



NOTAT

Marts 2019

Resultater af fokusrevisionen om tegnsprogstolkning

J.nr. 18/11479

1 Baggrund

Siden foråret 2018 har Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering modtaget en række henvendelser om mistanke om misbrug af tilskud til tegnsprogstolkning i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen. Styrelsen har derfor ultimo 2018 fået gennemført en fokusrevision om forvaltningen af tegnsprogstolkning med henblik på at vurdere:

- om kommunerne forvalter området for tegnsprogstolkning i overensstemmelse med lovgivningen og de politiske intentioner, herunder
- om kommunerne har etableret administrative procedurer, som understøtter at kommunen træffer korrekte afgørelse, og
- om kommunerne har tilrettelagt et nødvendigt og løbende tilsyn med ordningen, der er tilstrækkeligt til at imødegå fejladministration og snyd med ordningen.

Fokusrevisionen skal afdække, om kommunerne forvalter reglerne om tegnsprogstolkning i overensstemmelse med lovgivningen. På baggrund af fokusrevisionen skal det vurderes, om resultaterne bør give anledning til præciseringer af lovgivningen, herunder hvis lovgivningen giver anledning til fejladministration, utilsigtet brug eller snyd med tegnsprogstolkeordningen.

Fokusrevisionen skal også ses i lyset af, at tilskud til tegnsprogstolkning udgør en delmængde af reglerne om kompensation til handicappede i erhverv, der er en økonomisk tung ordning (over ½ mia. kr. årligt), som er meget vigtig for de berørte borgeres tilknytning til arbejdsmarkedet. Samtidig er der tale om en ordning, hvor offentlige tilskud i vid udstrækning udbetales direkte til 3. mand (altså ikke direkte til borgeren) – i dette tilfælde til tolke/tolkefirmaer.

1.1 Lovgrundlag

Regler om tolkning til personer med hørehandicap er en del af reglerne om kompensation til handicappede i erhverv. Det betyder, at personlig assistance kan være i form af tegnsprogstolkning.

Målgruppe:

Målgruppen for personlig assistance er lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende, der på grund af en varig og betydelig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse har behov for særlig personlig bistand for at kunne varetage sit job. Ledige kan også få tegnsprogstolkning i forbindelse med efter- og videreuddannelse. Jobcenteret kan yde tilskud til en personlig assistent i op til 20 timer i gennemsnit pr.

uge for personer, der er beskæftiget 37 timer pr. uge. Ved færre ugentlige arbejdstimer, kan der bevilliges forholdsmæssigt færre timer.

Bevilling af tilskud:

Jobcentret bevilger tolkning efter ansøgning fra borgeren ved at yde tilskud til personlig assistance. Assistance kan gives ved på følgende måder:

- Tolken rekvireres direkte fra et tolkefirma, hvor jobcenteret udbetaler tilskuddet direkte til tolkefirmaet.
- Tolken kan også ansættes i virksomheden, hvor borgeren er ansat. I denne situation udbetales tilskuddet til virksomheden.

I begge tilfælde skal personen med hørehandicap forud for ansættelse eller rekvirering af en assistent godkende denne.

Bevillingen kan gives for en bestemt periode eller indtil videre. Senest et år efter bevillingen er givet, skal jobcenteret tage stilling til, om bevillingen kan fortsætte, jf. bekendtgørelse om kompensation til handicappede i erhverv m.v. § 15, stk. 4

Det påhviler personen med handicap og virksomheden at give de nødvendige oplysninger til brug for jobcenterets behandling af ansøgningen. Der er pligt til at tilbagebetale tilskud m.v., som er udbetalt på et urigtigt grundlag, hvis borgeren, virksomheden eller et tolkebureau mod bedre vidende har afgivet urigtige erklæringer eller fortiet omstændigheder af betydning for udbetaling af tilskud - eller ikke har opfyldt betingelserne for at få tilskud. Jobcenteret kan med samtykke fra ansøger indhente nødvendige oplysninger fra andre myndigheder eller institutioner m.v.

Tilskuddet til en virksomhed til personlig assistance til løn svarer til studentertimelønssatsen, trin 3, stedtillægssats IV i overenskomsten mellem HK og staten (pr. 1. april 2018 udgør det 120, 60 kr.).

I stedet for personlig assistance kan assistance efter aftale med virksomheden rekvireres som tolk efter bekendtgørelse om uddannelsen til professionsbachelor i dansk tegnsprog og tolkning. Til assistance efter den nævnte bekendtgørelse ydes et tilskud svarende til den ordinære sats for tegnsprogstolkning. Tilskuddet kan ikke overstige satsen fastsat af Center for Døve.

