

Regierungsratsbeschluss

vom 30. August 2022

Nr. 2022/1289

KR.Nr. I 0101/2022 (VWD)

Interpellation Karin Kälin (SP, Rodersdorf): Ist die strategische Führung der Ausgleichskasse Solothurn überfordert? Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Die Ausgleichskasse Solothurn (AKSO) gerät aufgrund ihrer erdrückenden Pendenzenlast, ihrer willkürlichen und intransparenten Prozessabläufe sowie ihres unüblich hohen Personalwechsels erneut ins Visier der Öffentlichkeit. Die Notleidenden sind insbesondere Personen, die Ergänzungsleistungen beantragen und Monate auf eine Verfügung warten und mitunter auch mit unliebsamen Überraschungen rechnen müssen. Auch Krankheitskostenabrechnungen oder Neuberechnungen durch Mietzins- oder andere Veränderungen dauern viel zu lange. Dies kann bei Betroffenen zu gravierenden finanziellen, emotionalen und sozialen Belastungen führen. In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Gemäss Bundesvorgaben müssen die Behörden innert drei Monaten entscheiden, ob jemand Anspruch auf Ergänzungsleistungen hat. Was unternimmt die AKSO, um die gesetzlichen Vorgaben von drei Monaten bei allen Gesuchen einzuhalten?
2. Welche Massnahmen setzt der Verwaltungsrat um, damit die Pendenzenlast nachhaltig und so effektiv wie möglich reduziert werden kann?
3. Gemäss Medienberichten in der Solothurner Zeitung vom 28. Mai 2022 werden die langen Bearbeitungsfristen vor allem mit Ausfällen beim Personal begründet. Was unternimmt das Führungsorgan der AKSO, um die Personalproblematik zu analysieren und von Grund auf zu lösen?
4. Im Weiteren wird die Pendenzenlast mit der hohen Zahl (75%) an mangelhaft ausgefüllten Gesuchen begründet. Was wird unternommen, um das Formular einfacher und benutzerfreundlicher zu gestalten und die nötige Unterstützung beim Ausfüllen zu garantieren?
5. Wie steht der personelle Ressourceneinsatz der AKSO zur Erledigung der Fälle im Vergleich zu anderen, ähnlich gelagerten Kantonen?
6. Sind die Prozessabläufe bei der AKSO noch zeitgemäss?
7. Welche Auswirkungen wird das neue Informatiksystem der AKSO auf die Prozessabläufe, auf die Effizienz sowie die Personalentwicklung haben?
8. Wie ist das Aufsichtsgremium der AKSO zusammengesetzt? Verfügen diese Personen über die geeigneten Voraussetzungen und Fachkompetenzen zur Erfüllung dieses Mandats?
9. Könnten institutionalisierte Fachaustausche mit Organisationen wie Pro Infirmis, Pro Senectute und AHV-Zweigstellen der Gemeinden der Effizienz dienlich sein? Ist die Erstellung eines Betroffenenrats anzustreben?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkung

Im Rahmen der rechtlichen Vorgaben entscheidet die Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) als unabhängige Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 30 SG). Sie untersteht der fachlichen Aufsicht des Bundes und erfüllt ihre Aufgaben gestützt auf die Bundesgesetzgebung und die Weisungen der Bundesorgane (§ 30 Abs. 2 SG). Dementsprechend haben wir die AKSO um die Beantwortung der Fragen 1-7 gebeten.

Die Prozesse der AKSO sind genau definiert und auf die gesetzlichen Bestimmungen von Bund und Kanton abgestützt. Diese Prozesse sind in der Applikation der AKSO präzise abgebildet. Die Prozesse werden jährlich im Rahmen der Revision geprüft und mit den effektiven Arbeitsabläufen verglichen. In den letzten Jahren gaben diese Überprüfungen zu keinerlei Beanstandungen oder Bemerkungen in den Revisionsberichten Anlass. Die Prozessabläufe sind weder willkürlich noch intransparent.

Die AKSO stand wegen ihrer Pendenzen im Bereich der Ergänzungsleistungen bereits in den Jahren 2012 – 2016 im Fokus von Politik und Öffentlichkeit. Nachdem die damalige Situation rund 4 Jahre andauerte, konnte die Pendsenzensituation im 2016 bereinigt werden. In den Folgejahren 2017 bis 1. Quartal 2021 hatte die AKSO keine Rückstände bei der Bearbeitung der EL-Pendenzen. Es gab auch keine Reklamationen hinsichtlich der Bearbeitungszeit. Ab dem 2. Quartal 2021 ist dann eine stetige Zunahme der pendenten EL-Anmeldungen feststellbar. Diese haben sich ab Januar 2021 bis August 2021 von 465 Fällen auf 803 Fälle (Höchststand) gesteigert. Seither konnten die Pendenzen durch gezielte Massnahmen der AKSO – trotz weiterhin hohen Gesuchszahlen – auf 496 pendente Gesuche (Stand 18. Juli 2022) abgebaut werden.

