck R., Kruse A., Baron von Maydell B., Pohlmann S. (2008): Nationale und internationale Altenpolitik. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg. (2008): Alter neu denken. Gesellschaftliches Altern als Chance begreifen. 2. Auflage. Bertelsmann Stiftung:Gütersloh.
- Höpflinger F., Stuckelberger A. (1999a): Demographische Alterung und individuelles Altern. Ergebnisse aus dem nationalen Forschungsprogramm Alter. Zürich:Seismo.
- Höpflinger F., Stuckelberger A. (1999b): Alter. Anziani. Vieillesse. Hauptergebnisse aus dem Nationalen Forschungsprogramm NFP 32. Bern.
- Höpflinger F. (2005): Demografische Alterung, Langlebigkeit und Pflegebedürftigkeit. In: Soziale Sicherheit CHSS 5/2005.
- Höpflinger F., Wanner P., Lerch M. (2008): Demografischer Wandel der Generationenverhältnisse – Entwicklungen und Perspektiven. In: Perrig-Chiello P., Höpflinger F., Suter C. (Hrsg.): Generationen – Strukturen und Beziehungen. Generationenbericht Schweiz. Synthesebericht des Nationalen Forschungsprogramms 52 „Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen in einer sich wandelnden Gesellschaft“. Seismo: Zürich.
- Hügli E., Krafft M. (2012) : Subventionierte Altershilfe nach Art. 101^{bis} AHVG und kantonale Alterspolitiken. Schlussbericht. Büro Vatter, Politikforschung & Beratung; MaudKrafft Consulting. Bern, 23. Mai 2012.
- Hungerbühler, Hildegard (2012): Ältere Migrantinnen und Migranten in der Schweiz: Vielfältige Biografien – vielfältiges Altern. In: Soziale Sicherheit CHSS 4/2012. Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Hüsler J. (2011) : Modul 8. Multivariate Statistik II. Vorlesungsskript im Rahmen des NDS in angewandter Statistik 2010/11 am Institut für mathematische Statistik und Versicherungslehre der Universität Bern. März 2011.
- Koutaissoff D., Spencer V. avec la collaboration de Graz B. (2011), Elaboration d'un cadre d'évaluation de l'impact du processus communautaire sur la santé des aîné(e)s à Yverdon, Institut de médecine sociale et préventive. Unité d'évaluation de programmes de prévention, Lausanne.
- Lumley T. (2010): Complex surveys. A Guide to Analysis Using R. Wiley:New Jersey.
- Moor C., Martin M. (2010): Alterspolitik in den Kantonen: eine Bestandesaufnahme. In: Soziale Sicherheit CHSS 6/2010.
- Pfluger T., Biedermann A., Salis Gross C. (2008), Prévention et promotion de la santé transculturelles en Suisse. Informations de base et recommandations. Public Health Services: Herzogenbuchsee.

- Pro Senectute Schweiz (2007): Chronik Pro Senectute. Von der Alterspflege zur umfassenden Unterstützung im Alter. Februar 2007.
- Pro Senectute Schweiz (2009a): Leistungskatalog Services. Version 4.0 (unveröffentlicht).
- Pro Senectute Schweiz (2009b): Leistungskatalog Bildung und Kultur. Version 4.0 (unveröffentlicht).
- Pro Senectute Schweiz (2009c): Leistungskatalog Sozialberatung und Information. Version 4.0 (unveröffentlicht).
- Pro Senectute Schweiz (2010a): Controllingbericht 2010 im Rahmen des Leistungsvertrags für die Zeit 2010-2013. 2.11.2010.
- Pro Senectute Schweiz (2010b): Wegleitung Leistungscontrolling. Gültig für die Deklaration der Leistungen 2011 (Vertragsjahr 2012) (unveröffentlicht).
- Pro Senectute Schweiz (2010c): Weisung zur Finanzpolitik (erlassen vom Stiftungsrat von Pro Senectute Schweiz am 11. Dezember 2009, in Kraft seit dem 1. Januar 2010) (unveröffentlicht).
- Pro Senectute Schweiz (2010d): Konzept „Vulnerable Zielgruppen ansprechen und erreichen“. Zürich, 28. Juni 2010 (unveröffentlicht).
- Pro Senectute Schweiz (2010e): Bericht „Vulnerable Zielgruppen ansprechen und erreichen: Aktuelle Situation und Handlungsbedarf“. Vernehmlassungsversion. Zürich, 28. Dezember 2010 (unveröffentlicht).
- Pro Senectute Schweiz (2011a): Jahresrechnung 2011. Juni 2011.
- Pro Senectute Schweiz (2011b): Handbuch Rechnungswesen. Version vom 9. Juni 2011. (unveröffentlicht).
- Pro Senectute Schweiz (2011c): Leistungskatalog PS Gemeinwesenarbeit. Version 1. Januar 2011 (unveröffentlicht).
- Pro Senectute Schweiz (2011d): Bericht „Vulnerable Zielgruppen ansprechen und erreichen: Aktuelle Situation und Handlungsmöglichkeiten“. Zürich, 10. Mai 2011/4. Juli 2011 (unveröffentlicht).
- Pro Senectute Schweiz (2011e): Protokoll Plattform GWA „Soziale Benachteiligungen erkennen und verändern – Vulnerable Zielgruppen in der Gemeinwesenarbeit von Pro Senectute“. 11. November 2011.
- Pro Senectute Schweiz (2011f): Controllingbericht 2011 im Rahmen des Leistungsvertrags für die Zeit 2010-2013 (unveröffentlicht).
- Rielle Y., Wirz R., Wiesli R. (2010): Alterspolitik in den Kantonen. Bericht zuhanden der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz. Fachstelle für Gesundheitspolitik, polsan GmbH. Bern, Juni 2010.
- Ruffin R., Dvorak A. (2007): Der Leistungsvertrag. Ein Praxisleitfaden. Bern: Haupt.
- Seifert K., Gabriel R. (2011): Sport und Bildung bei Pro Senectute. Ein Beitrag zur Diskussion. Pro Senectute Schweiz. Forschung und Grundlagenarbeit. Juniorstudie 2010/11.
- Soom Ammann E., Salis Gross C. (2011): Alt und schwer erreichbar. „Best Practice Gesundheitsförderung im Alter“ bei benachteiligten Gruppen. AVM: München.



Wiedebeck M., Züll C. (2010): Clusteranalyse. In: Henning B., Wolf C. (Hrsg.) (2010): Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse. VS: Wiesbaden.

Zauner A., Heimerl P., Mayrhofer W., Meyer M., Nachbagauer A., Praschak S., Schmidmayr H. (2006): Von der Subvention zum Leistungsvertrag. Neue Koordinations- und Steuerungsform und ihre Konsequenzen für Nonprofit-Organisationen – eine systemtheoretische Analyse. Bern: Haupt.

ZEWO-Stiftung: Methodik zur Berechnung des administrativen Aufwands. Die Einnahmen- und Kostenstruktur gemeinnütziger Organisationen Zürich, 1. Juni 2011.

Anhang 2: Gesprächspartner

Aeschbacher Monique, Bundesamt für Sozialversicherungen, Stv. Leiterin Bereich Alter, Generationen und Gesellschaft

Arnold Stefan, Bundesamt für Sozialversicherungen, Leiter Bereich Alter, Generationen und Gesellschaft

Baechler Muriel, Pro Senectute canton du Valais, Responsable animation

Bagnoux Renate, Connexion Bellevaux, Responsable

Burgstaller Heinz, Pro Senectute Kanton Zürich, Abteilungsleiter, Mitglied der Geschäftsleitung

Dambeck Judith, Pro Senectute Kanton Aargau, Leiterin Finanzen und Verwaltung

Diener Thomas, Pro Senectute Kanton St. Gallen, Geschäftsleiter

Dietschi Peter, Pro Senectute Kanton Luzern, Geschäftsleiter

Disch Raimund, Pro Senectute Kanton Thurgau, Bereichsleiter Soziales

Dubois François, Pro Senectute Arc Jurassien, Directeur

Dünner Ursula, Pro Senectute Thurgau, Geschäftsleiterin

Eggenberger Annina, Pro Senectute Biel/Bienne-Seeland, Leiterin Sozialberatung

Eymann-Ruch Eva, Pro Senectute Emmental-Oberaargau, Verantwortliche GWA

Frei Peter, Pro Senectute Kanton Zürich, Abteilungsleiter Zentrale Dienste, Stv. Geschäftsleiter

Fritz Charlotte, Pro Senectute Schweiz, Leiterin Soziales, Prävention und Forschung, Mitglied der Geschäftsleitung