Center for Døves tolketakster for en tolketime afgøres af det geografiske område, hvor tolkningen foregår. Landet er inddelt i tre takstzoner afhængigt af, hvor langt der er til nærmeste tolkekontor – takster pr. 1. april 2018:

- Mindre end 25 kilometer til nærmeste afdeling af CFD Tolkebooking (zone 1): 650 kroner
- 25-75 kilometer til nærmeste afdeling af CFD Tolkebooking (zone 2): 880 kroner
- Mere end 75 kilometer til nærmeste afdeling af CFD Tolkebooking (zone 3): 980 kroner

Der er ikke fastsat regler på lov- eller bekendtgørelsesniveau om aflysning af tolkninger. Hvilke vilkår, der gælder for aflysninger, beror således på de vilkår, der er aftalt med den enkelte leverandør for levering af tolkebistand. Hvis ikke tolken aflyses inden for den aftalte frist, hvilket i regi af Center for Døve er senest tirsdag ugen inden tolkningen, skal jobcentret afholde udgiften til tolkningen.

Udbetaling af tilskud:

Jobcenteret udbetaler efter anmodning tilskuddet til virksomheden eller direkte til den virksomhed eller organisation m.v., hvorfra tolkningen er rekvireret. Tilskuddet udbetales senest efter udløbet af hvert kvartal på baggrund af regnskab over de dokumenterede udgifter til assistenten.

Personen med handicap og virksomheden skal give jobcenteret oplysning om ændringer i arbejdsforhold, i uddannelsen eller i handicappets omfang af betydning for udbetaling af tilskud. Jobcenteret kan med samtykke fra ansøger indhente nødvendige oplysninger.

Anmodning om udbetaling af tilskud skal indeholde oplysning om virksomheden, om personen med handicaps navn, CPR-nr. og adresse samt det antal arbejdstimer for hvilke, der er udbetalt løn eller vederlag til et vikarbureau eller til tolkning. Tilskudsmodtageren skal underskrive på tro og love, at de afgivne oplysninger er rigtige.

1.2 Økonomi

Staten refunderer 50 pct. af kommunernes udgifter til personlig assistance og i 2017 var de samlede offentlige udgifter ca. 560 mio. kr. I 2010 udgjorde de samlede udgifter til personlig assistance til mennesker med handicap i erhverv ca. 310 mio. kr.

Der findes ikke en eksakt opgørelse af, hvor stor en andel af disse udgifter, som anvendes til tilskud til tegnsprogstolkning, men aktivitetsdata indikerer, at denne form for assistance antalmæssigt udgør ca. 10 pct. af bevillingerne.

2 Formål og metode

Fokusrevisionen er på baggrund af et oplæg og en spørgeramme fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering gennemført af de fire kommunale revisionselskaber. Fokusrevisionen er gennemført som en *udvidet forvaltningsrevision*, det vil sige en kombination af juridisk kritisk revision og forvaltningsrevision.

I den *juridisk kritiske revision* har revisorerne fokuseret på den lovmæssige forvaltning og regeloverholdelse med henblik på at kunne afgive anbefalinger, der kan bidrage til at forebygge regelbrud og øge myndighedernes og borgernes sikkerhed for at forvaltningens afgørelser er korrekte. Som led i den juridisk kritiske revision

har revisionerne i 20 udvalgte kommuner¹ nøje gennemgået 10 stikprøvesager i hver kommune².

I *forvaltningsrevisionen* har revisorerne fokuseret på, om kommunerne har faste rammer og retningslinjer for, at lovgivningen om tegnsprogstolkning forvaltes korrekt. Det vil sige om jobcentrene har en hensigtsmæssig ledelse og styring, der fremmer en effektiv forvaltning og har tilsyns- og kontrolprocedurer, der imødegår fejladministration og snyd, og at kommunen har forretningsgange der sikrer, at der er taget skyldige økonomiske hensyn i forvaltningen af bevillingerne til tegnsprogstolkning.

Sigtet med revisionen har været at få belyst om:

- *der* i forbindelse med bevilling af tilskud til og udbetaling af tegnsprogstolkning påses, at borgeren modtager en bevilling til en personlig assistance, der understøtter borgerens behov både i omfang og varighed,
- *der* er den i lovfastsatte dokumentation i sagerne for ydelse af tilskud til bistand til tegnsprogstolkning,
- *der* er etableret nødvendige og tilstrækkelige skriftlige forretningsgange for tilrettelæggelsen af administration samt udførelsen af det løbende tilsyn,
- *der* ved bevilling af tilskud til og udbetaling af tegnsprogstolkning er taget skyldige økonomiske hensyn, og
- om der er tilfælde af fejladministration, utilsigtet brug eller misbrug af ordningen med tilskud til tegnsprogstolkning, herunder også *der* er etableret tilsyns- og kontrolprocedurer med henblik på at imødegå fejladministration og svig med ordningen.

Stikprøve-sagerne vedrører bevillinger af tegnsprogstolkning i perioden fra 2016-2018. De udvalgte sager er udvalgt, så de så vidt muligt vedrører sager, hvor der anvendes tolke, der ikke er ansat i samme virksomhed som borgeren (eksternt rekvireret tolk) til tolkningen for borgeren, jf. § 12, stk. 4 i bekendtgørelse om kompensation til handicappede i erhverv. I bevillinger, hvor tegnsprogstolken rekvireres eksternt, kan der bevilges tolkning efter Center for Døves takster, der er markant højere end den overenskomstmæssige sats for tolke, der er ansat i virksomheden. Det vurderes således, at der er større risiko for og incitament til at misbruge bevillingen i disse sager, da Center for Døves takster er markant højere end den overenskomstbestemte sats for tolke, som er ansat i samme virksomheden som borgeren.

¹ Kommunerne er valgt ud fra kommunestørrelse, geografisk spredning og antal sager med bevilling af tilskud til tegnsprogstolkning. Ballerup, Brøndby, Faxe, Fredensborg, Fredericia, Frederiksberg, Hedensted, Herning, Hillerød, Høje-Taastrup, København, Lyngby-Tårnbæk, Nyborg, Odense, Rudersdal, Rødovre, Skanderborg, Vejle, Aalborg, Århus.

² Revisorerne oplyser, at flere af bevillingerne i 2016-2018 vedrører de samme personer, hvorfor der i nogle kommuner ikke har været muligt at udtage 10 stikprøvesager. Som følge heraf er der udtrykt 186 sager til gennemgang..

3 Fokusrevisionens hovedresultater

Resultaterne af revisionen peger på, at der er en betydelig variation i kommunernes administration af området, hvilket indebærer en risiko for uens behandling af borgere og virksomheder, herunder leverandører af tolkeydelser. Disse variationer består af fravær af, eller mangelfulde, forretningsgange for bevilling og administration af tegnsprogstolkning samt opfølgning på bevillingerne. Således er følgende hovedkonklusioner udledt af fokusrevisionen.

- Langt de fleste kommuner har skriftlige forretningsgange for den generelle sagsbehandling på tegnsprogstolkeområdet, og i den overvejende del af sagerne findes de nødvendige grundoplysninger til brug for behandlingen af ansøgningerne, men mange kommuner har ikke skriftlige forretningsgange, der fastlægger hvordan der indhentes tilstrækkelig dokumentation for udbetaling af tilskud til tegnsprogstolkning.
- F.eks. har 40 pct. af kommunerne ikke fastsat retningslinjer for opfølgning på, om tolketimerne faktisk er afholdt i overensstemmelse med bevillingstilsagnet og 25 pct. af kommunerne har ikke fastlagt dokumentationskrav i forbindelse med udbetaling af tilskud til virksomheder, hvilket er problematisk, fordi det øger risikoen for snyd og fejludbetalinger.
- Sagsgennemgangen viser, at der kun i halvdelen af stikprøvesagerne er tilstrækkelig dokumentation for udbetaling af tilskud til tegnsprogstolkning. F.eks. fremgår det ikke af udbetalingsgrundlaget i 20 pct. af sagerne, hvor og hvornår tolkningerne er gennemført. Dette gør det umuligt at følge det økonomiske forbrug på de enkelte bevillingstilsagn, og åbner mulighed for svig og fejludbetalinger.
- I 70 pct. af sagerne har kommunen ikke vurderet tolkens kvalifikationer og om tolken har et tilstrækkeligt uddannelsesniveau til at varetage opgaven.
- Tilsagn om tolkebistand gives i nogle tilfælde uden, at kommunen har haft personlig kontakt med borgeren, idet det relativt ofte er, tolkefirmaet eller tolken der ansøger om tolkebevilling, og at kommunerne i 90 pct. af sagerne lægger ansøgerens eget behovsskøn til grund for beslutning om tilsagn om tolkebistand.
- Det er også tolken eller tolkefirmaet, der i stort set alle sager anmoder om udbetaling, hvilket giver kommunerne en særlig udfordring med at kontrollere udbetalingsgrundlaget for at imødegå snyd og udbetalinger for en tolkeindsats, der ikke har fundet sted.
- Kommunerne overholder ikke lovgivningens forudsætninger om opfølgning, og oplysninger i sagerne, idet der i ca. 40 pct. af de gennemgåede sager ikke er foretaget en lovpligtig sagsopfølgning senest 1 år efter tilsagnet er givet, og at der i halvdelen af sagerne heller ikke er afgivet en tro- og loveerklæring med de relevante sagsoplysninger, fx oplysning om virksomhedens navn, SE-nr./CVR-nr., adresse, telefonnummer, borgerens navn, CPR-nr. og adresse samt det antal timer der er udbetalt tilskud til.

