

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Prüfung der Kostenvergütung an die IV-Stellen

Bundesamt für Sozialversicherungen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18535.318.00099
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>6</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>8</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>13</b>
1.1 Ausgangslage .....	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	14
1.5 Schlussbesprechung .....	14
<b>2 Strukturen / Organisation</b> .....	<b>15</b>
2.1 Die Strukturen der IV-Stellen widersprechen Governance-Regeln .....	15
2.2 Die Vereinigung von Aufsichtsbereichen könnte Vorteile bringen .....	17
<b>3 Die Beitragsplafonierung ist nicht nachhaltig</b> .....	<b>20</b>
<b>4 Finanzielle Aufsicht</b> .....	<b>24</b>
4.1 Die Prüfungen während der Plafonierung sind angemessen .....	24
4.2 Künftige Prüfungen sind dem Entschädigungssystem anzupassen .....	24
<b>5 Die IV-Stelle für Versicherte im Ausland ist mit kantonalen IV-Stellen nicht direkt vergleichbar</b> .....	<b>26</b>
<b>6 Guter Umsetzungsstand der Empfehlungen mit hoher Priorität</b> .....	<b>27</b>
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b> .....	<b>28</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen</b> .....	<b>29</b>

# Prüfung der Kostenvergütung an die IV-Stellen

## Bundesamt für Sozialversicherungen

### Das Wesentliche in Kürze

---

Die IV-Stellen (IVST) führen die Invalidenversicherung (IV) auf kantonaler Ebene durch. Ergänzend wird bei der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) die IVST für die Versicherten im Ausland geführt. Der Ausgleichsfonds der IV vergütet den Verwaltungsaufwand aller IVST inkl. demjenigen der regionalen ärztlichen Dienste. Insgesamt geht es um jährlich rund 455 Millionen Franken. Die Mittel werden u. a. zur Beurteilung von Neuanmeldungen für Eingliederung und Rente eingesetzt. Im Jahr 2017 wurden in der Schweiz knapp 15 000 Neurenten registriert. In der Schweiz beziehen ca. 400 000 Personen eine Invaliditätsleistung, davon etwa 219 000 eine Rente und dazu knapp 90 000 eine Abklärungsmassnahme ohne Invaliditätsleistungen. Die Kosten für Geldleistungen, individuelle Massnahmen und für die Durchführungskosten betragen 2017 rund 8,5 Milliarden Franken. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) beaufsichtigt die kantonalen IVST und entscheidet über die zu vergütenden Kosten.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte, ob das Entschädigungssystem wirtschaftliches Handeln fördert und die Kostenvergütungen an IVST angemessen sind. Daneben beurteilte die EFK das Aufsichtsverfahren primär im finanziellen Bereich. Die EFK stellte fest, dass die Rahmenbedingungen wirtschaftliche Anreize im Entschädigungssystem weitgehend verunmöglichen. Die Kostenvergütungen sind jedoch angemessen. Verbesserungspotenzial besteht bei den Entschädigungsverfahren und der künftigen finanziellen Aufsicht. Insgesamt ergab die Prüfung ein gutes Resultat.

#### **Suboptimale Governance mit beschränkter Haftung**

Die gegenwärtigen Strukturen mit IVST als kantonale öffentlich-rechtliche Anstalten und somit einer nach kantonalen Erlassen oder interkantonalen Vereinbarungen geregelten Organisation, mit der Finanzierung durch den IV-Fonds und mit der Steuerung und Aufsicht durch das BSV verstossen gegen Governance-Regeln. Dies hat bereits der Bundesrat erkannt. Er wollte bei der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Bund und Kantonen (NFA) für IVST eine integrale Bundeszuständigkeit. Dieses Ansinnen ist sowohl bei der NFA als auch bei der IV-Gesetzesrevision gescheitert. Die Kantone sind für die Errichtung, die Organisation und zumindest in personalrechtlichen Belangen für die Aufsicht zuständig. Die Haftung für nicht wirtschaftliche Betriebsführung ist hingegen nicht klar den Kantonen zugewiesen. Zudem kann die gleichzeitige Zuständigkeit der kantonalen Verantwortlichen für mehrere Sozialversicherungen sowie für das Sozialwesen zu Interessenkonflikten führen.

Mit ihrer Empfehlung will die EFK zumindest bezüglich der Kostenverantwortung für klare Verhältnisse sorgen. Die Kantone sollen für unwirtschaftliche Leistungserbringung ihrer IVST haften.

## **Fehlende wirtschaftliche Anreize im Entschädigungssystem**

In jüngerer Vergangenheit kamen zwei Entschädigungssysteme zur Anwendung: das Ressourcenmodell bis ins Jahr 2013, die Budgetplafonierung ab 2014. Festgelegt werden die Budgetwerte, entschädigt jeweils die effektiven Kosten. Die Budgetplafonierung ist nicht nachhaltig und soll abgelöst werden. Die Schwierigkeit besteht darin, dass das BSV unter den gegebenen Rahmenbedingungen keinen Wettbewerb einrichten und keine wirtschaftlichen Anreize setzen kann.

Ein Dilemma liegt darin, dass die zu erzielenden Wirkungen der IVST stärker zu gewichten sind als die Minimierung von Verwaltungskosten. Für das BSV steht die Wirtschaftlichkeit der Gesamtversicherung zu Recht im Vordergrund.

Die EFK empfiehlt, mit dem Entschädigungssystem sicherzustellen, dass nur die Kosten einer wirtschaftlichen Betriebsführung entschädigt werden. So sind etwa die sich verändernde Arbeitsbelastung innerhalb eines Zyklus dynamisch zu berücksichtigen und abweichende Kostenerfassungen zu korrigieren. Mit Mehrjahreszyklen sollen ausserdem die Planungssicherheit und das Vertrauen gestärkt werden.

## **Die finanzielle Aufsicht ist dem veränderten Budgetverfahren anzupassen**

Das BSV hat in den bestehenden Finanzierungssystemen die IVST angemessen beaufsichtigt und geprüft. Künftig will das BSV die finanzielle Aufsicht vermehrt durch Prüfungen vor Ort sicherstellen. Die Entwicklung geht in die richtige Richtung.

Die EFK empfiehlt, die Prüfintervalle risikoorientiert auf das Budget- und Finanzierungsverfahren abzustimmen. Damit können die Prüfungen eine prospektive Wirkung entfalten und sind weniger auf die Korrektur vergangener Resultate ausgerichtet. Um die wesentlichen Risiken innerhalb eines Zyklus abdecken zu können, sollte das BSV ein Prüfkonzept erstellen. Letzteres muss die IT-Pools der IVST mitberücksichtigen.

## **Die Kostenstruktur der IV-Stelle für Versicherte im Ausland ist mit derjenigen kantonaler IV-Stellen nicht vergleichbar**

Ursache für die fehlende Vergleichbarkeit ist die unterschiedliche Geschäftstätigkeit der beiden IVST-Typen. Die Kosten liessen sich allenfalls auf der Grundlage einzelner Massnahmen gegenüberstellen. Dazu fehlen aber Kostenrechnungen mit ausreichender Detaillierung. Bereits heute lassen sich beispielsweise die durch die IVST genutzten Flächen vergleichen. Hier stellte die EFK auch innerhalb der Stichprobe Unterschiede fest.

Aufgrund der Bedeutung der Informatik und deren Kostenumfang will die Geschäftsleitung der ZAS die Wirtschaftlichkeit der verschiedenen Informatikprojekte vertieft prüfen. Die EFK begrüsst diese Absicht. Die ZAS hat die Kosten in einem Bericht je Kostenstelle dargestellt. Dieser sollte mit einer Analyse der Notwendigkeit der Applikationen und der Wirtschaftlichkeit insbesondere bezüglich Eigenanfertigung oder Fremdbezug (Make-or-Buy) ergänzt werden.