Galliker Martina, Pro Senectute Kanton Zug, Verantwortliche GWA Generationen im Klassenzimmer

Gärtner Ludwig, Bundesamt für Sozialversicherungen, Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Gauch René, Pro Senectute Kanton Zug, ehemaliger Leiter Dienste, Marketing, Controlling

Giger Theo, Pro Senectute Region Bern, Leiter Sozialberatung

Gmür Markus, Pro Senectute Appenzell Ausserrhoden, Geschäftsleiter

Grosso Jean-Marc, Pro Senectute canton de Fribourg, Directeur

Gruber Roland, Pro Senectute Kanton Bern, Leiter Finanzen

Hotz Ruedi, Pro Senectute Kanton Zürich, Teamleiter GWA

Huber Alain, Pro Senectute Schweiz, Secrétaire romand, membre de la direction

Krebs Ursula, Pro Senectute Schweiz, Fachassistentin Geschäftsleitung

Leuthold Ruedi, Pro Senectute Kanton Luzern, Leiter Fachstelle für Gemeinwesenarbeit

Lugon Jean-Pierre, Pro Senectute canton du Valais, Directeur

Mathieu Cornelia, Pro Senectute Kanton Glarus, Sozialarbeiterin

Nigg Katrin, Pro Senectute Berner Oberland, Leiterin Sozialberatung

Nydegger Lory Bruno, Bundesamt für Sozialversicherungen, Stv. Leiter Bereich Forschung und Evaluation

Ochsenbein Jeanette, Pro Senectute Kanton Luzern, Leiterin Finanz- und Rechnungswesen



Odermatt Martin, Pro Senectute Schweiz, Leiter Finanzen und Logistik, Mitglied der Geschäftsleitung
Oswald Hanspeter, Pro Senectute Kanton Thurgau, Leiter Finanzen und Zentrale Dienste
Plattet Alain, Pro Senectute canton de Vaud, Responsable de l'unité Travail social communautaire
Plüss Gabriele, Pro Senectute Zug, Geschäftsleiterin
Räber Toni, Pro Senectute Kanton Luzern, Leiter Sozialberatung
Raymann Andreas, Pro Senectute Kanton Zürich, Abteilung Soziales
Rechsteiner Daniela, Pro Senectute Zürich, Leiterin Finanzen / Controlling
Ritter Maria, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bereich Forschung und Evaluation, wiss. Mitarbeiterin
Rossier Roger, Pro Senectute Kanton Solothurn, Revisor (Rovedyma Treuhand AG)
Salamin Roselyse, Pro Senectute Kanton Fribourg, Assistante sociale
Schärer Werner, Pro Senectute Schweiz, Direktor
Schelker Beatrice, Pro Senectute Kanton Zug, Leiterin Finanzen, Controlling und Informatik
Schenk Marcel, Pro Senectute Kanton Bern, Geschäftsleiter
Schläfli Werner, Pro Senectute Berner Oberland, Regionalleiter
Schneeberger Markus, Pro Senectute Emmental- Oberaargau, Regionalleiter
Signer Lisbeth, Pro Senectute Kanton Aargau, Leiterin Rechnungswesen
Surber Béatrice, Pro Senectute canton de Genève, Assistante sociale
Uffer Filip, Pro Senectute canton de Vaud, Directeur
Voélin Raphaël, Pro Senectute canton de Vaud, animateur de proximité à Gland
Waldmeier Beat, Pro Senectute Kanton Aargau, Geschäftsleiter
Waldner-Boss Ida, Pro Senectute Solothurn, Geschäftsleiterin
Zwygart Marion, Pro Senectute canton de Vaud, Guidance méthodologique

Zusätzlich hatte die EFK die Gelegenheit folgende Personen zu treffen:

- Sozialarbeitende der Pro Senectute Organisationen Bern, Fribourg, Genf, Graubünden und Wallis
- Vorstand und Mitglieder des Vereins Seniorebrügg
- Mitglieder des Vereins "Connexion Bellevaux" und Teilnehmende der Aktivitäten
- Mitglieder von "Vivre ensemble à Gland" einem "Quartier solidaire"
- Freiwillige und Teilnehmende des "Table Conviviale" von Venthône
- eine Lehrerin und eine Freiwillige im Rahmen des Projektes "Generationen im Klassenzimmer"

Anhang 3: Beschrieb der quantifizierbaren Leistungseinheiten

Sozialarbeit

Die Sozialarbeit ist eine Kernaufgabe der Pro Senectute (LV 4.2.1.1). Die Leistungsbeiträge werden für 5 Beratungsarten ausgerichtet.²⁸

Beratungsart	BSV Beiträge CHF	Zeitaufwand
Kurzberatung	300	Zwischen 0.5 und 3.5 Stunden
Beratung	600	Zwischen 3.6 und 7 Stunden
Begleitung	600	Zwischen 3.6 und 10 Stunden
Beratung intensiv	900 – 1'200	Mehr als 7 Stunden
Begleitung intensiv	900 – 1'200	Mehr als 10 Stunden

Gemeinwesenarbeit

Gemeinwesenarbeit bei Pro Senectute ist „eine auf das Gemeinwesen gerichtete professionelle Tätigkeit der Sozialen Arbeit, welche unter der aktiven Mitarbeit der Bevölkerung und dem gezielten Einbezug von Institutionen, Organisationen und weiteren Akteuren dazu beiträgt, die Lebensbedingungen älterer Menschen, insbesondere jene von sozial benachteiligten, zu verbessern“.²⁹ Die GWA-Aktivitäten werden bis zu einem bestimmten Maximum nach Stunden vergütet.

GWA-Aktivitäten (pro Stunde)	70 Fr.
Maximales Entgelt pro Aktivität	10'500 Fr.

²⁸ Leistungskatalog Sozialberatung und Information.

²⁹ Leistungskatalog Gemeinwesenarbeit.

Services

„Services ist der Oberbegriff für alle Dienstleistungen von Pro Senectute mit den Zielen, das Leben in der gewohnten Umgebung in allen Belangen sicherzustellen und ältere Menschen und ihre Angehörigen zu entlasten und zu unterstützen.“³⁰

Reparaturdienst	20.- pro Einsatzstunde	
Treuhanddienst	800.- pro Mandant/Jahr	Kann bei gesamtschweizerisch genügend finanziellen Ressourcen bis auf 1'200 angehoben werden
Steuererklärungsdienst	20.- pro Einsatz	= ausgefüllte Steuererklärung
Begleit- und Integrationsbesuche	20.- pro Einsatz	Pro Tag nur einen Einsatz
Kontakt- und Informationsbesuche	10.- pro Einsatz	Pro Tag nur einen Einsatz. Kann bei gesamtschweizerisch genügend finanziellen Ressourcen bis auf 20.- angehoben werden
Administrative Hilfe	20.- pro Einsatz	Pro Tag nur einen Einsatz
Kurze Fahrten bis zu 2 Stunden	20.- pro Strecke	Hin- und Rückfahrtstrecke eingeschlossen
Längere Fahrten mehr als 2 Stunden	40.- pro Strecke	Hin- und Rückfahrtstrecke eingeschlossen
Begleitungen ausser Haus	20.- pro Einsatz	Pro Tag nur einen Einsatz
Betreuung von pflegebedürftigen älteren Menschen zu Hause	20.- pro Einsatz	Pro Tag nur einen Einsatz

Sport und Bewegung

Für beitragsberechtigte Aktivitäten müssen die Qualitätsvorgaben gemäss QLB 2006 erfüllt sein. Diese basieren unter anderem auf einer Vereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Sport (BASPO) / der Eidgenössischen Hochschule für Sport Magglingen und der Stiftung Pro Senectute (12. März 2001) und den dazugehörenden Weisungen. Die Qualitätsstandards beziehen sich auf Leiteraus- und -fortbildung, auf den Angebotsumfang, auf die zeitliche Dauer der Lektionen, auf die minimale und maximale Teilnehmerzahl und auf die Infrastruktur. Zu den „klassischen Pro Senectute Sportarten“ zählen beispielsweise Aqua-Fitness, Bewegungsangebote, Langlauf / Skiwandern, Senioren-Aerobic, Sturzprohylaxe, aber auch Tanz und Volkstanz. Der Tarif für eine Lektion liegt bei 30 Franken und kann bei gesamtschweizerisch genügend finanziellen Ressourcen bis auf 40 Franken angehoben werden.³¹

Bildung und Kultur

Zu den Bildungsangeboten der Pro Senectute gehört die Wissensvermittlung, Angebote die der Persönlichkeitsentwicklung dienen, Gestalten, Kreativität, Spielen, musische und kulturelle Aktivitäten usw. Der Leistungsbeitrag pro Lektion oder Anlass liegt bei 30 Franken und kann bei gesamtschweizerisch genügend finanziellen Ressourcen bis auf 40 Franken angehoben werden.³²

³⁰ Leistungskatalog Services.

