

Analyse der Aufsicht über die IV-Stellen



Bericht im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Innern
Bern, 13. Oktober 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Inhaltsverzeichnis

I.	Zusammenfassung	4
1	Ausgangslage und Auftrag	6
2	Rahmenbedingungen der Aufsicht	7
2.1	Entstehungsgeschichte der heutigen Aufsicht	7
2.2	Kantonale IV-Stellen	8
2.3	Kantonale Aufsichtsbehörden	8
2.4	Gesetzliche Grundlagen der Aufsicht	9
2.5	Instrumente der Aufsicht	9
3	Herausforderungen für die Aufsicht über die IV-Stellen	10
3.1	Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Invalidität	10
3.2	Wirkungsorientierte Steuerung und Qualitätsvorgaben	10
3.3	Einflussfaktoren ausserhalb des IV-Systems	11
3.4	Zweitgeteilte Aufsichtskompetenzen Bund – Kantone	11
3.5	Zusammenarbeit BSV – IVSK	11
4	Überarbeitung der Zielvereinbarung	13
4.1	Indikatoren und Zielwerte	13
4.2	Qualität der Arbeit der IV-Stellen	13
4.2.1	Versicherungsmedizinische Abklärungen	14
4.2.2	Perspektive der Versicherten	15
4.2.3	Gerichtsurteile	16
4.3	Neue Form und Vorgehensweise bei den Zielvereinbarungen	16
4.3.1	Inhalt	16
4.3.2	Form	16
5	Überarbeitung des Indikatorensystems	18
5.1	Weiterentwicklung des Indikatorensystems	18
5.1.1	Beobachtungs- und Zielindikatoren	18
5.1.2	Erfassung der Qualität der Arbeit der IV-Stellen	18
5.1.3	Überarbeitung der bestehenden Indikatoren Erwerbsfähigkeitsquote und Bearbeitungsdauer	19
6	Begleitmassnahmen	20
6.1.	Zusammenarbeit BSV/IVSK und BSV/kantonale Aufsichtsbehörde	20
6.2	Information der Öffentlichkeit	20
7	Weiteres Vorgehen und Zeitplan	21
	Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen	22
	Anhang 2: Das System der Aufsicht über die IV-Stellen	23

Allgemein	23
Audit – Grundsätze und Vorgehen	24
Wirkungsmessung – Grundsätze und Vorgehen	25
Zielvereinbarungen – Grundsätze und Vorgehen	26
Anhang 3: Zielvereinbarung 2021	28

I. Zusammenfassung

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat im Auftrag des Departements des Innern seine Aufsichtstätigkeit über die IV-Stellen analysiert. Anlass für die Analyse der Aufsicht des BSV über die IV-Stellen war die medial und politisch geäußerte Kritik, dass das Amt die kantonalen IV-Stellen mit Sparvorgaben unter Druck setze, möglichst wenig neue Renten zu gewähren bzw. die Kosten zu senken, indem das BSV in den Zielvorgaben (Zielvereinbarungen) jährlich für jede kantonale IV-Stelle ein Sparziel festlege.

Der vorliegende Bericht stellt das Ergebnis der durchgeführten Analysen und der daraus gezogenen Schlussfolgerungen dar. Er zeigt auf, innerhalb welches gesetzlichen Rahmens die Aufsicht durch das BSV erfolgt, wie die Aufsicht wahrgenommen wird und welche Ziele für die IV-Stellen in diesem Prozess definiert werden. Die Analyse hat gezeigt, dass das System der Aufsicht nicht geändert werden muss. Hingegen haben sich die bisherigen Zielvereinbarungen an die IV-Stellen stark auf die Funktionsweise und Ergebnisse für die Versicherung und die Durchführung konzentriert. Obwohl die Wirkungen der IV-Massnahmen auf die Versicherten (insbesondere in den durch die IV initiierten wissenschaftlichen Studien) untersucht worden sind, wurden die Ergebnisse nur situativ in die Zielvereinbarungen zwischen dem BSV und den IV-Stellen integriert. Die Analyse zeigt auf, dass die Aufsichtstätigkeit des BSV in dieser Hinsicht verbessert werden kann und nennt konkrete Ansatzpunkte, wie diese Verbesserung erfolgen soll:

- Inhaltliche und formale Neugestaltung der Zielvereinbarungen;
- Unterscheidung zwischen Indikatoren zur Beurteilung der Entwicklung und Zielwerten zur Steuerung der IV-Stellen;
- Stärkere Fokussierung auf die Qualität der versicherungsmedizinischen Abklärungen;
- Berücksichtigung der Perspektive der betroffenen Versicherten;
- systematische Analyse von Gerichtsurteilen;
- Überarbeitung und Weiterentwicklung des Indikatorensystems;
- Bessere Zusammenarbeit mit den kantonalen Aufsichtsbehörden und der IV-Stellen-Konferenz;
- Information der Öffentlichkeit über Steuerung und Aufsicht in der IV.

Die Umsetzung dieser Massnahmen wird umgehend an die Hand genommen.

Parallel zur Analyse der Aufsichtstätigkeit des BSV hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) die Vergabepaxis und die Qualitätssicherung bei der medizinischen Begutachtung in der Invalidenversicherung von externen Experten untersuchen lassen. Einige dieser Empfehlungen sind für die Aufsicht über die IV-Stellen und die Zielvereinbarungen mit den IV-Stellen relevant. Sie werden per Weisung an die IV-Stellen per 2021 umgesetzt:

- Konsequentes Einfordern von Probegutachten;
- Optimierung der Vergabepinzipien;
- Feedback aus der Rechtsprechung stärken.

Weitere Empfehlungen der externen Analyse zur medizinischen Begutachtung werden mit der vom Parlament im Juni beschlossenen Weiterentwicklung der IV umgesetzt.

1 Ausgangslage und Auftrag

Im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Innern hat das Bundesamt für Sozialversicherungen die Modalitäten der Aufsicht in der Invalidenversicherung und insbesondere über die kantonalen IV-Stellen analysiert. Anlass für diese Analyse war die medial und politisch geäußerte Kritik, dass das BSV die kantonalen IV-Stellen mit Sparvorgaben unter Druck setze, möglichst wenig neue Renten zu gewähren, indem das BSV in den Zielvorgaben (Zielvereinbarungen) jährlich für jede kantonale IV-Stelle ein Sparziel festlege.

Die Aufsicht ist eine zentrale Aufgabe. Durch die Aufsichtstätigkeit soll ein gesetzeskonformer, einheitlicher und qualitativ einwandfreier Vollzug der IV realisiert werden.

Die Aufsichtspraxis ist klar formalisiert, strukturiert und dokumentiert und beruht auf einer engen Zusammenarbeit zwischen dem BSV und den IV-Stellen. Die Aufsicht setzt die regelmässige Überwachung der Tätigkeiten der IV-Stellen voraus und dient als Grundlage für die jährliche Zielfestlegung. Damit trägt sie zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der IV bei.

In den letzten Jahren wurde die Aufsicht über die IV-Stellen regelmässig kritisch beurteilt¹. Der Blick auf die Aufsicht über die IV-Stellen hat zum Ziel:

1. Bilanz über die aktuelle Praxis zu ziehen, insbesondere im Hinblick auf den Referenzrahmen zur Festlegung der Ziele der IV-Stellen (Zielvereinbarung);
2. die Zielvereinbarung (Form und Inhalt) unter Einbezug der Ergebnisse der externen Evaluation über die medizinische Begutachtung in der Invalidenversicherung zu verbessern;
3. weitere für eine dynamische Aufsicht notwendige Instrumente zu optimieren und zu entwickeln.

Der Ansatz stützt sich sowohl auf eine Dokumentenanalyse als auch auf die kritische Diskussion der aktuellen Praxis.

Der Bericht wurde durch ein interdisziplinäres Team unter der Leitung des Direktors des BSV erarbeitet.

¹ EFK Bericht Nr. 14261, Fachliche, administrative und finanzielle Aufsicht über die IV-Stellen und EFK Bericht Nr. 1.11308.318.00099.02. Aufsicht der IV-Stellen und der regionalen ärztlichen Dienste

2 Rahmenbedingungen der Aufsicht

2.1 Entstehungsgeschichte der heutigen Aufsicht

Die Invalidenversicherung (IV) verzeichnete in den Neunzigerjahren ein starkes Rentenwachstum. Der Ausgabenüberschuss betrug zeitweise rund 1,5 Milliarden Franken pro Jahr. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung beschloss die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats im Jahre 2004 eine Untersuchung zu ausgewählten Aspekten der IV. Insbesondere wurde die Aufsichtstätigkeit des BSV analysiert und in verschiedenen Punkten kritisiert. So wurde bemängelt, dass die Aufsichtstätigkeit im BSV nur eine untergeordnete Rolle spielte, es keine Aufsichtsstrategie gab, die Aufsichtsinstrumente nicht konsolidiert waren und Daten ohne anschliessende Auswertung erhoben wurden.

Im Nachgang an die Untersuchung wurde der Bundesrat beauftragt, «eine Gesamtstrategie zur fachlichen und administrativen Aufsicht über den Vollzug der IV zu formulieren und diese mit modernen Aufsichts-, Steuerungs- und Führungsinstrumenten umzusetzen». Die Strategie sollte die zentralen Prozesse und Leistungen der IV definieren und Zielvorgaben festlegen.