Für diese Steigerung sind folgende Ursachen verantwortlich:

1. Am 1. Januar 2021 trat die EL-Reform in Kraft. Damit verbunden wurden den Durchführungstellen bei den Neuansmeldungen zusätzliche, zeitintensive Abklärungsaufgaben übertragen (wie z. B. Vermögensverwendung in den 10 Jahren vor der Antragsstellung, etc.).
2. Die Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie (Home-Office Regelung, Abstandhalten, etc.) haben die Schulung der bestehenden sowie die Einarbeitung der aufgrund der EL-Reform zusätzlich rekrutierten Mitarbeitenden behindert. Dadurch ging die Produktivität zurück.
3. Dieser Effekt wurde noch dadurch verstärkt, dass die von der AKSO eingesetzte Software vom Lieferanten nicht rechtzeitig mit allen Funktionalitäten zur Verfügung gestellt werden konnte und zeitintensive Umgehungs-Lösungen angewendet werden müssen.
4. Während der Corona-Pandemie hatte auch die AKSO mit krankheitsbedingten Ausfällen bei den Mitarbeitenden zu kämpfen. Solche Ausfälle können nicht kurzfristig aufgefangen werden, da die Einarbeitung von neuen Mitarbeitenden aufgrund der Komplexität der Ergänzungsleistungen mehrere Monate Zeit in Anspruch nimmt.
5. Fehlende Unterlagen, welche für die Anspruchsprüfung zwingend sind, führen zu Verzögerungen bei der Bearbeitung. Teilweise müssen solche Unterlagen mehrmals bei den Gesuchstellenden eingefordert werden. Die EL-Reform erfordert von den Gesuchstellenden das Beibringen von zusätzlichen Unterlagen, was zu Verzögerungen und damit zu einem Ansteigen der Pendenzen führen kann.

Die Verschlechterung der Pendenzen-situation wurde durch die Geschäftsleitung sowie den neuen Verwaltungsrat (ab 1. August 2021, erste Sitzung 31. August 2021) erkannt und es wurden im September 2021 Massnahmen ergriffen, um die Pendenzen-situation zu bereinigen. Die Massnahmen haben bereits in den Monaten September bis Dezember 2021 Wirkung gezeigt.

Das Potential der Massnahmen konnte in diesem Zeitraum noch nicht voll ausgeschöpft werden, da es in der Regel einige Monate dauert, bis die getroffenen Massnahmen greifen. Dennoch konnte die Zahl der offenen EL-Anmeldungen von September 2021 bis Dezember 2021 um rund 20 % auf 666 Fälle reduziert werden. Mit der Verbreitung der Omikron-Variante des Corona-Virus ab Februar 2022 und den damit zusammenhängenden neuerlichen krankheitsbedingten Ausfällen stagnierte die Anzahl offener Anmeldungen in den Monaten Februar bis April 2022 bei rund 650 pendenten Fällen. In den Monaten Mai und Juni 2022 konnte die Anzahl pendenten Fälle auf knapp 500 reduziert werden. Das zeigt, dass die bereits im September 2021 eingeleiteten Massnahmen (ohne äussere Beeinträchtigungen) nun wirken.

Für die AKSO hat die zeitnahe Beurteilung und Auszahlung von EL-Ansprüchen oberste Priorität. Dies wird mit dem in Kraft treten der EL-Reform per 1. Januar 2021 auch in der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV) gefordert. Mit der EL-Reform sind die bis anhin schon sehr umfangreichen Abklärungen noch aufwändiger und bei einwandfreier Prüfung noch zeitintensiver geworden. Für die Beurteilung eines Anspruchs müssen der AKSO diverse Dokumente und Unterlagen zur Verfügung gestellt werden. Dabei ist die AKSO auf die Mitwirkung der Antragstellenden angewiesen. Diese sind denn auch gemäss Art. 28 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) zur Mitwirkung verpflichtet. Es ist deshalb möglich, dass einzelne Gesuche nicht innerhalb von 90 Tagen seit der Einreichung erledigt werden können. Damit in solchen Fällen Betroffene, welche in schwierigen finanziellen Situationen leben, nicht durch die Mäassen unseres Sozialsystems fallen, ist in § 10 Abs. 2 Bst. c des Sozialgesetzes (SG) vorgesehen, dass betroffenen Menschen vorschussweise Sozialhilfeleistungen ausgerichtet werden, wenn kein Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen besteht oder diese den Lebensbedarf nicht ausreichend oder nicht rechtzeitig decken. Um die Vorschuss leistenden Gemeinwesen schadlos zu halten, haben diese gemäss § 14 Abs 1^{bis} SG das Recht zu verlangen, dass ihnen die Vorschüsse bei einer rückwirkenden Gewährung von Sozialversicherungsleistungen zurückerstattet und direkt ausbezahlt werden. Durch diese gesetzlich klar geregelte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren wird sichergestellt, dass Menschen in schwierigen wirtschaftlichen Situationen aufgefangen werden.