³¹ Leistungskatalog Sport und Bewegung.

³² Leistungskatalog Bildung und Kultur.

Anhang 4: Fragebogen Umfrage PSO

Fragebogen „Ausrichtung der Leistungen auf vulnerable Zielgruppen“

An die Geschäftsleitung der kantonalen Pro Senectute Organisationen (PSO)

Allgemeine Bemerkungen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle führt eine Evaluation zum Leistungsvertrag von Pro Senectute mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen durch. Diese hat zum Zweck, die Transparenz der Finanzflüsse und der Leistungserbringung zu erhöhen. Im aktuellen Leistungsvertrag 2010-2013 mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen sollen die Leistungen von Pro Senectute „unter anderem aktiv auf vulnerable Zielgruppen, wie amtsbetreffene ältere Personen, isolierte ältere Personen, ältere Migrantinnen, hochbetagte Personen, Personen im Übergang eigene Wohnung – Altersheim“ ausgerichtet werden. Der Zugang zu dieser Zielgruppe ist erschwert und es braucht besondere Anstrengungen und gezielte Massnahmen.

Anhand des Fragebogens möchte die Eidgenössische Finanzkontrolle herausfinden, welche Anstrengungen seit Inkrafttreten des Leistungsvertrags 2010-2013 von den kantonalen Pro Senectute Organisationen neu unternommen worden sind, um vulnerable Zielgruppen mit den Angeboten (noch) besser zu erreichen. Es wird nicht erwartet, dass in allen Leistungsbereichen Anpassungen durchgeführt und neue Angebote geschaffen wurden, sondern es geht darum, einen Überblick zu schaffen. Die EFK ist sich bewusst, dass es kantonale Pro Senectute Organisationen gibt, welche bereits vor dem neuen Leistungsvertrag ihre Angebote auf vulnerable Zielgruppen ausgerichtet haben. Dieser Tatsache wird am Schluss des Fragebogens ebenfalls Rechnung getragen. Der Fragebogen besteht aus drei Teilen: Im ersten Teil (A) geht es um die Anpassung bereits bestehender Angebote oder Projekte, im zweiten Teil (B) um die Schaffung von zusätzlichen Angeboten oder Projekten und im dritten Teil (C) um Rahmenbedingungen. Sie können den Fragebogen direkt im vorliegenden Dokument am Computer ausfüllen (Makros aktivieren) oder ausdrucken und von Hand ausfüllen. Alle Angaben werden vertraulich behandelt.

Bitte schicken Sie den Fragebogen bis am 23. März 2012 zurück an iris.stucki@efk.admin.ch oder per Post an Eidgenössische Finanzkontrolle, Fachbereich Evaluation, Iris Stucki, Monbijoustrasse 45, 3003 Bern. Bei Fragen erreichen Sie sie jeweils montags, dienstags und freitags (Tel. 031 323 10 67, Abwesenheit bis 16. Januar 2012).

A Anpassung bestehender Angebote und Projekte in Ihrer PSO

Bitte kreuzen Sie die zutreffenden Felder an (Mehrfachnennungen möglich).

1. In welchen Leistungsbereichen wurden die PS-Angebote seit 2010 *inhaltlich* (z.B. anderes Thema oder andere Aktivität, etc) angepasst, um die vulnerablen Zielgruppen zu erreichen?

- PS Sozialberatung PS Service PS Bildung PS Sport PS Gemeinwesenarbeit

Bitte nennen Sie Beispiele für inhaltliche Anpassungen:

--

2. In welchen Leistungsbereichen wurden die PS-Angebote seit 2010 *formal* (z.B. andere Räumlichkeiten oder andere Gruppenzusammensetzung, etc) angepasst, um die vulnerablen Zielgruppen zu erreichen?

- PS Sozialberatung PS Service PS Bildung PS Sport PS Gemeinwesenarbeit

Bitte nennen Sie Beispiele für formale Anpassungen:

3. In welchen Leistungsbereichen wurde seit 2010 die *Informationsvermittlung* der PS-Angebote angepasst (z.B. aufsuchende Information anstelle schriftlicher Kommunikation oder Information über Vermittlungspersonen, Übersetzung in andere Sprachen, Information über andere Kanäle wie Kirchen, Migrationsorganisationen) um vulnerable Zielgruppen anzusprechen?

- PS Sozialberatung PS Service PS Bildung PS Sport PS Gemeinwesenarbeit

Bitte nennen Sie Beispiele für die angepassten Formen der Informationsvermittlung:

4. In welchen Leistungsbereichen wurden seit 2010 weitere Anpassungen vorgenommen, die mit den Fragen 1-3 nicht abgedeckt sind?

- PS Sozialberatung PS Service PS Bildung PS Sport PS Gemeinwesenarbeit

Bitte nennen Sie Beispiele für diese Anpassungen:

B Neue Angebote und Projekte in Ihrer PSO

Bitte kreuzen Sie die zutreffenden Felder an (Mehrfachnennungen möglich).

5. In welchen Leistungsbereichen wurde zwecks Schaffung von neuen Angeboten zur Erreichung von vulnerablen Zielgruppen seit 2010 eine Bedarfsanalyse durchgeführt?

- PS Sozialberatung PS Service PS Bildung PS Sport PS Gemeinwesenarbeit

6. In welchen Leistungsbereichen wurde seit 2010 ein Konzept für ein neues Angebot zur Erreichung von vulnerablen Zielgruppen entwickelt?

- PS Sozialberatung PS Service PS Bildung PS Sport PS Gemeinwesenarbeit

Bitte nennen Sie Beispiele für neue Angebote, die Sie entwickelt haben oder am entwickeln sind:

7. In welchen Leistungsbereichen wurden seit 2010 neue Angebote bereits durchgeführt, welche die Erreichung von vulnerablen Zielgruppen zum Ziel haben?

- PS Sozialberatung PS Service PS Bildung PS Sport PS Gemeinwesenarbeit

Bitte nennen Sie Beispiele für neue Angebote, die Sie bereits durchgeführt haben:

C Rahmenbedingungen

8. Mit den Pauschalen (Beitrag für Koordination und Entwicklung) sollen gemäss Leistungsvertrag, nebst der Deckung von administrativem Aufwand und Koordinationsaufwand, u.a. Massnahmen entwickelt werden, um die vulnerablen Zielgruppen zu erreichen (vgl. Pkt. 4 /Leistungsbereich 423.11). Wie viele Mittel wurden schätzungsweise in Ihrer PSO für die Anpassungen oder Neuschaffung von Angeboten seit 2010 eingesetzt?

CHF

9. Haben Sie bereits vor dem neuen Leistungsvertrag Ihre Angebote auf vulnerable Zielgruppen ausgerichtet? Bitte kreuzen Sie die Bereiche an, in welchen dies der Fall ist:

- PS Sozialberatung PS Service PS Bildung PS Sport PS Gemeinwesenarbeit

Bitte nennen Sie Beispiele:



10. Welche Schwierigkeiten haben Sie angetroffen, wenn Sie Angebote angepasst oder neu entwickelt haben, um die vulnerablen Zielgruppen zu erreichen?

Bitte nennen Sie drei Dinge, die Ihnen wichtig erscheinen:

1)	
2)	
3)	

11. Haben Sie abschliessend noch Bemerkungen zur Untersuchung oder zur angesprochenen Thematik?

--

Hier ist der Fragebogen zu Ende.
Vielen herzlichen Dank für Ihre Mitarbeit!

Vergleich Stichprobe mit Grundgesamtheit

	Stichprobe (N=1020)	Kunden gemäss Beratungsstatistik		
		2011	2010	2011
Geschlecht (n=1015)				
Frauen	68%	66%	64%	65%
Alter (n=1017)				
Unter 60	0.5%	1.9%	2.1%	2.2%
60-69	22.4%	20.4%	20.4%	19.5%
70-79	39.0%	35.2%	35.4%	35.5%
80-89	32.3%	33.4%	32.7%	33.7%
90+	5.8%	9.1%	9.4%	9.1%
Nationalität (n=1010)				
Ausländer	14%	14%	13%	13%
Wohnort (n=1018)				
Alleine zuhause	62%	60%	-	-
Nicht alleine zuhause	29%	33%	-	-
Anderes	9%	7%	-	-

Bemerkung: Die demographischen Angaben der Stichprobe stimmen gut mit dem Kundenprofil der letzten Jahre überein. Zwischen der inhaltlichen Zuordnung zur Beratungsart und den Beratungsarten der Beratungsstatistik besteht jedoch ein Unterschied.

