

# EUROSAI

VII Kongres Kraków 2008

## **THEMA 3: AUDIT VON SOZIALEN PROGRAMMEN**

### **AUDIT VON PROGRAMMEN ZUR BERUFLICHEN INTEGRATION VON BEHINDERTEN**

#### **PRÄSENTATIONSSKIZZE UND FRAGEBOGEN**

**Vereinigtes Königreich von  
Großbritannien und Nordirland  
NATIONAL AUDIT OFFICE**



National Audit Office

12. März 2007

**DRITTES THEMA – AUDIT VON SOZIALEN PROGRAMMEN:  
AUDIT VON PROGRAMMEN ZUR BERUFLICHEN INTEGRATION VON  
BEHINDERTEN**

In dem beigefügten Fragebogen sind Fragen zur Kontrolle von Programmen zur beruflichen Integration von Behinderten enthalten. Am Anfang stehen Fragen über die Definition der Behinderung, gefolgt von Fragen zur Klassifizierung der in diesem Bereich unternommenen Maßnahmen. Die Kontroll- und Auditinstitutionen, an die wir uns mit dieser Umfrage wenden, bitten wir um möglichst ausführliche Antworten, die uns eine bessere Übersicht über das Funktionieren der Programme für Behinderte und deren Kontrolle ermöglichen.

Die vorliegende Umfrage ist an alle EUROSAI-Mitglieder gerichtet. Die Analyse ihrer Ergebnisse erlaubt uns, den aktuellen Stand der Kontrollen in diesem Bereich vorzustellen sowie die allgemeinen Veränderungstrends festzuhalten (insofern diese vorkommen). Diese Analyse stellt die Grundlage der Präsentationen und Konferenzmaterialien für den EUROSAI-Kongress dar, der im Jahre 2008 in Polen stattfindet.

**Hintergrund**

1. In den meisten Mitgliedsstaaten von EUROSAI ist jede sechste Person behindert. Die Beschäftigungsrate unter den Behinderten ist viel niedriger als unter den Personen, die keine Behinderung aufweisen. Manche Behinderte sind nicht arbeitsfähig, doch für diejenigen, die arbeiten können, hat eine Beschäftigung positive Auswirkungen, wie die Entwicklung der Fertigkeiten und Fähigkeiten, besseres Selbstbewusstsein und ein festes Einkommen.
2. Die Bewertung der Programme zur Beschäftigung von Behinderten hinsichtlich der *value for money* kann jedoch für uns eine große Herausforderung sein, u.a. aus folgenden Gründen:
  - die Fortschritte beim Erreichen mancher Ziele, wie z.B. dem Ausstoßen aus der Gesellschaft entgegenzuwirken, was höchste Priorität genießt, oder den positiven Einfluss auf die Gesundheit des Einzelnen festzustellen, sind nicht leicht messbar;
  - die Angaben über manche Programme sind oft ungenau und nicht vollständig, was möglicherweise darauf zurückzuführen ist, dass die solche Dienstleistungen erbringenden Subjekte oft kleine *non profit*-Organisationen sind, die beschränkte Möglichkeiten der Datenerschließung haben; und
  - oft möchten die Teilnehmer solcher Programme, nachdem sie ihre Erwerbstätigkeit aufgenommen haben, nicht weiter beobachtet werden, wodurch die Informationen über die erzielten Erfolge unzureichend sind.

### **Kontrolle der Programme und ihrer Nützlichkeit**

3. Die staatlichen Kontroll- und Auditinstitutionen die in der Vergangenheit Kontrollen von solchen Programmen durchgeführt haben, meldeten Vorbehalte hinsichtlich folgender Punkte:
  - Ordnungsgemäße Auszahlungen an individuelle Personen.
  - Auszahlungswege, die zu einzelnen Personen führen.
  - Fehlende Unterlagen in Form von Mappen, die Auszahlungen und eingelegte Berufungen dokumentieren.