- Revisionen har afdækket få tilfælde af snyd med tolkebistand, som i ét tilfælde har ført til politianmeldelse og i et andet tilfælde har kommunen konstateret, at der var afregnet for mere tolkebistand, end borgeren havde modtaget. 3 kommuner er selv i gang med undersøgelser i konkrete sager.

4 Fokusrevisionens anbefalinger

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har på baggrund af fokusrevisionens resultater udarbejdet en række anbefalinger vedrørende kommunernes administration.

4.1 Manglende forretningsgange og dokumentation ved bevilling af tilskud

Det er styrelsens vurdering, at det er utilfredsstillende, at der ikke foreligger den nødvendige dokumentation for grundlaget for de afgivne bevillinger og at det er særlig kritisabelt, at bevillinger i en række tilfælde tilsyneladende gives uden at der foreligger centrale oplysninger om borgerens funktionsnedsættelse (målgruppevurdering) og de arbejdsfunktioner, der søges om assistance til.

Det anbefales i forlængelse heraf, at indskærpe over for kommunerne, at der altid skal foreligge den fornødne dokumentation for grundlaget for de afgørelser om bevilling af tilskud, der træffes, herunder inddragelse af borgeren i forbindelse med bevillingen.

Det er ligeledes styrelsens vurdering, at et fravær af skriftlige forretningsgangsbeskrivelser medfører en risiko for, at borgere og virksomheder ikke behandles ens, og det anbefales derfor, at kommunerne udarbejder ajourførte forretningsgange for deres administration af tilskud til tegnsprogstolke, herunder for håndtering af aflysninger.

4.2 Manglende dokumentation ved udbetaling af tilskud

Det er styrelsens vurdering, at det er utilfredsstillende, at dokumentations- og dermed opfølgingsgrundlaget i forhold til den konkrete udbetaling af tilskud til tegnsprogstolkning i så mange tilfælde er mangelfuldt. Derfor anbefales det, at det også på dette område indskræpes overfor landets kommuner, at der udarbejdes relevante forretningsgangsbeskrivelser med præcisering af hvilken dokumentation, der skal foreligge i forbindelse med udbetaling af tilskud til tegnsprogstolkning. Anbefalingen skal særligt ses i lyset af, at der i meget vid udstrækning udbetales tilskud direkte til tolken/tolkefirmaet, hvorfor det bl.a. er vigtigt at inddrage tolkemodtageren.

Det er samtidig utilfredsstillende, at der er kommuner, der ikke lever op til regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen, hvor af det fremgår, at kommunerne skal have betryggende og hensigtsmæssige forretningsgange for sagsbehandling, udbetaling og regnskabsafleggelse for ydelser eller tilskud på bl.a. Beskæftigelsesministeriets område, og at kommunerne er forpligtet til at foretage den nødvendige og tilstrækkelige opfølgning i sagerne. Det anbefales derfor, at det indskræpes overfor kommunerne, at de skal have betryggende og hensigtsmæssige forretningsgange for

sagsbehandling, udbetaling og regnskabsaflæggelse for ydelser eller tilskud jf. regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen.

4.3 Manglende opfølgning på sagerne

Det er styrelsens vurdering, at det er meget utilfredsstillende, at et stort antal kommuner tilsyneladende ikke foretager den lovpligtige opfølgning på sagerne senest et år efter afgivelse af bevilling, og det anbefales, at dette opfølgningskrav præciseres overfor kommunerne.