Vergleich Beratungsart

	Inhaltliche Bewertung Stichprobe (n=1004)	Beratungsstatistik		
		2011	2010	2009
Kurzberatung	46%	74.6%	74.3%	74.1%
Beratung inkl. Beratung intensiv	30%	19.8%	19.8%	15.0%
Begleitung inkl. Begleitung intensiv	24%	5.6%	5.6%	10.9%

Vergleichsdaten Schweizer Bevölkerung

SILC 2010

Anteil «ja» auf die Frage: «Angenommen, Ihr Haushalt bekäme plötzlich eine unerwartete Rechnung von 2000 Franken. Könnte Ihr Haushalt diese Rechnung innert einer Woche aus eigenen Mitteln zahlen, z. B. durch Gespartes?»: 65+: 86.7% (+/-1.7%)

Schweizerische Gesundheitsbefragung 2007

- Anteil «ja, ohne Schwierigkeiten» auf die Frage: «Ich lese Ihnen jetzt andere Aktivitäten rund um den Haushalt vor. Bitte sagen Sie mir jedes Mal, ob Sie das ohne Schwierigkeiten, mit leichten Schwierigkeiten, mit starken Schwierigkeiten oder überhaupt nicht machen können. g) sich selbständig um Finanzen kümmern»:
65-74 Jahre: 95.3%; 75+ Jahre: 86.8%
- Anteil «nein» auf die Frage: «Gibt es in Ihrer Familie, in Ihrer Nachbarschaft Personen, die Sie jederzeit um Unterstützung oder Hilfe bei alltäglichen Belangen anfragen können?»:
65-74 Jahre: 9.9%; 75+ Jahre: 12.0%
- Anteil «ja» auf die Frage: «Vermissen Sie manchmal eine Person, mit der Sie über persönliche Probleme reden können?»:
65-74 Jahre: 18.2%; 75+ Jahre: 22.8%
- Anteil «nicht eingeschränkt» auf die Frage: «Wie sehr sind Sie zumindest während der letzten 6 Monate durch ein gesundheitliches Problem bei den Tätigkeiten des normalen Alltagslebens eingeschränkt gewesen?»:
65-74 Jahre: 69.4%; 75+ Jahre: 54.6%
 - Anteile auf die Frage: «Ist das Ihrer Meinung nach körperlich oder psychisch bedingt?»
65-74 Jahre: 87.2% (körperlich), 2.6% (psychisch), 9.1% (beides), 1.1% (weder noch)
75+ Jahre: 84.4% (körperlich), 2.5% (psychisch), 11.9% (beides), 1.2% (weder noch)

Statistik der Ergänzungsleistungen 2011, BSV

Anteil RentnerInnen mit EL: 15.9%

Bildungssystemindikatoren, BFS 2011

Ausbildungsstufen der ständigen Wohnbevölkerung für Personen 65+: Sekundarstufe 1: 32%, Sekundarstufe II: 51%, Tertiärstufe: 17%



Anhang 6: Erfassungsbogen

Ziel der Umfrage:

Das Ziel dieser Erhebung ist es, herauszufinden, welche Merkmale die Kundinnen und Kunden der Sozialberatung aufweisen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) möchte damit die Frage beantworten können, inwiefern die Sozialberatung gemäss Leistungsvertrag mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen „unter besonderer Berücksichtigung von vulnerablen Zielgruppen“ ausgerichtet wird. Es geht nicht darum, zu beurteilen, wie die Leistungen ausgeführt wurden, sondern nur darum zu sehen, wer die Sozialberatung in Anspruch nimmt. Der Bogen erfasst allgemeine Angaben zur Beratungssituation sowie Angaben in den Bereichen Soziodemographie und Sozioökonomie, Gesundheit / Selbständigkeit sowie soziale Situation.

Bemerkungen zum Ablauf:

Ein Bogen wird für jede/n Kunden / Kundin in der Erfassungsperiode ausgefüllt, unabhängig davon ob neu oder bestehend, ausgeschlossen sind Beratungen im Heim oder von HeimbewohnerInnen. Für Ehepaare kann je ein Bogen ausgefüllt werden. Das Ausfüllen des Bogens kann beispielsweise nach der Erfassung in VIS / Médigest erfolgen. Einige der Angaben sind analog zur Erfassung in VIS / Médigest, diese können direkt von den Sozialarbeitenden erfasst werden. Vor dem Ausfüllen des Bogens muss ein mündliches Einverständnis von den Kundinnen und Kunden eingeholt werden. Für jede Frage jeweils bitte immer nur eine Antwort ankreuzen, ausser es ist anders vermerkt. Lautet die Antwort „eher ja“ bitte ein „ja“ ankreuzen, für ein „eher nein“ ein „nein“.

Erfassungsbogen – Beratungsstellen PS Bern

„Der Bund führt zurzeit eine Untersuchung durch, er möchte herausfinden, welche Kundinnen und Kunden zu Pro Senectute kommen. Das bedeutet, dass wir von denjenigen Kundinnen und Kunden, die einverstanden sind, einige Angaben u.a. zu Ihrer Gesundheit und Ihrer sozialen Situation erfragen. Wir garantieren Ihnen, dass Ihre Angaben anonym und strikte vertraulich behandelt werden, Ihr Name wird nicht weitergegeben. Mit Ihrer Teilnahme unterstützen Sie auch Pro Senectute, denn wenn wir wissen, wer zu uns kommt, können wir auch etwas lernen und uns verbessern. Sind Sie mit der Teilnahme an der Studie einverstanden?“

Datum der Beratung:

__ __ 2012
Tag Monat

A. ALLGEMEINE ANGABEN ZUR BERATUNGSSITUATION

1. Beratung für Kunde / Kundin	direkt	<input type="checkbox"/>
	indirekt (über Angehörige z.B.)	<input type="checkbox"/>
Falls direkte Beratung, Kunde / Kundin erscheint	alleine	<input type="checkbox"/>
	in Begleitung	<input type="checkbox"/>
2. Beratungsart	Kurzberatung	<input type="checkbox"/>
	Beratung	<input type="checkbox"/>
	Begleitung	<input type="checkbox"/>
3. Beratungsort	Pro Senectute Beratungsstelle	<input type="checkbox"/>
	zu Hause	<input type="checkbox"/>
	anderes	<input type="checkbox"/>



4. Erster Kontakt	Selbstmeldung <input type="checkbox"/> Bezugsperson (informelles Netz)..... <input type="checkbox"/> Sozialdienste / Behörden <input type="checkbox"/> Arzt / Spital / Spitex <input type="checkbox"/> anderes <input type="checkbox"/>
5. Beratungsbereich <i>mehrere Antworten möglich</i>	Finanzen (allgemein) <input type="checkbox"/> Finanzen (spezifisch Schulden) <input type="checkbox"/> Wohnen <input type="checkbox"/> Gesundheit <input type="checkbox"/> Recht <input type="checkbox"/> Lebensgestaltung <input type="checkbox"/> Sozialversicherungen <input type="checkbox"/> anderes <input type="checkbox"/>
6. Wie sind Sie auf die Sozialberatung von Pro Senectute aufmerksam geworden? <i>mehrere Antworten möglich</i>	Angehörige / Bekannte / Nachbarn .. <input type="checkbox"/> Medien / Broschüren <input type="checkbox"/> Behörde / Amt <input type="checkbox"/> Arzt / Spital / Spitex <input type="checkbox"/> Informationsveranstaltung <input type="checkbox"/> persönlicher Kontakt mit PS <input type="checkbox"/> anderes <input type="checkbox"/> keine Antwort <input type="checkbox"/>

B. SOZIODEMOGRAPHISCHE UND SOZIOÖKONOMISCHE ANGABEN

1. Geburtsjahr	19 _ _
2. Geschlecht	Frau..... <input type="checkbox"/> Mann..... <input type="checkbox"/>
3. Wohnform Falls Sie zu Hause leben, werden Sie von der Spitex unterstützt?	zu Hause, alleine lebend <input type="checkbox"/> zu Hause, nicht alleine lebend <input type="checkbox"/> Alterswohnung <input type="checkbox"/> andere Wohnform..... <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> keine Antwort <input type="checkbox"/>
4. Seit wann leben Sie in der Schweiz?	seit Geburt <input type="checkbox"/> seit _ _ Jahren <input type="checkbox"/> keine Antwort <input type="checkbox"/>