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie im Rahmen der 5. IVG-Revision wurde diesem Auftrag entsprochen und die Aufsicht gestärkt. Andererseits lag der Fokus bei der 5. IVG-Revision auf der Eingliederung ins Erwerbsleben, («Eingliederung vor Rente»). Mit dem verstärkten Fokus auf die rasche Eingliederung (Früherfassung und Frühintervention FE/FI) sollte der Chronifizierung des Gesundheitsschadens entgegengewirkt werden, zudem wurden Integrationsmassnahmen (IM) geschaffen, um die Eingliederung von psychisch erkrankten Personen zu unterstützen. Mit dem angestrebten Kulturwandel «von der Rentenversicherung hin zur Eingliederungsversicherung» wollte man die Zahl der Neurenten senken und somit die Ausgaben der IV reduzieren. Sowohl die Erarbeitung der neuen Aufsichtskonzepte als auch der Konzepte zu den neuen IV-Massnahmen (FE/FI und IM) erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den IV-Stellen. Die Konzepte wurden durch das BSV für verbindlich erklärt.

Die 2008 neu gestaltete Aufsicht zeichnet sich durch ein Zusammenspiel verschiedener z. T. neuer Instrumente aus. Neu eingeführt wurden die jährlichen Audits auf den IV-Stellen, die Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung mittels Zielerwartungen und Messung der Wirkung anhand eines Indikatoren-Systems sowie die jährlichen Zielvereinbarungen zwischen BSV und IV-Stellen. Zudem wurde eine Reihe wichtiger formeller Mindestanforderungen an das Qualitätsmanagement der IV-Stellen definiert. Die Aufsichtstätigkeit richtet sich nach den strategischen Zielen der IV, welche wiederum auf dem Zweckartikel des IVG2 fussen.

² Vgl. Art. 1a des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (IVG): "Die Leistungen dieses Gesetzes sollen: die Invalidität mit geeigneten, einfachen und zweckmässigen Eingliederungsmassnahmen verhindern, vermindern oder beheben; die verbleibenden ökonomischen Folgen der Invalidität im Rahmen einer angemessenen Deckung des Existenzbedarfs ausgleichen; zu einer eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung der betroffenen Versicherten beitragen.

2.2 Kantonale IV-Stellen

Jeder Kanton verfügt über eine eigene, von der Kantonsverwaltung unabhängige IV-Stelle. Je nach Kanton sind diese unterschiedlich organisiert, i. d. R. handelt es sich aber um öffentlich-rechtliche Anstalten. Die IV-Stellen bearbeiten die ihnen unterbreiteten Fälle: Sie führen die Früherfassung durch, bestimmen und überprüfen die Massnahmen der Frühintervention, prüfen die Anspruchsberechtigung, beschliessen und begleiten Wiedereingliederungsmassnahmen, bestimmen Invaliditäts- und Hilflosigkeitsgrad und die von der versicherten Person benötigten Hilfeleistungen und erlassen Verfügungen im Leistungsbereich. Die IV-Stellen der Regionen errichten und betreiben die regionalen ärztlichen Dienste (RAD) gemeinsam. Aufsichtsrechtlich werden die RAD als interne Abteilung der IV-Stellen verstanden. Sie stehen den IV-Stellen zur Beurteilung der medizinischen Voraussetzungen des Leistungsanspruchs zur Verfügung, dabei sind sie in ihrem medizinischen Sachentscheid im Einzelfall unabhängig. Bis zum Erlass einer Verfügung entscheiden die IV-Stellen, welche Abklärungen massgebend und notwendig sind.

Die Zusammenarbeit zwischen den IV-Stellen und dem BSV gestaltet sich auf zwei Ebenen: einerseits bilateral zwischen der einzelnen IV-Stelle und dem BSV, andererseits institutionell über die IV-Stellen-Konferenz (IVSK), den nationalen Verband der 26 IV-Stellen in den Kantonen und der IV-Stelle für Versicherte im Ausland.

2.3 Kantonale Aufsichtsbehörden

Die Durchführung der IV erfolgt ausdrücklich unter der Aufsicht des Bundes (Art. 53 IVG). Dies wird in den kantonalen Erlassen über die Errichtung der IV-Stellen oft auch ausdrücklich so erwähnt. Den Kantonen stehen Aufsichtskompetenzen über die IV-Stellen nur zu, soweit die IV-Stellen nicht der Aufsicht des Bundes unterstehen. Es handelt sich dabei um eine Oberaufsicht, welche den Kantonen weder Leitungs- noch Weisungsbefugnisse verleiht, sondern sich auf administrativ organisatorische Belange beschränkt. Als (präventive) Aufsichtsmittel regeln die Kantone die interne Organisation, nehmen die Wahl des Stellenleiters oder der Stellenleiterin vor und nehmen den Revisionsbericht zur Kenntnis. Wenn der Kanton ein Fehlverhalten des Stellenleiters oder der Stellenleiterin oder der Organe der IV-Stelle feststellt, kann er personalrechtliche Massnahmen ergreifen.

Aufgrund ihrer Organisationsautonomie sind die Kantone frei, wie sie die Aufsicht über die IV-Stellen im Einzelnen regeln wollen. Die Kantone haben denn auch unterschiedliche Regelungen getroffen und ihre Aufsichtsbefugnisse verschiedenen Instanzen und Behörden übertragen.

Die Zusammenarbeit zwischen dem BSV und den kantonalen Aufsichtsinstanzen im Rahmen der zweigeteilten Aufsicht ist nicht institutionalisiert und findet sporadisch statt. Die Kontaktaufnahme erfolgt i. d. R. bei sich anbahnenden Konflikten zwischen der IV-Stellen-Leitung und dem BSV.

2.4 Gesetzliche Grundlagen der Aufsicht

Als Aufgaben des BSV sind im Gesetz die Überprüfung der Wirkung, Qualität und einheitlichen Anwendung der IV-Gesetzgebung in der gesamten Schweiz genannt (Art. 64 und Art. 64a IVG). Das BSV verlangt zur fachlichen Arbeit von den IV-Stellen Berichte (Art. 50 Abs. 2 IVV), kann Massnahmen anordnen (Art. 51 IVV), schliesst Zielvereinbarungen ab (Art. 52 Abs. 1 IVV) und genehmigt Stellenpläne, den Voranschlag und die Jahresrechnung (Art. 53 Abs. 1 IVV, vgl. Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen).

Die Aufsicht besteht damit aus drei sich ergänzenden Elementen, nämlich:

- der fachlichen Aufsicht: Überprüfung der gesetzes- und weisungskonformen Rechtsanwendung der IV-Stellen.
- der administrativen Aufsicht: Sicherstellen und optimieren der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben mittels Zielvereinbarungen des BSV mit den IV-Stellen.
- der finanziellen Aufsicht: Überprüfen und Sicherstellen des Ressourcenbedarfs der IV-Stellen.

2.5 Instrumente der Aufsicht

Das BSV setzt für die Aufsicht und Steuerung der IV-Stellen folgende, ineinandergreifende Instrumente ein:

- **Erlass von Weisungen:** Einheitlichkeit der Durchführung
- **Audit der IV-Stellen vor Ort:** Einhaltung rechtlicher Vorgaben durch Analyse von Versicherungsdossiers zu Entscheiden, Interviews, Statistiken und Unterlagenanalyse.
- **Wirkungsorientierte Steuerung:** mittels Wirkungsindikatoren und Kennzahlen
- **Zielvereinbarungen:** Fixierung von Zielen zur Sicherstellung der einheitlichen Durchführung und zum Erreichen der angestrebten Wirkung. Die Wirkungsindikatoren, die Anhaltspunkte für die Zielerreichung geben, werden den IV-Stellen vierteljährlich zur Verfügung gestellt.

Die Zielvereinbarungen mit den IV-Stellen umfassen sowohl quantitative Ziele im Sinne von Planwerten im Hinblick auf Wirkungsindikatoren wie auch andere Ziele. Jährlich werden drei Ziele zu Wirkungsindikatoren festgelegt, welche für alle IV-Stellen gelten. Hinzu kommen ein bis zwei Ziele, welche sich an die individuelle IV-Stelle richten und auf den Ergebnissen aus der bisherigen Aufsichtstätigkeit (Audits, Abweichungen bei den Kennzahlen, Berichte der IV-Stellen) beruhen. Schliesslich kann die IV-Stelle selbst ein Ziel vorschlagen.

Die Ergebnisse aus der Aufsichtstätigkeit werden in den jährlichen Standortbestimmungen pro IV-Stelle amtsintern besprochen. Dies dient der Vorbereitung für das Zielvereinbarungsgespräch (für eine detaillierte Darstellung vgl. Anhang 2: Das System der Aufsicht über die IV-Stellen).

Neben den erwähnten Aufsichtsinstrumenten wird die Wirkung des bestehenden Regelwerkes regelmässig wissenschaftlich untersucht. Das Eidgenössische Departement des Innern hat hierzu ein «mehnjähriges Forschungsprogramm zu Invalidität und Behinderung und zur Umsetzung des Invalidengesetzes» genehmigt.

3 Herausforderungen für die Aufsicht über die IV-Stellen

Die Aufsicht des BSV über die IV-Stellen ist mit verschiedenen, zusammenhängenden Herausforderungen konfrontiert.

3.1 Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Invalidität

Die Einschätzung der Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit durch gesundheitliche Einschränkungen lässt einen nicht unerheblichen Ermessensspielraum zu. Dies hängt insbesondere mit dem komplexen Begriff der Invalidität und mit den hypothetischen Komponenten bei der Kalkulation des (In-) Valideneinkommens zusammen. Bei der Bestimmung der Invalidität im Einzelfall sind die IV-Stellen regelmässig mit Krankheitsbildern unklarer Ätiologie oder Kausalität zwischen Gesundheitsbeeinträchtigung und Erwerbsunfähigkeit konfrontiert. Deswegen sind die IV-Stellen im Abklärungsverfahren oft auf eine externe medizinische Begutachtung angewiesen. Bei mittlerweile fast der Hälfte der Rentnerinnen und Rentner der IV sind psychische Beeinträchtigungen der Grund für die Einschränkung ihrer Erwerbsfähigkeit. Die Ermessensspielräume, die das Gesetz den Vollzugsakteuren (IV-Stellen) gewährt, werden von diesen unterschiedlich ausgelegt. Damit kann die Frage, ob überhaupt eine Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit droht oder eingetreten ist und damit ein Anspruch auf Leistungen der IV besteht, durch die kantonalen IV-Stellen unterschiedlich beantwortet werden. Ebenso besteht ein Ermessensspielraum bei der Beurteilung, welche Eingliederungsmassnahmen und in welchem Ausmass erfolgsversprechend sind, um eine drohende Invalidität zu verhindern oder zu reduzieren. Für die Aufsicht ist es deshalb eine Herausforderung, eine rechtsgleiche Behandlung der Versicherten sicherzustellen, insbesondere beim Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen sowie Sach- und Geldleistungen. Die entsprechende Steuerung durch geeignete Indikatoren und Instrumente ist deshalb unerlässlich.

3.2 Wirkungsorientierte Steuerung und Qualitätsvorgaben

Im Rahmen der 2008 eingeführten wirkungsorientierten Steuerung wird die Arbeit der IV-Stellen vermehrt an ihren Wirkungen gemessen und beurteilt, bzw. sollen die IV-Stellen verstärkt Verantwortung für die erzielten Wirkungen übernehmen. Die Wirkungsmessung erfolgt anhand von Wirkungsindikatoren. Umgekehrt verfügen die IV-Stellen über einen grösseren Spielraum, wie sie ihren Auftrag erfüllen. Zugleich kommt im IV-Vollzug der richtigen, rechtmässigen Aufgabenerfüllung eine besondere Bedeutung zu. Die wirkungsorientierte Steuerung muss daher zur Sicherstellung von Standards und Qualität in der Leistungserbringung um Systeme ergänzt werden, welche es erlauben, die Einhaltung von Normen zu überwachen. Dies wird im IV-Vollzug einerseits über Qualitätsmanagementsysteme (QMS) und darauf aufbauenden Internen Kontrollsystemen (IKS) sichergestellt. Des Weiteren werden in den Audits sowohl die erzielte Wirkung thematisiert, wie auch das Einhalten qualitativer Vorgaben überprüft. Dieses Spannungsfeld zwischen der Gestaltungsfreiheit der IV-Stelle und der Notwendigkeit, durch eine wirkungsorientierte Steuerung und Qualitätsvorgaben eine einheitliche Durchführung über alle IV-Stellen hinweg sicherzustellen, stellt eine Herausforderung dar, welcher auch im Rahmen der Zielvereinbarungen Rechnung zu tragen ist.

3.3 Einflussfaktoren ausserhalb des IV-Systems

Das IV-System steht in einem engen Wechselverhältnis zur Weiterentwicklung in der Medizin, zur Situation auf dem Arbeitsmarkt und zur Gerichtspraxis. Die medizinischen und diagnostischen Behandlungsmöglichkeiten sind wesentliche Rahmenbedingungen für die Arbeit der IV, da es immer um die Frage der Auswirkungen gesundheitlicher Einschränkungen auf die Erwerbsfähigkeit geht. Um den medizinischen Sachverhalt gründlich erfassen zu können, sind im Einzelfall oft medizinischen Gutachten notwendig. Je genauer die Einschränkungen festgestellt werden können, desto besser kann die Invalidität beurteilt werden, und je besser die Behandlungsmöglichkeiten, desto eher ist eine Eingliederung möglich. Der Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Invalidität (vgl. Ziffer 3.1 Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Invalidität) ist auch auf den Einfluss solcher Faktoren zurückzuführen.

Die Aufgabe der IV bei der Eingliederung besteht darin, die Invalidität zu verhindern, zu vermindern oder zu beheben. Sie ist jedoch nicht dafür verantwortlich, dass die versicherte Person tatsächlich eine Stelle auf dem Arbeitsmarkt findet, unbesehen beispielsweise von der konjunkturellen Situation. Gleichzeitig prägt die Gerichtspraxis die Ausgestaltung der IV mit. Nicht nur, indem durch die Rechtsprechung gesetzliche Regelungen präzisiert werden, sondern auch durch die unterschiedliche Rechtsauslegung verschiedener kantonaler Gerichte. Diese exogenen Faktoren wirken auf das IV-System und machen es schwierig, die Wirkung der IV als Ganzes und der einzelnen IV-Stelle im Besonderen zu identifizieren und zu messen.

3.4 Zweitgeteilte Aufsichtskompetenzen Bund – Kantone

Die zweitgeteilte Aufsicht über die IV-Stellen birgt gewisse Herausforderungen. Einerseits kommt es zu Situationen, in welchen die kantonale Aufsichtsbehörde in aufsichtsrechtliche Bereiche vordringt, die dem Bund vorbehalten sind. Konkret kann dies so weit gehen, dass Entscheidungsträger der IV-Stellen gegenüber der kantonalen Aufsichtsbehörde Rechenschaft ablegen müssen zu Eingliederungs- bzw. Rentenquoten. Oder dass die kantonale Aufsichtsbehörde konkrete Erwartungen formuliert, wie Teile des IV-Verfahrens durchgeführt werden sollten.

Andererseits kann der IV-Stellenleiter bzw. die IV-Stellenleiterin in Loyalitätskonflikte geraten, weil der Kanton resp. das kantonale Aufsichtsorgan die Anstellungsbehörde ist, und er bzw. sie, finanziell, fachlich und administrativ der Aufsicht des Bundes untersteht. Dies stellt aufgrund der personalrechtlichen Position eine Herausforderung dar.

3.5 Zusammenarbeit BSV – IVSK

Die dialogbereite, konstruktive und frühzeitige Zusammenarbeit zwischen dem BSV als Aufsichtsbehörde und den IV-Stellen als Durchführungsorgane ist zentral für eine wirksame Invalidenversicherung. Die Art der Zusammenarbeit zwischen dem BSV und der IVSK war in der jüngeren Vergangenheit Gegenstand verschiedener gemeinsamer Workshops, um das gemeinsame Verständnis für die einheitliche Umsetzung der Versicherung zu stärken. Die offene und konstruktive Zusammenarbeit soll in den verschiedenen Gremien gefördert werden. Dazu wird eine Zusammenarbeitsvereinbarung BSV – IVSK erarbeitet. Darin wird einerseits das Grundverständnis über die Aufgaben, Kompetenzen

und Verantwortlichkeiten der Akteure festgehalten. Andererseits zielt die aktuelle Diskussion zwischen dem BSV und der IVSK darauf ab, eine frühzeitigere Zusammenarbeit zu fördern, damit inhaltlich bessere und praktikablere Lösungen für den Vollzug der Invalidenversicherung erarbeitet werden. Der notwendige Austausch hat in der jüngeren Vergangenheit nicht immer stattgefunden.

Trotz Einigkeit in den wesentlichen Punkten der Zusammenarbeit bestehen noch Differenzen bei grundlegenden Fragen zum Rollenverständnis und der Anerkennung von Kompetenzen sowie Abhängig- respektive Unabhängigkeiten. Im Zentrum steht dabei die Frage, welche Rolle die IVSK in Bezug auf die Kommunikation gegen aussen und namentlich das politische Lobbying einnehmen soll.

4 Überarbeitung der Zielvereinbarung

Gemäss Art. 52 Abs. 1 IVV soll in den Zielvereinbarungen zwischen dem BSV und der kantonalen IV-Stelle die zu erreichende Wirkung und die Qualität festgelegt werden. Bis 2019 beinhalteten die Zielvereinbarungen schwergewichtig quantitative Elemente. Von den jeweils fünf vereinbarten Zielen beruhten drei auf Wirkungsindikatoren. Dabei wurden in den letzten Jahren v. a. die Indikatoren 2 (Neurentenquote), 3 (Veränderung der Kosten für versicherte Personen (vP) im Erwachsenenalter) sowie 5 (Rentenbestandsquote) fokussiert. Dieser Umstand wurde medial und politisch heftig kritisiert. Dieser an der Zielvereinbarung geäusserten Kritik soll nun mit drei Massnahmen Rechnung getragen werden:

- Erstens wird bei der wirkungsorientierten Steuerung, die im Rahmen der Zielvereinbarungen erfolgt, klar zwischen Indikatoren mit und ohne Zielwerten unterschieden,
- zweitens wird der Qualität des IV-Vollzugs im Rahmen der Zielvereinbarungen ein höherer Stellenwert eingeräumt, und
- drittens werden die Zielvereinbarungen nicht nur inhaltlich neu ausgerichtet, sondern auch in ihrer Form und ihrem Zustandekommen neugestaltet.

4.1 Indikatoren und Zielwerte

In der aktuellen Zielvereinbarung wird nicht klar zwischen Indikatoren zur Beobachtung des Systems und Zielwerten unterschieden. Die mediale und politische Kritik richtet sich insbesondere gegen die Verwendung der Indikatoren 2 (Neurentenquote), 3 (Veränderung der Kosten für vP im Erwachsenenalter) sowie 5 (Rentenbestandsquote). Sie sind heute in der Tat mit den Zielrichtungen «halten oder senken» verknüpft. Allerdings waren damit nie konkrete Massnahmen verbunden. Wie dargelegt (vgl. Ziffer 3.1) ist es notwendig, die Entwicklung dieser Indikatoren zu verfolgen. Auf die Vorgabe einer Entwicklungsrichtung wird in Zukunft jedoch verzichtet. Im Rahmen der Zielvereinbarungen wird künftig deshalb klar zwischen Indikatoren unterschieden, welche Entwicklungen abbilden sollen und solchen, die mit Zielwerten oder Entwicklungsrichtungen verbunden werden.

4.2 Qualität der Arbeit der IV-Stellen

Die Qualität der Arbeit der IV-Stellen ist entscheidend für die korrekte Abwicklung der Abklärungen, für den Erfolg bei der Eingliederung von Versicherten und für gesetzeskonforme Entscheide. Um diesen Qualitätsanspruch sicherzustellen, bestehen schon heute umfangreiche Vorgaben. Solche sind in den Weisungen und Rundschreiben an die IV-Stellen enthalten, deren Anwendung wiederum durch das QMS und das IKS der IV-Stellen sichergestellt wird. Die Einhaltung dieser Vorgaben wird in den Audits regelmässig überprüft. Neu sollen drei Aspekte vermehrt in den Fokus gerückt werden:

- Erstens die Qualität der versicherungsmedizinischen Abklärungen,
- zweitens die Perspektive der betroffenen Versicherten und
- drittens eine systematische Analyse von Gerichtsurteilen im Hinblick auf Verbesserungsbedarf in den Verfahren der IV-Stellen.

4.2.1 Versicherungsmedizinische Abklärungen

Im Rahmen des ganzen Abklärungsverfahrens sind die versicherungsmedizinischen Abklärungen und die medizinischen Begutachtungen zentral. Die Tätigkeiten der regional ärztlichen Dienste (RAD) sind für die Entscheidungsfindung im IV-Verfahren in mehrfacher Hinsicht wichtig. So prüfen die Ärztinnen und Ärzte des RAD die versicherungsmedizinischen Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen der IV (Eingliederungsmassnahmen, Rente). Grundlagen für die Beurteilung eines Gesundheitszustandes sind die Arztberichte der behandelnden Ärztinnen und Ärzte und allenfalls vorliegende Berichte von Spitälern und Spezialisten und Spezialistinnen. Die RAD-Ärztin oder der RAD-Arzt entscheidet, ob die vorhandenen Unterlagen eine fundierte Beurteilung des Gesundheitsschadens zulassen oder ob weitergehende Abklärungen notwendig sind (eigene Untersuchung, zusätzliches Labor, Röntgen, Rückfragen bei der behandelnden Ärztin/beim behandelnden Arzt, Konsilium, Gutachten).

Aufgrund der Wichtigkeit von versicherungsmedizinischen Abklärungen bildeten die Tätigkeiten der RAD mehrfach (z. B. Einbezug des RAD ins Abklärungsverfahren) Gegenstand der Audittätigkeit des BSV. Situativ werden konkrete Empfehlungen im Rahmen des Audits vor Ort ausgesprochen. Die RAD-Tätigkeiten sind jedoch kaum Gegenstand der Zielvereinbarungen.

Um die versicherungsmedizinischen Abklärungen mehr zu gewichten, sollen qualitative Momente der RAD-Tätigkeit systematisch Bestandteil der Zielvereinbarungen sein, wenn aus der Aufsichtstätigkeit hervorgeht, dass Handlungsbedarf besteht.

Weitere Massnahmen ergeben sich aus der externen Evaluation der medizinischen Begutachtung, mit der das EDI im Frühjahr 2020 Interface Politikstudien Forschung Beratung zusammen mit dem Forensisch-Psychiatrischen Dienst (FPD) der Universität Bern beauftragt hat³. Das Ziel der Evaluation war die Klärung der Rollen und Verantwortungen der verschiedenen Akteure im Begutachtungswesen. Primär ging es darum, zu analysieren, mit welchen Massnahmen die IV-Stellen und das BSV insbesondere die Qualität der medizinischen Gutachten und die Vergabe der Gutachtensaufträge verbessern können.

Die Forscher haben mehrere Massnahmen empfohlen, mit denen die Qualität der Arbeit der IV-Stellen und der versicherungsmedizinischen Abklärungen verbessert werden können.

³ Evaluation der medizinischen Begutachtung in der Invalidenversicherung, Interface Politstudien, Universität Bern, Institut für Rechtsmedizin, forensisch-psychiatrischer Dienst; Luzern / Bern, 10.8.2020

Die Empfehlungen aus der externen Evaluation:

- Schaffung einer unabhängigen Kommission für Qualitätssicherung und Zulassung von Gutachtern im Rahmen der Weiterentwicklung IV
- Unabhängige Kommission für Qualitätssicherung und Zulassung einsetzen
- Zulassungskriterien definieren
- Vergabeprinzipien optimieren und Transparenz schaffen (Zufallsprinzip verbessern und Einigungsverfahren bei monodisziplinären Gutachten)
- Optimierung bei der zufallsbasierten Vergabe von polydisziplinären Gutachten
- Transparenz der Vergabe schaffen: Liste über die Vergabe der Gutachten an Sachverständige durch die IV-Stellen
- Probegutachten verbindlich einfordern
- Transparenz der Begutachtung mittels Tonaufnahmen steigern
- Massnahmen zur Senkung der externen Gutachten prüfen
- Fachliche und formaljuristische Anforderungen an Gutachtensqualität mittels Qualitätszirkeln weiterentwickeln
- Qualitätsentwicklung on the Job weiter stärken.

Das BSV wird mittels Weisungen den IV-Stellen vorschreiben, die vorgeschlagenen Empfehlungen bei der Vergabe von Gutachtensaufträgen und der Qualitätsüberprüfung im strukturierten Beweisverfahren anzuwenden. Weitere Empfehlungen der Forscher werden im Rahmen der Weiterentwicklung IV, die das Parlament am 19. Juni 2020 beschlossen hat, umgesetzt. Durch die Schaffung einer unabhängigen Kommission für Qualitätssicherung und Zulassung von Gutachtern werden die Qualitätssicherung und Zulassungskriterien für die Gutachterstellen verbessert, die Vergabeprinzipien optimiert und Transparenz geschaffen, z.B. mittels einer Liste über die Vergabe der Gutachten an Sachverständige durch die IV-Stellen.

4.2.2 Perspektive der Versicherten

Für die Beurteilung der Qualität der Arbeit der IV-Stellen soll vermehrt die Perspektive der Versicherten einbezogen werden. Dies soll zum einen über eine systematische Erfassung und Analyse der Reklamationen und ihrer Bearbeitung durch die einzelne IV-Stelle erfolgen. Parallel dazu erfasst auch das BSV systematisch die Reklamationen, die beim BSV eingehen. Zum anderen soll eine regelmäßige Befragung von betroffenen Versicherten Auskunft über ihre Zufriedenheit mit den Dienstleistungen der IV-Stellen geben. In beiden Bereichen sollen Ziele und Zielwerte definiert werden, welche in die Zielvereinbarung mit den IV-Stellen aufgenommen werden können.

4.2.3 Gerichtsurteile

Bereits heute werden die Gerichtsurteile systematisch erfasst und interkantonale Vergleiche durch das BSV angestellt. Dieses Monitoring wird heute jedoch nicht genutzt, um die Qualität der Arbeit der IV-Stellen zu analysieren und Verbesserungsmassnahmen einzuleiten. Die einzelne IV-Stelle verfügt in der Regel ebenfalls über ein internes Monitoring. Das Monitoring und die systematische Analyse der kantonalen Urteile und Bundesgerichtsurteile in Bezug auf die einzelnen Leistungsarten und die Qualität der Arbeit der IV-Stellen (insbesondere der medizinischen Beurteilung) soll deshalb ausgebaut und zwischen dem BSV und der einzelnen IV-Stelle besser koordiniert werden.

4.3 Neue Form und Vorgehensweise bei den Zielvereinbarungen

Die Zielvereinbarungen werden durch das BSV, wie bereits dargelegt, inhaltlich neugestaltet. Zudem wird ihre Form überarbeitet. Um die Bindungswirkung und die Verantwortlichkeiten bei der Umsetzung der in der Zielvereinbarung beschlossenen Massnahmen zu erhöhen, sollen zudem neu die IV-Stellen bei der Definition der Inhalte eingebunden werden.

4.3.1 Inhalt

Die Zielvereinbarungen sollen fortan inhaltlich in zwei Teile aufgliedert werden: in einen Teil, in welchem die Ziele auf das Gesamtsystem ausgerichtet sind und in einen Teil, in welchem die Ziele auf die spezifische Situation der IV-Stelle fokussieren. Bei der Definition der Inhalte sollen die unter Ziffer 4 festgehaltenen Grundsätze berücksichtigt werden.

4.3.1.1 Gesamtsystem

Um die Ziele für das Gesamtsystem zu definieren, ist eine gemischte Arbeitsgruppe einzusetzen, die aus Vertretern der IV-Stellen und des Geschäftsfeldes IV des BSV bestehen soll. Sie wird durch den Geschäftsfeldleiter geleitet. Bei der Definition der Ziele für das Gesamtsystem sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die vom Eidgenössischen Departement des Innern festgelegte strategische Ausrichtung zu beachten. Die gemischte Arbeitsgruppe definiert sowohl Ziele in Bezug auf die Wirksamkeit wie auch auf die Qualität der Durchführungsarbeit. Die Arbeitsgruppe überprüft und definiert die Ziele für das Gesamtsystem einmal jährlich, bevor ein neuer Zyklus der Zielvereinbarungen startet (1. Quartal des Jahres).

Zur Konstituierung der gemischten Arbeitsgruppe ist ein Reglement zu erarbeiten, welches den Auftrag, die Aufgaben, die Organisation, das Entscheidungsverfahren sowie das Inkrafttreten definiert. Die Vertreter der IV-Stellen sorgen für den Informationsfluss und die Meinungsbildung innerhalb des Verbandes.

4.3.1.2 Spezifische Situation der IV-Stelle

Die IV-Stellen-spezifischen Ziele werden anlässlich einer BSV-internen Standortbestimmung entworfen. Dabei bildet der Auditbericht – in Verbindung mit Angaben aus der Aufsichtstätigkeit in den Fachbereichen – Gegenstand der Analyse in der internen Standortbestimmung. Allfällige, von der IV-Stelle vorgeschlagene Ziele, sind in der Zielvereinbarung ebenfalls zu berücksichtigen.

4.3.2 Form

Das Instrument umfasst zwei Dokumente, die Gegenstand des Zielvereinbarungsprozesses sind:

Erstens das Dokument «Zielüberprüfung» der vorangegangenen Beurteilungsperiode. Die IV-Stelle gibt vor dem Zielvereinbarungsgespräch eine Selbsteinschätzung zur Erreichung der vereinbarten Ziele des Vorjahres ab.

Zweitens das Dokument «Zielvereinbarung» für das kommende Jahr, welches in drei Teile gegliedert ist:

1. Einleitung (Einbettung als Instrument des Steuerungs- und Regelkreises gemäss Aufsichtskonzept über die IV-Stellen, Verweis auf die strategischen Ziele der IV etc.).
2. Eigentliche Zielvereinbarungen. Es werden in Bezug auf das Gesamtsystem und auf die spezifische Situation der IV-Stelle insgesamt 3 – 6 Ziele für das kommende Jahr vereinbart.
3. Anhang mit Kennzahlen/Indikatoren und Statistiken. Ein Kennzahlenset zur Wirkungsmessung, das einen Bezug zu den formulierten Zielen hat, wird den IV-Stellen zur Verfügung gestellt.

Die Zielvereinbarung wird einmal jährlich zwischen dem BSV und der IV-Stelle abgeschlossen. I. d. R. findet dieses Gespräch im Anschluss an das Audit der IV-Stelle statt. Die unterschriebene Zielvereinbarung wird der jeweiligen IV-Stelle und ihrem kantonalen Aufsichtsorgan ausgehändigt.

5 Überarbeitung des Indikatorensystems

Das Indikatorensystem (vgl. Anhang 2: Das System der Aufsicht über die IV-Stellen), welches mit der wirkungsorientierten Steuerung 2008 eingeführt und 2013 ein erstes Mal überarbeitet wurde, soll in gewissen Bereichen modifiziert werden. Zunächst wird eine Unterscheidung gemacht zwischen Indikatoren, die der Beobachtung des Systems dienen, und Indikatoren, welche Bestandteil der Zielvereinbarung bilden können. Es ist zu prüfen, ob die Erfassung der Durchführungsqualität anhand von Indikatoren erfolgen soll. Zudem ist eine Überarbeitung der bestehenden Indikatoren «Erwerbsfähigkeitsquote» und «Bearbeitungsdauer» im Gange, die zügig zu Ende geführt werden soll.

5.1 Weiterentwicklung des Indikatorensystems

5.1.1 Beobachtungs- und Zielindikatoren

Zunächst werden die Indikatoren danach unterschieden, inwieweit sie der Beobachtung der Entwicklung des Systems dienen und inwieweit mit den Indikatoren auch Entwicklungsrichtungen und Zielwerte definiert werden sollen.

Folgende Indikatoren dienen der Beobachtung des Systems und werden **ohne Zielwerte** geführt:

- Neurentenquote
- Rentenbestandsquote

Folgende Indikatoren dienen der Steuerung der IV-Stellen und werden mit Vorgaben der Entwicklungsrichtung oder eines Zielwertes verbunden:

- Erwerbsfähigkeitsquote
- Veränderung der Kosten für vP im Erwachsenenalter
- Bearbeitungsdauer

Die Zielwerte können dabei in die Zielvereinbarung aller IV-Stellen aufgenommen werden oder nur in jene von einzelnen IV-Stellen, welche bei den entsprechenden Indikatoren Auffälligkeiten aufweisen.

5.1.2 Erfassung der Qualität der Arbeit der IV-Stellen

Die Qualität der Arbeit der IV-Stellen wird bereits anhand verschiedener Instrumente gesteuert und erhoben. Nichtsdestotrotz soll geprüft werden, ob die Durchführungsqualität auch mit Hilfe eines oder mehrerer Indikatoren erfasst werden kann. Die Inhalte eines solchen Indikators könnten u. a. aus der Beurteilung der versicherungsmedizinischen Abklärungen, dem Reklamationsmanagement, der regelmäßigen Versichertenbefragung sowie der Analyse der Gerichtsurteile stammen.

5.1.3 Überarbeitung der bestehenden Indikatoren Erwerbsfähigkeitsquote und Bearbeitungsdauer

5.1.3.1 Überarbeitung der Erwerbsfähigkeitsquote

Die Überprüfung des bestehenden Indikators, welche vor Erteilung des Auftrages des EDI zur Analyse der Aufsicht über die IV Stellen angestossen worden war, brachte gewisse Mängel zum Vorschein. So vermag der bisherige Indikator nicht zu messen, wie sich die Arbeit der IV-Stellen auf die Eingliederungsfähigkeit oder auf die Erwerbsfähigkeit auswirkt. Insofern weckt der Indikator falsche Erwartungen. Zudem ist es möglich, den Wert des Indikators durch Falschcodierung zu manipulieren. Eine Anpassung drängt sich daher auf.

5.1.3.2 Erfassung der gesamten Verfahrensdauer

Im Hinblick auf die Umsetzung der Weiterentwicklung (WEIV) per 1. Januar 2022, werden weitere Messgrössen definiert und erfasst, die präzisere Aussagen zur Verfahrensdauer ermöglichen. Neu soll neben der Verfahrensdauer bis zu den erstmaligen Leistungsentscheiden auch die Verfahrensdauer für die Renten-Verfahren erfasst werden. Dies soll ermöglichen, bei sehr langen Verfahrensdauern den Ursachen nachzugehen und Massnahmen zu deren Verkürzung zu treffen. Die Verfahren der IV sollten im Interesse der Versicherten wie auch der IV innerhalb einer vernünftigen Frist abgeschlossen werden. Heute können sich insbesondere Renten-Verfahren jedoch über Jahre hinziehen, bis ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt. Dies ist stossend. Allerdings kann die IV-Stelle die Verfahrensdauer nur zum Teil durch eine inhaltlich korrekte und effiziente Arbeit bestimmen. Andere Faktoren wie die Praxis der kantonalen Gerichte oder das Verhalten der Versicherten können die Verfahrensdauer massgeblich beeinflussen. Nichtsdestotrotz ist es wichtig, die gesamte Verfahrensdauer zu erfassen, die Gründe für lange Verfahren zu eruieren und nötigenfalls Massnahmen bei IV-Stellen in die Wege zu leiten. Künftig soll deshalb die gesamte Verfahrensdauer erfasst und analysiert werden. Sollte sich diesbezüglich ein Anpassungsbedarf bei IV-Stellen zeigen, werden die entsprechenden Massnahmen in die Zielvereinbarungen aufgenommen.

6 Begleitmassnahmen

6.1. Zusammenarbeit BSV/IVSK und BSV/kantonale Aufsichtsbehörde

Die Zusammenarbeit zwischen dem BSV und der IVSK soll verbindlicher geregelt werden. Dazu wurde bereits ein erster Entwurf einer Zusammenarbeitsvereinbarung erstellt und auch schon besprochen. Eine solche Vereinbarung dient der Stärkung gemeinsamer Interessen, der Klärung der verschiedenen Rollen innerhalb des Systems und fördert letztlich das Verständnis über die Versicherung, was wiederum der Harmonisierung im Vollzug zuträglich ist. Dazu bedarf es jedoch weiterer Diskussionen. Solche sind so rasch als möglich in die Wege zu leiten.

Die Zusammenarbeit zwischen dem BSV und den kantonalen Aufsichtsbehörden soll institutionalisiert werden. Dies soll durch einen regelmässigen Informationsaustausch geschehen, beispielsweise in der Vorbereitungsphase der jährlich stattfindenden IV-Stellen-Audits. Des Weiteren sollen die Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit den kantonalen Organen zugestellt werden.

6.2 Information der Öffentlichkeit

Aktiver und umfassender als heute soll aufgezeigt werden, wie das System IV, insbesondere auch Aufsicht und Steuerung, funktioniert und was in der Invalidenversicherung geleistet wird. Dabei kann hervorgehoben werden, was das BSV in seiner Rolle als Aufsichtsorgan unternimmt, um zu gewährleisten, dass die Versicherten die ihnen zustehenden Leistungen erhalten. Eine solche Kommunikation müsste mittels Kommunikationskonzept in enger Zusammenarbeit mit dem Bereich «Kommunikation» des Departementes und des Amtes und unter Einbezug der Durchführungsstellen erarbeitet werden. Die vereinheitlichten und zentralisierten statistischen (BSV, IV-Stellen) Daten sind das Hauptinstrument für die Umsetzung der Massnahme. Das BSV stellt jährlich eine Übersicht zusammen und analysiert die Situation.

Die aktive Berichterstattung steht zudem im Einklang mit der Stossrichtung, die im Rahmen der Modernisierung der Aufsicht in der ersten Säule eingeschlagen wurde, wonach die bundesrätliche Berichterstattung gemäss Art. 76 ATSG auszubauen und zu stärken sei. Der Bundesrat sieht vor, in der ATSG-Berichterstattung künftig explizit die Systemrisiken der verschiedenen Sozialversicherungen darzustellen und seine strategische Steuerung der Sozialversicherungen zu erläutern.

7 Weiteres Vorgehen und Zeitplan

Zur verbesserten Information der Öffentlichkeit über Steuerung und Aufsicht in der IV soll – in Zusammenarbeit zwischen den Kommunikationsabteilungen des Departements, des Amtes sowie der Durchführungsstellen – bis 2022 ein Konzept erarbeitet werden. Die Umsetzung dieses Kommunikationskonzeptes soll die Transparenz der Aufsichtstätigkeiten verbessern. Die IV-Stellen sollen auch weitgehend in die detaillierte Ausarbeitung der im Bericht erwähnten Massnahmen (Zufriedenheits-Monitoring, Monitoring der Reklamationen sowie der Gerichtsurteile) einbezogen werden.

Kurzfristig und unter teilweisem Einbezug der Durchführungsstellen überarbeitet das BSV die Zielvereinbarungen. Die (weiteren) beschriebenen Massnahmen werden gemäss der folgenden Priorisierung umgesetzt:

	Inhalt	Termin und Details	Weitere Bemerkungen
Priorität 1	Überarbeitung der Zielvereinbarungen	Konzept-Entwurf bis August 2020	Überarbeitete Zielvereinbarungen gelangen ab Januar 2021 zur Anwendung
	Versicherungsmedizinische Abklärungen verbessern	Weisungen per 2021 erarbeiten	Mittels Rundschreiben die IV-Stellen direkt anweisen.
	Empfehlungen der externen Expertise über die med. Begutachtung	Massnahmen mit der Anpassung der IVV zur Weiterentwicklung der IV per 2022 umsetzen	
	Zusammenarbeitsvereinbarung IVSK – BSV	Inkraftsetzung: Beginn 2021	-
Priorität 2	Zufriedenheits-Monitoring	Zweite Jahreshälfte 2020: Grundlagen schaffen, Konzept für Studie erstellen, Auftrag formulieren, Fragebogen erstellen	Durchführung Befragung 1. Halbjahr 2021, Schlussbericht 2. Halbjahr 2021 In Zusammenarbeit mit den IV-Stellen
	Monitoring Reklamationen	Konzept zweites Halbjahr 2021	In Zusammenarbeit mit den IV-Stellen
	Monitoring Gerichtsurteile	Bis Ende 2021 Ausbau	In Zusammenarbeit mit den IV-Stellen

Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen

Art. 64 IVG Grundsatz:

«Der Bund überwacht den Vollzug dieses Gesetzes durch die IV-Stellen und sorgt für dessen einheitliche Anwendung. (...)»

Art. 64a IVG Aufsicht durch das Bundesamt:

«Das Bundesamt übt die fachliche Aufsicht über die IV-Stellen und die regionalen ärztlichen Dienste aus. (...) Es gibt insbesondere Kriterien vor, um die Wirksamkeit, Qualität und Einheitlichkeit der Erfüllung der Aufgaben zu gewährleisten (...), und überprüft die Einhaltung dieser Kriterien».

Art. 50 Abs. 2 IVV Fachliche Aufsicht:

«Die IV-Stellen und die regionalen ärztlichen Dienste haben dem Bundesamt nach dessen Weisungen über die Erfüllung ihrer Aufgaben periodisch Bericht zu erstatten».

Art. 51 IVV Administrative Aufsicht:

«Das Bundesamt kann im Rahmen der Überprüfung der Einhaltung der vorgegebenen Kriterien bezüglich Wirksamkeit, Qualität und Einheitlichkeit nach Artikel 64a Absatz 2 IVG Massnahmen für die kantonalen IV-Stellen und die regionalen ärztlichen Dienste verlangen oder anordnen, um die notwendigen Optimierungen vorzunehmen».

Art. 52 Abs. 1 IVV Zielvereinbarungen:

«Um die Wirksamkeit, Qualität und Einheitlichkeit der Erfüllung der Aufgaben (...) sicherzustellen, schliesst das Bundesamt mit jeder kantonalen IV-Stelle eine Zielvereinbarung ab. In der Vereinbarung wird insbesondere die zu erreichende Wirkung und Qualität festgelegt und die Berichterstattung geregelt. (...)»

Art. 53 Abs. 1 IVV Finanzielle Aufsicht:

«Das Bundesamt übt die finanzielle Aufsicht über die kantonalen IV-Stellen durch die Genehmigung der Stellenpläne, des Voranschlags und der Jahresrechnung aus».

Anhang 2: Das System der Aufsicht über die IV-Stellen

Allgemein

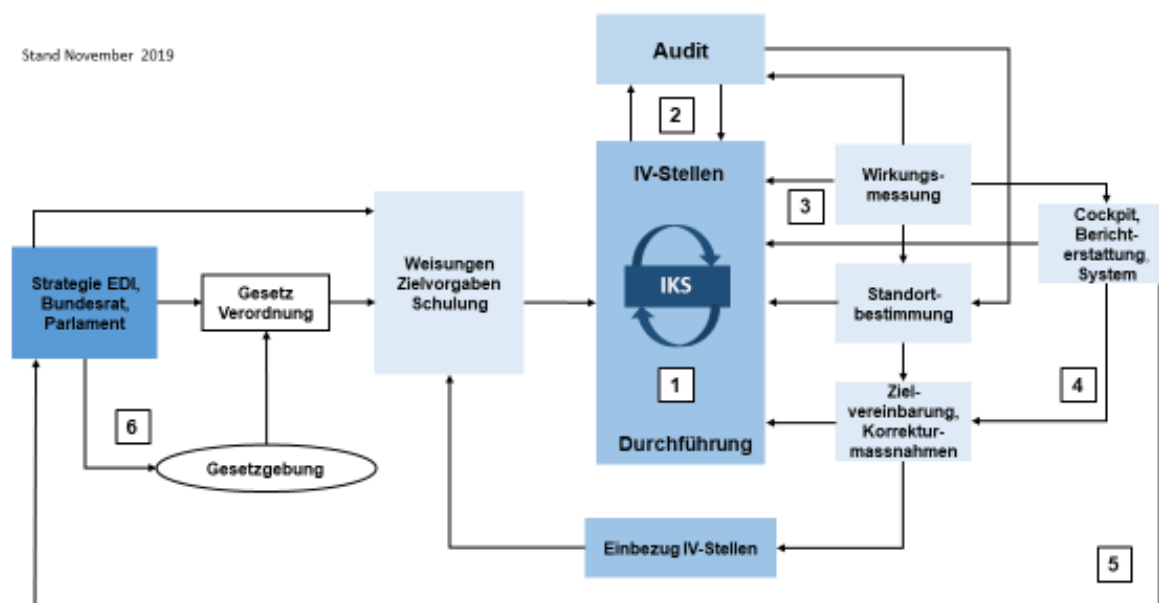
Das BSV setzt den Auftrag und die Zielsetzung, die IV-Stellen zu beaufsichtigen und zu steuern, mit verschiedenen ineinandergreifenden Instrumenten um.

Verdeutlicht werden die vom Gesetzgeber vorgegebenen Aufsichts- und Steuerungsaufgaben im vom BSV entwickelten Steuerungsmodell der IV, bestehend aus sechs ineinandergreifenden Regelkreisen. Die Regelkreise 1 bis 4 beschreiben die Steuerung und Überwachung der IV-Stellen mittels verschiedener Instrumente. Die Regelkreise 5 und 6 umfassen die Steuerung des IV-Systems über den Gesetzgebungsprozess, wofür das BSV im Auftrag des Bundesrates und des Parlaments sämtliche Unterlagen erarbeitet und den Gesetzgebungsprozess fachlich durchführt.

Das Steuerungssystem der IV ist eine schematische Darstellung der vom Gesetzgeber vorgegebenen Aufsichts- und Steuerungsaufgaben in der IV.

Regelkreise der IV

Stand November 2019



Regelkreis 1:

- Im Regelkreis 1 überwacht die IV-Stelle selbst ihre individuellen Risiken. Jede IV-Stelle verfügt mindestens über ein internes Kontrollsystem (IKS) und ein eigenes Qualitätsmanagementsystem. Darüber hinaus verfügen die IV-Stellen in der Regel über eigene Kennzahlensysteme und Steuerungsmechanismen.

Regelkreise 2:

- Das BSV führt jährlich bei jeder IV-Stelle ein Audit durch. Im Audit überprüft das BSV die gesetzeskonforme und wirkungsorientierte Umsetzung der IV-Gesetzgebung sowie das IKS.

Regelkreise 3:

- Die Wirkungsmessung umfasst die Wirkungsindikatoren wie auch Kennzahlen. Anlässlich der Standortbestimmung im BSV werden die Resultate des Audits und der Wirkungsmessung (Wirkungsindikatoren) zusammengeführt. Im Anschluss an die Standortbestimmung bereitet das BSV die Zielvereinbarung mit der IV-Stelle vor (Regelkreis 4).

Regelkreis 4:

- Im Regelkreis 4 werden allfällige Korrekturmassnahmen mithilfe der Zielvereinbarung mit der IV-Stelle eingeleitet.

Regelkreis 5:

- Die Berichterstattung des BSV zuhanden des Bundesrates und des Parlaments erfolgt jährlich im Jahresbericht über die Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 ATSG.

Regelkreis 6:

- Im Regelkreis 6 erfolgen Optimierungsmassnahmen über die Gesetzgebung (Parlament) und die Verordnungsgebung (Bundesrat).

Audit – Grundsätze und Vorgehen

Die gesetzlich vorgegebene jährliche Überprüfung der IV-Stellen (inkl. RAD) wird mittels jährlich wechselnden Prüfkatalogs auf Basis einer Risikoanalyse und mit der Möglichkeit zur Eingabe von IV-Stellen-spezifischen Themen vorgenommen.

Die Dauer der Audits vor Ort wird auf Grundlage mehrerer risikoorientierter Kriterien bestimmt, es wird zwischen Kurz- (2 Tage) und Vollaudits (bis zu 8 Tagen) unterschieden. Der Bereich Audit fordert bei den IV-Stellen zwecks Vorbereitung themenbezogene Unterlagen sowie Versichertendossiers zur Prüfung an. Die Fachbereiche des Geschäftsfeldes IV (GF IV) sind in diese Kontrolle involviert.

Die Ergebnisse aus den Audits werden pro IV-Stelle in einem Detailbericht und einem Management Summary festgehalten. Das Follow-up der Vorjahres-Empfehlungen (Umsetzungsstand) ist Teil der Berichterstattung. In den Auditberichten geben die IV-Stellen-Leitenden ihre Kommentare zu den Feststellungen, Empfehlungen und allgemein zum Audit ab. Gelegentlich kommentieren IV-Stellen auch Feststellungen, zu welchen der Bereich Audit keine Empfehlung abgegeben hat. In seltenen Fällen wird zu den Stellungnahmen der IV-Stelle eine Replik verfasst.

In der Regel werden ca. 87 % bis 90 % der Audit-Empfehlungen angenommen und ca. 86 % bis 89 % davon sind zum Zeitpunkt des Follow-up gemäss schriftlicher Stellungnahme der IV-Stellen vollständig umgesetzt. Die Empfehlungen des Audits sind – wie das Wort bereits ausdrückt – nicht verbindlich (im Gegensatz zu Weisungen). Sie können auch abgelehnt werden. Dies fördert erfahrungsgemäss eine offene Kommunikation in Bezug auf Optimierungspotential zwischen den IV-Stellen und dem Bereich Audit. Werden Empfehlungen abgelehnt, wird – in Anlehnung an das Verhältnismässigkeitsprinzip – ein mehrstufiges Eskalationsverfahren angewendet, welches über Zielvereinbarungen, Weisungsgebung und Kontaktaufnahme mit der kantonalen Aufsichtsbehörde Wirkung entfaltet.

Der Bereich Audit holt zur Verbesserung der eigenen Arbeit nach jedem Audit Rückmeldungen der interviewten Mitarbeitenden der IV-Stelle im Sinne einer Kundenrückmeldung ein. Deren Auswertungen ergaben bis anhin konstant gute Resultate in Bezug auf die Vorbereitung und die Durchführung des Audits sowie die Berichterstattung. Die IV-Stellen-Mitarbeitenden äusserten sich zudem nicht negativ über die wirkungsorientierte Steuerung und Aufsicht durch das BSV. Insbesondere sind keine Hinweise bekannt, dass die IV-Stellen-Mitarbeitenden wegen des Einsatzes der Wirkungsindikatoren unter Druck stünden.

Jährlich wird ein Gesamtbericht Audit erstellt. Dieser fasst die Audit-Ergebnisse eines Jahres in anonymisierter Form zusammen. Im Gesamtbericht werden zudem Hinweise zu Good Practices und Handlungsfeldern gemacht. Die IV-Stellen erhalten den Gesamtbericht zugestellt.

Wirkungsmessung – Grundsätze und Vorgehen

Die WI dienen der Steuerung der Arbeit der IV-Stellen und sind als ein übergeordnetes, strategisches Führungsinstrument zu verstehen. Die WI zeigen auf, in welche Richtung das System sich entwickelt und geben lediglich Hinweise zu allfälligen Abweichungen von Plan- und Budgetwerten. Es ist unerlässlich, die Werte jeder IV-Stelle individuell zu betrachten und die Gründe für die Abweichung von erwarteten Planwerten zu erheben, um zu beurteilen, welcher Handlungsbedarf daraus abgeleitet werden oder was allenfalls neu verhandelt werden müsste. Dieses Steuerungssystem hat dabei nicht die Aufgabe, die operativen Ziele der IV-Stellen festzulegen.

Die Wirkungsmessung umfasst die Wirkungsindikatoren (WI) wie auch Kennzahlen zu den Leistungsarten, die die Fachbereiche regelmässig erheben. Die WI wurden zusammen mit den IV-Stellen erarbeitet und 2008 – wissenschaftlich begleitet und als Teil des Steuerungskonzeptes – eingeführt und 2013 erstmals überarbeitet. Durch die Wirkungsmessung und die Vorgabe von Plangrössen soll erreicht werden, dass die IV-Stellen verstärkt Verantwortung für die von ihnen erzielte Wirkung übernehmen. Umgekehrt haben die IV-Stellen mit der 5. IVG-Revision einen grösseren Spielraum in den operativen Geschäften erhalten. Die Wirkungsindikatoren sind ein unerlässliches Instrument der Aufsichtstätigkeit des GF IV, damit die finanzielle und materielle Entwicklung im IV-System gemessen und gesteuert werden kann. Das BSV setzt demnach die Steuerung der IV-Stellen um,

- indem es Plangrössen beschreibt und, bezogen auf diese, möglichst wirkungsorientierte Messgrössen entwickelt hat.
- indem die IV-Stellen möglichst viele operative Freiräume erhalten, um die angestrebte Wirkung zu erreichen.

Nachfolgend wird die wirkungsorientierte Steuerung zusammenfassend dargestellt.

- **Indikator 1 Erwerbsfähigkeitsquote:** Alle abgeschlossenen Massnahmen minus die gewichteten Renten dividiert durch die ständige Wohnbevölkerung zwischen 18 und 64/65 Jahren, inklusive ausländische Grenzgänger und Grenzgängerinnen, jedoch exklusive internationale Funktionäre und Funktionärinnen sowie Diplomaten und Diplomatinen.
- **Indikator 2 Neurentenquote:** Gewichtete Neurenten plus gewichtete Rentenheraufsetzungen in vier aufeinanderfolgenden Quartalen dividiert durch die ständige Wohnbevölkerung

zwischen 18 und 64/65 Jahren, exklusive internationale Funktionäre und Funktionärinnen sowie Diplomaten und Diplomatinen. Im Gegensatz zum Indikator 1 werden hier die Grenzgänger und Grenzgängerinnen nicht zu den versicherten Personen gezählt.

- **Indikator 3 Veränderung der Kosten für versicherte Personen (vP) im Erwachsenenalter:** Pro-Kopf-Kosten im Zeitraum x (vier Quartale) minus die Pro-Kopf-Kosten in den vorangegangenen vier Quartalen dividiert durch die Pro-Kopf-Kosten in den vorangegangenen vier Quartalen.
- **Indikator 4 Bearbeitungsdauer:** Median der Dauer in Tagen zwischen Erstanmeldung und erster Leistungszusprache resp. erster Leistungsablehnung im Beobachtungszeitraum.
- **Indikator 5 Rentenbestandsquote:** Gewichtete Renten in der Schweiz dividiert durch die Anzahl versicherter Personen in der Schweiz (ständige Wohnbevölkerung zwischen 18 und 64/65 Jahren, exklusive Funktionäre und Funktionärinnen sowie Diplomaten und Diplomatinen. Grenzgänger und Grenzgängerinnen werden nicht in den Indikator einberechnet).

Der Indikator 1 Erwerbsfähigkeitsquote und der Indikator 4 Bearbeitungsdauer werden derzeit einer Überprüfung unterzogen. Sie sollen dahingehend ergänzt werden, dass eine präzisere Indikation über die Eingliederungsarbeit und zur Bearbeitungsdauer in den IV-Stellen ermöglicht wird. Beide Indikatoren sollen dabei v. a. qualitative Elemente der Durchführungstätigkeit fokussieren.

Zielvereinbarungen – Grundsätze und Vorgehen

Im Anschluss an das Audit werden die Auditergebnisse, die Ergebnisse der Wirkungsmessung und sonstige Rückmeldungen aus den Fachbereichen zu den Leistungen im Rahmen einer BSV-internen Standortbestimmung zur jeweiligen IV-Stelle besprochen, um den Entwurf einer Zielvereinbarung zu formulieren.

Seit 2008 schliesst das BSV mit jeder kantonalen IV-Stelle eine Zielvereinbarung ab (Art. 52 IVV). Die Zielvereinbarungsgespräche finden vor Ort in der IV-Stelle statt. In der Vereinbarung wird insbesondere die zu erreichende Wirkung und Qualitätsvorgaben, welche im Rahmen des Audits vor Ort geprüft, besprochen und allfällige Verbesserungen empfohlen wurden, festgelegt und die Berichterstattung geregelt. Die in der Zielvereinbarung festgehaltenen Werte sind als Planwerte zu verstehen, gemessen an der Entwicklung der vorangegangenen Quartalswerte. Der rechtliche Anspruch auf Versicherungsleistungen bleibt durch die in den Zielvereinbarungen vereinbarten Planwerte vollständig unberührt. Die Planwerte in Bezug auf die maximale Rentenbestandsquote und die prozentuale Abweichung von der Prognose für den IV-Aufwand des Budgets und der tatsächlichen Jahresausgabe im fünfjährigen Schnitt sind auch in der Leistungsvereinbarung zwischen dem Departementschef und dem BSV definiert. Kann ein Planwert nicht eingehalten werden, werden die Gründe dafür analysiert und allfällige Massnahmen definiert, welche sich auf ein entsprechend politisches Ziel ausrichten.

Aus dieser Diskussion heraus wird für jede IV-Stelle eine Zielvereinbarung erstellt. Jedes Zielvereinbarungsgespräch folgt demselben Muster:

- Überprüfung der letztjährigen Ziele (der allgemeinen und der IV-Stellen-spezifischen)
- Festlegen von drei allgemeinen Zielen, basierend auf den Wirkungsindikatoren, dieselben Indikatoren für alle IV-Stellen
- Festlegen von ein bis zwei IV-Stellen-spezifischen Zielen aufgrund des Auditberichts oder anderen Aufsichtstätigkeiten des BSV
- Vorschlag eines Zieles der IV-Stelle für die Zielvereinbarung
- Diskussionsthemen

Je nach Ziel und Vereinbarung erwartet das BSV eine schriftliche Berichterstattung zur Umsetzung der Ziele oder das BSV nimmt mit der IV-Stelle unterjährig Kontakt auf, um Fragen oder Auffälligkeiten zu klären. Spätestens im darauffolgenden Audit wird die Zielerreichung abgefragt.

Falls eine kantonale IV-Stelle die vorgeschlagene Vereinbarung nicht unterzeichnet, so erlässt das Bundesamt eine Weisung im Einzelfall, um die Wirksamkeit, Qualität und Einheitlichkeit der Erfüllung der Aufgaben sicherzustellen. Das Bundesamt stellt den kantonalen IV-Stellen die zur Zielerreichung notwendigen Kennzahlen zur Verfügung (WI).

Anhang 3: Zielvereinbarung 2021



Schweizerische Eidgenossenschaft
 Confédération suisse
 Confederazione Svizzera
 Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
 Erreur ! Nom de propriété de document inconnu.

Zielvereinbarung 2021

zwischen dem

Bundesamt für Sozialversicherungen, 3003 Bern

vertreten durch **xxx**

und der

IV-Stelle xy

vertreten durch **xxx**

Ausgangslage und Vorgehen

Die strategischen Ziele der IV

Die strategischen Ziele der IV basieren auf dem Zweckartikel 1a des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (IVG)⁴.

«Die Leistungen dieses Gesetzes sollen:

- a. die Invalidität mit geeigneten, einfachen und zweckmässigen Eingliederungsmassnahmen verhindern, vermindern oder beheben;
- b. die verbleibenden ökonomischen Folgen der Invalidität im Rahmen einer angemessenen Deckung des Existenzbedarfs ausgleichen;
- c. zu einer eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung der betroffenen Versicherten beitragen».

Ziel der der Aufsichtstätigkeit des BSV über die IV-Stellen

Die Aufsichtstätigkeit des BSV richtet sich auf

- 1. Existenzsicherung durch berufliche Integration
- 2. Existenzsicherung durch Geldleistungen
- 3. Selbstbestimmtes Leben und gesellschaftliche Teilhabe

Ziel	Beschreibung
1. Existenzsicherung durch berufliche Integration	Durch die Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und durch die berufliche Integration in den ersten Arbeitsmarkt sollen die Versicherten ihren Existenzbedarf selbst decken können. Das Ziel ist dann erreicht, wenn bei möglichst vielen anspruchsberechtigten Personen die Erwerbsfähigkeit möglichst rasch und dauerhaft wiederhergestellt wird und dadurch in der Folge weniger Personen Leistungen der IV benötigen.

⁴ SR 831.20

Ziel	Beschreibung
2. Existenzsicherung durch Geldleistungen	Durch das Sichern der Existenz von arbeitsunfähigen bzw. gesundheitlich beeinträchtigten Versicherten wird gewährleistet, dass Menschen mit dauerhafter Erwerbsunfähigkeit ohne materielle Not leben können. Die Invalidenversicherung ermöglicht das mit ihren spezifischen Leistungen. Das Ziel ist dann erreicht, wenn in der Erwerbsfähigkeit eingeschränkte bzw. gesundheitlich beeinträchtigte Versicherte mit den Leistungen der IV (und der Ergänzungsleistungen) ihre materielle Existenz sichern können.
3. Selbstbestimmtes Leben und gesellschaftliche Teilhabe	Die Leistungen, die gesundheitlich beeinträchtigte versicherte Personen erhalten, sollen ein selbstbestimmtes Leben und grösstmögliche gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Damit sichert die IV nicht nur die materielle Existenz von leistungsbeziehenden Personen, sondern ermöglicht auch die Inklusion von Menschen mit Beeinträchtigungen. Das Ziel ist dann erreicht, wenn Menschen mit Beeinträchtigungen entsprechend ihren Ressourcen ein selbstbestimmtes Leben führen können und die IV ihnen dafür geeignete Leistungen zur Verfügung stellt.

Grundlage der Aufsichtstätigkeit und Steuerung des Gesamtsystems IV

Seit der Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) per 2008 liegt die fachliche, administrative und finanzielle Aufsicht über die IV-Stellen in der alleinigen Kompetenz des Bundes. Entsprechend wurde die Aufsicht im Zuge der 5. IVG-Revision neu geregelt und der Fokus dabei weg von der hoheitlich durchgeführten Kontrolle hin zur wirkungsorientierten Steuerung verschoben. Im Rahmen der Neuausrichtung auf eine dialogbereite und konstruktive Aufsicht wurde unter anderem das Instrument der Zielvereinbarung geschaffen (Art. 52 IVV i. V. m. Art. 64 Abs. 1 und Art. 64a IVG). Mit regelmässigen Vereinbarungen zwischen Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und kantonalen IV-Stellen soll eine wirksame, qualitativ hochstehende und einheitliche Durchführung der IV (Art. 57 und Art. 59 Abs. 2 IVG) sichergestellt werden. Auf der Basis der Kennzahlen zum Gesamtsystem IV und zur einzelnen IV-Stelle über die Leistungsarten der IV sowie auf der Basis des jährlichen Auditberichts über die einzelne IV-Stelle schliesst das BSV in Erfüllung des gesetzlichen Auftrags mit jeder kantonalen IV-Stelle im Jahreszyklus eine Zielvereinbarung ab.

Die Zielvereinbarung als Steuerungsinstrument

Das Instrument Zielvereinbarung ist inhaltlich in Ziele aufgegliedert, die das Gesamtsystem betreffen und spezifische Ziele, die sich auf die einzelne IV-Stelle beziehen.

Die Ziele für das Gesamtsystem in Bezug zur Wirksamkeit wie auch zur Qualität werden risikoorientiert von Vertretern der IV-Stellen und des Geschäftsfeldes IV des BSV in einer gemischten Arbeitsgruppe für einen Jahreszyklus erarbeitet und definiert.

Die IV-Stellen-spezifischen Ziele werden auf der Basis des Auditberichts – in Verbindung mit Angaben und Kennzahlen aus der Aufsichtstätigkeit der Fachbereiche – anlässlich einer BSV-internen Standortbestimmung entworfen.

Das Dokument der Zielvereinbarung umfasst:

1. **Eine Einleitung, welche die Einbettung als Instrument des Steuerungs- und Regelkreises** gemäss Aufsichtskonzept über die IV-Stellen beschreibt, inkl. Verweis auf die strategischen Ziele der IV, und das Vorgehen festhält.
2. **Die eigentliche Zielvereinbarung**, welche Ziele zum Gesamtsystem für alle IV-Stellen enthält, wobei sich die Zielwerte je nach Ausgangslage der IV-Stelle unterscheiden können. Dazu werden, bezogen auf die spezifische Situation der einzelnen IV-Stelle, weitere Ziele vereinbart.

Die Ziele orientieren sich an der strategischen Ausrichtung der IV auf die Wirkung und die Qualität des Vollzugs. Die qualitative Sicht auf die Eingliederungsmassnahmen, die Medizinischen Massnahmen, das Verfahren, insbesondere das medizinische Abklärungsverfahren sowie die Bearbeitungsdauer, stehen im Zentrum der vereinbarten Ziele. Zum Beispiel:

- Eingliederungsmassnahmen: Rasche rechtskonforme Anwendung der Massnahmen auf der Basis einer Eingliederungsplanung. Der Verlauf der Massnahme wird überwacht und dokumentiert.
 - Bearbeitungsdauer: Die Beurteilung einer medizinischen Massnahme liegt innerhalb einer definierten Zeitspanne.
 - Abklärungsverfahren: Analyse der kantonalen Gerichtsentscheide mit besonderem Augenmerk auf die Qualität der medizinischen Beurteilung (Gutachten).
 - etc.
3. **Einen Anhang mit Kennzahlen und Auszügen aus der IV-Statistik** zur Situation der jeweiligen IV-Stelle, die auch einen Bezug zu den formulierten Zielen haben.