Bei den Krankheitskosten zu den Ergänzungsleistungen zeigt sich ein anderes Bild. In diesem Bereich sind die Pendenzen bzw. die Verarbeitungszeiten bis November 2021 unproblematisch gewesen, rund 93 % der eingereichten Belege wurden bis zu diesem Zeitpunkt innerhalb von 30 Tagen beglichen. Das Team Krankheitskosten ist mit 460 Stellenprozent verteilt auf 5 Personen relativ klein. Unter normalen Umständen reichen diese Ressourcen, um den Betroffenen die ihnen zustehenden Entschädigungen zeitnah auszuzahlen. Leider hat es im November 2021 in diesem Team innert kurzer Zeit zwei krankheitsbedingte Langzeitabsenzen (die noch immer andauern) gegeben. Innert 2 Wochen sind 160 Stellenprozent weggefallen. Diese Ausfälle konnten erst per Februar 2022 ersetzt werden. Die neuen Personen befinden sich aktuell noch in der Einarbeitung, weshalb die volle Produktivität noch nicht erreicht ist, sich jedoch stetig verbessert. Die noch bestehenden überdurchschnittlich hohen Pendenzen können – vorausgesetzt es passieren keine weiteren nicht beeinflussbaren ausserordentlichen Ereignisse – innert wenigen Monaten auf den Normalstand abgebaut werden.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Gemäss Bundesvorgaben müssen die Behörden innert drei Monaten entscheiden, ob jemand Anspruch auf Ergänzungsleistungen hat. Was unternimmt die AKSO, um die gesetzlichen Vorgaben von drei Monaten bei allen Gesuchen einzuhalten?

Mit dem in Kraft treten der EL-Reform per 1. Januar 2021 ist in Art. 21 Abs. 1 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV) festgehalten, dass nach Eingang einer Anmeldung für Ergänzungsleistungen grundsätzlich innerhalb von 90 Tagen über Anspruch und Höhe der Leistung zu verfügen ist. In Randziffer (RZ) 4160.02 der Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (WEL) hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) diese Frist näher umschrieben, indem dort festgehalten ist, dass die Bearbeitungsfrist von 90 Tagen für Fälle gilt, in denen die versicherte Person ihrer Mitwirkungspflicht vollumfänglich nachkommt, d. h. wenn sie

- alle von ihr verlangten Unterlagen umgehend eingereicht hat; oder
- das ihr Zumutbare getan hat, um die verlangten Unterlagen zu erhalten.

Aufgrund dieser Präzisierung der Verordnungsbestimmung kann bei neuen EL-Anträgen nicht generell davon ausgegangen werden, dass diese 90 Tage nach der Einreichung erledigt sind. Diese Frist gilt nicht bei Fällen, bei denen nachträglich noch fehlende Unterlagen eingefordert werden müssen. Die AKSO hat es sich trotzdem zum Ziel gesetzt, Anmeldungen soweit möglich, innerhalb der Frist von 90 Tagen zu erledigen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden, wie in der Vorbemerkung erwähnt, bereits Massnahmen getroffen, um die aktuelle Pendenzenlast zu reduzieren und dadurch die Eingänge zeitnah zu bearbeiten.

Von zentraler Bedeutung ist dabei die Zusammenarbeit der AKSO mit den Zweigstellen. Nach einer Analyse der Pendenzenlage 2016 wurde in einem ersten Schritt die Zeitvorgabe und das Vorgehen für die Nachforderungen von fehlenden Unterlagen durch Zweigstellen gestrafft: die Zweigstellen verlangen fehlende Unterlagen mit einer Frist von 14 Tagen (vorher maximal 60 Tage) ein. Danach werden die Gesuche spätestens am 20. Kalendertag nach Einreichung an die AKSO weitergeleitet. Dadurch gelangen die Gesuche – auch die unvollständigen – schneller zur AKSO und die Nachforderung von fehlenden Unterlagen erfolgt danach zeitnah und systematisch.

In einem zweiten Schritt zur Effizienzsteigerung wurde mit der Sozialregion Oberer Leberberg ein neues Zusammenarbeits- und Abgeltungsmodell in einem Pilotversuch getestet (2020) und auf 1. Januar 2021 definitiv eingeführt.

Im neuen Modell mit der Sozialregion Oberer Leberberg vertraglich vereinbart, wurde folgender Ablauf festgelegt:

Die Zweigstelle hat den Auftrag die Gesuche inkl. Beilagen auf Vollständigkeit zu prüfen. Wenn festgestellt wird, dass Unterlagen fehlen, werden die Gesuchsteller – nur Laufkundschaft – darauf aufmerksam gemacht und sie erhalten die Möglichkeit, die Unterlagen bis zum nächsten Arbeitstag nachzureichen. Gesuche, die per Post eingereicht werden, werden wie die Gesuche der Laufkundschaft gemäss der Checkliste auf Vollständigkeit geprüft, jedoch ohne die Einforderung von fehlenden Unterlagen und bis spätestens am 3. Arbeitstag nach Eingabe an die AKSO weitergeleitet. Die AKSO übernimmt die Einforderung von fehlenden Unterlagen.