5. Nationalitäten <i>mehrere Antworten möglich</i>	Schweiz (seit Geburt) <input type="checkbox"/> Schweiz (eingebürgert / verheiratet) <input type="checkbox"/> Ausland <input type="checkbox"/> keine Angabe <input type="checkbox"/>
6. Welches ist Ihr höchster Abschluss? (<i>analog Bildungssystemindikatoren BFS</i>)	Höhere Bildung (z.B. Eidg. Fachausweis, Meisterdiplom, Universität) <input type="checkbox"/> Mittlere Bildung (z.B. Berufslehre od. -schule, Matura, Lehrerseminar) <input type="checkbox"/> Tiefere Bildung (z.B. keine Schule, obl. Schule, Haushaltjahr) <input type="checkbox"/> keine Antwort <input type="checkbox"/>
7. EL-Bezug	ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> in Abklärung <input type="checkbox"/> keine Angabe <input type="checkbox"/>
8. Angenommen, Sie erhielten plötzlich eine unerwartete Rechnung von CHF 2000, könnten Sie diese mit eigenen Mitteln (z.B. Gespartem) innerhalb von 1 Monat bezahlen? (<i>analog SILC</i>)	ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> keine Antwort <input type="checkbox"/>

C. ANGABEN ZU GESUNDHEIT / SELBSTÄNDIGKEIT

1. Fühlen Sie sich durch ein gesundheitliches Problem in den täglichen Aufgaben des Alltags (z.B. Essen, persönliche Hygiene, Hausarbeit) eingeschränkt? Falls ja: Ist die Einschränkung körperlich oder psychisch (z.B. Ängste, Depression) bedingt? (<i>analog Gesundheitsbefragung</i>)	ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> keine Antwort <input type="checkbox"/> körperlich <input type="checkbox"/> psychisch <input type="checkbox"/> beides <input type="checkbox"/> weder noch <input type="checkbox"/>
2. Haben Sie Schwierigkeiten ein Gespräch, auch mit mehreren Personen, zu verfolgen oder einen Text (z.B. einen Zeitungsartikel) zu verstehen? Falls ja: Sind diese Schwierigkeiten sprachlich oder gesundheitlich bedingt?	ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> keine Antwort <input type="checkbox"/> sprachlich <input type="checkbox"/> gesundheitlich <input type="checkbox"/> beides <input type="checkbox"/> weder noch <input type="checkbox"/>
3. Haben Sie Schwierigkeiten, sich selbständig um Ihre Finanzen (z.B. Rechnungen bezahlen) zu kümmern? (<i>in Anlehnung an Gesundheitsbefragung</i>)	ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> keine Antwort <input type="checkbox"/>



4. Wenn Sie sich in einer ungewohnten Situation befinden, können Sie diese alleine bewältigen (wissen Sie beispielsweise wo Sie Hilfe oder Informationen erhalten können)? <i>(in Anlehnung an Gesundheitsbefragung)</i>	ja	<input type="checkbox"/>
	nein	<input type="checkbox"/>
	keine Antwort	<input type="checkbox"/>

D. ANGABEN ZUR SOZIALEN SITUATION

1. Gibt es (in Ihrer Familie, Ihrer Nachbarschaft) Personen, die Sie jederzeit um Unterstützung oder Hilfe bei alltäglichen Belangen anfragen können <i>(analog Gesundheitsbefragung)</i>	ja	<input type="checkbox"/>
	nein	<input type="checkbox"/>
	keine Antwort	<input type="checkbox"/>

2. Vermissen Sie manchmal eine Person, mit der Sie über persönliche Probleme reden können? <i>(in Anlehnung an Gesundheitsbefragung)</i>	ja	<input type="checkbox"/>
	nein	<input type="checkbox"/>
	keine Antwort	<input type="checkbox"/>

3. Leiden Sie im Alltag manchmal unter Benachteiligungen, das heisst, gibt es Situationen, in denen Sie z.B. aufgrund Ihres Alters, eines Gebrechens oder aus anderen Gründen ungerecht behandelt werden?	ja	<input type="checkbox"/>
	nein	<input type="checkbox"/>
	keine Antwort	<input type="checkbox"/>

Bemerkungen:

Anhang 7: Beschrieb der untersuchten GWA-Aktivitäten

Seniorebrügg Langenthal und Umgebung (Pro Senectute Berner-Oberland)

Créée en 2007, l'association Seniorebrügg compte plus de 300 membres en 2012. Elle est construite comme un réseau qui propose aux seniors de Langenthal et des environs la possibilité de s'entraider réciproquement et de se soutenir à travers de petites aides. Le contact et la solidarité entre les seniors sont également des éléments importants pour cette association. De nombreuses prestations sont proposées. Toutes sont organisées et fournies bénévolement par des seniors membres. Deux grandes catégories peuvent être distinguées:

- Les prestations du réseau d'entraide : les seniors contactent la centrale téléphonique de Seniorebrügg pour déposer une demande de prestations. La centrale prend ensuite contact avec un membre disponible de l'association et disposant des compétences nécessaires pour fournir la prestation. Elle met ce dernier en relation avec le demandeur. Les prestations sont diverses et dépendent des demandes des clients. Voici quelques exemples (liste non exhaustive) : travaux domestiques (achats, promenade de chien, etc.), soins apportés à la maison en cas de vacances ou de maladie (arroser les plantes, vider la boîte aux lettres, tondre la pelouse, etc.), tâches administratives ou soutien informatique, service de transports occasionnels, contacts (promenades, jeux, lecture, écoute et discussion), accompagnement à des activités culturelles.
- Les activités collectives: après-midi de jeux, ateliers de cuisine, nordic walking, activité mensuelle selon le programme (visite d'entreprise, de musée, randonnée, grillades, etc.).

L'association est indépendante. Pro Senectute a dès le début joué un rôle de mentor pour sa mise en place et assure maintenant un suivi pour faciliter son fonctionnement formel et sa pérennité. Pour son rôle de mentor entre 2006 et 2011, Pro Senectute a bénéficié d'un soutien financier de la Confédération total de 21'350 francs.³³

Quartiers solidaires (Pro Senectute Vaud)

L'activité „Quartiers solidaires“ est une méthodologie développée par l'association Pro Senectute Vaud à partir de 2002 avec le soutien de la Fondation Leenaards. L'objectif est de développer le lien social, la solidarité et de lutter contre l'isolement des personnes âgées vivant à domicile, ceci en offrant aux aînés la possibilité d'agir pour améliorer leur qualité de vie et en renforçant l'action des professionnels à travers une étroite collaboration entre les différentes partenaires. Depuis son lancement, 13 projets ont été menés ou sont en cours dans le canton de Vaud, notamment à Bellevaux (Lausanne), Prilly, Renens, Vallorbe, Gland ou encore à Yverdon. Avec le soutien de Pro Senectute Vaud, d'autres cantons prévoient de développer une démarche similaire, tels que Pro Senectute Arc-Jurassien.

L'activité de Travail social communautaire prévoit une démarche en cinq phases, qui dure en général environ cinq ans par quartier.

³³ Données transmises par Pro Senectute Suisse, Etat au 29.05.2012. Il ne s'agit que des subventions fédérales. Le CDF n'a pas examiné les autres sources de financement (éventuelles subventions communales, cantonales, fonds privés, etc.).



- Le diagnostic: il s'agit ici de déterminer si le quartier a des besoins avérés (nombre élevé d'aînés, manque de structure ou de lieux de rencontres, etc.).
- La construction: des forums communautaires sont organisés à l'attention des aînés, de leurs proches ainsi qu'à l'attention de tout habitant ou professionnel du quartier concerné. Durant ces rencontres, les besoins et attentes ainsi que des projets concrets pour améliorer la vie du quartier et l'intégration sociale des aînés sont formulés.
- L'émergence de projet: suite aux forums, des projets prennent forme.
- La réalisation: la réflexion se poursuit au sein de forums organisés régulièrement. Parallèlement, les projets de terrains (par exemple : permanence, grillades, fêtes de quartier, repas conviviaux, ateliers création, échange de compétences, etc.) continuent à se créer en fonction des besoins identifiés.
- L'autonomisation: l'objectif est de laisser peu à peu les habitants s'auto-organiser, sans l'appui régulier de Pro Senectute, qui reste disponible en cas de besoins.

Pro Senectute Vaud joue un rôle central dans la mise en place, notamment grâce à un animateur de proximité et à un stagiaire présents sur place. Un accompagnant méthodologique forme et coach les professionnels de terrain (outils pour le TSC, réflexions sur l'approche particulière à adopter en fonction des contextes, etc.). Le développement du projet se fait toujours en commun avec les habitants du quartier et les partenaires institutionnels et associatifs.

