



# ***Pro Senectute: Nachprüfung Evaluation und neuer Leistungsvertrag***

Bundesamt für Sozialversicherungen



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.15379.984.00495.007
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch («Das Wesentliche in Kürze»)
<b>Résumé</b>	Français («L'essentiel en bref»)
<b>Riassunto</b>	Italiano («L'essenziale in breve»)
<b>Summary</b>	English («Key facts»)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention source)

## **Pro Senectute: Nachprüfung Evaluation und neuer Leistungsvertrag Bundesamt für Sozialversicherungen**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Pro Senectute (PS) ist eine gesamtschweizerisch tätige Organisation mit dem Zweck, das Wohl der älteren Menschen in der Schweiz zu erhalten und zu fördern. Die Stiftung bekommt jährlich eine Subvention von rund 54 Millionen Franken. Diese wird nicht vom Bund bezahlt, sondern aus dem Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) schliesst jeweils Leistungsverträge (LV) mit PS für diese Finanzhilfe für eine Periode von vier Jahren ab.

2012 hatte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine vom BSV gewünschte Evaluation zum Leistungsvertrag PS über die Transparenz der Beitragsverwendung und die Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen durchgeführt. Ziel der aktuellen Prüfung war nun eine Beurteilung des neuen Leistungsvertrages 2014–2017. Dies vor allem im Hinblick darauf, ob beide Vertragsparteien die Empfehlungen aus 2012 umgesetzt haben.

### **Der nächste Leistungsvertrag muss angepasst werden**

Der aktuelle Leistungsvertrag ist aus Sicht der EFK nicht geeignet, um eine Finanzhilfe in dieser Höhe zu steuern und zu beaufsichtigen. Er ist umfangreich und detailliert, fokussiert aber nicht auf das Wesentliche. In einigen Punkten bildet er die geltenden rechtlichen Grundlagen nicht richtig ab. Stossend ist, dass die Finanzhilfe PS seit Jahren ermöglicht, Gewinne zu erzielen und hohe Reserven zu äufnen. 2014 betrug der konsolidierte Gewinn der Stiftung 16,7 Millionen Franken (vor Gewinnzuweisung). Das Organisationskapital betrug Ende 2014 228 Millionen.

Der nächste Leistungsvertrag ab 2018 muss besser ausgestaltet werden. Viele Details des aktuellen Vertrags sind der EFK zufolge für die Steuerung und Aufsicht nicht relevant. Zentral sind Bestimmungen zur finanziellen Situation der Subventionsnehmerin und zu den subventionsberechtigten Leistungen. Das BSV muss einen angemessenen Eigenfinanzierungsgrad festlegen. Wenn die Stiftung diesen nicht erreicht oder weiterhin Gewinne in den subventionierten Bereichen erzielt, muss die Finanzhilfe reduziert werden. Zudem sind die subventionsberechtigten Leistungen zu überdenken und einzuschränken. Das BSV hat mit Bandbreiten und mit der Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen bereits Schwerpunkte gesetzt. Trotzdem werden in der Praxis noch einige Bereiche subventioniert, die für die EFK nicht nachvollziehbar sind.

PS führt ein umfassendes Controlling und Reporting zuhanden des BSV. Die Berichte sind bereits auf einem guten Niveau, obgleich Verbesserungspotenzial vorhanden ist. Als Hauptelemente der Berichterstattung erachtet die EFK die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sowie die Leistungsstatistik. Beide weisen momentan noch Mängel auf. Auch die Leistungserfassung in den kantonalen Pro-Senectute-Organisationen sollte professionalisiert werden.

### **Die Aufsicht des BSV genügt nicht**

Die Aufsicht des BSV über PS ist der Höhe der Subvention nicht angemessen. Aus Mangel an fachlichen und zeitlichen Ressourcen werden nur ein Review des Controllingberichts und ein jährliches Gespräch mit PS durchgeführt. Die vollständige KLR wird nicht einverlangt und somit nicht ausgewertet. Eine Prüfung der Unterlagen oder eine Prüfung vor Ort finden nicht statt.



Der Bundesrat hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, bis Ende 2016 einen Vernehmlassungsentwurf zu einer Modernisierung der Aufsicht über die Sozialversicherungen vorzulegen. Im BSV sind mehrere Bereiche mit einer solchen Funktion betraut. Die Aufgaben werden dabei individuell und in ganz unterschiedlichem Umfang wahrgenommen. Die geplante Modernisierung ist eine Chance für das BSV, auch gewisse Schwächen in der Aufsicht über die Subventionen zu eliminieren und eine einheitliche, professionelle Aufsichtsfunktion zu entwickeln. Trotzdem muss das BSV für die Aufsicht über PS einige Sofortmassnahmen ergreifen. Es sind dazu bereits Bestrebungen in Gange.

Die Empfehlungen der EFK aus 2012 sind seitens von PS vollständig umgesetzt worden. Beim BSV sind zwei noch offen. Diese betreffen die im Leistungsvertrag zu definierenden Kennzahlen und die Überwachung der Beitragsverwendung. Die Empfehlungen werden pendent gehalten.

## **Pro Senectute: audit de suivi de l'évaluation et nouveau contrat de prestations Office fédéral des assurances sociales**

### **L'essentiel en bref**

---

Pro Senectute (PS) est une institution active sur le plan national, dont le but est de maintenir et d'améliorer le bien-être des personnes âgées en Suisse. La fondation reçoit une subvention annuelle de près de 54 millions de francs. Celle-ci n'est pas versée par la Confédération, mais par le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS). L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a conclu avec PS des contrats de prestations portant sur cette aide financière pour une période de quatre ans.

Sur demande de l'OFAS, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a évalué en 2012 le contrat de prestations conclu avec la fondation. Le but était de contrôler la transparence de l'utilisation de la subvention et son orientation sur les groupes cibles vulnérables. Le présent audit avait pour but d'évaluer le nouveau contrat de prestations 2014-2017, en particulier de vérifier si les deux parties contractantes ont mis en œuvre les recommandations émises en 2012.

### **Le prochain contrat de prestations devra être adapté**

Le CDF estime que l'actuel contrat de prestations n'est pas approprié pour administrer et surveiller l'emploi d'une aide financière de cette ampleur. Il est étendu et détaillé, mais ne se concentre pas sur l'essentiel. Sur certains points, il ne reflète pas correctement les bases légales applicables. Il est choquant que l'aide financière accordée à PS permette depuis des années de réaliser des bénéfices et de constituer d'énormes réserves. En 2014, le gain consolidé de la fondation s'est élevé à 16,7 millions de francs (avant attribution des bénéfices). Le capital de l'organisation atteignait ainsi 228 millions de francs à la fin de la même année.

Le prochain contrat de prestations effectif à partir de 2018 devra être mieux conçu. Selon le CDF, un grand nombre de détails du contrat actuel ne sont pas pertinents pour le pilotage et la surveillance. Des dispositions sur la situation financière de la fondation et sur les prestations à subventionner sont centrales. L'OFAS doit fixer un degré d'autofinancement approprié. L'aide financière doit être réduite si la fondation ne l'atteint pas ou si elle continue à réaliser des bénéfices dans les secteurs subventionnés. De plus, il convient de repenser les prestations à subventionner et de les limiter. L'OFAS a déjà fixé des priorités en établissant l'éventail des prestations et l'orientation sur les groupes cibles vulnérables. Dans la pratique toutefois, des subventions sont accordées à certains domaines, une situation que le CDF juge incompréhensible.

PS applique un système de contrôle de gestion et de rapport à l'intention de l'OFAS. Les rapports sont déjà d'un bon niveau, mais pourraient encore être améliorés. Selon le CDF, la comptabilité analytique et la statistique des prestations devraient être des éléments centraux de ces comptes rendus. Aujourd'hui, ils présentent tous deux des lacunes. La saisie des prestations dans les sections cantonales de PS devrait également être professionnalisée.

### **La surveillance de l'OFAS n'est pas suffisante**

La surveillance exercée par l'OFAS n'est pas appropriée par rapport à l'ampleur de la subvention accordée à PS. Par manque de ressources techniques et temporelles, l'office procède uniquement à une révision du rapport sur le contrôle de gestion et à un entretien annuel avec la fondation.



Il n'exige pas, et ne peut dès lors pas analyser, une comptabilité analytique complète. Il n'y a pas de vérification des documents ou de contrôle sur place.

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de présenter d'ici fin 2016 un projet de modernisation de la surveillance des assurances sociales, qui devra être soumis en consultation. Plusieurs secteurs de l'OFAS sont chargés d'une telle fonction. Or, ces tâches sont assumées individuellement et à des niveaux très différents. Cette modernisation prévue offrira à l'OFAS la possibilité d'éliminer certaines faiblesses dans la surveillance des subventions et de développer une fonction de surveillance uniforme et professionnelle. Néanmoins, l'OFAS doit prendre des mesures immédiates pour surveiller PS. Des efforts en ce sens sont en cours.

PS a entièrement appliqué les recommandations émises par le CDF en 2012. Du côté de l'OFAS, deux d'entre elles doivent encore l'être. Ces recommandations, qui concernent les chiffres-clés à définir dans le contrat de prestations et la surveillance de l'utilisation de la subvention, demeurent donc pendantes.

**Texte original en allemand**

## **Pro Senectute: verifica successiva della valutazione e nuovo contratto di prestazioni**

### **Ufficio federale delle assicurazioni sociali**

#### **L'essenziale in breve**

---

Pro Senectute (PS) è un'organizzazione attiva in tutta la Svizzera il cui scopo è mantenere e promuovere il benessere degli anziani nel nostro Paese. La fondazione riceve ogni anno un sussidio di circa 54 milioni di franchi. Questo sussidio non è versato dalla Confederazione, ma proviene dal Fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS). Per questi aiuti finanziari l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) conclude con PS contratti di prestazioni per un periodo di quattro anni.

Nel 2012 il Controllo federale delle finanze (CDF) aveva effettuato una valutazione richiesta dall'UFAS sulla trasparenza dell'impiego dei contributi e sull'orientamento alle categorie di persone vulnerabili. Lo scopo della verifica attuale è valutare il nuovo contratto di prestazioni 2014–2017, in particolare per determinare se entrambe le parti hanno attuato le raccomandazioni formulate nel 2012.

#### **Il prossimo contratto di prestazioni deve essere adeguato**

Secondo il CDF l'attuale contratto di prestazioni non è adatto a gestire e sorvegliare aiuti finanziari di questa entità. Il contratto è approfondito e dettagliato, ma non si concentra sull'essenziale. In alcuni punti non riproduce correttamente le basi giuridiche vigenti. È urtante il fatto che da anni gli aiuti finanziari permettono a PS di conseguire utili e costituire cospicue riserve. Nel 2014 l'utile consolidato della fondazione ammontava a 16,7 milioni di franchi (prima dell'attribuzione degli utili). Alla fine del 2014 il capitale dell'organizzazione ammontava a 228 milioni.

Il prossimo contratto di prestazioni per il periodo dal 2018 dovrà essere definito in modo migliore. Secondo il CDF molti dettagli dell'attuale contratto non sono rilevanti per la gestione e la vigilanza. Sono di fondamentale importanza le disposizioni concernenti la situazione finanziaria della fondazione e le prestazioni con diritto al sussidio. L'UFAS deve stabilire un adeguato grado di autofinanziamento. Se la fondazione non lo raggiunge o continua a conseguire utili nei settori sussidiati, gli aiuti finanziari devono essere ridotti. Occorre inoltre rivedere e limitare le prestazioni con diritto al sussidio. Con le fasce di contribuzione e l'orientamento alle categorie di persone vulnerabili l'UFAS ha già fissato le priorità. Ciononostante, nella prassi alcuni settori continuano a essere sussidiati, circostanza che il CDF non comprende del tutto.

PS effettua un controlling e un reporting dettagliato all'attenzione dell'UFAS. Benché esista potenziale di miglioramento, i rapporti sono già a un buon livello. Il CDF ritiene che gli elementi principali del reporting siano la contabilità analitica e la statistica delle prestazioni, che attualmente presentano ancora lacune. Occorre pure professionalizzare la registrazione delle prestazioni nelle organizzazioni cantonali di PS.

#### **La vigilanza dell'UFAS è insufficiente**

La vigilanza dell'UFAS su PS non è adeguata per l'entità del sussidio. Per mancanza di risorse tecniche e temporali vengono effettuati soltanto una revisione del rapporto di controlling e un colloquio annuale con PS. La contabilità analitica completa non viene richiesta e quindi nemmeno valutata. Non vengono esaminati i documenti e non vengono effettuate verifiche sul posto.



Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di presentare entro la fine del 2016 un avamprogetto sulla modernizzazione della vigilanza sulle assicurazioni sociali. In seno all'UFAS questa funzione è assunta da più settori. I compiti sono svolti individualmente e a livelli diversi. La modernizzazione prevista offre all'UFAS l'opportunità di eliminare determinate lacune nella vigilanza sui sussidi e di sviluppare una funzione di vigilanza uniforme e professionale. Ciononostante l'UFAS deve adottare alcune misure immediate per la vigilanza su PS. Gli sforzi necessari sono già in corso.

PS ha completamente attuato le raccomandazioni formulate dal CDF nel 2012. L'UFAS, dal canto suo, ne deve attuare ancora due. Queste riguardano gli indicatori da definire nel contratto di prestazioni e la sorveglianza dell'impiego dei contribuiti. Entrambe le raccomandazioni sono ancora pendenti.

**Testo originale in tedesco**



## **Pro Senectute: Follow-up audit of the evaluation and new service-level agreement Federal Social Insurance Office**

### **Key facts**

---

Pro Senectute (PS) is a national organisation with the aim of maintaining and promoting the well-being of elderly people in Switzerland. The foundation receives a subsidy of approximately CHF 54 million each year. This is not paid by the Confederation but comes out of the old-age and survivors' insurance compensation fund. The Federal Social Insurance Office (FSIO) concludes service-level agreements with PS for this financial assistance for a period of four years.

In 2012, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an evaluation of the PS service-level agreement desired by the FSIO on the transparency of the utilization of the contribution and the orientation to vulnerable target groups. The aim of the current audit was to evaluate the new 2014–2017 service-level agreement. This above all with a view to whether both contracting parties had implemented the 2012 recommendations.

### **The next service-level agreement must be adapted**

From the point of view of the SFAO, the current service-level agreement is not appropriate to control and supervision this level of financial assistance. It is extensive and detailed but does not focus on essentials. It does not correctly reflect the applicable legal bases on several points. What is disturbing is that the financial assistance has for years allowed PS to make profits and further increase reserves. In 2014, foundation consolidated profits were at CHF 16.7 million (before profit allocation). Organisation capital at the end of 2014 was CHF 228 million.

The next service-level agreement from 2018 must be better structured. For the SFAO, many details of the current contract are not relevant for control and supervision. Provisions on the financial situation of the foundation and the services eligible for a subsidy are crucial. The FSIO must establish an appropriate level of self-financing. If the foundation does not achieve this or continues to make profits in the subsidised sectors, the financial assistance must be reduced. In addition, the services eligible for the subsidy must be reassessed and restricted. The FSIO has already set priorities with enough scope and which are geared to vulnerable targets groups. In spite of this, in practice there are still several sectors which are subsidised which is incomprehensible for the SFAO.

PS conducts extensive controlling and reporting in relation to FSIO. The reports are already at a high level although there is some room for improvement. The SFAO believes that the cost accounting and the performance statistics are the main elements of the reporting. Both still currently have deficiencies. In addition, the performance recording in the cantonal PS organisations should be professionalised.

### **Supervision by the FSIO is not sufficient**

Supervision by the FSIO of PS is not appropriate to the amount of the subsidy. Due to the lack of resources in terms of technical expertise and time, only one review of the controlling report is conducted and one annual discussion with PS. The complete cost accounting is not requested and thus not evaluated. An audit of the documents or an on-site audit do not occur.



The Federal Council has instructed the Federal Department of Home Affairs (DHA) to submit a consultation draft on the modernisation of social security funds supervision by the end of 2016. In the FSIO, there are several sectors entrusted with this function. Here the tasks are carried out individually and in widely divergent ways. The planned modernisation is an opportunity for the FSIO to eliminate certain weaknesses in the supervision of subsidies and to develop a uniform, professional supervisory function. In spite of this, the FSIO must take several immediate measures for the supervision of PS. Moves are already underway in this regard.

The 2012 SFAO recommendations have been fully implemented by PS. In the case of the FSIO, two are still unresolved. These concern the figures to be defined in the service-level agreement. The recommendations will be kept pending.

**Original text in German**

### **Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherungen zur Prüfung:**

Das BSV wird die Empfehlungen der EFK zum Anlass nehmen, die Ausgestaltung des Leistungsvertrags mit Pro Senectute im Hinblick auf die nächste Vertragsperiode ab 2018 zu überprüfen. Das BSV weist darauf hin, dass im Zuge der Umsetzung der EFK-Empfehlungen aus den Jahren 2012 und 2013 bereits verschiedene Massnahmen ergriffen wurden, um die Finanzhilfen schwerpunktmässig auf vulnerable Menschen auszurichten, mittels Bandbereiten die Finanzhilfen für quantifizierbare Leistungen besser zu steuern sowie das Reporting und Controlling innerhalb Pro Senectute zu professionalisieren. Gleichzeitig erarbeitete das BSV in den letzten 12 Monaten Richtlinien «zur Beurteilung von Finanzhilfen zur Förderung der Altershilfe», die ab 1.1.2017 in Kraft treten und umgesetzt werden sollen. Damit wird zukünftig gewährleistet, dass die Anforderungen des Subventionsgesetzes Rechnung getragen und die Kosten- und Leistungsrechnung in der empfohlenen Art vorliegen. Darüber hinaus wird das BSV ab 2017 seine Aufsichtsfunktion verstärken und regelmässig die Beitragsgewährung in Abhängigkeit von der Vermögenssituation sowie der Wirtschaftlichkeit der Organisationen überprüfen. Damit wird das BSV die Empfehlungen 3 und 5–8 umsetzen und ist mit diesen Empfehlungen einverstanden.

Bei der Weiterentwicklung der Tätigkeiten und deren Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen wird das BSV prüfen, ob konzeptionelle Grundlagenarbeiten und Evaluationen hierfür notwendig sind. Im Weiteren wird das BSV prüfen, ob Pro Senectute Schweiz den kantonalen Organisationen ein einfaches und zweckmässiges Tool für die Steuerung und Auswertung ihres Angebotes im Hinblick auf vulnerable Zielgruppen zur Verfügung stellen kann. Das BSV wird damit auch die Empfehlungen 9 und 10 umsetzen und ist mit diesen Empfehlungen einverstanden.

Inwieweit die Rolle der nationalen Geschäftsstelle weiter gestärkt, die Pauschalen für Koordination und Entwicklung ausschliesslich auf die nationale Stelle umgelegt sowie eine Vereinfachung der Zielvereinbarungen herbeigeführt werden kann, muss sich im Zuge der nun vorzunehmenden Prüfarbeiten zeigen. Dabei ist der föderalen Struktur von Pro Senectute mit rechtlich eigenständigen Kantonalverbänden sowie dem breiten Tätigkeitsfeld der Organisation Rechnung zu tragen. Das BSV ist deshalb mit den Empfehlungen 1, 2 und 4 ebenfalls einverstanden.



## **Stellungnahme von Pro Senectute zum Bericht:**

Pro Senectute begrüsst, dass die EFK unserer im Kontext des demografischen Wandels immer wichtiger werdenden Organisation grundsätzlich wohlwollend gegenübersteht und die Fortschritte anerkennt, welche Pro Senectute in den letzten Jahren gemacht hat.

Pro Senectute ist sich der Verantwortung für einen effektiven und effizienten Umgang mit Subventionen bewusst und hat – wie im Prüfbericht richtig festgehalten – die Empfehlungen 2012 vollständig umgesetzt. Pro Senectute ist auch bereit, die im vorliegenden Prüfungsbericht ausgesprochenen Empfehlungen unter Federführung des BSV für den im 2017 auszuarbeitenden Leistungsvertrag, soweit in einer föderalistischen Organisation realisierbar, umzusetzen.

### **Folgende Aussagen im Prüfbericht müssen jedoch in den korrekten Kontext gestellt werden und bedürfen einer Richtigstellung:**

*«Stossend ist, dass die Finanzhilfe PS seit Jahren ermöglicht, Gewinne zu erzielen und hohe Reserven zu äufnen. 2014 betrug der konsolidierte Gewinn der Stiftung 16,7 Millionen Franken (vor Gewinnzuweisung).» Und weiter «...Gewinne in den subventionierten Bereichen erzielt ...»*

### **Richtigstellung**

- Pro Senectute ist neben den gemäss AHVG101<sup>bis</sup> subventionierten Leistungsbereichen noch in weiteren vom Bund *nicht subventionierten* Leistungsbereichen tätig. Dies sind u.a. Betreuungs- und Pflegedienstleistungen zu Hause, sog. Hilfen zu Hause, Mahlzeitendienste, Körperpflegedienstleistungen, Hilfsmittelverkauf und -support sowie Betrieb von Altersheimen und Tagesstätten.
- Die konsolidierten Kostenrechnungsdaten der 24 kantonalen und interkantonalen, juristisch eigenständigen Pro Senectute Organisationen der Jahre 2012 bis 2015 wiesen für die gemäss AHVG101<sup>bis</sup> subventionierten Leistungsbereiche nie einen Gewinn, sondern immer ein deutliches Defizit aus; zwischen CHF 7.8 Mio. im Jahr 2014 bis zu CHF 12.1 Mio. im Jahr 2015.
- Dieses Defizit muss jährlich durch Erträge der nicht vom Bund subventionierten Leistungsbereiche sowie durch Spenden finanziert werden.
- Die oben formulierten Aussagen basieren auf Aufrechnungen der EFK, die nicht den mit dem BSV im Leistungsvertrag 2014–2017 vereinbarten Regelungen entsprechen. Sie könnten so Raum zu grossen, für Pro Senectute potentiell rufschädigenden Missverständnissen geben.
- Das Organisationskapital von Pro Senectute ist ausschliesslich mit Ertragsüberschüssen aus den vom Bund *nicht subventionierten* Leistungsbereichen geäufnet worden.
- Das konsolidierte Organisationskapital aller 24 kantonalen und interkantonalen Pro Senectute Organisationen und der Geschäftsstelle Pro Senectute Schweiz entsprach 2014 11.3 Monaten und 2015 11.4 Monaten des konsolidierten Betriebsaufwands. Die Reservequote liegt somit *unter dem ZEWO-Durchschnitt* von 12.2 Monaten.

## **Prise de position de Pro Senectute :**

Pro Senectute se félicite que le Contrôle fédéral des finances (CDF) se montre en principe bienveillant à l'égard de notre organisation, qui gagne de plus en plus en importance dans le contexte de l'évolution démographique, et reconnaisse les progrès réalisés par Pro Senectute ces dernières années.

Pro Senectute est consciente de la responsabilité qu'entraîne une utilisation efficace et efficiente des subventions et a pleinement mis en œuvre les recommandations de 2012, comme le relève le rapport de contrôle. Pro Senectute est aussi disposée à mettre en œuvre les recommandations émises dans le présent rapport de contrôle sous l'égide de l'OFAS pour le contrat de prestations à élaborer en 2017, pour autant que ce soit réalisable dans une organisation aux structures fédéralistes.

**Les déclarations suivantes dans le rapport de contrôle doivent toutefois être replacées dans leur contexte et appellent une rectification :**

*« Il est choquant que l'aide financière accordée à PS permette depuis des années de réaliser des bénéfiques et de constituer d'énormes réserves. En 2014, le gain consolidé de la fondation s'est élevé à 16,7 millions de francs (avant attribution des bénéfiques). » Et plus loin : « ...à réaliser des bénéfiques dans les secteurs subventionnés... »*

### **Rectification**

- Pro Senectute est active non seulement dans les domaines de prestations subventionnés en vertu de l'art. 101<sup>bis</sup> LAVS, mais aussi dans d'autres domaines de prestations *non subventionnés* par la Confédération. Il s'agit, entre autres, des services d'assistance et de soins à domicile, de l'aide à domicile, des services de repas, de l'assistance pour les soins corporels, de la vente de moyens auxiliaires et de l'assistance y afférente, ainsi que de l'exploitation de homes et de centres de jour.
- Les chiffres de la comptabilité analytique consolidée pour les années 2012 à 2015 des 24 organisations cantonales et intercantionales juridiquement autonomes de Pro Senectute n'ont jamais affiché un bénéfice mais toujours un net déficit, compris entre 7,8 millions de CHF en 2014 et 12,1 millions de CHF en 2015, pour les domaines de prestations subventionnés en vertu de l'art. 101<sup>bis</sup> LAVS.
- Ce sont les recettes des domaines de prestations *non subventionnés* par la Confédération et les dons qui permettent de financer ce déficit chaque année.
- Les déclarations mentionnées ci-dessus se fondent sur des majorations du CDF qui ne correspondent pas aux modalités convenues avec l'OFAS dans le contrat de prestations 2014-2017. Elles ouvrent ainsi la porte à de gros malentendus, susceptibles de nuire à la réputation de Pro Senectute.
- Le capital de l'organisation de Pro Senectute provient exclusivement des excédents de recettes dégagés dans les domaines de prestations non subventionnés par la Confédération.
- Le capital de l'organisation consolidé, de toutes les organisations cantonales et intercantionales de Pro Senectute et du Centre national de Pro Senectute Suisse, correspondait à 11,3 mois de charges d'exploitation consolidées en 2014 et à 11,4 mois en 2015. Ces réserves se révèlent ainsi *inférieures à la moyenne ZEWO* de 12,2 mois.



## **Presa di posizione di Pro Senectute:**

Pro Senectute accoglie favorevolmente l'atteggiamento sostanzialmente positivo dimostrato dal Controllo federale delle finanze (CDF) nei confronti della nostra organizzazione che, a fronte del cambiamento demografico, assume un ruolo sempre più importante. Siamo anche lieti di sapere che riconosce i progressi da noi compiuti negli ultimi anni.

Pro Senectute è ben consapevole della responsabilità legata a una gestione efficace ed efficiente delle sovvenzioni e ha attuato in toto le raccomandazioni del 2012, secondo quanto giustamente stabilito nel rapporto di verifica. È altresì disposta a mettere in pratica le raccomandazioni formulate nel presente rapporto di verifica sotto la guida dell'UFAS per il contratto di prestazioni da approntare nel 2017, nella misura in cui esse risultano realizzabili nel contesto di un'organizzazione federalista.

### **Le seguenti affermazioni formulate nel rapporto di verifica necessitano tuttavia di essere collocate nel giusto contesto e richiedono una rettifica:**

*«È urgente il fatto che da anni gli aiuti finanziari permettono a PS di conseguire utili e costituire cospicue riserve. Nel 2014 l'utile consolidato della fondazione ammontava a 16,7 milioni di franchi (prima dell'attribuzione degli utili).» E ancora l'affermazione riguardante gli utili conseguiti nei settori sussidiati.*

#### **Rettifica**

- Oltre a essere attiva nei settori di prestazioni che godono di sovvenzioni ai sensi dell'art. 101<sup>bis</sup> LAVS, Pro Senectute opera anche in altri settori *non sovvenzionati* dalla Confederazione. Tra questi, ricordiamo i servizi di assistenza e cura a domicilio, i cosiddetti aiuti a domicilio, i servizi pasti a domicilio, i servizi di cura della persona, la vendita di mezzi ausiliari e il relativo supporto nonché la gestione di case per anziani e centri diurni.
- I dati consolidati del calcolo dei costi 2012–2015 delle 24 organizzazioni cantonali e intercantonali – aventi una propria indipendenza giuridica – di Pro Senectute non hanno mai riportato un utile nei settori di prestazioni sovvenzionati ai sensi dell'art. 101<sup>bis</sup> LAVS, ma hanno evidenziato sempre un netto deficit (tra i 7,8 milioni di CHF del 2014 e i 12,1 milioni di CHF nel 2015).
- Questo ammanco deve essere colmato ogni anno attingendo ai ricavi conseguiti nei settori di prestazioni *non sovvenzionati* dalla Confederazione nonché alle donazioni ricevute.
- Le affermazioni di cui sopra si basano su conteggi del CDF non conformi alle norme concordate con l'UFAS nel contratto di prestazioni 2014-2017. Esse potrebbero quindi dare adito a notevoli malintesi potenzialmente nocivi per la reputazione di Pro Senectute.
- Il capitale dell'organizzazione di Pro Senectute è stato costituito esclusivamente da eccedenze di ricavi provenienti dai settori di prestazioni non sovvenzionati dalla Confederazione.
- Il capitale consolidato di tutte e 24 le organizzazioni cantonali e intercantonali di Pro Senectute e della sede centrale di Pro Senectute Svizzera corrispondeva nel 2014 e nel 2015 rispettivamente a 11,3 mesi e 11,4 mesi dei costi d'esercizio consolidati. La quota di riserva è quindi *inferiore alla media ZEWO* pari a 12,2 mesi.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>16</b>
1.1	Ausgangslage	16
1.2	Prüfungsziel und -fragen	16
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	16
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	17
<b>2</b>	<b>Die Subvention an Pro Senectute</b>	<b>17</b>
2.1	Die historische Entwicklung	17
2.2	Die Subvention stammt aus dem Ausgleichsfonds AHV	18
2.3	Die dezentrale Organisation der PS als Schwachpunkt	18
<b>3</b>	<b>Der Leistungsvertrag 2014–2017</b>	<b>20</b>
3.1	Der Leistungsvertrag deckt sich mit der Strategie für eine schweizerische Alterspolitik	20
3.2	Die Ausgestaltung ist unübersichtlich	20
3.3	Die Subventionen lassen eine Gewinnerzielung zu	22
3.4	Die Verwendungsmöglichkeiten der Pauschale für Koordination und Entwicklung sind umstritten	22
3.5	Der Vertrag bildet in einigen Punkten die Rechtsgrundlagen nicht richtig ab	23
3.6	Die zu subventionierenden Leistungen sollten überarbeitet werden	24
3.7	Der nächste Leistungsvertrag ab 2018 muss angepasst werden	25
<b>4</b>	<b>Reporting und Controlling</b>	<b>27</b>
4.1	Die Kosten- und Leistungsrechnung ist noch nicht vollständig für die Aufsicht geeignet	27
4.2	Die Leistungserfassung der PSO muss professionalisiert werden	28
4.3	Das Leistungsreporting muss aktueller werden	30
4.4	Die Aufsicht durch das BSV genügt nicht	30
<b>5</b>	<b>Follow-up der Empfehlungen 2012</b>	<b>34</b>
5.1	Die Empfehlung «Gesamtsteuerung» wurde nur teilweise umgesetzt	34
5.2	Die Empfehlung zu den vulnerablen Zielgruppen wurde soweit möglich umgesetzt	35
5.3	Die Empfehlung «Rechnungswesen» wurde von PS umgesetzt; auf Seiten BSV ist sie noch offen	37
<b>6</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>39</b>
	<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b>	<b>40</b>
	<b>Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen</b>	<b>41</b>
	<b>Anhang 3: Die historische Entwicklung der Subvention an PS</b>	<b>42</b>



## **1 Auftrag und Vorgehen**

### **1.1 Ausgangslage**

Die Stiftung «Pro Senectute – Für das Alter» (PS) hat den Zweck, das Wohl der älteren Menschen in der Schweiz zu erhalten und zu heben. Gestützt auf den Artikel 112c der Bundesverfassung (BV) und Artikel 101<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) kann der Bund diese Bestrebungen mit Mitteln aus der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) unterstützen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) bezahlt der Stiftung jährlich rund 54 Millionen Franken Subvention aus dem Ausgleichsfonds AHV. Ein Leistungsvertrag, den das BSV und die Dachorganisation von PS (PS CH) jeweils für eine Periode von vier Jahren abschliessen, regelt die an diese Subvention geknüpften Bedingungen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat 2012 eine vom BSV gewünschte Evaluation «Leistungsvertrag Pro Senectute – Evaluation der Transparenz der Beitragsverwendung und der Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen» durchgeführt. Darin wurden verschiedene Handlungsfelder und Verbesserungsmöglichkeiten erkannt. Diese sollten in den neuen Leistungsvertrag 2014–2017 und in die zukünftigen Aufgaben des BSV und der PS einfließen.

### **1.2 Prüfungsziel und -fragen**

Ziel der Prüfung war die Beurteilung des neuen Leistungsvertrages 2014–2017 zwischen dem BSV und PS CH betreffend Beiträge zur Förderung der Altershilfe gemäss Artikel 101<sup>bis</sup> AHVG. Dies vor allem im Hinblick auf die Übereinstimmung mit der Strategie für eine schweizerische Alterspolitik und die Umsetzung der Empfehlungen der EFK aus der Evaluation vom Dezember 2012.

### **1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung wurde von Gabriela Carrapa, Revisionsleiterin, und Daniel Ortner, Prüfungsexperte, in der Zeit von Juli bis August 2015 durchgeführt. Sie bezog sich auf den Leistungsvertrag 2014–2017 zwischen dem BSV und PS CH, die Leistungserfassung und das Rechnungswesen von PS, deren Ausrichtung der Aktivitäten auf die vulnerablen Zielgruppen sowie das Reporting der Organisation an das BSV. Zwischen der Prüf- und der Berichtsphase im März 2016 wurden der EFK insbesondere von PS CH noch mehrere Dokumente zwecks Aktualisierung zugestellt. Diese sind, soweit möglich, nachträglich noch in den Prüfungsumfang integriert worden.

Nicht geprüft wurden grundsätzliche Aspekte der Organisation und der Prozesse des BSV im Hinblick auf die Beiträge zur Förderung der Altershilfe. Diese waren bereits 2013 Thema einer Prüfung durch die EFK.

Im Laufe der Prüfung musste der Umfang erweitert werden, da sich grundsätzliche und wesentliche Fragen zur Subvention und ihrer Finanzierungsquelle stellten. Im Bereich der Aufsicht wurden Mängel erkannt, auf die nachfolgend eingegangen wird.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf die Analyse der Gesetze, Botschaften, Verträge etc., sowie der Unterlagen des Controlling und Reportings der PS. Weiter stützen sie sich auf Interviews mit den zuständigen Personen beim BSV aus dem Fachbereich Alter, Generationen und Gesellschaft (FB AGG) und mit den Mitgliedern der Geschäftsleitung von PS CH. Die EFK hat ausserdem drei kantonale Pro-Senectute-Organisationen (PSO) besucht und Interviews mit den



Geschäftsstellenleitern und Bereichsleitern geführt. Stichprobenweise wurden Belege und Transaktionen beim BSV, PS CH und vor allem bei den PSO geprüft. Die Festlegung der Stichproben beruht auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

#### **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die notwendigen Auskünfte wurden von allen Befragten umfassend erteilt. Die verlangten Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung.

## **2 Die Subvention an Pro Senectute**

### **2.1 Die historische Entwicklung<sup>1</sup>**

Die Stiftung «Für das Alter» mit dem Zweck, das Wohl der älteren Menschen in der Schweiz zu erhalten und zu heben, wurde 1917 zur Unterstützung bedürftiger Greise und Greisinnen gegründet. Dies in einer Zeit, als es noch keine staatliche Alters- und Hinterlassenenvorsorge gab. Sie erhält seit 1929 Subventionen (damals 500 000 Franken), die erst der Bund und seit 1979 der Ausgleichsfonds AHV gewährt. Im Laufe der Zeit wuchs die Organisation gesamtschweizerisch immer mehr an. Seit der Schaffung der AHV 1948 übernahm sie laufend immer vielfältigere Aufgaben im Bereich der Altershilfe. Mit dem Wachstum der Organisation und ihres Aufgabengebiets stieg auch die Höhe der Subvention stetig an. Seit 2008 erhält PS rund 54 Millionen Franken pro Jahr.

Im Oktober 1997 unterschrieben das BSV und PS CH den ersten Vertrag. Der Bund leistete nicht mehr – wie bis anhin – einen substanziellen Beitrag an die Lohnkosten, sondern erteilte PS einen konkreten Leistungsauftrag. Er definierte Leistungsbereiche und die dazu gehörenden Leistungen, die von den kantonalen PSO sowie von der schweizerischen Geschäfts- und Fachstelle zu erbringen waren.

Heute ist PS CH die Dachorganisation bzw. die nationale Geschäfts- und Fachstelle, welche die Interessen der Gesamtorganisation gegenüber Bund und Öffentlichkeit vertritt. Zusätzlich gibt es 24 kantonale und interkantonale PSO in Form von Stiftungen oder Vereinen. Die ganze Organisation ist sehr dezentral organisiert. Die einzelnen PSO sind autonom. Einzig bezüglich des Leistungsvertrags mit dem BSV und den damit verbundenen Subventionen ist PS CH gegenüber den PSO weisungsberechtigt.

Die Dachorganisation ist unter anderem zuständig für das Marketing und die Kommunikation (Öffentlichkeitsarbeit), für das Rechnungswesen (Konzernabschluss), Grundlagenarbeit und angewandte Forschung sowie die Qualitätssicherung.

---

<sup>1</sup> Detailliertere Ausführungen zur historischen Entwicklung können dem Anhang 3 entnommen werden. Dieser basiert zu weiten Teilen auf der Chronik Pro Senectute «Von der Alterspflege zur umfassenden Unterstützung im Alter» vom Februar 2007.



Die Leistungen von PS werden in mehrere Leistungsbereiche gegliedert:

- Sozialberatung und Information
- Gemeinwesenarbeit und Generationenbeziehungen
- Services
- Sport und Bewegung
- Bildung und Kultur

## **2.2 Die Subvention stammt aus dem Ausgleichsfonds AHV**

In den Anfängen hat das Parlament die Subvention an PS festgelegt und bewilligt. Erst seit 1979, mit in Kraft treten des Artikels 101<sup>bis</sup> AHVG, wurde die Subvention aus dem Ausgleichsfonds AHV bezahlt. Dies führte dazu, dass seither der zuständige Bundesrat des Departements des Inneren (EDI) die Höhe der Subventionen an die privaten Organisationen der Altershilfe festlegt (zurzeit insgesamt rund 97 Millionen Franken jährlich). Das BSV zahlt sie aus, ohne dass das Parlament die Höhe beeinflussen kann. Die Subventionen werden auch nicht (wie andere hohe Subventionen) durch die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und den Gesamtbundesrat in regelmässigen Abständen geprüft.

Die EFK hat diese Problematik bereits in einer Prüfung 2015 behandelt. Das BSV hat nach Gesprächen mit der EFV und der EFK entschieden, die Beiträge aus dem Ausgleichsfonds AHV an die privaten Organisationen im Jahresbericht gemäss Artikel 76 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) ausführlich zu kommentieren. Die Mittel stammen weiterhin aus einer für Subventionen unüblichen Quelle; die Transparenz wurde jedoch verbessert.

In den rechtlichen Grundlagen zu dieser Subvention findet sich ein weiteres «Relikt» aus früheren Zeiten. Sowohl im Artikel 112c BV als auch im Artikel 101<sup>bis</sup> AHVG ist jeweils die Rede von der Unterstützung zugunsten «Betagter». Dieser Ausdruck, der Hochaltrigkeit oder Gebrechlichkeit impliziert, ist heute nicht mehr angebracht. Er kann mit den meisten aktuellen Aktivitäten der PS nicht in Einklang gebracht werden. PS richtet sich an alle Senioren 60+. Eine Vielzahl der subventionierten Aktivitäten ist für aktive Senioren gedacht, die noch mitten im Leben stehen. Bei einer nächsten Revision der rechtlichen Grundlagen sollte deshalb der Begriff der Betagten überdacht werden. Auch die Verantwortlichen vom BSV und von der PS beurteilen die Bezeichnung «Betagte» als veraltet.

## **2.3 Die dezentrale Organisation der PS als Schwachpunkt**

Grundsätzlich entstand während der Prüfung der Eindruck einer sehr professionellen und zuverlässigen Subventionsnehmerin (PS CH). Die Geschäftsstelle ist fachlich gut aufgestellt. Es wird sichtbar, dass es sich um eine lernende Organisation mit einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess handelt. Die einzige grössere Schwierigkeit sieht die EFK in der stark dezentralisierten Struktur der Organisation. Diese führt oft dazu, dass nicht der wirtschaftlichste, sparsamste und effizienteste Weg gewählt wird.

In einem konkreten Fall werden die Schwächen dieser Struktur offensichtlich. Die bisherigen Geschäftsverwaltungssysteme der PSO in der Sozialberatung (zwei Systeme; eines für die deutsche und eines für die französische Schweiz) sind veraltet. Sie sollen beide abgelöst werden. Diese

Gelegenheit könnte PS als Chance nutzen, die gesamte Organisation auf ein einheitliches System zu migrieren. Das würde zu einer Vereinfachung, Kostenersparnis und Professionalisierung führen. Die PSO haben trotzdem, unabhängig voneinander, wiederum zwei Systementwicklungen in Auftrag gegeben. Schliesslich haben die Organisationen in der lateinischen Schweiz das eine System implementiert, die in der deutschen Schweiz ein anderes. Das BSV hat Projektbeiträge für eine Bedürfnisanalyse sowie die Entwicklung eines dieser Systeme gewährt.

Gemäss Artikel 224 Absatz 1 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) werden Beiträge nur für zweckmässig und wirtschaftlich erbrachte Leistungen ausgerichtet. Dies ist auch in Ziffer 4.1.2.1 des Leistungsvertrags nochmals aufgenommen worden. Diese Bedingungen sind bei der Entwicklung der neuen Geschäftsverwaltungssysteme durch die PSO offensichtlich nicht berücksichtigt worden.

PS CH würde ein einheitliches System für alle PSO anstreben. Inzwischen haben auch fünf PSO in der deutschen Schweiz das System der lateinischen Schweiz übernommen. Das BSV sollte hier versuchen, Einfluss zu nehmen, dass nur ein System implementiert wird.

Mit PS CH steht eine kompetente Dachorganisation bereit, welche noch vermehrt zentrale Funktionen übernehmen könnte, um die PSO administrativ zu entlasten (Beispielsweise Kommunikation/ Marketing und Treuhandbereich). Die PSO möchten dies aus Sorge um ihre Autonomie nicht. Die regionalen Besonderheiten sollten selbstverständlich berücksichtigt werden. Trotzdem ist für eine zweckmässige und kostengünstige Verwendung der Subvention ein zentralisiertes Vorgehen anzustreben, wenn dieses effizienter ist.

*Empfehlung 1 (Priorität 2):*

*Das BSV sollte durch die Ausgestaltung des Leistungsvertrags die Position der Pro Senectute Schweiz gegenüber den kantonalen Pro-Senectute-Organisationen weiter stärken. Dies kann z.B. dadurch erfolgen, dass die Pauschale für Koordination und Entwicklung ausschliesslich der Dachorganisation zugutekommt, wenn diese damit zentrale Aufgaben für die kantonalen Organisationen kostengünstig erfüllt.*

Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherungen:

Das BSV ist mit der Empfehlung einverstanden. Die nationale Pro-Senectute-Geschäftsstelle übernimmt bereits heute eine zentrale Koordinationsfunktion. Sie ist für die Weiterleitung der Finanzhilfen an die kantonalen PSO verantwortlich. Gesuche für Projektfinanzierungen sind via nationale Geschäftsstelle beim BSV einzureichen. Eine weitergehende Stärkung der Geschäftsstelle ist zwar anzustreben, Veränderungen stossen aufgrund der föderalen Struktur und der rechtlichen Eigenständigkeit der kantonalen Organisationen an ihre Grenzen und benötigen Zeit.



### **3 Der Leistungsvertrag 2014–2017**

Das BSV und PS CH schliessen seit 1997 Leistungsverträge ab, in denen die gegenseitig zu erbringenden Leistungen festgelegt werden. Gegenüber dem Subventionsgeber ist nur die Dachorganisation in der Verantwortung. PS CH schliesst dann seinerseits Unterleistungsverträge mit den verschiedenen PSO ab.

#### **3.1 Der Leistungsvertrag deckt sich mit der Strategie für eine schweizerische Alterspolitik<sup>2</sup>**

Die Strategie für eine schweizerische Alterspolitik sieht zwei Ausrichtungen vor:

- Die ressourcen- und potenzialorientierte Ausrichtung legt den Schwerpunkt auf die Anerkennung dessen, was die älteren Menschen für sich selbst, ihre Angehörigen und die Gesellschaft sind, haben und tun, sowie auf die Förderung ihrer Potenziale. Ziele sind die Förderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Partizipation älterer Personen sowie die Förderung ihrer Autonomie, Selbstversorgung und Selbstbestimmung.
- Die bedürfnis- und risikoorientierte Ausrichtung ist im Zusammenhang mit der sozialen Sicherheit und der Versorgung zu sehen. Ziel ist, die nötigen Mittel sicherzustellen, dass Senioren ihren Bedürfnissen entsprechend würdig leben und sterben können.

Die Umsetzung dieser Strategie wird im LV zwischen dem BSV und PS als Ziel aufgeführt. Das Leistungsangebot der PS, welches mit Mitteln des Ausgleichsfonds AHV subventioniert wird, steht grundsätzlich in Einklang mit der bundesrätlichen Altersstrategie. So decken die Leistungsbereiche Services, Kurse und Gemeinwesenarbeit vorwiegend die ressourcen- und potenzialorientierte Ausrichtung ab, die Sozialberatung eher die bedürfnis- und risikoorientierte Ausrichtung. Die in der Strategie aufgeführte spezielle Berücksichtigung von sozial benachteiligten oder schwer erreichbaren Gruppen wird mit der im LV geforderten Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen abgedeckt. Die Umsetzung der Massnahmen für vulnerable Zielgruppen wird in Kapitel 5.2 thematisiert.

#### **3.2 Die Ausgestaltung ist unübersichtlich**

Der aktuelle Vertrag zwischen dem BSV und PS ist sehr umfangreich und detailliert (22 Seiten mit Anhängen). Das BSV hat versucht, darin alle Aspekte inklusive der Empfehlungen der EFK aus 2012 (siehe Kapitel 5) abzudecken. Im Ergebnis ist der Vertrag aus Sicht der EFK unübersichtlich geworden.

Gemäss Vertrag wird die Subvention wie folgt ausgerichtet:

- Eine Pauschale für Koordination und Entwicklung von 18,8 Millionen Franken für die PSO und 6,4 Millionen Franken für PS CH.
- Beiträge für quantifizierbare Leistungen in den fünf Leistungsbereichen von PS (siehe Kapitel 2.1) bis zu einer Höhe von maximal 28,5 Millionen Franken. Dieser Teil der Subventionen ist durch Bandbreiten geregelt. Das BSV gibt vor, wieviel Prozent maximal für die einzelnen Leistungsbereiche verwendet werden dürfen.
- Zusätzlich können noch Projektbeiträge für PS CH von 300 000 Franken pro Jahr bewilligt werden.

Insgesamt werden maximal 54 Millionen Franken pro Jahr an PS ausbezahlt.

---

<sup>2</sup> Strategie für eine schweizerische Alterspolitik: Bericht des Bundesrates vom 29. August 2007

Positiv aufgefallen sind im Vertrag die definierten Schwerpunkte. So sollen die Leistungen insbesondere auf vulnerable Zielgruppen ausgerichtet werden. Die Bandbreiten definieren die hauptsächlich zu subventionierende Leistung «Sozialberatung und Information».

### **3.2.1 Viele Vorgaben, wenig Steuerung**

Die zu erbringenden Leistungen werden im LV detailliert aufgeführt. Für alle Leistungsbereiche werden Wirkungs- und Leistungsziele sowie Indikatoren gesetzt. Festgelegt hat diese der Stiftungsrat der PS CH. Das BSV hat sie im Rahmen der Vertragsverhandlungen begutachtet und in den Vertrag integriert. Die Zielvorgaben sind weitgehend qualitativer Natur und kaum messbar. Die Indikatoren selber besagen nur, welche Art von Nachweis für die Erbringung der Leistung erwartet wird (z.B. Anzahl Beratungen, Kurslektionen etc.), ohne eine Zielgrösse oder –menge zu bestimmen. Es hat sich anlässlich der Prüfung gezeigt, dass das BSV und die PS CH einige dieser «schwammigen» Indikatoren und Ziele ganz unterschiedlich interpretieren. Auch ist dadurch der Nachweis der Zielerreichung trotz aufwändiger und umfangreicher Berichterstattung (Controllingbericht von 52 Seiten für 2014) kaum möglich. Für das BSV ist folglich auch die Einhaltung des Vertrags schwierig zu prüfen. Hier besteht noch Anpassungsbedarf.

Die einzig klar identifizierten Steuerungselemente sind die Bandbreiten und die Ausrichtung der Leistungen auf vulnerable Zielgruppen. Das BSV sieht in vermehrt quantifizierten Vorgaben die Schwierigkeit, dass solche einen erhöhten Prüfaufwand bedingen würden.

### **3.2.2 Die meisten vereinbarten Details wären für das BSV nicht relevant**

Im Vertrag ist der Schlüssel für die Verteilung der Pauschale für Koordination und Entwicklung an die PSO detailliert aufgeführt. Die Ansätze (Pauschalen) für die quantifizierbaren Leistungen sind nicht im Vertrag aufgeführt. Der Stiftungsrat der PS CH legt diese fest und das BSV nimmt sie zur Kenntnis.

Die aktuellen Ansätze der PS CH sehen Pauschalen je Sozialberatung (abgestuft in 3 Beratungsarten), Serviceeinsatz oder Kurslektion vor. Sie entsprechen nicht den tatsächlichen Kosten der Leistungserbringung, sondern sind in der Höhe so ausgestaltet, dass PS damit die Höchstgrenze von 28,5 Millionen Franken als Subvention beziehen kann. In den Bereichen, in welchen zu viele Leistungen durch die PSO erbracht werden, wurden die Pauschalen je Einheit reduziert, so dass insgesamt das Kostendach der 28,5 Millionen Franken eingehalten wird. Durch die pauschale Abgeltung je Leistungseinheit enthält der Vertrag eher die Merkmale eines Auftrages anstelle der hier ausgerichteten Finanzhilfen.

Für das BSV wäre aus Sicht der EFK nur massgebend, dass PS insgesamt die Bandbreiten der subventionierten Leistungsbereiche einhält. Wie PS CH die Subventionen auf die einzelnen PSO aufteilt, sollte dabei keine Rolle spielen. Diese Ansätze wurden vor allem für die Feinverteilung der Subventionen an die PSO geschaffen. So sind z.B. im Bereich der Sozialberatung die Ansätze für Kurzberatungen bewusst zu hoch, diejenigen für die Intensivberatungen zu tief angesetzt. Damit werden die PSO gesteuert, vermehrt effizient Probleme in Kurzberatungen zu analysieren und die Kunden an die zuständigen Stellen weiterzuleiten. Dies ist für PS CH sicher sinnvoll. Mit Blick auf das Subventionengesetz (SuG) widerspricht diese Art der Steuerung aber der grundsätzlichen Subventionsregel, wonach nur tatsächlich angefallene Kosten angerechnet werden dürfen. Die Subvention wird aber nicht immer basierend auf den tatsächlichen Leistungen und den tatsächlichen Kosten bezahlt.

### **3.3 Die Subventionen lassen eine Gewinnerzielung zu**

Bei der Subvention aus dem Ausgleichsfonds AHV an PS handelt es sich gemäss SuG um eine Finanzhilfe. Das heisst, der Subventionsempfänger erfüllt eine selbstgewählte Aufgabe und die Subvention wird gewährt, um die Erfüllung zu fördern oder zu erhalten. Die Subvention soll dabei nur den Teil finanzieren, den der Empfänger nicht selber beisteuern kann (Artikel 7 Buchstaben c und d SuG). Entsprechende Eigenleistungen von PS müssen aber stets vorausgesetzt werden.

PS weist in der konsolidierten Jahresrechnung 2014 ein Organisationskapital von 228 Millionen Franken, ein Fondskapital von 44 Millionen Franken und einen Gewinn vor Fondsveränderungen von 16,7 Millionen Franken aus (2013 von 12,4 Millionen Franken). Diese Gewinnbildung beurteilt die EFK als zu hoch für eine gemeinnützige Organisation, die nicht den Zweck hat, Gewinne zu erzielen. Gemäss der Kosten- und Leistungsrechnung 2014 (KLR) wurden von diesem Gewinn 4,7 Millionen Franken in den durch den Ausgleichsfonds AHV subventionierten Leistungsbereichen erzielt (nach den im Kapitel 4.1 aufgeführten Korrekturen). Rund 64 % der Erträge sind dabei Beiträge der öffentlichen Hand (rund 57 % aus der AHV, der Rest von den Kantonen und Gemeinden). Gemäss BSV wird eine Eigenfinanzierung über die ganze PS von mindestens 20 % angestrebt, was aus Sicht EFK zu tief ist. Im früheren LV war man von einer Zielgrösse von 40 % ausgegangen. Wie im vorherigen Kapitel beschrieben, ist der aktuelle LV so ausgerichtet, dass jeweils der Maximalbetrag von 54 Millionen Franken – mit Ausnahme der flexiblen Projektbeiträge von 300 000 Franken – ausbezahlt wird. Dies geschieht unabhängig von der finanziellen Situation der PS. Für die EFK ist dieses Vorgehen nicht im Einklang mit den Bestimmungen über Finanzhilfen. Diese sind lediglich vorgesehen, um einen Beitrag an unterstützungswürdige Aktivitäten zu leisten und nicht die gesamten Kosten samt einem Gewinn zu übernehmen.

Das Total der ausbezahlten Subvention ist anzupassen, so dass der Eigenfinanzierungsanteil deutlich erhöht wird und die Gewinnerzielung wegfällt. Zudem muss sich das BSV das Recht vorbehalten, die Subvention nach unten anzupassen, wenn die Gelder nicht für die vorgesehenen Leistungen verwendet worden sind, der Eigenfinanzierungsanteil nicht eingehalten worden ist oder eine Überfinanzierung vorliegt.

### **3.4 Die Verwendungsmöglichkeiten der Pauschale für Koordination und Entwicklung sind umstritten**

Die Pauschale von 18,8 Millionen Franken, welche jährlich an die PSO ausbezahlt wird, ist aus Sicht der EFK im AHVG nicht vorgesehen. Das BSV kann basierend auf Artikel 101<sup>bis</sup> Absatz 1 Buchstabe c AHVG Beiträge an die Personal- und Organisationskosten für die Durchführung von Entwicklungs- und Koordinationsaufgaben leisten. Der zugrundeliegenden Botschaft<sup>3</sup> ist zu entnehmen, dass damit die Tätigkeiten der nationalen Dachorganisationen unterstützt werden sollen wie Koordination der Angebote, Qualitätssicherung, Entwicklungsaufgaben für die Zukunft, Vertretung der Interessen der Altershilfe usw. Somit wäre diese Pauschale aus Sicht der EFK für nationale Tätigkeiten der PS CH gedacht gewesen, nicht aber für die kantonalen Organisationen.

Das BSV vertritt den Standpunkt, dass weder im Gesetz noch in der Verordnung steht, dass diese Pauschale nicht an die kantonalen Organisationen ausbezahlt werden darf. Auch in der damaligen politischen Diskussion sei dies nicht verneint worden. Leider konnten dazu keine weiterführenden Informationen gefunden werden.

---

<sup>3</sup> BBI 2005 6029

Gemäss dem Leistungsvertrag müsse die PSO diese Gelder nicht gezielt für Entwicklungs- und Koordinationsaufgaben verwenden. 50 % der Pauschale werden zur Deckung des gesamten Overheads verwendet und somit anteilig auch für Bereiche, welche der Gesetzgeber gemäss AHVG nicht unterstützen will. Die anderen 50 % werden auf die verschiedenen unterstützten Leistungsbereiche aufgeteilt und sind somit eine versteckte Erhöhung der Subventionen für quantifizierbare Leistungen. Für diese beinahe 19 Millionen Franken werden den PSO keine Ziele vorgegeben und die Verwendung wird nicht geprüft. Es handelt sich somit um einen Sockelbeitrag, den die PSO erhalten, unabhängig davon, was sie leisten oder erfüllen.

Dieses Vorgehen widerspricht Artikel 223 Absatz 3 AHVV. Als Subventionskriterium ist dort vorgeschrieben, dass für ständige, nicht quantifizierbare Leistungen der Koordination und der Entwicklung die Aufgaben im Leistungsvertrag umschrieben und der anrechenbare Personalaufwand festgelegt werden müssen.

Das BSV und PS CH haben zahlreichen Gründe für diese pauschale Subvention dargelegt. So sei diese z.B. nötig für das dezentrale Erbringen der verschiedenen Leistungen, für die Funktion der PSO als Anlaufstelle für alterspolitische Fragen generell sowie für die Koordination der kantonalen Stellen, damit die Aufträge des BSV bis in die Gemeinden fliessen können. Auch ermögliche nur diese Pauschale den kantonalen Organisationen, etwas Neues auszuprobieren, was nicht im Tagesgeschäft vorgesehen ist.

Das BSV sollte die Ausrichtung dieser Pauschale an die PSO überdenken.

### **3.5 Der Vertrag bildet in einigen Punkten die Rechtsgrundlagen nicht richtig ab**

#### **3.5.1 Beiträge an Kurse**

In Artikel 224 Absatz 2 AHVV ist für die Höhe der Beiträge an Kurse vorgeschrieben, dass das Bundesamt einen *Pauschalbeitrag pro teilnehmende Person* festlegt. Der aktuelle Leistungsvertrag enthält diese Vorgabe nicht, sondern verweist darauf, dass der Stiftungsrat PS CH die Vergütungssätze für die quantifizierbaren Leistungseinheiten bestimmt. Dieser hat die Beiträge auf *30 Franken je Lektion* festgelegt und nicht auf einen Beitrag pro teilnehmende Person. Dies läuft der Verordnung zuwider.

#### **3.5.2 Auszahlungsmodalitäten**

Der Vertrag sieht vor, dass die Pauschale für Koordination und Entwicklung in vier Tranchen ausbezahlt wird und die Beiträge für quantifizierbare Leistungen in fünf Akontobeiträgen. Davon werden die letzte Tranche bzw. die letzten 20 % ausbezahlt, wenn die Berichterstattung eingereicht und das Controllinggespräch durchgeführt worden ist. Es ist zwar richtig, dass die letzte Tranche jeweils erst nach Einreichung und Prüfung der Unterlagen ausbezahlt wird. Die Leistungsstatistik, welche das BSV im laufenden Jahr erhält, bezieht sich aber auf die Leistungen aus dem Vor-Vorjahr. Das heisst, für die Schlussrechnung 2015 stellt das BSV auf die Leistungsstatistik PS aus dem Jahre 2013 ab. Damit wird das SuG nicht eingehalten.

Das BSV sieht in den neuen Leistungsverträgen ab 2015 nur noch drei Auszahlungstranchen vor. Diese werden ausbezahlt bevor die aktuellen Zahlen vorliegen. Somit soll verhindert werden, dass aufgrund allfälliger Budgetkürzungen (durch den Bundesrat oder im Parlament) im Folgejahr das BSV nicht mehr in der Lage ist, die eingegangenen Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. Das BSV



behält sich im Vertrag aber vor, bereits ausbezahlte Finanzhilfen (nach dem Controlling) zurückzufordern bzw. mit den Beiträgen im Folgejahr zu verrechnen. Dadurch wird diese Thematik im nächsten Leistungsvertrag bereinigt.

### **3.5.3 Vorgaben zum Beschaffungsrecht**

Die Stiftung vergibt regelmässig externe Aufträge für Projekte, Konzepte und Evaluationen. Diese werden zum grössten Teil mit Subventionen bezahlt. Die PS CH untersteht als privatrechtliche Stiftung nicht dem Beschaffungsrecht des Bundes. Allerdings unterstehen ihre Beschaffungen der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IvöB). Deren Bestimmungen greifen, sobald Beschaffungen getätigt werden, deren Gesamtkosten zu mehr als 50 % mit öffentlichen Geldern subventioniert werden. Eine Bestimmung dazu fehlt im Vertrag.

### **3.6 Die zu subventionierenden Leistungen sollten überarbeitet werden**

Die Prüfung der EFK hat ergeben, dass das Hauptziel des BSV, mit der Subvention vulnerable Zielgruppen zu erreichen, nicht in allen Leistungsbereichen gleich gut möglich ist (Ziffer 5.2).

Die Sozialberatung der PS ist für alle Kunden gratis, unabhängig von ihren finanziellen Verhältnissen. In einigen PSO werden eine Vielzahl von Dienstleistungen bis hin zum Ausfüllen von Steuererklärungen und administrativer Hilfe (Korrespondenz mit Versicherungen, E-Banking etc.) durch den Bereich Sozialberatung erbracht. Es ist nicht nachvollziehbar, warum vermögende Kunden nur aufgrund ihres Alters in den Genuss solcher Gratisdienstleistungen kommen, obwohl es genügend Anbieter gibt, die diese Arbeiten gegen Honorar ausführen. Hier muss das BSV sicherstellen, dass mit den Subventionen gemäss AHVG nur subventionswürdige Dienstleistungen finanziell unterstützt werden. Dies kann zum Beispiel erreicht werden, indem Leistungen im administrativen und treuhänderischen Bereich nur für Bedürftige oder nur über den Bereich Services subventioniert werden.

Bei den Services handelt sich um Einsätze von Freiwilligen bei Kunden zuhause für Begleitungen, Fahrdienste, administrative Hilfe und Steuererklärungen. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist festgelegt worden, dass die Kantone für die Hilfe und Pflege von Betagten und Behinderten zu Hause zuständig sind. Dies wurde auch im Artikel 112c Absatz 1 der BV so verankert. Der Artikel 223 Absatz 2 AHVV erlaubt jedoch, dass für die Erbringung von Hilfeleistungen zu Hause und in ambulanten Einrichtungen Beiträge ausgerichtet werden können, *wenn Freiwillige diese Hilfeleistungen erbringen*. Basierend auf welcher rechtlichen Grundlage die Ausführungsverordnung so festgelegt worden ist, ist für die EFK nicht nachvollziehbar. Aus den zusätzlichen Materialien wird jedoch ersichtlich, dass diese Regelung dem politischen Willen bei der Ausgestaltung der NFA entsprochen hat.

Daraus geht aber auch hervor, dass die Freiwilligenarbeit unentgeltlich erbracht werden muss und nicht einmal mit einem Taschengeld abgegolten werden darf. In einigen PSO erhalten die Freiwilligen einen Stundenlohn von bis zu 20 Franken. Dies widerläuft klar dem Willen des Gesetzgebers. Hinzu kommt, dass gerade bei den Services die Leistungserfassung oft ungenügend ist. Viele PSO bieten unter diesem Titel sowohl Leistungen an, die Freiwillige erbringen, als auch solche, die professionelles Personal ausführt. Diese müssen die Kunden regulär zu den Vollkosten bezahlen. Die Prüfungen bei den drei PSO haben ergeben, dass die Triage nicht immer sauber durchgeführt wird. Es werden auch Einsätze abgerechnet, die nicht vorgesehen sind. Das BSV sollte die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Subventionen im Leistungsbereich Services überdenken und präzisieren.



Die EFK hat festgestellt, dass Kurse nur vereinzelt auf vulnerable Zielgruppen ausgerichtet sind. Die Gründe dafür sind nachvollziehbar. Wenn das BSV schwergewichtig die vulnerablen Zielgruppen erreichen möchte, ist die Gewährung von Subventionen im Leistungsbereich Kurse zu überdenken. Zudem werden die Kurse in einigen PSO zu Vollkosten an die Kunden weiterverrechnet. Die Unterstützung mit Subventionen ist hier nicht verständlich. Das BSV sollte, wenn überhaupt, nur Kurse mit nachweislichen Finanzierungslücken mit Geldern aus dem Ausgleichsfonds AHV unterstützen.

### **3.7 Der nächste Leistungsvertrag ab 2018 muss angepasst werden**

Die Bereiche, die zugunsten Betagter beitragsberechtigt sind, werden in Artikel 101<sup>bis</sup> AHVG schon relativ genau festgelegt:

- Beratung, Betreuung und Beschäftigung;
- Kurse, die der Erhaltung oder Verbesserung der geistigen oder körperlichen Fähigkeiten, der Selbstsorge sowie der Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt dienen;
- Koordinations- und Entwicklungsaufgaben;
- Weiterbildung von Hilfspersonal.

Die jetzige Einteilung der Subvention in eine (für die EFK umstrittene) Koordinations- und Entwicklungspauschale inklusive Verteilschlüssel auf die einzelnen PSO sowie in Vergütungsansätze für quantifizierbare Leistungen wären aus Sicht der EFK für das BSV nicht notwendig. Dieser Detaillierungsgrad ist nur für PS CH wesentlich, damit die Feinverteilung der Subvention an die PSO vorgenommen werden kann. Diese Details wurden im aktuellen Vertrag denn auch durch PS CH vorgeschlagen und nicht durch das BSV. Inskünftig sollten solche Regelungen nicht mehr in den LV zwischen dem BSV und PS integriert werden. Stattdessen können sie von PS CH in die Unterleistungsverträge mit den PSO eingebaut werden. Das BSV kann sich im LV ein Vetorecht für diese Unterleistungsverträge vorbehalten.

Für das BSV wäre nur massgebend, dass genau definiert wird, mit welchen Schwerpunkten und für welche Leistungsbereiche die Gelder eingesetzt werden dürfen. Auch muss der Nachweis für die korrekte Mittelverwendung erbracht werden können. Im Weiteren sollte eine Beschränkung der Subventionshöhe vereinbart werden, so dass der Eigenfinanzierungsanteil von PS genügend hoch ist und mit der Subvention eine Gewinnerzielung ausgeschlossen werden kann. Weitergehende Regelungen komplizieren den Vertrag sowie das Controlling und Reporting unnötig. Sie binden Ressourcen beim BSV und bei PS CH und liefern keinen Mehrwert.

Aus Sicht der EFK könnte der Zielkatalog im Anhang zum Vertrag gestrichen und die AHVV entsprechend angepasst werden. Das BSV möchte jedoch weiterhin eine Steuerung durch Zielvorgaben. Anstelle des umfangreichen Katalogs an Leistungs- und Wirkungszielen sollte sich das BSV in diesem Fall auf einige wenige Ziele beschränken, die präzise und messbar sind. Somit kann auch Artikel 223 Absatz 1 AHVV eingehalten werden, der besagt, dass für die im Leistungsvertrag festgelegten Ziele die Subvention entsprechend dem Grad der Zielerreichung ausgerichtet wird.

Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a des SuG ist vermehrt zu berücksichtigen: «Bestimmungen über Finanzhilfen sind nach folgenden Grundsätzen auszugestalten: Die Aufgabe muss zweckmässig, kostengünstig und mit einem minimalen administrativen Aufwand erfüllt werden können».



Der FB AGG beim BSV ist sich bewusst, dass gewisse Punkte des Leistungsvertrags noch verbesserungsbedürftig sind. Deshalb hat er Richtlinien entworfen, welche die bestehenden rechtlichen Grundlagen sowie den Leistungsvertrag ergänzen sollen. Da die Richtlinien zurzeit noch in Überarbeitung sind, kann die EFK diese nicht beurteilen.

*Empfehlung 2 (Priorität 1):*

*Der Leistungsvertrag 2018–2021 muss angepasst werden. Es ist soweit möglich eine Vereinfachung vorzunehmen. Alle für das Bundesamt für Sozialversicherungen nicht relevanten Details sollten weggelassen werden. Die Zielvorgaben sind auf ein Minimum an präzisen und messbaren Zielen zu beschränken und die Ausrichtung der Subventionen an den Grad der Zielerreichung zu koppeln.*

Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherungen:

Das BSV ist mit der Empfehlung einverstanden. Es wird eine entsprechende Ausgestaltung des neuen Leistungsvertrags für die Periode 2018–2021 prüfen. Pro Senectute weist jedoch als grösste Altersorganisation ein vielfältiges Tätigkeitsspektrum aus. Diesem ist mit einer differenzierten Zielvorgabe im Leistungsvertrag Rechnung zu tragen. Das BSV trägt diesem Umstand sowohl mit wirkungsorientierten wie auch mit leistungsorientierten Zielen Rechnung.

*Empfehlung 3 (Priorität 1):*

*Im Leistungsvertrag 2018–2021 müssen die Anforderungen des Subventionsgesetzes durch einen vernünftigen Eigenfinanzierungsgrad, ein Kostendach und ein Verbot der Gewinnerzielung abgebildet werden.*

Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherungen:

Das BSV ist einverstanden. Es erarbeitet zurzeit «Richtlinien zur Beurteilung von Finanzhilfen zur Förderung der Altershilfe» (Richtlinien). Darin sind Regelungen zum Eigenfinanzierungsgrad, zum Kostendach und zur Gewinnerzielung vorgesehen. Diese sind für den neuen Leistungsvertrag anzuwenden.

*Empfehlung 4 (Priorität 1):*

*Das BSV muss generell überdenken, welche Leistungen es als subventionsberechtigt anerkennt und diese im Leistungsvertrag so definieren. Die Ausrichtung der Pauschale für Koordination und Entwicklung an die kantonalen Pro-Senectute-Organisationen sollte entfallen.*

Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherungen:

Das BSV ist mit der Empfehlung einverstanden. Grundsätzlich ist die Ausrichtung von Pauschalen für Aufgaben der Koordination und Entwicklung auf nationaler Ebene bestimmt. Die Weitergabe an kantonale Pro-Senectute-Organisationen ist jedoch nicht ausgeschlossen, sofern sie Aufgaben der Koordination und Entwicklung hinsichtlich der via Art. 101bis AHVG unterstützten Leistungen übernehmen. Das BSV wird im Hinblick auf die Ausgestaltung des neuen Leistungsvertrages eine Überprüfung der aktuellen Subventionspraxis vornehmen.

Artikel 222ff in der AHVV sind bei Bedarf entsprechend anzupassen.

## 4 Reporting und Controlling

Jeweils im Juni erhält das BSV von PS CH die umfangreiche Berichterstattung zum Vorjahr. Die anschliessende Besprechung findet jeweils in Form eines Controllinggesprächs zwischen den Verantwortlichen des FB AGG und Vertretern von PS CH statt. Auf einige Elemente des Reportings und Controllings wird in diesem Kapitel eingegangen, da sie entweder wesentlich sind oder Schwachstellen aufweisen.

### 4.1 Die Kosten- und Leistungsrechnung ist noch nicht vollständig für die Aufsicht geeignet

Die KLR wäre das Kernstück des Reportings der PS CH und wesentlich für das Controlling auf Seiten BSV. Sie wurde deshalb durch die EFK analysiert. Die Stiftung erstellt zwei KLR; eine für PS CH und eine «konsolidierte» für alle PSO. Diese sind jedoch nicht Bestandteile des Reportings ans BSV. Es erhält einzig eine Übersicht über die Kennzahlen mit der Kostenaufstellung pro Leistungseinheit für jeden Leistungsbereich.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die KLR übersichtlich und sinnvoll ist. PS CH hat die Aufstellung und den Erfassungsprozess in den letzten Jahren laufend verbessert und professionalisiert. Die KLR ist heute, mit einigen Mängeln, auf einem guten Niveau. Sie würde dem BSV Aufschluss über die Geschäftstätigkeit geben, wenn es diese prüfen würde.

Die KLR wird richtigerweise aufgeteilt in einen Teil mit den aus dem Ausgleichsfonds AHV subventionsberechtigten Leistungen und in einen für die nicht subventionsberechtigten Leistungen.

Allerdings werden verschiedene Erträge und Kosten falsch zugeordnet:

- Die PSO erhalten gemäss dem LV 18,8 Millionen Franken pro Jahr für Koordination und Entwicklung. Von diesen werden, wie vertraglich vereinbart, 50 % allen Leistungsbereichen, auch den nicht subventionsberechtigten, zugewiesen. In der konsolidierten KLR der PSO sind so 5,7 Millionen Franken falsch umgelegt worden. Mit den Geldern aus dem Ausgleichsfonds AHV dürfen nur die im AHVG definierten Leistungsbereiche finanziell unterstützt werden. Deshalb muss der ganze Betrag von 18,8 Millionen Franken für Koordination und Entwicklung in der Kostenrechnung im Teil mit den subventionsberechtigten Leistungen ausgewiesen werden.
- Die administrativen Kosten und das Fundraising werden als separate Kostenart erfasst (wichtig für die ZEWO Zertifizierung). Anschliessend wurden sie bisher im Verhältnis zu den tatsächlich zuordenbaren Personalkosten auf die einzelnen Kostenstellen verteilt. Die mit dem Fundraising erzielten Spenden und Legate wurden dann von den PSO fast vollumfänglich dem Bereich «Nicht 101<sup>bis</sup> AHVG» zugewiesen. Diese Ungleichbehandlung von Aufwand und Ertrag im Bereich der Spenden führt zu einer Verzerrung der Kostenrechnung (2014 wurden 93,2 % aller Spenden dem nicht subventionierten Teil zugeordnet). Da die Zuordnung der Mittelbeschaffung im Verhältnis zum Personalaufwand vorgenommen wird, sind auch die Spenden mit diesem Schlüssel zu verteilen. Dadurch müssten der KLR 2014 für den subventionierten Teil neu 6,4 Millionen Franken mehr Ertrag zugerechnet werden. Eine Ausnahme sind einzig Spenden oder Legaten, die explizit vom Spender einer bestimmten Leistung zugedacht worden sind. Für den Abschluss 2015 wurde die Kostenrechnung der PS angepasst. Neu werden sowohl der ganze Fundraisingaufwand als auch die ganzen Spendenerträge nur im Bereich «Nicht 101<sup>bis</sup> AHVG» ausgewiesen. Dies führt zwar zu der notwendigen Gleichbehandlung, reduziert aber den



Eigenfinanzierungsgrad in den subventionierten Leistungsbereichen. PS möchte die neue Regelung trotzdem beibehalten und lieber ein Defizit im Bereich 101<sup>bis</sup> AHVG ausweisen, welches dann mit den Spenden aus dem anderen Bereich «quersubventioniert» wird.

Diese Punkte müssen in der KLR noch angepasst werden. Weiter ist für die Aufsicht des BSV wichtig, dass die KLR zwei zentrale Grössen des LV nachvollziehbar ausweist:

- Die Einhaltung der vertraglich vorgegebenen Bandbreiten, indem ersichtlich wird, zu welchen prozentualen Anteilen die Subventionen in welche Leistungsbereiche geflossen sind.
- Den Eigenfinanzierungsanteil pro Leistungsbereich, der mit Geldern des Ausgleichsfonds AHV unterstützt wird. Dabei ist zu beachten, dass andere Subventionen der öffentlichen Hand (Kantone, Gemeinden etc.) nicht der Eigenfinanzierung zugerechnet werden dürfen. Dies selbst dann nicht, wenn es sich dabei um Zahlungen aus Leistungsvereinbarungen handelt.

*Empfehlung 5 (Priorität 1):*

*Das BSV muss von Pro Senectute verlangen, dass die Kosten- und Leistungsrechnung für das Reporting angepasst wird. Aufwand und Ertrag im Zusammenhang mit Spenden und Legaten und die Pauschale für Koordination und Entwicklung müssen richtig zugewiesen werden. Die prozentuale Mittelverwendung sowie der Eigenfinanzierungsgrad je Leistungsbereich müssen ausgewiesen werden.*

Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherungen:

Das BSV ist einverstanden. Es plant im Zuge der Inkraftsetzung der neuen Richtlinien die Einführung eines einheitlichen und verbindlichen Kostenrechnungstools für alle Organisationen. Dabei werden die in der Empfehlung genannten Punkte explizit auszuweisen sein.

#### **4.2 Die Leistungserfassung der PSO muss professionalisiert werden**

Jede PSO erfasst ihre Leistungen für die Abrechnung der Subventionen mit PS CH und für die Berichterstattung an das BSV. Für die Sozialberatung wird von allen PSO ein Geschäftsverwaltungssystem benutzt.

In den übrigen Leistungsbereichen werden die Leistungen von den Mitarbeitenden der PSO (Freiwilligen, Kursleitern etc.) manuell in ein physisches Dokument eingetragen. Diese Dokumente werden den Geschäftsstellen abgegeben, welche die Leistungen in ihren jeweiligen Tools erfassen. Die Tools reichen von hochentwickelten Enterprise Resource Planning Systemen (ERP) bis zu einfachen Excel-Listen. Die Totale in den einzelnen Leistungsbereichen werden Ende Jahr von den PSO online in einem Statistiktool erfasst. Daraus erstellt PS CH die Leistungsstatistik für das BSV.

PS CH hat einige Anstrengungen unternommen, um die Qualität der Leistungserfassung sicherzustellen. Für jeden Leistungsbereich werden Ziel- und Leistungsindikatoren vorgegeben sowie konkrete Vollzugshilfen erstellt, die aufführen, welche Leistungen subventionsberechtigt sind.

PS CH kann die von den PSO rapportierten Leistungen plausibilisieren, hat aber nicht die Kapazitäten, sie vor Ort zu prüfen. Da die erfassten Leistungen die Basis sind für die Verteilung der Subventionen an die einzelnen PSO sowie für den Leistungsnachweis ans BSV, wurde eine externe Prüfungsgesellschaft mit dieser Kontrolle beauftragt. Jährlich wird die Leistungserfassung und -deklaration in

sechs PSO geprüft. Für die Leistungsrevision hat PS CH zusätzlich eine Wegleitung erstellt, in der nochmals die wichtigsten Punkte zu den Subventionskriterien festgehalten sind. Die anlässlich der Leistungsrevision festgestellten Fehler führen dann zu einer Korrektur des Subventionsbetrages für die jeweilige PSO. Ausserdem finden jährlich Workshops mit den PSO statt, in welchen über die festgestellten Fehler diskutiert werden kann. Die wichtigsten Fragen werden gesammelt und einmal jährlich in der Leistungskommission von PS besprochen.

Anlässlich der Prüfung in den drei PSO hat die EFK trotzdem noch Mängel in der Leistungserfassung festgestellt:

- Durch die vielen manuellen Arbeitsschritte wurden mehrere Fehler sowohl in der Ersterfassung der Leistungen als auch im Übertrag in die individuellen Tools der PSO und dann in die Leistungsstatistik von PS CH festgestellt. Teilweise waren die in der Leistungsstatistik erfassten Zahlen nicht mehr nachvollziehbar.
- Im Leistungsbereich Services werden subventionsberechtigte und nicht subventionsberechtigten Leistungen (aufgrund Ort und Art der Leistungserbringung sowie aufgrund Status des Leistungserbringers) teilweise in den gleichen Rapporten erfasst. Die Geschäftsstelle muss manuell aufgrund von oft ungenauen Angaben eine Triage vornehmen, was nicht immer richtig erfolgt. Ausserdem sind in den Rapporten zum Teil Subventionskriterien falsch ausgefüllt worden.
- In den drei geprüften PSO gibt es kein IKS und kein konsequentes Vier-Augen-Prinzip, welche sicherstellen würden, dass die erfassten Daten richtig und vollständig sind.
- Die von PS CH zur Verfügung gestellten Vollzugshilfen sind in einigen Punkten zu ungenau und lassen noch zu viel Ermessensspielraum zu. Dies ist insbesondere im grössten Leistungsbereich, der Sozialberatung, zu bemängeln. In Einzelfällen wurden die Kriterien für die Erfassung bewusst umgangen, indem Leistungen abgerechnet worden sind, welche die Subventionskriterien nicht erfüllen.

Anlässlich der Prüfung wurde ein starkes Leistungsgefälle ausgemacht zwischen der einen PSO, welche mit einem professionellen und vollgepflegten ERP System arbeitet und den beiden anderen, welche «handgestrickte» Lösungen haben. Diese würden sich ein einheitliches Tool wünschen.

Die Leistungserfassung ist nebst der KLR das zweite zentrale Element der Berichterstattung ans BSV. Sie muss noch verbessert werden. Zusätzlich zu den aufdeckenden nachgelagerten Kontrollen durch die Leistungsrevision ist bereits präventiv das Fehlerrisiko zu minimieren. Die Leistungserfassung ist vor allem mit einem einheitlichen Tool zu professionalisieren. Die manuellen Datenüberträge sind zu systematisieren. Gemäss PS CH sind schon Lösungen angedacht. Diese müssen vorangetrieben werden. Ausserdem muss in der ganzen Organisation ein minimales IKS eingeführt werden, welches die Datenqualität verbessert. Die Vollzugshilfen im Bereich der Sozialberatung sollten noch präzisiert werden, um den Ermessensspielraum der einzelnen PSO zu limitieren.

Schließlich ist im Bereich Sozialberatung auch eine inhaltliche Leistungsrevision vorzunehmen. Der Bereich erhält den grössten Teil der Subventionen (17–20 Millionen Franken pro Jahr), ist aber gleichzeitig mit Subventionskriterien am wenigsten fassbar. Nur durch eine inhaltliche Prüfung der abgerechneten Leistungen kann sichergestellt werden, dass diese Leistungen subventionsberechtigt sind (siehe auch Kapitel 3.6). Da gemäss PS CH die externe Prüfgesellschaft diese Leistungsbeurteilung nicht machen kann, muss PS CH eine andere Lösung finden.



*Empfehlung 6 (Priorität 2):*

*Das BSV sollte von Pro Senectute fordern, dass die Qualität der Leistungserfassung in den kantonalen Pro-Senectute-Organisationen durch professionellere Tools, systembasierte Schnittstellen zwischen den Systemen, ein minimales internes Kontrollsystem und eine Präzisierung einzelner Vollzugshilfen noch verbessert wird. Für die Sozialberatung als grössten Leistungsbereich sollte es auch inhaltlich eine Leistungsrevision verlangen.*

Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherungen:

Das BSV ist einverstanden. Massnahmen zur Vereinheitlichung durch Einführung professioneller Erfassungstools sind bereits in Gange. Darauf ist auch im neuen Leistungsvertrag ein Fokus zu legen. Vereinheitlichungen stossen aber aufgrund der föderalen Struktur von kantonalen Pro-Senectute-Organisationen an Grenzen bzw. benötigen Zeit (vgl. Stellungnahme zu Empfehlung 1).

### **4.3 Das Leistungsreporting muss aktueller werden**

PS CH rapportiert die Leistungsstatistik jährlich ans BSV. Die Leistungsstatistik 2014, welche im August 2015 vorlag, stellte den Soll-Leistungen 2014 die Ist-Leistungen 2013 gegenüber. Dies, weil bis zu diesem Zeitpunkt die Zahlen 2014 noch nicht vom Stiftungsrat abgenommen worden sind. Dieser Vergleich hat keine Aussagekraft. Zwar werden im Controllingbericht 2014, datiert vom Juni 2015, bereits einige aktuelle Zahlen genannt. Die vollständige Statistik ist jedoch erst Ende September verfügbar. Es sollte möglich sein, dass bis Mitte des folgenden Jahres die offiziellen Vorjahreszahlen vorliegen. Das BSV als Aufsichtsorgan benötigt aktuelle Zahlen zur Aufsicht und Steuerung für das Controllinggespräch.

*Empfehlung 7 (Priorität 1):*

*Das BSV muss für das Reporting darauf bestehen, dass die Leistungszahlen aus dem letzten Geschäftsjahr vorliegen.*

Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherungen:

Das BSV ist mit Empfehlung 7 einverstanden und wird sie im neuen Leistungsvertrag entsprechend umsetzen.

### **4.4 Die Aufsicht durch das BSV genügt nicht**

Grundsätzlich war im Prüfauftrag die Aufsicht des BSV über PS kein Fokus, da die generelle Aufsicht des BSV über die privaten Organisationen der Altershilfe bereits im 2013 thematisiert worden ist. Trotzdem drängt es sich aufgrund der Prüfungsfeststellungen auf, hier einige Punkte aufzuführen.

#### **4.4.1 Die Aufsicht des FB AGG über PS**

Die Prüfung hat ein Ungleichgewicht zwischen dem BSV als Subventionsgeber und PS CH als Subventionsnehmerin aufgezeigt. PS entwickelt sich dynamisch weiter und hat einen hohen Professionalitätslevel erreicht. Der FB AGG hat diesbezüglich Nachholbedarf. Er nimmt noch keine ausreichende Steuerungs- und Aufsichtsfunktion wahr.

Dies zeigt sich bereits daran, dass die meisten Teile des LV nicht vom BSV vorgegeben worden sind. Bei der Aufsicht stützt sich der FB AGG nicht auf die wirklichen Kernstücke der Berichterstattung, die KLR sowie die Leistungsstatistik. Stattdessen wird vor allem der Controllingbericht gelesen, in welchem von der Stiftung aufbereitete ausgewählte Informationen zu finden sind.

Der FB AGG erhält von PS CH bisher keine konsolidierte KLR. Zwar erstellt PS CH für das Reporting ein Dokument, welches als «Konsolidierte Kostenrechnung Gesamtorganisation» bezeichnet wird. Es handelt sich dabei aber nur um eine Grobübersicht über die Leistungsmengen und die Kostendeckung je Einheit pro Leistungsbereich. Basierend darauf können keine seriösen Auswertungen und Prüfungen vorgenommen werden. Der FB AGG führt denn auch nur einen Vorjahresvergleich durch. Da PS bereits eine komplette KLR erstellt, muss diese auch einverlangt und ausgewertet werden.

Auch die von PS CH mittels Leistungsstatistik rapportierte Leistung wird vom FB AGG nicht geprüft. Sie verlassen sich auf die Revisionsstelle und die externe Leistungsrevision.

Zurzeit gibt es im FB AGG gemäss Auskunft BSV keinen Mitarbeitenden, der oder die über das notwendige Fachwissen verfügt, um eine Kostenrechnung zu analysieren. Die KLR muss das wesentlichste Controllinginstrument für das BSV sein. Diese muss analysiert und geprüft werden. Bei Bedarf ist die Analyse mit einer Prüfung vor Ort zu verstärken. Es unabdingbar, dass der FB AGG seine Fachkompetenz in diesem Bereich verstärkt. Auch die Leistungsstatistik muss zumindest stichprobenweise geprüft werden.

Der FB AGG verweist darauf, dass mit den vorhandenen personellen Ressourcen nicht mehr Aufsicht machbar sei. Dies darf bei einer Subvention in dieser Höhe kein Argument sein. Wenn der Personalkredit des Amtes keine angemessene Aufsicht zulässt, sind Alternativen zu prüfen.

#### **4.4.2 Die Aufsicht im BSV soll modernisiert werden**

Der Bundesrat hat das EDI beauftragt, bis Ende 2016 einen Vernehmlassungsentwurf vorzulegen zu einer Modernisierung der Aufsicht über die Sozialversicherungen. Im BSV sind mehrere Bereiche mit einer Aufsichtsfunktion betraut. Im Falle von PS kommt es zu Überschneidungen, da die Organisation zusätzlich bis zu 16,5 Millionen Franken pro Jahr basierend auf dem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) erhält. Diese Subvention wird durch den Bereich Leistungen AHV/EO/EL betreut. Dieser Fachbereich hat ein separates Kreisschreiben entworfen und stellt eigene Anforderungen an die Buchführung und die jährliche Berichterstattung des Subventionsnehmers. So verlangen z.B. beide Bereiche von PS die konsolidierte und testierte Jahresrechnung inkl. Management Letter. Es macht keinen Sinn, wenn im gleichen Amt zwei Bereiche die gleichen Dokumente einverlangen und prüfen. Zusätzlich könnten mehrere Aufsichtsstellen im schlimmsten Fall dazu führen, dass die Subventionsnehmer mehrere Abschlüsse erstellen müssen, wenn die Anforderungen der verschiedenen Stellen nicht dieselben sind. Diese Möglichkeit wird noch dadurch verschärft, dass einige PSO zusätzlich kantonale Anforderungen aufgrund kantonalen Subventionen erfüllen müssen. Diese Situation entspricht nicht dem Artikel 7 Buchstabe a SuG, der verlangt, dass die Aufgabe zweckmässig, kostengünstig und mit einem minimalen administrativen Aufwand erfüllt werden muss.



Die materielle Aufsicht der verschiedenen Abteilungen wird ganz unterschiedlich wahrgenommen. Der FB AGG führt bisher, trotz Empfehlungen der EFK, noch keine Prüfungen vor Ort durch. Auch die vertraglich vereinbarten Debriefings (Nachbesprechungen) von ausgewählten Kursen vor Ort werden aus Zeitmangel nicht gemacht. Der Bereich Leistungen AHV/EO/EL hingegen führt jährlich eine Prüfung bei PS CH und bei zwei bis drei PSO durch. Im Geschäftsfeld Invalidenversicherung (IV), welches aus dem Ausgleichsfonds IV auch Gelder an private Organisationen ausrichtet, werden die Organisationen materiell durch einen eigenen Bereich Audit geprüft.

Die EFK hat den FB AGG in den letzten Jahren mehrmals geprüft. Der Bereich hat ihre Empfehlungen stets ernst genommen und sich damit auseinandergesetzt. Leider ist er dabei teilweise über das Ziel hinausgeschossen, ohne den von der EFK gewünschten Effekt zu erzielen. Beispielhaft ist die Evaluation 2012, die dieser Nachprüfung zugrunde liegt. Die Empfehlungen zur Gesamtsteuerung und zum Rechnungswesen führten dazu, dass in den neuen LV eine Vielzahl von neuen Indikatoren, Wirkungs- und Leistungsziele integriert worden sind. Der Kern der Empfehlungen, weniger zu verlangen, dafür das Richtige, wurde nicht umgesetzt. Auch der Bericht der EFK von 2013, in welchem acht Empfehlungen enthalten waren, führte noch nicht zum angestrebten Ergebnis. Das Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft (GF FGG) hat diesen zum Anlass genommen, das ganze Geschäftsfeld zu analysieren und einen umfassenden Bericht zu erstellen. Gewisse Empfehlungen wurden bereits aufgegriffen. Umgesetzt sind sie aber noch nicht.

Die geplante Modernisierung der Aufsicht aller Sozialversicherungen ist eine Chance für das BSV, auch gewisse Schwächen in der Aufsicht über die Subventionen zu eliminieren und eine einheitliche, professionelle Aufsichtsfunktion zu entwickeln. Als Vorbild kann dabei die Aufsicht im Geschäftsfeld Invalidenversicherung gelten, die bereits auf einem sehr guten Stand ist (siehe dazu Bericht der EFK vom Juli 2015). Trotzdem müssen vom BSV bezüglich der Aufsicht über PS einige Sofortmassnahmen ergriffen werden.

*Empfehlung 8 (Priorität 1):*

*Das BSV muss für das Reporting und Controlling von Pro Senectute die detaillierte Kosten- und Leistungsrechnung verlangen und diese auch fundiert auswerten und prüfen. Ebenso muss es die Leistungsstatistik zumindest stichprobenweise prüfen. Falls die beim BSV vorhandenen Ressourcen die erforderliche Aufsicht nicht durchführen können, müssen die notwendigen Kapazitäten anderweitig beschafft werden.*

Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherungen:

Das BSV ist einverstanden. Es wird mit Einführung der neuen Richtlinien ein verbindliches und für alle Organisationen einheitliches Kostenrechnungstool zur Verfügung haben. Daraus lassen sich detaillierte und fundierte Auswertungen vornehmen, welche sich mit dem Audit sowie der Prüfung der Organisationen vor Ort kombinieren lassen.



#### **4.4.3 Das Controllinggespräch**

Jeweils bis Mitte Jahr muss dem BSV die Berichterstattung zum Vorjahr zugestellt werden. Die Verantwortliche sieht sich die Unterlagen soweit möglich durch. Bisher fand im August ein Controllinggespräch zwischen den Verantwortlichen des BSV und PS CH statt. 2015 wurde es erst im Oktober durchgeführt. Wie bereits erwähnt, ist die Leistungsstatistik mit den Vorjahreszahlen für dieses Gespräch nicht verfügbar.

Vorausgesetzt, die Empfehlungen der EFK werden für die neue Vertragsperiode umgesetzt, sollten für das Gespräch jeweils eine aussagekräftige KLR und eine aktuelle und verbesserte Leistungsstatistik vorliegen. So kann das BSV damit tatsächlich die Mittelverwendung und die finanzielle Situation der PS beurteilen. Gestützt auf die neuen Subventionskriterien des BSV (Eigenfinanzierungsgrad, keine Gewinnbildung, Einhaltung der Bandbreiten, Zielerreichungsgrad und aussagekräftiger Leistungsnachweis) kann es anschliessend die Höhe der Schlusszahlung für das letzte Jahr festlegen. Der Zeitpunkt für das Controllinggespräch ist dabei so anzusetzen, dass alle erforderlichen Informationen für das jeweilige Subventionsjahr vorliegen und beurteilt werden, bevor die Schlusszahlung erfolgt. Das BSV plant, das Gespräch zukünftig im 3. oder 4. Quartal durchzuführen.

Von dem Controllinggespräch wird jeweils ein Protokoll erstellt und von beiden Seiten unterzeichnet. Mitte August 2015 existierte noch kein Protokoll des Gesprächs von 2014. Dasjenige von 2013 lag zwar vor, war jedoch noch nicht unterzeichnet. In Zukunft, wenn die Schlusszahlung der Subvention tatsächlich davon abhängen wird, ob die Subventionskriterien eingehalten worden sind, wird das Protokoll Basis für die Höhe der letzten Zahlung und somit ein Buchhaltungsbeleg sein. Es ist deshalb massgebend, dass das Gespräch protokolliert und unterzeichnet wird.



## **5 Follow-up der Empfehlungen 2012**

Die EFK hat eine Evaluation «Leistungsvertrag Pro Senectute – Evaluation der Transparenz der Beitragsverwendung und der Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen» (Bericht vom Dezember 2012) durchgeführt und im Bericht drei Empfehlungen an das BSV und an PS abgegeben.

Anlässlich dieser Prüfung wurde der Umsetzungsstand der Empfehlungen per Ende August 2015 geprüft.

### **5.1 Die Empfehlung «Gesamtsteuerung» wurde nur teilweise umgesetzt**

*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.*

#### **5.1.1 Die Bandbreiten sind nur teilweise zusammengelegt worden**

Im neuen Leistungsvertrag sind die Bandbreiten für die Kurse (Bereiche Sport/Bewegung und Bildung/Kultur) mit der Gemeinwesenarbeit zusammengelegt worden. Der Bereich Services wurde nicht, wie von der EFK angedacht, in diese Bandbreite integriert. Er bleibt weiterhin eine eigenständige Bandbreite. Somit wurde die Empfehlung nicht vollständig umgesetzt. Die Entscheidung, wie die Empfehlung umgesetzt werden kann bzw. welche Bereiche zusammengelegt werden sollen, kam von PS CH. Diese wollten den Bereich Services nicht mit anderen Bereichen zusammenlegen, da es ein sehr eigenständiger Bereich sei, der sich auch ideal für die Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen eigne.

Anlässlich der Besuche bei den PSO wurde festgestellt, dass diese generell eine starke Vernetzung der verschiedenen Leistungsbereiche anstreben. Kunden, die über einen der Bereiche in Kontakt mit PS kommen, werden auf andere Angebote aufmerksam gemacht und «weitergeleitet». Es konnte in keiner der dreien festgestellt werden, dass die Vernetzung aufgrund der Zusammenlegung der Bandbreiten verstärkt worden wäre. Die Zusammenlegung hat zumindest teilweise dazu geführt, dass nur noch eine Führungsperson für alle Kurse zuständig ist. Teilweise konnten auch Datenbanken und Geschäftsverwaltungssysteme zusammengelegt werden. Aus Sicht der PSO besteht der Vorteil darin, dass sie durch eine Zusammenlegung der Bandbreiten selber Schwerpunkte gemäss den Bedürfnissen in ihrem Kanton setzen können. So können sie die Mittel flexibler einsetzen. Einige PSO würden deshalb gerne alle Bandbreiten abschaffen, um vollständig bedürfnisorientiert walten zu können. Da die Bandbreiten dem BSV ermöglichen, Schwerpunkte zu setzen (in Übereinstimmung mit der schweizerischen Alterspolitik), wäre eine vollständige Zusammenlegung aus Sicht der EFK nicht sinnvoll. Die jetzige Lösung scheint ein gangbarer Kompromiss für alle Seiten. Der erste Teil der Empfehlung ist somit erledigt.

### **5.1.2 Die Überwachung der Beitragsverwendung durch das BSV wurde nicht verbessert**

Grundsätzlich ist es schwierig, Indikatoren für die Zielerreichung d.h. Wirkungsziele festzulegen, die nachweisbar und überprüfbar sind. Das BSV hat versucht, im neuen LV die Ziele besser zu definieren. Da sie nicht aus messbaren Grössen bestehen, kann das BSV trotzdem kaum beurteilen, ob sie erreicht worden sind. Für die Verteilung der Subventionen innerhalb der Organisation wird weiterhin auf die Menge der anrechenbaren Leistungen abgestellt. So werden allfällige Wirkungsziele nicht bis zur «Front» weitergegeben. Wie im Kapitel 3.2.1 beschrieben, handelt es sich bei den im LV und dem dazugehörigen Anhang aufgeführten Zielen und Indikatoren eigentlich um Erfordernisse für das Reporting. Es wurde festgelegt, was für jeden Leistungsbereich an Reporting gemacht werden muss. Diese Punkte werden von PS dann im Controllingbericht rapportiert, liefern jedoch nicht genügend Informationen über die Zielerreichung.

Eine inhaltliche Einschränkung der quantifizierbaren Leistungseinheiten wurde auf Seiten BSV nicht gemacht. PS CH hat selber versucht, mit einem Katalog der Ziel- und Leistungsindikatoren sowie Vollzugshilfen für die PSO die subventionsberechtigten Leistungen einzuschränken. Anlässlich der durch die EFK durchgeführten Stichproben zur Leistungserfassung wurde aber deutlich, dass der Ermessensspielraum und die Interpretationsmöglichkeiten noch sehr hoch sind.

Besuche vor Ort durch das BSV gibt es, wie bereits beschrieben, bisher nicht. Die Empfehlung ist deshalb zum wesentlichen Teil vom BSV nicht umgesetzt worden und bleibt mit einer Nachfrist pendent.

### **5.2 Die Empfehlung zu den vulnerablen Zielgruppen wurde soweit möglich umgesetzt**

*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.*

Das BSV hat die Ausrichtung der PS auf die vulnerablen Zielgruppen im neuen LV weiter forciert, indem es der Thematik einen separaten Absatz gewidmet und für alle Leistungsbereiche spezielle Wirkungs- und Leistungsziele aufgenommen hat.

PS hat seit 2012 einiges unternommen, um die Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen zu verstärken:

- 2014 wurden von der Geschäftsleiter/innen-Konferenz der PSO zwei Workshops zum Thema durchgeführt.
- Das Konzept Vulnerabilität wurde extern in Auftrag gegeben und liegt seit September 2014 vor.
- Im Bereich Services wurde eine externe Evaluation durchgeführt. Der Bericht liegt seit November 2015 vor.
- Für die Bereiche Bildung/Kultur und Sport/Bewegung wurden Evaluationskonzepte mit dem BSV vereinbart. Sinn dieser Evaluation soll auch das Bestimmen und Bewerten von Indikatoren und Nachweisen sein.



In allen Gesprächen mit Mitarbeitenden der PS, ob bei PS CH oder in den PSO, ist klar zum Vorschein getreten, dass sie sich der Thematik bewusst sind. Die ganze Organisation ist sensibilisiert und hinterfragt und optimiert soweit möglich das Angebot. Eine totale Ausrichtung auf Vulnerable wird nicht möglich sein und ist von PS auch nicht gewünscht, da eine «Ghettobildung» vulnerabler Personen kontraproduktiv wäre. Insofern hat PS die Empfehlung so weit wie möglich umgesetzt.

Auf der anderen Seite ist die EFK nicht überzeugt, dass alle Aktivitäten wirklich zielführend sind. Weder das Konzept noch die Evaluation im Bereich Services haben viele neue Erkenntnisse gebracht. So hat man bisher weder eine Strategie gefunden, die vulnerable Zielgruppe zu identifizieren noch hat man es geschafft, Instrumente für die Steuerung zu schaffen. Dies wird aus Sicht der EFK am ehesten dadurch erreicht, dass den PSO mehr Informationen über ihre Kunden zur Verfügung stehen. Da viele PSO kein ERP-System führen, können sie auch kaum Auswertungen über ihre Kunden machen. Eine der besuchten PSO pflegt ein vollständiges ERP-System. Dadurch kann sie die Kundenstruktur für jedes Angebot genau analysieren. Gemäss Angaben des BSV sollten zwischenzeitlich bereits mindestens 11 PSO über ein solches System verfügen.

Gemäss den bisher durchgeführten Evaluationen erreichen die Sozialberatung und die Services die vulnerablen Zielgruppen gut bis sehr gut. Im Bereich GWA ist eine Ausrichtung auf Vulnerabilitäten nicht oder nur sehr beschränkt möglich und zu den Kursen kann noch keine Aussage gemacht werden. Es ist aufgrund der geführten Gespräche aber eher unwahrscheinlich, dass mit Ausnahme von einigen speziellen Kursen (z.B. Sturzprophylaxe) eine Ausrichtung auf Vulnerabilität in diesem Bereich möglich sein wird.

Bevor viele zusätzliche Ressourcen in weitere Konzepte und Ähnliches investiert werden, sollte das BSV gemeinsam mit PS CH nochmals überdenken, welcher Mehrwert dadurch noch zu erwarten wäre. Bei den PSO konnte eine Sättigung ausgemacht werden, da die Thematik in den letzten Jahren überstrapaziert worden ist. Fraglich ist auch, ob weitere Evaluationen der PS, welche durch Gelder des Ausgleichsfonds AHV bezahlt werden, im Bereich der Kurse laufen sollten, da diese gemeinsam mit den GWA Aktivitäten nur mit maximal 13 % der Subvention unterstützt werden und PS bereits davon ausgeht, dass dort die Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen kaum möglich ist und auch nicht gewünscht wird.

Es wäre zielführender, aufgrund der heutigen Kenntnisse zu hinterfragen, welche Leistungsbereiche in Zukunft noch in welcher Höhe mit Subventionen unterstützt werden sollen (siehe auch Kapitel 3.6). Wenn nicht mehr alle Leistungsbereiche subventioniert werden und die subventionsberechtigten Bereiche inhaltlich eingeschränkt werden, kann das BSV die Ausrichtung von PS auf diese Zielgruppe weiter optimieren.

*Empfehlung 9 (Priorität 2):*

*Das BSV sollte in grundsätzlicher Hinsicht überprüfen, inwiefern weitere Konzepte und Evaluationen zum Thema Vulnerabilität noch einen Mehrwert bieten können.*

Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherungen:

Das BSV ist mit der Empfehlung einverstanden. Bei der Weiterentwicklung der Tätigkeiten und deren Ausrichtung auf vulnerable Zielgruppen wird das BSV prüfen, ob konzeptionelle Grundlagenarbeiten und Evaluationen hierfür notwendig sind.

*Empfehlung 10 (Priorität 2):*

*Das BSV sollte prüfen, ob Pro Senectute den kantonalen Organisationen ein einfaches und zweckmässiges Tool für die Steuerung und Aufwertung ihres Angebotes im Hinblick auf vulnerable Zielgruppen zur Verfügung stellen kann.*

Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherungen:

Das BSV ist mit der Empfehlung einverstanden. Das BSV wird prüfen, ob Pro Senectute den kantonalen Organisationen ein Tool für die Steuerung und Auswertung ihres Angebotes im Hinblick auf vulnerable Zielgruppen zur Verfügung stellen kann.

### **5.3 Die Empfehlung «Rechnungswesen» wurde von PS umgesetzt; auf Seiten BSV ist sie noch offen**

*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.*

#### **5.3.1 Die Kennzahlen im neuen Leistungsvertrag ergeben noch keinen Sinn**

Wie bereits erwähnt, setzt das BSV im neuen Leistungsvertrag eine Vielzahl von neuen Indikatoren (siehe auch Kapitel 3.2.1). Allerdings verlangt es keine Kennzahlen zum Betriebserfolg, die es wirklich für finanzpolitische Entscheide nutzen kann. Wie bereits im Kapitel 3.7 ausgeführt, muss für die Steuerung der Subvention und den Entscheid über die Höhe vor allem auf die KLR und die Leistungsstatistik abgestellt werden. Dieser Teil der Empfehlung ist vom BSV nicht umgesetzt worden und bleibt mit einer Nachfrist pendent.

#### **5.3.2 Das Rechnungswesen und die KLR der PSO sind auf gutem Weg**

PS CH hat sich in den letzten zwei Jahren sehr bemüht, die Qualität des Rechnungswesens durch eine Aktualisierung des Handbuchs sowie die Einführung eines einheitlichen Konsolidierungssets zu verbessern. Dieses müssen die PSO ausfüllen und deren Revisionsstellen testieren. Zudem hat der Bereich Finanzen bei PS CH eine neue Leiterin Rechnungswesen eingestellt, welche 2014 die KLR der PSO zum ersten Mal zumindest summarisch geprüft und bei Fragen oder Fehlern Abklärungen mit den PSO vorgenommen hat.

Trotzdem haben sowohl die Revisionsstelle, welche die Konzernrechnung von PS prüft, als auch die EFK noch Abweichungen zwischen dem Handbuch und der Rechnungslegung und KLR der PSO festgestellt. Nur eine der drei besuchten PSO hat z.B. die verlangten separaten Kostenstellen für den Ausweis der gemäss AHVG subventionierten Bereiche geführt. Das Handbuch selber



stimmte für den Abschluss 2014 zudem in einigen Punkten nicht mit der Offenlegung in der Jahresrechnung der PS überein.

In einem Feedbackgespräch mit den Mitgliedern der Geschäftsleitung von PS CH Ende August 2015 hat die EFK die festgestellten Punkte kurz kommuniziert. In der Folge hat PS CH bereits Massnahmen ergriffen. Das Handbuch Rechnungswesen ist optimiert und durch ein Manual Kostenrechnung für die PSO ergänzt worden. Im Zeitraum 2015–2016 werden alle PSO besucht, um bilateral Probleme und offene Fragen bezüglich der KLR zu besprechen. Die Zeitplanung und personelle Ressourcen für die Abschlussphase wurden optimiert, so dass bei PS CH genügend Zeit für die Kontrolle der eingereichten Abschlüsse bleibt. Somit wurde der zweite Teil der Empfehlung umgesetzt.

Einzig die generell in der KLR festgestellten Fehler gemäss Kapitel 4.1 sind noch nicht erledigt. Diese werden mit Empfehlung 3 abgedeckt.

## **6 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 26. Mai 2016 statt. Teilgenommen haben der Direktor des BSV, der stellvertretende Direktor, Leiter GF FGG, der Leiter FB AGG sowie die Verantwortliche Aufsicht FB AGG; der Mandatsleiter 6 der EFK, der Fachbereichsleiter 2 der EFK, die Revisionsleiterin und ein Prüfungsexperte.

Die Schlussbesprechung ergab Übereinstimmung mit den Empfehlungen.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



## **Anhang 1: Rechtsgrundlagen**

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Bundesverfassung (BV, SR 101)

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG, SR 616.1)

Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10)

Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV, SR 831.101)

Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30)

Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1)



## **Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen**

### **Abkürzungen**

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EL	Ergänzungsleistungen
EO	Erwerbsersatzordnung
ERP	Enterprise Resource Planning
FB AGG	Fachbereich Alter, Generationen und Gesellschaft
GF FGG	Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft
IV	Invalidenversicherung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LV	Leistungsvertrag
PS	Pro Senectute
PS CH	Pro Senectute Schweiz (Dachorganisation)
PSO	Kantonale Pro-Senectute-Organisationen
SuG	Subventionsgesetz (Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen)

### **Glossar**

Vulnerabilität	Von lateinisch vulnus «Wunde» bzw. vulnerare «verwunden». Der Begriff hat die Bedeutung von «Verwundbarkeit» oder «Verletzbarkeit». PS definiert Vulnerabilität als Verletzlichkeit oder Verwundbarkeit im gesellschaftlichen Raum, die durch einen Mangel an Kapital (ökonomisch, kulturell, sozial, physisch-psychisch) verursacht wird.
----------------	--

### **Priorisierung der Empfehlungen**

Die EFK 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).



### **Anhang 3: Die historische Entwicklung der Subvention an PS<sup>4</sup>**

Die Stiftung «Für das Alter» mit dem Zweck, das Wohl der älteren Menschen in der Schweiz zu erhalten und zu heben, wurde 1917 gegründet (1921 juristische Errichtung der Stiftung sowie Eintrag ins Handelsregister).

1929 erhielt die Stiftung auf Beschluss des Parlaments zum ersten Mal eine jährliche Bundessubvention von bis zu 500 000 Franken «zur Unterstützung bedürftiger Greise und Greisinnen». In den folgenden Jahren wurden in den Kantonen diverse kantonale Komitees errichtet. 1935–1938 wird die Subvention an die PS nicht mehr aus der Bundeskasse bezahlt, sondern aus dem Fonds für eine künftige Alters- und Hinterlassenenversicherung. Ab 1938 erhielt sie das Geld wieder direkt vom Bund statt aus dem Fonds. Dafür flossen die Erträge für den künftigen Fonds auch in die Bundeskasse (Tabak- und Branntweinsteuer). Die Stiftung war massgeblich an der Errichtung einer Alters- und Hinterlassenenvorsorge beteiligt, welche 1948 in die Schaffung der AHV mündete. Die Subvention betrug damals 2 Millionen Franken.

1972 wurde das Dreisäulenmodell der Altersvorsorge rechtlich in der Bundesverfassung verankert. Zudem wurde festgelegt, dass der Bund gesamtschweizerische Bestrebungen zugunsten Betagter mit Mitteln aus der AHV unterstützen kann. Damit konnte sich die Stiftung in ihrer Tätigkeit auf die Verfassung stützen. Ab 1975 erhielt Pro Senectute bereits 11,5 Millionen Franken. Mit der 9. AHV Revision wurde die Regelung zur Unterstützung gemeinnütziger privater Institutionen der Altershilfe ab 1979 als Artikel 101<sup>bis</sup> ins AHVG aufgenommen. Ziel war, die Betagten möglichst lange in ihrer gewohnten Umgebung zu belassen und den Heimeintritt aufzuschieben zu können. Seither wurde die Subvention nicht mehr direkt vom Bund, sondern aus dem Ausgleichsfonds AHV bezahlt.

Ab 1. Januar 1991 sah eine neue Stiftungspolitik auch vor, dass sich die Kantonalkomitees als eigenständige Stiftungen konstituieren können, was diese in der Folge auch taten.

Im Oktober 1997 wurde der erste Vertrag zwischen dem Bundesamt für Sozialversicherung und Pro Senectute Schweiz unterzeichnet. Der Bund leistet nicht mehr – wie bis anhin – einen substanziellen Beitrag an die Lohnkosten, sondern erteilte Pro Senectute einen konkreten Leistungsauftrag. Er definierte Leistungsbereiche und die dazu gehörenden Leistungen, die von den kantonalen Pro-Senectute-Organisationen sowie von der schweizerischen Geschäfts- und Fachstelle zu erbringen waren.

Per 1. Januar 2008 wurde im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen der Artikel 101<sup>bis</sup> AHVG neu aufgesetzt. Darin wurde festgelegt, dass die AHV weiterhin die Arbeit von gesamtschweizerisch tätigen, gemeinnützigen, privaten Institutionen in der Altershilfe unterstützen kann. Die Spitex- und Spitex-nahen Dienste fielen künftig in den Verantwortungsbereich der Kantone.

---

<sup>4</sup> Zu weiten Teilen der Chronik Pro Senectute «Von der Alterspflege zur umfassenden Unterstützung im Alter» vom Februar 2007 entnommen.