Es ist vorgesehen das neue Zusammenarbeitsmodell sukzessive in allen Zweigstellen einzusetzen. Dazu müssen die heutigen Verträge mit den Trägern der Zweigstellen (Sozialregionen oder Gemeinden) gekündigt, die neuen Abläufe instruiert und die notwendigen Ressourcen bei der AKSO aufgebaut werden. Neben der Beschleunigung des Verfahrens bringt diese Neuorganisation auch erhebliche Kosteneinsparungen: Die Zweigstellen haben mit der Entgegennahme der Gesuche weniger Aufwand und entsprechend ist auch die Entschädigung anzupassen. Die Umsetzung ist für die Jahre 2023 und 2024 vorgesehen.

Eine weitergehende Zentralisierung (z. B. Abschaffung der Zweigstellen) ist aufgrund der heutigen gesetzlichen Bestimmungen nicht möglich:

Gemäss Art. 65 Abs. 2 AHVG unterhalten die kantonalen Ausgleichskassen in der Regel für jede Gemeinde eine Zweigstelle.

Mit dem in Kraft treten der Revision des AHVG «Modernisierung der Aufsicht» (voraussichtlich per 1. Januar 2024) wird die oben erwähnte Pflicht, dass kantonale Ausgleichskassen Zweigstellen führen müssen, wegfallen.

Zum Zeitpunkt der Entstehung der AHV war die Pflicht, dass die kantonalen Ausgleichskassen grundsätzlich in jeder Gemeinde eine Zweigstelle führen müssen, zweckmässig. Die Zweigstellen haben jedoch angesichts der fortschreitenden technologischen (E-Government, E-Business) und strukturellen Entwicklungen (Trend zu Dienstleistungszentren) ihre Bedeutung verloren. Kantonale Ausgleichskassen können wegen der Pflicht zum Betrieb von Zweigstellen keine betriebswirtschaftlich sinnvollen Optimierungen vornehmen. Ob der Kanton Solothurn und die Gemeinden gestützt auf diese Gesetzesänderung für die Einreichung der EL-Anmeldungen die Zweigstellen aufrechterhalten und finanzieren wollen, ist ein politischer Entscheid und erfordert eine Änderung des Sozialgesetzes. Die AKSO ist in der Lage eine allfällige Neuorganisation entsprechend dem politischen Willen zu begleiten und umzusetzen.

Zu den Gesuchs-Bearbeitungszeiten gilt es festzuhalten: Die aktuelle Applikation der AKSO misst nur die Zeit zwischen Gesuchseingang und -entscheid. Verzögerungen, für welche die AKSO nicht verantwortlich ist, werden nicht abgezogen. Daher wird nicht automatisch die richtige Durchlaufzeit ausgewiesen. Die AKSO wird bei einem Upgrade der neuen Applikation prüfen, ob bei extern verursachten Verzögerungen (z. B. wegen fehlender Unterlagen) die Bearbeitungszeit gestoppt werden kann.

3.2.2 Zu Frage 2:

Welche Massnahmen setzt der Verwaltungsrat um, damit die Pendenzenlast nachhaltig und so effektiv wie möglich reduziert werden kann?

Wie unter Ziffer 3.1 in der Vorbemerkung erwähnt, wurden bereits im September 2021 Massnahmen getroffen, um die hohe Anzahl Pendenzen abzuarbeiten. Bedingt durch die Komplexität der Ergänzungsleistungen (insbesondere bei den Neuansmeldungen und nach der EL-Reform) ist es leider nicht möglich, kurzfristig auf die Unterstützung durch Temporärbüros zurückzugreifen, da das spezifische Fachwissen fehlt und keine kurzfristige Wirkung erzielt werden kann.

Die AKSO hat ihrer Risikostrategie entsprechend folgende Möglichkeiten zur Abfederung von Personalausfällen und ausserordentlich hohen Gesuchszahlen seit September 2021 angewendet:

1. Um bei der Bearbeitung der Fälle so rasch wie möglich Wirkung zu erzielen, wurde bei den eigenen Mitarbeitenden im Rahmen der durch den Gesamtarbeitsvertrag (GAV) gesetzten Grenzen die Leistung von Mehrstunden angeordnet.

2. Die AKSO hat ein Netzwerk mit anderen Ausgleichskassen, welches es erlaubt, personelle Ressourcen von anderen kantonalen Ausgleichskassen – soweit verfügbar – zu beanspruchen. Aufgrund der in anderen Kantonen teilweise ebenfalls angespannten Situationen (Umsetzung Gesetzesrevision, Corona), konnten der AKSO leider nur von zwei Durchführungsstellen minime Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.
3. Neben den Durchführungsstellen der Kantone bestehen einige wenige spezialisierte Unternehmen, welche Personal mit dem notwendigen Fachwissen im Bereich der Ergänzungsleistungen zur Unterstützung bereitstellen können. Die Kapazitäten dieser Unternehmungen waren und sind auch aktuell bereits vollständig ausgebucht. Es stehen erst ab Oktober 2022 wieder entsprechende Personen zur Verfügung. Die AKSO hat diese Kapazitäten bereits seit längerer Zeit für sich reserviert, um – falls notwendig – darauf zurückgreifen zu können.

Neben der Ausschöpfung der dargelegten Kapazitätspuffer wurden weitere zusätzliche organisatorische Massnahmen (wie z. B. die konsequente Zuweisung der ältesten Fälle) erlassen, welche es den Mitarbeitenden ermöglichen, die Anträge effizienter und zeitnaher zu verarbeiten.