### **Vergleich der OECD-Länder**

4. Obwohl die Häufigkeit der Behinderungen von deren Definition und von der Genauigkeit der Zählungen abhängig ist, so ist doch eine steigende Tendenz zu verzeichnen sowohl, wenn es um die Zahl der behinderten Personen geht, als auch hinsichtlich der Zahl der Empfänger von Invaliditätsrenten und langfristigen Krankenunterstützungen. Einerseits lässt sich diese Tendenz durch das veränderte demografische Modell erklären, in dem die Behindertenrate mit der Alterung der Gesellschaft einhergeht. Darüber hinaus ist seit über 20 Jahren in allen Altersgruppen ein Anstieg der Behindertenrate wegen psychischer und geistiger Krankheiten zu beobachten. Zwischen den einzelnen Ländern sind große Unterschiede hinsichtlich der Beschäftigungsrate unter den Behinderten bemerkbar.
5. In der OECD - Untersuchung zur Reform der Politik im Bereich der Unterstützungen bei Invalidität und Krankheit, die letzters in drei Ländern durchgeführt wurde (in Norwegen, Polen und der Schweiz), ist u.a. folgendes festgestellt worden:
  - Die Menge der Behinderungen in der Bevölkerung ist gestiegen – besonders im Hinblick auf die psychische Gesundheit.
  - Die Zahl der Anträge auf Leistungen wegen Behinderung hat sich vergrößert.
  - Die Systeme der Leistungen wegen Behinderung werden reformiert, um der übermäßigen Zahl der Antragsteller auf Unterstützung oder Renten vorzubeugen.
  - Die Kriterien zur Qualifizierung zur Unterstützung oder Rente werden verschärft.
  - Betont wird die Bedeutung von Rehabilitation und Rückkehr in den Beruf.
  - Den Behinderten wird Hilfe bei der Arbeitssuche angeboten.
  - Die Eingriffe in der frühen Phase sind besonders wirksam.
  - Verluste der subventionierten Arbeitsplätze für Behinderte werden verzeichnet.
  - Unterstützungen/Renten werden von anderen Institutionen ausgezahlt als jenen, die für die Realisierung der Reintegrationsprogramme zuständig sind, was die Zusammenarbeit beeinträchtigen kann.
  - Es werden Anreize eingeführt, die die Behinderten zur Aufnahme der Berufstätigkeit ermuntern, und die Arbeitgeber zur Beschäftigung von Behinderten anspornen sollen.
  - Es besteht der Bedarf nach objektiven Kriterien, die von Ärzten festgelegt werden – falls kein Arzt von Amts wegen beauftragt ist, kann es zu einem

Interessenkonflikt mit dem Hausarzt des Patienten kommen, der zu Gunsten seines Patienten entscheidet.

- Außerdem wurde festgestellt, dass die Arbeitslosigkeit der erste Schritt zum Krankengeld und Invaliditätsrente sein kann (Ist die Arbeitslosigkeit Grund für die Behinderung und umgekehrt?).

### **Thema für EUROSAL – Herausforderungen**

6. Nicht alle Mitgliedsländer von EUROSAL behandeln das Problem der Behinderung gleich. Es bestehen Unterschiede in Hinsicht auf die Definition selbst, auf die Leistungen für Behinderte und die Zugangskriterien zu versicherungspflichtigen und nicht versicherungspflichtigen Leistungen sowie anderen Unterstützungen auf Grund der Sozialversicherungen. Es bestehen auch bedeutende Unterschiede, wenn es um den Umfang der Berufsaktivierungsprogramme für Behinderte geht, inwiefern diese Programme obligatorisch oder freiwillig sind, sowie auch hinsichtlich der philosophischen Ansätze und der praktischen Vorgehensweise bei der Integration und Nicht-Diskriminierung. Die Beschäftigungsrate der Behinderten widerspiegelt diese Probleme. Der OECD-Bericht [“transforming disability into ability”](#) beschäftigt sich mit den oben genannten Fragestellungen genauer und präsentiert auch eine vergleichende Analyse der Standpunkte von 20 OECD-Mitgliedsländern.
7. Dieses Problem ist grundlegend für alle europäischen Staaten. Viele Regierungen fürchten die Folgen und die Kosten, die eine steigende Zahl der Personen, die Behindertenleistungen in Anspruch nehmen, verursachen könnten. Zu den häufigsten Problemen, die bei den Kontrollen in diesem Bereich auftreten, gehören:
  - Die Überprüfung der subjektiven Entscheidungen über Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit, die durch qualifizierte medizinische Fachkräfte getroffen wurden, ist sehr schwer;
  - Es bestehen Schwierigkeiten beim Auffinden von Personen, die einst am Programm teilgenommen haben;
  - Die Bewertung von *value for money* in diesem Bereich stößt auf konzeptionelle und praktische Probleme;
  - Die Ergebnisse der weit gestreuten Untersuchungen werden in Bezug auf einen kleinen Umfang der Aktivitäten von oft privaten Subjekten und Volontären analysiert;
  - Ein heikles Thema sind auch die Empfehlungen nach einzelnen Kontrollen, laut denen Personen, die seit einiger Zeit nicht berufstätig sind, zur Arbeitssuche gezwungen werden sollen;
  - Bei der Erwägung der Methoden zur Unterstützung von Behinderten bei der Arbeitssuche besteht die Notwendigkeit, über das bestehende Leistungssystem hinaus zu schauen (z.B. durch die Analyse der geltenden Vorschriften im Bereich Gesundheitswesen, Arbeitsrecht u.a.)