# Audit du remboursement des frais aux offices AI

## Office fédéral des assurances sociales

### L'essentiel en bref

---

Les offices AI (OAI) assurent l'exécution de l'assurance-invalidité (AI) sur le plan cantonal. En complément, la Centrale de compensation (CdC) gère l'OAI pour les assurés résidant à l'étranger. Le fonds de compensation de l'AI rembourse les charges administratives de tous les OAI, y compris celles des services médicaux régionaux. Il s'agit d'une somme annuelle totale de quelque 455 millions de francs. Ces moyens financiers sont notamment utilisés pour l'évaluation des nouvelles demandes d'intégration et de rente. En 2017, près de 15 000 nouvelles rentes ont été enregistrées en Suisse. Environ 400 000 personnes y touchent une prestation d'invalidité, dont environ 219 000 une rente et près de 90 000 personnes font l'objet d'une mesure d'instruction sans prestation d'invalidité. En 2017, les coûts des prestations en espèces, de mesures individuelles et de l'exécution se sont montés à quelque 8,5 milliards de francs. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) surveille les OAI cantonaux et décide des frais à rembourser.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si le système d'indemnisation favorise une approche économique et si le remboursement des frais aux OAI est approprié. En parallèle, le CDF a évalué la procédure de surveillance principalement du point de vue financier. Il a constaté que les conditions générales empêchent dans une large mesure une incitation économique dans le système d'indemnisation. Le remboursement des frais est cependant approprié. Il existe un potentiel d'amélioration dans les procédures d'indemnisation et dans la future surveillance financière. Dans l'ensemble, l'audit a débouché sur un bon résultat.

### Gouvernance imparfaite à responsabilité limitée

Les structures actuelles sont contraires aux règles de gouvernance. En effet, les OAI, en tant qu'établissements de droit public cantonal, sont organisés selon des législations des cantons ou des conventions intercantionales, le financement est effectué par le fonds de l'AI et le pilotage et la surveillance sont assurés par l'OFAS. Cela a déjà été constaté par le Conseil fédéral. Il voulait une compétence fédérale intégrale pour les OAI dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches et des financements entre la Confédération et les cantons (RPT). Cet objectif a été manqué tant dans le cadre de la RPT que dans celui de la révision de la loi sur l'AI. Les cantons sont chargés de la mise en place, de l'organisation et – du moins en ce qui concerne les questions relevant du droit du personnel – de la surveillance. En revanche, la responsabilité d'une gestion non économique ne leur est pas clairement attribuée. En outre, le fait que les responsables cantonaux soient à la fois compétents pour plusieurs assurances sociales et pour le système social peut entraîner des conflits d'intérêts.

Par sa recommandation, le CDF veut assurer l'instauration de conditions claires, au moins en ce qui concerne la responsabilité des coûts. Les cantons doivent assumer la responsabilité des prestations de services non économiques de leurs OAI.

### **Absence d'incitation économique dans le système d'indemnisation**

Deux systèmes d'indemnisation ont été utilisés dans un passé récent: le modèle de répartition des ressources jusqu'en 2013 et le plafonnement du budget à partir de 2014. Les valeurs budgétaires sont fixées et les frais effectifs respectivement remboursés. Le plafonnement du budget n'est pas durable et doit être remplacé. La difficulté réside dans le fait que, dans les conditions générales actuelles, l'OFAS ne peut instaurer ni concurrence ni incitation économique.

Un dilemme réside dans le fait que les résultats à atteindre par les OAI doivent être pondérés plus fortement que la réduction des coûts administratifs. C'est à juste titre l'économicité de l'ensemble de l'assurance qui constitue la préoccupation première de l'OFAS.

Le CDF recommande que, garanti par le système d'indemnisation, seuls les frais d'une gestion économique soient remboursés. À cet égard, il faut par exemple prendre en considération de façon dynamique les variations de la charge de travail au sein d'un cycle et corriger les saisies s'écartant significativement de la moyenne. En outre, la sécurité de planification et la confiance doivent être renforcés avec des cycles pluriannuels.

### **La surveillance financière doit être adaptée aux changements de la procédure budgétaire**

Dans les systèmes de financement existants, l'OFAS a surveillé et contrôlé les OAI de façon appropriée. À l'avenir, l'OFAS entend assurer la surveillance financière avec davantage de contrôles sur place. L'évolution va dans la bonne direction.

Selon les risques, le CDF recommande d'harmoniser les intervalles entre les contrôles avec les processus budgétaires et de financement. Les contrôles pourront ainsi déployer un effet prospectif et seront moins axés sur la correction de résultats passés. L'OFAS devrait établir un concept de contrôle afin de pouvoir couvrir les risques essentiels dans le cadre d'un cycle. Ce concept doit également prendre en compte les centres informatiques des OAI.

### **La structure des coûts de l'office AI pour les assurés résidant à l'étranger n'est pas comparable à celle des offices AI cantonaux**

L'impossibilité de comparer est due au fait que les deux types d'office AI ont des activités différentes. Les coûts pourraient tout au plus être comparés sur la base de mesures isolées. Un calcul suffisamment détaillé des coûts fait cependant défaut. Il est par exemple aujourd'hui déjà possible de comparer les surfaces utilisées par les OAI. À cet égard, le CDF a même constaté des différences dans l'échantillon.

En raison de l'importance de l'informatique et de son coût, la direction de la CdC veut examiner de façon approfondie la rentabilité des différents projets informatiques. Le CDF salue cette intention. La CdC a présenté les coûts par centre de coûts dans un rapport. Celui-ci devrait être complété par une analyse de la nécessité des applications et de la rentabilité, en particulier en ce qui concerne le choix entre le développement interne ou une acquisition externe (« faire ou faire faire », *make or buy*).

**Texte original en allemand**

# Verifica del rimborso delle spese agli uffici AI

## Ufficio federale delle assicurazioni sociali

### L'essenziale in breve

---

Gli uffici AI (UAI) si occupano di applicare l'assicurazione per l'invalidità (AI) a livello cantonale. A titolo di complemento l'Ufficio centrale di compensazione (UCC) gestisce l'UAI per gli assicurati residenti all'estero. Il Fondo di compensazione AI rimborsa l'onere amministrativo di tutti gli UAI, compreso quello dei servizi medici regionali, per un totale di circa 455 milioni di franchi all'anno. I mezzi vengono ad esempio impiegati ai fini della valutazione di nuove richieste di prestazioni (integrazione o rendita). Nel 2017 in Svizzera sono state registrate quasi 15 000 nuove rendite. A livello nazionale circa 400 000 persone beneficiano di una prestazione di invalidità: in pressappoco 219 000 casi si tratta di una rendita e vi sono inoltre quasi 90 000 individui per cui l'AI si assume le spese dei provvedimenti d'accertamento ma che non percepiscono prestazioni di invalidità. Nel 2017 le spese di gestione, per prestazioni in denaro e provvedimenti individuali ammontavano all'incirca a 8,5 miliardi di franchi. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) controlla gli UAI cantonali e decide in merito alle spese rimborsabili.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato se il sistema di risarcimento promuove un approccio economico e se i rimborsi delle spese agli UAI sono adeguati. Il CDF ha inoltre valutato la procedura di vigilanza principalmente in ambito finanziario. Il CDF ha constatato che le condizioni quadro sono un ostacolo importante alla creazione di incentivi economici nel sistema di risarcimento. I rimborsi delle spese sono tuttavia adeguati. Sussiste margine di miglioramento per quanto riguarda la procedura di risarcimento e la futura vigilanza finanziaria. In generale dalla valutazione emergono buoni risultati.

### Governance non ottimale a responsabilità limitata

Le strutture attuali contravvengono alle regole della governance. Infatti gli UAI, quali enti cantonali di diritto pubblico, sono organizzati secondo atti normativi cantonali o accordi intercantionali, sono finanziati da fondi dell'AI e sottostanno alla gestione e vigilanza da parte dell'UFAS. Il Consiglio federale ha già riconosciuto questo fatto e chiedeva che la Confederazione assumesse, per gli UAI, la responsabilità integrale della dissociazione dei compiti e dei finanziamenti tra Confederazione e Cantoni nell'ambito della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Tale richiesta non è stata accettata nel quadro della NPC e nemmeno della revisione della legge sull'AI. I Cantoni sono responsabili dell'istituzione e dell'organizzazione degli UAI nonché, almeno *nelle* questioni di diritto del personale, della vigilanza su di essi. Al contrario, la responsabilità di una gestione non economica non è attribuita chiaramente ai Cantoni. Il fatto che i responsabili cantonali siano, nel contempo, competenti per diverse assicurazioni sociali e per l'ambito sociale potrebbe inoltre generare conflitti di interessi.

Mediante le sue raccomandazioni, il CDF mira a definire rapporti chiari, perlomeno per quanto riguarda le responsabilità in materia di costi. I Cantoni devono assumere la responsabilità per una fornitura di prestazioni non economica dei propri UAI.



### **Mancanza di incentivi economici nel sistema di risarcimento**

In passato sono stati applicati due sistemi di risarcimento: il modello delle risorse fino al 2013 e il limite massimo del budget a partire dal 2014. Si fissano i crediti e il risarcimento è effettuato sulla base delle spese effettive. La limitazione del budget non è un approccio sostenibile a lungo termine e va adottata un'altra strategia. La difficoltà sta nel fatto che nelle condizioni quadro attuali l'UFAS non può instaurare un regime di concorrenza né creare incentivi economici.

Il fatto che agli obiettivi che gli UAI devono raggiungere vada attribuita una ponderazione maggiore rispetto alla minimizzazione delle spese amministrative costituisce un dilemma. L'UFAS, a giusto titolo, ritiene prioritaria l'economicità delle assicurazioni sociali nel complesso.

Il CDF raccomanda di istituire un sistema volto a garantire che vengano risarcite unicamente le spese di una gestione economica. È ad esempio necessario tenere conto in modo dinamico del cambiamento a cui sottostà il carico di lavoro all'interno di un ciclo e correggere le voci di spesa registrate che si scostano dalla media. Grazie a cicli pluriennali si mira inoltre a rafforzare la fiducia e la sicurezza della pianificazione.

### **La vigilanza finanziaria va adattata alla nuova procedura di preventivazione**

L'UFAS ha vigilato e controllato in modo adeguato gli UAI per quanto concerne i sistemi di finanziamento attuali. In futuro l'UFAS intende garantire la vigilanza finanziaria mediante una maggiore frequenza di verifiche in loco. Gli sviluppi stanno andando nella giusta direzione.

Il CDF raccomanda di adattare in funzione dei rischi la frequenza delle verifiche alla procedura di preventivazione e finanziamento. In tal modo le verifiche potranno essere maggiormente orientate al futuro e meno alla correzione di risultati passati. Per contemplare i principali rischi all'interno di un ciclo, si raccomanda all'UFAS di creare un piano di verifica che tenga anche conto dei pool informatici degli UAI.

### **Struttura delle spese degli uffici AI per gli assicurati residenti all'estero non paragonabile a quella degli uffici AI cantonali**

L'impossibilità di paragonare le due strutture è dovuta alla differente attività dei due tipi di UAI. È eventualmente possibile mettere a confronto le spese sulla base di singole misure, tuttavia mancano contabilità analitiche sufficientemente dettagliate. Già oggi si possono ad esempio confrontare le superfici utilizzate dagli UAI, ambito nel quale il CDF ha riscontrato differenze anche durante una prova a campione.

Data l'importanza ricoperta dall'informatica e l'entità delle relative spese, la direzione dell'UCC intende verificare l'economicità dei diversi progetti in questo settore, intenzione che il CDF approva. L'UCC ha presentato in un rapporto le spese in base ai singoli centri di costo. Tale rapporto dovrebbe essere completato con un'analisi della necessità delle applicazioni e dell'economicità, in particolare in relazione alla questione se sviluppare direttamente o acquistare all'esterno i prodotti («make or buy»).

**Testo originale in tedesco**

# Audit of cost reimbursement to IV offices

## Federal Social Insurance Office

### Key facts

---

The IV offices implement disability insurance (IV) at cantonal level. In addition, the Central Compensation Office (CCO) manages the IV office for insured persons resident abroad. The IV compensation fund reimburses the administrative expenses of all IV offices, including those of regional medical services. The annual total is around CHF 455 million. The funds are used to assess new applications for integration benefits and pensions, among other things. Almost 15,000 new pensions were registered in Switzerland in 2017. Around 400,000 people receive disability benefits in Switzerland, with around 219,000 receiving a pension and just under 90,000 receiving an investigative measure without disability benefits. The costs for cash benefits, individual measures and implementation costs amounted to approximately CHF 8.5 billion in 2017. The Federal Social Insurance Office (FSIO) supervises the cantonal IV offices and decides on the costs to be reimbursed.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined whether the compensation system promotes cost-effective action and whether the cost reimbursements to IV offices are appropriate. In addition, the SFAO assessed the supervisory procedure primarily in the financial area. The SFAO found that the framework conditions make economic incentives largely impossible in the compensation system. The cost reimbursements are nevertheless appropriate. There is potential for improvement regarding compensation procedures and future financial supervision. Overall, the result of the audit was good.

### **Suboptimal governance with limited liability**

The current structures with IV offices as cantonal institutions under public law and thus an organisation governed by cantonal decrees or intercantonal agreements, financing by the IV fund and steering and supervision by the FSIO violate governance rules. The Federal Council already recognised this. It wanted integral federal responsibility for IV offices in the disentanglement of tasks and financing between the Confederation and the cantons (NFE). This desire failed at the level of both NFE and the revision of the Disability Insurance Act. The cantons are responsible for establishment, organisation and, at least in the area of personnel law issues, supervision. In contrast, liability for non-cost-effective management is not clearly assigned to the cantons. Moreover, the simultaneous responsibility of cantonal authorities for several types of social insurance and social welfare can lead to conflicts of interest.

With its recommendation, the SFAO wants to ensure clear relationships at least regarding cost responsibility. The cantons should be liable for the uneconomical performance of their IV offices.

### **Lack of economic incentives in the compensation system**

Two compensation systems have been applied recently: the resource model until 2013, the budget ceiling from 2014. The budget values are determined, and the actual costs are compensated. The budget ceiling is not sustainable and should be replaced. The difficulty lies in the fact that the FSIO cannot establish competition or provide economic incentives with the prevailing framework conditions.

It is a dilemma that the effects to be achieved by the IV offices are to be weighted more strongly than the minimisation of administrative costs. For the FSIO, the focus is rightly on the cost-effectiveness of the overall insurance.

The SFAO recommends that the compensation system should be used to ensure that only the costs of economical management are compensated. For example, the changing workload within a cycle must be taken into account dynamically and deviating cost recordings corrected. Furthermore, planning certainty and trust should be strengthened with multi-year cycles.

### **Financial supervision has to be adapted to the changed budget procedure**

The FSIO appropriately supervised and examined the IV offices in the existing financing systems. In the future, the FSIO wishes to increasingly ensure financial supervision with onsite checks. The move is in the right direction.

The SFAO recommends that the review intervals be aligned with the budget and financing procedure in a risk-oriented manner. In this way, the checks can have a prospective effect and will be less focused on correcting past results. The FSIO should draw up a review concept to cover the key risks within a cycle. It must take account of the IT pools of the IV offices.

### **The cost structure of the IV office for insured persons resident abroad is not comparable with that of cantonal IV offices**

The different business activities of the two types of IV office are responsible for the lack of comparability. The costs could be compared on the basis of individual measures if need be. However, cost accounting with sufficient detail is lacking for this. The areas used by IV offices can already be compared now, for example. The SFAO found differences here also in the spot check.

Due to the significance of information technology and the scope of its costs, the CCO management intends to examine the economic efficiency of the various IT projects in depth. The SFAO welcomes this intention. The CCO has set out the costs in a report for each cost centre. This should be supplemented with an analysis of the need for the applications and economic efficiency, particularly regarding in-house production or external procurement (make or buy).

**Original text in German**

## Generelle Stellungnahme der Geprüften

Das BSV teilt grundsätzlich die Schlussfolgerungen im Bericht der EFK über die Prüfung der Kostenvergütung an die IV-Stellen. Auch die Empfehlungen sind sachgerecht. Die Empfehlungen 1 und 3 der Eidg. Finanzkontrolle entsprechen den vom BSV beabsichtigten Entwicklungsschritten. Beide Empfehlungen bedingen Anpassungen auf Stufe Verordnung. Das BSV wird diese gemeinsam mit den Anpassungen der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) im Zusammenhang mit der IV-Revision «Weiterentwicklung der IV» (WE IV) angehen. Die Empfehlung 2 wird zur Prüfung entgegengenommen. Die mit der Empfehlung implizierte Haftung der Kantone hätte aber auf jeden Fall Gesetzesanpassungen zur Folge, die nicht mehr in die laufende Revision zur Weiterentwicklung der IV aufgenommen werden können.

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Der Ausgleichsfonds der Invalidenversicherung (IV) finanziert, basierend auf Artikel 67 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG), die Betriebskosten der kantonalen IV-Stellen (IVST) inkl. der regionalen ärztlichen Dienste (RAD). Jährlich handelt es sich um eine Summe von rund 450 Millionen Franken. Gemäss Artikel 55 der Verordnung über die IV (IVV) entscheidet das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) über die zu vergütenden Kosten.

Das BSV übt die finanzielle Aufsicht unter anderem durch die Genehmigung der Budgets der IVST aus – Artikel 53 IVV. Die Budgetbeurteilung erfolgte vor 2014 auf der Grundlage des Ressourcenmodells (RM), welches die Zunahme des Arbeitsumfangs berücksichtigte. Dieser Arbeitsumfang hat infolge der IVG-Revisionen 5 und 6a zugenommen und führte zu Kostensteigerungen. Gleichzeitig wiesen einzelne IVST beachtliche Budgetreserven aus. Daraufhin hat das BSV die Arbeitsstellen und die Kosten der IVST seit dem Jahr 2014 plafoniert. Diese Budgetplafonierung (BP) wurde bis ins Jahr 2019 mit einzelnen Ausnahmen fortgeführt. Auch 2017, im vierten Jahr der BP, wiesen einzelne IVST noch hohe Budgetreserven aus, während andere IVST finanziell an ihre Grenzen stiessen. Die aktuelle Situation mit der BP ist sowohl für die IVST als auch für das BSV aus Sicht von Aufsicht, Steuerung und Kontrolle unbefriedigend.

Forderungen seitens IVST nach höheren Entschädigungen und einem angepassten Entschädigungssystem stehen im Raum. Im Rahmen dieser Prüfung untersuchte die Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), ob solche Forderung berechtigt sind. Gleichzeitig sollen aber auch ungerechtfertigte Erhöhungen vermieden werden.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung soll das Entschädigungssystem für Verwaltungskosten der IVST beurteilen. Insbesondere soll geklärt werden, ob

- das Entschädigungssystem wirtschaftliches Handeln fördert,
- die Kostenvergütungen angemessen sind,
- es bei den IVST Hinweise auf unwirtschaftliche Leistungserbringung gibt und
- das Aufsichtsverfahren des BSV über die Verwaltungskosten zweckmässig ist.

Prüfgegenstand ist zudem der Follow-up der wesentlichen Empfehlungen aus dem Bericht «Behandlung und Kontrolle der Rechnungen für individuelle Leistungen bei der AHV und IV» der EFK vom 31. Mai 2017.

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Peter Küpfer (Revisionsleiter), Alexandre Bläuer und Hans-Rudolf Michel von Oktober 2018 bis Februar 2019 – mit Unterbrüchen – durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Jean-Marc Stucki. Die Ergebnisbesprechung hat am 7. Februar 2019 stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

Die Prüfung fand primär beim BSV, aber auch bei der IVST für Versicherte im Ausland in Genf (OAlé – Office Al pour les assurés résidant à l'étranger) statt. Nach Absprache mit der Präsidentin der IVST-Konferenz (IVSK) konnten einvernehmlich Prüfungen bei den IVST der Kantone Basel-Stadt, Neuenburg, Nidwalden und Zürich durchgeführt werden.

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung mit dem BSV fand am 28. März 2019 statt. Teilgenommen haben der Direktor BSV, der Leiter Geschäftsfeld Invalidenversicherung, der Leiter Bereich Controlling, Ressourcen, Subventionen, der Leiter Bereich Audit sowie ein Fachspezialist Controlling, Ressourcen, Subventionen. Die EFK war durch Gabriela Carrapa, Mandatsleiterin und Peter Küpfer, Revisionsleiter, vertreten. Die Schlussbesprechung mit der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) fand am 8. April 2019 statt. Teilgenommen haben der Direktor und der stellvertretende Direktor der ZAS. Die EFK war durch Gabriela Carrapa, Mandatsleiterin, vertreten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Strukturen / Organisation

### 2.1 Die Strukturen der IV-Stellen widersprechen Governance-Regeln

Die IVST entstanden zu Beginn der 90er-Jahre mit der 3. IVG-Revision. Als Durchführungsstelle der IV erfüllen sie drei zentrale Aufgaben: Sie sprechen Eingliederungsmassnahmen zu, legen den Invaliditätsgrad fest und bestimmen die Höhe der Entschädigung, die einer versicherten Person aufgrund ihrer so genannten Hilflosigkeit zusteht.

Gemäss Artikel 53 IVG führen die IVST die Versicherung unter Aufsicht des Bundes durch. Diese umfasst gemäss IVV sowohl die fachliche, die administrative als auch die finanzielle Durchführung. Das BSV kann die Einhaltung der vorgegebenen Kriterien bezüglich Wirksamkeit, Qualität und Einheitlichkeit überprüfen. Dabei kann es von den kantonalen IVST und den regionalen ärztlichen Diensten (RAD) Massnahmen verlangen oder anordnen, um notwendige Optimierungen vorzunehmen – Artikel 51 IVV.

Die IVST verursachen Verwaltungs- und Durchführungskosten. Beide werden durch den IV-Fonds finanziert. Durchführungskosten fallen bei Massnahmen an wie Abklärungen, Berufsberatungen, Umschulungen, Coachings und Arbeitsversuchen. Sie werden teilweise zuerst der Rechnung der IVST oder aber direkt dem IV-Fonds belastet. Das BSV übt die finanzielle Aufsicht über die IVST durch die Genehmigung der Stellenpläne, des Voranschlages und der Jahresrechnung aus. Die zu finanzierenden Kosten müssen im Rahmen einer rationellen Betriebsführung entstanden sein – Artikel 67 IVG.

Die IVST sind kantonale öffentlich-rechtliche Anstalten. Für ihre Errichtung sind die Kantone zuständig. Die Organisation der IVST ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Die kantonalen Erlasse oder die interkantonalen Vereinbarungen regeln die interne Organisation der IVST. Sie stehen primär in personalrechtlichen Belangen unter der Aufsicht der Kantone. Bei den Kantonen sind beispielsweise Regierungs- bzw. Kantonsräte, d. h. Vertreter von Exekutive oder Legislative, aber auch gewählte Vertreter ausserhalb von Regierung und Parlament im Aufsichtsorgan. Die kantonale Aufsicht wird mehrheitlich so definiert, dass sie in Ergänzung oder subsidiär zur Bundesaufsicht stattfindet. In den kantonalen Einführungsgesetzen sind sinngemäss u. a. Aussagen zu finden wie:

- der Landrat<sup>1</sup> übt die Oberaufsicht über die IV-Stelle aus,
- die durch den Landrat gewählte Verwaltungskommission der IV-Stelle ist deren oberstes Organ,
- der durch den Regierungs- und Kantonsrat gewählte Aufsichtsrat ist das oberste Organ der Sozialversicherungsanstalt (SVA),
- die kantonale Aufsichtsbehörde ist das zuständige Departement.

Der Bund und die Kantone haften für Schäden, die von den IVST oder einzelnen Funktionären durch strafbare Handlungen oder durch absichtliche oder grob fahrlässige Missachtung von Vorschriften verursacht wurden. Keine klare Regelung besteht für Schäden aus unwirtschaftlicher Leistungserbringung.

---

<sup>1</sup> Mitglied der Legislative

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen<sup>2</sup> (NFA) sollte das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, wonach Nutzniesser sowie Kosten- und Entscheidungsträger identisch sein müssen, vermehrt zum Tragen kommen. In der Botschaft wird ausgeführt, dass die sich überschneidenden Zuständigkeiten von Versicherung, Bund und Kantonen im fachlich-organisatorischen Bereich die einheitliche Rechtsanwendung erschweren. Der Bundesrat erachtete deshalb die integrale Bundeszuständigkeit bei IVST als sinnvoll, mit der Konsequenz, dass die Zuständigkeiten im organisatorischen Bereich von den Kantonen zum Bund übergehen. Damit sollten Regelungs-, Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen zusammengeführt und eine schlankere sowie kostengünstigere Administration erreicht werden.

In der Vernehmlassung zur Botschaft zum Ausführungsgesetz NFA<sup>3</sup> verlangte eine Mehrheit, dass die Frage der IV-Struktur mit der 5. IVG-Revision im Jahr 2007 beantwortet werden soll. Dementsprechend wurde angeregt, diese Frage aus der NFA herauszulösen. Bei der 5. IVG-Revision fand das Ansinnen schliesslich keine Aufnahme in das Gesetz.

#### **Exkurs: Die politische Realität lässt eine optimale Struktur nicht zu**

Die gegenwärtigen Strukturen mit der Finanzierung durch den IV-Fonds bzw. die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS), einem Amt der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), der Aufsicht durch das BSV und der nach kantonalen Erlassen oder interkantonalen Vereinbarungen geregelten Organisation der IVST widerspricht wesentlichen Governance-Regeln.

Die EFK hat die konkreten Auswirkungen, welche die Verletzung von Governance-Regeln mit sich bringt, nicht geprüft. Die Risiken liegen aber auf der Hand.

Kantonsvertreter sind, abhängig von den Strukturen und der innerkantonalen Vernetzung, gleichzeitig in der Aufsichtsverantwortung bei verschiedenen Organisationen. Diese können sein: die IVST, eine andere der SVA übertragene Aufgabe, das Sozialwesen oder sogar die Arbeitslosenversicherung. Kantonsvertreter müssten in der Lage sein, jeweils Entscheide im Interesse jeder einzelnen betroffenen Organisation zu fällen. Die Interessen der einzelnen Organisationen widersprechen sich jedoch teilweise.

Es erscheint deshalb wenig sinnvoll, dass IVST als kantonale öffentlich-rechtliche Anstalten ausgestaltet sind. Kantonsvertretern, die eine Aufsichtsfunktion bei Durchführungsstellen einer eidgenössischen und zentral finanzierten Sozialversicherung wahrnehmen, kann die Unabhängigkeit und Unbefangenheit fehlen. Die IVST sollten deshalb unabhängig von den Kantonen organisiert sein. Denkbar wäre die Direktunterstellung bei der ZAS oder eine unabhängige bundesweite Organisation. Agenturen könnten die Anbindung an das örtliche Gewerbe und den niederschweligen Zugang für Versicherte sicherstellen.

Die politische Meinungsbildung, welche zur Streichung der Zentralisierungsbemühungen führte, erfolgte letztmals anlässlich der 5. IVG-Revision. Die EFK fokussiert deshalb in der Folge auf Beurteilungen zur Optimierung im Rahmen der bestehenden Strukturen.

<sup>2</sup> 01.074 Botschaft Neugestaltung NFA 14.11.2001

<sup>3</sup> 01.070 Botschaft Ausführungsgesetzgebung NFA 7.09.2005



## Beurteilung

Die Mängel auf der Governance-Ebene lassen sich nur mit grundlegenden rechtlichen und organisatorischen Anpassungen beheben. Wie erwähnt, verzichtet die EFK auf Empfehlungen, die eine Zentralisierung oder grundlegende Restrukturierung zum Ziel haben. Die anschliessend erläuterten Massnahmen wirken sich nicht auf die Governance, sondern nur auf die Qualität der Durchführung und die Kosten aus.

Eine Grundvoraussetzung für die rationelle Betriebsführung, wie sie das IVG verlangt, ist eine optimale betriebswirtschaftliche Grösse der IVST. Die IVST arbeiten bereits in verschiedenen Bereichen zusammen. Zusätzliche Anstrengungen sind hier aber möglich. Wünschbar ist dies vor allem bei aufwändigen, komplexen Aufgaben, die Expertenwissen erfordern. Eine Regionalisierung oder Kompetenzzentren sollten sowohl qualitativ wie auch finanziell Vorteile bringen.

Die Kantone haben gemäss IVG die Möglichkeit zusammenzuarbeiten oder gemeinsame IVST zu bilden. Dies sollte nicht durch negative finanzielle Anreize behindert werden. Deshalb sind beispielsweise Beiträge für den Erhalt von Kleinstrukturen infrage zu stellen. Die EFK verzichtet an dieser Stelle auf konkrete Empfehlungen. Entsprechende Ausführungen sind unter Ziffer 3 dieses Berichts zu finden.

## 2.2 Die Vereinigung von Aufsichtsbereichen könnte Vorteile bringen

Die IVST werden beim BSV durch die Bereiche «Audit» und «CoReS» (Controlling, Ressourcen, Subventionen) im Geschäftsfeld IV sowie «AO» (Aufsicht und Organisation) im Geschäftsfeld AHV beaufsichtigt.

«Audit» beaufsichtigt die materielle Rechtsanwendung der IVST mit dem Ziel, Erkenntnisse zur Wirkung, zur Durchführungsqualität und Einhaltung gesetzlicher Vorgaben zu erlangen. Dabei werden auch die Arbeitsprozesse beurteilt. «Audit» führt jährlich Prüfungen vor Ort durch.

«CoReS» genehmigt die Budgets, die Rechnungen und Stellenpläne der IVST. In diesem Zusammenhang beurteilt «CoReS» die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Zudem bereitet «CoReS» die Leistungs- und Wirkungszahlen auf und stellt diese auch anderen Bereichen des BSV zur Verfügung. «CoReS» führte bisher nur vereinzelt Prüfungen vor Ort bei den IVST durch. Solche sollen künftig plan- und regelmässig erfolgen.

«AO» ist für die Weisungen zur Buchführung und für die Aufsicht über die Ausgleichskassen (AK) bzw. die Prüfungen der AK zuständig. Die IVST sind insofern davon betroffen, als gemäss Artikel 54 IVV ihre Rechnungen durch die AK des Kantons geführt werden.

Das BSV arbeitet an der Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule. Zudem existiert ein Konzept der Aufsicht des Geschäftsfeldes IV vom November 2018. Die darin dargestellten Regelkreise erwähnen «CoReS» lediglich im Zusammenhang mit den Controllingdaten.

Der Bund bzw. das BSV subventioniert die IV mit jährlichen Beiträgen an den IV-Fonds, im Jahr 2017 mit rund 3,6 Milliarden Franken. Die Kostenvergütungen an die IVST werden durch die ZAS aus dem IV-Fonds und somit teilweise mit diesen Mitteln geleistet. Bei Abgeltungen kann das Aufsichtsrecht an den ursprünglichen Subventionszahler und somit das BSV übertragen werden. Dies wurde mit Artikel 53 IVV vollzogen.

Das BSV definiert die Aufgaben des «Audits» als reine Aufsicht und plädiert für eine hohe Unabhängigkeit gegenüber allen anderen Bereichen. Die Arbeiten von «CoReS» sieht das BSV als Subventionsprüfung. Gemäss erhaltenen Auskünften und eingesehenen Unterlagen findet ein angemessener Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Aufsichts- und Kontrollbereichen statt.

### Beurteilung

Nach Beurteilung der EFK können die Grenzen zwischen den Aufsichtsbereichen nicht so klar gezogen werden. Dies ist bereits aus der IVV ersichtlich, wonach die Aufsicht fachliche, administrative und auch finanzielle Aspekte umfasst. Diese finanzielle Aufsicht liegt teilweise bei «CoReS».



Die Prüfung der rationellen Betriebsführung sowie das Erheben, Aufbereiten und Zur-Verfügung-Stellen von Controlling-Zahlen, tangiert auch die Tätigkeit des «Audit».

Die Prozess- und Wirkungsbeurteilung geben Hinweise auf die mögliche Kostenentwicklung der Gesamtversicherung. Sie beleuchten aber auch Aspekte der rationellen Betriebsführung und der Verwaltungskosten. Diese Abhängigkeiten sind und werden durch «CoReS» berücksichtigt.

Vor allem die Bereiche «Audit» und «CoReS» müssen zusammenarbeiten. Diese Zusammenarbeit existiert momentan in ausreichendem Mass. Sobald «CoReS» ebenfalls Prüfungen vor Ort bei den IVST durchführt, gilt es eine weitere Gemeinsamkeit abzustimmen. Die Abhängigkeiten sind erkannt und entsprechend wird der internen Kommunikation Gewicht beigemessen. Sobald diese Zusammenarbeit beeinträchtigt wird, muss das BSV eine personenunabhängige Organisationsstruktur schaffen. Die Vorteile der möglichst grossen Unabhängigkeit des «Audits» würden dann die mit der Trennung verbundenen Nachteile nicht mehr aufwiegen. Die Zusammenlegung beider Bereiche wäre dann eine Option. Sinnvoll wäre, den Fokus auf die Aufsichtstätigkeit des gesamten BSV zu öffnen.

**Exkurs: Das BSV beaufsichtigt eine Vielzahl von Aufgaben**

Das BSV nimmt die Aufsicht bei verschiedenen Sozialversicherungen und Subventionsempfängern unterschiedlicher Organisationen durch eine Vielzahl von Bereichen wahr.

Die EFK ist bisher auf keine Übersicht aller Aufsichtsaufgaben gestossen. Eine solche wäre dienlich, um Möglichkeiten zur engeren Zusammenarbeit zwischen den Bereichen prüfen zu können. Aus Sicht der EFK sollte das BSV Überlegungen anstellen, die verschiedenen Aufsichtsaufgaben in Querschnittsbereichen zusammenzufassen. Beispielsweise könnte das Zusammenlegen der Aufsicht von finanziellen oder allgemein betriebswirtschaftlichen Aufgaben durchaus Sinn machen.

### 3 Die Beitragsplafonierung ist nicht nachhaltig

Die 5. und 6. IVG-Revision führten bei den IVST zu einem grösseren Arbeitsumfang. Dieser sollte mit 300 zusätzlichen Stellen bewältigt werden, die in den Jahren 2011 und 2012 durch das BSV bewilligt wurden. Rund 260 davon waren zeitlich befristet für Umsetzungsarbeiten der IVG-Revision 6a.

Bis im Jahr 2013 entschädigte das BSV die Kosten der IVST nach dem RM. Das RM berücksichtigte die Versichertenpopulation, die laufenden Dossiers und die neuen Geschäfte auf der Grundlage der Erstrechnungen. Exogene Faktoren wie die Mehrsprachigkeit, städtische oder ländliche Verhältnisse wurden einbezogen. Des Weiteren nahm das BSV nichtlineare Korrekturen vor, beispielsweise zur Berücksichtigung des Skaleneffekts oder zur Deckung von Minimalstrukturen. Falls IVST ihre bewilligten Stellen nicht benötigten, konnten sie diese in einen Pool abgeben, über den die IVSK verfügte.

2014 führte das BSV die doppelte BP ein. Sowohl der Stellenplan als auch die Gesamtkosten wurden plafoniert. Dies geschah für die Stellen und die Lohnkosten auf der Basis von 2013 sowie für den Sachaufwand auf der Basis des Jahres 2012. Individuelle Anpassungen, etwa infolge eines Primatwechsels bei der Pensionskasse, waren möglich. Die BP wurde inzwischen bis in das Geschäftsjahr 2019 verlängert. Auch mit der BP können IVST ungenutzte Stellen anderen IVST übertragen.

Der während der BP-Phase gestiegene Arbeitsumfang mussten die IVST mit Prozessoptimierungen oder aus bestehenden Budgetreserven kompensieren. Ausserdem mussten die IVST die befristeten 237 Stellen bisher nicht abbauen. Das BSV wollte vermeiden, dass – sollte die geplante Weiterentwicklung der IV beschlossen werden – wiederum neue Mitarbeitende rekrutiert und geschult werden müssen. Alle Beteiligten sind sich einig, dass die BP keine Dauerlösung darstellen kann.

Die Modelle regeln die zu bewilligenden Budgets. Die Entschädigungen selbst basieren immer auf den effektiven Kosten.

Das BSV ist auf der Suche nach einem tragfähigen und nachvollziehbaren neuen Entschädigungsmodell. 2016 liess es durch ECOPLAN<sup>4</sup> die Allokation der personellen Ressourcen im RM überprüfen. ECOPLAN sieht mögliche Anpassungen durch eine stärkere Gewichtung der Bevölkerung als stabilisierenden Faktor, der Berücksichtigung der Neuanmeldungen an Stelle der erstmaligen Rechnungen sowie der Verwendung von Mehrjahresdurchschnitten anstatt von Einzeljahren. ECOPLAN steht den berücksichtigten exogenen Faktoren und des separaten Ausweises der Ressourcen für die Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs (BVM) kritisch gegenüber.

Die IVSK hat im Jahr 2017 ihrerseits ein Finanzierungsmodell<sup>5</sup> entwickelt. Die Dynamisierung der Entschädigungen basiert hier hauptsächlich auf den Neuanmeldungen für Eingliederung und Rente. Berücksichtigt werden Mehrjahresdurchschnitte.

---

<sup>4</sup> ECOPLAN, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, «Überprüfung der Allokation personeller Ressourcen bei den IV-Stellen», Schlussbericht vom 30. Mai 2016 im Auftrag des BSV

<sup>5</sup> IV-Stellen-Konferenz, «Finanzierungsmodell Verwaltungskosten», Konzept vom 27. Januar 2017

## Beurteilung

Aufgrund der Rahmenbedingungen kann das BSV im Entschädigungssystem keine wirtschaftlichen Anreize setzen. Das BSV kann die Leistungen der IVST nicht ausschreiben und somit Wettbewerb generieren. Entschädigt werden immer die Ist-Kosten. Zudem könnten sich Einsparungen auf Stufe Verwaltung kontraproduktiv auf die Qualität der Durchführung und somit auf die Gesamtwirtschaftlichkeit der Versicherung auswirken. Der alleinige Fokus auf die Verwaltungskosten ist nicht zielführend. Es besteht ein klassischer Zielkonflikt.

Aus Sicht der EFK muss ein Entschädigungssystem eine faire Basis aufweisen und sich einer sich verändernden Arbeitslast anpassen.

Bei der bestehenden BP sind die arbiträren Basisjahre und die fehlende Dynamisierung Kritikpunkte. In der Praxis zeigt es sich in IVST, welche auch 2017 noch erhebliche Reserven ausweisen und solchen, welche die zulässigen Stellen infolge fehlender Mittel nicht mehr besetzen können.

Beim «historischen» RM teilt die EFK in einigen Punkten die Beurteilung von ECOPLAN. Der EFK zufolge müsste die Berechnung vereinfacht werden. Stabilisierende Elemente wie die Versichertenpopulation scheinen aber nicht der richtige Ansatz zu sein. Auch diese Basis verändert sich, hat aber keinen direkten Einfluss auf die Kosten der IVST. Dienlicher wäre, wenn die Leistungsindices nur auf die variablen oder massgeblichen Kosten angewendet würden, also dort, wo tatsächlich Mehrkosten entstehen. Der konkret anzuwendende Leistungsindex ist ein Knackpunkt. Die EFK konnte die zur Diskussion stehenden Varianten nur oberflächlich beurteilen. Sie hat festgestellt, dass die Kosten pro Neuanschaffung bei den IVST eine grosse Spannweite aufweisen. Entsprechend hohe Schwankungen zeigten sich auf der Grundlage der Erstrechnungen nicht. Es wäre jedoch gewagt, allein aufgrund dieser Feststellung ein Urteil abzugeben. Das BSV sucht einen Index, der einerseits die Kosten der effektiven Leistungen abbildet und andererseits nicht beeinflusst werden kann. Das BSV scheint bei der geplanten Überarbeitung des Entschädigungssystems die richtigen Überlegungen anzustellen.

Die EFK gibt in ihren Empfehlungen grundsätzlich nur die zu erreichenden Ziele vor. Sie wird trotzdem an dieser Stelle einige Anregungen als mögliche Lösungsansätze platzieren.

Weder das RM noch die BP haben sich langfristig bewährt. Nach Beurteilung der EFK müsste das Entschädigungssystem individualisiert werden. Beispielsweise könnten alternierend fünfjährlich mit jeweils rund fünf Kantonen Budgets erstellt werden. Ein solches sollte auf dem Budget einer Muster-IVST mit optimaler Betriebsgrösse basieren.

- Anpassen wären die Lohnkosten nach kantonaler Regelung und die lokalen Ansätze für Büroflächen.
- Zu berücksichtigen wäre zudem das Ausmass der externalisierten, direktfinanzierten Kosten für Durchführungsmassnahmen. Diese schwanken beispielsweise beim Job-Coaching zwischen 0 und 8 Prozent der IVST-Kosten.
- Ein Vergleich mit den effektiven durchschnittlichen Kosten der Vorjahre sowie die Prüfergebnisse könnten zur Plausibilisierung dienen.
- Auf die Limitierung einzelner Kostenarten sollte verzichtet werden.

- Exogene Faktoren und eine nicht lineare Verteilung müssten grundsätzlich hinterfragt werden. Nach Beurteilung der EFK sollte auf solche möglichst verzichtet werden, vgl. die nachfolgenden zwei Punkte.

Ein auf diese Weise fixiertes Budget könnte mit einem entsprechenden Index auf die folgenden fünf Jahre extrapoliert werden und würde den IVST Planungssicherheit geben. Für indexbasierte Anpassungen sind Werte nach einem gleitenden Durchschnitt denjenigen von Einzeljahren vorzuziehen. Nach fünf Jahren muss das BSV wiederum ein von Grund auf neu erstelltes Budget beurteilen. Auf die Möglichkeit der Ressourcenverteilung zwischen den IVST sollte verzichtet werden. Die IVSTK schlägt vor, für Neuanschaffungen virtuelle Reserven beim BSV bilden zu können. Azyklische Ausgaben stellen in einem normierten Entschädigungssystem tatsächlich ein Problem dar, welches separat gelöst werden muss. Unabhängig des gewählten Budgetverfahrens sollte nach wie vor der Grundsatz gelten, dass maximal die effektiven Kosten entschädigt werden.

- Bei allen exogenen Faktoren ist zu hinterfragen, ob solche tatsächlich zu Mehrkosten führen. Sind Stadtkantone im Vergleich zu Kantonen mit grossen Städten tatsächlich benachteiligt? Ist Mehrsprachigkeit in der Zeit der durchmischten Bevölkerung oder in grossen Kantonen ein stichhaltiges Mehrkostenargument?
- Auch die nicht lineare Verteilung scheint der EFK zufolge kein zwingendes Element zu sein. Grundsätzlich sollen nach Artikel 67 IVG nur Kosten entschädigt werden, die im Rahmen einer rationellen Betriebsführung entstehen. Die IVST sollten bestrebt sein, mit möglichst optimalen Betriebsgrössen zu arbeiten. Gemäss Gesetz bestehen hier Möglichkeiten, indem mehrere Kantone durch eine Vereinbarung eine gemeinsame IVST errichten oder einzelne Aufgaben einer anderen IVST übertragen können. Zumindest für aufwändige oder fachlich anspruchsvolle Tätigkeiten könnte die Regionalisierung über das Bestehende hinaus verstärkt werden. Damit müssten weder Skaleneffekte angenommen noch Sockelbeiträge entrichtet bzw. schon gar nicht sowohl als auch berücksichtigt werden.

Werden Budgetlimiten nicht eingehalten, müsste das BSV die überschüssenden Kosten konsequenterweise derjenigen Instanz anzulasten, welche die IVST errichtet hat und welche die personalrechtlichen Belange beaufsichtigt.

### **Empfehlung 1 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen, mit dem Entschädigungssystem sicherzustellen, dass nur die Kosten, dynamisch nach Arbeitsbelastung, einer rationellen Betriebsführung entschädigt werden. Abweichende Kostenerfassungen sind zu berücksichtigen. Mit Mehrjahreszyklen sind die Planungssicherheit und das Vertrauen zu stärken.

### **Stellungnahme Bundesamt für Sozialversicherungen**

Das BSV plant eine Überarbeitung des Finanzierungssystems der IV-Stellen. Die Empfehlung wird in diesem Kontext geprüft werden können. Die von der EFK empfohlene Ausgestaltung des Entschädigungssystems bedingt Anpassungen auf Stufe Verordnung. Die Anpassungen der IVV erfolgen gemeinsam mit den Verordnungsanpassungen, die sich aus der «Weiterentwicklung der IV» (WE IV) ergeben werden.

### **Empfehlung 2 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen, die das Budget überschüssenden Kosten aus nicht rationeller Betriebsführung den verantwortlichen Trägern der IV-Stelle bzw. den Kantonen anzulasten. Wenn nötig sind die Rechtsgrundlagen entsprechend zu präzisieren.

### **Stellungnahme Bundesamt für Sozialversicherungen**

Das BSV nimmt die Empfehlung im Rahmen der Überarbeitung des Finanzierungssystems der IV-Stellen zur Prüfung entgegen. Die Umsetzung der vorgeschlagenen Ausgestaltung (Haftung der Kantone) bedingt eine Anpassung auf Stufe Gesetz.

## 4 Finanzielle Aufsicht

### 4.1 Die Prüfungen während der Plafonierung sind angemessen

Die Rechnungslegung der IVST basiert auf den Weisungen für die Buchführung und den Geldverkehr (WBG) sowie dem Kreisschreiben zur Verwaltungsrechnung der IVST (KSVRIV). Das KSVRIV limitiert beispielsweise verschiedene Kostenarten proportional zu den Vollzeitstellen (FTE = Full-time-equivalent). Das BSV verfügt über ein Konzept zur Aufsicht des Geschäftsfeldes IV. Dieses fokussiert aber nicht auf die finanziellen Prüfungen, wie diese «CoReS» durchführt. Das BSV prüft die Rechnungen hier gestützt auf eine Checkliste. Dabei werden die Einhaltung der KSVRIV und die Plausibilität der Rechnung beurteilt. Die Prüfberichte der externen Revisionsgesellschaften werden mitberücksichtigt. Bei Bedarf führt das BSV Prüfungen vor Ort bei den IVST durch. Die EFK hat festgestellt, dass das BSV Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen bis zur Umsetzung beaufsichtigt.

Die IVST sind Inhaber von IT-Pools. Es handelt sich um die Organisationen GILAI und OSIV. Die IT-Leistungen werden ohne Ausschreibung direkt über diese bezogen. Das BSV hat bisher bei IT-Pools nur die Jahresrechnungen eingesehen.

Die EFK hat Vor-Ort-Prüfungen beim OAI sowie bei vier kantonalen IVST durchgeführt. Die ausgewiesenen Kosten waren, soweit stichprobenweise geprüft, nachgewiesen. Die Umlagschlüssel waren nachvollziehbar. Die wirtschaftliche Leistungserbringung war allen geprüften IVST ein Anliegen. Bei den je FTE beanspruchten Flächen gibt es grosse Unterschiede und teilweise im Vergleich zum Benchmark hohe Nutzflächen. Daneben hat die EFK innerhalb der Stichprobe keine Feststellungen gemacht, die auf unwirtschaftliche Leistungserbringung schliessen liessen. So stellte die EFK in den geprüften Bereichen keine ungerechtfertigten Kosten oder überhöhten Kostenumlagen fest.

#### Beurteilung

Die EFK hat insgesamt sowohl von den Kontrollen des BSV als auch von den geprüften IVST einen positiven Eindruck gewonnen. Die Prüfungen des BSV sind vor dem Hintergrund der plafonierten Budgets angemessen. Einzig bei der Nutzfläche müsste aus Sicht der Wirtschaftlichkeit der Flächenanspruch standardisiert und limitiert werden. Weil die Leistungsverrechnung bei IT-Pools keinem Wettbewerb untersteht, müssten auch die IT-Pools durch das BSV beaufsichtigt werden.

In Anbetracht der bevorstehenden Anpassung des Entschädigungssystems verweisen wir in diesem Zusammenhang auf Ziffer 4.2 des Berichts.

### 4.2 Künftige Prüfungen sind dem Entschädigungssystem anzupassen

Das BSV hat verschiedene Anpassungen am Budgetverfahren eingeleitet. Beispielsweise wurden die Limiten bezogen auf einzelne Aufwandrubriken mehrheitlich aufgehoben. «CoReS» plant, künftig das Prüfverfahren anzupassen und die Rechnungen periodisch vor Ort bei den IVST zu kontrollieren.

Das BSV erachtet die Einrichtung von Kosten- und Leistungsrechnungen (KLR) auf Stufe der einzelnen Dienstleistungen als anzustrebendes Ziel. Gestützt darauf könnte beurteilt werden, ob die IVST die Ressourcen effektiv und effizient einsetzen. Mittels KLR seien Einsparungen auf der Ebene der Gesamtversicherung realisierbar.



## Beurteilung

Die durch das BSV angestossene Entwicklung geht in die richtige Richtung. Die Prüfungen sollten primär im Hinblick auf die Beurteilung der kommenden Budgets und nur bedingt retrospektiv ausgerichtet werden. Somit sollte das BSV Detailprüfungen vor Ort den Budgetintervallen anpassen. In Anlehnung an Programmvereinbarungen stehen in Zwischenjahren primär die erbrachten Leistungen im Vordergrund. Im Gegensatz zu Programmvereinbarungen sind finanzielle Prüfungen aber möglich. Sie sollten primär dazu dienen, die neuen Muster- und die individuellen Budgets zu kalibrieren. Die Anrechenbarkeit von Kosten und die Wirtschaftlichkeit stehen dabei immer noch im Vordergrund. Ergänzende Stichproben in Zwischenjahren sind nur bei Auffälligkeiten gestützt auf die Ergebnisanalysen oder die Prüfberichte der Kontrollstellen notwendig.

Bei der aktuellen Vernetzung der IVST mit den IT-Pools sind auch diese in den Prüfzyklus mit einzubeziehen. Die Wirtschaftlichkeit der Leistungsverrechnung durch die IT-Pools ist für die Aufsichtsbehörde anders nicht beurteilbar. Alternativ zu Prüfungen bei den IT-Pools müssten die IVST sonst alle bezogenen Dienstleistungen periodisch ausschreiben und unter Wettbewerbsbedingungen beschaffen.

Mit der Anpassung des Entschädigungs- und Prüfmodells wird ein Prüfkonzept notwendig. Checklisten werden nicht mehr ausreichen, um alle Risiken verlässlich über die Jahre abzudecken.

Die Prüfintervalle sowie die relative Autonomie in den Zwischenjahren wirken vertrauensbildend.

Der Einsatz einer KLR wäre hilfreich. Kostentreiber könnten aufgabenbezogen isoliert werden und gut abgestützte Führungsentscheide würden ermöglicht. Die Gesamtwirtschaftlichkeit dieses Instruments ist jedoch zu beachten. Als Vorstufe zu einer KLR auf der Leistungsebene könnten von allen IVST einheitliche Umlageschlüssel verlangt werden.

### Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen, die Prüfintervalle risikoorientiert auf das Budget- und Finanzierungsverfahren abzustimmen. In einem Prüfkonzept ist die Abdeckung der Risiken aufzuzeigen. Das Prüfkonzept muss die IT-Pools der IV-Stellen beinhalten.

### Stellungnahme Bundesamt für Sozialversicherungen

Das BSV wird die Empfehlung bei der Überarbeitung des Finanzierungssystems und der anschliessenden Formulierung eines Prüfkonzeptes aufnehmen. Die dafür benötigten Anpassungen der IVV erfolgen gemeinsam mit den Verordnungsanpassungen, die sich aus der «Weiterentwicklung der IV» (WE IV) ergeben werden.

## 5 Die IV-Stelle für Versicherte im Ausland ist mit kantonalen IV-Stellen nicht direkt vergleichbar

Das OAle ist Teil der ZAS in Genf und damit der EFV unterstellt. Mit dem Projekt «Modernisierung der Aufsicht» ist das BSV bestrebt, auch für das OAle bessere Aufsichtskompetenzen zu erlangen.

Das Geschäft des OAle lässt sich nicht direkt mit demjenigen der kantonalen IVST vergleichen. Die durchzuführenden Aufgaben sind unterschiedlich. Das OAle verfügt über eine KLR. Diese kann aber die generellen Infrastrukturkosten der ZAS nicht auf Stufe der einzelnen Tätigkeiten zuordnen. Die Informatikanwendungen des OAle sind auf das Geschäft mit Versicherten im Ausland zugeschnitten. Zudem werden Anwendungen gepflegt, welche eine Nutzung durch Dritte vorsehen.

Die ZAS hat in den vergangenen Jahren einen zusätzlichen Bürokomplex erstellt und den bestehenden Altbau saniert. Die neuen Räumlichkeiten sind inzwischen bezogen.

### Beurteilung

Grundsätzlich gelten für das OAle dieselben Wirtschaftlichkeitskriterien wie für die kantonalen IVST beziehungsweise für Bundesämter. Kostenvergleiche wären nur auf der Ebene der einzelnen Tätigkeiten wie beispielsweise der Beurteilung eines Rentengesuches möglich. Zu einem solchen Vergleich fehlen zurzeit noch die einheitlich gegliederten, detaillierten KLR. Die genutzte Fläche bei der ZAS ist noch nicht konsolidiert, scheint aber pro FTE hoch zu sein. Dies ist ein Aspekt, der mittelfristig überprüft und beachtet werden muss.

Die Höhe bzw. die Angemessenheit der Informatikkosten war, vor dem Hintergrund der Besonderheit der Geschäftstätigkeit des OAle, im Rahmen dieser Prüfung nicht beurteilbar. Die Geschäftsleitung der ZAS hatte beabsichtigt, die Informatikkosten vertieft zu prüfen, musste jedoch aus Praktikabilitätsgründen zurzeit davon Abstand nehmen. Für die EFK fehlt eine übergeordnete Analyse der Notwendigkeit der verschiedenen Applikationen und eine Aussage zur Wirtschaftlichkeit, insbesondere hinsichtlich Eigenanfertigung oder Fremdbezug.

### Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Zentralen Ausgleichsstelle, ihre Informatikkosten zu analysieren und genauer aufschlüsseln, damit diese zum einen mit denen der kantonalen IV-Stellen vergleichbar sind und zum anderen gezielt gesteuert werden können.

### Stellungnahme ZAS

La CdC accepte la recommandation, qu'elle prévoit de mettre en œuvre en deux phases :

- 1) Analyse des coûts informatiques de la CdC, y compris la mise en évidence des coûts des activités informatiques développées au bénéfice de l'ensemble des assurances du 1er pilier. Délai : 31 décembre 2020.
- 2) Comparaison des coûts de fonctionnement propres à l'OAIE avec les offices AI cantonaux sur la base d'un plan comptable commun établi par l'OFAS. Délai : 6 mois à partir de la livraison du plan comptable de référence pour tous les offices AI.

## 6 Guter Umsetzungsstand der Empfehlungen mit hoher Priorität

Bei beiden wesentlichen Empfehlungen aus dem Bericht der EFK «Behandlung und Kontrolle der Rechnungen für individuelle Leistungen bei der AHV und IV» kann ein guter Umsetzungsstand bestätigt werden:

### Empfehlung 14490.001

Le CDF recommande à l'Office fédéral des assurances sociales de promouvoir un processus automatisé du traitement des factures. L'OFAS doit réviser la circulaire sur le paiement des prestations individuelles afin d'avoir un processus standard pour l'ensemble des factures. Il s'agit de définir des objectifs et fixer des exigences vis-à-vis des organes d'exécution.

Nach unserer Beurteilung ist die Empfehlung mit der Anpassung des Kreisschreibens Individuelle Leistungen (KZIL) umgesetzt. Die Umsetzung erfolgte per 1.1.2019. Die Prüfung auf Stufe der einzelnen IVST durch das BSV ist für 2020 vorgesehen. Diese Einhalteprüfung betrifft auch Empfehlung 14490.002. Wir erachten das Vorgehen als angemessen.

### Empfehlung 14490.002

Au niveau opérationnel, le CDF recommande à la Centrale de compensation d'adopter un processus automatisé du traitement des factures. Ceci suppose une dématérialisation des factures papier dès leur réception et un premier triage automatisé et centralisé.

Die technische Umsetzung durch die ZAS ist erledigt. In der Praxis ist die Empfehlung noch nicht ganz umgesetzt, weil zurzeit ca. acht Kantone den neuen Prozess noch nicht nutzen. Der ZAS selbst fehlt die Kompetenz, die IVST zur Umstellung zu zwingen. Alle Kantone scheinen jedoch bereit, den Schritt 2019 noch zu vollziehen. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen beurteilen wir die Fortschritte als positiv. Das BSV sollte die vollständige Umsetzung zusammen mit Empfehlung 14490.001 im Jahr 2020 prüfen.

# Anhang 1: Rechtsgrundlagen

---

## Rechtstexte

---

Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) vom 19. Juni 1959, SR 831.20

---

Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) vom 17. Januar 1961, SR 831.201

---

Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000, SR 830.1

---

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

---

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0

---

Weisungen über Buchführung und Geldverkehr der Ausgleichskassen (WBG)

---

Kreisschreiben zur Verwaltungsrechnung der IV-Stellen (KSVRIV)

---

Kreisschreiben individuelle Leistungen (KZIL)

---

Weisung Kontierungsrichtlinien IV-Stellen (KRIV)

---

## Botschaften

---

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket), BBl 2010 1817 und BBl 2010 1941

---

01.074 – Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001

---

05.070 – Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005

---

## Anhang 2: Abkürzungen

AK	Ausgleichskasse
AO	Aufsicht und Organisation
BP	Budgetplafonierung
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
CoReS	Controlling, Ressourcen, Subventionen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
FTE	Full-time-equivalent / Vollzeitstelle
GILAI	Groupe informatique Latin Assurance-invalidité (IT-Pool)
IGS	Informatikgesellschaft für Sozialversicherungen
IT-Pool	Informatikpool, betrieben durch GILAI oder OSIV
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
IVSK	IV-Stellen-Konferenz
IVST	Invalidenversicherungsstelle
IVV	Verordnung über die Invalidenversicherung
KRIV	Weisung Kontierungsrichtlinien IV-Stellen
KSVRIV	Kreisschreiben zur Verwaltungsrechnung der IV-Stellen
KZIL	Kreisschreiben individuelle Leistungen
OAIe	Office AI pour les assurés résidant à l'étranger (IV-Stelle für Versicherte im Ausland)
OSIV	Open System Invaliden-Versicherung (IT-Pool)
RAD	Regionaler Ärztlicher Dienst
RM	Ressourcenmodell
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle

### **Priorisierung der Empfehlungen**

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).