Pour le travail effectué par Pro Senectute Vaud, la Confédération a participé financièrement aux „Quartiers solidaires“ entre 2009 et 2011 pour un montant total de 516'000 francs. Avant 2009, aucune subvention fédérale n'a été versée.³⁴

Tables conviviales / repas du dimanche (Pro Senectute Valais)

L'activité des tables conviviales a vu le jour en 2010 et a été inspirée d'une activité similaire développée par Pro Senectute Vaud. Elle est composée de deux tables conviviales et d'un repas du dimanche. Les tables conviviales sont chacune gérées par un bénévole. Deux tables ont lieu au domicile des bénévoles, à savoir celle de Venthône et celle de Suen.³⁵ Le nombre de participants est d'environ 5-6 par rencontre. A Sierre, le repas du dimanche a lieu dans une salle. Plusieurs bénévoles sont impliqués dans la réalisation du repas à Sierre, sous la responsabilité d'un bénévole responsable.

Dans les trois cas, ces tables / repas ont lieu toutes les deux semaines (sauf pendant la pause estivale). Les bénévoles accueillent les participants, leur fournissent un repas équilibré et, dans certains cas, proposent ensuite parfois une activité commune en fin de repas. Chaque table / repas est fortement imprégné par la personnalité du bénévole responsable.

Comme mentionné, les tables et repas sont gérés par les bénévoles qui s'auto-organisent. Pro Senectute Valais a essentiellement été actif dans le cadre de la mise en place du projet et de la formation des bénévoles responsables (repas équilibré, budget, contraintes légales, etc.). Ensuite,

³⁴ Données transmises par Pro Senectute Suisse, Etat au 29.05.2012. Il ne s'agit que des subventions fédérales. Le CDF n'a pas examiné les autres sources de financement (éventuelles subventions communales, cantonales, fonds privés, etc.).

³⁵ Il convient de préciser que la table conviviale de Suen n'existe plus.

son rôle est celui d'un mentor qui intervient dans le suivi du projet et la gestion de conflits et difficultés particulières.

Pour cette activité, Pro Senectute Valais a bénéficié à ce jour d'un soutien total de la Confédération de 7'000 francs en 2010.³⁶

Senioren im Klassenzimmer / Schulen Cham (Pro Senectute Zoug)

Dans le canton de Zoug, les projets d'échanges intergénérationnels en classe ont été initiés dès 2009 et ont été inspirés d'une activité similaire développée par d'autres organisations cantonales de Pro Senectute. L'objectif est de favoriser la compréhension entre les générations. L'activité examinée par le CDF concerne uniquement les écoles de Cham. Elle a débuté à la fin de l'été 2011. Actuellement, 10 personnes âgées participent au projet de Cham. Elles soutiennent les enseignants en classe pendant une demi-journée par semaine environ.

Comme l'activité à Cham a débuté à la fin de l'été 2011, Pro Senectute Zoug n'a pas encore bénéficié à ce jour d'un soutien financier de la Confédération.³⁷ Une demande a été déposée à cet effet.

Telefonketten / Chaîne téléphonique (Pro Senectute Thurgovie)

L'activité des chaînes téléphoniques a été initiée en 2009 dans le canton de Thurgovie. Début 2012, 10 chaînes téléphoniques étaient actives (37 participants). L'objectif de ces chaînes est de favoriser les contacts et de lutter contre l'isolement, notamment de personnes âgées à mobilité réduite ou de personnes âgées célibataires. Chacune des chaînes téléphoniques est gérée par une personne âgée responsable. Pro Senectute s'est chargé de la mise en place des chaînes téléphoniques, en collaboration avec des participants, et assure également un suivi.

Pour cette activité, Pro Senectute Thurgovie a bénéficié d'un soutien de la Confédération de 13'300 francs (années 2010-2011).³⁸

Aktionsplan Alter&Migration 2012-2015 / Plan d'action vieillesse et migration 2012-2015 (Pro Senectute Zurich)

Le „Aktionsplan Alter&Migration 2012-2015“ consiste en une analyse des besoins locaux pour la population âgée migrante dans la ville et le canton de Zurich.

Les subventions fédérales de la Confédération pour cette activité de conception d'un plan d'action se sont élevées à 10'500 francs pour l'année 2011.³⁹

³⁶ Données transmises par Pro Senectute Suisse, Etat au 29.05.2012. Il ne s'agit que des subventions fédérales. Le CDF n'a pas examiné les autres sources de financement (éventuelles subventions communales, cantonales, fonds privés, etc.).

³⁷ Données transmises par Pro Senectute Suisse, Etat au 29.05.2012.

³⁸ Données transmises par Pro Senectute Suisse, Etat au 29.05.2012. Il ne s'agit que des subventions fédérales. Le CDF n'a pas examiné les éventuelles autres sources de financement (subventions communales, cantonales, fonds privés, etc.).

³⁹ Données transmises par Pro Senectute Suisse, Etat au 29.05.2012. Il ne s'agit que des subventions fédérales. Le CDF n'a pas examiné les éventuelles autres sources de financement (subventions communales, cantonales, fonds privés, etc.).



Altersleitbild / Plan d'action vieillesse (Pro Senectute Lucerne)

Dans plusieurs cantons, Pro Senectute Lucerne développe des plans d'action vieillesse communaux. L'objectif est d'identifier des mesures envisageables dans le domaine de l'habitat, de la mobilité ou encore des activités pour améliorer la qualité de vie des personnes âgées dans les communes concernées. Pro Senectute gère le processus de conception du plan d'action. La population, y compris les personnes âgées, sont intégrées au processus.

Les subventions fédérales de la Confédération pour cette activité de conception d'un plan d'action s'élèvent à environ 7'000-10'000 francs par plan d'action pour lequel une demande de subventionnement fédéral a été déposée par Pro Senectute Lucerne entre 2006 et 2011.⁴⁰

⁴⁰ Données transmises par Pro Senectute Suisse, Etat au 29.05.2012. Il ne s'agit que des subventions fédérales. Le CDF n'a pas examiné les éventuelles autres sources de financement (subventions communales, cantonales, fonds privés, etc.).

Anhang 8: Analyseraster GWA-Aktivitäten

Bedarf und Bedürfnisorientierung

- Massnahmen werden grundsätzlich sowohl bedarfs- als auch bedürfnisorientiert auf vulnerable Zielgruppen geplant und umgesetzt.
- Für die jeweils anzusprechenden vulnerablen Zielgruppen werden ausreichende Bedarfsanalysen durchgeführt (Epidemiologie, Analyse soziodemographischer und sozialräumlicher Daten, Expertenbefragung, lokales Fach- / Erfahrungswissen usw.).
- Die Bedürfnisse der vulnerablen Zielgruppen werden ebenso berücksichtigt wie deren Lebenswelten (Einzel-Interviews, Fokusgruppengespräche, informelle Gruppengespräche, mit Experten und/oder mit der Zielgruppe selbst).
- Für die notwendigen Abklärungen werden genügend finanzielle und personelle Ressourcen einberechnet.

Zielgruppenorientierung

- Dem aktiven Einbezug der Zielgruppen wird genügend Zeit und Aufmerksamkeit gewidmet, damit eine Zusammenarbeit entstehen kann.
- Die Zielgruppen werden so definiert, dass keine Stigmatisierungen und zusätzliche Benachteiligungen entstehen. Die Zielgruppen werden nicht zu eng eingegrenzt, angestrebt wird eine soziale Integration.
- Mit einem partizipativen Vorgehen wird geklärt, welche Massnahmen für die bestimmten Zielgruppen geeignet sind (Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Zielgruppen und Schlüsselpersonen). Diese Aufwände werden angemessen entschädigt.
- Für die Angebote werden Räumlichkeiten ausgewählt, zu denen die Zielgruppen einen Bezug haben: z. B. im Quartier, im Dorf, in der Alterssiedlung, ein Vereinslokal.
- Das Angebot ist für die Zielgruppen finanziell erschwinglich.

Zugang zu den Zielgruppen

- Es werden Vermittlungswege und -instanzen gesucht, die möglichst persönlichen Kontakt zu sozial und räumlich isolierten Zielgruppen herstellen, beispielsweise Hausärztinnen und Hausärzte, Mitarbeitende in ambulanten Pflegediensten, Mitarbeitende im Sozialwesen.
- Weitere Vermittlungspersonen mit spezifischem Zugang zu den Zielgruppen werden eingesetzt, z. B. Mediatorinnen und Mediatoren, die die gleiche Sprache sprechen, das gleiche Geschlecht oder einen ähnlichen Erfahrungshintergrund haben. Wichtig ist die Akzeptanz dieser Vermittlungspersonen bei den Zielgruppen, damit ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden kann.
- Zugangswege : Ein aufsuchendes Angebot kann die individuellen Lebensumstände wohl am besten berücksichtigen (z. B. Hausbesuche der Spitex Stadt Zürich oder im Rahmen des Berner Programms „Zwäg ins Alter“).
- Die eingesetzten Hilfsmittel (Broschüren, Flyer, Fragebogen) werden beziehungsgeleitet, das heisst von einer Vertrauensperson übergeben und mit entsprechender mündlicher Kommunikation begleitet.
- Es wird geprüft, welche Medien, alte und neue, von den Zielgruppen verstanden, akzeptiert und genutzt werden.