Um bei zukünftigen aussergewöhnlichen Ereignissen die zeitnahe Verarbeitung der EL-Gesuche langfristig und nachhaltig zu sichern, hat der Verwaltungsrat (VR) zusätzliche personelle Ressourcen genehmigt.

3.2.3 Zu Frage 3:

Gemäss Medienberichten in der Solothurnerzeitung vom 28. Mai 2022 werden die langen Bearbeitungsfristen vor allem mit Ausfällen beim Personal begründet. Was unternimmt das Führungsorgan der AKSO, um die Personalproblematik zu analysieren und von Grund auf zu lösen?

Bei den im Zeitungsbericht vom 28. Mai 2022 erwähnten Personalausfällen handelt es sich um krankheits- bzw. unfallbedingte Ausfälle. Die krankheitsbedingten Ausfälle sind zum überwiegenden Teil auf die Corona-Pandemie und die damit verbundenen Covid-19-Erkrankungen zurückzuführen. Dies obwohl die AKSO in der Corona-Pandemie die angeordneten Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie ausnahmslos umsetzte und deren Einhaltung laufend überprüfte. Weiter hat der Verwaltungsrat mit Beginn der Pandemie der AKSO unmittelbar finanzielle Ressourcen zugesprochen, damit die notwendige Hardware für einen umfassenden Home-Office-Betrieb beschafft werden konnte. Dies einerseits um den laufenden Betrieb der AKSO sicherzustellen und andererseits um die Mitarbeitenden der AKSO so gut wie möglich vor einer Ansteckung mit dem Corona-Virus und den damit zusammenhängenden Folgen schützen zu können.

Die Fluktuationsrate der Mitarbeiter im Bereich Ergänzungsleistungen betrug im Jahr 2019 4 %, im Jahr 2020 22.3 % und im Jahr 2021 19.3 %. Die gesamtschweizerischen Fluktuationsraten betrugen in den betreffenden Jahren 16.2 % (2019), 15.6 % (2020) und 15.5 % (2021) (Quelle BFS). Im Vergleich zu den gesamtschweizerischen Zahlen lagen die Fluktuationsraten bei den EL-Mitarbeitenden in den Jahren 2020 und 2021 über dem CH-Durchschnitt. Demgegenüber lag die Quote im 2019 weit unter dem CH-Durchschnitt. Für den Anstieg der Quote in den Jahren 2020 und 2021 können keine einzelnen Gründe festgestellt werden, sondern es handelt sich dabei wahrscheinlich um die Kombination von mehreren Gründen, wie z. B. zusätzliche Anforderungen aufgrund der EL-Reform, Corona-Pandemie und Wechsel des Vorgesetzten.

Die AKSO weist die Krankheitsstunden nicht differenziert nach Abteilung aus. Die Ausfallzeiten infolge Krankheit betrugen für die gesamte AKSO:

- 2019: 7'173 Std.
- 2020: 7'677 Std.
- 2021: 6'366 Std.
- 2022: 7'737 Std. (Stand 22. August 2022)

Als sehr gravierend hat sich der Ausfall (Langzeitabsenzen) von zwei Mitarbeitenden im Bereich Krankheitskosten im Winter 2021/22 ausgewirkt. Diese Abteilung verfügt lediglich über personelle Ressourcen von 4.6 FTE. Ein Ausfall von zwei Mitarbeitenden für mehrere Monate, wie das passiert ist, führt unweigerlich zu einem Stau der anstehenden Gesuche. Kurzfristig konnten keine personellen Ressourcen aus dem Bereich Anmeldung verschoben werden, da in diesem Bereich bekanntermassen ebenfalls die Pendenzen sehr hoch und die personellen Ressourcen knapp waren.

3.2.4 Zu Frage 4:

Im Weiteren wird die Pendenzenlast mit der hohen Zahl (75 %) an mangelhaft ausgefüllten Gesuchen begründet. Was wird unternommen, um das Formular einfacher und benutzerfreundlicher zu gestalten und die nötige Unterstützung beim Ausfüllen zu garantieren?

3.2.4.1 Mangelhaft ausgefüllte Gesuche

Bei den im Medienbericht vom 28. Mai 2022 erwähnten unvollständigen Gesuchen besteht die Problematik grundsätzlich nicht beim Ausfüllen des Formulars, da dieses in der Regel vollständig ausgefüllt wird. Das Problem besteht darin, dass die Gesuche nicht mit allen für die Anspruchsprüfung notwendigen Dokumenten eingereicht werden. Fehlende Dokumente bzw. Angaben können nur beschränkt direkt durch die AKSO beschafft werden, wie z. B. Steuerveranlagungen. Sobald es um andere Dokumente zum Einkommens- bzw. Vermögensnachweis geht (z. B. Bankbelege, Kaufverträge, etc.), müssen diese von den Antragstellenden beigebracht werden. Weder die AKSO noch die Zweigstellen haben die Kompetenz solche Belege zu beschaffen. Die AKSO ist auf die Einreichung durch die Antragstellenden angewiesen und diese sind gemäss Art. 28 ATSG auch dazu verpflichtet. Soweit wie im Rahmen der Datenschutzgesetzgebung möglich, entlastet und unterstützt die AKSO die Gesuchstellenden.

