



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.