\* National Audit Office drückt seinen besten Dank aus allen MitarbeiterInnen von Riigikontroll aus Estland, Ríkisdendurskodun aus Island, Najwyższa Izba Kontroli aus Polen, Riksrevisionen aus Schweden und der Eidgenössischen Finanzkontrolle aus der Schweiz für ihren Beitrag bei der Vorbereitung der vorliegenden Arbeit sowie allen MitarbeiterInnen aus anderen Mitgliedsländern von SAI für Informationen über durchgeführte und geplante Kontrollen in diesem Bereich.

## Fragebogen

### DRITTES THEMA – AUDIT VON SOZIALEN PROGRAMMEN: AUDIT VON PROGRAMMEN ZUR BERUFLICHEN INTEGRATION VON BEHINDERTEN

**Bitte antworten Sie möglichst ausführlich**

#### **Definition der Behinderung**

1. Wurde in Ihrem Land eine gesetzlich verankerte Definition der Behinderung formuliert zum Zweck der Nicht-Diskriminierung? Wenn ja, bitte geben Sie sie an. (Wenn nein, von wem wird die Behinderung definiert?)
2. Besteht eine andere Definition der Behinderung, die als Grundlage für staatliche Leistungen dient? Wenn ja, bitte geben Sie sie an.
3. Wurde ein minimaler Grad an Behinderung festgelegt, dessen Feststellung für die Inanspruchnahme der staatlichen Unterstützung bei der beruflichen Integration notwendig ist? (Siehe unten Punkt 13 über die möglichen Hilfeleistungen) Wenn ja, worauf basiert er?
4. Wie wird die Behinderung geschätzt bei der Qualifizierung der einzelnen Personen für die Leistungen wegen Behinderung?

Selbstein-  
schätzung

medizinisches  
Gutachten  
des  
Hausarztes

medizinisches  
Gutachten  
eines vom  
Staat  
beauftragten  
Arztes

Einschätzung  
durch nicht  
medizinisches  
Personal

Andere – bitte ergänzen

#### **Ziele**

5. Wie schätzen Sie in Ihrem Land den Befürwortungsgrad für die Programme der beruflichen Integration von Behinderten ein?

sehr hoch  hoch  mittelmäßig  gering  sehr gering

Bitte begründen Sie Ihre Meinung und schreiben, ob sich die Einstellung zu den genannten Problemen in den letzten 10 Jahren

änderte und vom wem die Unterstützung kommt (z.B. Regierung, Wirtschaft, u.a.) Falls es zutrifft, geben Sie bitte Beispiele wichtiger Programme/Strategien zur Unterstützung der beruflichen Integration von Behinderten.

6. Welche sind die wichtigsten Gründe für die berufliche Integration von Behinderten in Ihrem Land? Bitte markieren Sie die Reihenfolge, indem Sie mit 1 als wichtigstem Grund beginnen. Sollte ein genannter Grund nicht zutreffen, lassen Sie bitte das Feld frei und nennen Sie nach Belieben weitere Gründe.