3.2.4.2 Benutzerfreundlicheres Formular

Im Rahmen einer Kundenumfrage, welche im 2021 durchgeführt wurde, haben die Kunden das EL-Anmeldeformular der AKSO hinsichtlich der Verständlichkeit als gut bewertet. Trotzdem überprüft die AKSO ihre Formulare laufend, um diese für die Antragstellenden so einfach wie möglich zu gestalten. Das Anmeldeformular für die EL wurde aufgrund von Kundenreaktionen in den letzten Jahren immer wieder angepasst, letztmals per Januar 2021 (Inkrafttreten der EL-Reform). Aktuell wird das Anmeldeformular aufgrund der ersten Erfahrungen nach der EL-Reform erneut überprüft und allenfalls angepasst.

Durch die im Zusammenhang mit der EL-Reform vom Bund beschlossenen Verschärfungen und den daraus resultierenden umfangreicheren Abklärungen kann der Umfang des Formulars und die einzureichenden Unterlagen nicht beliebig gekürzt werden, was unter Umständen zu einem Mehraufwand bei den Antragstellenden führen kann.

3.2.4.3 Unterstützung beim Ausfüllen

Gemäss § 83 des Sozialgesetzes des Kantons Solothurn (SG), sind Anmeldungen zum Bezug von Ergänzungsleistungen bei der zuständigen Zweigstelle einzureichen. Die AKSO hat mit verschiedenen Sozialregionen und Einzelgemeinden Verträge zur Führung einer Zweigstelle abgeschlossen. Die Zweigstellen führen die im Vertrag definierten Aufgaben im Auftrag und im Namen der AKSO aus. Zu diesen Aufgaben gehört unter anderem auch die Unterstützung der Antragstellenden beim Ausfüllen des Anmeldeformulars. Weiter können Personen, welche einen Antrag für Ergänzungsleistungen stellen möchten, sich auch jederzeit an die AKSO an ihrem Geschäftssitz in Zuchwil wenden, um Unterstützung zu erhalten. Die EL-Durchführungsstellen sind gemäss Art. 29 Abs. 2 ATSG lediglich dazu verpflichtet, unentgeltlich Formulare für die Anmeldung und zur Abklärung des Anspruchs auf Leistungen abzugeben. Diese sind von den Antragstellenden auszufüllen und dem zuständigen Versicherungsträger zuzustellen. Durch die von der AKSO mit den Zweigstellen vereinbarten und von der AKSO abgegoltenen Leistung erhalten die Gesuchstellenden im Kanton Solothurn eine weitergehende Unterstützung bei der Gesuchstellung, als dies aufgrund der Bundesvorgaben verlangt wird.

Die AKSO hat, wie bereits oben ausgeführt, keinen gesetzlichen Auftrag die Gesuchstellenden bei der Beschaffung der notwendigen Unterlagen zu unterstützen. Dementsprechend kann auch den Zweigstellen kein solcher Auftrag erteilt werden und die Zweigstellen könnten für solche Unterstützung mangels gesetzlicher Grundlage auch nicht entschädigt werden.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wie steht der personelle Ressourceneinsatz der AKSO zur Erledigung der Fälle im Vergleich zu anderen, ähnlich gelagerten Kantonen?

Es bestehen keine offiziellen Vergleichszahlen, da deren Erhebung aufgrund von organisatorischen Unterschieden und diversen Zusatzaufgaben bei einzelnen Durchführungsstellen sehr schwierig ist. Da die AKSO jedoch daran interessiert ist, die eigene Ressourcensituation mit anderen ähnlich gelagerten Kantonen zu vergleichen, hat ein informeller Austausch mit verschiedenen Kassen stattgefunden. Aus diesem geht hervor, dass sich die AKSO mit ihren Ressourcen (auch mit den vom VR zusätzlich genehmigten Ressourcen) innerhalb der Bandbreite der von den anderen Kassen eingesetzten Ressourcen befindet.

Die Aufstockung der 4.8 FTE per 1. Januar 2021 verursachen rund 450'000 Franken Mehrkosten (inkl. Sozialabgaben) bei den personellen Ressourcen. Im Vergleich mit anderen Durchführungsstellen liegt die AKSO mit dieser Aufstockung im Mittel der durch andere Durchführungsstellen eingesetzten personellen Ressourcen.

3.2.6 Zu Frage 6:

Sind die Prozessabläufe bei der AKSO noch zeitgemäss?

Die Prozessabläufe in der AKSO sind in grossem Mass durch die Fachapplikationen, d. h. durch den in den Applikationen integrierten Workflow vorgegeben. Die Fachapplikationen werden durch sogenannte Software Pools, welche durch Ausgleichskassen gegründet worden sind, entwickelt. Innerhalb dieser Pools werden die Applikationen laufend überprüft und angepasst (z. B. aufgrund von Gesetzes- oder Weisungsänderungen). Diejenigen Prozesse, welche nicht von den Fachapplikationen abhängig sind, werden von der AKSO ebenfalls laufend überprüft und falls notwendig angepasst, um eine effiziente Erledigung der an die AKSO übertragenen Aufgaben sicherzustellen. So wurde unter anderem auch der Prozess betreffend die Zusammenarbeit zwischen den Zweigstellen und der AKSO angepasst.