Methodische Ansätze zur Wissensvermittlung / Verhaltensänderung

- Ziel ist es, die Kompetenzen der älteren Menschen zu stärken. Die Vermittlung von Wissen erfolgt ressourcenorientiert und knüpft an die Lebenswelten der Zielgruppen an.
- Es werden didaktische Formen gewählt, die auf gegenseitigem Lernen aufbauen. Interaktives Lernen und Üben haben das Potential, mit der Zeit zu einer Verhaltensänderung zu führen.
- Die verwendete Sprache (z. B. leicht verständlich, Muttersprache bei Menschen mit Migrationshintergrund) und die eingesetzten didaktischen Methoden (z. B. audiovisuelle Mittel) werden den Bedürfnissen und Möglichkeiten der Zielgruppen angepasst.
- Das Angebot wird von Personen vermittelt, die bei den Zielgruppen Vertrauen und Glaubwürdigkeit geniessen (besonders geeignet sind Peers und Fachleute aus der vulnerablen Zielgruppe selber).
- Bei Gruppenangeboten werden bestehende Beziehungen berücksichtigt und neue Beziehungen gezielt gefördert.
- Neu entstandene soziale Kontakte werden auf Nachhaltigkeit angelegt, so dass die Kontakte auch nach der Intervention bestehen bleiben.

Koordination / Kooperationen

- Beziehungen zu Institutionen, NGO's, Verwaltungen und Schlüsselpersonen werden systematisch aufgebaut und gepflegt.
- Die Kooperation und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Anbietern wird so gestaltet, dass die unterschiedlichen Angebote ergänzend wirken und die Bedürfnisse der verschiedenen Zielgruppen breit abdecken.

Wirkungen

- Die Massnahmen werden für die Überprüfung, Evaluation und Qualitätsentwicklung systematisch dokumentiert.
- Geeignete Indikatoren werden festgelegt und die Ergebnisse und Wirkungen mit einer internen oder externen Evaluation überprüft.
- Um einen Beitrag zu Best Practice zu leisten und Lernprozesse bei den Fachpersonen zu unterstützen, werden die Erfahrungen öffentlich zugänglich gemacht.

Zielgruppenerreichung

- Unter Einbezug von Mediatorinnen und Mediatoren, Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, Schlüsselpersonen und Fachleuten wird geprüft, wie das Angebot über neue informelle Beziehungen und Vermittlungskanäle beworben werden kann.
- Zusammen mit Personen aus den Zielgruppen und den Anbieterinnen und Anbietern der Kurse und Dienstleistungen wird geklärt, ob formale Anpassungen erforderlich sind, z. B. betreffend Veranstaltungsort, Kosten, etc.

Anhang 9: Informationen zur Klassifikationsanalyse

Verwendete Variablen

	Frage gemäss Erfassungsbogen	Antwort für Ressourcen ja	Antwort für Ressourcen nein
Bildungsniveau (Bildung)	B.6.	hoch / mittel	tief
EL-Bezug (EL)	B.7.	nein	ja / in Abklärung
Rechnung 2000.- bezahlbar (Finanzen)	B.8.	ja	nein
Gesundheitliche Einschränkungen (Gesundheit)	C.1.	nein	ja
Einschränkungen Sprachkompetenz (Literacy)	C.2.	nein	ja
Administrative Schwierigkeiten (Admin)	C.3.	nein	ja
Soziales Netz vorhanden (Netz)	D.1.	ja	nein
Einsamkeit (Einsamkeit)	D.2.	nein	ja
Benachteiligungen im Alltag (Diskrim)	D.3.	nein	ja

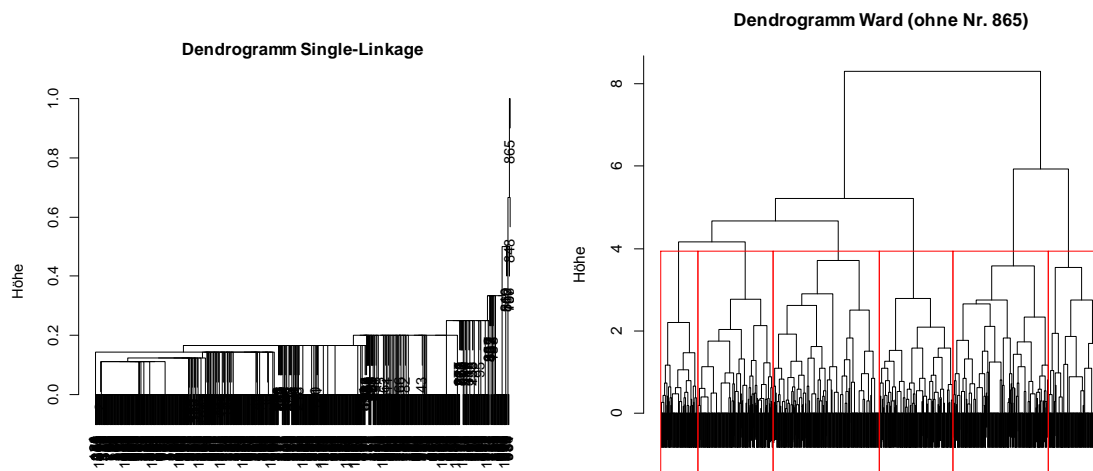
Kennzahlen Modellanpassung LCA

	3 Gruppen	4 Gruppen	5 Gruppen	6 Gruppen	7 Gruppen	8 Gruppen
AIC	10327	10245	10211	10193	10183	10'185
BIC	10467	10432	10447	10476	10515	10'560
p Deviance		0.001	0.034	0.175	0.373	0.464
Likelihood-Ratio	675	573	519	480	451	434
Freiheitsgrade	482	472	462	452	442	432
p Modelle			0.000	0.001	0.074	

Bemerkung: Beste Lösung AIC-Minimum (Akaike Information Criterion; tendiert zu Überschätzung der Klassenzahl (Bacher/Vermunt 2010: 557)): 7 Gruppen, beste Lösung BIC-Minimum (Bayesian Information Criterion; führt zu Modellen mit geringerer Klassenzahl (Bacher/Vermunt 2010: 557)): 4 Gruppen, die Deviance (vgl. Daten mit Modell) zeigt ab 6 Gruppen eine gute Anpassung. Der Modellvergleich zeigt ab der 7-Gruppenlösung keinen signifikanten Unterschied mehr.

Analyse der 7- und 5-Gruppenlösungen: Bei der 7- Gruppenlösung wird die kleinste Gruppe 4 nochmals in zwei Gruppen geteilt, bei der kleineren (2% Anteil) bestehen Ressourcen in den Bereichen EL, SILC und Diskrim, bei der grösseren (6%) bei Bildung, EL, Literacy und Admin. Zudem wird der Anteil von Gruppe 3 von 11% auf 6% verkleinert. Die anderen Gruppen bleiben gleich. Bei der 5-Gruppenlösung LCA wird Gruppe 6 etwas grösser (Prävalenz 36%), nebst dem Netz (wie in der 6-Gruppenlösung) sind auch die Werte von Bildung und Literacy fast 0.5. Die Gruppe 4 verschwindet und die anderen bleiben gleich.

Dendrogramme Single-Linkage und Ward-Methode Clusteranalyse



Bemerkung: Betrachtet man das Dendrogramm mit der Ward-Methode scheint eine 6 Cluster-Lösung sinnvoll, da mit diesen Lösungen die Abstände bis zur nächsten Fusionierung hoch sind, was darauf hindeutet, dass die Heterogenität bei der Bildung der nächsten Cluster stark zunehmen würde.