Reduktion der Ausgaben für Sozialleistungen	<input type="checkbox"/>
Wachstum der Wirtschaft	<input type="checkbox"/>
Beschäftigung von Behinderten bringt zusätzlichen gesellschaftlichen Nutzen	<input type="checkbox"/>
Behinderte haben ein Recht auf Arbeit	<input type="checkbox"/>
Andere – bitte ergänzen	<input type="checkbox"/>

7. Wurden bei der beruflichen Integration von Behinderten (Personen, die sich für behindert halten) quantitative Ziele (z.B. *einen bestimmten Prozentsatz der Behinderten auf den aktiven Arbeitsmarkt zu bringen*) oder andere Ziele gesetzt? Wenn ja, welche?
8. Wurden solche Ziele in Bezug auf die berufliche Integration von Behinderten gesetzt, die Sozialleistungen in Anspruch nehmen? (Z.B. *Verlagerung eines bestimmten Prozentsatzes von Behinderten, die Sozialleistungen in Anspruch nehmen, auf den aktiven Arbeitsmarkt*). Wenn ja, welche?

(Als Sozialleistungen werden hier alle Arten von Unterstützung verstanden, die das Einkommen ergänzen/ersetzen, Invaliditätsrenten, Wohnungsgeld, Zuschüsse zu Abgaben usw., nicht aber Mittel für medizinische Geräte, Hörgeräte usw., unabhängig davon, ob diese Zahlungen internen oder externen Charakter haben).

### **Behindertenpolitik**

9. Wie hoch ist der Prozentsatz der Behinderten (Personen, die sich für behindert halten), die erwerbstätig, d.h. beruflich integriert sind (sowohl dank der Staatshilfe, als auch ohne)?
10. Wie hoch sind die jährlichen Ausgaben aus der Staatskasse Ihres Landes für die Auszahlungen der Leistungen für Behinderte? (Summe gesamt und Anteil an gesamten Ausgaben für

Sozialzwecke). Geben Sie bitte an, ob die Leistungen in Form von Invaliditätsrenten erbracht werden (die Summen bitte in der Landeswährung und/oder EUR angeben). Angaben bitte für das Jahr, in dem letztens vollständige Daten gesammelt wurden.

Sollten die Belastungen für diesen Zweck sowohl vom zentralen, als auch von lokalen Haushalten getragen werden, geben Sie bitte nach Möglichkeit beide Zahlen an. Ist das nicht möglich, nennen Sie bitte die Ausgaben des zentralen Haushaltes an mit der Bemerkung, die dezentralisierten Ausgaben seien nicht bekannt.

11. Wie hoch ist der Anteil der Behinderten (Personen, die sich für behindert halten), die Leistungen wegen Behinderung beziehen?
12. Ist ein minimales und/oder maximales Niveau der Leistungen bestimmt worden (z.B. im Verhältnis zum Durchschnittsgehalt)?

**Arten der Unterstützung**

13. Im OECD-Bericht aus dem Jahr 2003 unter dem Titel [Transforming disability into ability- Policies to promote work and income security for disabled people](#) wurde das Verhältnis zwischen der Vergütungspolitik und den Programmen zur Unterstützung der Beschäftigung untersucht. Die Unterstützung für die Behinderten in einzelnen Ländern wurde dort klassifiziert und in passive Politik (sozialer Transfer) sowie aktive Politik (Integrationspolitik) gegliedert. Diese Gliederung wurde in der unten angeführten Tabelle genutzt.

Markieren Sie bitte entsprechende Felder. Da die Höhe der Ausgaben nicht immer der Teilnehmerzahl entspricht, bitten wir, beide Bereiche zu berücksichtigen.

	nach der Teilnehmerzahl			nach der Höhe der Ausgaben		
	Hoch	Mittel- mäßig	Gering	Hoch	Mittel- mäßig	Gering
Werkstatt für behinderte Menschen						
Behindertengerechte Anpassung der Arbeitsplätze (finanziert durch die Regierung)						
Unterstützung bei der Arbeit						

**VII EUROSAI-KONGRESS**  
**Kraków, Polen, 2.- 5. Juni 2008**

Unterstützung bei der Arbeitssuche						
Direkte Subventionen zum Lohn und Gehalt						
Schulungen (z.B. Berufsschulungen)						
Anreize zur Aufnahme der Berufstätigkeit (z.B. Verbindung der Arbeit mit Leistungen)						
Unterstützung bei Selbstbeschäftigung (darunter Kredite zum Aufbau eigener Wirtschaftstätigkeit)						
Verantwortung der Arbeitgeber für die Arbeitsplätze						

Nennen Sie bitte Einzelheiten (Ausgaben und Teilnehmerzahl) in Bezug auf zwei wichtigste Maßnahmen zur beruflichen Integration von Behinderten in Ihrem Land.