Der Verwaltungsrat der AKSO hat aufgrund eingehender Prüfung der heute angewendeten Applikation und einem Vergleich mit anderen Applikationen entschieden, den Softwareanbieter zu wechseln. Dieses Projekt läuft unabhängig vom Tagesgeschäft. Durch die neue Software soll die Produktivität verbessert und eine zeitnahe Umsetzung von Gesetzesänderungen (s. einleitende Bemerkung) sichergestellt werden.

3.2.7 Zu Frage 7:

Welche Auswirkungen wird das neue Informatiksystem der AKSO auf die Prozessabläufe, auf die Effizienz sowie die Personalentwicklung haben?

Der VR hat sich beim Entscheid im August 2020 für den Wechsel der Applikation von folgenden Zielsetzungen leiten lassen:

1. Verbesserung der Prozessabläufe und damit Steigerung der Effizienz.
2. Sicherstellung einer effizienten Umsetzung von Gesetzes- und Verordnungsänderungen durch Weiterentwicklung der Applikation.
3. Besseres Kostenmanagement bei der Weiterentwicklung der Applikation.

Zur Klärung dieser Fragen wurde eine umfassende Studie bei PWC in Auftrag gegeben. Aufgrund dieser Studie sowie den internen Abklärungen der AKSO können folgende Aussagen gemacht werden:

1. Die Prozesse sind in der neuen Software spezifischer auf eine Aufgabe ausgerichtet, dadurch sind sie kürzer und effizienter gestaltet.
2. Die Vorabklärungen und Sichtung der neuen Software durch die Spezialisten der AKSO haben ergeben, dass das Handling, die Verarbeitungslogik und -geschwindigkeit sowie die Auskunftsbereitschaft gegenüber den Kunden und Kundinnen mit der neuen Software massiv besser sind. Den Mitarbeitenden wird eine raschere Verarbeitung der Fälle ermöglicht.
3. Hinsichtlich der Personalentwicklung konnte im Rahmen der Vorstudien festgestellt werden, dass der Personalbedarf nicht alleine von der eingesetzten Software abhängt, sondern auch von der Anzahl und der Komplexität der zusätzlichen Aufgaben, welche den Ausgleichskassen übertragen werden.
4. Bei der Zunahme der Komplexität von Aufgaben (z. B. EL-Reform) und der Übertragung von neuen Aufgaben konnte beobachtet werden, dass bei Ausgleichskassen, welche bereits die neue Software der AKSO einsetzen, der Personalbedarf weniger stark angestiegen ist als bei Ausgleichskassen, welche die aktuelle Software der AKSO einsetzen.

3.2.8 Zu Frage 8:

Wie ist das Aufsichtsgremium der AKSO zusammengesetzt? Verfügen diese Personen über die geeigneten Voraussetzungen und Fachkompetenzen zur Erfüllung dieses Mandats?

Nach dem in Kraft treten des SG des Kantons Solothurn per 1. Januar 2008 wurde der VR der AKSO und der Invalidenversicherungsstelle des Kantons Solothurn erstmals für die Amtsperiode 2009 – 2013 durch uns gewählt (RRB Nr. 2009/1108). In diesem RRB wurden bereits folgende speziellen Kenntnisse und Erfahrungshintergründe erwähnt, welche durch die Mitglieder des VR abgedeckt werden sollen:

- Erfahrung auf sozialversicherungspolitischer Ebene
- Recht / Corporate Governance / VR-Erfahrung
- Finanzen
- Kerngeschäft AHV und IV

Mit RRB Nr. 2010/326 vom 23. Februar 2010 wurden die Beteiligungsstrategie und die Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) beschlossen. Ziel der im Kapitel 12 des Handbuchs über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-Handbuch) festgehaltenen Strategie ist es, eine systematische und transparente Beteiligungspolitik im Kanton Solothurn zu ermöglichen.

Wir haben im Rahmen unseres Seminars vom 28. November 2017 die Erweiterung der PCG-Richtlinien und der Beteiligungsstrategie diskutiert und entschieden, dass die Vertretung durch Regierungsrätin Brigit Wyss im VR der AKSO und der IV-Stelle sowie eine entsprechende Ausweitung der PCG-Richtlinien auf diese Organisationen im Verlauf der Legislaturperiode 2017 – 2021 geprüft wird (vgl. RRB Nr. 2018/131 vom 29. Januar 2018).

In der Folge hat der VR der AKSO und der IV-Stelle (noch unter der Führung von RR Brigit Wyss) zwecks Umsetzung der kantonalen PCG-Richtlinien eigene Richtlinien betreffend Konstituierung, Beschlussfassung, Aufgaben und Kompetenzen des VR erarbeitet. Am 15. Juni 2021 haben wir die Umsetzung der kantonalen Beteiligungsstrategie bei der AKSO und der IV-Stelle beschlossen (RRB Nr. 2021/857).