Anhang 10: Empfehlungsübersicht mit Stellungnahmen BSV / Pro Senectute

BSV

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Der Direktor

P.P. CH-3003 Bern, BSV

Eidgenössische Finanzkontrolle
Herrn Walter Risler, Mandatsleiter
Monbijoustrasse 45
3003 Bern

Ihr Zeichen: 1.8349.318.00100.09; riwa/meym
Ihr Schreiben vom 09.01.2013
Unser Zeichen: 242.2-01/2011/00728 14.01.2013 Doknr: 33
SachbearbeiterIn: Monique Aeschbacher / Aem
Bern, 11. Februar 2013

Evaluationsbericht „Leistungsvertrag Pro Senectute“ (Art. 101^{bis} AHVG)

Sehr geehrter Herr Risler

Für den obenerwähnten Evaluationsbericht danken wir Ihnen bestens. Wir haben den Bericht und die Empfehlungen diskutiert. Neben den Empfehlungen enthält der Bericht verschiedene wichtige und hilfreiche Hinweise, denen in den aktuell laufenden Verhandlungen zum neuen Leistungsvertrag 2013 – 2017 mit Pro Senectute in geeigneter Form Rechnung getragen werden soll. Unsere Stellungnahme zu den Empfehlungen liegt bei; sie wird Ihnen ebenfalls elektronisch zugestellt.

Auch unsererseits danken wir für die angenehme und konstruktive Zusammenarbeit.

Freundliche Grüsse


Jörg Brechbühl
Direktor

Beilage erwähnt

Kopie (mit Stellungnahme) an GS EDI, Herr Lukas Bruhin, Generalsekretär, 3003 Bern

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Jörg Brechbühl
Effingerstrasse 20, CH-3003 Bern
Tel. +41 31 322 09 66, Fax +41 31 322 24 25
juerg.brechbuehl@bsv.admin.ch
<http://www.bsv.admin.ch>

Empfehlungsübersicht

PA-Nr. 8349

ID	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme des Amtes	Umsetzungstermin (SOLL)	Zuständige Person
8349.001	1 an BSV	<p>Gesamtssteuerung</p> <p>Die EFK empfiehlt dem BSV bei der Steuerung der Mittelvergabe die Bandbreite bei der Sozialberatung beizubehalten, die übrigen Leistungsbereiche jedoch zusammen zu legen, so dass eine Vernetzung ermöglicht werden kann. Bei der Überwachung der Beitragsverwendung sollte längerfristig auf die Zielerreichung fokussiert werden, sei es durch geeignete Indikatoren, durch eine inhaltliche Einschränkung der quantifizierbaren Leistungseinheiten oder durch Besuche vor Ort.</p>	<p>Grundsätzlich einverstanden. 1) Bei der Zusammenlegung der Bandbreiten muss geprüft werden, ob der Bereich Services aufgrund der deutlichen Dynamik in diesem Bereich nicht mit eigener Bandbreite bestehen bleiben soll. 2) Es werden Indikatoren zur Zielerreichung definiert und erhoben werden.</p>	<p>1) 31.12.2013; 2) 31.12.2013 / 31.12.2017</p>	<p>1) M. Aeschbacher 2) M. Aeschbacher/ Nachfolge Aem</p>
8349.002	2 an Pro Senectute	<p>Vulnerable Zielgruppen</p> <p>Die EFK empfiehlt der Geschäftsstelle Pro Senectute Schweiz die Ausrichtung der Leistungen auf vulnerable Zielgruppen konzeptionell zu planen, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen notwendige Aktivitäten zu bestimmen und Instrumente für die Steuerung zu schaffen.</p>	<p>BSV: Einverstanden. Das BSV wird im neuen LV 2014 - 2017 als Leistungsziel für die Geschäfts- und Fachstelle von PS CH die Durchführung eines strategischen Projektes zur Ausrichtung der Leistungen auf vulnerable Zielgruppen aufnehmen.</p>	<p>BSV: 31.12.2013/ 31.12.2017</p>	<p>M. Aeschbacher / Nachfolge Aem</p>

8349.003	3 an BSV und Pro Senectute	<p>Rechnungswesen Die EFK empfiehlt dem BSV im Rahmen der neuen Leistungsvertragsperiode nur diejenigen Kennzahlen zum Betriebserfolg zu verlangen, welche für finanzpolitische Entscheide genutzt werden können. Sie empfiehlt der Geschäftsstelle Pro Senectute Schweiz, die initiierten Massnahmen weiterzuführen, die eine konsistente Handhabung des Handbuchs Rechnungswesen sicherstellen.</p>	<p>BSV: Einverstanden. Die Kennzahlen werden auf die notwendigen Angaben zur Leistungsmenge und zur Zielerreichung fokussiert.</p>	31.12.2013	M. Aeschbacher
----------	----------------------------	---	--	------------	----------------

Empfehlung 8349.001 - 8349.003 Datum und Visum des Direktors/der Direktorin

11.2.2013 J. Buchhalter

Pro Senectute

PA-Nr. 8349

Empfehlungsübersicht

ID	Empfehlungsnummer	Empfehlungstext	Stellungnahme Pro Senectute	Umsetzungstermin (SOLL)	Zuständige Person
8349.001	1 an BSV	Gesamtsteuerung Die EFK empfiehlt dem BSV bei der Steuerung der Mittelvergabe die Bandbreite bei der Sozialberatung beizubehalten, die übrigen Leistungsbereiche jedoch zusammen zu legen, so dass eine Vernetzung ermöglicht werden kann. Bei der Überwachung der Beitragsverwendung sollte längerfristig auf die Zielerreichung fokussiert werden, sei es durch geeignete Indikatoren, durch eine inhaltliche Einschränkung der quantifizierbaren Leistungseinheiten oder durch Besuche vor Ort.	Eine Vereinfachung der Bandbreiten wird auch von Pro Senectute begrüsst. Die Bandbreite der Sozialberatung soll bestehen bleiben, die Bandbreiten Bildung, Sport und Gemeinwesenarbeit können zusammengesetzt werden. Die Beibehaltung einer Bandbreite Services wäre sinnvoll, da es sich dabei um Leistungen handelt, die an vulnerable Zielgruppen erbracht werden. Eine Fokussierung auf die Zielerreichung kann im neuen Leistungsvertrag 2014 - 2017 festgehalten werden.		Leiterin und Leiter der Fachbereiche von Pro Senectute Schweiz
8349.002	2 an Pro Senectute	Vulnerable Zielgruppen Die EFK empfiehlt der Geschäftsstelle Pro Senectute Schweiz die Ausrichtung der Leistungen auf vulnerable Zielgruppen konzeptionell zu planen, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen notwendige Aktivitäten zu bestimmen und Instrumente für die Steuerung zu schaffen.	Es gibt noch keine wissenschaftlich anerkannten einheitlichen Grundlagen, um leicht anwendbare Indikatoren zu definieren. Trotzdem wurden grosse Anstrengungen unternommen, die vulnerablen Zielgruppen noch besser zu erreichen. In die Sozialberatung kommen erwiesenermassen vulnerable Personen. In den übrigen Leistungsbereichen ist die Erfassung mit vermünftigem Aufwand nicht möglich und wegen des tiefen Bundesbeitrages nicht verhältnismässig. Die systematische Erfassung von best practices und die Sensibilisierung der Pro Senectute-Organisationen (PSO) sollen durch Pro Senectute Schweiz erfolgen.	ab 2014	
8349.003	3 an BSV und Pro Senectute	Rechnungswesen Die EFK empfiehlt dem BSV im Rahmen der neuen Leistungsvertragsperiode nur diejenigen Kennzahlen zum Betriebserfolg zu verlangen, welche für finanzpolitische Entscheide genutzt werden können. Sie empfiehlt der Geschäftsstelle Pro Senectute Schweiz, die initiierten Massnahmen weiterzuführen, die eine konsistente Handhabung des Handbuchs Rechnungswesen sicherstellen.	Das neue Handbuch Rechnungswesen wurde im 2012 von allen Pro Senectute-Organisationen (PSO) erstmalig angewendet. Dabei auftauchende Fragen wurden laufend diskutiert und die entsprechenden Antworten im Intranet für alle PSO zugänglich gemacht. Die Auswertung aller Daten erfolgt erstmalig im Sommer 2013. Falls nötig werden weitere Massnahmen zur konsistenten Handhabung ergriffen und umgesetzt.	Laufend	Leiter Finanzen von Pro Senectute Schweiz

Pro Senectute erachtet den Evaluationsbericht als fundiert und ausgewogen und hat die Zusammenarbeit während der Evaluationsphase als konstruktiv empfunden. Der Bericht umschreibt die Aufgaben der Gesamtorganisation im vom Bund subventionierten Bereich treffend und stellt auch die Komplexität der Aufgaben gut dar.

Empfehlung 8349.001 - 8349.003 Datum und Unterschrift des Präsidenten und Direktors
5. Februar 2013

Handwritten signature: Ursin
Handwritten signature: Hans Schärer