**Kontrolle der Programme für Behinderte**

14. Welche Aktivitäten unternahm Ihre Institution In Bezug auf die Behinderung, besonders in Bezug auf die berufliche Integration der Behinderten?

Wurden von Ihnen in den letzten 5 Jahren Berichte zum Thema Behinderung und Beschäftigung verfasst? Wenn ja, aus welchen Gründen wurden sie erstellt? ? Bitte markieren Sie die Reihenfolge, indem Sie mit 1 als wichtigstem Grund beginnen. Sollte ein genannter Grund nicht zutreffen, lassen Sie bitte das Feld frei und nennen Sie nach Belieben weitere Gründe.

Höhe der Ausgaben

Risiko von Unregelmäßigkeiten bei den Ausgaben

abgelaufene Frist seit der letzten Kontrolle

öffentliches Interesse

politische Gründe

andere – bitte ergänzen




15. Wenn Sie Kontrollen im Bereich Behinderung durchgeführt haben, welcher Art von Kontrollen waren das? (Markieren Sie bitte entsprechende Felder.) Sollte eine Kontrolle mehrere Themen umfassen, markieren Sie es bitte getrennt. Sollten mehr Kontrollen einer Art durchgeführt worden sein, geben Sie bitte im entsprechenden Feld die Zahl der Kontrollen an.

**Zertifizierungsaudit/ Überprüfung der Finanzberichte:** soll feststellen, ob die überprüften Finanzberichte die wirkliche Finanzsituation und/oder Tätigkeit der kontrollierten Subjektes darstellen.

**Complianceaudit:** soll die Übereinstimmung mit den Vorschriften feststellen.

**Performance audit** – Gesamtkontrolle der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität – auch als *value for money*-Audit bezeichnet.

**Economy audit:** soll feststellen, ob die getroffenen Maßnahmen den möglichst wirtschaftlichen Einsatz von öffentlichen Mitteln erlauben, um die festgelegten Ziele zu erreichen.

**Efficiency audit:** soll feststellen, ob die erreichten Ziele im Verhältnis zu den engagierten Mitteln adäquat sind.

**Effectiveness audit:** stellt fest, ob die strategischen Ziele erreicht wurden.

16. Welche Erkenntnisse gewannen Sie aus den von Ihnen durchgeführten Kontrollen zur beruflichen Integration von Behinderten? Fassen Sie bitte die wichtigsten Punkte kurz zusammen und geben Sie bitte Links zu den vollständigen Kontrollberichten an, sofern diese im Internet zugänglich sind.

17. Nach welchen Prioritäten richten Sie sich bei der Wahl der Audittypen bei der Kontrolle zur beruflichen Integration von Behinderten?

18. Sind auch andere Institutionen/Agenturen in Ihrem Land befugt, Kontrollen im Bereich der beruflichen Integration von Behinderten durchzuführen. Nennen Sie bitte, welche.

19. Planen Sie, eine Kontrolle zum Thema Behinderung durchzuführen? Wenn ja, wann? Was für eine Kontrolle soll durchgeführt werden (vgl. oben genannte Audittypen)?

**Schwierigkeiten bei der Kontrolle der Hilfeleistungen für Behinderte**

20. Welche Schwierigkeiten verzeichneten/erwarten Sie bei der Durchführung solcher Kontrollen? (Markieren Sie bitte entsprechende Felder.)

Zugang zu den notwendigen Daten	<input type="checkbox"/>	unzureichende Kostendokumentation	<input type="checkbox"/>
Redliche Angaben	<input type="checkbox"/>	Bestimmung der Teilnehmerzahl	<input type="checkbox"/>
Notwendigkeit der Kreuzproben mit anderen Datenbanken	<input type="checkbox"/>	Verschiedene Definitionen von Behinderung in verschiedenen Programmen	<input type="checkbox"/>
Unterschiedliche regionale und lokale Vorschriften	<input type="checkbox"/>	Schwierigkeiten bei der Kontrolle, die durch die Höhe der eingesetzten Mittel nicht zu begründen sind	<input type="checkbox"/>
Fehlende festgelegte Qualitätsstandards	<input type="checkbox"/>	Fehlende quantitative Ergebnisse und Ziele, auf die Bezug genommen werden kann	<input type="checkbox"/>
Andere (ergänzen Sie)	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>

21. Worin liegt das größte Problem?

22. Haben Sie bei der Lösung der Probleme folgendes unternommen?

Zusammenarbeit mit anderen Institutionen

Beschäftigung von externen Fachkräften

Andere – ergänzen Sie

23. Haben Sie wirksame Methoden gefunden, diese Probleme zu lösen?

ja  nein

24. Welche Einschränkungen bei der Arbeit an Behinderung empfinden Sie, welche möchten Sie beseitigen?

**VII EUROSAI-KONGRESS  
Kraków, Polen, 2.- 5. Juni 2008**

25. Haben Sie weitere Bemerkungen zur Rolle der höchsten staatlichen Kontrollorgane bei der Kontrolle von Programmen zur beruflichen Integration von Behinderten?

**Den ausgefüllten Fragebogen schicken Sie bitte  
an [eurosai2008@nik.gov.pl](mailto:eurosai2008@nik.gov.pl)  
und an [simone.davis@nao.gsi.gov.uk](mailto:simone.davis@nao.gsi.gov.uk)  
bis zum 30. September 2007**

## Glossar der angewandten Begriffe

**Programm** – von den (zentralen oder lokalen) Behörden finanzierten Maßnahmen, die sich als Ziel setzen, behinderten Menschen bei der Arbeitssuche oder beim Behalten der bisherigen Beschäftigung zu helfen.

**Werkstatt für behinderte Menschen** – Arbeitsstätte, die speziell für die Beschäftigung von behinderten Menschen gegründet wurde, die aber auch nicht behinderte Menschen beschäftigen kann. Oft, aber nicht immer, ist es ein Handwerks- oder Industriebetrieb.

**Anpassung** – dieser Begriff wurde hier nur auf Geräte beschränkt (betrifft nicht Brillen oder Hörgeräte), die für die Leistung der Arbeit gegen Entgelt notwendig sind, wie z.B. speziell angefertigte Stühle, Übersetzer, Computer.

**Unterstützung bei der Arbeit** – Unterstützung für Erwerbstätige, die ihnen helfen soll, die Arbeitsplätze zu behalten – z.B. durch Hilfeleistungen bei den situationsbedingten Veränderungen in der Arbeit oder bei Kontakten mit Arbeitgebern und Klärung individueller Bedürfnisse.

**Unterstützung bei der Arbeitssuche** – Hilfe bei der Arbeitssuche durch Überprüfen der Arbeitsstellenangebote, Vorbereitung der Bewerbungsunterlagen, Vorbereitung auf das Bewerbungsgespräch, usw.

**Subventionen zum Lohn und Gehalt** – direkt an den Arbeitgeber ausgezahlte Subventionen, die die angenommenen Produktivitätsunterschiede bei der Beschäftigung eines behinderten Menschen ausgleichen sollen.

**Zertifizierungsaudit/ Überprüfung der Finanzberichte:** stellt fest, ob die überprüften Finanzberichte die wirkliche Finanzsituation und/oder Tätigkeit der kontrollierten Subjektes darstellen.

**Complianceaudit:** stellt die Übereinstimmung mit den Vorschriften fest.

**Performance audit** – Gesamtkontrolle der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität – auch als *value for money*-Audit bezeichnet.

**Economy audit:** stellt fest, ob die getroffenen Maßnahmen den möglichst wirtschaftlichen Einsatz von öffentlichen Mitteln erlauben, um die festgelegten Ziele zu erreichen.

**Efficiency audit:** stellt fest, ob die erreichten Ziele im Verhältnis zu den engagierten Mitteln adäquat sind.

**Effectiveness audit:** stellt fest, ob die strategischen Ziele erreicht wurden.