In den Public Corporate Governance Grundsätzen der AKSO und IV-Stelle sind folgende Wahlvoraussetzungen für Mitglieder des VR definiert worden:

- Persönlichkeit mit Sozialkompetenz, Motivation und Engagement
- Führungskompetenz
- Bereitschaft Verantwortung zu tragen
- Strategische Kompetenzen
- Unternehmerisches Denken und Handeln
- Zeitliche Verfügbarkeit
- Kenntnisse der politischen Rahmenbedingungen und Sensibilität für öffentliche Belange
- Loyalität
- Unabhängigkeit (keine persönlichen und/oder materiellen Interessenkollisionen)
- Einwandfreier Leumund (Betreibungsauszug, Strafregisterauszug, etc.)

Neben diesen generellen Anforderungen sollen im VR durch einzelne Mitglieder folgende speziellen Kenntnisse und Erfahrungen eingebracht werden:

- Erfahrung auf sozialversicherungspolitischer Ebene
- Recht / Corporate Governance / VR-Erfahrung
- Finanzen
- Kerngeschäft AHV und IV
- ICT- und Digitalisierungserfahrung
- HRM und Unternehmenskultur

Die Besetzung des heutigen VR erfolgt aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung mit genau definiertem Anforderungsprofil und nach einem üblichen Selektionsverfahren. Die aktuellen Mitglieder des VR erfüllen einerseits die generellen Anforderungen und in ihrer Gesamtheit auch die speziellen Kenntnisse, die für die Leitung der AKSO erforderlich sind.

Aus aktuellem Anlass ist hier zu erwähnen, dass aufgrund der aktuellen Revision des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) «Modernisierung der Aufsicht» vom Gesetzgeber ein neuer Artikel 66a E-AHVG «Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit» eingeführt wird. Dieser neue Gesetzesartikel hat zur Folge, dass die Revisionsstellen aufgrund ihrer jährlichen Kontrollen der Aufsichtsbehörde unverzüglich melden müssen, wenn sie Unregelmässigkeiten oder Verstösse gegen die Grundsätze einer einwandfreien Geschäftstätigkeit feststellen. Die Aufsichtsbehörde hat dann in der Folge beim zuständigen Wahlorgan die Abberufung von einzelnen Mitgliedern der Verwaltungskommissionen/Verwaltungsräte zu verlangen, falls die Voraussetzungen für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit nicht erfüllt werden. Die Änderungen treten voraussichtlich ab 1. Januar 2024 in Kraft. In diesem Zusammenhang wurden die verschiedenen Revisionsstellen der Ausgleichskassen mit einer Sonderprüfung beauftragt, welche im Rahmen der im Herbst stattfindenden Hauptrevision 2022 durchzuführen ist und anhand welcher in einem ersten Schritt eine Erhebung über die IST-Zusammensetzung der Verwaltungskommissionen/Verwaltungsräte erstellt werden soll.

3.2.9 Zu Frage 9:

Könnten institutionalisierte Fachaustausche mit Organisationen wie Pro Infirmis, Pro Senectute und AHV-Zweigstellen der Gemeinden der Effizienz dienlich sein? Ist die Erstellung eines Betroffenenrats anzustreben?

Mit den beiden Partnerorganisationen Pro Infirmis und Pro Senectute pflegt die AKSO bereits jetzt einen in der Regel jährlich stattfindenden Fachaustausch. Während der letzten beiden Jahre, konnten die Treffen aufgrund der Corona-Pandemie nicht wie gewohnt durchgeführt werden. Die Wiederaufnahme und Weiterführung dieser Treffen ist der AKSO ein wichtiges Anliegen und die Erfahrungen der beiden Organisationen fliessen in die Arbeit der AKSO ein. Neben diesen wichtigen Partnern pflegt die AKSO auch mit weiteren interessierten Stellen einen auf deren Bedürfnisse abgestimmten Austausch, um konkrete Themen/Fragen besprechen zu können. Wie bereits in Punkt 3.2.4 erwähnt, führen die Zweigstellen Aufgaben im Auftrag und im Namen der AKSO aus. Diese Aufgaben und die Art der Zusammenarbeit ist auf vertraglicher Basis zwischen der AKSO und den jeweiligen Zweigstellen geregelt.

Die Schaffung eines weiteren Gremiums wie beispielsweise eines Betroffenenrats drängt sich daher nicht auf. Um über Massnahmen zur Effizienzsteigerung entscheiden zu können, bedarf es einerseits der Kenntnisse über die Abläufe in der AKSO. Andererseits gehört es gemäss § 31 Abs. 3 Bst. e SG zu den Aufgaben des Verwaltungsrats die Ausgleichskasse, IV-Stelle und Familienausgleichskasse zu beaufsichtigen und deren Geschäftsführung zu überwachen. In § 10 Abs. 1 der Sozialverordnung (SV) des Kantons Solothurn wird präzisiert, dass die Aufsicht des Verwaltungsrats die Art und Weise der Geschäftsführung und Organisation betrifft, soweit sich nicht der Bund die Aufsicht vorbehalten hat.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 5809)
Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat