

2019

Rapport om omorganise- ring af området for tolk- ning til mennesker med hørehandicap



Indhold

1.	Indledning og sammenfatning	1
1.1	Indledning	1
1.2	Den tværministerielle arbejdsgruppe	2
1.3	Læsevejledning og sammenfatning	3
2.	De overordnede juridiske rammer for tolkning til mennesker med hørehandicap i Danmark	6
2.1	Målgruppe og tolkeformer	6
2.2	FN's handicapkonvention – handicapbegrebet	8
2.3	Fire danske handicappolitiske grundprincipper	9
2.4	Særligt om mennesker med hørehandicap - sektoransvarets udmøntning og tolkeloven	10
2.5	Brugerinddragelse, tilsyn og klageadgang	11
3.	Status for tolkning til mennesker med hørehandicap	13
3.1	Status på ressortministeriernes tolkeområder	13
3.2	Tværgående perspektiver vedrørende status for tolkeområdet	23
3.3	Fremtidsperspektiver	26
4.	Centrale hensyn og dilemmaer ved omorganisering	28
4.1	Centrale hensyn	28
4.2	Dilemmaer og muligheder for at håndtere dem	30
5.	Modeller for fremtidig organisering af området for tolkning til mennesker med hørehandicap	39
5.1	Tværgående løsningsforslag	40
5.2	Modeller for en omorganisering	42
6.	Modeller for indkøb af tolkebistand til mennesker med hørehandicap	51
6.1	Tværgående forslag til vilkår i en ny model for indkøb	52
6.2	Modeller for indkøb af tolkebistand	54
6.3	Tværgående vurdering af modeller for indkøb af tolkebistand	57
7.	Arbejdsgruppens samlede vurdering	61
Bilag 1	Redegørelse for status på området for tolkning til mennesker med hørehandicap	65
Bilag 2	Kommissorium for arbejdsgruppe om omorganisering af området for tolkning for mennesker med hørehandicap	114
Litteraturliste	118

1. Indledning og sammenfatning

1.1 Indledning

Det vurderes, at der i Danmark er omkring 3.130 personer med hørehandicap, herunder døve, døvblevne, døvblinde og svært hørehæmmede, der har behov for tolkebistand¹.

Ansvar for at tildele tolkning til borgere med et hørehandicap er spredt mellem forskellige sektorer i overensstemmelse med det gældende sektoransvarsprincip på handicapområdet, hvorefter alle offentlige myndigheder har ansvaret for, at deres tilbud og ydelser er tilgængelige for mennesker med handicap. Der tildeles i Danmark således tolkning til personer med hørehandicap med baggrund i sektoransvarsprincippet kombineret med den generelle lovgivning om tilbud og ydelser på bl.a. beskæftigelses-, sundheds- og undervisningsområdet.

Det tidligere Social- og Indenrigsministerium gennemførte i foråret 2016 et internt analysearbejde af området for tolkning til mennesker med hørehandicap. Analysearbejdet viste, at området i dag er præget af en struktur, der opleves uklar af både borgere og i et vist omfang myndigheder, hvorfor borgere med hørehandicap kan have svært ved at finde den rette indgang til tolkning. Analysen viste desuden, at den nuværende struktur ikke understøtter effektivt indkøb af tolkeydelser, bl.a. fordi der er forskellige aftaleformer og strukturer for prisfastsættelse.

På den baggrund nedsatte regeringen i december 2017 en tværministeriel arbejdsgruppe til at afsøge mulighederne for en omorganisering af området for tolkning til mennesker med hørehandicap. Formålet var at tilvejebringe et beslutningsgrundlag for en omorganisering med henblik på at skabe en enkelt, smidig og omkostningseffektiv adgang til tolkning for mennesker med hørehandicap på tværs af sektorer.

Denne rapport er resultatet af dette arbejde og vil sammen med en høring blandt interessenterne på området udgøre et samlet oplæg til den videre politiske beslutningsproces om, hvordan fremtidens tolkeområde kan indrettes med de nævnte formål for øje.

Skønnet baserer sig på antallet af brugere af Tolkeportalen under Den Nationale Tolkemyndighed (DNTM), idet det vurderes at udgøre det mest præcise tal for det samlede antal tolkebrugere i Danmark. Det bemærkes, at SFI i 2014 skønnede, at det samlede antal af personer med hørehandicap, herunder døve, døvblevne, døvblinde og svært hørehæmmede mellem 16 og 64 år er 3000. (Lena Bech Larsen, Mette Lindsay Sommer og Steen Bengtsson (2014), SFI: "Døve og døvblevne mennesker – hverdagsliv og levekår".

1.2 Den tværministerielle arbejdsgruppe

Arbejdsgruppen har bestået af repræsentanter fra Børne- og Socialministeriet (formand), Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Kirkeministeriet, Kulturministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet og Undervisningsministeriet. Arbejdsgruppens arbejdsfordeling har fulgt sektoransvarsprincippet, således at hvert ministerium har haft ansvar for at bidrage med oplysninger og vurderinger mv. på eget ressortområde.

Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, at arbejdsgruppen har haft til opgave at afsøge mulighederne for en omorganisering af området for tolkning til mennesker med hørehandicap, herunder mulighederne for at etablere én fælles indgang på tværs af ressortområderne. Det fremgår endvidere, at formålet er at sikre dels en bedre indsats for borgerne, dels en mere effektiv ressourceudnyttelse. Konkret har arbejdsgruppen, jf. kommissoriet, haft til opgave at:

- Afdække den aktuelle status på tolkeområdet på relevante sektorområder, herunder de juridiske, økonomiske og organisatoriske rammer for tolkebistand.
- Beskrive én eller flere konkrete modeller for en omorganisering af området, herunder muligheden for at etablere én indgang til tolkning.
- Som en selvstændig del af analysen at udarbejde forskellige modeller for indkøb af tolkebistand for mennesker med hørehandicap / aftaleindgåelse med tolkeleverandører, herunder afdække mulighederne for at etablere en fælles udbuds- og indkøbsstruktur for tolkning til mennesker med hørehandicap

Det fremgår endvidere af kommissoriet, at arbejdsgruppen skulle lægge vægt på følgende forhold i afsøgningen af mulige modeller:

- at borgere med hørehandicap sikres en enkel, smidig og omkostningseffektiv adgang til tolkning på tværs af sektorer,
- at borgernes muligheder for medindflydelse på valg af tolk ikke forringes,
- at der sikres den bedste brug af offentlige midler på området samt
- fokus på muligheder for at sikre tolkningens faglige kvalitet.

Foreslåede modeller skal som minimum være udgiftsneutrale samt basere sig på princippet om sektoransvar.

Arbejdsgruppens kommissorium er vedlagt som bilag 2.

Arbejdsgruppen har fået bistand fra en følgegruppe bestående af Danske Døves Landsforbund, Danske Døves Ungdomsforbund, Foreningen af Danske Døvblinde, Høreforeningen, Cochlear Implant Foreningen, KL, Danske Regioner, Castberggård, UCC Professionshøjskolen, Center for Døve, selvstændig tolkeleverandør Riinette Askgaard, FTT – Foreningen af Tegnsprogstolke, Skopos, HK og Den Nationale Tolkemyndighed.

Der har været afholdt to møder i følgegruppen den 19. marts 2018 og den 23. maj 2018. Der er endvidere modtaget en række skriftlige bidrag fra følgegruppens medlemmer og fra enkelte andre aktører, som er tilgået den samlede arbejdsgruppe.

På de to møder har følgegruppen drøftet og bidraget med vurderinger af behovet for en omorganisering af området, ligesom spørgsmålet om, hvordan området mest hensigtsmæssigt kan omorganiseres, har været behandlet. Følgegruppen har peget på konkrete uhensigtsmæssigheder og på de steder, hvor der ses forbedringspotentiale fra bl.a. et brugerperspektiv for så vidt angår lettere adgang/benyttelse af tolkning.

Følgegruppens input indgår løbende i afrapporteringen. Det er fremhævet i de forskellige kapitler, hvilke vurderinger, holdninger mv. der stammer fra følgegruppen.

1.3 Læsevejledning og sammenfatning

Nærværende afrapportering indleder i *kapitel 2* med en beskrivelse af de overordnede juridiske rammer for tolkning til mennesker med hørehandicap i Danmark. Kapitlet berører grundlaget for dansk handicappolitik, herunder med en henvisning til FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap og de fire danske handicappolitiske grundprincipper: Kompensationsprincippet, solidaritetsprincippet, ligebehandlingsprincippet og sektoransvarsprincippet. Derefter følger en nærmere beskrivelse af det generelle sektoransvar, områdespecifik lovgivning samt formålet og rækkevidden af lov om tolkning til personer med hørehandicap.

Dernæst redegør afrapporteringens *kapitel 3* for resultaterne af arbejdsgruppens afdækning af status for tolkeområdet, herunder de juridiske, økonomiske og organisatoriske rammer for tolkebistand på de ressortområder, som har været repræsenteret i arbejdsgruppen. Afdækningen peger på, at tolkeområdet er fragmenteret og præget af forskelligartede juridiske og organisatoriske rammer, ligesom det i følgegruppen har været fremhævet, at der særligt på visse områder, hvor bevilling af tolk alene sker med afsæt i det gældende sektoransvarsprincip, ses at være behov for øget viden om hørehandicap. Afdækningen viser videre, at der anvendes ca. 170-220 mio. kr. årligt på tolkebistand til mennesker med hørehandicap, og at der knytter sig en række udfordringer og uhensigtsmæssigheder til brugen heraf. Der anvendes således mange ressourcer på aflyste tolkninger, ligesom der ses stærke indikationer på utilsigtet brug af tolkeordninger på nogle områder. Kapitlet afsluttes med at skitsere de fremadrettede perspektiver for tolkeområdet, hvor der på langt sigt forventes en markant nedgang i behovet for tolkebistand.

I *kapitel 4* beskrives en række centrale hensyn, som arbejdsgruppen har udledt med afsæt i kommissoriet og kvalificeret gennem den afdækkede status på tolkeområdet, der bl.a. baserer sig på møderne i følgegruppen. Kapitlet behandler desuden en række dilemmaer, der knytter sig til disse centrale hensyn, og som i vid udstrækning skyldes, at flere af de centrale hensyn står i et delvist modsætningsforhold til hinanden. Et centralt dilemma er, hvordan der kan skabes en smidigere og enklere adgang til tolkning uden at gøre op med princippet om, at hver enkelt myndighed har ansvar for at sikre mennesker med hørehandicap adgang til tilbud og ydelser på myndighedens område.

Arbejdsgruppen skitserer og vurderer dernæst i *kapitel 5* tre modeller for en fremtidig organisering af tolkeområdet, som på forskellig vis tilgodeser de hensyn, som arbejdsgruppen har udledt som centrale for en omorganisering. Model 1 baserer sig som den mindst vidtgående model på øget samarbejde og videndeling. Modellen prioriterer en udelt fastholdelse af den enkelte myndigheds ansvar for at tilgodese mennesker med hørehandicap på eget område, mens den ikke vurderes i sig selv at være tilstrækkelig til at imødegå de identificerede uhenigtsmæssigheder samt at skabe en enklere og smidigere adgang til tolkning.

Model 2 og 3 indebærer begge en samling af indkøb og administration af tolkning og går således længere imod at skabe en enklere og smidigere adgang. Model 3 er særligt vidtgående, idet den også skaber én indgang til at ansøge om tolkning. Modellen indebærer samtidig den mest betydelige nedtoning af de enkelte myndigheders ansvar for at tilgodese mennesker med hørehandicap.

Som en selvstændig del af afrapporteringen præsenteres i *kapitel 6* tre forskellige modeller for indkøb af tolkebistand, som arbejdsgruppen har overvejet som rammer for indkøb af tolkebistand. Kapitlet behandler dels en model for et frit-valgs bevis, der ikke vurderes egnet som ramme for indkøb af tolkebistand. Derimod vurderes en godkendelsesmodel og en model med rammeudbud at være anvendelige. For begge af disse to modeller vurderes det afgørende, at anvendelse heraf sker med fokus på at understøtte et bæredygtigt marked for tolkebistand. Dette fokus skyldes, at det offentlige stort set er eneaftager af tolkebistand, hvorfor en samlet indkøbsaftale vil være definerende for markedet.

I *kapitel 7* præsenteres arbejdsgruppens samlede vurdering af en omorganisering af tolkeområdet. Arbejdsgruppen ser en model med samlet indkøb og administration via en rammeaftalemodel, jf. model 2, som den løsning, der bedst balancerer de hensyn, der vurderes væsentlige at tilgodese i en omorganisering på baggrund af kommissoriet. Modellen vurderes at kunne imødegå en del af de udfordringer, der er på området, ved at skabe en enklere og smidigere adgang til at rekvirere en tolk samt ved at fremme bedre styringsmuligheder, øget transparens og bedre ressourceudnyttelse. En rammeaftalemodel vurderes endvidere bedre end en godkendelsesmodel til at understøtte en professionalisering af tolkeområdet samt at indebære mindre risiko end en godkendelsesmodel for et nedadgående pres på tolkenes ansættelsesforhold i tolkefirmaer. Det sidste skyldes, at der af hensyn til prisfastsættelsen vil være behov for at udpege en hovedleverandør, hvis der skal ske anvendelse af en godkendelsesmodel på tolkeområdet, idet et fællesoffentligt indkøb vil blive definerende for markedet.

Arbejdsgruppen bemærker, at borgerne med den anbefalede omorganisering fortsat vil skulle ansøge om tolkning i forskellige instanser og myndigheder. Det er imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at der ikke på en enkel og effektiv måde kan skabes én samlet indgang til at ansøge om tolkning inden for rammerne af sektoransvarsprincippet. Samtidig er det arbejdsgruppens forventning, at sektoransvarsprincippet kan komme til at udspille sin rolle på længere sigt, hvis en markant nedgang i behovet for tolkning betyder, at de enkelte sektors udfordringer med at løfte deres ansvar på området bliver uforholdsmæssigt store i forhold til gevinsterne forbundet med at fastholde ansvaret hos dem. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at

området organisering genovervejes om 10-20 år i lyset af udviklingen. Her kan der bl.a. ses på, om der er grundlag for i højere grad at skabe én central indgang til tolkning, hos én myndighed, som dækker tolkebehovet for alle omfattede områder.

2. De overordnede juridiske rammer for tolkning til mennesker med hørehandicap i Danmark

I dette kapitel skitseres indledningsvis en række faktuelle forhold vedrørende mennesker med hørehandicap og deres tolkebehov. Herefter redegøres for de overordnede juridiske rammer, der danner baggrund for offentlige tilbud om tolkning til målgruppen. Der redegøres således for, at den overordnede juridiske ramme for dansk handicappolitik er FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap (handicapkonvention) og fire danske handicappolitiske grundprincipper: Kompensationsprincippet, solidaritetsprincippet, ligebehandlingsprincippet og sektoransvarsprincippet.

Der redegøres endvidere uddybende for sektoransvarsprincippet udmøntning i forhold til mennesker med hørehandicap.

På baggrund af kommissoriet for arbejdsgruppens opgave skal kapitlet sammen med kapitel 3 bidrage til at rammesætte de juridiske spørgsmål, som en omorganisering af området vil skulle ses i sammenhæng med.

2.1 Målgruppe og tolkeformer

Inden der i dette kapitel redegøres for status på tolkeområdet, skitseres først kort nogle overordnede forhold om målgruppen, dennes tolkebehov samt de forskellige tolkeformer, der knytter sig hertil.

Som nævnt i kapitel 1 anslår arbejdsgruppen, at der er ca. 3130 personer med hørehandicap, herunder døve, døvblevne, døvblinde og svært hørehæmmede, der har behov for tolkebistand. Undersøgelser viser, at mennesker med hørehandicap i mindre grad end befolkningen som helhed deltager i samfundslivet. Der er således kun 38 pct. blandt mennesker med hørehandicap, der er i beskæftigelse, mod 67 pct. af befolkningen som helhed. (Lena Bech Larsen, Mette Lindsay Sommer og Steen Bengtsson (2014)). De udfordringer og muligheder, som mennesker med hørehandicap står overfor, varierer endvidere meget afhængigt af bl.a. graden af funktionsnedsættelsen, og hvornår i livet hørenedsættelsen er indtruffet. Døve, der er født uden hørelse eller har mistet den tidligt i barndommen, opnår således ofte kun en folkeskoleuddannelse, mens gruppen af døvblevne med hensyn til uddannelse i noget højere grad ligner gennemsnittet.

Kommunikation er afgørende for samfundsdeltagelse, hvorfor tolkebistand har en væsentlig betydning for at kompensere for et hørehandicap, således at man uanset et hørehandicap har mulighed for at deltage i de forskellige samfundssfærer. Tolkebehovet hos mennesker med hørehandicap varierer afhængigt af bl.a. graden af funktionsnedsættelsen, og hvornår i livet hørenedsættelsen er indtruffet. Den tolkebistand, der tilbydes, skal således tage højde herfor.

En stor del af den tolkning, der bevilges til mennesker med hørehandicap, sker på tegnsprog. Tegnsprog, som er et visuelt sprog, der udføres med hænderne, bruges overvejende af mennesker, der er født døve eller har mistet hørelsen meget tidligt i livet.

Døvblinde bruger især taktilt tegnsprog, hvor tolkebrugeren lægger sine hænder på bl.a. tolkens hænder og mærker tegnene. Døvblevne og svært hørehæmmede, som er født hørende og senere i livet har mistet hørelsen, kan derimod bl.a. anvende skrivebistand, som foregår ved, at tolken hører, hvad der siges, og skriver dette ind på en computer, ligesom denne målgruppe kan anvende tegnstøttet kommunikation (TSK), som følger tegnsprogsformen med en bevidst form for mimik, kropssprog, mundhåndssystem og håndalfabet. Mund-Hånd-Systemtolkning (MHS) bruges kun af ganske få i dag, men blev tidligere brugt af døvblevne og mennesker med svær hørenedsættelse.

Fjerntolkning er også en mulighed, hvorefter tolken ikke befinder sig samme fysiske sted som tolkebrugeren, mens tolkningen sker. Efter tolkeloven omfatter fjerntolkning mundtlig telefonisk kontakt til en samtalepart, samtidig med videostreamet forbindelse med den hørehandicappede samtalepart, eksempelvis via Skype

Det bemærkes, at tegnsprog er et selvstændigt sprog, der bl.a. er baseret på en helt anden grammatik end dansk. Tegnsprogsbrugere, som aldrig har haft hørelse eller har mistet den som ganske små, har ifølge bl.a. Lena Bech Larsen, Mette Lindsay Sommer og Steen Bengtsson (2014) ”i mange tilfælde vanskeligheder ved det danske skriftsprog, der følger talesprogets grammatik”². Skriftlig kommunikation med tegnsprogsbrugere kan derfor i mange tilfælde ikke erstatte kommunikation ved tegnsprog. Disse forhold skal det offentliges tilbud til tolkebrugere tage højde for.

I dag får størstedelen af børn, der fødes med et svært hørehandicap, en cochlear implant operation (CI-operation), hvilket gør dem i stand til at kommunikere ved lytte og tale. Dette fremgår bl.a. af Lena Bech Larsen, Mette Lindsay Sommer og Steen Bengtsson (2014). Anvendelsen af CI-operationer ventes på sigt at medføre en betydelig nedgang i behovet for tegnsprogstolkning. Der ventes imidlertid at blive tale om en gradvis udvikling, da de borgere, der i dag modtager tolkebistand, må ventes at have et behov herfor resten af deres liv, ligesom der også fremover vil være situationer, hvor en CI-operation ikke effektivt kan afhjælpe et hørehandicap. For så vidt angår taktiktolkning og skrivebistand har CI-operationer desuden ikke samme betydning for behovsudviklingen.

² Lena Bech Larsen, Mette Lindsay Sommer og Steen Bengtsson (2014), s. 14.

Nedenfor redegøres for de overordnede juridiske rammer for det offentlige indsats for at tilgodese målgruppens behov for tolkebistand.

2.2 FN's handicapkonvention – handicapbegrebet

FN's konvention om rettigheder for personer med handicap – herefter handicapkonventionen - blev vedtaget i FN den 13. december 2006, og Danmark ratificerede konventionen i 2009. Alle danske myndigheder har herefter pligt til at efterleve konventionen. Danmark tiltrådte desuden tillægsprotokollen til konventionen i 2014, hvilket giver borgere mulighed for at klage til FN's Handicapkomité over krænkelser af konventionen, såfremt de nationale klagemuligheder er udtømt.

Handicapkonvention udgør et kilde- og fortolkningsbidrag til dansk handicappolitik. Det bemærkes i den forbindelse, at internationale konventioner skal fortolkes med formålet og grundlæggende principper for øje.

Ifølge konventionen omfatter personer med handicap "personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre". Handicapbegrebet er dermed bredt, da en persons fysiske, psykiske, intellektuelle og sensoriske funktionsnedsættelse – herunder eventuelt kombineret – er i spil.

Handicapkonventionen bygger på et samfundsrelateret handicapbegreb, hvorefter det forstås, at et handicap opstår i mødet mellem en funktionsnedsættelse og forskellige barrierer i samfundets indretning. Hvornår der reelt er tale om et handicap, er derfor mere konkret situationsafstemt. Fokus er herefter på omgivelsernes indretning, og det er afgørende, om en persons funktionsnedsættelse konkret og individuelt hindrer personen i at deltage i samfundslivet på lige fod med andre personer uden funktionsnedsættelse som følge af denne indretning.

Handicapbegrebet er ydermere dynamisk og udvikler sig hele tiden i takt med, at samfundet, og den måde, man forstår handicap på, forandrer sig. Således er det med konventionen anerkendt, at "handicap er et begreb under udvikling, og at handicap er et resultat af samspillet mellem personer med funktionsnedsættelse og holdningsbestemte og omgivelsesmæssige barrierer, som hindrer dem fuldt og effektivt i at deltage i samfundslivet på lige fod med andre".

Der er desuden ikke krav i konventionen om, at medlemsstater skal iværksætte bestemte tiltag på bestemte tidspunkter, idet konventionen indeholder et princip om progressiv implementering. Princippet indebærer, at konventionen må implementeres gradvist inden for rammerne af samfundsudviklingen. Omvendt vil det som udgangspunkt ikke være foreneligt med konventionen at forringe tiltag, som er med til at understøtte konventionens formål.

2.3 Fire danske handicappolitiske grundprincipper

Fundamentet for dansk handicappolitik har siden begyndelsen af 1980'erne været fire grundprincipper: Kompensationsprincippet, solidaritetsprincippet, ligebehandlingsprincippet og sektoransvarsprincippet.

Kompensationsprincippet

Kompensationsprincippet indebærer, at samfundet tilbyder personer med funktionsnedsættelse en række ydelser og støtteforanstaltninger med det formål at afhjælpe eller begrænse de barrierer, som forhindrer dem i at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.

Solidaritetsprincippet

Solidaritetsprincippet indebærer, at de handicapkomponerede ydelser og støtteforanstaltninger finansieres over skatterne og stilles som udgangspunkt gratis til rådighed for personer med funktionsnedsættelse uanset indkomst eller formue.

Ligebehandlingsprincippet

Ligebehandlingsprincippet indebærer, at alle skal have lige muligheder for at realisere deres potentialer. Det skal ikke nødvendigvis ske ved at behandle alle ens. Ligebehandling kan kun opnås ved at behandle mennesker forskelligt – ved at tage udgangspunkt i de forskellige faktorer, der i den konkrete situation har betydning for at opnå ligebehandling for det enkelte menneske.

Sektoransvarsprincippet

Sektoransvarsprincippet indebærer, at den myndighed, som har ansvaret for at levere ydelser, produkter eller service til borgerne i almindelighed, har en tilsvarende forpligtelse til at sikre og finansiere, at disse ydelser, produkter eller service er tilgængelige for personer med funktionsnedsættelse. Heri ligger et ansvar for at indtænke handicappolitiske aspekter i politikudviklingen på de respektive områder.

Mens de øverste ansvarlige myndigheder i henholdsvis den kommunale, regionale eller statslige sektor (qua navnet sektoransvarsprincippet) er henholdsvis kommunalbestyrelsen, regionsrådet eller en statslig myndighed, indebærer sektoransvarsprincippet også et ansvar i de enkelte forvaltningsgrene på tværs af ressortområder for at sikre tilgængelighed for mennesker med handicap. Dette følger af, at ansvaret for at træffe afgørelse om bevilling af tolkning i praksis ofte er delegeret, herunder til jobcentre. Af formidlingsmæssige hensyn anvendes udtrykket "sektor" og "sektorområde" i nærværende rapport om disse forskellige forvaltningsgrene og instanser for at tydeliggøre, at sektoransvaret ligger dér, hvor der træffes afgørelse om bevilling af tolkning. Andre steder i rapporten bruges begrebet "ressortområder" om forskellige forvaltningsområder.

2.4 Særligt om mennesker med hørehandicap - sektoransvarets udmøntning og tolkeloven

Det handicappolitiske grundprincip om sektoransvar gælder i alle sektorer og på alle ressortområder, herunder blandt andet på beskæftigelses-, undervisnings- og sundhedsområdet. De enkelte myndigheder er herefter forpligtede til at gøre tolkning tilgængelig inden for eget sektorområde, såfremt dette er nødvendigt for at sikre en person med hørehandicap lige adgang til tilbud og ydelser, som den enkelte myndighed har ansvar for.

På nogle områder beviliges tolkebistand til mennesker med hørehandicap i medfør af sektoransvarsprincippet og uden en udtrykkelig hjemmel i sektorlovgivningen. Det er bl.a. tilfældet i sygehusvæsenet, der har pligt til at yde tolkning til mennesker med hørehandicap, hvor sygehuset skønner, at tolkning er nødvendig for at sikre behandling mv. Tolkeydelserne opfattes i disse tilfælde som en accessorisk del af sygehusbehandlingen, og udgiften hertil affholdes af den enkelte sygehusafdeling. Sektoransvarsprincippet danner også baggrund for anden tolkning i offentlige instanser, hvor der ikke er specifik lovregulering heraf, f.eks. i kriminalforsorgen og ved møder med myndigheder i en række situationer, f.eks. møder med jobcentret og socialforvaltningen.

På en række andre områder er der specifik lovgivning, der regulerer adgangen til tolkeydelser for at sikre, at service, tilbud og ydelser på området også er tilgængelige for mennesker med hørehandicap.

Dette er tilfældet på beskæftigelsesområdet, hvor der er mulighed for at få bevilliget en personlig assistent på arbejdspladsen, som bl.a. kan yde tolkning. På undervisningsområdet er adgangen til tolkning for mennesker med hørehandicap lovreguleret for så vidt angår bl.a. erhvervsuddannelser, gymnasiale uddannelser og videregående uddannelser, hvor den enkelte beviliges tolkebistand til uddannelsen i de specialpædagogiske støtteordninger (SPS-ordninger). På Justitsministeriets område regulerer retsplejeloven adgang til tolkning i retterne. På Kulturministeriets område er der eksplicit hjemmel i folkeoplysningsloven til, at kommunerne kan yde tilskud til nærmere angivne formål, herunder i relation til f.eks. særlige målgrupper eller borgere med handicap. Denne bestemmelse danner baggrund for, at nogle kommuner yder tilskud til tolkebistand til mennesker med hørehandicap på aftenskoler.

Sektoransvarsprincippet, hvorefter hver enkelt myndighed er ansvarlig for at sikre mennesker med handicaps adgang til dens tilbud og ydelser, kan i praksis udgøre en udfordring på hørehandicapområdet. Da der er tale om en ganske lille målgruppe, som mange myndigheder har en meget begrænset berøringsflade med, kan det være en udfordring at sikre tilstrækkelig viden i disse myndigheder om målgruppen og om dennes behov for bl.a. tolkning. Tilsvarende kan grænserne mellem sektorenes ansvar forekomme uklare.

I lyset af denne udfordring og på baggrund af et politisk ønske om at sikre mennesker med hørehandicap bedre adgang til at deltage i sociale situationer og i samfundslivet generelt, vedtog Folketinget i 2009 lov om tolkning til personer med hørehandicap (tolkeloven), som kan ses som en slags supplement til sektoransvaret.

Tolkeloven sikrer således mennesker med hørehandicap adgang til tolkning i forbindelse med en række offentlige tilbud og ydelser på forskellige sektorområder, ligesom den danner rammen om tolkning til deltagelse i sociale situationer og deltagelse i samfundslivet i øvrigt. Efter tolkeloven kan der bevilges tolkning til bl.a. besøg hos praktiserende læger, kommunale sundhedstilbud, møde med fagforeninger og A-kasser, advokathjælp og civile retssager. Der kan endvidere bevilges tolk til familiefester, handicappolitisk arbejde, fritidsaktiviteter mv. Der er tale om tolkning, der ikke er dækket af anden lovgivning eller omfattet af en anden myndigheds sektoransvar. Tolkeloven er således subsidær til sektoransvarsprincippet.

På grund af tolkelovens brede fokus er der en række snitflader til andre myndigheder, der kan gøre det til en udfordring i konkrete situationer at afgøre, hvem der har sektoransvaret.

Tolkning efter tolkeloven administreres af Den Nationale Tolkemyndighed (DNTM). Vurderer DNTM på baggrund af en ansøgning om tolkebistand, at ansøgningen hører under en anden myndighed, vil DNTM give ansøgeren et afslag med henvisning til rette myndighed. Er der uenighed eller tvivl om, hvilken myndighed der er den rette, kan det være op til Ankestyrelsen – såfremt DNTM's afgørelse påklages – at tage stilling til, hvorvidt DNTM er forpligtet til at yde tolkebistand.

Lovgivningen på de enkelte ressortområder og tolkelovens snitflader til andre ressortområder gennemgås nærmere i kapitel 3 om "Status for tolkning til mennesker med hørehandicap." Inden da gives et kort overordnet oprids af regler om brugerinddragelse, tilsyn og klageadgang på området.

2.5 Brugerinddragelse, tilsyn og klageadgang

På tolkelovens område er tolkebrugerne sikret en formaliseret løbende inddragelse gennem Tolkerådet, der er etableret efter tolkelovens § 15, og som bistår DNTM i faglige spørgsmål, herunder bl.a. i forhold til udvikling af nye tolkeformer eller af relation til Tolkeportalen.

Tolkerådet består af en formand repræsenteret af DNTM, af repræsentanter fra Høreforeningen, Danske Døves Landsforbund og Foreningen af Danske Døvblinde samt fra en række ministerier. Følgende ministerier har plads i Tolkerådet: Beskæftigelses-, Finans-, Justits-, Kirke-, Kultur-, Undervisnings, Sundheds- og Ældre- og Børne- og Socialministeriet.

Qua sin sammensætning danner tolkerådet løbende ramme om drøftelser mellem brugerne og ministerierne om udviklingen af tolkeområdet på de enkelte ressortområder og på tværs.

For så vidt angår tilsyn på tolkeområdet gælder det overordnet, at alle myndigheder har en tilsynsforpligtelse på deres områder. Denne forpligtelse er i en række tilfælde reguleret nærmere. Det følger således f.eks. af tolkelovens § 7, stk. 2, at DNTM fører tilsyn efter tolkeloven. Tilsynet omfatter både den måde, opgaverne udføres på, og sammenhængen mellem afgørelserne og den faktisk leverede tolkning, jf. § 3 i bekendtgørelse om tolkning til personer med hørehandicap. Som led i sin tilsynsopgave kan DNTM på ethvert tidspunkt foretage uanmeldt tilsyn hos sine tolkeleverandører for at sikre, at vilkårene for leverandøraftalen

overholdes. På uddannelsesområdet føres der tilsyn med, om leverandørerne under SPS-ordningerne overholder gældende krav i rammeaftalen.

Desuden er tolkebrugerens retssikkerhed beskyttet ved, at den pågældende kan klage over en myndigheds afgørelse om ikke at tilbyde tolkning i en bestemt situation. Der gælder en almindelig forvaltningsretlig grundsætning om, at en forvaltningsmæssig afgørelse kan påklages til en højere administrativ myndighed. Det er derfor klagesystemet på det enkelte ressortområde, som gælder, når en borger ønsker at klage over en afgørelse på det respektive område.

Eksempelvis er der på tolkelovens område adgang til at klage til Ankestyrelsen. Derudover kan en kommunalbestyrelses afgørelser om personlig assistance i erhverv på beskæftigelsesområdet påklages til Ankestyrelsens beskæftigelsesudvalg, mens afgørelser i SPS-ordningerne på uddannelsesområdet kan påklages til Ankenævnet for Statens Uddannelsesstøtteordninger.

Mens en beslutning om at tilbyde tolk i nogle tilfælde er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, er den imidlertid i andre tilfælde udtryk for faktisk forvaltningsvirksomhed.

Uanset om der er tale om en afgørelse eller ej, kan borgeren rette eventuelle indvendinger mod myndigheden, som borgeren mener, skal yde tolkningen, og det er processerne for de respektive ressortområder, der gælder for så vidt angår utilfredshed over tolkning.

Af formidlingsmæssige hensyn omtaler nærværende rapport såvel myndighedsafgørelser om bevilling af tolkning som beslutninger om at bevillige tolkning, der er led i den faktiske forvaltningsvirksomhed, som "afgørelser om bevilling af tolkning". Dette skyldes, at en skelnen mellem de to ikke vurderes relevant i forhold til denne rapport's løsningsforslag

3. Status for tolkning til mennesker med hørehandicap

Det indgår i kommissoriet for arbejdsgruppens opgave, at der skal gives en aktuel status for tolkeområdet på relevante sektorområder, herunder for de juridiske, økonomiske og organisatoriske rammer for tolkebistand. Arbejdsgruppen har afdækket status på området ved at indhente bidrag fra de relevante ressortministerier om status på de enkelte områder samt gennem bidrag fra følgegruppen og gennem andet relevant materiale.

I dette kapitel gennemgås den af arbejdsgruppen indhentede viden om status på tolkeområdet i kort form i afsnit 3.1. En uddybende status er at finde i bilag 1. I afsnit 3.2 beskrives tværgående perspektiver på tolkeområdet på tværs af ressortområder, herunder opridses væsentlige forskelle samt særligt vægtige problemstillinger på de respektive områder, mens arbejdsgruppens forventning til den fremadrettede udvikling i tolkebehov beskrives i afsnit 3.3.

3.1 Status på ressortministeriernes tolkeområder

Nedenfor redegøres overordnet for, hvordan der i dag sikres tolkning til mennesker med hørehandicap på de enkelte ressortområder. Afsnittet har fokus på juridiske, økonomiske og organisatoriske forhold samt brugeroplevelser. Redegørelsen omfatter børne- og socialområdet, beskæftigelsesområdet, Justitsministeriets område, sundhedsområdet, undervisnings-, uddannelses- og forskningsområdet, udlændige- og integrationsområdet samt kulturområdet og folkekirkens område. Der er tale om en overordnet status. En mere detaljeret status vedlægges i bilag 1.

3.1.1 Børne- og socialområdet

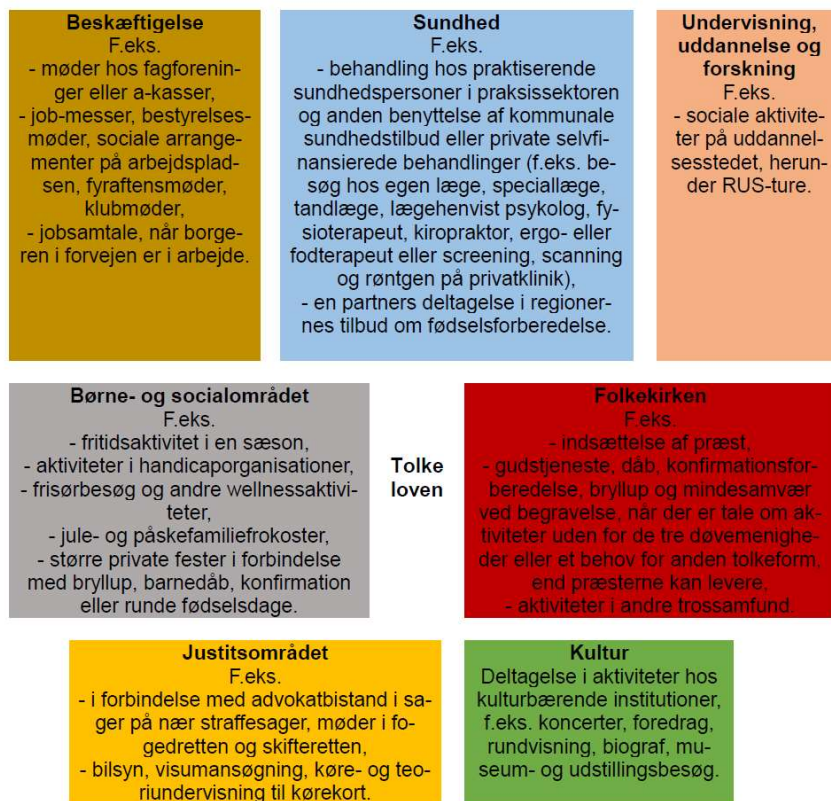
Tolkeloven

Efter lov om tolkning til personer med hørehandicap (tolkeloven), der er forankret i Børne- og Socialministeriet, ydes der tolkning til mennesker med hørehandicap (døve, døvblevne, døvblinde samt svært hørehæmmede) i en række sociale situationer, hvilket har til formål at øge målgruppens deltagelse i det sociale liv og i samfundslivet generelt. Loven har derudover en tværgående karakter, idet den også danner rammen om tolkning i tilknytning til en række tilbud og ydelser på forskellige ressortområder.

Tolkeloven er subsidiær til sektoransvarsprincippet og erstatter dermed ikke de enkelte myndigheders eget ansvar for at stille tolk til rådighed, når der er behov herfor. Loven giver derimod adgang til tolkning i en række situationer, hvor man politisk har haft et ønske om at supplere de enkelte sektors ansvar for at tilbyde tolkning.

Efter tolkeloven kan der bl.a. ydes tolkning hos praktiserende læger, kommunale sundhedstilbud, møde med fagforeninger og A-kasser, advokathjælp og civile retssager. Andre eksempler på aktiviteter er tolkning ved deltagelse i en fritidsaktivitet, aktiviteter i handicaporganisationer, sociale aktiviteter på en videregående uddannelse, herunder RUS-ture, frisørbesøg og andre wellnessaktiviteter, jule- og påskefamiliefrokoster, eller større private fester i forbindelse med bryllup, barnedåb, konfirmation eller runde fødselsdage.

Nedenfor er en oversigt over de snitfald, der er mellem tolkeloven og øvrige ressortområder.



Der ydes tidsbegrænset og bevillingsbegrænset tolkebistand i medfør af tolkeloven til aktiviteter, der er nødvendige for, at personer med hørehandicap kan kommunikere og deltage i samfundslivet samt ved sociale aktiviteter på lige fod med andre. Desuden har hver bruger i tolkeportalen rådighed over en timebank efter hvilken, brugeren selv kan bestemme, til hvilke aktiviteter tolkebistand ønskes, så længe der er tale om kommunikation mellem personer.

Øvrig tolkning på socialområdet

Ud over reguleringen i tolkeloven er der på socialområdet efter serviceloven adgang til hjælp, der kan indebære tolkning, for personer, som er døvblinde. Efter lovens § 98 er kommunerne forpligtede til i fornødent omfang at tilbyde en særlig kontaktperson til personer, der er døvblinde. Sådanne kontaktpersoner kan bl.a. udføre tolkning.

På det sociale område ydes der også tolkning til mennesker med hørehandicap, der hverken er reguleret i tolkeloven eller serviceloven. Der er her tale om tolkning, der ydes direkte i medfør af sektoransvarsprincippet for at sikre mennesker med hørehandicap adgang til tilbud, som den enkelte efter en konkret og individuel vurdering er berettiget til efter serviceloven. Der kan her bl.a. peges på, at der efter serviceloven drives botilbud til mennesker med handicap, hvor der anvendes tegnsprog eller andre former for visuelt eller taktilt sprog som en integreret del af tilbuddet, fordi målgruppen ud over andre funktionsnedsættelser også har et hørehandicap.

Bevilling, administration og økonomi

Den Nationale Tolkemyndighed (DNTM) administrerer bevilling, rekvirering og finansiering af tolkebistand efter tolkeloven gennem Tolkeportalen, der er internetbaseret. Der var per december 2017 oprettet 3130 personer som 'brugere' af portalen.

Det følger af tolkelovens § 14, at leverandører af tolkning efter tolkeloven skal udvælges på baggrund af udbud, samt at udbud skal tilrettelægges, så der skabes grundlag for, at borgerne kan vælge mellem forskellige leverandører. Valget foregår via Tolkeportalen. Såfremt brugeren ikke vælger en tolk selv, vil opgaven gå i et mini-udbud i tolkeportalen, hvor den leverandør, der kan tage opgaven til den laveste pris, får den. Der er på DNTM's område aktuelt 58 leverandører af tolkebistand på i alt 25 rammeaftaler for fysisk tolkning, mens der er én leverandør af fjertolkning.

Der ses endvidere en udvikling mod, at flere myndigheder ønsker at være omfattet af DNTM's rammeaftaler, således at Tolkeportalen også anvendes til at rekvirere tolkning på deres områder. DNTM oplyser, at denne udvikling skyldes, at det er en nem løsning for de enkelte myndigheder, samt at priserne er gunstige. Flere statslige områder, regioner og kommuner har således tilsluttet sig DNTM's rammeaftaler om tolkebistand. Derudover anvender Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) under Undervisningsministeriet Tolkeportalen som digital ramme for tolkning på uddannelsesområdet, men har egne rammeaftaler med tolkeleverandører.

De samlede udgifter i 2017 til tolkebistand efter tolkeloven var knap 40 mio. kr. Heraf udgjorde udgifterne til tolkninger, der aflyses under en uge før den planlagte tolkning, ca. 3,6 mio. kr. Der er her tale om midler, som anvendes til at betale for tolkninger, der aldrig gennemføres, men som tolkefirmaerne skal have dækket af DNTM, da de ikke er aflyst rettidigt.

Brugeroplevelser

På baggrund af tilbagemeldinger fra bl.a. brugerorganisationer på området, er det arbejdsgruppens vurdering, at den fælles tolkeløsning i store træk fungerer efter hensigten, samt at

der er tilfredshed med DNTMs arbejde. Brugerorganisationer har bl.a. fremhævet, at ordningen fungerer smidigt og fleksibelt, bl.a. fordi borgeren selv kan vælge tolk eller få tildelt en via miniudbud, hvis de ikke har en på forhånd. Der har imidlertid været rejst bekymringer fra bl.a. følgegruppen om, at priskonkurrencen i forbindelse med DNTM's udbud risikerer at gå ud over og evt. underminere kvaliteten af tolkeydelser, hvis det f.eks. bliver uattraktivt at arbejde som tolk på fuld tid.

3.1.2 Beskæftigelsesområdet

På beskæftigelsesområdet ydes tolkning til mennesker med hørehandicap, der er tilknyttet arbejdsmarkedet, skal til et møde hos jobcentret eller deltager i beskæftigelsesrettede indsatser, herunder aktivering.

Det bemærkes i denne sammenhæng, at tolkning ved deltagelse i møder hos fagforeninger eller a-kasser, sociale arrangementer på arbejdspladsen eller aktiviteter, som ikke har en direkte relation til udøvelsen af en arbejdsfunktion på arbejdspladsen, er omfattet af tolkeloven.

Lov om kompensation til handicappede i erhverv mv.

Tolkning til mennesker med hørehandicap, der er i beskæftigelse, er reguleret i lov om kompensation til handicappede i erhverv mv. Efter denne lov kan der bevilliges tolkning til mennesker med hørehandicap ved at yde tilskud til en personlig assistent i form af tegnsprogstolkning, så personen med hørehandicap kan varetage et erhverv. Den personlige assistent kan assistere med at tolke f.eks. personalemøder, aftaler om arbejdsopgaver og andre instrukser, medarbejderudviklingssamtaler m.m., mens assistenten ikke kan assistere med udførelsen af selve arbejdsopgaverne.

Bevilling, administration og økonomi

Borgere, der er bevilliget tolkning efter lov om kompensation til handicappede i erhverv mv., kan frit vælge en tolk efter egne ønsker. Der er fastsat en maksimal pris for tolkningen, som af historiske årsager følger de takster, som Center for Døve (CFD) opererer med, idet CFD var en af de tidligste leverandører af tolkning. Dette betyder, at prisen maksimalt må være:

- 650 kr. i timen ved tolkninger, der foregår mindre end 25 kilometer fra nærmeste afdeling af CFD Tolkebooking (zone 1)
- 880 kr. i timen ved tolkninger, der foregår 25-75 kilometer fra nærmeste afdeling af CFD Tolkebooking (zone 2)
- 980 kr. i timen ved tolkninger, der foregår mere end 75 kilometer fra nærmeste afdeling af CFD Tolkebooking (zone 3).

Tolkebrugere har endvidere mulighed for at anvende en personlig assistent, der ikke er uddannet tegnsprogstolk. I sådanne situationer vil aflønningen være lavere end Center for Døves takster.

Mens jobcentret har bevillingskompetencen, så er jobcentret normalt ikke involveret i rekvirering af tolken. Personen med hørehandicap kan derfor kontakte et tolkefirma efter eget ønske for at rekvirere tolk. Tolkefirmaet sender fakturaer for tolkningen direkte til jobcentret, ofte må-

neds- eller kvartalsvist. Pr. 1. februar 2019 er det indført som en betingelse, at hverken tolkebruger, dennes arbejdsgiver eller disses nærmeste pårørende må have en økonomisk interesse i den virksomhed, hvorfra tolkningen rekvireres.

Kommunerne oplyser, at deres samlede udgifter til personlig assistance til mennesker med handicap i erhverv var 550 mio. kr. i 2016. Kommunerne har imidlertid ikke en særskilt registrering af, hvor stor en del af disse midler der anvendes til tolkning, og hvor stor del, der anvendes til anden form for personlig assistance. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har bedt kommunerne om at sikre en forbedring af datakvaliteten af de kompensierende ordninger (hjælpebidrag og personlig assistance). Det vurderes på nuværende tidspunkt, at datakvaliteten er blevet forbedret i løbet af 2018, men det vurderes også, at der er kommuner, som har registreringsvanskeligheder. Det samlede antal bevillinger på landsplan vurderes således at være undervurderet. Ca. 10 pct. af de nye registreringer der er på personlig assistance i første halvår 2018, er bevilget som tegnsprogstolkebevilling.

Arbejdsgruppen vurderer ud fra henholdsvis kommunernes oplysninger og Epinion (2018), at det med et forsigtigt skøn kan anslås, at de årlige udgifter til tolkning på beskæftigelsesområdet beløber sig til mellem 50 og 100 mio. kr. Styrelsen for arbejdsmarked og rekruttering arbejder fortsat på at forbedre datakvaliteten af registreringer af personlig assistance.

Endelig bemærkes, at der over sommeren og efteråret 2018 blev rejst mistanke om utilsigtet brug og misbrug af tolkeordninger, hvilket angiveligt i høj grad berører beskæftigelsesområdet. Beskæftigelsesministeriet har på denne baggrund gennemført en fokusrevision, og beskæftigelsesministeren har drøftet problemstillingen med relevante organisationer. Som følge heraf, er der med Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om kompensation til handicappede i erhverv m.v. af 19. december 2018 indført som en betingelse, at hverken tolkebruger, dennes arbejdsgiver eller disses nærmeste pårørende må have en økonomisk interesse i den virksomhed, hvorfra tolkningen rekvireres.

Fokusrevisionens resultater viser, at der er behov for at styrke dokumentation og sagsbehandling på området i kommunerne. Således er der i et antal af de undersøgte kommuner manglende forretningsgange for - og dokumentation ved - bevilling og udbetaling af tilskud. Ligeledes er der et stort antal kommuner, som ikke foretager den lovpligtige opfølgning på sagerne.

Brugeroplevelser

På baggrund af bl.a. drøftelser på følgegruppemøder er det arbejdsgruppens vurdering, at der generelt er tilfredshed blandt brugerne med tolkeordningen under lov om kompensation til handicappede i erhverv mv. Herunder er der stor tilfredshed med, at brugerne frit kan vælge, hvilken tolk man vil benytte. Arbejdsgruppen er samtidig blevet gjort opmærksom på, at der er tale om et lille område, hvor tolke og tolkebrugere ofte er del af det samme miljø og kender hinanden. Dette betyder, at det kan være svært for tolkebrugerne at vælge en anden tolk, end den tolk man eventuelt er vant til at bruge, eller som miljøet omkring borgeren forventer, at den enkelte vælger at benytte.

3.1.3 Sundhedsområdet

På sundhedsområdet kan personer med hørehandicap have behov for tolkning, når de skal have sundhedsfaglig behandling eller anden sundhedsfaglig indsats i den offentlige eller private sektor.

Efter tolkeloven ydes der tolkning i tilknytning til en række sundhedsydelser, herunder kommunale sundhedsydelser. Aktiviteter, der er omfattet af tolkeloven, er f.eks. konsultationer hos almenpraktiserede læge, speciallæge, lægehenvist psykolog, fysioterapeut, kiropraktor, ergo- eller fodterapeut og anden benyttelse af kommunale sundhedstilbud. Dette behandles ikke nærmere i nærværende afsnit, da tolkning under tolkeloven er beskrevet ovenfor under børne- og socialområdet.

Der er imidlertid ingen nærmere regulering af tolkning til mennesker med hørehandicap i tilknytning til tilbud i sygehusvæsenet. På sygehusene ydes der således tolkning til personer med hørehandicap med direkte hjemmel i sektoransvaret, når det er nødvendigt for at yde sundhedsfaglige indsatser. Tolkebistanden anses for en accessorisk del af sygehusbehandlingen, som bl.a. kan bestå i undersøgelse, diagnosticering, sygdomsbehandling, fødsels- hjælp og genoptræning.

Bevilling, administration og økonomi på det regionale sundhedsområde

I sundhedsvæsenet er det lægen eller en anden sundhedsperson, som skal have en samtale med en patient med et hørehandicap, der vurderer, om der er behov for en tolk i hvert enkelt tilfælde. Vurderes der at være et behov, bestilles og rekvireres tolken herefter f.eks. af den enkelte sygehusafdeling. Danske Regioner har oplyst, at Region Nordjylland rekvirerer tolk gennem Center for Døve, mens Region Midtjylland har indgået rammeaftale med én leverandør af tegnsprogstolkning til sygehuse, psykiatri og institutioner. I Region Sjælland administreres indkøb af tolkning decentralt, mens Region Syddanmark anvender DNTM's rammeaftale, og Region Hovedstaden påtænker at gøre det samme.

Danske Regioners registrering af de årlige regionale udgifter på sundhedsområdet til tolkning for mennesker med hørehandicap peger desuden på, at udgifterne i 2017 var ca. 6 mio. kr. For Region Syddanmarks vedkommende er der taget udgangspunkt i regionens udgift fra 2016, da det ikke har været muligt at få oplysninger om udgifterne i 2017. For Region Nordjylland og Region Midtjylland dækker de oplyste udgifter kun sygehussektoren. De reelle udgifter må derfor ventes at være noget højere.

Brugeroplevelser

Brugerorganisationerne har bemærket, at der er en generel oplevelse blandt brugerne af, at det kan være en udfordring i forbindelse med undersøgelser og behandlinger mv. på sygehuse, at der kan mangle viden om hørehandicap.

3.1.4 Undervisning-, uddannelses- og forskningsområdet

Sektorspecifik lovgivning

På undervisningsområdet er mulighed for tolkning for personer med hørehandicap lovreguleret gennem adgang til statslige specialpædagogiske støtteordninger (SPS-ordningerne). SPS-ordningerne, som administreres af Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) og er delegeret af Undervisningsministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet samt for nuværende Kulturministeriet (så vidt angår højskoler), omfatter tolkebistand til elever på frie kostskoler (folkehøjskoler, efterskoler og frie fagskoler), ungdomsuddannelser (herunder private gymnasiale institutioner), videregående uddannelser, arbejdsmarkedsuddannelser (AMU). Fra august 2019 indføres endvidere SPS-ordninger på Den Forberedende Grunduddannelse (FGU) samt efter- og videreuddannelserne Forberedende Voksenuddannelse (FVU), Almen Voksenuddannelse (avu), Træningsskolernes Arbejdsmarkedsuddannelser (TAMU) og Ordblindeundervisning for Voksne (OBU). Folkeskolen, som er et kommunalt anliggende, er ikke omfattet af SPS-ordningerne, men er omfattet af folkeskoleloven, hvor der kan gives specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til elever, der har brug for støtte.

Formålet med SPS er at kompensere for den enkeltes funktionsnedsættelse således, at det giver mulighed for at gennemføre en uddannelse på lige fod med andre. Tolkebistanden leveres i forbindelse med deltagelse i undervisning, herunder også ved gruppearbejde og praktikforløb. Tolkebistanden kan efter behov ydes som tegnsprogstolkning og skrivetolkning samt i konkrete tilfælde fjertolkning.

Det bemærkes, at tolkning i forbindelse med sociale aktiviteter på uddannelsesstedet ikke er omfattet af SPS-ordningerne. Der kan imidlertid efter tolkeloven bevilliges tolkning til sociale aktiviteter på videregående uddannelser i forbindelse med studiestart og derudover til andre sociale aktiviteter i op til tre gange om året, f.eks. fester eller lignende.

Bevilling, administration og økonomi

STUK er forpligtet til at udbyde aftalen om levering af tolkebistand. STUK administrerer udbuddene og anvender i lighed med DNTM Tolkeportalen til at administrere tolkeopgaver. STUK har sin egen del af Tolkeportalen, som er adskilt fra DNTM's del. En tolkeopgave på undervisningsområdet sendes i udbud, og herefter kan godkendte tolkeleverandører byde på tolkeopgaven – den tolkeleverandør, der byder på opgaven med laveste pris, får tildelt opgaven. Brugere har på nuværende tidspunkt ikke frit valg af tolk efter SPS-ordningerne. Med lov nr. 1736 af 27. december 2018 indføres der mulighed for at give frit leverandørvalg af tegnsprogs- og skrivetolke i SPS-ordningerne. Tolkebrugere får derved mulighed for at vælge leverandør under hensyntagen til de gældende rammer for udbud og SPS-ordningerne i øvrigt.

Forbruget på tolkebistand i en SPS-ordning i 2017 var i alt på 72,5 mio. kr. fordelt på efterskoler, ungdomsuddannelser, videregående uddannelser og AMU kurser. I perioden fra 2015-2017 registreredes et omfang af for sent aflyste tolkeopgaver på ca. 25 procent af de samlede udgifter til tolkebistand pr. år, svarende til ca. 18 mio. kr. i 2017. Der er her tale om udgifter til planlagt arbejdstid, som tolken har krav på at få dækket pga. aflysningstidspunktet, men som altså ikke skaber værdi for borgerne

Brugeroplevelser

Ligesom på DNTM's område er anvendelsen af udbud af tolkebistand under SPS-ordningerne genstand for bekymring og kritik fra brugerorganisationerne om, at priskonkurrencen

presser kvaliteten. Udbuddene på STUK's område har desuden været kritiseret for, at brugerne med den nuværende model risikerer at skulle skifte tolk undervejs i et uddannelsesforløb i forbindelse med nyt udbud af rammeaftalen, samt for fraværet af brugerinddragelse på valg af tolk. Med en lovændring fra december 2018 er der imidlertid indført nye rammer på området for at give tolkebrugerne mulighed for frit valg af godkendte leverandører gældende fra 1. august 2019.

3.1.5 Justitsministeriets område

Politiet og anklagemyndigheden, kriminalforsorgen og domstolene yder tolkebistand i henhold til deres sektoransvar, og der er for nogle af myndighederne sektorspecifik regulering i forhold til at yde tolkning til deres brugere. På visse områder supplerer tolkeloven desuden sektoransvaret, jf. gennemgangen nedenfor.

Politiet, anklagemyndighed og kriminalforsorg

På politiets og anklagemyndighedens område kan borgere med hørehandicap have behov for tolkebistand, når de eksempelvis skal foretage en anmeldelse hos politiet, eller når de i øvrigt skal kommunikere med politiet under en politimæssig opgave. Tolkningen ydes her i direkte medfør af sektoransvarsprincippet.

Borgere med hørehandicap kan videre have behov for tolkebistand i forbindelse med erhvervelse af kørekort. Mens tolkning til køreundervisningen ydes efter tolkeloven, ydes der tolkning til teori- og køreprøver i medfør af kørekortbekendtgørelsen.³

Under kriminalforsorgen kan personer med hørehandicap, som er frihedsberøvet, have behov for at kommunikere med personalet. Tolkningen ydes i direkte medfør af sektoransvarsprincippet.

Domstolene

Ved domstolene kan borgere med hørehandicap have behov for tolkebistand, når de skal møde i retten som sigtet, tiltalt eller vidne i en straffesag, eller hvis de i øvrigt som part eller vidne i en retssag har behov for en tolk. Tolkningen ydes i direkte medfør af sektoransvaret. Sektoransvaret suppleres imidlertid af tolkeloven, hvorefter der ydes tolkning i forbindelse med advokatbistand i sager på nær straffesager, møder i fogedretten og skifteretten.

Det er generelt for politiet, anklagemyndigheden, kriminalforsorgen og domstolene, at den enkelte sagsbehandler bevilliger tolkningen og forestår rekvirering af tolk. Det er den enkelte institution, der afholder udgifter i forbindelse med tolkning.

Økonomi

³ Det bemærkes, at regeringen har besluttet, at en række af politiets færdselsopgaver, herunder afvikling af køreprøver, pr. 1. januar 2020 ressortoverdrages fra politiet til Færdselsstyrelsen.

På politiets område varierer volumen af tolkeopgaver samt udgifterne forbundet hermed meget hos de forskellige politikredse. Der er i landet i alt 12 politikredse, og der er modtaget oplysninger fra 10 af kredsene. Heraf fremgår, at der blandt disse i hele 2017 har været omkostninger for i alt 133.000 kr., og at der i 9 af kredsene har været tale om 65 tolkeopgaver. På baggrund af de indhentede oplysninger ses det, at Københavns Politi afholdt den højeste udgift på 45.000 kr. i 2017, mens Fyns Politi havde flest tolkeopgaver på 12 sager i 2017. På kriminalforsorgens område er der i perioden fra 1. januar 2011 til 21. februar 2018 været registreret en samlet tolkeudgift på ca. 40.000 kr., og i samme periode har der været registreret 27 sager, hvor der er blevet rekvireret en tegnsprogstolk.

Domstolsstyrelsen har ikke mulighed for at skønne over udgifterne til tegnsprogstolkning. Domstolsstyrelsen vurderer imidlertid, at omfanget af sager, hvor der rekvireres en tegnsprogstolk ved retterne, er yderst begrænset.

3.1.6 Folkekirken

Kirkeministeriet administrerer ikke lovgivning, der direkte hjemler tolkeordninger for personer med hørehandicap, som deltager i kirkelige begivenheder i folkekirken.

Folkekirken løfter derimod sit sektoransvar ved, at der under folkekirken er oprettet tre døvemenigheder, der geografisk dækker over henholdsvis Øst for Storebælt, Midt- og Nordjylland og Syddanmark. Hver af de tre døvemenigheder har ansat to døvepræster, der kan tegnsprog, og tilsammen betjener de i alt seks præster landets døve tegnsprogsbrugere og deres familier. I de tre døvemenigheder afholdes der hver søndag gudstjeneste, ligesom der afholdes kirkelige handlinger som vielse og begravelse. Gudstjenesterne afholdes i skiftende kirker i døvemenighedens geografiske område.

Kirkeministeriets fællesfond udbetaler et fast årligt tilskud på i alt 3,3 mio. kr. til afholdelse af udgifter vedrørende døvemenigheder og døvepræster.

Der er ligeledes i folkekirken ansat to landsdelspræster, der har til opgave at varetage kirkelig betjening af hørehæmmede, herunder døvblevne. De to præster dækker hver deres geografiske område i området øst for Storebælt og området vest for Storebælt. Derudover er der udpeget sognepræster i hele landet, som tager del i det kirkelige arbejde for hørehæmmede og døvblevne.

Kirkeministeriets fællesfond udbetaler årligt tilskud på ca. 0,7 mio. kr. til afholdelse af udgifter vedrørende den kirkelige betjening af hørehæmmede.

Tolkeloven supplerer endvidere sektorens eget ansvar på det kirkelige område. Efter tolkeloven kan der således ydes tolkning ved deltagelse i kirkelige begivenheder som gudstjeneste, dåb, konfirmation, bryllup og mindesamvær ved begravelse, når der er behov for en anden tolkeform, end præsterne kan levere, eller der er tale om aktiviteter uden for de tre døvemenigheder.

3.1.7 Kulturområdet

På det kulturelle område ydes der tolkning til mennesker med hørehandicap på baggrund af en række forskellige lovgrundlag, som beskrevet nedenfor.

På folkehøjskolerne har elever med hørehandicap adgang til tolkebistand på baggrund af lov om folkehøjskoler. Tolkningen ydes som led i SPS-ordningen og administreres af Undervisningsministeriet.

På folkeoplysningsområdet kan kommunerne efter folkeoplysningsloven yde tilskud til folkeoplysende foreninger, hvis de har deltagere, som har et handicap. Der kan være tale om foreninger, der tilbyder folkeoplysende voksenundervisning (eksempelvis aftenskoler, der udbyder kurser, foredrag og andre aktiviteter, der ikke er kompetencegivende) og frivillige folkeoplysende foreninger (eksempelvis idrætsforeninger, spejderforeninger samt politiske og religiøse ungdomsorganisationer).

Som et eksempel yder kommunen i henhold til folkeoplysningsloven et grundtilskud til aftenskoler til aflønning af ledere og lærere og kan desuden yde supplerende grundtilskud for deltagere med handicap i relation til undervisningen i et konkret emne. Tilskuddet er bundet til nedbringelse af udgifterne til leder- og lærerløn.

Ligeledes har de folkeoplysende foreninger mulighed for at søge om statslige puljemidler til delvis dækning af bl.a. udgifter til tolkning for deltagende borgere med hørehandicap i en folkeoplysningsrettet aktivitet. Puljen uddeles en gang årligt og administreres af Slots- og Kulturstyrelsen. Tilskuddet kan ydes til befordring til deltagere med handicap, til tolkebistand til hørehæmmede og til hjælperudgifter i det omfang, udgifterne ikke dækkes efter anden lovgivning.

Personer med hørehandicap har herudover mulighed for efter tolkeloven at få bevilliget tolkning i forbindelse med kulturelle aktiviteter. Den bevillingsbegrænsede tolkning, der kan ydes efter tolkeloven, omfatter således bl.a. tolkning til fritidsaktiviteter i en sæson og til deltagelse i internationale idrætsstævner. Derudover er der mulighed for at benytte sin timebank efter tolkeloven til f.eks. koncerter, foredrag, biografdure og museums- og udstillingsbesøg.

Økonomi

Det har ikke været muligt at få oplysninger om udgifterne til tolkning på kulturområdet, hvilket bl.a. skyldes det spredte finansieringsansvar.

3.1.8 Udlændinge- og integrationsområdet

Udlændinge- og Integrationsministeriet er ansvarlig for behandlingen af asylansøgninger, herunder for asylansøgninger fra udlændinge med et hørehandicap. Videre har ministeriet det overordnede ansvar for flygtninges boligplacering i kommunerne samt planlægning af integrationsindsatsen, herunder udarbejdelse af integrationskontrakter.

I tilfælde, hvor en udlænding med et hørehandicap som led i integrationsindsatsen modtager beskæftigelsesrettede tilbud og tilbud om danskuddannelse, hvilket typisk vil være efter lov

om specialundervisning, er disse tilbud ikke omfattet af Udlændinge- og Integrationsministeriets sektoransvar.

Udlændingestyrelsen behandler årligt et mindre antal ansøgninger fra personer med et hørehandicap. I de tilfælde, hvor den hørehandicappede asylansøger har kunnet kommunikere skriftligt, har styrelsen gennemført asylsamtalen skriftligt med ansøgeren og en fremmedsprogstolk. I de tilfælde, hvor den hørehandicappede asylansøger har kunnet kommunikere på tegnsprog, har styrelsen gennemført en tillempet asylsamtale ved hjælp af en dansk tegnsprogstolk og en døv tegnsprogstolk. Tegnsprogstolke er anvendt fra Rigspolitiets liste over tolke. Antallet af udlændinge, der meddeles opholdstilladelse i Danmark, og har brug for tolkning på grund af hørehandicap, er lavt. Nyankomne udlændinge har i første omgang typisk behov for at lære det danske tegnsprog.

3.2 Tværgående perspektiver vedrørende status for tolkeområdet

Dette afsnit indeholder en kort beskrivelse af tværgående perspektiver vedrørende status på tolkeområdet. Overordnet kan der peges på, at afdækningen af status på området har bekræftet det billede af området, som fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, herunder billedet af, at der er tale om et fragmenteret område, hvor ansvarsfordelingen mellem de forskellige sektorer kan virke uklar for brugerne. Afdækningen peger således på, at det ofte kan være svært for brugerne at navigere imellem de mange forskellige instanser, hvor de skal henvende sig for at få tolkning. Der var bred enighed i følgegruppen om, at der er behov for en indsats for forenkling og samling på området.

Viden om tolkebehov og tolkefaglig viden

Afdækningen af tolkeområdet peger på, at der er store forskelle på, i hvilken udstrækning de relevante myndigheder har viden om hørehandicap, tolkebrugere samt tolkefaglig viden. Der kan således også være forskelle på den viden, der indgår i afgørelser om bevillinger af tolkebistand på tværs af områderne. Dette har sammenhæng med, at mange myndigheder har en meget begrænset berøringsflade med mennesker med hørehandicap, da der er tale om en ganske lille målgruppe. For disse myndigheder er det alt andet lige mindre nærliggende at oparbejde viden om tolkebrugere og tolkebehov, end det er for myndigheder, der behandler mange ansøgninger om tolkebistand.

Der ses endvidere at være ganske få myndigheder, herunder først og fremmest STUK og DNTM, der har så omfattende en kontakt til mennesker med hørehandicap, at det er naturligt at oparbejde en betydelig viden på området. Ansvar for bevilling af tolkning på de øvrige ressortområder er således i vid udstrækning placeret decentralt, både som følge af sektoransvarsprincippet, men også som følge af, at der er tale om områder, hvor myndighedsansvaret er placeret på kommunalt eller regionalt niveau og ofte delegeret til en forvaltningsinstans. Selvom der bevilliges megen tolkebistand på f.eks. beskæftigelsesområdet efter lov om kompensation til handicappede i erhverv, er udmøntningen heraf således spredt imellem op imod

98 forskellige jobcentre, da beskæftigelsesområdet er et kommunalt anliggende, og organisering af området varierer derfor mellem kommunerne.

Den begrænsede erfaring med at bevillige tolkning, som en del myndigheder har, betyder desuden, at det kan være svært og uforholdsmæssigt ressourcekrævende for den enkelte myndighed at administrere bevillingerne. Det kan således være en udfordring at etablere en hensigtsmæssig administration, der bl.a. sikrer, at tolkeordninger bruges efter hensigten.

Forskelle i reguleringsgrad

Sektoransvaret for mennesker med hørehandicap løftes meget forskelligt for så vidt angår regulering på forskellige områder. På nogle områder, herunder særligt undervisnings- og beskæftigelsesområdet, er adgangen til tolkning reguleret i detaljer, mens tolkning på andre områder ydes direkte i medfør af sektoransvaret. Af større områder uden sektorspecifik lovgivning om tolkning kan fremhæves sygehusvæsenet samt hovedparten af justitsministeriets område. Derudover har tolkeloven under Børne- og Socialministeriet en tværgående karakter, hvor loven på visse områder supplerer de enkelte sektors eget ansvar for at sikre tolkning i tilknytning til sektorens tilbud og ydelser.

På baggrund af afdækningen af status på tolkeområdet kan der ses en tendens til, at det særligt er på visse områder, hvor der ikke er sektorspecifik lovgivning om tolkning til mennesker med hørehandicap, at der er en oplevelse hos brugerne af, at myndighederne ikke altid har den nødvendige viden om hørehandicap og behovet for tolkning. Dette kan særligt give udfordringer, når der opleves et akut behov for tolkebistand, f.eks. ved behov for akut kontakt til politiet eller akut sygehusindlæggelse.

Brugernes medindflydelse på valg af tolk

De forskellige sektorområder adskiller sig desuden markant fra hinanden, når det gælder brugernes medindflydelse på valg af tolk. Efter lov om compensation til handicappede i erhverv mv. har brugerne et ubegrænset frit valg af tolk inden for en fastsat økonomisk ramme med fastsatte takster og et antal bevilligede timer. Dog er det med Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om compensation til handicappede i erhverv m.v. af 19. december 2018 indført som en betingelse, at hverken tolkebrugeren, dennes arbejdsgiver eller disses nærmeste pårørende må have en økonomisk interesse i den virksomhed, hvorfra tolkningen rekvireres. På tolkelovens område er der frit valg mellem leverandører omfattet af DNTM's rammeaftale. På andre områder, herunder uddannelsesområdet, har tolkebrugere i dag ikke medindflydelse på valg af tolk.

Brugerorganisationerne tillægger det stor værdi at have medindflydelse på valg af tolk, hvorfor der er et udbredt ønske om at få adgang til frit valg på undervisningsområdet. Som nævnt oven for er der med en nylig lovændring skabt rammer for at imødekomme dette ønske. En stor del af følgegruppen fremhæver medindflydelse på valg af tolk som væsentligt for brugertilfredsheden samt som et væsentligt instrument i kvalitetssikringen.

Indkøb af tolkning

Sektorområderne adskiller sig endvidere fra hinanden i kraft af deres måder at indgå aftale med tolkeleverandører på, samt i tilknytning hertil hvordan de prisfastsætter og styrer området. Det uindskrænket frie valg efter lov om kompensation til handicappede i erhverv mv. indebærer, at kommunernes styringsmuligheder er begrænsede, ligesom prisfastsættelsen er koblet til Center for Døves takster. På tolkelovens område og på uddannelsesområdet anvendes derimod udbud til aftaleindgåelse, hvorved der sikres en priskonkurrence, som ikke sker på beskæftigelsesområdet.

Der er endvidere en udvikling imod, at flere og flere myndigheder ønsker at benytte sig af DNTM's rammeaftale for indkøb af tolkebistand samt af Tolkeportalen som adgang til at rekvirere en tolk. 4 regioner og 44 kommuner har ønsket at tilslutte sig DNTM's udbud af fysisk tolkning, der blev udbudt i efteråret 2017. Disse myndigheder kan således i dag anvende DNTM's rammeaftale for indkøb af tolkebistand. For tolkning efter lov om kompensation til handicappede i erhverv mv. indebærer borgerens ret til frit valg af tolk imidlertid, at en tolkebruger efter denne lov også har adgang til at benytte en tolkeleverandør, der ikke er omfattet af DNTM's rammeaftale.

Mens udbud indebærer en priskonkurrence, som understøtter effektiv ressourceanvendelse, har følgegruppen fremhævet en betydelig bekymring om, at hård priskonkurrence i udbud kan underminere et stabilt marked med kvalitet i tolkeydelserne.

Udgifter og styring

Det har ikke været muligt at opgøre de samlede offentlige udgifter til tolkning til mennesker med hørehandicap, hvilket bl.a. skyldes, at registreringer af udgifter på området ofte sker ganske decentralt, mens registreringspraksis varierer. Det er imidlertid arbejdsgruppens forsigtige skøn, at der anvendes et sted imellem 170-220 mio. kr. årligt på området på tværs af sektorer. Områderne, der tegner sig for de største udgifter, er STUK's område (ca. 70 mio. kr.), beskæftigelsesområdet (mellem 50 – 100 mio. kr.) og DNTM's område (ca. 40 mio. kr.)

På tværs af flere områder ses der en udfordring med højere forbrug af offentlige midler, end der faktisk anvendes til tolkeopgaver, hvilket kan henføres til opgaver, der aflyses efter aflysningsfristen. Aflysningsfristen er typisk en uge, hvilket bl.a. er baseret på CfD's aflysningsfrister. Hos CfD skal afbestilling af tegnsprogstolk ske senest tirsdag ugen før tolkeopgaven. Ved senere aflysninger betales fuld pris for den aftalte opgave.

På STUK's område alene blev der således i 2017 anvendt 18,1 mio. kr. på for sent aflyst tolkning, mens det tilsvarende tal for DNTM's område samme år var 3,6 mio. kr. Udfordringen med spild skyldes til dels en høj aflysningsprocent, men relaterer sig derudover også til såvel begrænsede styringsmuligheder vedrørende tolkningen internt i de enkelte sektorer som til det faktum, at der i dag ikke koordineres på tværs af sektorområder. Sidstnævnte betyder bl.a., at der ikke er mulighed for fra centralt hold at reallokere tolketimer, der er aflyst – hverken til en anden opgave i samme sektor, eller til en anden sektor.

Derudover er arbejdsgruppen bekendt med, at der er stærke indikationer på, at der forekommer utilsigtet brug af tolkeordninger på tværs af sektorer. Arbejdsgruppen har således modtaget henvendelser om, at der angiveligt er forekommet utilsigtet brug af tolkeordninger – bl.a. i form af dobbeltfakturering, hvor en tolk har taget sig betalt for samme arbejdstime af flere

myndigheder - ligesom der angiveligt er rejst eller påtænkt rejst sager for retten om sådanne sager.

Arbejdsgruppen og følgegruppen har haft stort fokus på behovet for at imødegå disse udfordringer i en omorganisering, således at utilsigtet brug af tolkeordninger og udgifter til aflyste tolkninger begrænses.

Tolkemarkedet

Der er ca. 250 tolke på markedet, der yder tolkebistand til mennesker med hørehandicap på tværs af opgaveområder. En del af disse tolke arbejder i enkeltmandsvirksomheder og freelance, mens andre er ansat i større firmaer.

Markedet er præget af, at det er et lille marked, hvor brugere og tolke ofte kender hinanden. Der ses desuden en tendens til, at tolkebrugere benytter tolke, som de kender godt, og som de eventuelt har et fortrolighedsforhold til. På flere områder, herunder STUK's og DNTM's område, stiller de offentlige myndigheder krav om, at der ikke må tolkes for nærtstående. Trods dette, er det arbejdsgruppens indtryk, at det kan være en udfordring at sikre en fuldstændig professionalisme på området, hvor personlige relationer f.eks. ikke er bærende for samarbejdet mellem tolk og tolkebruger, idet der er tale om et område, hvor det er naturligt, at bruger og leverandør kender hinanden over tid.

Fokus for en omorganisering

Arbejdsgruppen har drøftet, i hvilken udstrækning en beslutning om omorganisering bør berøre de forskellige ressortområder, som denne rapport har afdækket status på. Det er arbejdsgruppens vurdering, at beslutning om en omorganisering først og fremmest bør forholde sig til tolkning på områder, hvor der ydes meget tolkning, hvor der er regulering af løbende tolkebevillinger, og hvor tolkning har afgørende betydning for tolkebrugernes adgang til at deltage i samfundslivet mv. På den baggrund ses der særligt at være behov for, at en beslutning om eventuel omorganisering forholder sig til tolkning efter tolkeloven, lov om personlig assistance til handicappede i erhverv mv., tolkning i uddannelsessystemet, herunder højskoler, samt tolkning på sundhedsområdet og på Justitsministeriets område.

3.3 Fremtidsperspektiver

Som kort berørt i kapitel 2 ventes antallet af mennesker med svære hørehandicap at aftage fremover som følge af, at størstedelen af børn, der fødes uden hørelse, i dag får en cochlear implant operation (CI-operation), som giver mennesker med hørehandicap mulighed for at kommunikere med andre ved lytte og tale⁴. Denne udvikling ventes på sigt at medføre en betydelig nedgang i behovet for tegnsprogstolkning, hvilket allerede ses gennem en faldende efterspørgsel efter tegnsprogstolkning på undervisningsområdet. I grundskolen er der i dag arbejdsgruppen bekendt stort set ingen tegnsprogstolkebrugere.

⁴ Dette fremhæves bl.a. af Lena Bech Larsen, Mette Lindsay Sommer og Steen Bengtson (2014): "Døve og døvblevne mennesker – hverdagsliv og levevilkår", s. 12.

Der ventes at blive tale om en gradvis nedgang i efterspørgslen, idet de unge, der i dag bruger tolk, må ventes at have behov herfor resten af deres liv. Derudover må der ventes også i fremtiden at være en lille gruppe, der ikke responderer på CI, og som derfor vil få behov for tolkebistand, ligesom mennesker, der får et hørehandicap senere i livet også fortsat vil få behov for tolkebistand.

På lidt kortere sigt ses desuden en tendens til, at den begrænsede tilgang af nye brugere til dels opvejes af, at de nuværende tegnsprogsbrugere bliver mere aktive. EPINION (2018)⁵ skønner, at det samlede behov for tegnsprogs- og skrivetolkning i 2027 vil være ca. 95 % af behovet i 2018. I denne periode ventes der til gengæld at ske en forskydning mellem fordelingen af tolkning mellem de forskellige sektorer, således at der sker en markant nedgang i omfanget af tolkning på undervisningsområdet, og en mindre stigning på andre områder, herunder DNTM's område, beskæftigelsesområdet og sundhedsområdet. Stigningen på de sidstnævnte områder vurderes at skyldes, at målgruppen er mere aktiv end tidligere, samt at kommunikationsbehovet er stigende.

På længere sigt ventes tolkebehovet imidlertid at falde mere markant. Epinion fremskriver således tolkebehovet til en halvering af det nuværende i ca. 2060, mens det i 2090 estimeres, at kun 50 mennesker med hørehandicap vil have behov for tolkning. Det må desuden formodes, at den nuværende geografiske spredning vil forblive den samme for den aftagende målgruppe.

For så vidt angår taktiktolkning og skrivetolkning har CI-operationer ikke samme betydning for behovsudviklingen. Det er imidlertid forventningen, at teknologiudviklingen vil skabe nye løsninger på området for skrivetolkning.

Det bemærkes, at de her beskrevne forventninger til udviklingen i efterspørgslen efter tolkning baserer sig på en antagelse om, at CI-operationer giver størstedelen af målgruppen så god en funktionel hørelse, at det kan erstatte behovet for tolkebistand. Hvis denne antagelse på et senere tidspunkt viser sig at være forkert, vil det selvsagt betyde, at behovet for tolkning til mennesker med hørehandicap kan udvikle sig anderledes.

⁵ EPINION. Arbejdsmarked for tegnsprogs- og skrivetolke. Kortlægning. Københavns Professionshøjskole. April 2018

4. Centrale hensyn og dilemmaer ved omorganisering

På baggrund af kommissoriet har arbejdsgruppen udledt en række centrale hensyn, som efter arbejdsgruppens vurdering bør være retningsgivende for udformningen af en fremtidig omorganisering af tolkeområdet, og som er kvalificeret gennem den i kapitel 3 afdækkede status på tolkeområdet. Disse hensyn beskrives og behandles i dette kapitel 4 som afsæt for opstillingen af modeller i kapitel 5 og 6.

Kapitlet behandler desuden en række dilemmaer, der knytter sig til disse centrale hensyn. Der er tale om dilemmaer, der i vid udstrækning skyldes, at flere af de centrale hensyn står i et delvist modsætningsforhold til hinanden. I beslutning om en omorganisering af tolkeområdet skal der derfor tages stilling til, hvordan man ønsker at håndtere disse dilemmaer, herunder hvor højt man ønsker at vægte forskellige hensyn.

For at skabe grundlaget herfor, redegøres der i kapitel 4.2 for dilemmaerne, ligesom der skitseres forskellige mulige løsninger på håndtering heraf. Indledningsvis skitseres de centrale hensyn i kapitel 4.1.

4.1 Centrale hensyn

Nedenfor beskrives de hensyn, som arbejdsgruppen har udledt som centrale at lægge til grund for en omorganisering af tolkeområdet. En række af hensynene udspringer direkte af kommissoriet, men i forbindelse med arbejdsgruppens indhentning af ny viden er hensynene blevet kvalificeret og nuanceret, ligesom de er blevet suppleret af yderligere hensyn.

Der er tale om følgende overordnede hensyn, som arbejdsgruppen vurderer, der er behov for, at en omorganisering af området tilgodeser på både kort og længere sigte. Hensynene uddybedes nedenfor.

- A: Forenklet adgang til tolkning
- B: Bedre indsats for borgerne
- C: Omkostningseffektivitet, styring og gennemsigtighed
- D: Brugerindflydelse på valg af tolkeleverandør
- E: Kvalitet
- F: Dækning i hele landet
- G: En fremtidssikret organisering

A. Forenklet adgang til tolkning

Det følger af kommissoriet, at der skal afsøges modeller for en omorganisering af området, der sikrer borgerne en enkel og smidig adgang til tolkning, og herunder skal muligheden for én indgang til tolkning afsøges. Dette skal imidlertid ske inden for rammerne af sektoransvarsprincippet.

Den nuværende ansvarsfordeling og adgang til tolkning opleves uklar af borgerne og i et vist omfang også af myndighederne, ligesom den kan forekomme uforholdsmæssigt administrativt tung for nogle myndigheder, jf. kapitel 3. Denne problemstilling er også fremhævet på følgegruppemøderne, der var præget af bred enighed om, at der bør etableres et enklere og smidigere system for tolkning, gerne med én indgang for både borgere og leverandører.

B. Bedre indsats for borgerne

Det fremgår af kommissoriet, at en omorganisering af tolkeområdet skal sikre en bedre indsats for borgerne. På følgegruppemøderne er det blevet fremhævet som en betydelig udfordring, at mennesker med hørehandicap oplever, at der generelt kan mangle viden om hørehandicap blandt myndigheder, hvor ansvaret for at bevillige tolk alene har afsæet i det generelle sektoransvar, herunder på sygehusområdet.

Følgegruppen har blandt andet efterspurgt, at der inddrages mere faglig viden, når der træffes beslutning om tolkning. Følgegruppen har også peget på betydningen af et tilsynssystem og et formaliseret brugerinddragelsessystem for at understøtte kvaliteten på tolkeområdet

C. Omkostningseffektivitet, gennemsigtighed og styring

Det følger af kommissoriet, at der skal beskrives omkostningseffektive modeller for omorganisering af tolkeområdet, der som minimum skal være udgiftsneutrale for det offentlige. Arbejdsgruppen vurderer, at der er perspektiver for øget omkostningseffektivitet ved dels at opnå bedre og mere ensartede priser på tolkeydelser, dels ved at begrænse udgifterne til aflyste tolketimer. Arbejdet har således vist, at der anvendes over 20 mio. kr. årligt på tolkeopgaver, som aldrig udføres, fordi opgaverne aflyses efter aflysningsfristen.

I tillæg til, at en omorganisering af området skal baseres på omkostningseffektive modeller, har der løbende været opmærksomhed i både arbejdsgruppen og følgegruppen på behovet for øget transparens samt bedre muligheder for styring og tilsyn med tolkeområdet på tværs af områder. De forskellige regler og administrative forhold vedrørende bevilling og indkøb af tolkebistand, som gør sig gældende på tværs af ressortområderne, kan blandt andet skabe ugenomsigtighed i de løbende tolkebevillinger med risiko for både uhensigtsmæssig brug og misbrug af bevillingerne. Jf. kapitel 3 er der således stærke indikationer på, at der forekommer utilsigtet brug af tolkeordninger på flere ressortområder.

For både borgere, leverandører og myndigheder vurderes det således at være et vigtigt element, at de opstillede modeller også inkluderer hensynet til øget gennemsigtighed og bedre styrings- og tilsynsmuligheder.

D. Brugernes medindflydelse på valg af tolk

Brugernes medindflydelse på valg af tolk skal, jf. kommissoriet, ikke indskrænkes i forhold til, hvad der gælder for nuværende. Der er i dag frit valg af tolk på beskæftigelsesområdet og frit valg af leverandør af tolkebistand efter tolkeloven, som redegjort for i kapitel 3.

En forudsætning for et velfungerende frit valg for brugerne ses at være et velfungerende og stabilt marked, hvor der er en række forskellige tolke at vælge imellem, som tilbyder tolkning af god kvalitet, jf. de øvrige hensyn, som en omorganisering skal bidrage til at opnå. På følgegruppemøderne har det blandt interessenterne været et opmærksomhedspunkt, at der ses en risiko for, at priskonkurrence i forbindelse med udbud af tolkeydelser kan underminere markedet for tolkeydelser, hvis hensynet til pris står alene.

E. Kvalitet i tolkningen

Jf. kommissoriet skal arbejdsgruppen have fokus på muligheder for at sikre tolkningens kvalitet. Følgegruppen har også tillagt denne målsætning en høj prioritet på sine møder. Som også anført i punkt D ovenfor, var der på følgegruppemøderne udbredt enighed om, at der er tendens til og risiko for, at udviklingen i form af øget fokus på prisen pr. tolketime udfordrer selve kvaliteten i tolkningen. Dette skyldes bl.a., at hård priskonkurrence kan gøre det uattraktivt at arbejde som fuldtidstolk, samt at megen deltids- og freelance tolkning kan medføre en forringet kvalitet af tolkeydelser.

Følgegruppen har desuden peget på, at adgangen til viden om hørehandicap blandt dem, der administrerer bevillingen af tolk kan forbedres gennem en omorganisering af området..

F. Dækning i hele landet

På følgegruppemøderne har flere parter peget på, at der ses en tendens til, at det kan være svært for mennesker med hørehandicap, der bor i yderområderne, at få den nødvendige tolkning, f.eks. til lægebesøg eller til andre mere eller mindre akutte behov.

En sådan problemstilling kan tænkes at blive forstærket i en fremtid, hvor færre tolkebrugere må ventes at fordele sig over samme geografiske område som i dag, jf. afsnit 3.3 ovenfor. Det vurderes derfor hensigtsmæssigt at indtænke incitamenter for tolke til at påtage sig tolkning i yderområderne i en omorganisering af området, så det sikres, at borgere med hørehandicap de facto kan få tolk, uanset hvor i landet de bor.

G. En fremtidssikret organisering

Som redegjort for i kapitel 3, ventes behovet for tegnsprogstolkning at være faldende i den kommende årrække. Det vurderes derfor hensigtsmæssigt, at en kommende omorganisering indrettes på en måde, så den også kan være en egnet ramme om tolkeområdet i en fremtid præget af færre tolkebrugere med samme geografiske spredning. I den forbindelse vurderes det bl.a. relevant at være opmærksom på, om nye teknologier også kan være med til at reducere behovet for tolkning.

4.2 Dilemmaer og muligheder for at håndtere dem

Som nævnt ovenfor er der en række dilemmaer forbundet med en omorganisering af tolkeområdet, der tilgodeser de ovenfor beskrevne hensyn. Det drejer sig i høj grad om, hvordan man ønsker at vægte forskellige delvist modsatte hensyn. For at tilvejebringe grundlaget for at opstille modeller for en omorganisering, redegør dette afsnit for dilemmaerne, ligesom afsnittet indeholder arbejdsgruppens vurdering af, hvordan de forskellige hensyn kan vægtes

og dilemmaerne håndteres hensigtsmæssigt. Denne vurdering baserer sig bl.a. på drøftelser af dilemmaerne, der har fundet sted i følgegruppen, ligesom de rammer for arbejdet, der er fastlagt i kommissoriet, vil danne afsæt herfor.

Kapitlet struktureres efter de nævnte hensyn A-G som anført ovenfor, og som en omorganisering efter arbejdsgruppens vurdering skal søge at tilgodese på en så hensigtsmæssig måde som muligt.

Ad hensyn A og B. Dilemmaer i forhold til sektoransvarsprincippet

Der er et delvist modsætningsfuldt forhold mellem på den ene side ambitionerne om både en forenklet adgang til tolkning (hensyn A) og en bedre indsats for borgerne (hensyn B) og på den anden side sektoransvarsprincippet på handicapområdet, som modeller for omorganisering af området skal harmonere med, jf. kommissoriet.

Ad A. Omorganisering skal understøtte forenklet adgang til tolkning

Sektoransvarsprincippet bygger på en decentral placering af ansvaret for tolkning i modsætning til den centralisering, som etableringen af én indgang til tolkning som udgangspunkt vil indebære. Den enkelte sektors ansvar har til formål at sikre inklusion af mennesker med handicap ved, at hver sektor indtænker tilgængelighed i de almindelige løsninger. Udover inklusion i samfundet sikrer sektoransvarsprincippet også, at mennesker med hørehandicap får adgang til f.eks. skole- og sundhedstilbud af samme faglige kvalitet som resten af befolkningen. Disse hensyn skal fortsat tilgodeses efter en evt. omorganisering af området.

Det spredte ansvar, der ligger i sektoransvarsprincippet, kan imidlertid gøre det svært for brugerne at få overblik over, hvor man skal henvende sig for at få tolkning i en konkret situation, ligesom det kan være forvirrende for tolkeleverandører og myndigheder. Her kan f.eks. nævnes, at en borger med hørehandicap kan få bevilliget tolkning i forbindelse med køreundervisning hos DNTM, mens tolkning til selve køreprøven bevilliges af politiet. Det spredte ansvar kan desuden gøre det uforholdsmæssigt administrativt tungt og kompliceret for den enkelte myndighed at behandle ansøgninger om tolkebistand.

Ambitionerne om en mere enkel og smidig adgang til tolkning, herunder én samlet indgang, kalder på en større grad af koordinering, samordning eller samling af de enkelte sektors indsats til tolkebrugere. Det er arbejdsgruppens vurdering, at der herigennem vil kunne skabes større klarhed for borgere og myndigheder og samtidig opnås en mere effektiv opgaveløsning, men at ambitionen samtidig indebærer en udfordring af sektoransvarsprincippet.

Ad B. Omorganisering skal understøtte bedre indsats for borgerne

Den decentrale ansvarsplacering, som følger af sektoransvarsprincippet, indebærer, at det kan være sværere at opbygge og fastholde viden om hørehandicap og tolkefaglig viden i forbindelse med bevilling af tolkebistand, end hvis ansvaret lå et centralt sted. Dette gælder særligt i de offentlige instanser, som har sjældent berøring med tolkebrugere, og som derfor ikke altid har konkret viden om hørehandicap og behovet for tolkning. For sådanne instanser kan det være en udfordring at vurdere, hvornår der er behov for at tilbyde tolkning for at sikre mennesker med hørehandicap lige adgang til de tilbud og ydelser, som den pågældende myndighed administrerer.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der i forbindelse med en omorganisering bør være fokus på at fremme, at der er bedre adgang til viden om hørehandicap, når en offentlig myndighed træffer afgørelse om bevilling af tolkning.

Dette gør sig særligt gældende i forhold til tolkning ved akut opståede behov for kontakt til det offentlige; f.eks. ved akut sygdom eller i forbindelse med en forbrydelse. I akutte situationer kan det være særligt svært for en sektormyndighed med begrænset viden om tolkebrugere at vurdere behovet for tolkning. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at understøtte beslutningsprocessen i forhold til akut opståede behov.

Gentænkning af sektoransvarsprincippet

Arbejdsgruppen vurderer, at det faktum, at mennesker med hørehandicap udgør en mindre målgruppe, som mange myndigheder kun har en meget begrænset og sjælden berøringsflade med, taler for en justering af sektoransvaret, hvor de enkelte sektorerers tilbud til mennesker med hørehandicap kvalificeres af viden og kompetencer fra en instans med tolkefaglig viden, ligesom der skabes en enklere og smidigere indgang til tolkning for borgeren. Denne pointe vurderes at få tiltagende betydning med tiden i takt med, at antallet af tolkebrugere forventeligt aftager, fordi nye generationer, der fødes med hørehandicap, tilbydes CI-operationer.

På baggrund af ovenstående vurderer arbejdsgruppen, at der er behov for at gentænke sektoransvarets udmøntning med henblik på en større grad af samordning mellem sektorer for både at sikre tolkebrugere en enklere, smidigere og dermed bedre adgang til tolkning og for at understøtte og aflaste administrationen af tolkning i de sektorer og myndigheder, der har behov herfor.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at en samordning på tolkeområdet, der effektivt adresserer de beskrevne udfordringer og behov, vil indebære en vis grad af delegation af ansvar fra de enkelte myndigheder på tolkeområdet, således at ansvaret i højere grad samles ét sted. Det bemærkes imidlertid, at jo mere ansvar de enkelte myndigheder evt. delegerer, desto større er risikoen for en ansvarsforskydning, hvor den enkelte sektors ansvar for at sikre tilgængelighed for mennesker med hørehandicap nedtones. Dermed er der tale om en afvejning mellem hensynet til ønsket om en større samordning og ambitionen om at fastholde et fuldt og udelt ansvar i den enkelte sektor.

I forlængelse heraf er det arbejdsgruppens vurdering, at der ikke inden for rammerne af sektoransvarsprincippet kan skabes så betydelig en samordning mellem områderne, at bevillings- og finansieringsansvaret samles ét sted. Det er arbejdsgruppens vurdering, at sådanne mere markante samordninger kan overvejes på længere sigt, hvor sektoransvarsprincippet må ventes at blive et mindre relevant redskab på tolkeområdet i kraft af det forventede fald i tolkebehovet, som der er redegjort for ovenfor.

Inden for rammerne af denne rapport, der qua kommissoriet skal basere sig på sektoransvarsprincippet, anbefaler arbejdsgruppen i stedet at overveje at øge samordningen af de enkelte sektorerers indsatser gennem mindre justeringer i sektoransvarsprincippet.

Arbejdsgruppen har drøftet en række scenarier for omorganisering samt scenariernes potentialer for – inden for rammerne af sektoransvarsprincippet - at skabe en enklere og bedre adgang til tolkning. Som en forsigtig og mindre effektiv tilgang har arbejdsgruppen drøftet et scenarium, der understøtter øget samarbejde mellem myndigheder inden for de nuværende organisatoriske rammer, ligesom der er drøftet et mere ambitiøst scenarium, der vil gøre det obligatorisk for myndighederne at anvende fælles indkøb og administration af tolkning. Derudover er der drøftet et scenarium, der placerer en indstillingskompetence hos en central myndighed.

Ad C og D: Omorganisering skal understøtte omkostningseffektivitet, gennemsigthed og brugerinddragelse

Som det fremgår af kapitel 3, er tolkeområdet præget af begrænsede styringsmuligheder og manglende gennemsigthed, hvilket indebærer en mindre effektiv anvendelse af midler på området. Der anvendes således mange ressourcer på tolkeopgaver, der aldrig udføres, men aflyses efter aflysningsfristen, ligesom der er stærke indikationer på en utilsigtet brug af tolkeordninger, der giver offentlige merudgifter. Dertil kommer, at tolkebistand indkøbes og afregnes på forskellige måder på tværs af ressortområder, hvilket bl.a. dækker over, at der er konkurrence på pris og kvalitet på nogle områder, men ikke alle.

Det betyder samlet set, at der er behov for at se på, hvordan midlerne på området kan anvendes mere omkostningseffektivt, sådan som det også fremgår af kommissoriet. Samtidig skal det sikres, at det fortsat er attraktivt at agere på markedet for tolkning, sådan at der er det fornødne udbud af leverandører af høj kvalitet, som kan sikre forsyningsforpligtelsen for de offentlige myndigheder og sådan, at borgerens frie valg ikke indskrænkes i forhold til, hvordan det ser ud i dag.

Nedenfor skitseres dilemmaer, der gør sig gældende i forhold til at beskrive modeller, der dels fremmer bedre ressourceanvendelse og dels sikrer borgernes medindflydelse på valg af tolk på et velfungerende og stabilt marked med forskellige leverandører, der tilbyder tolkning af god kvalitet.

Dilemma ml. omkostningseffektivt indkøb og sikring af et stabilt marked og frit valg

Arbejdsgruppen vurderer, at målet om omkostningseffektivitet taler for at samle det offentlige indkøb og administration af tolkning, hvilket vil give stordriftsfordele samt bedre styringsmuligheder, herunder bedre mulighed for ressourcestyring. Samlet indkøb og administration giver således bl.a. mulighed for at fastsætte ensartede kvalitetskrav til tolkeydelser, mulighed for tværgående tilsyn med leverandører og mulighed for at udnytte tolkeressourcer på tværs af områder, hvilket ikke kan sikres under en model, hvor borgerne har uindskrænket frit valg af tolk, som det i dag gør sig gældende på beskæftigelsesområdet.

Målet om omkostningseffektivitet ses endvidere isoleret set at tale for at anvende udbud til at indgå sådanne tværsektorielle indkøbsaftaler med tolkefirmaer. Hermed gives der grundlag for større konkurrence på pris og kvalitet, hvilket kan fremme omkostningseffektivitet.

Anvendelse af udbud kan imidlertid indebære en række faldgruber i forhold til en ambition om at sikre et bæredygtigt, velfungerende marked for tolkeydelser, hvor borgerne også på længere sigt har adgang til at vælge imellem en række forskellige tolke, der leverer tolkning af høj kvalitet. Blandt følgegruppens medlemmer er der således opmærksomhed på, at pris-konkurrence ikke må stå alene, hvis markedet for tolkning skal være attraktivt og fremtidssikret.

Denne risiko kan gøre sig gældende, hvis al indkøb samles i én indkøbsaftale, hvorved denne aftale vil blive definerende for markedet, da det offentlige stort set er eneaftager af tolkebistand.

Omvendt vurderes en model med rammeaftale på baggrund af udbud at have potentiale til bl.a. at understøtte et stabilt og robust tolkemarked og hermed fremme en professionalisering af tolkeområdet. Dette behandles mere udførligt i kapitel 6, der behandler modeller for indkøb af tolkebistand.

Dilemma i forhold til brugernes medindflydelse på valg af tolk

Det følger af kommissoriet for arbejdsgruppens afsøgning af modeller for en omorganisering, at der skal lægges vægt på, at borgernes medindflydelse på valg af tolk ikke forringes. Som redegjort for i kapitel 3, er der i dag et helt frit valg af tolk på beskæftigelsesområdet (uindskrænket frit valg), frit valg af leverandør af tolkebistand efter tolkeloven (frit valg), mens der på andre områder, herunder undervisningsområdet, i dag ikke er adgang til medindflydelse for tolkebrugere på valg af tolk (ikke frit valg).

For så vidt angår det frie valg efter tolkeloven, er det arbejdsgruppens forståelse, at mens tolkebrugere ikke har ret til helt frit at vælge en konkret tolk - men derimod har ret til frit valg mellem godkendte tolkeleverandører – aftaler tolkebrugere i praksis ofte med en valgt leverandør, hvilken konkret tolk brugeren vil få tilbudt til en given tolkeopgave. Det er på den baggrund arbejdsgruppens vurdering, at i den udstrækning, at størstedelen af tolkene på markedet er omfattet af en sådan rammeaftale, som det er tilfældet med DNTM's rammeaftale, er der med denne model tale om en ganske udstrakt valgfrihed for borgeren

Det er endvidere arbejdsgruppens vurdering, at det vil være gavnligt for tolkebrugernes medindflydelse på valg af tolk, hvis den adgang til frit valg mellem godkendte leverandører (frit valg), der i dag eksisterer efter tolkeloven, udbrederes til at gælde størstedelen af den tolkning, som det offentlige yder. Brugere ville hermed få adgang til frit at vælge mellem godkendte tolkeleverandører på de ressortområder, hvor størstedelen af tolkebistanden ydes. Godkendte leverandører vil bl.a. kunne udvælges på baggrund af udbud eller en anden godkendelsesproces, hvilket behandles i kapitel 6 om modeller for indkøb af tolkning.

Mere ensartethed i reglerne for medindflydelse på valg af tolk må ventes at øge overskueligheden for brugerne. Endvidere vil en sådan model muliggøre fælles offentligt indkøb og administration af tolkeydelser, hvormed der kan stilles kvalitetskrav til tolkeleverandører.

Brugernes frie valg vil i en sådan model kunne understøttes ved anvendelse af en samlet tolkeportal, der bl.a. kan indeholde oplysninger om tolkenes kompetencer, og som giver bor-

gerne et samlet overblik. Det vil styrke tolkebrugerens muligheder for på enkel vis og på et oplyst grundlag at vælge mellem kvalificerede tolkeleverandører, ligesom det vil understøtte muligheden for at anvende samme tolk, uanset hvilken myndighed der har bevilliget tolknin-gen.

Det må endvidere antages, at de uddannede tolke, der i dag yder tolkebistand til mennesker med hørehandicap, vil kunne omfattes af en sådan model. Dette behandles nærmere i kapitel 6 om modeller for indkøb af tolkebistand.

Den her skitserede model for medindflydelse på valg af tolk (frit valg) harmonerer som nævnt med rammerne for tolkning efter tolkeloven samt med rammerne på uddannelsesområdet efter den nylige lovændring, jf. ovenfor. Modellen kan imidlertid ses som en indskrænkning af det frie valg efter lov om kompensation til handicappede i erhverv mv. Det frie valg efter denne lov indebærer således i dag, at man f.eks. kan vælge at ansætte et nært familiemedlem som tolk.

Det er imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at den skitserede ændring samlet set vil komme brugerne til gode. Udover, at der som nævnt ovenfor vurderes at være en række fordele for brugerne ved en samlet indgang til at vælge mellem godkendte tolkeleverandører, er det endvidere arbejdsgruppens vurdering, at der knytter sig en række risici og ulemper til det frie valg efter lov om kompensation til handicappede i erhverv mv., som det er reguleret i dag.

Arbejdsgruppen har således fået bibragt det billede, at det ofte beror på personlige relationer, hvilken tolk en borger rekvirerer på dette område. Dette betyder sammen med fraværet af krav til bl.a. kvalitet, at der er risiko for, at tolkefaglige kompetencer ikke spiller den centrale rolle i valget af tolk. For at imødegå sådanne situationer er der på DNTM's og STUK's område krav om, at man ikke må tolke for nærtstående. Et sådant vilkår vurderes hensigtsmæssigt at udbrede til hele tolkeområdet. Arbejdsgruppen er endvidere blevet bekendt med, at tolkebrugere i nogle situationer kan have svært ved at udøve et frit valg, fordi der kan opleves at være forventninger fra miljøet omkring tolkebrugeren til, at man anvender en bestemt tolk, ligesom der kan opstå et fortrolighedsforhold mellem bruger og tolk, som kan gøre det svært at vælge en anden tolk, end den man plejer at anvende.

Dilemma ml. styring og frit valg

I forlængelse af ovenstående vurderer arbejdsgruppen, at der også er væsentlige styringsmæssige hensyn og ambitioner om øget transparens, der taler for en justering af det uindskrænket frie valg efter lov om kompensation til handicappede i erhverv mv. Arbejdsgruppen har således drøftet en række redskaber, som vurderes at kunne fremme en bedre styring af tolkeområdet og dermed bl.a. imødegå de identificerede udfordringer med stort ressourceforbrug på aflyste timer samt utilsigtet brug og misbrug af tolkeordninger. Disse omfatter bl.a. samlet indkøb og administration, indførelse af ID-registrering af godkendte tolke, nedsættelse af aflysningsfristen for tolkninger samt mulighed for, at en central myndighed kan re-allokere aflyste tolkninger til andre tolkeopgaver. Disse redskaber vil imidlertid kun kunne få en begrænset effekt, hvis der f.eks. ikke kan stilles krav om, at anvendte tolke efter lov om kompensation til handicappede i erhverv mv. registreres på en fælles tolkeportal. Forslaget om at justere i det frie valg på dette område vurderes således at være af væsentlig betydning for at

understøtte en bedre styring på både kvalitet og ressourcer, ligesom det vil skabe øget transparens.

Der knytter sig endvidere et særkilt dilemma mellem styring og frit valg til ambitionen om at give en central myndighed mulighed for at re-allokere tolketimer, der aflyses efter fristen. Præmissen om, at brugernes medindflydelse på valg af tolk ikke må forringes i en omorganisering betyder, at frie tolkeressourcer ikke vil kunne anvendes i situationer, hvor en borger ønsker at benytte en anden tolk, der er til rådighed. Der kan derfor ikke inden for kommissoriets rammer beskrives en model, hvor alle frie tolkeressourcer med sikkerhed kan re-allokeres til andre opgaver. Frie tolketimer vil imidlertid kunne re-allokeres til tolkeopgaver, hvor en borger ikke har ønsket en konkret tolk, hvor borgerens ønskede tolk ikke er til rådighed på det ønskede tidspunkt og ved akut opståede behov for tolkning, jf. afsnittet nedenfor.

Dilemma mellem frit valg og forsyningssikkerhed ved akut behov for tolkning

I situationer, hvor behovet for tolkning opstår akut, som f.eks. ved akut sygehusindlæggelse, kan det være en udfordring at sikre adgang til tolkning. Det må generelt antages at være mindre attraktivt for tolkeleverandører at påtage sig opgaver i sidste øjeblik. Det vurderes derfor ikke sandsynligt, at der kan skabes hensigtsmæssige rammer for tolkeområdet, der kan sikre borgerne adgang til tolkning i akutte situationer, og samtidig sikre et frit valg af tolkeleverandør i disse situationer.

På den baggrund vurderes det hensigtsmæssigt at prioritere forsyningssikkerhed frem for borgerens frie valg ved akut opståede behov for tolkning, da det vurderes, at det afgørende for borgeren i sådanne situationer vil være at få adgang til tolkning. Forsyningssikkerhed kan eventuelt sikres ved at indskrive krav i kommende leverandøraftaler om i visse perioder at levere tolkning i akutte situationer, således at godkendte leverandører dækker akut opståede tolkebehov på skift.

Ad E. Omorganisering skal understøtte kvalitet i tolkningen

Arbejdsgruppen vurderer, at borgernes frie valg af tolkeleverandør er et væsentlig redskab til at sikre kvaliteten af tolkeydelser, hvilket følgegruppen også flere gange har fremhævet. Dette vurderes imidlertid ikke at være tilstrækkeligt til at sikre kvaliteten. Det skyldes dels, at arbejdsgruppen som nævnt har erfaret, at det for nogle tolkebrugere kan være svært at udøve et reelt frit valg pga. forventninger i borgerens nærmiljø om at benytte en bestemt tolk.

Som nævnt ovenfor vurderes det endvidere væsentligt, at der i aftaleindgåelsen med tolkeleverandører etableres rammer, der understøtter kvalitet. Det indebærer både, at der ved eventuelle større udbud ikke alene konkurreres på pris, men at der også stilles relevante kvalitetskrav til tolke omfattet af leverandøraftaler med det offentlige. Sidstnævnte betyder endvidere, at et system med et uindskrænket frit valg af tolk, som i dag anvendes på beskæftigelsesområdet, vurderes mindre hensigtsmæssigt i forhold til hensynet om kvalitet.

Følgegruppen har endvidere foreslået, at der for at sikre større sikkerhed for kvalitet indføres ID-registrering af de enkelte tolke og deres kompetencer i en fælles portal. ID-registrering af tolke vil også give mulighed for, at udbuddet af tolke kan segmenteres efter kompetencer, så man f.eks. kan søge efter en tolk med kompetencer i retstolkning, og kun få de relevante tolke frem.

Ad F. Omorganisering skal sikre adgang til tolkning i yderområderne

Afdækningen af status på tolkeområdet har vist, at der er tendenser til, at det kan være svært at få tolkning for mennesker med hørehandicap, der bor i yderområderne. Følgegruppen har peget på samme udfordring. Det vurderes derfor at være væsentligt at indtænke incitamenter til, at tolkeleverandører påtager sig tolkeopgaver i yderområderne.

Der kan imidlertid være et skisma mellem dette hensyn og ambitionen om omkostningseffektivitet, da sidstnævnte fordrer en begrænsning af tolkenes transporttid.

Det vurderes således hensigtsmæssigt, at en kommende omorganisering af tolkeområdet hviler på en model, der balancerer de to hensyn, således at der sikres incitamenter for leverandørerne til på den ene side at planlægge deres opgaver effektivt, så opgaverne "puljes" ift. geografi og med begrænsning af transporttid, og på den anden side sikres incitament til at påtage sig tolkeopgaver i udkantsområder.

Der kan f.eks. overvejes en model, hvor transport afregnes særskilt fra selve tolkningen, og hvor der betales en timepris for transport, der er lavere end timeprisen for tolkning, suppleret af en kilometerpris til at dække benzinudgifter. Her kan bl.a. tages inspiration fra Rigspolitiets rammeaftale om levering af fremmedsprogstolkning, hvor timeprisen for transport udgør halvdelen af timeprisen ved selve tolkningen.

Ad G. Omorganisering skal geares til en fremtid med færre tolkebrugere med fortsat geografisk spredning

En beslutning om omorganisering af tolkeområdet kan med fordel basere sig på forventningerne til den fremtidige udvikling, så en omorganisering også kan udgøre en god ramme om tolkeområdet om 5-10-20 år. Eller en omorganisering kan udgøre første skridt på vejen mod den omorganisering, der vil være en hensigtsmæssig ramme for tolkeområdet på længere sigt.

Det er imidlertid arbejdsgruppens forventning, at tolkeområdet vil udvikle sig så meget på længere sigt, at en kommende omorganisering vil skulle genovervejes om 10-20 år for at vurdere, om den fortsat er en hensigtsmæssig ramme om tolkeområdet.

Arbejdsgruppen vurderer således, at det i en situation med stærkt aftagende efterspørgsel efter tolkning kan blive så svært at opretholde et velfungerende marked, at det vil være nødvendigt at ansætte tolke direkte hos en statslig instans for at sikre det offentlige forsyningspligt af tolkebistand. Derudover kan en aftagende efterspørgsel efter tolkning ventes at forstærke de eksisterende udfordringer med, at brugerne i dag oplever, at nogle sektorer og myndigheder ikke altid har den tilstrækkelige viden om hørehandicap og tolkebehov. Det kan derfor på længere sigt vise sig relevant at genoverveje, hvorvidt sektoransvarsprincippet fortsat er et relevant redskab til at sikre tolkning til mennesker med hørehandicap.

Det er imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at det også på kortere sigt vil være hensigtsmæssigt at fokusere på fjertolkning og perspektiver ved nye teknologier og afsøge mulighederne for at anvende dette i øget grad. Hermed vil man forventeligt kunne imødegå nogle af de udfordringer, som må ventes at opstå i en fremtid med færre tolkebrugere, der har behov for tolkning på ligeså geografisk et spredt område som i dag.

5. Modeller for fremtidig organisering af området for tolkning til mennesker med hørehandicap

Dette kapitel skitserer tre modeller for en fremtidig organisering af tolkeområdet, som på forskellig vis tilgodeser de hensyn, som arbejdsgruppen har udledt som centrale for en omorganisering, jf. kapitel 4. Modellerne forfølger og kombinerer således forskelligt de løsningsspor, der er skitseret i kapitel 4. Det er arbejdsgruppens vurdering, at de opstillede modeller - i lyset af kommissoriet og de centrale hensyn - udgør de mest hensigtsmæssige tilgange til en omorganisering. Hvilken model for omorganisering, der vurderes at være mest attraktiv, vil således afhænge af, hvordan man ønsker at prioritere de centrale hensyn og håndtere de iboende dilemmaer.

De tre modeller adskiller sig først og fremmest fra hinanden ved, i hvor høj grad de baserer sig på øget koordinering og samordning på tolkeområdet, og i hvor høj grad de enkelte sektors og myndigheds sektors ansvar for at tilbyde tolkning tilsvarende nedtones og suppleres af andre mekanismer. Model 1 skitserer således en ganske begrænset ændring, mens model 2 og særligt model 3 lægger op til mere vidtgående ændringer. Modellerne behandler ikke spørgsmålet om, hvordan tolkebistand indkøbes, da dette behandles separat i kapitel 6. Det bemærkes, at hovedparten af modellerne i både kapitel 5 og 6 vil kræve lovgivningsmæssige ændringer. Det ligger imidlertid uden for rammerne af denne rapport at beskrive konkrete behov for ændret lovgivning forbundet med de enkelte modeller.

De tre modeller er:

- Model 1: Øget samarbejde og videndeling
- Model 2: Samlet indkøb og administration af tolkning
- Model 3: Central myndighed med indstillingskompetence

Modellerne beskrives og vurderes nedenfor under punkt 5.2. Inden da skitseres imidlertid under punkt 5.1 nogle tværgående løsningsforslag, som ikke er beskrevet i de enkelte modeller, idet de efter arbejdsgruppens vurdering med fordel kan indgå i en omorganisering uanset valg af model. Der vil dog være behov for enkelte variationer i behandlingen heraf afhængigt af valg af model. Disse variationer behandles under de tre modeller i afsnit 5.2.

5.1 Tværgående løsningsforslag

Arbejdsgruppen vurderer, at følgende forslag med fordel kan indgå i en omorganisering uanset valg af model:

- a) Nye styringsredskaber –ID-registrering og ressourcestyring mv.
- b) Brugerindflydelse på valg af tolkeleverandør
- c) Sikring af klagemuligheder, tilsyn og formaliseret brugerinddragelse.
- d) Understøttelse af fjerntolkning og nye teknologiske muligheder

De tværgående løsningsspor uddybes nedenfor

Ad a) Nye styringsredskaber –ID-registrering og ressourcestyring mv.

Uanset valg af model vurderes det væsentligt at reducere det ressourcespild, der er identificeret, og at imødegå utilsigtet brug af tolkeordninger samt understøtte gennemsigtighed og kvalitet. På den baggrund vurderer arbejdsgruppen, at der fremadrettet bør etableres en ID-registrering af alle godkendte tolke med registrering af tolkekompetencer og med større gennemsigtighed om, hvilke opgaver de enkelte tolke varetager hvornår, til følge.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at en central myndighed på tolkeområdet i højere grad kan råde over de tolketimer, som det offentlige betaler for. Det anbefales at give den centrale myndighed på tolkeområdet kompetence til at re-allokere frie tolkeressourcer, der frigøres som følge af ikke-rettidigt aflyst tolkning, til udækkede tolkeopgaver, når tolkens kompetencer modsvarer disse opgaver. For at sikre borgerens frie valg af tolk anbefaler arbejdsgruppen, at den centrale myndigheds kompetence til at re-allokere frie tolkeressourcer ikke omfatter tolkeopgaver, hvor brugeren ønsker en anden tolk, og denne indvilliger i opgaven. En sådan ny kompetence vil imidlertid kunne anvendes i tilfælde, hvor brugeren ikke i forvejen har ønsket en bestemt tolk, hvor den ønskede tolk ikke er til rådighed eller ved akut opståede tolkebehov.

Samtidig anbefales det, at tolkeopgaver, der aflyses op til 2 døgn inden opgaven, betragtes som rettidigt aflyst. Dette vil reducere udgifter til tolkning, der aldrig gennemføres, mens det samtidig opretholder en vis varselsperiode for tolkene.

For at sikre det offentliges forsyningsforpligtelse i tilfælde, hvor en borger med hørehandicap har akut behov for dialog med en offentlig instans, anbefales det at indskrive krav i kommende leverandørkontrakter, hvor leverandørerne forpligtes til at dække behov for akut tolkning på skift. Dette indebærer, at akutte situationer ikke omfattes af retten til frit valg af tolkeleverandør, jf. kapitel 4 herom.

Endelig vurderer arbejdsgruppen, at en omorganisering bør understøtte incitamenter til at påtage sig tolkning i yderområderne. Dette kan ske gennem modellen for honorering af tolkene. Det beskrives nærmere i kapitel 6 om modeller for indkøb af tolkning, hvordan de anbefalede styringsredskaber vil kunne bringes i anvendelse i forhold til tolkeleverandører.

Ad b) Brugerindflydelse på valg af tolkeleverandør

Arbejdsgruppen anbefaler, at det uanset valg af model sker en harmonisering af brugernes medindflydelse på valg af tolkeleverandør på tværs af ressortområder, således at brugere får adgang til frit at vælge mellem godkendte tolkeleverandører på de områder, hvor der ydes meget tolkning. Som der er redegjort for i kapitel 4, er det arbejdsgruppens vurdering, at en sådan model også på beskæftigelsesområdet vil komme tolkebrugere til gavn, da det sikrer brugerne et oplyst grundlag for at vælge mellem tolkeleverandører, der lever op til fastsatte kvalitetskrav.

Det anbefales, at borgernes frie valg mellem godkendte leverandører som minimum vil skulle omfatte tolkeloven, lov om personlig assistance til handicappede i erhverv mv., tolkning på sundhedsministeriets område og den tolkning, der i dag administreres af STUK. Det vil skulle afklares nærmere, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at udbrede et frit valg for brugerne til øvrige områder. Hertil bemærkes, at der på Justitsministeriets område kan være behov for at begrænse det frie valg i forbindelse med politimæssige opgaver og retssager.

Ad c) Tilsyn og formaliseret brugerinddragelse

Uanset valg af model vil det være væsentligt at sikre et effektivt tilsyn med indsatsen og formaliserede rammer for brugerinddragelsen.

Arbejdsgruppen vurderer, at de nuværende rammer på disse områder fortsat vil være anvendelige efter en omorganisering, omend der vil være behov for justering. Arbejdsgruppen vurderer imidlertid, at mulighederne for et effektivt tilsyn med tolkebistanden med fordel kan styrkes, således at der etableres et tværgående tilsyn, der dækker tolkning på alle ressortområder. Dette vurderes at kunne styrke transparens og modvirke risiko for utilsigtet brug og misbrug af tolkeordninger, herunder dobbeltfaktureringer. I forlængelse heraf anbefaler arbejdsgruppen, at en central administrativ myndighed på tolkeområdet tildeles en tværgående tilsynsopgave, hvis indkøb og administration af tolkning samles i en sådan central myndighed.

Samtidig bemærker arbejdsgruppen, at hvis der etableres en model, hvor ansvaret for indkøb og administration af tolkningen placeres hos en anden end den bevilligende myndighed, kan det være hensigtsmæssigt, at de to myndigheder samarbejder om tilsynsopgaven. Man kan således f.eks. forestille sig en løsning, hvor den administrative myndighed fører et driftsorienteret tilsyn med tolkeleverandører og løbende orienterer de bevilligende myndigheder herom. Disse myndigheder vil således kunne anvende oplysningerne som led i et personrettet tilsyn med, om borgerne får de rette tilbud og ydelser, herunder om de får den nødvendige tolkning.

Ad d) Fjerntolkning og nye teknologiske muligheder

Arbejdsgruppen anbefaler, at en ny organisering af tolkeområdet indrettes, så den understøtter muligheden for at benytte fjerntolkning, samt at der sikres løbende fokus på at benytte nye teknologiske muligheder. Konkret anbefales det, at der skabes rammer for, at brugere kan vælge mellem flere leverandører af fjerntolkning. Dette ventes at understøtte bedre kvalitet i løsningerne og bedre brugertilfredshed. På sigt ventes et sådant tiltag endvidere at understøtte større anvendelse af fjerntolkning, hvilket kan bidrage til at ruste tolkeområdet

bedre til en fremtid, hvor færre tolkebrugere må ventes at efterspørge mindre tolkning fordelt på samme geografiske område som i dag.

5.2 Modeller for en omorganisering

I dette afsnit beskrives som nævnt tre modeller for en fremtidig organisering af tolkeområdet, der på forskellig vis tilgodeser de formål, der er beskrevet i kapitel 4, og som adskiller sig fra hinanden ved at basere sig på forskellige håndteringer af dilemmaerne - også beskrevet i kapitel 4.

Modellerne baserer sig på drøftelser internt i arbejdsgruppen og input fra følgegruppen. Modellerne skal ses som retningsgivende, og der kan være elementer i modellerne, der kan kombineres på tværs i forbindelse med den videre politiske beslutningsproces om at gennemføre en eventuel omorganisering af området. Modellerne er derudover baseret på en omorganisering på områder, hvor der ydes meget tolkning, hvor der er regulering af løbende tolkebevillinger, og hvor der ses at være behov for en indsats for at sikre tolkebrugernes adgang til at deltage i samfundslivet, jf. arbejdsgruppens vurdering i afsnit 3.2. Konkret omfatter modellerne således tolkning efter tolkeloven, tolkning efter lov om personlig assistance til handicappede i erhverv mv., tolkning i uddannelsessystemet og på højskoler, samt tolkning på sundhedsområdet og på politi- og retsområdet. Ved en eventuel konkretisering af en af modellerne vil det skulle afsøges, i hvilke udstrækning det vil være relevant at lade øvrig tolkebistand være omfattet.

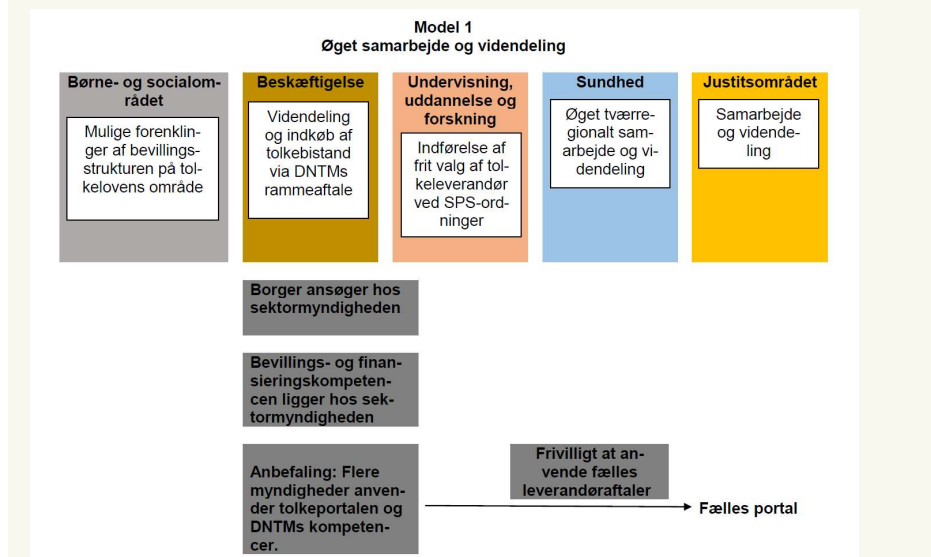
Det er ambitionen, at modellerne skal kunne udgøre en hensigtsmæssig ramme om tolkeområdet i hvert fald de næste 10-20 år. På længere sigt er det imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at der vil være behov for at genvurdere organiseringen i lyset af udviklingen på tolkeområdet. Som nævnt i kapitel 4 ventes behovet for tolkebistand på længere sigt at falde markant, hvilket må ventes at øge de nuværende udfordringer, som sektoransvarsprincippet giver anledning til på tolkeområdet. Mens modellerne i nærværende kapitel ligger inden for rammerne af sektoransvarsprincippet, vurderes det således hensigtsmæssigt om 10-20 år at undersøge, om sektoransvarsprincippet fortsat er et egnet redskab til at sikre mennesker med hørehandicap lige adgang til offentlige tilbud og ydelser.

I kapitel 6 vil der være elementer, som skal indtænkes i de her skitserede modeller for organisering.

I rapportens sidste kapitel 7 vil arbejdsgruppen give sit bud på nogle af disse kombinationer, som ses bedst at imødekomme dels kommissoriet for arbejdet og dels nogle af de hensyn og opmærksomhedspunkter, som drøftelserne med følgegruppen har givet anledning til. Her vil de økonomiske perspektiver for en omorganisering blive behandlet, ligesom spørgsmålet om, hvordan en omorganisering bedst muligt imødekommer fremtidens behov for tolkning, tages op.

Boks 1

Model 1: Øget samarbejde og videndeling



Model 1 indebærer en begrænset omorganisering, hvor de enkelte myndigheder fastholder deres nuværende ansvar for at sikre tilgængelighed for mennesker med hørehandicap. Med model 1 sigter arbejdsgruppen til øget samarbejde og videndeling samt anbefalinger til de enkelte sektorer, der kan forbedre de respektive sektors tilbud om tolkning.

Modellen indebærer en generel anbefaling til de enkelte sektorer og myndigheder om, at de af frivillighedens vej dels benytter sig af videndeling på tolkeområdet, herunder ved at søge viden om hørehandicap og tolkefaglig viden hos DNTM, og dels tilslutter sig DNTMs leverandøraftaler og anvender Tolkeportalen som indgang til at rekvirere tolkning. Denne anbefaling gælder myndigheder på alle ressortområder, for hvem det kan være relevant, og ikke kun de i tabellen anførte ressorts. Anbefalingen har blandt andet til formål at fremme, at flere myndigheder er opmærksomme på og anvender tilgængelig viden om hørehandicap, når der skal træffes afgørelse om tolkning, samt at fordelene ved at tilslutte sig DNTM's rammeaftale og Tolkeportalen tydeliggøres.

Herudover indebærer modellen følgende sektorspecifikke anbefalinger:

Mulige forenklinger af bevillingsstrukturen på tolkelovens område:

Som redegjort for i kapitel 3, administrerer DNTM i dag tolkningen på tolkelovens område gennem udmøntning af bevillinger og puljer. Der bevilliges tidsubegrænset og bevillingsbegrænset tolkning til nærmere aktiviteter, og dertil har hver bruger i Tolkeportalen rådighed over en timebank. Brugerorganisationerne peger på, at denne bevillingsstruktur kan virke

unødigt begrænsende for, hvordan den enkelte bruger gerne vil bruge sin ret til tolk efter tolkeloven. Det anbefales derfor, at Børne- og Socialministeriet ser på mulighederne for at forenkle bevillingsstrukturen under tolkeloven.

Indkøb af tolkebistand på beskæftigelsesområdet via DNTM's rammeaftale:

På beskæftigelsesområdet bevilliger jobcentret tolkebistand i form af personlig assistance til borgere, som er tilknyttet arbejdsmarkedet, jf. kapitel 3. Borgeren har ret til frit at vælge sin tolk, og i den forbindelse rekvirerer borgeren eller dennes arbejdsplads tolken direkte fra et tolkefirma, som jobcentret betaler på baggrund af Center for Døves takster. Arbejdsgruppen anbefaler, at kommunerne bruger DNTMs kompetencer, herunder benytter sig af DNTM's rammeaftaler om tolkebistand, som ramme for tolkebrugernes valg af tolk til at varetage den personlige assistance. Denne anbefaling skal ses i sammenhæng med den tværgående anbefaling i afsnit 5.1 om at tilvejebringe det juridiske grundlag for, at borgerens frie valg af tolk justeres til et frit valg mellem godkendte leverandører.

Implementering af frit valg af tolk ved SPS-ordninger:

Implementeringen af den nye lovændring, der har skabt grundlag for at etablere frit valg på undervisningsområdet, vil imødekomme et stort ønske fra brugerorganisationerne, ligesom de mere ensartede rammer for frit valg vil skabe mere enkelthed og overskuelighed.

Anbefalinger til sygehusvæsenet:

I sygehusvæsenet er det lægen eller den enkelte sundhedsperson på sygehusafdelingen, som forestår vurderingen af, om der er behov for tolk i en konkret situation, og i bekræftende fald er det den enkelte afdeling, der forestår finansieringen, jf. kapitel 3.1. Brugernes oplevelse af, at der kan være behov for at sikre større viden om hørehandicap på områder som sygehusvæsenet, hvor retten til tolk alene følger af sektoransvarsprincippet, giver anledning til, at arbejdsgruppen opfordrer til øget tværregionalt samarbejde og videndeling. Der opfordres også til at se på, hvordan finansieringsansvaret for tolkning placeres mest hensigtsmæssigt.

Vurdering

Arbejdsgruppen vurderer, at model 1 er udtryk for en forsigtig tilgang til omorganisering, der i højere grad understøtter en igangværende udvikling end lægger egentlige nye spor for tolkeområdet fremover. Som beskrevet i kapitel 3 ses der således allerede en udvikling mod, at flere myndigheder ønsker at anvende DNTM's rammeaftale med tolkeleverandører.

Modellen indebærer ikke justeringer i sektoransvarsprincippet udmøntning, idet den enkelte sektor fastholder sit fulde, udelte ansvar for at sikre tilgængelighed for mennesker med hørehandicap. Model 1 kan således ses som en fastholdelse af en offentlig sektor, hvor alle myndigheder skal være i stand til i tilstrækkelig grad at tilgodese behovene hos mennesker med hørehandicap.

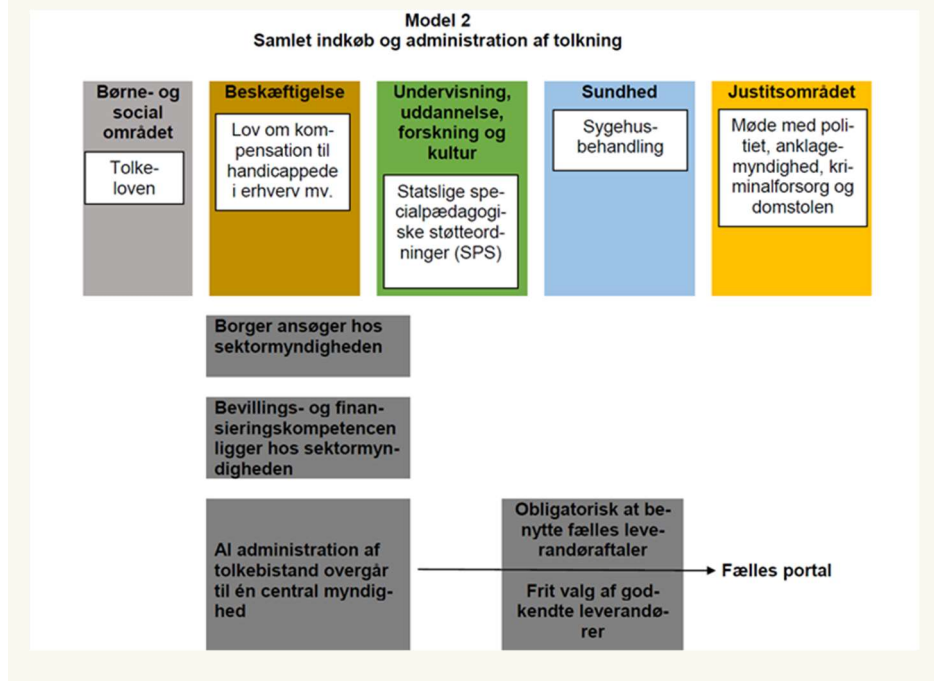
Som nævnt i kapitel 4 er det imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at der er behov for at supplere de enkelte sektors eget ansvar på tolkeområdet, hvis det skal lykkes at sikre borgerne en enklere, smidigere og dermed bedre adgang til tolkning mv., jf. kommissoriet og kapitel 4. Model 1 vurderes således ikke i sig selv at være tilstrækkelig til at tilgodese de identifi-

cerede formål med en omorganisering eller at løse de udfordringer, der er på området. Følgegruppen har ligeledes tilkendegivet, at man ser modellen som utilstrækkelig til at imødegå de nuværende udfordringer på tolkeområdet.

Modellen vurderes heller ikke i tilstrækkelig grad at imødegå udfordringerne med en knap så effektiv brug af offentlige midler, herunder i form af betydelige udgifter til aflyste tolkninger og udgifter skabt af utilsigtet brug af tolkeordninger. De tværgående løsningsspor, som nævnt under kapitel 5.1 om justering af, hvornår det er tale om 'aflyste tolketimer', indførelse af et ID-registreringssystem og etablering af en løsning til at re-alloktere frie tolketimer, kan endvidere i denne model kun i begrænset grad skabe en mere effektiv styring i forhold til ressourcer og kvalitet, da disse løsningsspor kræver én samlet koordinering af tolkeområdet. I den udstrækning, at flere myndigheder af frivillighedens vej tilslutter sig DNTM's rammeaftale, kan modellen imidlertid få mere effekt.

Boks 2

Model 2: Samlet indkøb og administration af tolkning



Model 2 bygger oven på model 1, idet den omfatter samme sektorspecifikke anbefalinger som model 1. Derudover indebærer model 2, at der etableres én administrativ indgang, hvorigennem brugerne får adgang til frit at vælge en tolk blandt en række godkendte tolkeleverandører, når de har fået bevilliget tolkning på de store velfærdsområder, herunder tolkning efter tolkeloven, efter lov om kompensation til handicappede i erhverv mv., tolkning på undervisnings- og uddannelsesområdet, herunder på højskoler, og tolkning på det regionale sundhedsområde. Den administrative indgang skal også anvendes til at rekvirere tolkning på hele retsområdet for så vidt angår politiet og anklage-myndigheden, Kriminalforsorgen og domstolene. Som nævnt i afsnit 5.1.b, vil det her skulle afklares nærmere, i hvilken udstrækning der kan indføres frit valg på disse områder, da der kan være behov for at begrænse det frie valg i forbindelse med politimæssige opgaver og retssager.

Den fælles indgang placeres hos en central myndighed på tolkeområdet, der herefter vil stå for indkøb og administration af størstedelen af den tolkning, som bevilliges af det offentlige. Administrationsopgaven vil bl.a. omfatte kontakt til leverandører, opfølgning og tilsyn med leverandørernes opgavevaretagelse og udviklingen på området, ligesom det vil omfatte understøttelse af, at konkrete tolkeopgaver tildeles en tolk. I forhold til model 1 bevæger model 2

sig dermed betydeligt tættere på at skabe en mere enkel og smidig adgang til samt én indgang til tolkning.

Tolkebrugeren vil imidlertid fortsat skulle søge om tolkning hos den enkelte sektormyndighed, som er forpligtet til at sikre, at også borgere med hørehandicap har adgang til en ydelse inden for sektoren.

Tolkebrugeren vil således som i dag skulle søge om tolkning hos jobcentret i forbindelse med retten til personlig assistance, via STUK i forbindelse med uddannelse, hos den enkelte sygehusafdeling i forbindelse med behandling i sygehusvæsenet, hos en central tolkemyndighed i forhold til tolkelovens område eller hos en myndighedsperson i en af Justitsministeriets institutioner i forbindelse med visse myndighedsmøder.

Efter, at den ansvarlige myndighed har vurderet behovet for tolkning og bevilliget tolkning til en konkret kommunikationssituation, overtager den centrale myndighed imidlertid ansvaret for at finde en tolk til tolkebrugeren via en fælles portal. I den forbindelse understøttes brugers frie valg af tolkeleverandør, under forudsætning af, at de juridiske rammer herfor er etableret.

Der er forskellige mulige måder at indgå aftale med tolkeleverandører på, som skal overvejes i relation til model 2. Disse behandles i kapitel 6.

Vurdering

Det er arbejdsgruppens vurdering, at en samling af indkøb og administration af størstedelen af den offentlige tolkning vil give et mere enkelt og smidigt system til gavn for både brugerne, tolkeleverandørerne og myndighederne.

Derudover vurderes modellen at have potentiale til at sikre et mere omkostningseffektivt og kvalitetssikret tolkeområde. Først og fremmest vil der hermed kunne etableres ét samlet og velfungerende tolkemarked, hvor tolkeleverandørerne kan søge om at blive godkendt på baggrund af opfyldelse af f.eks. kvalitetskrav til tolkningen, og hvor der kan indgås leverandøraftaler. Og ved hjælp af fælles indkøb kan tolkemarkedet sikres bæredygtigt i forhold til at skabe sammenhæng mellem og sund konkurrence på tolkningens kvalitet og pris. Dette behandles nærmere i kapitel 6 om modeller for indkøb af tolkning.

Brugerne vurderes med en model med samlet indkøb og administration af tolkning at få gavn af større sikkerhed for kvalitet i tolkningen, da der kan stilles fælles kvalitetskrav til tolkeleverandører, ligesom der kan føres et systematisk og tværgående tilsyn med kvaliteten i tolkningen. Desuden vurderes en samling af indkøb og administration at skabe et bedre grundlag for fælles og kvalificerede udviklingsindsatser på tolkeområdet, herunder f.eks. læring på tværs af ressortområder samt anvendelse af ny teknologi. En koordineret og fælles udvikling af området vil desuden kunne understøttes af drøftelser i Tolkerådet.

Modellen vurderes endvidere - sammen med de tværgående forslag om ensartede rammer for frit valg samt ID-registrering af tolke - at fremme, at tolkebrugeren får mere værdi af deres muligheder for medindflydelse på valg af tolk. Sammen med disse forslag vil fælles indkøb og

administration således give brugerne et bedre og mere oplyst grundlag for at vælge tolkebi-stand via en fælles tolkeportal, hvor alle tolke registreres med kompetenceprofil. Endvidere vil brugerne få adgang til at anvende samme tolkeleverandør til opgaver bevilliget af forskellige myndigheder.

Dertil kommer, at en samlet administration af tolkning i en fælles portal muliggør en øget transparens og bedre muligheder for central styring af ressourcer og kvalitet. En samlet administration har den fordel, at myndigheder med begrænset berøringsflade med tolkebrugere ikke længere skal bruge uforholdsmæssigt meget tid og kræfter på administration af ganske få tolkebevillinger. Dette vurderes at indebære en professionalisering, som også kan komme tolkeleverandører til gavn i kraft af, at de vil møde klarere og mere ensartede krav i forbindelse med administration og udbetaling af honorar for tolkeopgaver. Derudover vil den øgede professionalisme sammen med den administrative samling, ID-registrering af tolke, et tværgående tilsyn og mere ensartede regler på tværs af områder kunne imødegå utilsigtet brug og misbrug af tolkeordninger. Modellen vurderes således bl.a. at kunne imødegå, at samme tolketime søges betalt af flere myndigheder.

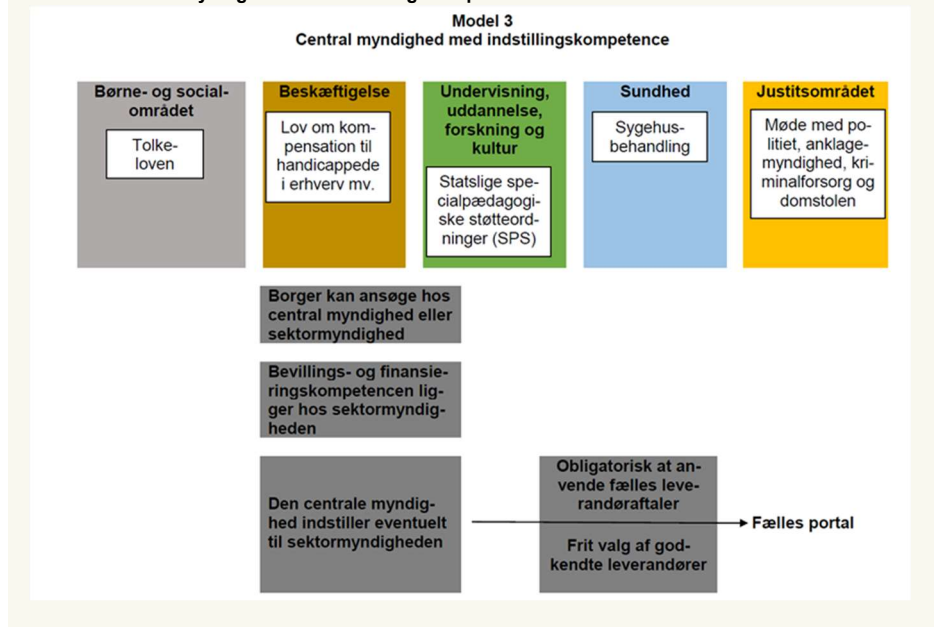
Modellen vurderes desuden effektivt at kunne begrænse de betydelige offentlige udgifter til aflyste tolkninger ved anvendelse af de tværgående løsningsforslag om ID-registrering af tolkes kompetencer og opgaver, genbesættelse af aflyste tolketimer og ændring af aflysningsfristen for tolkning.

Endelig vurderes modellen gennem etableringen af en central administrativ myndighed med faglig viden at fremme, at den enkelte myndighed også nemmere vil kunne trække på relevant viden om hørehandicap i forbindelse med, at der tages stilling til behovet for tolk.

Arbejdsgruppen vurderer imidlertid, at modellen har den ulempe, at den ikke giver borgerne en enklere indgang til ansøgning om at få bevilliget tolkebi-stand, idet tolkebrugere fortsat vil skulle ansøge om tolk hos det samme antal forskellige myndigheder som i dag.

Boks 3

Model 3: Central myndighed med indstillingskompetence



Model 3 kan ses som en overbygning på model 1 og 2, idet den også indeholder disse modellens sektorspecifikke anbefalinger, ligesom den indebærer en etablering af en central myndighed, som står for indkøb og administration af størstedelen af den tolkning, som det offentlige bevilliger, og hvorigennem brugerne vælger tolk. Ligesom i model 2 er modellen baseret på en harmonisering af rammerne for brugernes medindflydelse på tolk, således at brugerne får adgang til frit at vælge imellem godkendte tolkeleverandører.

I model 3 får den centrale myndighed imidlertid en endnu mere central rolle end i model 2, idet myndigheden bliver borgerens kontaktpunkt for både ansøgninger om tolkning og bestilling af en konkret tolk, når det gælder hovedparten af den tolkning, det offentlige bevilliger. Borgerne vil dog fortsat kunne ansøge direkte hos den ansvarlige sektormyndighed, hvis den enkelte ønsker det, da dette i nogle situationer kan være det enkleste for borgeren.

Modellen skaber således mulighed for én indgang for tolkebrugerne, da brugeren i denne model kan henvende sig til den centrale myndighed på tolkeområdet for at ansøge om tolkebistand, uanset om det f.eks. drejer sig om tolkning på arbejdspladsen, i uddannelsessystemet eller på et sygehus. Den centrale myndighed vil herefter indstille til den respektive sektormyndighed, hvorvidt der ses grundlag for at bevillige tolkning i en given situation. Bevillings- og finansieringskompetencen fastholdes således hos ressortmyndigheden, som træffer afgørelse på baggrund af indstilling fra den centrale myndighed på tolkeområdet.

Vurdering

Ligesom model 2 vurderes model 3 at have en lang række fordele qua det fælles indkøb og administration af tolkning, der ligger i begge modeller. Begge modeller ses således at skabe en enklere og smidigere indgang til tolkning for brugerne, ligesom de understøtter tolkningskvalitet, giver brugerne bedre forudsætninger for at benytte deres medbestemmelse på valget af tolk, samt skaber en øget sammenhæng i tolkeydelser bevilliget af forskellige myndigheder. Modellerne ses derudover at indebære forenklinger for myndigheder og leverandører samt at skabe bedre muligheder for styring og transparens på området.

I forhold til model 2 er det endvidere arbejdsgruppens vurdering, at model 3 bevæger sig tættest på at skabe en mere enkel og smidig adgang til tolkning, da denne model - ved også at give borgerne én indgang til at ansøge om tolkning - gør op med den uklarhed, som både borgere og myndigheder kan opleve i forhold til at vide, hvor tolkning skal søges henne.

Samtidig bemærkes, at modellen indfører et ekstra led i sagsbehandlingen, hvilket kan give en længere sagsbehandlingstid, ligesom det må ventes at medføre merudgifter til sagsbehandling. Modellen indeholder dermed forventeligt ikke samme potentiale for ressourceoptimering som model 2. Modellen indebærer desuden en risiko for, at borgerne kan opleve det som forvirrende, at de både kan ansøge om tolkning hos den centrale myndighed på tolkeområdet og hos den ansvarlige sektormyndighed.

Det er imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at model 3 bedre end de andre modeller vil kunne sikre inddragelse af tolkefaglig viden i afgørelser om bevilling af tolkning på de omfattede områder i og med, at en myndighed med særlig viden på hørehandicap-området gives en rolle i bevillingsprocessen. Den centrale myndighed på tolkeområdet kan således bistå de bevilligende myndigheder og offentlige instanser med at kvalificere grundlaget for deres afgørelser om tolkning.

Det bemærkes, at i den udstrækning, modellen fører til flere bevillinger af tolkning på visse områder som følge af, at der tilvejebringes bedre beslutningsgrundlag, vil dette isoleret set være udgiftsdrivende for de relevante myndigheder. Udgifterne hertil vil skulle afholdes inden for myndighedernes eksisterende økonomiske ramme. Arbejdsgruppen bemærker imidlertid, at de enkelte myndigheder fortsat har afgørelseskompetencen og dermed mulighed for at inddrage den centrale myndigheds indstillinger på den måde, der ses at være bedst forenelig med øvrige relevante hensyn.

Endelig bemærker arbejdsgruppen, at modellen ikke vurderes at understøtte beslutningsprocessen ved akutte og ikke-planlagte tolkesituationer, hvor det er mest oplagt, at borgeren henvender sig direkte til den enkelte sektormyndighed. Her vil det fortsat være den myndighed, som borgeren har behov for akut kontakt til, der vil skulle sikre, at borgerens behov tilgodeses.

6. Modeller for indkøb af tolkebistand til mennesker med hørehandicap

Dette kapitel skitserer tre forskellige modeller for offentligt indkøb af tolkebistand, som arbejdsgruppen har drøftet. Kapitlet har til formål at skitsere og vurdere forskellige mulige rammer for et omkostningseffektivt offentligt indkøb af tolkebistand, der kan sikre den nødvendige forsyning af tolkning af god kvalitet og med samme grad af valgfrihed for brugerne som nu, og som samtidig understøtte et stabilt og velfungerende tolkemarked fremover, jf. de centrale hensyn beskrevet i kapitel 4. De tre modeller er udtryk for forskellige vægtninger af de centrale hensyn for arbejdet.

Det er ambitionen, at modellerne skal kunne udgøre en hensigtsmæssig ramme om det offentliges indkøb af tolkebistand i hvert fald de næste 10-20 år. På længere sigt ventes behovet for tolkning til mennesker med hørehandicap at være reduceret så meget, at der vil være behov for en ny ramme for offentligt tolkeindkøb, jf. kapitel 3 herom. De mere langsigtede perspektiver for området, som altså ligger uden for denne rapports løsningsforslag, berøres i kapitlets afsluttende, perspektiverende afsnit.

Arbejdsgruppen har fokuseret på modeller, der indebærer konkurrenceudsættelse af offentlige tolkeopgaver, i lyset af regeringens målsætning om at konkurrenceudsætte flere offentlige opgaver.⁶ Andre muligheder berøres imidlertid i kapitlets afsluttende afsnit.

De tre modeller for indkøb af tolkebistand i nærværende rapport er:

- Model A: Godkendelsesmodel
- Model B: Rameaftale-model
- Model C: Model med frit valgs-bevis

Model A og B skal ses i sammenhæng med model 2 og 3 for omorganisering af tolkeområdet i kapitel 5, der indebærer en samling af hovedparten af det offentlige indkøb af tolkebistand. Vælges model 1 i kapitel 5, vil de enkelte ressortmyndigheder kunne lade sig inspirere af disse modeller, idet denne model indebærer, at beslutningsansvaret for, hvordan tolkebistand skal indkøbes, fastholdes i de enkelte sektorer og myndigheder.

⁶ Regeringsgrundlag, Marienborgaftalen 2016, "For et friere, rigere og mere trygt Danmark", side 58.

Model C skitserer en løsning uden samlet offentligt indkøb af tolkning, og repræsenterer derfor et alternativ til de spor for en omorganisering, der beskrives i kapitel 5. Denne model tjener primært en perspektiverende rolle, idet det som nævnt er arbejdsgruppens vurdering, at et samlet indkøb af tolkning er særdeles hensigtsmæssigt i lyset af de centrale hensyn, som en omorganisering skal tilgodese.

De tre modeller for indkøb beskrives og vurderes nedenfor i afsnit 6.2. Inden da skitseres imidlertid i afsnit 6.1 nogle tværgående forslag til vilkår og rammer, som efter arbejdsgruppens vurdering med fordel kan søges indbygget i fremtidige aftaler med tolkeleverandører.

6.1 Tværgående forslag til vilkår i en ny model for indkøb

Jf. nærværende rapport afsnit 5.1. anbefaler arbejdsgruppen, at der indbygges en række styringsmæssige redskaber i en omorganisering af tolkeområdet for at sikre dels en øget transparens på området, dels en mere hensigtsmæssig styring af ressourcer og kvalitet.

For at tilvejebringe disse redskaber anbefaler arbejdsgruppen, at der opsættes en række vilkår og rammer i kommende aftaler om indkøb af tolkning, som ikke indgår i nuværende leverandøraftaler. Da disse vurderes at være relevante på tværs af modeller for indkøb af tolkning, beskrives de i dette selvstændige indledende afsnit.

Hovedparten af forslagene kan dog ikke tilknyttes en model med frit-valgs beviser (model C), der som nævnt mest tjener et perspektiverende formål i denne rapport. Adgangen til at stille krav fra centralt hold i denne model er således for begrænset til dette.

Det bemærkes, at flere af de tværgående styringsmæssige forslag isoleret set vil kunne opleves som en forringelse af tolkenes vilkår, da forslagene bl.a. kræver øget fleksibilitet af de omfattede tolke. Sådanne vilkår vil kunne kompenseres i forbindelse med prisfastsættelse af tolkebistand i en ny model.

Der er tale om følgende tværgående forslag til vilkår og rammer, som vurderes at være hensigtsmæssige at indbygge i en ny model for indkøb af tolkebistand:

- Krav om at påtage sig en erstatningsopgave i stedet for en aflyst tolkeopgave
- Krav om ID-registrering af tolke med registrering af kompetencer og opgaver
- Ændring af fristen for, hvornår en tolkning betragtes som for sent aflyst
- Særskilt honorering af befordring
- Skiftende funktion med at dække behov for akutte tolkninger

De foreslåede vilkår og rammer beskrives nedenfor:

Krav om at påtage sig en erstatningsopgave i stedet for en sent aflyst tolkning

Som beskrevet i kapitel 5 anbefaler arbejdsgruppen, at man skaber grundlaget for, at en central myndighed på tolkeområdet i højere grad kan råde over de tolketimer, som det offentlige betaler for. I forlængelse heraf anbefales det, at det indskrives i leverandøraftaler om tolkning, at når en tolkning aflyses efter aflysningsfristen, er tolken forpligtet til at påtage sig en anden opgave inden for tolkens kompetenceområde, der ligger i det aflyste tidsrum, og som den centrale myndighed på tolkeområdet måtte tildele tolken, som forudsætning for betaling for den planlagte arbejdstid. Det vil forsat gælde, at en tolk modtager betaling for en opgave, der aflyses for sent, såfremt det ikke er muligt at finde en anden opgave, der passer til tolkens kompetencer. Det vil skulle beskrives nøjere, hvor meget fleksibilitet tolken i den forbindelse forventes at udvise, herunder i forhold til transporttid og varslingstid.

Krav om ID-registrering af tolke

Som nævnt i kapitel 5 vurderes det væsentligt, at der ved en omorganisering af tolkeområdet indføres ID-registrering af hver enkelt tolk for at understøtte styring, gennemsigtighed og kvalitet. Forslaget vil understøtte samlet tværsektoriel styring og tilsyn med tolkeområdet. ID-registrering vurderes bl.a. at skabe et bedre grundlag for en hurtig og smidig kobling af tolkeopgaver og relevant tolk, f.eks. hvis den centrale myndighed skal re-allocere sent aflyste tolketimer jf. ovenfor, ligesom registrering af kompetencer vurderes at skabe et incitament til at sikre øget fokus på kvalitet i tolkningen.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at det indbygges som et krav til tolkeleverandører i kommende aftaler om indkøb af tolkning, at hver enkelt tolk registreres ved ID og med angivelse af kompetencer og arbejdsopgaver. Det vil således bl.a. fremgå, hvornår en tolk har en aflyst opgave, og hvilken type tolkeopgaver tolken qua sine kompetencer vil kunne påtage sig i tidsrummet.

Ændring af fristen for, hvornår en tolkning betragtes som for sent aflyst

Arbejdsgruppen anbefaler desuden at indsnævre fristen for, hvornår en tolkeopgave betragtes som for sent aflyst, for at reducere de offentlige udgifter til tolkning, der aldrig gennemføres. Arbejdsgruppen anbefaler, at tolkeopgaver, der aflyses op til 2 døgn inden opgaven, betragtes som rettidigt aflyst. Forslaget ses som et relevant redskab til at reducere tolkeudgifter, som borgerne ikke får gavn af, mens det samtidig opretholder en vis varselsperiode for tolkene. En reduceret varslingsperiode vil isoleret set kunne medføre et opadgående pres på prisen for tolkebistand for at skabe økonomisk kompensation til tolkene for gener forbundet hermed. Det bemærkes, at varslingsperioden med forslaget vil være længere end den, der gælder efter gældende rammeaftale om levering af fremmedsprogstolkning. Efter denne udløser det ikke betaling, hvis en tolkeopgave aflyses indenfor 24 timer før den planlagte tolkeopgave, mens senere aflyst tolkeopgaver udløser betaling for 1 times tolkning, uanset den planlagte varighed af den aflyste opgave.

Særskilt honorering af befordring

Som nævnt i kapitel 4 vurderer arbejdsgruppen endvidere, at vilkår for indkøb af tolkebistand i en omorganisering med fordel kan indeholde øgede incitamentter til at påtage sig tolkning i yderområderne. Det er arbejdsgruppens forventning på baggrund af bl.a. input fra følgegruppen, at et hensigtsmæssigt redskab hertil vil være at udskille fastsættelsen af betalingen for

tolkenes transport fra prisen for selve tolkningen. Det anbefales konkret at fastsætte betalingen for transporten gennem en timepris, der er betydeligt lavere end timeprisen for selve tolkningen, suppleret af en kilometerpris til at dække benzinudgifter.

Størrelsen på transport-timeprisen vil skulle overvejes nærmere, således at den dels skaber incitament til at begrænse transporttid ved bl.a. at "pulje" opgaver i forhold til geografi, og dels er tilstrækkelig generøs til at sikre tolkning i yderområderne. Der vil endvidere skulle tages stilling til, om transporten skal beregnes fra tolkens hjem, fra tolkefirmaets adresse eller fra et helt tredje sted. Der kan evt. hentes inspiration i gældende rammeaftale om levering af fremmedsprogstolkning, hvorefter transporttiden honoreres med en timepris, der udgør halvdelen af timeprisen for selve tolkeopgaven.

Skiftende funktion med at dække akutte behov for tolkninger

Som det fremgår af kapitel 4, er det arbejdsgruppens vurdering, at der er et dilemma mellem borgernes frie valg og forsyningssikkerheden i forbindelse med akut opståede behov for dialog med en offentlig instans, da det vil være mindre attraktivt for en tolk at påtage sig en opgave med kort varsel. Der kan f.eks. være akut behov for tolkning i forbindelse med en ulykke eller en forbrydelse. Det er endvidere arbejdsgruppens vurdering, at forsyningssikkerhed bør prioriteres, da det i sådanne situationer vil være det afgørende for borgeren at være sikret adgang til tolkning.

For, at det offentlige kan sikre sin forsyningsforpligtelse ved akut behov for tolkning, vurderer arbejdsgruppen det hensigtsmæssigt at forpligte kommende leverandører til i visse perioder at levere tolkning i akutte situationer, således at godkendte leverandører dækker akut opståede tolkebehov på skift. Det anbefales desuden at undersøge, om der hensigtsmæssigt kan indføres en mekanisme, hvor en ny akut tolkeopgave straks udløser en automatisk søgning i Tolkeportalen efter en relevant tolk, der har en sent aflyst tolkning på samme tidspunkt, og som ville kunne dække opgaven, inden opgaven automatisk tilfalder den leverandør, der har den aktuelle "akut-vagt".

6.2 Modeller for indkøb af tolkebistand

Dette afsnit indeholder beskrivelser og vurderinger af de tre modeller for indkøb af tolkebistand, som arbejdsgruppen har drøftet. Der er tale om overordnede skitser til modeller, hvorfor der knytter sig en række variationsmuligheder til modellernes nærmere udformning. Dette vil der skulle arbejdes videre med i udmøntningen af en model.

Afsnittet afsluttes med en samlet vurdering af de tre modeller og en perspektivering. De enkelte modeller vurderes ud fra, hvor egnede de er til at danne rammen om et omkostningseffektivt offentligt indkøb af tolkebistand, der kan sikre forsyningen af den nødvendige tolkning af god kvalitet og med samme grad af valgfrihed for brugerne som nu, og samtidig understøtte et stabilt og velfungerende tolkemarked fremover.

Der fokuseres i den forbindelse særligt på modellernes egnethed til at håndtere nogle af de problemstillinger og dilemmaer, der er behandlet i kapitel 4. Der er således særligt fokus på følgende ambitioner:

- Modellerne skal understøtte gennemsigtighed og god styring af området fsva. både ressourcer og kvalitet – herunder skal modellerne så vidt muligt reducere det offentliges udgifter til aflyste tolkninger og imødegå utilsigtet brug af tolkeordninger.
- Der skal sikres priskonkurrence, og samtidig skal modellerne understøtte et velfungerende marked fremover med gode arbejds- og ansættelsesvilkår for tolkene.
- Brugernes adgang til medindflydelse på valg af tolk skal ikke indskrænkes.

Modellerne behandles nedenfor

Model A. Godkendelsesmodel

Arbejdsgruppen har overvejet, at et samlet offentligt indkøb af tolkebistand kan gennemføres ved, at en central myndighed indgår kontrakt med leverandører af tolkebistand via en godkendelsesmodel. Ved godkendelsesmodellen indgås kontrakt med alle tolkefirmaer, som opfylder foruddefinerede krav til kvalitet, egnethed og pris. Godkendte tolkeleverandører vil herefter kunne registreres i en central tolkeportal, som det er tilfældet nu på Børne- og Socialministeriet, Undervisningsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriets områder.

Med godkendelsesmodellen indgår den centrale myndighed én hovedleverandørkontrakt f.eks. pr. region. På baggrund af en juridisk vurdering ses det ikke som en farbar vej at anvende en godkendelsesmodel uden at benytte en model med hovedleverandørkontrakt, fordi det ville være meget vanskeligt at fastlægge den pris, som leverandørerne skal betales, når prisen ikke har været konkurrenceudsat, og der ikke er et kontrolbud at sammenligne med. Hertil kommer, at hovedparten af tolkemarkedet forventeligt vil blive omfattet af en sådan indkøbsaftale, hvorfor der ikke ville være et tilstrækkeligt marked uafhængigt af denne aftale, som en prisfastsættelse vil kunne basere sig på.

Hovedleverandørkontrakt kan f.eks. tildeles den leverandør, som tilbyder den bedste sammenhæng mellem pris og kvalitet eller den laveste pris, og som lever op til foruddefinerede krav til bl.a. kvalitet.

Tolkeleverandørerne skal i godkendelsesmodellen levere til den pris og kvalitet, som hovedleverandøren har tilbudt. Desuden skal tolkeleverandørerne levere tolkeydelserne i en kvalitet, der opfylder de foruddefinerede mindstekrav til kvalitet, som kræves for at blive godkendt som tolkeleverandør.

Leverandørkontrakterne indgås i overensstemmelse med udbudslovens afsnit III.

Med godkendelsesmodellen kan der skabes mulighed for, at nye tolkefirmaer løbende og på et hvilket som helst tidspunkt kan anmode om at få tildelt en kontrakt. Derved kan nyetablerede tolkefirmaer blive optaget som leverandører, hvilket kan være med til at skærpe konkurrencen om opgaverne. Det er imidlertid også en mulighed at vælge at lukke for tilgang af nye leverandører i f.eks. en 4-årig periode for at sikre stabilitet i leverandørfeltet.

Modellen kan understøtte brugernes frie valg af tolkeleverandør i den udstrækning, der er etableret frit valg på de enkelte områder, ved at etablere rammerne for at vælge mellem godkendte leverandører, som der er indgået kontrakt med. Disse kan fremgå af en central tolkeportal, som det er tilfældet med leverandører af tolkning efter tolkeloven.

Der kan således skabes mulighed for, at tolkebrugerne kan vælge en tolkeleverandør, som brugeren tidligere har anvendt – og som brugeren oplever gode erfaringer med – eller brugeren kan vælge en leverandør med bestemte kompetencer. Dette kan understøttes via det tværgående forslag om krav om ID-registrering af hver enkelt tolk.

Ønsker en tolkebruger ikke en bestemt tolkeleverandør, vil hovedleverandøren få tildelt opgaven. Har hovedleverandøren imidlertid ikke mulighed for at varetage opgaven, kan opgaven f.eks. tildeles automatisk i tolkeportalen i stedet ud fra foruddefinerede kriterier. Her kan der ved valg af leverandør f.eks. ses på, om der er tolkeleverandører med de relevante kompetencer med aflyste – og ikke genbesatte – tolkninger. Tolkeopgaven kan også – f.eks. hvis ingen leverandører har aflyste tolkninger på det relevante tidspunkt - tilbydes automatisk til den ledige leverandør, der geografisk er nærmest af hensyn til reduktion af kørselsomkostninger.

Model B. Rameaftalemodel

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet en rameaftalemodel som en mulig ramme om fremtidens indkøb af tolkebistand. Ved en rameaftalemodel vil den centrale myndighed på tolkeområdet indgå rammekontrakt med et begrænset antal tolkefirmaer. Der vil skulle tildeles flere rammekontrakter, f.eks. pr. region, så der sikres et bredt grundlag at vælge fra.

Rammekontrakterne vil skulle udbydes i overensstemmelse med reglerne i udbudslovens afsnit III. De tolkefirmaer, som tilbyder den bedste kvalitet for pengene, vil få en rammekontrakt tildelt. Der kan i den sammenhæng bl.a. lægges vægt på, om tolkefirmaerne tilbyder tolke med forskellige kompetencer, hvilken uddannelse de tilbudte tolke har mv. Antallet af tolkefirmaer, der tildeles en rammekontrakt, vil skulle fastlægges inden udbuddet. Leverandørerne vil få betalt den pris, som de har angivet i deres tilbud.

Med en rameaftalemodel vil der skulle gennemføres udbudsrunder, der f.eks. kan gennemføres med 4-årige mellemrum. Nye tolkefirmaer vil som udgangspunkt ikke kunne optages som leverandører imellem udbudsrunderne. Det er imidlertid muligt at indbygge i modellen, at udbuddet genåbnes i løbet af en periode, hvis der vurderes at være behov herfor for at sikre forsyningen af tolkning. Der vil i den forbindelse skulle opstilles konkrete kriterier for, hvornår et udbud skal genåbnes. Det kan f.eks. være, hvis de indgåede rammekontrakter ikke længere sikrer tilstrækkelig adgang til f.eks. en særlig type tolkekompetencer eller til tolkning i et bestemt geografisk område.

Rameaftalemodellen vil kunne understøtte brugernes frie valg af tolkeleverandør i den udstrækning, der er etableret frit valg på de enkelte områder, ved at etablere rammerne for at vælge mellem godkendte leverandører, som der er indgået kontrakt med. Disse kan fremgå af en central tolkeportal, som det er tilfældet nu for leverandører af tolkning efter tolkeloven.

Der kan således skabes mulighed for, at tolkebrugeren i sådanne situationer kan vælge en tolkeleverandør, som brugeren tidligere har anvendt – og som brugeren oplever gode erfaringer med – eller brugeren kan vælge en leverandør med bestemte kompetencer. Dette kan understøttes via det tværgående forslag om krav om ID-registrering af hver enkelt tolk.

Ønsker en tolkebruger ikke en bestemt tolkeleverandør, tilfalder opgaven med at vælge en tolkeleverandør til opgaven den centrale myndighed på tolkeområdet. Den centrale myndigheds tildeling kan automatiseres i tolkeportalen, således at valg af leverandør sker automatisk ud fra på forhånd fastlagte kriterier. Tildelingen kan afgrænses til de tolkeleverandører, der har de fornødne kompetencer (f.eks. retstolkning). Der kan endvidere ses på, om der er tolkeleverandører med relevante kompetencer, som har aflyste – og ikke genbesatte – tolkninger. Tolkeopgaven kan også – f.eks. hvis ingen leverandører har aflyste tolkninger på det relevante tidspunkt - tilbydes automatisk til den leverandør med den laveste timepris (inkl. kørselsomkostninger).

Model C. 'Fritvalgsbevis'-modellen

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet en model med 'fritvalgsbeviser', hvor det overlades til brugerne selv at vælge og indgå aftale med tolkefirmaer om levering af tolkning. Der indgås således ikke indkøbsaftale mellem myndighederne og tolkefirmaerne.

I en sådan model vil der blive udstedt fritvalgsbeviser til brugerne, som giver dem mulighed for at købe hos netop de tolkefirmaer, de ønsker. Af fritvalgsbeviserne vil det fremgå, hvad der kan købes tolkning til og til hvilken pris. Der kan også stilles kvalitative krav til tolkeydelsen.

Leverandørerne betales den pris, der fremgår af fritvalgsbeviset, og som er fastsat af det offentlige.

Tolkeydelser efter fritvalgsbevis-modellen er ikke udbudspligtige, da det er brugerne – og ikke myndighederne – som indgår aftale med tolkefirmaerne.

6.3 Tværgående vurdering af modeller for indkøb af tolkebistand

Fritvalgs bevis-modellen

Fritvalgs bevis-modellen indebærer ikke et samlet offentligt indkøb af tolkebistand. Den harmonerer dermed ikke med ambitionerne herom i de tre modeller for omorganisering i kapitel 5, ligesom den ikke understøtter ambitionerne om øgede styringsmuligheder, mere effektivt ressourceforbrug og transparens. Modellen repræsenterer således et bud på en helt anden vej end beskrevet i de tre modeller i kapitel 5, og er primært medtaget for at sætte de andre modeller i perspektiv. Modellen kan umiddelbart fremstå som et ubureaukratisk redskab til at give brugerne størst mulig frihed til at vælge den tolk, den enkelte måtte ønske sig til en konkret opgave.

I praksis vurderes en model med fritvalgs-beviser imidlertid ikke at være egnet i forhold til den samlede gruppe af tolkebrugere, da den stiller store krav til den enkelte bruger. Ordningen har visse lighedstræk med de regler om frit valg, der i dag er på beskæftigelsesområdet som redegjort for i kapitel 3. Det må imidlertid ventes, at den del af tolkebrugerne, der er i beskæftigelse, udgør den mest ressourcestærke del af målgruppen, mens andre i målgruppen vil have større udfordringer med selv at skaffe sig den nødvendige tolkning uden den hjælp og vejledning, som de i dag får fra f.eks. DNTM, når de har behov for tolkebistand. Modellen indebærer dermed risiko for, at en del af målgruppen vil kunne risikere ringere adgang til offentlige ydelser.

Godkendelsesmodellen og rammeaftalemodellen

Det er arbejdsgruppens vurdering, at godkendelsesmodellen og rammeaftale-modellen begge er betydeligt mere egnede som rammer for offentligt indkøb af tolkebistand først og fremmest, fordi de ses at være bedre egnede til at sikre målgruppen et frit valg af kvalificerede leverandører, ligesom de harmonerer med ambitionerne om et samlet offentligt indkøb af tolkebistand. Begge modeller har derudover den fordel, at de indebærer et element af konkurrence på både pris og kvalitet. De tværgående løsningsspor beskrevet i afsnit 6.1 kan indpasses i begge modeller til fordel for mere gennemsigtighed samt bedre styring på pris og kvalitet.

Da det offentlige stort set er eneaftager af tolkebistand, vil et samlet offentligt indkøb af tolkning betyde, at der ikke vil være et marked for tolkebistand, der ikke er omfattet af denne indkøbsordning. Det er derfor som nævnt i kapitel 4 arbejdsgruppens vurdering, at det vil være væsentligt at have et stærkt fokus på at understøtte markedets bæredygtighed i en sådan situation, hvor den offentlige indkøbsaftale vil være definerende for markedet.

Priskonkurrence

I forlængelse af ovenstående er det et vigtigt opmærksomhedspunkt, at den priskonkurrence, der ligger i både godkendelses- og rammeaftalemodellen, kan betyde, at der er tolkefirmaer, som lukker eller går konkurs, hvis de ikke kan levere samme kvalitet til samme pris, som hovedleverandøren tilbyder i en godkendelsesmodel, eller hvis de ikke får tilkendt en rammeaftale i en rammeaftalemodel.

Derved vil der kunne blive tale om, at der fremadrettet vil være færre leverandører på markedet, og derved færre leverandører for brugerne at vælge imellem. Følgegruppen har som nævnt udtrykt stor bekymring for sådanne risici – særligt forbundet med udbud. Og samme opmærksomhed bør det have i en beslutning om en omorganisering af området, at det offentlige har en klar forsyningsforpligtelse, som også fremadrettet skal kunne sikres på et velfungerende marked.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at det ved anvendelse af en af disse modeller vil være afgørende, at priskonkurrencen ikke får for stor betydning, hvilket vil kunne ødelægge markedet ved at gøre det for svært eller uattraktivt for dygtige tolke at arbejde som tolk. Det vurderes således som en afgørende forudsætning, at der sikres en fornuftig og realistisk prisfastsættelse, som gør det muligt for tolkefirmaer at opnå leverandørstatus med tolkning af høj kvalitet og samtidig være i stand til at tilbyde deres tolke ordentlige arbejdsvilkår, tilstrækkelig efteruddannelse, faglig sparring mv.

Fordele ved godkendelsesmodellen

Godkendelsesmodellen indebærer i modsætning til rammeaftalemodellen sikkerhed for, at man som tolkefirma kan blive optaget som leverandør, så længe man kan tilbyde samme pris og kvalitet som hovedleverandøren. Alle tolkefirmaer, der opfylder de foruddefinerede mindstekrav, kan således godkendes som tolkeleverandører under godkendelsesmodellen. Det sikrer tolkebrugerne et bredt udvalg af tolkeleverandører at vælge ud fra, når der skal vælges tolk til de konkrete opgaver. Samtidig kan der skabes mulighed for, at nye tolkefirmaer løbende kan etablere sig på markedet og blive optaget som leverandører – i modsætning til en rammeaftalemodel, hvor markedet reelt er lukket i en 4-årig periode. På den baggrund ses godkendelsesmodellen at gøre det lettere og mere sikkert at agere på markedet som selvstændig tolk, hvis man kan levere inden for de fastsatte rammer for pris og kvalitet.

Fordele ved rammeaftalemodellen

Det er imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at det på længere sigt kan blive en fordel ved rammeaftalemodellen, at nye tolkefirmaer kun vil kunne få leverandørstatus i forbindelse med udbudsrunder. Det vurderes at fremme robuste tolkefirmaer, hvilket kan understøtte den løbende professionalisering på markedet. Etableringen af større tolkefirmaer vil endvidere understøtte firmaernes mulighed for at re-allokere aflyste tolketimer til nye opgaver, da leverandøren vil kunne bytte rundt på opgaverne hos de tolke, som leverandøren har i øvrigt, og dermed få samlet timerne, så de kan anvendes til konkrete opgaver.

Samtidig må det formodes, at de enkelte tolke, hvis firma ikke optages på en rammeaftale, ville kunne opnå ansættelse hos et andet tolkefirma. Det er endvidere arbejdsgruppens forventning, at der med en rammeaftalemodel vil blive indgået kontrakt, der omfatter størstedelen af de tolke, der i dag er på markedet. DNTM vurderer således, at deres rammeaftale for fysisk tolkning i dag omfatter ca. 90 % af de tolke, der i dag er på markedet.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at det også kan være en fordel ved rammeaftalemodellen, at den skaber mulighed for at differentiere i priser mellem forskellige leverandører i modsætning til godkendelsesmodellen, hvor alle leverandører aflønnes på samme måde som hovedleverandøren. Der kan således være situationer, hvor der kan være særlige forhold, der gør sig gældende for en leverandør – f.eks. en mindre, nichepræget leverandør - og som tilsiger en lidt anden afregning for denne leverandør. Muligheder for at differentiere i priser kan således understøtte, at de rette tolkekompetencer er til stede på markedet.

Det er endvidere arbejdsgruppens vurdering, at der kan være risici forbundet med at anvende godkendelsesmodellen på et marked som tolke markedet, hvor der - for at sikre prisfastsættelsen - vil skulle udpeges en hovedleverandør. Hovedleverandørens tilbud vil være rammesættende for den pris og kvalitet, som øvrige leverandører vil kunne levere under, hvorfor udpegelse af en hovedleverandør med lave priser vil kunne indebære risici for et nedgående pres på tolkenes ansættelsesforhold i tolkefirmaer.

6.3.1 Perspektiver på længere sigt

Arbejdsgruppen har drøftet, at ovenstående modeller for indkøb af tolkebistand på længere sigt kan forventes at udspille deres rolle som egnede rammer om indkøb af tolkebistand. Som beskrevet i kapitel 3 og 4 er det således arbejdsgruppens forventning, at behovet for tolkebistand på længere sigt vil være stærkt aftagende, hvorfor det ikke vil være muligt at opretholde et marked herfor. Det kan derfor blive nødvendigt at finde en anden løsning til at sikre, at det offentlige også i en fjern fremtid kan tilbyde tolkning til de borgere, der har behov herfor for at sikre mennesker med hørehandicap lige adgang til offentlige tilbud og ydelser.

Arbejdsgruppen har således drøftet, at en model med statsansatte tolke på længere sigt kan blive en hensigtsmæssig løsning, hvis der ikke kan opretholdes et marked for tolkebistand. Brugere vil i en sådan situation kunne tilbydes frit valg mellem tolke ansat hos den statslige leverandør.

Det er endvidere arbejdsgruppens vurdering, at en model med en statslig tolkeleverandør har en række fordele, idet der vil kunne sikres en enkel og effektiv styring, hvor ledige tolketimer allokere til nye opgaver, ligesom der vil være en stor transparens, og tilsynsopgaven vil være enkel. Modellen vurderes endvidere at have den fordel, at den vil kunne skabe ro på markedet, ligesom den vil kunne skabe grundlag for et stærkt tolkefagligt miljø.

7. Arbejdsgruppens samlede vurdering

Dette afsluttende kapitel indeholder arbejdsgruppens samlede vurdering af modeller for en omorganisering af tolkeområdet på baggrund af de overvejelser og løsningsmuligheder, der er behandlet i de foregående kapitler.

På baggrund af analyserne beskrevet i de foregående kapitler er det arbejdsgruppens vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt fremover at samle en større del af ansvaret for tolkning til mennesker med hørehandicap for at sikre tolkebrugere en enklere, bedre og mere smidig adgang til tolkning samtidig med, at det offentlige ressourcer bruges mere hensigtsmæssigt.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at en omorganisering først og fremmest omfatter tolkning på områder, hvor der ydes meget tolkning, hvor der er regulering af løbende tolkebevillinger, og hvor der ses at være behov for en indsats for at sikre tolkebrugernes adgang til at deltage i samfundslivet. Det foreslås således, at en omorganisering berører tolkning efter tolkeloven og efter lov om personlig assistance til handicappede i erhverv mv., tolkning i uddannelsessystemet, samt tolkning på sundhedsområdet og på Justitsministeriets område.

7.1.1 Model med fælles administration og fælles indkøb via rammeaftale

Fælles indkøb og administration af tolkning

Arbejdsgruppen anbefaler, at ansvaret for indkøb og administration af tolkning samles hos en central myndighed på tolkeområdet, jf. model 2. Dermed vil borgerne, når de er blevet bevilliget tolkebistand, kun skulle henvende sig ét sted for at vælge en konkret tolkeleverandør til en tolkeopgave.

Arbejdsgruppen vurderer, at denne løsning sammen med indførelse af ensartede rammer for frit valg på tværs af ressortområder samt ID-registrering af tolkenes kompetencer vil betyde, at tolkebrugerne får mere værdi af deres medbestemmelse på valg af tolkeleverandør, større sammenhæng på tværs af sektorområder samt større sikkerhed for kvaliteten i tolkningen.

Det er endvidere arbejdsgruppens vurdering, at en samling af indkøb og administration vil give muligheder for en bedre styring af såvel kvalitet som ressourcer, ligesom det vil kunne fremme transparens og understøtte en løbende professionalisering af området. Dette vurderes at være væsentligt bl.a. i lyset af det betydelige ressourcespild, der er til aflyste tolkninger, samt udfordringerne med utilsigtet brug og misbrug af tolkeordninger. Til at understøtte en bedre styring anbefaler arbejdsgruppen endvidere redskaber som ID-registrering af tolkenes arbejdsopgaver og -tider, ændring af aflysningsfrister og mulighed for at genbesætte aflyste timer.

Model for indkøb af tolkning

Arbejdsgruppen anbefaler, at et samlet indkøb af tolkning sker ved hjælp af en rammeaftale-model (model B), da denne ses at understøtte en løbende professionalisering af markedet. Samtidig har rammeaftale-modellen den fordel, at den også indebærer en fleksibilitet til at differentiere i priserne, hvis særlige forhold skulle tale for dette, herunder hensynet til at indgå kontrakt med mindre niche-prægede tolkefirmaer.

Arbejdsgruppen anbefaler videre, at man fokuserer på at sikre en fornuftig og realistisk prisfastsættelse, som gør det muligt for tolkefirmaer at opnå leverandørstatus med tolkning af høj kvalitet og samtidig være i stand til at tilbyde de ansatte tolke ordentlige arbejdsvilkår, tilstrækkelig efteruddannelse, faglig sparring mv.

Økonomi

Det er arbejdsgruppens vurdering, at forslaget om at samle indkøb og administration af hovedparten af tolkeydelserne, samt at benytte fælles udbud til at gøre dette, jf. model 2 og b i kapitel 5 og 6, er forbundet med et potentiale for bedre ressourceudnyttelse. Fælles indkøb ses således at understøtte omkostningseffektivitet, idet der bl.a. kan stilles fælles krav til pris og kvalitet, ligesom arbejdsgruppen anbefaler at justere i aflysningsfristen, hvorved brug af offentlige midler til aflyste tolkeopgaver vurderes at kunne begrænses. Fælles administration af tolkning vurderes desuden at være forenkende for det offentlige samlet set, ligesom det skaber grundlaget for tværgående styring og tilsyn. Dette kan bl.a. give muligheder for at reallokere aflyste tolketimer samt for at imødegå utilsigtet brug af tolkeordninger. Der ses således at være stærke indicier på, at sådant utilsigtet brug forekommer. Størrelsen af det økonomiske potentiale forbundet med forslaget er imidlertid ganske usikkert og afhænger af en række forhold, som vil skulle belyses nærmere, før der kan udarbejdes et kvalificeret skøn over det økonomiske potentiale.

7.1.2 Begrænsninger ved den anbefalede løsning

Tolkning i akutte situationer

Arbejdsgruppen vurderer, at den foreslåede løsning kan understøtte tolkebrugerens adgang til at få tolk i akutte situationer, hvis leverandører forpligtes til på skift at påtage sig en akut-vagt, som det er foreslået. Det vurderes imidlertid, at der også med en sådan løsning fremover vil kunne opstå situationer, hvor det kan være en udfordring at få adgang til den nødvendige tolkebistand ved f.eks. akut behov for kontakt med politiet eller akutte sygehusindlæggelser. Arbejdsgruppen anbefaler, at det i det videre arbejde med at konkretisere forslag til omorganisering søges afklaret, om der med fordel kan tages andre redskaber i anvendelse for at styrke adgangen til tolkning ved akut behov for dialog med sundhedssystemet og politiet.

Forenkling for tolkebrugerne

Arbejdsgruppen bemærker, at de løsninger, der lægges op til i nærværende rapport, ikke vil give borgerne én indgang til at ansøge om tolkning. Følges rapportens anbefalinger, vil tolkebrugerne således også fremover kunne opleve det som uklart, hvor de skal henvende sig for at ansøge om tolkning. Dog ses en samling af indkøb og administration generelt at kunne have en afledt kvalificerende effekt på afgørelser om tolkning og dermed skabe bedre kvalitet for brugerne.

Ønskes det imidlertid at prioritere at gøre effektivt op med denne problemstilling og skabe én indgang for borgerne til tolkning, kan der peges på rapportens model 3, der giver en central tolkemyndighed en funktion med at indstille til de relevante sektormyndigheder, hvorvidt der er grundlag for at bevillige tolkning i en konkret situation. Det er imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at det er usikkert, hvorvidt gevinsterne for tolkebrugerne ved denne løsning vil stå mål med de ekstra administrative omkostninger forbundet med forslaget. En central myndighed med indstillingskompetence vil således udgøre et ekstra sagsbehandlingsled, hvilket vil skabe flere sagsgange og ekstra administrative omkostninger i det offentlige, ligesom det også kan give uklarhed for tolkebrugerne, hvis der gives adgang til at ansøge om tolkning i en konkret situation hos både den ansvarlige sektormyndighed og en central tolkemyndighed.

Derudover vil borgerne også fremover have adgang til vejledning fra en central tolkemyndighed om bl.a., hvor de skal ansøge om tolkning, hvis model 2 forfølges. Dette ses til dels at kompensere for det fragmenterede landskab på tolkeområdet.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at hvis der skal gennemføres en omorganisering, der baserer sig på en enkel og effektiv organisering, og som indebærer én indgang til ansøgning om tolkning, vil det kræve et mere grundlæggende opgør med sektoransvarsprincippet, end hvad der ligger inden for rammerne af kommissoriet for arbejdsgruppens arbejde. Det er samtidig arbejdsgruppens vurdering, at et sådan opgør kan blive relevant på længere sigt, hvis behovet for tolkning aftager markant, jf. nedenfor.

Perspektiver på langt sigt

Som det er redegjort for i rapporten, ventes efterspørgslen efter tolkebistand at aftage i de kommende år, fordi anvendelsen af CI-operationer betyder, at der stort set ikke kommer nye brugere til. Mens der i de næste 10-20 år primært ventes at ske en forskydning imellem de enkelte sektors andel af den bevilligede tolkning, ventes efterspørgslen på længere sigt om 50-100 år at aftage markant. Det betyder, at denne rapportes løsningsmodeller ikke ventes at være anvendelige på langt sigt.

Arbejdsgruppen vurderer, at i takt med, at antallet af tolkebrugere aftager, vil de nuværende udfordringer med sektoransvarsprincippet øges. De enkelte myndigheders kontakt med målgruppen og viden om hørehandicap må ventes at aftage yderligere, ligesom myndighedernes ressourcebrug og administrationsomkostninger ved at tilbyde tolkning vil blive relativt tungere per borger. Det er derfor arbejdsgruppens forventning, at sektoransvaret vil blive mindre og mindre egnet som ramme om tolkeområdet. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at udviklingen på tolkeområdet følges fremover med henblik på at vurdere, hvorvidt den organisering, som denne rapport måtte give anledning til, fortsat er en egnet ramme om området. I den forbindelse vurderer arbejdsgruppen, at det på længere sigt kan blive relevant at overveje at samle beslutningsansvaret for bevilling af tolkning, ligesom det kan overvejes, om en ret til selv-visitation til tolkning kunne være et hensigtsmæssigt instrument.

På langt sigt er det desuden arbejdsgruppens forventning, at det ikke vil være muligt at opretholde et marked for tolkebistand, da der kun vil være behov for tolkebistand i ganske begrænset udstrækning. Det offentlige vil imidlertid fortsat være forpligtet til at tilbyde tolkning til

de få borgere, der vil have behov herfor. Denne forpligtelse kan evt. tænkes håndteret gennem en løsning, hvor staten ansætter et tolkekorps, der dækker hele tolkebehovet. En sådan løsning vurderes attraktiv, da den ses effektivt at tilgodese de centrale hensyn for arbejdet.

Bilag 1 Redegørelse for status på området for tolkning til mennesker med hørehandicap

Redegørelse for status quo på tolkeområdet

Børne- og Socialministeriet

Indledning

Lov om tolkning til personer med hørehandicap (tolkeloven) er forankret i Børne- og Socialministeriet, men har et bredt formål med et tværsektorielt sigte, og har til formål at tilbyde mennesker med hørehandicap tolkning til deltagelse i samfundslivet og sociale situationer.

Tolkeloven er desuden subsidiær til sektoransvarsprincippet, hvilket indebærer, at tolkningen er dækket af tolkeloven, når den ikke er dækket af anden lovgivning eller omfattet af en anden myndigheds sektoransvar, jf. redegørelsens afsnit om juridiske rammer.

På grund af tolkelovens brede fokus er der en række snitflader til andre myndigheder, der kan gøre det til en udfordring i konkrete situationer at afgøre, hvem der har sektoransvaret, jf. nedenfor i indeværende afsnit.

Tolkemyndigheden har i flere år haft forsøg med at lade andre myndigheder bestille tolk via Tolkeportalen. I forbindelse med udbuddet af tolkeydelser i 2016 blev de centrale aktører på området spurgt, om de ønskede at tilslutte sig Tolkemyndighedens rammeaftaler således, at andre myndigheder kunne oprettes i Tolkeportalen, og herigennem købe tolke. Ved udbuddet af fjertolk tilsluttede to statslige områder, tre regioner og 43 kommuner sig rammeaftalen. Ved udbuddet af fysisk tolkning var det to statslige områder, 4 regioner og 44 kommuner, der tilsluttede sig rammeaftalerne. På det regionale område er det især muligheden for tolkning på hospitaler, der er årsag til tilslutningen, mens det for de kommunale områder især er tolkninger til jobcentre, der har begrundet tilslutningen.

Tolkeloven

Fra år 2000 til 2009 eksisterede Det Sociale Tolkeprojekt (DST), der var et satspuljefinansieret tilbud i regi af det daværende Center for Døve (i dag CFD), som havde til formål at yde tolkning til mennesker med hørehandicap på områder, hvor der ikke blev ydet offentlig støtte. Det overordnede formål med projektet var at yde tolkebistand til aktiviteter i dagliglivet og samfundslivet. DST dækkede eksempelvis tolkning til læge-, tandlæge- og psykologbesøg samt familiefester, møder, køreskoleundervisning, forestillinger og gudstjenester.

Siden 2009 har tolkeloven dannet grundlag for adgang til tolkning i situationer, som tidligere blev dækket af DST. Børne- og Socialministeriet er ansvarlig for tolkeloven, som har til formål at give mennesker med hørehandicap én enkel og smidig adgang til tolkning på de områder, der tidligere blev dækket af DST. Tolkeloven dækker tolkning til deltagelse i samfundslivet og sociale aktiviteter, der ikke er dækket af anden lovgivning eller omfattet af en anden myndigheds sektoransvar. Ifølge tolkelovens § 3 er lovens målgruppe døve, døvblevne, døvblinde samt svært hørehæmmede, der har brug for tolk for at kommunikere med andre.

Ifølge lovens § 7 er det Den Nationale Tolkemyndigheds (DNTM) ansvar at:

- Tilrettelægge og føre tilsyn med tolkning efter loven.
- Understøtte udvikling af tolkeområdet og iværksætte forsøg.
- Etablere og drive en internetbaseret løsning, hvor tolkebrugere kan ansøge om tolkning og vælge mellem godkendte leverandører til den konkrete opgave.

DNTM behandler ansøgninger og træffer afgørelse om tolk til de aktiviteter, som er fastsat efter tolkeloven, herunder følgende bekendtgørelser:

- Bekendtgørelse om aktiviteter med tidsubegrænset tolkning til personer med hørehandicap
- Bekendtgørelse om bevillingsbegrænset tolkning efter lov om tolkning til personer med hørehandicap
- Bekendtgørelse om størrelsen af timebanken til personer med hørehandicap
- Bekendtgørelse om tolkning til personer med hørehandicap

Klager over DNTM's afgørelser behandles af Ankestyrelsen.

Tolkeydelser efter tolkeloven

Tidsubegrænset tolkning

Personer med hørehandicap kan få tidsubegrænset tolkning til en række aktiviteter, som er nødvendige for, at de kan deltage i samfundslivet på lige fod med andre borgere. Dette er reguleret i bekendtgørelse om aktiviteter med tidsubegrænset tolkning til personer med hørehandicap

Bevillingsbegrænset tolkning (pulje)

Som supplement til den tidsubegrænsede tolkning ydes der bevillingsbegrænset tolkning efter bekendtgørelse om bevillingsbegrænset tolkning efter lov om tolkning til personer med hørehandicap.

Denne ydelse er kendetegnet ved, at der ydes tolkebistand via to puljer til private sociale aktiviteter inden for en årlig ramme (10,4 mio. kr. til 9 forskellige formål og 0,2 mio. kr. i en særskilt pulje til tolkning til pludseligt opståede forhold). Støtten tildeles på samme måde som tidsubegrænset tolkning, indtil puljerne er opbrugt efter et først-til-mølle-princip.

Timebanken

Med timebanken kan tolkebrugere få tolkebistand til øvrige aktiviteter, som ikke er dækket af tidsubegrænset eller bevillingsbegrænset tolkning. Det er således op til den enkelte tolkebruger selv at bestemme, hvilken aktivitet der ønskes tolkebistand til. Eneste begrænsning er, at der skal være tale om kommunikation mellem personer.

Med timebanken har tolkebrugere ret til 7 timers tolkning, mens døvblinde har ret til i alt 20 timers tolkning.

Snitflader til andre myndigheder

Det er i tolkeloven hjemmel til at bevillige tolkning til aktiviteter henhørende på andre ressort-områder, hvilket gennemgås i det følgende.

Justitsministeriet

På Justitsministeriets område kan DNTM bevillige tolkebistand til borgere med høre-handicap, når borgeren har behov for tolkning i forbindelse med bl.a. advokatbistand i sager på nær straffesager, møder i fogedretten og skifteretten samt køre- og teori-undervisning til kørekort.

Tabel 1**Tolkninger bevilliget af DNTM i 2017 på Justitsministeriets område**

Aktivitet	Antal tolkninger	Varighed i timer	Pris
Advokatbistand (ikke straffesager)	127	189	147.764
Civilret/ skifteret/ bilsyn/ visumansøgning	57	81	70.482
Kørekort – Undervisning	610	1.345	1.254.401
Hovedtotal	798	1.624	1.480.465

Det bemærkes, at regeringen har besluttet, at en række af politiets færdselsopgaver, herunder afvikling af køreprøver, pr. 1. januar 2020 ressortoverdrages fra politiet til Færdselsstyrelsen.

Kirkeministeriet

På Kirkeministeriets område kan DNTM bevillige tolkebistand til borgere med høre-handicap, når borgeren har behov for en anden tolkeform end præsterne kan levere, eksempelvis taktil-tolkning til en døvblind, eller deltager i aktiviteter uden for landets 3 døvemenigheder, herunder ved gudstjeneste, borgerrettede religiøse handlinger som dåb, konfirmation, bryllup, mindeamvær ved begravelse, indsættelse af præst, konfirmationsforberedelse.

Tabel 2**Tolkninger bevilliget af DNTM i 2017 på Kirkeministeriets område**

Aktivitet	Antal tolkninger	Varighed i timer	Pris
Aktiviteter arrangeret af menighedsråd	106	272	395.246
Aktiviteter i andre tros-samfund (timebank)	3	5	5.066
Kirke	402	537	566.507
Samtale med præst i Folkekirken	21	29	25.219
Hovedtotal	532	843	992.037

Kulturministeriet

På Kulturministeriets område kan DNTM bevillige tolkebistand til borgere med høre-handicap, når borgeren ønsker at deltage i aktiviteter hos kulturbærende institutioner, f.eks. koncerter, foredrag, rundvisning, biograf, museum- og udstillingsbesøg.

Tabel 3**Tolkninger bevilliget af DNTM i 2017 på Kulturministeriets område**

Aktivitet	Antal tolkninger	Varighed i timer	Pris
Koncert, foredrag, rundvisning, biograf osv. (timebank)	98	225	203.502

Sundheds- og Ældreministeriet

På Sundheds- og Ældreministeriets område kan DNTM bevillige tolkebistand til borgere med hørehandicap, når borgeren skal til behandling hos praktiserende sundhedspersoner i praksissektoren og i øvrigt benytter sig af kommunale sundhedstilbud efter sundhedsloven. Desuden er ægtefælle eller samlevers deltagelse i regionernes tilbud om fødselsforberedelse omfattet af tolkeloven.

Især afgrænsningen i forhold til den regionale sygehussektor kan være vanskelig for brugere og tolke at gennemskue. Eksempelvis bevilliger DNTM tolk til alle praktiserende læger, men regionsdrevne lægeklinikker er omfattet af regionernes sektoransvar, medmindre klinikken er drevet af et privat firma. Et andet eksempel er kontakt til lægevagten, der hører under DNTM (det er de praktiserende læger, som skiftes til at have vagten). Har regionen en akuttelefon med samme funktion, er tolkning regionens sektoransvar. Ofte sidder lægevagten fysisk på sygehus hos skadestuen, men skadestuen er regionens ansvar.

Tabel 4**Tolkninger bevilliget af DNTM i 2017 på Sundheds- og Ældreministeriets område**

Aktivitet	Antal tolkninger	Varighed i timer	Pris
Apotek	4	3	2.374
Fysioterapeut, kiropraktor, ergo/fodterapeut (lægehenvist)	935	926	620.541
Fødselsforberedelse, partners deltagelse	41	85	84.265
Genoptræning, kommunal	283	305	198.378
Hjemmesygepleje, kommunal	19	22	16.774
Kursus i egen/pårørendes sygdom, offentligt tilbud	154	343	277.000
Misbrugsbehandling, kommunal	71	96	61.889
Mødregruppe uden sundhedsplejerske	65	204	128.113
Omsorgstandpleje	1	1	850
Praktiserende læge	2745	2688	1.814.429
Psykolog, lægehenvist	206	230	153.785
Screening, scanning og rønt-51 gen på privatklinik, lægehenvist		55	39.389
Skolelæge, skoletandpleje	60	59	42.714
Speciallæge	1068	1100	736.349
Tandlæge, tandtekniker	746	792	531.291
Vagtlægen	57	162	167.960
Hovedtotal	6506	7070	4.876.102

Beskæftigelsesministeriet

På Beskæftigelsesministeriets område kan DNTM bevillige tolkebistand til borgere med hørehandicap, når borgeren er i arbejde, men vil søge et andet arbejde og i den forbindelse skal til samtale, eller når borgeren på sin arbejdsplads skal til fyraftensmøder, møder i lokal klub eller andet, der ikke direkte vedrører borgerens arbejdsfunktion på arbejdspladsen, eller når borgeren har behov for at snakke med sin A-kasse (visse samtaler). Hvor A-kassen er såkaldt "anden aktør" for kommunen, skal den anden aktør bevillige tolkningen. DNTM dækker desuden tolk til bestyrelsesarbejde i private virksomheder, tolk til åbne informationsmøder om beskæftigelse (job-messer) samt tolk til alle bierhverv, hvor brugeren i forvejen har fuldtidsbeskæftigelse.

Tabel 5**Tolkninger bevilliget af DNTM i 2017 på Beskæftigelsesministeriets område**

Aktivitet	Antal tolkninger	Varighed i timer	Pris
Bestyrelsesarbejde i virksomhed	20	63	67.115
Bierhverv	24	53	46.462
Fagforening/a-kasse/klubmøde	322	763	727.674
Jobsamtale (er i job)	59	63	42.016
Åbne infomøde om job	18	48	53.899
Hovedtotal	443	989	937.164

Organisatoriske forhold – styring og bevillingsprocedure

DNTM træffer afgørelse om optagelse i den fælles tolkeløsning, som er forankret i den internetbaserede platform ved navn Tolkeportalen. Tolkebrugere kan herefter ansøge Tolkemyndigheden om bevilling til tolk. Dette kan ske digitalt via ansøgning gennem Tolkeportalen eller via brev, fax, mail, sms eller telefon til DNTM. Brugere kan dog også bede en af DNTM's tolkeleverandører ansøge digitalt på vegne af brugeren, f.eks. hvis brugeren har læsevanskeligheder eller lign.

Ifølge tolkelovens § 14, stk. 2, skal tolkeleverandører udvælges via udbud på en måde, der skaber grundlag for, at tolkebrugere kan vælge mellem flere leverandører. DNTM skal ifølge lovens § 14, stk. 1, fastsætte de kvalitetsmæssige krav til tolkeleverandører, herunder krav til uddannelse. Det er et krav, at leverandører anvender tolke, som her gennemført tolkeuddannelsen. DNTM udvælger på baggrund af udbuddet leverandører efter en samlet vurdering af kvalifikationer, erfaring og pris m.v.

Tolkebrugere kan selv vælge tolke blandt DNTM's leverandører til en bestemt aktivitet. Såfremt brugeren ikke vælger en tolk selv, vil opgaven gå i et mini-udbud på Tolkeportalens hjemmeside, hvor den leverandør, der kan tage opgaven til den laveste pris, får den.

Særlige problematikker*Aflysninger*

For sent aflyste tolkninger udgjorde i 2017 samlet 4.511 tolketimer svarende til 3.651.572 kr. Tabel 6 viser en oversigt over aktivitetstype, hvor antallet af aflyste timer oversteg 50.

Tabel 6**Oversigt over for sent aflyste tolkninger i 2017 på aktivitetstyper, hvor antallet af aflyste timer oversteg 50.**

Aktivitet	Antal tolkninger	Varighed i timer	Pris
Fritidsaktivitet i en sæson, nr. 5	689	1.076	821.309
Aktiviteter i handicaporganisationer	130	420	479.796
AVU	279	610	385.461
Kørekort – undervisning	106	228	204.365
Praktiserende læge	227	219	154.042
FVU	77	170	116.292
Fysioterapeut, kiropraktor, ergo/fodterapeut (lægehenvist)	163	161	114.401
Ulønnede frivilligt arbejde	34	93	99.583
Fagforening/akasse/klubmøde	37	96	99.172
Samfundsnyttigt, f.eks. træneruddannelse, mødrehjælpen	35	82	89.233
Tandlæge, tandtekniker	117	126	83.906
Døve forældre til aktiviteter i forhold til børn, nr. 7	89	98	80.045
Bolig	45	72	74.395
Speciallæge	79	80	56.587
Danskuddannelse til voksne udlændinge	24	71	50.342
Mødregruppe uden sundhedsplejerske	23	82	49.840
Større privat fest, nr. 1	13	53	48.769
Genoptræning, kommunal	54	59	40.313

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

Aflysninger eller fjerntolkning er ikke et specielt problem i forhold til tolkninger på sundhedsområdet, der bevilliges af DNTM.

Samarbejde og videndeling

DNTM har søgt at udvikle bedre samarbejde og videndeling med sektormyndigheder i og med, at de gennem alle årene målrettet har informeret andre myndigheder via deres hjemmeside. Ved søgning på "tegnstolk" og "myndighed" kommer hjemmesiden frem som øverste hit – dette betyder, at der ofte er andre myndigheder som kontakter DNTM omkring sektoransvar.

Udkantsproblematik

Region Nordjylland er det område, hvor der er færrest bevillinger, men samtidig også, hvor der procentmæssig er flest udekkeede tolkninger, det vil sige, hvor det ikke er lykkedes DNTM at finde en ledig tolk.

Situationen kan måske være et fingerpeg om situationen fremover, hvor der i yderområder kan blive sværere at finde ledige tolke. I takt med, at der bliver færre døve tolkebrugere, kan der forudses, at tolkeleverandørerne vil samles om de tilbageværende brugere. For døves vedkommende bor de fleste i byerne København, Odense, Fredericia, Århus og Ålborg. Døve der er bosat væk fra disse byer, kan måske forvente at det bliver sværere at finde ledige tolke til aktiviteter.

Desuden betyder den nuværende zoneordning, at det økonomiske incitament til at påtage sig tolkninger i yderområder er lidt mindre, da der ikke ydes betaling for rejsetiden. I zone 1 (storbyer) er taksten 620 kr., i zone 2 (25-75 km fra storbyer) er taksten 850 kr., og i zone 3 (over 75 km fra storbyer) er taksten 1000 kr.⁷.

Bruger- og leverandøroplevelser

DNTM gennemfører på nuværende tidspunkt ikke brugertilfredshedsundersøgelser. DNTM indfører i 2018 en permanent brugertilfredshedsundersøgelse. Indtil nu er brugertilfredsheden alene fulgt via antal klager over tolkninger; et antal, som har ligget meget lavt. Der har siden 2011 været udført en faglig kvalitetskontrol ved stikprøveudtag blandt tolkningerne, hvor der også tales med bruger om tolkningen.

På baggrund af de tilbagemeldinger, som Børne- og Socialministeriet har fået fra bl.a. brugerorganisationer på området, er det imidlertid ministeriets vurdering, at den fælles tolkeløsning i store træk fungerer efter hensigten, samt at der er tilfredshed med DNTMs arbejde. Brugerorganisationer har bl.a. fremhævet, at ordningen fungerer smidigt og fleksibelt, bl.a. fordi borgeren selv kan vælge tolk eller få tildelt en via miniudbud, hvis de ikke har en på forhånd.

Økonomi og Volumen

Brugere

Brugergruppens størrelse var per december 2017 på 3130 personer, hvilket vil sige brugere, som er optaget i DNTMs Tolkeportal⁸

⁷ Det fremgår af DNTM's udbud for 2018-2019, at leverandører maksimalt må opkræve de nævnte zonepriser (baseret på

Den Nationale Tolkemyndigheds årsregørelse 2017

Tabel 7

Ar	Januar 2010	December 2010	December 2011	December 2012	December 2013	December 2014	December 2015	December 2016	December 2017
Brugere	1.858	2.451	2.677	2.826	2.977	3.075	3.196	3.102	3130
Tilvækst		593	226	149	151	98	121	-94	28

Der er meget få unge brugere, der søger om optagelse i Tolkeportalen, hvilket kan skyldes, at alle døvfødte spædbørn siden 2000 har fået tilbudt CI operation. Der er således kun 4 nye brugere under 18 år. Desuden er tilvæksten af andre brugere end døve, det vil sige hørehæmmede og døvblinde, steget, mens andelen af døve er faldet pga. dødsfald, jf. tabel 8.

Tabel 8

Gruppe	Brugersammensætning af alle brugere i 2017	Nye brugere i 2017	Brugersammensætning af alle brugere i 2016:	Nye brugere i 2016
Døv	74	43	76	52
Døvblind	3	2	3	4
Hørehæmmed	23	55	21	44

Tolketype

Fordelingen for 2017 efter leveret tolketyper er som følgende:

Tabel 9

Tolketype	Timer (2017)	Procent (2017)	Timer (2014)	Procent (2014)
Døvblindetolkning	966	2,3		
Døvtegnsprogstolk	344	0,8		
MHStolkning	1	0,0	2	0,0
Skrivetolkning	3.975	9,5	5.251	14,9
Taktiltolkning	4.672	11,1	5.217	14,8
Taletolkning	273	0,7	940	2,7
Tegnsprogstolkning	31.424	74,9	23.525	66,7
Tegnstøttet kommunikation	285	0,7	312	0,9

Det ses i tabel 9, at tegnsprogsområdet (MHS, taktil, døvblinde og døv tegnsprogstolk) udgør en større andel af de leverede tolkninger. Tilsvarende er skrevetolkning faldet med næsten 5 procentpoint. Tolkemyndighedens prognose er, at antallet af døve vil falde fremover, men at aktivitetsniveauet stiger.

Bevillinger

Tabel 10 viser antallet af bevillinger til borgere med hørehandicap fordelt på måneder og regioner. Der blev i 2017 bevilliget 20.924 tolkeopgaver, hvilket er 1.743 bevillinger i gennemsnit hver måned⁹. Der blev bevilliget 28.152 timer til tidsubegrænset tolkning, 10.061 timer til bevillingsbegrænset tolkning, og 2.700 timer under timebanken.

Tabel 10**Antal bevillinger**

	Hovedstaden	Midtjylland	Nordjylland	Sjælland	Syddanmark	I alt
Januar	723	277	41	100	452	1.593
Februar	730	251	54	115	408	1.558
Marts	903	362	69	127	561	2.022
April	686	307	76	109	426	1.604
Maj	809	331	70	174	548	1.932
Juni	742	465	67	153	476	1.903
Juli	357	101	50	114	258	880
August	726	279	52	133	522	1.712
September	925	362	55	164	670	2.176
Oktober	830	352	71	142	509	1.904
November	858	364	60	151	652	2.085
December	625	342	58	105	425	1.555
I alt	8.914	3.793	723	1.587	5.907	20.924

Aktivitet og omkostninger

DNTM's budget var i 2017 på 40,3 mio. kr. til tolkninger og 4,2 mio. kr. til drift. Samme år var forbruget 39.979 mio. kr. til tolkninger og 4,2 mio. kr. til drift.

Tabel 11-13 viser fordelingen af bevillinger på de tre typer af tolkninger, som DNTM i 2017 har bevilliget til en borger med hørehandicap og den afledte udgift for DNTM.

DNTM kan bevillige tidsubegrænset tolkning til en given aktivitet, f.eks. lægekonsultationer, bevillingsbegrænset tolkning til bestemte aktiviteter omfattet af bekendtgørelsen herom, og timebankstolkning, hvor bevillingen trækkes fra brugerens timebank.

⁹ Den Nationale Tolkemyndigheds årsredegørelse 2017

Tabel 11
Tidsubegrænset tolkning

	Antal	Timer	Faktureret	Gns. Tid	Gns. pris
Aktiviteter i handicaporganisationer	2.456	9.437	11.451.012	3,84	4.662
Praktiserende læge	2.802	2.744	1.814.429	0,98	648
AVU	999	2.384	1.422.597	2,39	1.424
Kørekort, speedbåd - Undervisning	615	1.355	1.254.401	2,20	2.040
Bolig	607	1.016	1.012.614	1,67	1.668
Uløbnet frivilligt arbejde	281	828	810.482	2,95	2.884
Speciallæge	1.080	1.112	736.349	1,03	682
Fagforening/a-kasse/klubmøde	322	763	727.674	2,37	2.260
FVU	369	910	641.107	2,47	1.737
Fysioterapeut, kiropraktor, ergo/fodterapeut	944	934	620.541	0,99	657

Tabel 12
Timebankstolkning

	Antal	Faktureret
Aktiviteter HF/gymnasium (barn o/18 år)	6	7.750
Aktiviteter i andre trossamfund	3	5.066
Dyrlæge og dyrehospital	33	23.016
Frisør, wellness osv.	36	31.221
Jule-påske-familiefrokost	84	215.196
Koncert, foredrag, rundvisning, o. lign.	105	203.502
Køb/salg af TV, mobil, pc, bil båd osv.	124	89.656
Privat – formål ikke angivet nærmere*	593	796.687
Privat fest	141	368.504
Private uddannelser	23	50.071

Anm.: Brugernes forbrug af timebank er stabilt således, at størstedelen bruger ingen eller få timer, mens en lille gruppe anvender alle timer. Dette gælder både 7-timers og 20 timers timebank.

Tabel 13**Bevillingsbegrænset tolkning**

	Antal	Betalt
Døve forældre til aktiviteter i forhold til børn	534	592.325
Fritidsaktivitet i en sæson	3.142	3.723.606
Mindesamvær v/ begravelse	76	136.273
Pludseligt opstået behov	1	2.304
Private sundhedstilbud	204	217.552
RUS ture, social del	3	4.841
Sociale aktiviteter på videregående uddannelse	9	18.910
Større privat fest, f.eks. bryllup, barnedån, konfirmation, runde fødselsdage e.lign.	613	2.660.712
Tolkning under ledsagelse af døvblind	527	500.910

Tilbud udenfor tolkeloven

For så vidt angår døvblinde er kommunerne efter servicelovens § 98 forpligtet til i fornødent omfang at tilbyde hjælp i form af en særlig kontaktperson. En kontaktpersons opgaver er blandt andet følgende:

- At besøge og kommunikere med modtageren af hjælpen.
- At orientere om hverdagen (avislæsning m.v.).
- At være bindeled til omgivelserne.
- At bistå med at oversætte breve, meddelelser, regninger m.v.
- At ledsage til indkøb, besøg, forretninger m.v.
- At ledsage og være bindeled til myndigheder, posthus, bank osv.
- At ledsage til aktiviteter, kurser, møder o.l.
- At informere om omgivelser/synsbeskrivelse

På det sociale område ydes der også tolkning til mennesker med hørehandicap, der hverken er reguleret i tolkeloven eller serviceloven. Der er her tale om tolkning, der ydes i medfør af sektoransvarsprincippet for at sikre mennesker med hørehandicap adgang til tilbud, som den enkelte efter en konkret og individuel vurdering er berettiget til efter serviceloven.

Børne- og Socialministeriet har ikke overblik over den tolkning, der ydes til dette formål. Ministeriet indsamler ikke data herom. Det er kommunerne, som er myndighed på området, og

som derfor har ansvaret for at sikre tolkning efter behov samt finansiere tolkning i forbindelse med tilbud efter serviceloven. Det kan hertil oplyses, at eksempelvis kommunernes forpligtelse til at tilbyde borgere ophold på botilbud efter serviceloven bl.a. efterleves gennem samarbejde med private leverandører, herunder Center for Døve. Center for Døve oplyser på deres hjemmeside, at de driver 15 dag- og døgntilbud på det sociale område målrettet mennesker med hørehandicap med en række forskellige funktionsnedsættelser som eksempelvis autisme, udviklingshæmning, ADHD, psykiatriske lidelser, multihandicap og demens. Det fremgår desuden, at disse tilbud udbydes i et miljø, hvor der bruges tegnsprog eller andre former for visuelt eller taktilt sprog.

Tolkerådet

Tolkerådet blev nedsat ved lov nr. 1503 af 27. december 2009 om tolkning til personer med hørehandicap med henblik på at bistå tolkemyndigheden i faglige spørgsmål, herunder særligt i forhold til udviklingen af tolkeområdet.

Tolkerådet skal bistå tolkemyndigheden med faglig viden samt i afklaring af behovet for udvikling af nye tolkeformer samt andre fagspecifikke spørgsmål af relation til den fælles tolkeløsning. Tolkerådet kan udtale sig vejledende om enkelte sager i det omfang, myndigheden finder behov for det. Derudover kan Tolkerådet indkaldes til møde efter behov, og tolkerådet afholder minimum 2 årlige møder. Tolkemyndigheden er sekretariat for tolkerådet.

Derudover får tolkerådet af tolkemyndigheden forelagt en årlig beretning over tolkemyndighedens virksomhed, herunder anvendelse af den fælles tolkeløsning med henblik på at drøfte udviklingen på området. Den seneste beretning er Redegørelse 2017.

Tolkerådet består af en formand og repræsentanter fra nærmere ministerier samt tre repræsentanter for Danske Handicaporganisationer. Formanden og medlemmerne (og stedfortrædere) udnævnes af tolkemyndigheden for en periode på op til 4 år på baggrund af indstilling fra ministerierne og Danske Handicaporganisationer. Formandsposten varetages af tolkemyndigheden. Af hensyn til rådets funktioner er det hensigtsmæssigt, at rådet omfatter et alsidigt kendskab til området, og medlemmerne udnævnes på baggrund af deres kvalifikationer.

På nuværende tidspunkt består tolkerådet af chef for tolkemyndigheden, som er rådets formand. Derudover er der tre repræsentanter fra Høreforeningen, Danske Døves Landsforbund samt Foreningen af Danske Døvblinde. Desuden er der udnævnt repræsentanter fra Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Justitsministeriet, Kirkeministeriet, Kulturministeriet, Undervisningsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet samt Børne- og Socialministeriet.

Qua sin sammensætning danner tolkerådet løbende ramme om drøftelser mellem brugerne og ressortministerierne om udviklingen af tolkeområdet på de enkelte ministeriers ressortområder og på tværs. Desuden danner tolkerådet også ramme for en formaliseret brugerinddragelse på tolkeområdet.

Beskæftigelsesministeriet

Indledning

På beskæftigelsesområdet kan borgere med hørehandicap have behov for tolkebistand, når de er i arbejde, skal til et møde hos jobcentret, er en del af beskæftigelsesrettede indsatser, herunder er i aktivering.

Jobcentret bevilliger tegnsprogstolkning ved at yde tilskud til personlig assistance, som kan gives til ledige, 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.

Der kan bevilliges tegnsprogstolkning i form af en personlig assistent til borgere med hørehandicap i forbindelse med et erhverv og efter- og videreuddannelse. En personlig assistent kan assistere med at tolke f.eks. personalemøder, aftaler om arbejdsopgaver og andre instrukser, medarbejderudviklingssamtaler m.m., men vedkommende assisterer ikke med udførelsen af selve arbejdsopgaverne. For borgere med hørehandicap sker den personlige assistance oftest i form af tegnsprogs-, video- eller skrivetolkning. Personlig assistance til efter- og videreuddannelse kan bevilliges til ledige og beskæftigede med en varig og betydelig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse. Personlig assistance til erhverv bevilliges af jobcentret

Desuden kan tolkebistand til borgere med hørehandicap bevilliges af DNTM efter tolkeloven og de dertilhørende bekendtgørelser. Eksempler herpå er, når borgeren er i arbejde, men vil søge et andet arbejde og i den forbindelse skal til samtale, eller når borgeren på sin arbejdsplads skal til fyraftensmøder, møder i lokal klub eller andet, der ikke direkte vedrører borgers arbejdsfunktion på arbejdspladsen, eller når borgeren har behov for at snakke med sin a-kasse (visse samtaler) eller sit jobcenter, jf. afsnittet om Børne- og Socialministeriet.

Personlig assistance i erhverv

Sektoransvar og sektorspecifik regulering

Tolkebistand til borgere med hørehandicap i beskæftigelse reguleres i Lov om kompensation til handicappede i erhverv mv. Hjemlen findes i Lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v. §§ 4-6 og 11, og i bekendtgørelse om kompensation til handicappede i erhverv §§ 10-29.

Organisatoriske forhold – styring og bevillingsprocessen

På beskæftigelsesområdet er der frit valg ift. tolkevalg. jf. bekendtgørelsen om kompensation til handicappede i erhverv under § 12, stk. 5, om at "personen med handicap skal forud for ansættelse eller ved rekvirering af en assistent godkende denne".

Når jobcenteret har bevilliget den personlige assistance, er det oftest virksomheden, der kontakter tolkefirmaet og bestiller tolken. Der kan dog også være tilfælde, hvor medarbejderen med tolkebehovet selv bestiller tolken. Jobcentret er ikke involveret i rekvirering af tolken.

Der er forskel jobcentrene imellem på, hvem der i jobcentret har bevillingskompetencen til tegnsprogstolkebevillinger. I nogle jobcentre er det udelukkende nøglepersonen på handicapområdet, der har kompetencen, mens den i andre jobcentre er spredt ud på flere sagsbehandlere.

En ansøgning om bevilling af tegnsprogstolkning skal sendes til jobcentret i ansøgers bopælskommune. I ansøgningen beskrives bl.a. arbejdsopgaver, tolkebehovet, handicappets art samt det ansøgte timetal. Der skal foreligge dokumentation for handicap, f.eks. fra specialistbehandling eller -undersøgelser.

Den personlige assistent (tegnstolken) kan rekvireres fra et tegnsprogstolkefirma eller ansættes i virksomheden, hvor personen arbejder, eller som denne ejer. I langt de fleste bevillinger rekvireres tegnsprogstolken fra et tegnsprogstolkefirma. Her sker udbetaling af tilskud udenom arbejdsgiver, da tilskuddet udbetales direkte af jobcentret til tegnsprogstolkefirmaet.

På baggrund af ansøgningen gennemfører jobcentret ofte et virksomhedsbesøg, hvor der udfyldes et dialogskema i samarbejde mellem arbejdsgiver, ansøger og sagsbehandler.

Der foretages en konkret vurdering i hver enkelt sag af, hvilke opgaver personen selv kan klare, og hvilke opgaver der vurderes at være behov for assistance til. På den baggrund vurderer jobcentret, hvor mange timer om ugen, der i gennemsnit over et kvartal er behov for tolkning til. Der følges op på bevillingen senest efter ét år.

Jobcenteret kan yde tilskud til en personlig assistent i op til 20 timer pr. uge for personer, der er beskæftiget 37 timer pr. uge. Ved færre ugentlige arbejdstimer, kan der bevilliges forholdsmæssigt færre timer.

Særlige problematikker

Der er kommuner, som oplever problemer i forbindelse med aflyste tolkninger. Hvis ikke tolken aflyses inden for den aftalte frist, hvilket i regi af Center for Døve er 5 dage, vil jobcentret skulle afholde udgiften til tolkningen.

Det vurderes, at fjerntolkning bliver mere udbredt og indbygget i måden, man tolker på i dag. Fjerntolkning kan være en god løsning på akutte tolkebehov ved f.eks. møder, der planlægges med kort frist, eller nye opgaver, der skal instrueres i. Det kan dog være en barriere for udbredelse af fjerntolkning, at der er borgere, som foretrækker fysisk tolkning. Da det er borgeren med tolkebehovet, som skal godkende tolken og dermed også tolkeformen, kan det bremse udbredningen af fjerntolkning.

Endelig forventes det mere generelt, at efterspørgslen på tolkning til døve vil blive mindre i takt med at flere og flere døve i vil fremtiden få CI operationer.

Økonomi og volumen

Kommunerne registrerer udgifter til personlig assistance alene på erhverv eller under efter-/videreuddannelse. Der er ikke særskilt registrering af tolkeudgifterne under personlig assistance. Tolkeudgifter, der ikke skyldes personlig assistance, registreres også sammen med

foranstaltningen, som forårsager det (f.eks. samtale, tilbud osv.). Der er således heller ikke særskilt registrering af øvrige tolkeudgifter, og det er derfor ikke pt. muligt at isolere udgiften til tolkning fra de øvrige udgifter til personlig assistance.

Kommunerne har for 2016 registreret 550 mio. kr. (2018-pl) til alle typer personlig assistance, jf. Statistikbanken hos Danmarks Statistik.

Til assistance i form af tegnsprogstolkning, mund-hånd-system tolkning og skrivetolkning ydes et tilskud svarende til den ordinære sats for tegnsprogstolkning. Hvis tegnsprogstolken er ansat på arbejdspladsen som assistent, vil der kun kunne udbetales, hvad der svarer til grundlønnen for tegnsprogstolke.

Tilskuddet kan ikke overstige satsen fastsat af Center for Døve. Det er jobcentret, der afholder udgiften til tolkning. Der ydes et tilskud svarende til den ordinære sats for tegnsprogstolkning og det er Center for Døves satser, der beregnes tilskud ud fra. Deres satser er inddelt i 3 takstzoner, hvori transportudgifter er inkluderet, så tolkeprisen er ikke adskilt fra transportprisen. Valg af den specifikke takst afhænger af, hvor langt fra det nærmeste tolkekontor, tolkningen skal foregå.

For så vidt angår afregning af tolkeopgaven er der i Lov om kompensation til handicappede i erhverv lagt op til, at tilskuddet kan udbetales direkte til det firma, hvorfra tolkebistanden er rekvireret (§ 25, stk. 2).

Nedestående tabel viser den samlede fordeling af personlig assistent på forskellige opgaver i kommunerne fra første halvdel af 2018, herunder hvor mange bevillinger der anvendes på tolkeområdet. Tallene skal dog tolkes med en vis forsigtighed, da ikke alle kommunerne har haft en korrekt registreringspraksis.

Tabel 1**Antal bevilget personlige assistenter fordelt på type i 1. halvår 2018.**

Type	Antal forløb påbegyndt i perioden	Andel forløb påbegyndt i perioden, pct.
Fysisk aflastning	960	38,1
Andet	403	16,0
Strukturering og/eller kvalitetssikring af arbejde	362	14,4
Tegnsprogstolkning	271	10,7
Særlig personlig støtte	236	9,4
Fastholdelse i opgaven	174	6,9
Sekretærarbejde	79	3,1
Oplæsning og/eller forklaring af tekst	22	0,9
Føre bil i arbejdstiden	14	0,6
I alt	2521	100,0

Anm.: Bevillinger ifm. oplæring samt introduktion til nye opgaver indgår ikke i opgørelsen

Kilde: Kommunernes indberetninger til Det Fælles Datagrund (DFDG).

Sundheds- og Ældreministeriet

Indledning

Sundhedsområdet omfatter sundhedsfaglig behandling i den offentlige og private sektor, og en borger med hørehandicap kan have behov for tolkebistand i forbindelse med behandling i bl.a. sygehusvæsenet, hos alment praktiserende læge, praktiserende speciallæge, fysioterapeut, psykolog, tandlæge eller ved anden behandling inden for praksissektoren.

Kommunerne og regionerne er hver især ansvarlige for en række opgaver på sundhedsområdet. Der er ingen udtrykkelig hjemmel i sundhedsloven til at yde vederlagsfri tolkebistand til borgere med hørehandicap på sundhedsområdet, og sygehusvæsenet er underlagt sektoransvaret, mens tolkebistand i øvrigt i forbindelse med behandling hos praktiserende sundhedspersoner i praksissektoren er dækket af tolkelovens anvendelsesområde, jf. afsnittet om Børne- og Socialministeriet.

Det regionale område

Sektoransvar og tolkeloven

Sygehuset er under henvisning til sektoransvarsprincippet (se nærmere herom i kapitel 2) forpligtet til at sikre tolkebistand til borgere med hørehandicap, hvor tolkebistand er nødvendig for at yde behandling. Ved behandling forstås undersøgelse, diagnosticering, sygdomsbehandling, fødselshjælp, genoptræning, sundhedsfaglig pleje samt forebyggelse og sundhedsfremme i forhold til den enkelte patient, jf. sundhedslovens § 5.

Når sygehusene har ansvar for at levere ydelser, tjenester eller service til borgere i almindelighed, er der en tilsvarende forpligtelse til at sikre og finansiere, at disse ydelser, tjenester eller services er tilgængelige for borgere med handicap, herunder hørehandicap.

Sektoransvaret gælder, uanset om sygehusene henvender sig til borgeren - eller omvendt. Tolkebistanden anses i disse tilfælde for en accessorisk del af sygehusbehandlingen. I det omfang en borger med hørehandicap er henvist fra et offentligt sygehus til et privat hospital for at modtage en given behandling, vil det ligeledes være regionen, der skal afholde udgiften til tolkebistand til pågældende patient, såfremt det vurderes, at der er behov for tolkebistand i forhold til behandlingen. Derimod kan en borger ansøge om tolkebistand hos DNTM, hvis borgeren selv finansierer en behandling på et privathospital, jf. afsnittet om Børne- og Socialministeriet.

Når en læge eller anden sundhedsperson i sygehusvæsenet eksempelvis skal have en samtale med en patient med et hørehandicap, skal sundhedspersonen vurdere, om der er behov for en tolk. Ansvar for at vurdere behovet for en tolk skal ses i sammenhæng med lægens forpligtelse til at indhente et informeret samtykke til behandling efter sundhedslovens § 15, stk. 1. Efter bestemmelsen må ingen behandling indledes eller fortsættes uden patientens informerede samtykke, medmindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov eller af sundhedslovens §§ 17-19. Bestemmelsen fastsætter den grundlæggende hovedregel om, at al behandling i sundhedsvæsenet skal være baseret på patientens informerede samtykke. Det er sundhedspersonen, der har ansvaret for at indhente det informerede samtykke efter sundhedslovens § 15, stk. 1. Ved informeret samtykke forstås efter § 15, stk. 3, et samtykke, der er givet på grundlag af fyldestgørende information fra sundhedspersonens

side, jf. sundhedslovens § 16. Et informeret samtykke kan være skriftligt, mundtligt eller efter omstændighederne stiltiende. Samtykket forudsættes at være et resultat af en to-vejs kommunikation mellem patient og sundhedsperson.

Såfremt den indlagte er et (hørende) mindreårigt barn, og en eller begge forældre er hørehandicappede, skal sygehuset tilbyde forældrene samtale om barnets behandling på lige fod med, hvad man ville gøre med hørende forældre. Det skal således vurderes, hvordan behandlingen kan drøftes med barnets forældre på betryggende vis. Hvis en samtale med forældrene kræver tolkebistand, vil en sådan skulle tilkaldes. Det bemærkes i den forbindelse, at det kan være betænkeligt at lade barnet selv tolke for sine forældre. Det bemærkes desuden, at det følger af sundhedslovens § 17, stk. 1, 1. pkt., at et barn, som er fyldt 15 år, selv kan give informeret samtykke til sundhedsfaglig behandling (dog kun, hvis barnet vurderes at kunne overskue konsekvenserne af sin stillingtagen). Forældrene vil dog skulle informeres og inddrages i den mindreåriges stillingtagen, jf. sundhedslovens § 17, stk. 2, 2. pkt.

Tolkeloven

Borgere med hørehandicap kan videre have behov for tolkebistand, når de selv finansierer behandling, eller når de ønsker behandling hos praktiserende sundhedspersoner i praksissektoren. Tolkebistand hertil kan ydes af DNTM efter tolkeloven og de dertilhørende bekendtgørelser. DNTM sikrer efter ansøgning tolkebistand til borgere med hørehandicap i forbindelse med ydelser i praksissektoren i det omfang, der ydes offentligt tilskud til ydelsen, jf. bekendtgørelse nr. 945 af 27. juli 2010 om aktiviteter med tidsubegrænset tolkning til personer med hørehandicap.

Se afsnittet om Børne- og Socialministeriet.

I følgende tilfælde kan man således ansøge DNTM om bevilling til tolk:

- Konsultation ved vagtlæge
- Konsultation ved praktiserende læge
- Konsultation ved speciallæge (bl.a. psykiater)
- Konsultation ved øjenlæge og Statens øjenklinik
- Screening, ultralydsscanning og røntgen (offentlig) som foregår hos privat praktiserende speciallæge
- Tandlæge, tandtekniker o. lign. (tilskudsberettiget behandling)
- Ægtefælles, samlevers, registreret partners eller faders deltagelse i fødsel mv. (fødselsforberedelse samt fødsel)
- Psykolog (tilskudsberettiget konsultation hos psykolog og tilskudsberettiget deltagelse i gruppeterapi)
- Fysioterapi mm (tilskudsberettiget behandling hos fysioterapeut, kiropraktor og fodterapeut)
- Såfremt man som gravid ønsker at deltage i et fødselsforberedende kursus hos en privat jordemoder, ansøges Tolkemyndigheden om bevilling til tolk efter en særlig pulje

Organisatoriske forhold – styring og bevillingsprocessen

Regionerne har oplyst følgende omkring deres organisering af området for tolkning for mennesker med hørehandicap

Region Nordjylland:

Stort set alle tolkninger rekvireres gennem Regionens Center for Døve og Blinde. Skulle der blive brug for tolke, som centeret ikke kan dække, bruges nogle lokalt forankrede tolkebureauer. Meget sjældent anvendes bureauer, der ligger uden for lokalområdet. Regionen har ikke haft ydelserne i udbud

Region Midtjylland

Region Midtjylland har ved tilbudsindhentning indgået en rammeaftale om levering af tegnsprogstolkning til regionens hospitaler, psykiatri og institutioner med én leverandør. Rammeaftalen løber i to år fra august 2016 og til udløb i august 2018. I kontrakten med leverandøren er der stillet en række kvalitets- og servicekrav til samarbejdet imellem regionens tolkebrugere og leverandøren.

Klinikker skal i udgangspunktet anvende rammeaftalen, medmindre regionens leverandør ikke er i stand til at levere den bestilte ydelse. Nogle hospitaler har valgt at anvende andre leverandører end dem, man i forvejen havde et godt samarbejde med. Nogle gange møder patienten også selv frem med en tegnsprogstolk, som man allerede arbejder godt sammen med, f.eks. i sin uddannelse, på arbejdsmarkedet eller i regi af kommunale ydelser. Konsekvensen af at vælge anden leverandør er dog, at klinikeren selv er ansvarlig for at følge op på evt. kvalitets-, service- eller samarbejdsproblemer, der måtte opstå.

Region Sjælland

Beslutningen om rekvirering af tegnsprogstolkning er decentralt placeret. Region Sjælland har ikke gennemført udbud på tegnsprogstolkning, og har heller ikke en central aftale med noget tolkebureau.

Region Hovedstaden

Den nationale tolkemyndighed, DNTM, har i efteråret 2017 forespurgt om regionen ønskede at have option på deres kommende udbud på tolkninger til mennesker med hørehandicap.

Den mulighed benyttede Region Hovedstaden sig af, men da Region Hovedstaden ikke havde indflydelse på krav mv., da skal Region Hovedstaden nu afklare, om den er brugbar for regionen. DNTM har fornyeligt oplyst, at den nu er implementeret, og der derfor nu er mulighed for at benytte den, hvis regionen finder det relevant.

Organiseringen er således, at det er praksissektoren eller de konkrete afdelinger på sygehuse, der rekvirerer tolk hvis der er behov

Region Syddanmark

Region Syddanmark anvender Den Nationale Tolkemyndighed

Bruger- og leverandøroplevelser

Brugerorganisationerne har bemærket, at der er en generel oplevelse blandt brugerne af, at det kan være en udfordring i forbindelse med undersøgelser og behandlinger mv. på sygehuse, at der kan mangle viden om hørehandicap.

Økonomi og volumen

Regionen afholder udgiften til tolkebistand til borgere med hørehandicap, der har behov for tolkebistand i forbindelse med behandling.

Tabel 1

Regionernes samlede udgifter til tegnsprogstolkning

	2013	2014	2015	2016	2017
Region Nordjylland ¹⁰	250.000	245.000	160.000	235.000	249.000
Region Midtjylland ¹¹	-	721.560	690.528	648.675	644.021
Region Sjælland	108.073	19.431	87.683	201.57912	194.317
Region Hovedstaden ¹³	-	-	2.867885	3.059.482	3.167.071
Region Syddanmark ¹⁴	1.340.690	1.485.984	1.398.917	1.631.153	-

Kilde: Sundheds- og Ældreministeriet har indhentet bidrag fra Danske Regioner om bidrag vedrørende de årlige regionale udgifter på sundhedsområdet til tolkning for mennesker med hørehandicap.

Det kommunale område

Sektoransvar og tolkeloven

Kommunerne er ansvarlige for en række opgaver på sundhedsområdet, men de er ikke underlagt et sektoransvar på sundhedsområdet. For disse kommunale ydelser gælder, at DNTM er ansvarlig for at sikre tolkebistand efter ansøgning, jf. bekendtgørelse nr. 945 af 27. juli 2010 om aktiviteter med tidsbegrænset tolkning til personer med hørehandicap.

Se afsnittet om Børne- og Socialministeriet.

¹⁰ Udgiften dækker kun sygehussektor

¹¹ Region Midtjyllands udgifter til tegnsprogstolkning udelukkende omfatter regionens hospitaler, psykiatri og institutioner og ikke praksisområdet.

¹² For 2016 vedrører forbruget kun sygehuse og psykiatrien

¹³ Der tages generel forbehold for evt. fejlkonteringer. Omfanget af evt. fejlkonteringer kan på det foreliggende grundlag ikke opgøres, da det vil mere detaljeret gennemgang og validering af regionens samlede udgifter til leverandører der yder tolkning. Ift. udgifterne på praksisområdet, da bør det bemærkes, at der ikke findes en specifik ydelse på almen læge området vedrørende tolkning. Såfremt det havde været tilfældet, ville antallet af tolkninger formentligt have været højere.

¹⁴ Angivelserne vedrører tegnsprogstolke. Der ud over anvender regionen også skrive-tolkning. Skrive-tolkning bliver f.eks. brugt til møder, kurser, lægesamtaler eller sociale begivenheder. Ved arrangementer med mange tolkebrugere vises tolkens tekst på storskærm. Når der er en enkelt eller to tolkebrugere, vises teksten på en almindelig computerskærm eller en iPad, som tolkebrugeren sidder med.

I følgende tilfælde kan man således ansøge DNTM om bevilling til tolk:

- Konsultation hos kommunallæge, sundhedsplejerske og børnetandpleje (samt omsorgstandpleje)
- Kommunale forebyggelsesydelser (eksempelvis rygeafvænningskurser, vejledning hos kommunal diætist, deltagelse i informationsmøder og kursus omkring egen sygdom som led i patientuddannelseskursus).
- Pårørendes deltagelse i informationsmøder og kursus omkring sygdom som led i patientuddannelseskursus (pårørendekurser)
- Deltagelse i ryg- og svømmehold som led i genoptræningsforløb
- Behandling for misbrug, når behandlingen ydes efter sundhedsloven
- Deltagelse i mødre-/fædregrupper, når gruppen mødes uden sundhedsplejerske (skal sundhedsplejersken deltage i mødet, er det omvendt kommunens ansvar at sikre, at kommunikationen mellem borger og sundhedsplejersken, og derfor skal kommunen sørge for en tolk.)
- Samtale med hjemmesygeplejerske

Særligt om ældreområdet

I medfør af sektoransvarsprincippet er kommunerne forpligtede til at sikre nødvendig tolkebi-stand til borgerne i forbindelse med udførelsen af de kommunale opgaver på ældreområdet.

Der henvises i øvrigt til afsnittet om tilbud uden for tolkeloven (s. 9) for så vidt angår beskrivelsen af dag- og døgntilbud til mennesker med hørehandicap.

Økonomi og volumen

KL oplyser vedr. de årlige samlede kommunale udgifter til tegnsprogstolkning på sundheds- og ældreområdet samt kommunernes organisering af tegnsprogstolkningen, herunder anvendelse af udbud, at det ikke har været muligt for kommunerne at besvare spørgsmålene, at tegnsprogstolkning tilsyneladende anvendes sjældent på ældre- og sundhedsområdet, og at der desuden ikke foregår en central registrering af omfanget og organiseringen af tegnsprogstolkningen og udgifterne dertil.

Uddannelses- og Forskningsministeriet

Indledning

Uddannelses- og Forskningsministeriets ressortområde berører bl.a. professionsbacheloruddannelsen i dansk tegnsprog og tolkning og Specialpædagogisk støtte (SPS) til studerende med hørehandicap på videregående uddannelser.

Det har betydet et kvalitetsløft for tolkeområdet, at uddannelsen i tegnsprog er blevet en professionsbachelor og har inkluderet skrivetolkning (siden optaget i 2011), hvilket betyder at alle dimittender siden da har kompetencer på professionsbachelorniveau inden for både dansk tegnsprog og skrivetolkning.

De bevilligende myndigheder har med den nuværende ordning for organisering af tolkeområdet forskellige krav til skrivetolkes kompetenceniveau. Københavns Professionshøjskole (tidl. UCC) udbyder moduler under åben uddannelse, hvor uddannede skrivetolke jf. lov om åben uddannelse har muligheden for at tage den afsluttende kompetencemålsprøve.

Hørehandicappede, der opfylder adgangskravene på uddannelsen til tegnsprogs- og skrivetolk kan optages. Uddannelsen vil dog ikke jf. krav som beskrevet i uddannelsesbekendtgørelsen kunne gennemføres af hørehandicappede, da man skal kunne tolke mellem talt dansk og dansk tegnsprog. Det betyder, at de afsluttende kompetencemålsprøver ikke vil kunne bestås af hørehandicappede. Dele af uddannelsen vil dog godt kunne gennemføres af hørehandicappede. Ingen personer med hørehandicap har hidtil været optaget på uddannelsen.

Professionsbacheloruddannelsen i dansk tegnsprog og tolkning (tegnsprogs- og skrivetolk)

Ifølge uddannelsens bekendtgørelse BEK nr. 910 af 03/07/2013 er uddannelsens formål:

§ 1. Formålet med uddannelsen til professionsbachelor i dansk tegnsprog og tolkning er at uddanne dimittender, der kan kommunikere på dansk tegnsprog og talt dansk, ligesom de kan tolke mellem dansk og dansk tegnsprog og andre tegnbaserede kommunikationsformer samt beherske skrive- og fjerntolkning.

Uddannelsen har et omfang på 210 ECTS svarende til en varighed på 3½ år - heraf har praktikken et samlet omfang på 30 ECTS.

Professionsbacheloruddannelsen i dansk tegnsprog og tolkning (tegnsprogs- og skrivetolk) udbydes af Københavns Professionshøjskole (fusioneret institution fra d. 1. marts 2018 – tidligere udbyder var professionshøjskolen UCC). Uddannelsen udbydes i København og i Aarhus. For optaget i Aarhus er der i 2018 fastsat en minimumsgrænse på 18 ansøgere, som opfylder adgangskravene, for at der oprettes hold. Hvis dette antal ikke opnås vil der i 2018 kun være optag i København. Uddannelsesinstitutionen sikrer, at praktikforløb gennemføres i hele landet.

Der kan læses mere om uddannelsen her: <https://ucc.dk/tegnsprogstolk> .

Af tabel 1 fremgår samlet antal optagne (tilgang) og dimitterede (fuldførte) over seneste 10-årige periode.

Tabel 1

Tilgang og fuldførte i perioden 2007-2016

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tilgang	52	59	44	66	68	61	63	63	63	60
Fuldført	41	24	28	22	13	22	20	25	25	18

UFM har i 2017 bevilget midler til en prædiktiv analyse af arbejdsmarkedet for tegnsprogs- og skrivetolke, idet det for uddannelsesinstitutionen er vanskeligt præcist at fastslå det fremadrettede behov for tegnsprogs- og skrivetolke. En opdateret analyse af arbejdsmarkedsbehovet for tegnsprogs- og skrivetolke vil ligge til grund for uddannelsesinstitutionens fortsatte udvikling og tilrettelæggelse af uddannelsen, herunder dimensionering, således at antallet af dimittender fremadrettet matcher samfundets behov bedst muligt. Undersøgelsen er afsluttet i 2018, https://ucc.dk/sites/default/files/arbejdsmarked_for_tegnsprogs-og_skrivetolke_020518.pdf.

De seneste data til rådighed for uddannelsesinstitutionen stammer bl.a. fra to rapporter fra henholdsvis 2009 (Capacent) og 2010 (Epinion), der anslår, at der fra 2018 kun skal uddannes 1 tolk om året frem til 2028, hvorefter behovet vil stige til 5 tolke om året. Disse konklusioner står i misforhold til den aktuelle beskæftigelsessituation, som viser en markant lavere ledighed inden for tegnsprogs- og skrivetolkeområdet end forventet og i forhold til f.eks. pædagogområdet og gennemsnittet for professionsbachelorere. Ledigheden for dimittender i 4.-7. kvartal efter endt uddannelse fremgår af tabel 2.

Tabel 2**Tegnsprogs- og skriveolke – dimittender samt ledighed i 4.-7. kvartal**

	Dimittender					Ledighed i 4.-7. kvartal				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Dansk tegnsprog og tolkning prof.bach	22	13	22	20	25	3,8%	0,8%	1,1%	0,0%	2,4%
Pædagog, prof.bach	3.945	3.285	3.039	3.652	3.900	9,8%	10,9%	11,3%	10,5%	9,2%
Professionsbachelor, i alt	14.438	14.602	14.660	17.327	19.010	8,9%	9,4%	10,2%	8,8%	8,1%

.Kilde: Danmarks Statistik, beregninger af Uddannelses- og Forskningsministeriet

Tilskud til tegnsprogs- og tolkeuddannelsen

Tilskud til professionshøjskoleers uddannelsesaktiviteter ydes primært som taxameterbaserede tilskud, der fastsættes på de årlige finanslove. Specifikt for uddannelsen til tegnsprogs- og skriveolke ydes et småfagstilskud på 0,5 mio. kr. pr. udbudssted. Herudover modtager institutionerne også et generelt institutionstilskud. Taxameterstilskud og øvrige tilskud ydes som et bloktilskud, som institutionerne kan disponere over inden for deres formål. Dvs. de ydede tilskud på baggrund af den enkelte uddannelse ikke nødvendigvis svarer til omkostningerne forbundet med udbuddet af en uddannelse.

Tabel 3 viser aktiviteten og tilskuddet til uddannelsen som tegnsprogs- og skrive-olke, samt SU-støtten hertil.

Tabel 3.**Aktivitet og Tilskud til uddannelses som tegnsprogs- og skrivefolk i 2015-2017**

Tegnsprogs- og mundhåndsystemtolk	2015	2016	2017
STA (teori)	96	107	82
STA(Praktik)	12	14	14
I alt STA:	109	121	96
Taxametertilskud (i mio. kr.)	9,9	10,6	8,6
Småfagstilskud (i mio. kr.)	1,0	1,0	1,0
I alt tilskud (i mio. kr.)	10,9	11,6	9,6
SU-stipendiemodtagere	223	211	196
SU-stipendier (i mio. kr.)	9,8	9,5	7,7

Anm.: Tilskuddet og stipendier er opgjort i løbende priser.

Specialpædagogisk støtte (SPS) til studerende med høre-handicap

Studerende på videregående uddannelser kan modtage tolkebistand som støtte-form, jf. lov om specialpædagogisk støtte ved videregående uddannelser (LBK nr. 748 af 16. maj 2015). Administrationen af specialpædagogisk støtte, herunder støtte til tolkebistand, på videregående uddannelser varetages af Undervisningsministeriet. Nærmere oplysninger herom fremgår af næste afsnit, der vedrører Undervisningsministeriets område.

Undervisningsministeriet

Indledning - SPS-ordningen

På undervisningsområdet er mulighed for tolkning for personer med hørehandicap lovreguleret gennem adgang til statslige specialpædagogiske støtteordninger (SPS-ordningerne) for så vidt angår bl.a. erhvervsuddannelser, gymnasiale uddannelser og videregående uddannelser samt frie kostskoler og højskoler. Derudover administreres en forsøgsordning på arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU) i SPS-ordningen.

SPS-ordningerne, som administreres af Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK), omfatter tolkebistand til elever på alle de i dette afsnits nævnte uddannelser og kurser med undtagelse af folkeskolen, som er et kommunalt anliggende.

Formålet med SPS er at kompensere for den enkeltes funktionsnedsættelse, således at det giver mulighed for at gennemføre uddannelse på lige vilkår med andre elever, studerende og kursister. Tolkebistanden leveres i forbindelse med elevens/den studerendes/kursistens deltagelse i undervisning, herunder også ved gruppearbejde og praktikforløb. Tolkebistanden kan efter behov ydes som tegnsprogstolkning og skrivetolkning samt i konkrete tilfælde fjern-tolkning. Tolkning i forbindelse med sociale aktiviteter på uddannelsesstedet er ikke omfattet af SPS-ordningerne men er dækket af Tolkeloven, jf. afsnittet om Børne- og Socialministeriet.

Organisatoriske forhold - styring og bevillingsprocedure

STUK er forpligtet til at udbyde aftale om levering af tolkebistand, og styrelsen har på baggrund heraf indgået en rammeaftale med et større antal tolkeleverandører om at levere tolkebistand i alle regioner.

Leverandørerne, som styrelsen har indgået aftaler med, er forpligtet til at overholde de kvalitetskrav, som styrelsen har fastsat i udbuddet. I udbudsmaterialet er der fastsat kvalitative krav til bl.a. tolkenes kvalifikationer, herunder uddannelsesniveau.

STUK anvender i lighed med DNTM Tolkeportalen til at administrere tolkeopgaver. STUK har sin egen del af Tolkeportalen, som er adskilt fra DNTM's del. Uddannelsesinstitutionen ansøger om tolkebistand til en elev, studerende eller kursist hos STUK. STUK bevilliger tolk ved en bevillingsramme på 200-400 timer alt efter uddannelsesniveau og konkret behov. STUK opretter den konkrete tolkeopgave i Tolkeportalen. Styrelsen indtaster bevillingsrammen og oplysninger fra uddannelsesstedet om tolkebrugerens behov. På baggrund heraf sendes den konkrete opgave i udbud.

Tolkeleverandører på rammeaftalen i den pågældende region, hvor opgaven finder sted, kan byde på opgaven, hvis de kan påtage sig opgaven. Tolkeopgaven udbydes for hele uddannelsesperioden inden for rammeaftalens løbetid. Den leverandør, der byder på opgaven med laveste pris, får tildelt opgaven.

Leverandørerne får besked fra Tolkeportalen om tildeling og afslag på konkrete tolkeopgaver. Tolkebrugerens og uddannelsesstedet modtager en mail om, hvilken leverandør der har fået opgaven.

Leverandørerne administrerer tildelte tolkeopgaver via Tolkeportalen, hvor tolkningerne oprettes, afsluttes og afregnes for fakturering.

Med lov nr. 1736, der er vedtaget 20. december 2018, er der imidlertid indført nye rammer på området for at give tolkebrugerne mulighed for frit valg af godkendte leverandører. Med lovændringen er der således indført adgang til at skabe frit leverandørvalg af tegnsprogs- og skrivetolke i SPS-ordningerne.

Fjerntolkning

STUK har få tilfælde af fjerntolkning for tolkebrugere i uddannelse. Fjerntolkning anvendes i de tilfælde i forbindelse med praktikforløb. Fjerntolkning vil i mange tilfælde ikke være velegnet til undervisningsbrug pga. for dårlige forbindelser og vanskeligheder med at høre, hvad der bliver sagt i klassen for tolken. STUK har ikke en aftale om levering af fjerntolkning, men har tilladt tolkeleverandører, der har mulighed for at levere fjerntolkning, at anvende dette, hvis det aftales med brugeren. Derudover kan styrelsen anvise fjerntolkning ved DNTM ved konkret behov.

Særlige problematikker

Frit valg for borgeren

STUK er bekendt med, at der på brugerniveau og i brugerorganisationerne er utilfredshed med, at brugerne ikke selv kan vælge den tolkeleverandør, de ønsker, og at de med den nuværende model risikerer at skulle skifte tolk undervejs i et uddannelsesforløb i forbindelse med nyt udbud af rammeaftalen. Med ovennævnte lovændring (lov nr. 1736) er der imidlertid skabt hjemmel til at etablere frit leverandørvalg af tegnsprogs- og skrivetolke i SPS-.

Leverandørperspektiv

STUK har indgået aftale med mange leverandører for at sikre tolkebistand til alle elever, studerende og kursister med behov for tolkebistand. Da der er nedgang i antallet af tolkebrugere på uddannelsesområdet, oplever styrelsen, at der er rift om opgaverne, og mange leverandører får ikke tildelt tolkeopgaver, hvilket indimellem medfører utilfredshed hos leverandørerne.

For sent aflyste tolkeopgaver

STUK har i perioden fra 2015 til 2017 registreret et omfang af for sent aflyste (senere end 7 dage før planlagt) tolkeopgaver svarende til ca. 25 procent af de samlede udgifter til tolkebistand pr. år¹⁵. STUK har ved et tematisk tilsyn i 2017 taget initiativ til at undersøge årsagerne til aflysningerne nærmere med henblik på at finde initiativer, der kan begrænse antallet af for sent aflyste tolketimer. STUK fortsætter dette tilsyn og fokus på området i år og i de kommende år.

Økonomi og volumen

¹⁵ Aflyses en tolkeopgave senere end syv dage før, tolkeopgaven skal løses, og kan leverandøren ikke gensælge timerne til anden side, er uddannelsesinstitutionen forpligtet til at betale leverandøren for opgaven, og kan i forlængelse heraf få refunderet udgiften hos styrelsen.

Nedenstående tabel viser antallet af støttemodtagere, der har fået bevilget tolkebistand, forbruget på tolkebistand angivet i millioner kr. samt det gennemsnitlige forbrug pr. tolkemodtager på de uddannelser, der er omfattet af SPS-ordninger administreret af Undervisningsministeriet fra 2015-2017:

Tabel 1
Antallet af støttemodtagere og forbrug

	2015			2016			2017		
	Antal	Forbrug i mio.	Gns.	Antal	Forbrug i mio.	Gns.	Antal	Forbrug i mio.	Gns.
FK	4	0,7	0,2	4	0,8	0,2	2	0,3	0,2
UU	162	40,8	0,3	121	31,6	0,3	103	27,6	0,3
VU	100	45,2	0,5	97	39,2	0,4	95	42,0	0,4
AMU	25	1,7	0,1	21	0,8	0,04	42	2,9	0,1
I alt	291	88,4	0,3	243	71,6	0,3	242	72,5	0,3

Samlet set er antallet af støttemodtagere og det samlede forbrug i 2016 og 2017 faldet i forhold til 2015. Ses der på de gennemsnitlige udgifter pr. støttemodtagere er forbruget på de enkelte uddannelsesområder uden store udsving.

En nærmere beskrivelse af tabellens data ses nedenfor under hver uddannelse. Bemærk dog, at Undervisningsministeriet har ikke data for, hvor mange elever der modtager tolkebistand i folkeskolen, på EGU (erhvervsgrunduddannelse) og STU (særlig tilrettelagt ungdomsuddannelse), da dette administreres i kommunerne. Antallet af støttemodtagere og udgifterne på tolkebistand i den forbindelse med elementer i et uddannelsesforløb på EGU og STU, hvor elever og unge følger et forløb på en uddannelse, der er omfattet af SPS-ordninger, er medtaget i tabellen under de enkelte uddannelsesområder.

Uddannelser og kurser

Folkeskoler

Det påhviler kommunalbestyrelsen at sørge for undervisning i grundskolen og 10. klasse af børn og unge under 18 år, der bor eller opholder sig i kommunen, jf. § 20 i folkeskoleloven (LBK nr. 1510 af 14/12/2017).

Ifølge folkeskoleloven kan der tilbydes supplerende undervisning eller anden faglig støtte til børn, der har brug for støtte, og som ikke alene kan understøttes ved brug af undervisningsdifferentiering og holddannelse.

Hvis der er behov herfor, skal der endvidere gives personlig assistance, der kan hjælpe barnet til at overvinde praktiske vanskeligheder i forbindelse med skolegangen. Der kan endvidere efter henvisning gives specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til elever med et særligt støtte behov. Specialpædagogisk bistand omfatter specialpædagogisk

rådgivning, særlige undervisningsmaterialer og tekniske hjælpemidler, undervisning og træning i funktionsmåder og arbejdsmetoder, personlig assistance og særligt tilrettelagte aktiviteter.

Der vil således kunne gives tolkebistand til elever med hørehandicap i folkeskolen, hvis der er et nødvendigt behov for det, og hvis det vurderes, at eleven med støtten deltage på lige fod med andre elever i undervisningen og læringsfælleskabet

Undervisningsministeriet har ikke kendskab til, at der i undervisningen under folkeskoleloven anvendes tolkebistand til elever med hørehandicap. Undervisningsministeriet har derimod kendskab til, at der er folkeskoleundervisning i specialklasser for døve og hørehæmmede elever, der foregår på tegnsprog. Der kan her nævnes Center for Høretab, Center for Døvblindhed og Høretab og Langelinieskolen. Med hjemmel i folkeskoleloven er der desuden udstedt en bekendtgørelse om folkeskolens undervisning i tegnsprog. Formålet med undervisningen i tegnsprog er at øge elevernes forståelse af og færdigheder i at bruge tegnsproget, så eleverne bliver i stand til at kommunikere med andre tegnsprogsbrugere og i situationer, hvor der er tolk til rådighed, med personer, der ikke kan tegnsprog.

Frie grundskoler (FG)

Frie grundskoler skal tilbyde supplerende undervisning eller anden faglig støtte til en elev, der har brug for støtte, og som ikke kan understøttes alene ved brug af undervisningsdifferentiering og holddannelse, med henblik på elevens inklusion i den almindelige undervisning, svarende til folkeskolens forpligtelse jf. friskoleloven (LBK nr. 785 af 21/06/2017).

En fri grundskole skal videre efter friskoleloven yde personlig assistance, der kan hjælpe en elev til at overvinde praktiske vanskeligheder i forbindelse med skolegangen, hvis der er behov herfor.

Frie grundskoler skal desuden efter friskoleloven give specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

Undervisningsministeriet yder et særligt tilskud til:

- Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand
- Personlig assistance
- Hjælpemidler til elever i tilfælde, hvor der er særligt behov herfor
- Inklusion

Efterskoler og Frie fagskoler (Frie kostskoler) (FK)

Undervisningsministeriet yder tilskud til dækning af ekstraudgifter til hjælpemidler til elever i tilfælde, hvor der er et særligt behov herfor, herunder til tolkebistand, jf. lov om efterskoler og frie fagskoler (LBK nr. 94 af 08. februar 2018).

Af tabel 1 ses, at der i perioden har været mellem 2 og 4 støttemodtagere pr. år. fra 2015-2017. Der er i 2015-2017 et gennemsnitligt forbrug pr. støttemodtager på 0,2 mio. kr. Forbrugt dækker både over støttemodtagere på højskoler (se nærmere i afsnittet umiddelbart nedenfor) og på efterskoler, hvor højskolernes kurser almindeligvis har en varighed på 4-5 måneder og efterskoleophold almindeligvis har en varighed på et år.

Folkehøjskoler (Frie kostskoler) (FK)

Kulturministeriet yder tilskud til og afholder udgiften til dækning af ekstraudgifter til hjælpemidler til elever med svære handicap, herunder til tolkebistand, jf. lov om folkehøjskoler (Lov nr. 1605 af 26. december 2013). Højskolerne hører under Kulturministeriets ressortområde, og administrationen af specialpædagogisk støtte, herunder støtte til tolkebistand, varetages af Undervisningsministeriet.

Ungdomsuddannelser (UU)

Lovgrundlaget på ungdomsuddannelserne findes i lovgivningen på de enkelte ungdomsuddannelsesområder.

På erhvervsuddannelser, gymnasiale uddannelser og kombinerede ungdomsuddannelser skal elever og kursister efter behov have tilbud om specialpædagogisk bistand, jf. lov om erhvervsuddannelser (LBK nr. 271 af 24. marts 2017), lov om de gymnasiale uddannelser (LBK nr. 1716 af 27. december 2016) og lov om kombineret ungdomsuddannelse (LBK nr. 779 af 15. juni 2015).

Undervisningsministeren kan i en række tilfælde yde særlige tilskud til institutionernes udgifter til elever og kursister optaget på en erhvervsuddannelse, gymnasial uddannelse (herunder private gymnasiale institutioner) eller kombineret ungdomsuddannelse med behov for specialpædagogisk bistand, herunder til tolkebistand. Ministeren kan fastsætte regler om administration og procedurer i relation til disse tilskud. Der kan henvises til lov om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v. (LBK nr. 236 af 23. marts 2018), lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse (LBK nr. 1269 af 29. november 2017), lov om kombineret ungdomsuddannelse (LBK nr. 779 af 15. juni 2015) og lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser (LBK nr. 928 af 3. juli 2017) og LOV nr. 1736 af 20. december 2018).

Der kan endvidere forekomme elementer i et uddannelsesforløb på en i øvrigt kommunalt tilrettelagt erhvervsgrunduddannelse (EGU) og ungdomsuddannelse for unge med særlige behov (STU), hvor elever og unge følger et forløb på en uddannelse, der er omfattet af SPS-ordninger. På EGU gives der specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand til elever, der har behov herfor i mindst det omfang, der følger af de regler, som gælder for de uddannelsesaktiviteter, som uddannelseselementerne er hentet fra, jf. lov om erhvervsgrunduddannelse (LBK nr. 738 af 20. juni 2016). På STU finansieres udgifter til elementer af ordinær undervisning, herunder tolkebistand, efter bestemmelserne i den lovgivning, der gælder for den pågældende aktivitet (når uddannelseselementet leveres af en fri fagskole, folkehøjskole eller erhvervsuddannelsesinstitution), jf. lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov (LBK nr. 783 af 15. juni 2015)

Af tabel 1 ses en nedgang i antallet af støttemodtagere og det samlede forbrug på tolkebistand i perioden 2015-2017 på ungdomsuddannelserne (UU). Det formodes at hænge sammen med, at gruppen af unge døve er faldende som en følge af CI-operationer. Det gennemsnitlige forbrug pr. støttemodtager i alle tre år 0,3 mio. kr.

Videregående uddannelser (VU)

Studerende på videregående uddannelser kan modtage tolkebistand som støtteform, jf. lov om specialpædagogisk støtte ved videregående uddannelser (LBK nr. 748 af 16. maj 2015 og BEK nr. 819 af 2. juli 2007 med senere ændringer). De videregående uddannelser hører under Uddannelses- og Forskningsministeriets ressortområde, og administrationen af specialpædagogisk støtte, herunder støtte til tolkebistand, varetages af Undervisningsministeriet. Udgiften afholdes af Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Af tabel 1 ses, at antallet af støttemodtagere og det samlede forbrug på de videregående uddannelser (VU) stort set er konstant i perioden 2015-2017. Det forventes, at nedgangen i antallet af støttemodtagere der i de seneste år er set på ungdomsuddannelserne på sigt også vil betyde en nedgang i antallet af støttemodtagere på de videregående uddannelser. Det gennemsnitlige forbrug pr. støttemodtager er på mellem 0,4 og 0,5 mio. kr. pr. støttemodtager i perioden. En forklaring herpå kan være, at der på de videregående uddannelser kan være behov for to tolke på en tolkeopgave, da det faglige niveau her er højere og kompleksiteten i tolkeopgaven større sammenlignet med de øvrige uddannelsesområder.

Arbejdsmarkedsuddannelser (AMU)

Kursister på arbejdsmarkedsuddannelser kan få bevilget specialpædagogisk støtte, herunder tolkebistand, efter finanslovens § 20.98.31.30, tekstanmærkning 159. Der er tale om en forsøgsordning siden 1998.

Af tabel 1 ses, at der er sket en stigning i antallet af støttemodtagere i 2017 sammenlignet med antallet af støttemodtagere i 2015 og 2016. Der er dog samlet tale om få støttemodtagere og et mindre forbrug på tolkebistand sammenlignet med antallet af støttemodtagere og forbruget på ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser. Forbruget pr. støttemodtager ligger inden for intervallet 0,04 til 0,1 mio. kr., hvilket hænger sammen med, at AMU-kurser har en kortere varighed (fra få dage til 6 uger) sammenlignet med de øvrige uddannelsesforløb.

Kommende SPS-ordninger på FGU og VEU

Undervisningsministeriet har d. 21. marts 2018 fremsat lovforslag om en ny forberedende grunduddannelse (FGU) (L199 Forslag til lov om forberedende grunduddannelse), hvortil der vil være adgang til specialpædagogisk bistand, herunder tolkebistand. Uddannelsesinstitutionerne vil kunne ansøge Undervisningsministeriet (Styrelsen for Undervisning og Kvalitet) om særligt tilskud til udgifter hertil. Lovforslaget er vedtaget 29. maj 2018

Det følger af FGU-aftalen, at der desuden skal etableres en SPS-ordning til kursister på VEU-området (AVU, FVU, OBU, TAMU og AMU). Det forventes, at der fremsættes lovforslag herom i november 2018.

Herefter vil der, som anført i FGU aftalen, være adgang til statslige SPS-ordninger, herunder tolkebistand, på alle de uddannelser under Undervisningsministeriet, hvor ansvaret ikke varetages af kommunerne.

Kirkeministeriet

Indledning

I folkekirkens tre døvemenigheder afholdes der hver søndag gudstjeneste, ligesom der afholdes kirkelige handlinger som vielse og begravelse. Gudstjenesterne afholdes i skiftende kirker i døvemenighedens geografiske område, og der findes dermed tilbud til borgere med hørehandicap over hele landet.

I København har borgere med hørehandicap en kirkebygning kaldet Døves Kirke. Døves Kirke ligger på Frederiksberg og er bygget under hensyntagen til, at døve er visuelle mennesker, f.eks. skråner gulvet nedad, så døve på kirkebænkene har fint udsyn til, hvad der foregår ved alteret.

Ud over disse tilbud til døve afholder de to præster for hørehæmmede gudstjenester for hørehæmmede.

Borgere med hørehandicap kan herudover have behov for tolkebistand, hvis de eksempelvis skal deltage i en gudstjeneste i en sognemenighed, eller andre kirkelige aktiviteter, udenfor de tre døvemenigheder.

Kirkeministeriet løfter deres sektoransvar ved at stille døvepræster og præster for hørehæmmede, som kan tegnsprog, til rådighed for borgere med hørehandicap. Når en kirkegænger derimod har behov for en anden tolkeform end præsterne kan levere, eksempelvis taktiltolkning til en døvblind, og når en borger med hørehandicap deltager i aktiviteter uden for døvemenighederne, herunder ved gudstjeneste, borgerrettede religiøse handlinger som dåb, konfirmation, bryllup, mindesamvær ved begravelse, indsættelse af præst, konfirmationsforberedelse, er tolkningen omfattet af tolkelovens anvendelsesområde, jf. afsnittet om Børne- og Socialministeriet.

Sektoransvar og sektorspecifik regulering

Folkekirken har for at leve op til sektoransvarsprincippet oprettet tre døvemenigheder.

I § 1 i bekendtgørelse nr. 902 af 3. september 2008 om menighedsråd for døvemenigheder i folkekirken er det fastsat, at Danmark er geografisk opdelt i tre døvemenigheder under folkekirken:

- Øst for Storebælt
- Midt- og Nordjylland
- Syddanmark

Hver af de tre menigheder har ansat to døvepræster, der kan tegnsprog. Tilsammen betjener de i alt seks præster landets ca. 4.000 døve tegnsprogsbrugere og deres familier. Der er i hver af de tre områder oprettet et menighedsråd. De tre menigheder er desuden samlet under et provsti. Den øverste myndighed i provstiet er døvprovsten, der fører tilsyn med døvemenighederne. Sammen med døvepræsterne sidder provsten i et såkaldt koordineringsudvalg, der fungerer som et provstiuvalg. Udvalget tager sig af fælles anliggender og fordelingen af den kirkeskat, som Kirkeministeriets Fællesfond tildeler døvemenighederne.

Der er ligeledes i folkekirken et særligt arbejde for hørehæmmede borgere. Der er således ansat to landsdelspræster, der har til opgave at varetage kirkelig betjening af hørehæmmede, herunder døvblevne. De to præster dækker hver deres geografiske område. Den ene dækker området øst for Storebælt, mens den anden dækker området vest for Storebælt. Der er i hver af de to landsdele et udvalg for hørehæmmede, som er med til at tilrettelægge det kirkelige arbejde for hørehæmmede. Derudover er der udpeget sognepræster i hele landet, som tager del i det kirkelige arbejde for hørehæmmede og døvblevne.

Med disse tilbud for døve og hørehæmmede løfter folkekirken sit sektoransvar, idet døve og hørehæmmede borgere har mulighed for at deltage i det kirkelige liv i disse menigheder med den nødvendige tolkning.

Kirkeministeriet administrerer ikke lovgivning, der direkte hjemler tolkeordninger for døve eller hørehæmmede, som deltager i kirkelige begivenheder i folkekirken.

Det bemærkes, at borgere med hørehandicap har mulighed for at søge DNTM om tolkebi-stand til gudstjeneste, borgerrettede religiøse handlinger som dåb, konfirmation, bryllup, min-desamvær ved begravelse, indsættelse af præst, konfirmationsforberedelse i sognemenighe-den mv. Tolkebi-stand hertil ydes således af DNTM efter tolkeloven og de dertilhørende be- kendtgørelser.

Organisatoriske forhold - styring og bevillingsprocedure

Tilrettelæggelsen af gudstjenester sker i samarbejde mellem døveprovsten og de enkelte dø-vepræster. Præsternes udgifter ved transport dækkes af fællesfonden.

Ved kirkelige handlinger, hvor det er nødvendigt at bruge tegn, er det en døvepræst der leder handlingen. Det aftales med døvepræsten, om der skal bruges Dansk Tegnsprog (uden stemme) eller tegnsprog med stemme (TSK, dvs. dansk tale ledsaget af tegn). Ofte foregår handlingen i borgerens egen kirke, hvor døvepræsten kommer på besøg.

Borgere med hørehandicap kan få deres barn døbt ved en døvegudstjeneste. Forældrene skal først bestemme, hvornår de gerne vil have barnet døbt og i hvilken kirke. Derefter kon- taktet én af døvepræsterne, som laver aftalen med kirken. Ved bryllup skal der ligeledes ske henvendelse til en døvepræst. Herefter aftales det først, i hvilken kirke vielsen skal foregå og hvilken dato samt tidspunkt for, hvor og hvornår vielsen skal stå. Derefter undersøger præ- sten, om kirken er ledig på det ønskede tidspunkt. Ved konfirmation og begravelse kontaktes døvepræsten ligeledes, med henblik på at aftale nærmere om den kirkelige handling.

Information vedrørende de organisatoriske forhold finder borgerne på de enkelte døvemenig- heders hjemmeside. På www.dovemenighed.dk er der henvisninger til de 3 døvemenigheder i Danmark, hvor der er yderligere kontaktinformation samt oplysninger om gudstjenester, dø- vepræster, menighedsråd osv. Yderligere information findes også i Effata, som er et fælles kirkeblad for de tre døvemenigheder i Danmark.

Økonomi og volumen

I hver af de tre døvemenigheder er der valgt et menighedsråd. Menighedsrådene har hver deres kirkekasse, og de er ansvarlige for budget og regnskab for deres egen døvemenighed.

Fællesfonden udbetaler et fast tilskud på i alt 3,3 mio. kr. til afholdelse af udgifter vedrørende døvemenigheder og døvepræster.

Koordineringsudvalget får udbetalt den samlede bevilling til døvemenighederne og har ansvaret for at fordele den samlede bevilling til døvemenighederne. Udvalget har også ansvaret for at koordinere arbejdet mellem døvemenighederne og skal godkende det konsoliderede årsregnskab for disse.

Derudover udbetaler fællesfonden et tilskud til afholdelse af udgifter vedrørende den kirkelige betjening af hørehæmmede, der beløber sig til ca. 0,7 mio. kr.

Kulturministeriet

Indledning

På det kulturelle område er der ikke en overordnet myndighed med ansvar for at sikre tilgængeligheden af tolkebistand til borgere med hørehandicap, som ønsker at deltage i kulturelle aktiviteter.

Der er aktiviteter, hvor en borger med hørehandicaps adgang til tolkebistand derimod er dækket af Tolkelovens anvendelsesområde, herunder når borgeren har behov for tolkning i forbindelse med koncerter, foredrag, rundvisning, biograf, museum- og udstillingsbesøg, jf. afsnittet om Børne- og Socialministeriet.

På folkeoplysningsområdet kan kommunerne efter folkeoplysningsloven yde et supplerende tilskud til folkeoplysende foreninger med voksenundervisning (aftenskoler m.v.), hvis de har deltagere, som er handicappede i relation til undervisningen f.eks. hørehandicappede. Ligeledes har de folkeoplysende foreninger mulighed for at søge om statsligt puljetilskud til at få dækket udgifter til tolkning for deltagende borgere med hørehandicap i en folkeoplysningsrettet aktivitet.

Folkeoplysningsområdet, herunder puljetilskud

Folkeoplysningsloven er en rammelov, som udmøntes af kommunerne i form af understøttelse af det lokale foreningsliv. Loven omfatter to typer af foreninger – foreninger, der tilbyder folkeoplysende voksenundervisning (eksempelvis aftenskoler, der udbyder kurser, foredrag og andre aktiviteter, der er frivillige og lystbetonede) og foreninger, der tilbyder frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde (eksempelvis idrætsforeninger, spejderforeninger samt politiske og religiøse ungdomsorganisationer).

Det er kommunerne, som udstikker rammerne for folkeoplysningsområdet vedrørende spørgsmålet om udlån af lokaler, tilskud mv. Det er derimod den enkelte (private) forening, der selv fastlægger aktiviteterne, størrelsen af deltagerbetaling, tilrettelæggelsesformer osv.

For så vidt angår voksenundervisning (aftenskoler) er det kommunerne, der lokalt udformer en tilskudsmodel og afsætter en ramme til voksenundervisningen i henhold til folkeoplysningsloven. Kommunerne yder i henhold til folkeoplysningsloven et grundtilskud til foreninger/aftenskoler til aflønning af ledere og lærere og kan desuden yde supplerende grundtilskud for deltagere med handicap i relation til undervisningen i et konkret emne, som et supplerende tilskud til leder- og lærerlønninger. Tilskuddet er bundet til nedbringelse af udgifterne til leder- og lærerløn.

Derudover er der en eksplicit hjemmel i folkeoplysningsloven til, at kommunerne kan yde tilskud til nærmere angivne formål f.eks. borgere med handicap. Denne bestemmelse danner baggrund for, at nogle kommuner i praksis yder tilskud til tolkebistand til mennesker med hørehandicap på aftenskoler. Det indebærer ikke, at kommunerne skal yde tilskud til at dække foreningens udgifter til f.eks. tolkebistand eller andre handicapbetingede udgifter.

Der findes ikke en central oversigt over, i hvilket omfang kommunerne giver frivillige tilskud og til hvilke formål. Men et par eksempler er, at f.eks. Aalborg, Aarhus, Odense og København ifølge deres hjemmesider har lokale ordninger, hvor der ydes tilskud til foreningers handicapbetingede udgifter, herunder tolkebistand på aftenskoleområdet.

Handicappulje

Hertil kommer, at der i folkeoplysningslovens § 44, stk. 2, står, at kulturministeren yder tilskud til borgere med handicaps deltagelse i folkeoplysende virksomhed.

Denne bestemmelse er udmøntet i en pulje, der uddeles en gang årligt, og som administreres af Slots- og Kulturstyrelsen. I 2018 er puljen på 4,0 mio. kr., hvilken er betydeligt lavere end tidligere års niveau som følge af et bortfald af satspuljemidler. Puljen yder tilskud til følgende udgifter i det omfang, udgifterne ikke dækkes efter anden lovgivning:

- Befordring til deltagere, der ikke kan befordre sig selv til folkeoplysende voksenundervisning eller frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde.
- Handicapkompenserende hjælpemidler i form af tilskud til nyindkøb af hjælpemidler.
- Tolkebistand til borgere med hørehandicap.

Dansk OplysningsForbund

Dansk OplysningsForbund (DOF) har en del aftenskoler under sig med fokus på handicapundervisning m.v. DOF har ikke et samlet overblik eller data på området, men oplyser, at de kun får meget få henvendelser vedr. tegnsprogstolkning. DOF oplyser, at den enkelte aftenskole kun har mulighed for at dække udgifter til en tegnsprogstolk via deltagerbetaling, kommunale tilskud eller evt. via tilskud fra § 44, stk. 2, -puljen. Tolkebistand på et kursus på 20 lektioner kan derfor let beløbe sig til en samlet udgift på min. 14.000 kr. ifølge DOF, som det vil være vanskeligt for en almindelig aftenskole at dække ind via deres mulige indtægtskilder.

Castberggård

Der findes et særligt tilbud på Castberggård, som gennemfører kursusvirksomhed for døve, hørehæmmede og deres pårørende. Kulturministeriet yder et årligt tilskud til Castberggård via finansloven til formålet (2018: 7,2 mio. kr.). Efter det oplyste modtager Castberggård ikke kommunale tilskud i henhold til folkeoplysningsloven. Herudover tilbyder Castberggård en række andre aktiviteter under forskellige regelsæt f.eks. et jobcenter for målgruppen.

Økonomi og volumen – vedr. handicappuljen

Slots- og Kulturstyrelsens opgørelse af ansøgninger fra 2016 har vist, at der kun var én ansøgning vedr. tolkning til borgere med hørehandicap, som lød på ca. 4.200 kr. ud af en pulje på 7.000.000 kr., dvs. tolkning udgjorde i 2016 0,06 % af puljen.

Det er Slots- og Kulturstyrelsens vurdering, at beløbet til tolkning til borgere med hørehandicap i tidligere år har ligget på samme niveau. Der har tilsyneladende aldrig været tradition for blandt de landsdækkende handicaporganisationer at søge til tegnsprogstolkning under handicappuljen, ligesom de søger til befordring. Slots- og Kulturstyrelsen oplever ikke nogen særlig interesse eller henvendelser vedr. tilskud til tegnsprogstolkning.

Særligt om højskoleområdet

Højskoler kan modtage støtte til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til elever med handicap herunder døve og hørehæmmede via en specialpædagogisk ordning (SPS-ordningen). For en nærmere beskrivelse henvises der til afsnittet om Undervisningsministeriet, idet Styrelsen for Uddannelse og Kvalitet, STUK, under Undervisningsministeriet, administrerer ordningen på vegne af Kulturministeriet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Indledning

I følgende afsnit skelnes mellem asylansøgere med hørehandicap, som er i Danmark på et processuelt ophold, og nyankommne udlændinge med hørehandicap, som er meddelt opholdstilladelse i landet, og som skal boligplaceres og integreres i kommunerne.

Udlændinge- og Integrationsministeriet er ansvarlig for behandlingen af asylansøgninger, herunder for asylansøgninger fra udlænding med et hørehandicap. Videre har ministeriet det overordnede ansvar for flygtninges boligplacering i kommunerne samt planlægning af integrationsindsatsen, herunder udarbejdelse af kontrakter vedrørende integration. I tilfælde hvor en udlænding med et hørehandicap som led i integrationsindsatsen modtager beskæftigelsesrettede tilbud og tilbud om danskuddannelse, hvilket typisk vil være efter lov om specialundervisning, er disse tilbud ikke omfattet af Udlændinge- og Integrationsministeriets sektoransvar.

Udlændinge, som ikke har opholdstilladelse i Danmark (asylansøgere)

Udlændingestyrelsen behandler årligt et mindre antal ansøgninger fra personer med et hørehandicap. Det er ikke muligt på baggrund af registreringsgrundlaget i udlændingemyndighedernes elektroniske sagsbehandlingssystem at oplyse nærmere om antallet af asylansøgninger fra hørehandicappede asylansøgere. Oplysning om antallet af hørehandicappede asylansøgere vil dermed alene kunne gives på baggrund af en særdeles omfattende og ressourcetrævende manuel gennemgang af samtlige asylsager i en nærmere defineret periode.

En asylansøger indkaldes normalt til en eller flere samtaler med Udlændingestyrelsen, hvor asylansøgeren skal give oplysninger om sig selv og sit asylmotiv. Samtalerne gennemføres med tolk (almindelig sprog-tolk).

Hvis der er tale om en hørehandicappet asylansøger, har Udlændingestyrelsen efter omstændighederne anvendt forskellige fremgangsmåder med henblik på at indhente oplysninger fra asylansøgeren.

I de tilfælde, hvor den hørehandicappede asylansøger har kunnet kommunikere skriftligt, har styrelsen gennemført samtalen skriftligt med ansøgeren. Der har været en tolk til stede under samtalen, som har oversat styrelsens skriftlige spørgsmål fra dansk til det sprog, som den hørehandicappede asylansøger har kunnet kommunikere på, og som har oversat ansøgerens skriftlige svar til dansk.

I de tilfælde, hvor den hørehandicappede asylansøger har kunnet kommunikere på tegnsprog, har styrelsen gennemført en tillempet asylsamtale ved hjælp af en tegnsprogstolk, der tolker til dansk tegnsprog, og en døv tegnsprogstolk. Tegnsprogstolke er anvendt er fra Rigspolitiets liste over tolke.

Selvom der ikke findes et internationalt tegnsprog, er der ligheder mellem de forskellige tegnsprog. Den ene tegnsprogstolk har oversat Udlændingestyrelsens mundtlige spørgsmål til dansk tegnsprog, og den døve tolk har oversat det danske tegnsprog til et tillempet tegn-

sprog til ansøgeren. Den døve tolk har herefter oversat ansøgerens svar fra tillempet tegnsprog til dansk tegnsprog, og den anden tegnsprogstolk har oversat til et svar på mundtligt dansk. Enhver tvivl opstået i forbindelse med tolkningen er kommet den hørehandicappede asylansøger til gode. Derudover har der været en tolk, som taler modersmålet i asylansøgerens hjemland, til stede for det tilfælde, at ansøgeren har fremlagt dokumenter, som skulle oversættes fra ansøgerens modersmål til dansk.

Endelig har Udlændingestyrelsen oplevet hørehandicappede asylansøgere, som hverken kunne tegnsprog, læse eller skrive. Disse ansøgere har typisk også haft andre psykiske eller fysiske handicap ud over deres hørehandicap. De hørehandicappede ansøgere er indrejst sammen med familiemedlemmer, som har kunnet kommunikere med ansøgerne, eller som har kunnet give oplysninger på de hørehandicappede ansøgere vegne

Nyankomne udlændinge, som har opnået opholdstilladelse i Danmark

Antallet af udlændinge, der meddeles opholdstilladelse i Danmark, og har brug for tolkning på grund af hørehandicap, er lavt. Det skønnes¹⁶, at der inden for de sidste 5-6 år er ankommet omkring 25-30 udlændinge til Danmark med et hørehandicap af en sådan karakter, at de på et givent tidspunkt får brug for tegnsprogstolkning. Nyankomne udlændinge har i første omgang typisk behov for at lære det danske tegnsprog og har først på et senere tidspunkt i forløbet behov for tolkning.

Nyankomne udlændinge har som udgangspunkt de samme rettigheder og pligter som øvrige borgere i Danmark, herunder adgang til de indsatser og tilbud, der særligt har sigte på personer med et handicap. Nyankomne flygtninge mv. er herudover forpligtede til at deltage i et integrationsprogram (efter den 1. juli 2019 er flygtninge og familiesammenførte omfattet af et selvforsørgelses- og hjemrejseprogram, og andre familiesammenførte af et introduktionsprogram), mens nyankomne arbejdstagere, studerende m.fl. har mulighed for at deltage i et introduktionsforløb. De nærmere bestemmelser herom fremgår af integrationsloven, som sammen med danskuddannelsesloven og lov om en aktiv beskæftigelsesindsats danner rammen om det tilbud, der gives.

Boligplacering

I forbindelse med at en flygtning har fået opholdstilladelse i Danmark, træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om, hvor den pågældende skal bo, jf. integrationslovens kapitel 3. Udlændingestyrelsen skal tage flere forhold i betragtning, når der tages stilling til, hvilken kommune en flygtning skal bo i. Som et helt centralt hensyn skal der ved kommuneplacering lægges vægt på den pågældende flygtnings mulighed for at komme i beskæftigelse. Det kan dog fraviges, såfremt der foreligger ganske særlige personlige forhold, der taler for at visitere flygtningen til en anden kommune. I forhold til udlændinge med hørehandicap vil det f.eks. kunne være relevant at se på mulighederne for tegnsprogsundervisning i den pågældende kommune.

Integrationsindsatsen

¹⁶ Oplysninger indhentet fra castberggård højskole og De Danske Sprogcentre (DDS)

Kommunalbestyrelsen har ansvar for modtagelsen af nyankomne borgere, herunder at der gives et tilbud om et integrationsprogram til flygtninge og familiesammenførte (efter den 1. juli 2019 er flygtninge og familiesammenførte omfattet af et selvforsørgelses- og hjemrejseprogram, og andre familiesammenførte af et introduktionsprogram) og et introduktionsforløb til udenlandske arbejdstagere, studerende m.v.

I forbindelse med overtagelsen af integrationsansvaret skal kommunalbestyrelsen sørge for at opnå tilstrækkelig viden om den enkelte udlændings eventuelle handicap med henblik på de fornødne tiltag ift. den pågældendes integration i Danmark, herunder udarbejdelse af integrationskontrakt mv. Kommunen skal således vurdere, om der er behov for undervisning i tegnsprog eller om den pågældende undtagelsesvis allerede forstår det danske tegnsprog og derfor har brug for tegnsprogstolkning i forbindelse med kontakt med kommunen m.v.

Integrationsprogrammet (efter den 1. juli 2019 er flygtninge og familiesammenførte omfattet af et selvforsørgelses- og hjemrejseprogram, og andre familiesammenførte af et introduktionsprogram) har en varighed på 1 år og kan forlænges op til 5 år og omfatter tilbud om danskuddannelse og beskæftigelsesrettede tilbud, jf. integrationslovens kapitel 4. Introduktionsforløbet har en varighed på højst 3 år og omfatter danskuddannelse og beskæftigelsesrettede tilbud, hvis de pågældende ønsker at modtage sådanne, jf. integrationslovens kapitel 4a.

Beskæftigelsesrettede tilbud er en del af integrationstilbuddet og består bl.a. af vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud. Reguleringen af de beskæftigelsesrettede tilbud falder under Beskæftigelsesministeriets ressortområde.

Tilbud om danskuddannelse

Det følger af danskuddannelsesloven § 2, at nyankomne udlændinge modtager tilbud om danskuddannelse. Tilbuddet skal være tilpasset den enkelte kursists forudsætninger og behov, jf. uddannelsesbekendtgørelsens § 16.

Det betyder, at personer, der på grund af fysiske eller psykiske handicap ikke kan følge den almindelige undervisning, skal have et særlig tilrettelagt undervisningstilbud.

I tilfælde, hvor en lærer i dansk som andetsprog ikke kan varetage undervisningen, f.eks. hvis en udlænding skal lære tegnsprog, vil undervisningen blive varetaget af specialundervisningslærere efter lov om specialundervisning for voksne.

Lov om specialundervisning for voksne er en rammelov, der administreres af kommunerne på baggrund af et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde. Loven falder under undervisningsministeriets ressortområde.

Danskuddannelsesloven indeholder ikke regler om specialundervisning og udlændinge- og integrationsministeriet har ikke sektoransvar for sådanne tilbud.

Det fremgår af integrationslovens § 21, stk. 2, at kommunalbestyrelsen helt eller delvis kan undlade at tilbyde en udlænding deltagelse i danskundervisning, når ganske særlige grunde i øvrigt taler derfor. Der kan f.eks. være tale om fysisk og psykisk handicappede, torturofre og

stærkt traumatiserede flygtninge. Udlændinge, der ikke er i stand til at følge det fulde undervisningstilbud på grund af deres fysiske eller psykiske tilstand, vil sideløbende blive tilbudt behandling i det eksisterende behandlingssystem, hvis de har behov for det.

En udlænding med et hørehandicap, der skal aflægge prøve i dansk, kan efter ansøgning blive bevilget særlige prøvevilkår med henblik på at blive ligestillet med andre prøvedeltagere.

Justitsministeriet

Indledning

Justitsministeriet har organisatorisk set det samlede justitsvæsen under sig, herunder politiet, anklagemyndigheden, kriminalforsorgen, domstolene og civilstyrelsen.

På politiets og anklagemyndighedens område kan borgere med hørehandicap have behov for tolkebistand, når de eksempelvis skal foretage en anmeldelse ved politiet, eller når de i øvrigt skal kommunikere med politiet under en politimæssig opgave, men også når de skal til teori- eller køreprøve og i den forbindelse skal kommunikere med den politisagkyndige.

Under kriminalforsorgen kan der være indsatte borgere med hørehandicap, og de kan have et behov for at kommunikere med personalet og administrationen under afsoning af en dom. Ved domstolene kan borgere med hørehandicap have behov for tolkebistand, når de skal møde i retten som sigtet, tiltalt eller vidne i en straffesag, eller hvis de i øvrigt som part eller vidne i en retssag har behov for en tolk.

Civilstyrelsen har oplyst, at de aldrig har haft anledning til at rekvirere en tolk til mennesker med hørehandicap. Det bemærkes hertil, at Civilstyrelsens opgaver består i skriftlig sagsbehandling.

Politiet og anklagemyndigheden, kriminalforsorgen og domstolene yder tolkebistand i henhold til deres sektoransvar og der er for nogle af myndighederne sektorspecifik regulering i forhold til at yde tolkning til deres brugere. Der er områder, hvor en borger med hørehandicaps adgang til tolkebistand derimod er dækket af Tolkelovens anvendelsesområde, herunder når borgeren har behov for tolkning i forbindelse med advokatbistand i sager på nær straffesager, møder i fogedretten og skifteretten samt kørekort undervisning, jf. afsnittet om Børne- og Socialministeriet.

Politiet og anklagemyndigheden

Sektoransvar og sektorspecifik regulering

Politiet og anklagemyndigheden er under henvisning til sektoransvarsprincippet forpligtet til at sikre tolkebistand til borgere med hørehandicap, som de er i kontakt med under varetagelse af opgaver inden for eget ressortområde.

Når myndigheden har ansvar for at levere ydelser, tjenester eller service til borgere i almindelighed, er der en tilsvarende forpligtelse til at sikre og finansiere, at disse ydelser, tjenester

eller services er tilgængelige for borgere med handicap, herunder hørehandicap. Sektoransvarsprincippet gælder, uanset om myndigheden henvender sig til borgeren, eller om det er borgeren, der ønsker at tale med myndigheden.

Tolkebistand under politiet og anklagemyndighedens ressortområde ydes således i medfør af sektoransvarsprincippet, eksempelvis når en borger med hørehandicap henvender sig til politiet for at foretage en anmeldelse eller, når politiet under en politimæssig opgave kommer ud til og nødvendigvis skal kommunikere med en borger med hørehandicap.

Borgere med hørehandicap kan videre have behov for tolkebistand, når de skal til teori- eller køreprøve og i den forbindelse skal kommunikere med den politisagkyndige. Der er på kørekortområdet sektorspecifik regulering. Kørekortbekendtgørelsens (BEK nr. 815 af 21. juni 2017) § 60, stk. 2, regulerer adgangen til tegnsprogstolkning til personer med hørehandicap.¹⁷ Det bemærkes, at tolkebistand under teori- og køreundervisningen derimod ikke henhører politiets ressortområde. Tolkebistand hertil ydes af DNTM efter tolkeloven og de dertil hørende bekendtgørelser.

Organisatoriske forhold - styring og bevillingsprocedure

Den enkelte sagsbehandler hos politiet eller anklagemyndigheden træffer afgørelse om brug af tolkning, og det vurderes i denne forbindelse, om der er et nødvendigt behov for tolkebistand i en given situation, eller om kommunikationen med borgeren med hørehandicap kan foregå på anden tilstrækkelig vis.

Den enkelte sagsbehandler forestår endvidere rekvireringen af tolk. Ved rekvirering følges Justitsministeriets anvisning i cirkulære nr. 9658 af 14. oktober 2005. Godkendt tolk i "døvesprog" kan tillige udfindes på Rigspolitiets Tolkeoversigt. Flere kredse oplyser, at de typisk har kontaktet CFD Tolkebooking telefonisk og via mail direkte og booket en tegnsprogstolk. Der er derimod ikke indgået en rammeaftale med hverken CFD eller andre tolkeleverandører.

Borgeren har i denne forbindelse ikke frit valg i forhold til valget af tolk ud fra et hensyn til bl.a. habilitetsregler.

Særlige problematikker

Rekvirering af tegnsprogstolke forekommer så sjældent, at der ikke er tilstrækkeligt datagrundlag til at beskrive problemstillinger i forhold til aflyste tolkninger og brug af fjerntolkning.

Bruger- og leverandøroplevelser

Rekvirering af tegnsprogstolke forekommer så sjældent, at der ikke er tilstrækkeligt datagrundlag til at beskrive bruger- og leverandøroplevelser. Derimod har politi- og anklagemyndigheden generelt oplevet gode erfaringer med brugen af tolke, og anklagerne har overordnet oplevet tolkene som kompetente.

¹⁷ Det bemærkes, at regeringen har besluttet, at en række af politiets færdselsopgaver, herunder afvikling af køreprøver, pr. 1. januar 2020 ressortoverdrages fra politiet til Færdselsstyrelsen.

Økonomi og volumen

Det er den enkelte institution, der afholder udgiften til tolkningen. Afregningen sker efter Rigspoliets vejledende retningslinjer af 13. juni 2017 for honorering af tolke inden for Justitsministeriets område med tilhørende timesatser, herunder afregnes særskilt for transport.

I tabel 1¹⁸ (nedenfor) ses forskellige politikredses samlede tolkeudgifter fra 2015, 2016 og 2017 i hele kr.

Tabel 1			
Kreds/Udgift pr. år			
Kreds/Udgift pr. år	2015	2016	2017
Nordjyllands Politi	7.500	7.500	7.500
Midt- og Vestjyllandspoliti	8.365	1.323	15.686
Østjyllands Politi	5.538	8.634	5.538
Sydøstjyllands Politi	-	-	1.420
Syd- og Sønderjyllands Politi	-	-	12.035
Fyns Politi	-	17.283	22.020
Nordsjællands Politi	-	-	9.635
Københavns Politi	10.000	75.000	45.000
Københavns Vestegns Politi	-	-	4.250
Midt- og Vestsjællands Politi	-	-	10.022
Sydsjælland og Lolland-Falsters Politi	1.200	-	-
Bornholms Politi	-	-	-

I tabel 2¹⁹(nedenfor) ses volumen af tolkeopgaver ved de forskellige politikredse i 2015, 2016 og 2017.

¹⁸ Der er indhentet data fra alle kredse. "-" betyder, at der ikke har været behov for tolkebistand til borgere med hørehandicap. Tabellen indeholder kun udgifter til tegnsprogstolkning.

¹⁹ Der er indhentet data fra alle kredse. "-" betyder, at der ikke har været behov for tolkebistand til borgere med hørehandicap. Tabellen indeholder kun udgifter til tegnsprogstolkning.

Tabel 2

Kreds/Sager pr. år	2015	2016	2017
Nordjyllands Politi	2-3	2-3	2-3
Midt- og Vestjyllandspoliti	1	1	12
Østjyllands Politi	10	8	3
Sydøstjyllands Politi	-	-	2
Syd- og Sønderjyllands Politi	-	-	6
Fyns Politi	-	10	18
Nordsjællands Politi	12	12	12
Københavns Politi	-	-	-
Københavns Vestegns Politi	-	-	5
Midt- og Vestsjællands Politi	-	-	4
Sydsjælland og Lolland-Falsters Politi	1	-	-
Bornholms Politi	-	-	-

JM har ikke yderligere bidrag til dette punkt.

Kriminalforsorgen

Sektoransvar og sektorspecifik regulering

Kriminalforsorgen er under henvisning til sektoransvarsprincippet forpligtet til at sikre tolkebi-stand til borgere med hørehandicap, som de er i kontakt med under varetagelse af opgaver inden for eget ressortområde.

Når myndigheden har ansvar for at levere ydelser, tjenester eller service til borgere i almindelighed, er der en tilsvarende forpligtelse til at sikre og finansiere, at disse ydelser, tjenester eller services er tilgængelige for borgere med handicap, herunder hørehandicap.

Der er ikke af Kriminalforsorgen udstedt specifik lovgivning om tolkebi-stand til hørehandicap-pede. Der er almindelige regler for, at det er de enkelte institutioners opgave i forhold til hver enkelt indsat og andre klienter at sikre sig, at den pågældende forstår, hvad der foregår i in-stitutionen og forstår den kommunikation, der er med den pågældende.

Tolkebi-stand under kriminalforsorgens ressortområde ydes således i medfør af sektoransvarsprincippet, eksempelvis når en borger med hørehandicap er frihedsberøvet i landets fængsler, arrester og pensioner, eller der afsendes andre domme end frihedsdomme og har behov for at kommunikere med administrationen eller personalet.

Det fremgår af cirkulæreskrivelse af 22. december 2010 om tolkning, at det er institutionernes opgave at sikre sig, at den indsatte forstår, hvad der foregår i institutionen. Som hjemmelsgrundlag henvises i cirkulæret til Danmarks internationale forpligtelser og til almindelige offentligtretlige regler.

Organisatoriske forhold - styring og bevillingsprocedure

Den enkelte institution under kriminalforsorgen træffer afgørelse om brug af tolkning, og det vurderes i denne forbindelse, om der er et nødvendigt behov for tolkebistand i en given situation, eller om kommunikationen med borgeren med hørehandicap kan foregå på anden tilstrækkelig vis. Det fremgår af de almindelige regler om tolkning i cirkulære af 22. december 2010, at institutionen vurderer i det enkelte tilfælde, om der er behov for tolkning. Konkret vil det være den ansatte, som klienten henvender sig til, eller som henvender sig til klienten, der vurderer, om der i situationen er et behov herfor.

Den enkelte institution forestår endvidere bestilling og rekvirering af tolk. Ved rekvirering af tegnsprogstolke følges Rigspolitiets Tolkeoversigt.

Særlige problematikker

I lyset af, at der i de seneste 3 år alene er anvendt tolke i 10 tilfælde og for et samlet beløb på 12.500 kr., vurderes det, at der er et yderst begrænset behov for tolkning til mennesker med hørehandicap i fremtiden. Der erindres ingen problemer med aflyste tolkninger, og der anvendes ikke fjertolkning.

Bruger- og leverandøroplevelser

Der foreligger ingen tilbagemeldinger fra brugere, som har anvendt tegnsprogstolke, og der foreligger ingen oplysninger om leverandøroplevelser.

Økonomi og volumen

Afdækningen på kriminalforsorgens område er udarbejdet på baggrund af konkrete udtræk fra Kriminalforsorgens regnskabssystem vedrørende tolkeudgifter afholdt til de fem tolke til mennesker med hørehandicap, som er opført på Rigspolitiets tolkeoversigt. Der kan være anvendt andre end de fem tolke, men sandsynligheden herfor er lille, dels fordi der sjældent er indsatte med hørehandicap, hvor tolkning skønnes nødvendig for at kunne kommunikere, dels fordi det af reglerne om tolkning i Kriminalforsorgens anstalter, arresthuse og pensioner fremgår, at man som udgangspunkt skal benytte en tolk fra Rigspolitiets tolkeoversigt.

Det er den pågældende institution (Kriminalforsorgen), der afholder udgiften. Afregningen sker over Moderniseringsstyrelsens e-handelssystem, Indfak2, gennem ovennævnte elektroniske tolkebestillings og tolkeafregningssystem kaldet "Elektronisk Tolkevittering", jf. besvarelsen ovenfor. I den elektroniske tolkevittering afregnes automatisk efter Rigspolitiets vejledende retningslinjer af 13. juni 2017 for honorering af tolke inden for Justitsministeriets område med tilhørende timesatser, herunder afregnes særskilt for transport. Tolkeprisen er således adskilt fra transportprisen. Timesatsen er tilsvarende som hos politiet, hvor den er 573,90 kr. for translatører, 382,60 for statsprøvede tolke og 328,00 kr. for øvrige tolke.

Tabel 3 (nedenfor) viser, at den samlede tolkeudgift fra den 1. januar 2011 til den 21. februar 2018 har været ca. 39.500 kr. På 7 år og 1 ½ måned, har der været 27 sager, hvor der er blevet rekvireret en tegnsprogstolk. Der blev ikke anvendt tolke i 2016.

Tabel 3

Samlet tolkeudgift fra 1/1-2011-21/2-2018

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Udgift	ca. 15.450 kr.	ca. 1.150 kr.	ca. 5.390 kr.	ca. 5.030 kr.	ca. 4.290 kr.	0 kr.	ca. 7.500 kr.	710 kr.
Antal døve Tolkninger	9	1	4	3	3	0	6	1

Danmarks Domstole*Sektoransvar og sektorspecifik regulering*

De enkelte retter er under henvisning til sektoransvarsprincippet forpligtede til at sikre tolkebi-stand til borgere med hørehandicap, som de er i kontakt med under varetagelse af opgaver inden for eget ressortområde.

Når retterne har ansvar for at levere ydelser, tjenester eller service til borgere i almindelighed, er der en tilsvarende forpligtelse til at sikre og finansiere, at disse ydelser, tjenester eller services er tilgængelige for borgere med handicap, herunder hørehandicap.

Tolkebi-stand under retsvæsenets ressortområde ydes således i medfør af sektoransvarsprin- cippet, eksempelvis når en borger med hørehandicap skal møde i retten som sigtet, tiltalt el- ler vidne i en straffesag og i den forbindelse har behov for tolkebi-stand. Herudover er der i retsplejelovens § 149, stk. 5, suppleret af stk. 6, og 7, indsat regler om adgang til tolkning.

Det bemærkes, at tolkebi-stand under civile retssager ydes af DNTM efter tolkeloven og de dertilhørende bekendtgørelser. Når en borger med hørehandicap således har behov for ad- vokatbi-stand i civile sager, herunder i skilsmisssager, hvis vedkommende skal møde i fo- gedretten og skifteretten, eller hvis vedkommende skal møde med en notar i forbindelse med oprettelse af testamente, kan der søges om tolkebi-stand hos DNTM.

Organisatoriske forhold - styring og bevillingsprocedure

Det er retterne selv, der træffer afgørelse om tolkning. De enkelte retter tilrettelægger opga- ven med bestillingen af tegnsprogstolke, og rekvirerer og afregner for tegnsprogstolken selv.

Domstolsstyrelsen har indhentet bidrag herom fra Østre Landsret, Vestre Landsret, Køben- havns Byret, Retten i Glostrup og Retten i Århus.

Tabel 4

Ret	Styring
Østre Landsret	Indkaldelserne foretages centralt i berammelsesafdelingen, og tegnsprogstolke rekvireres per telefon.
Vestre Landsret	Retssekretæren er ansvarlig for bestilling af tolk
Københavns Byret	Retssekretæren er ansvarlig for bestilling af tolk
Retten i Århus	Retssekretæren er ansvarlig for bestilling af tolk. Rekvirering af tegnsprogstolke forekommer desuden så sjældent, at der ikke er en fast procedure.

JM har ikke yderligere bidrag til dette punkt.

Særlige problematikker

Rekvirering af tegnsprogstolke forekommer så sjældent, at der ikke er tilstrækkeligt data-grundlag til at beskrive problemstillinger i forhold til aflyste tolkninger og brug af fjertolkning.

Retten i Århus har derimod oplyst, at det kan være en udfordring at placere tolkene hensigtsmæssigt i retssalen. Københavns Byret har desuden oplyst, at anklagemyndigheden i enkelte helt særlige sager har anmodet om, at en tolk, som havde været brugt af anklagemyndigheden i den samme sag, også blev benyttet under hovedforhandlingen.

Bruger- og leverandøroplevelser

Domstolens rekvirering af tegnsprogstolke forekommer så sjældent, at det ikke er muligt at foretage en overordnet vurdering af leverandør- eller brugeroplevelser.

Økonomi og volumen

Retterne afholder hovedparten af udgifterne til den tolkebistand, som ydes til borgere med hørehandicap og bogføres via retternes kasse.

Domstolsstyrelsen har imidlertid ikke mulighed for at skønne over udgifterne til tegnsprogstolkning, idet det ikke er muligt at udskille alle tolkeudgifter fra hinanden ud fra de forskellige tolketyper. Alle udgifter i forbindelse med tolkning bogføres på samme finanskonto, og hovedparten af udgifter til tolkning afholdes af retterne og bogføres via retternes kasse. En meget lille del af de samlede udgifter til tolkning bogføres via lønsystemet, og her registreres tolkning på en særskilt løndel. En søgning i lønsystemet viser, at Danmarks Domstole senest i 2013 har udbetalt ca. 5.000 kr. til tolkning til mennesker med hørehandicap. Før 2013 ses ligeledes registreret enkelte udbetalinger til tegnsprogstolkning på årligt under 5.000 kr.

Tilsvarende har domstolsstyrelsen ikke mulighed for at vurdere omfanget af tegnsprogstolkning, da tegnsprogstolkning ikke kan udskilles fra øvrige tolketyper. Domstolsstyrelsen vurderer imidlertid, at omfanget af sager, hvor der rekvireres en tegnsprogstolk ved retterne, er yderst begrænset.

Tallene i tabel 4²⁰(nedenfor) er derfor forbundet med en vis usikkerhed.

Tabel 4

Ret	Antal rekvireringer/år
Østre Landsret	1-2 gange årligt
Vestre Landsret	Ingen erfaring med rekvirering af tegnsprogstolke, da parterne selv har medbragt en tolk.
Københavns Byret	ca. 4 sager årligt
Retten i Århus	gange årligt

²⁰ Tallene dækker over tolkning til at møde i retten for en part/vidne.

Bilag 2 Kommissorium for arbejdsgruppe om omorganisering af området for tolkning for mennesker med hørehandicap

Formål

Der nedsættes en tværministeriel arbejdsgruppe med det formål at afsøge mulighederne for en omorganisering af området for tolkning for mennesker med hørehandicap, herunder mulighederne for at etablere én fælles indgang på tværs af sektorområder. Formålet er at sikre dels en bedre indsats for borgerne, dels en mere effektiv ressourceudnyttelse.

Baggrund

Det vurderes, at der i Danmark er omkring 3.000 personer med hørehandicap, herunder døve, døvblevne, døvblinde og svært hørehæmmede. Ansvaret for at tildele tolkning til målgruppen er spredt imellem forskellige sektorer i overensstemmelse med sektoransvarsprincippet på handicapområdet, hvorefter alle offentlige myndigheder har et ansvar for, at deres tilbud er tilgængelige for mennesker med handicap. Der tildeles således tolkning til personer med hørehandicap med baggrund i sektoransvarsprincippet kombineret med bl.a. lovgivning på social-, sundheds, beskæftigelses-, kultur-, undervisnings-, uddannelses og integrationsområdet.

Det tidligere Social- og Indenrigsministerium foretog i foråret 2016 som led i sin opgave med at føre tilsyn på ministeriets sagsområder et internt analysearbejde af lov om tolkning til mennesker med hørehandicap (tolkeloven). Som en del af analysen blev der også indhentet information om tolkning til mennesker med hørehandicap på andre sektorområder. Det bemærkes, at der er tale om et internt analysearbejde, hvor talmaterialet ikke er opdateret siden udarbejdelsen i foråret 2016, ligesom de økonomiske betragtninger ikke er konsolideret. Det samme gælder en række betragtninger om forholdene på andre sektorområder, herunder vurderinger af sammenhæng mellem tolkningens kvalitet og pris på andre sektorområder. De nævnte vurderinger skal ses i lyset af, at de ikke tidligere er blevet kvalificeret gennem dialog med de pågældende ministerier. Vurderingerne vil således kunne kvalificeres yderligere i en tværministeriel arbejdsgruppe.

Analysearbejdet viste bl.a., at ansvarsfordelingen mellem sektorer for tildeling af tolkeydelser opleves uklar af både borgere og i et vist omfang myndigheder, hvorfor borgere med hørehandicap kan have svært ved at finde den rette indgang til tolkning. Den nuværende udmøntning af ansvarsfordelingen giver en række snitflader, der kan virke forvirrende for borgere og myndigheder. F.eks. bevilliges tolkning til lægebesøg af den Nationale Tolkemyndighed (DNTM) under Børne- og Socialministeriet (BSM), mens tolkning ved indlæggelse på syge-

hus dækkes af sygehuset, når sektoransvarsprincippet indebærer en forpligtelse hertil. Analysen viser dog samtidig, at man på socialområdet via etableringen af DNTM har formået at skabe en struktur, der sikrer bedre overblik for borgere og en mere omkostningseffektiv tilde-
ling af tolkebistand via fælles udbud.

Samtidig har DNTM oplyst, at de får henvendelser fra borgere, der oplever, at enkelte myndigheder i nogle tilfælde ikke lever op til deres sektoransvar. Organisationerne har bl.a. på den baggrund efterspurgt, at der etableres én samlet indgang for borgere til tolkning på tværs af sektorer.

Analysen har endvidere vist, at der er betydelige forskelle i priser for tolkning på tværs af sektorområder, hvilket bl.a. skyldes, at nogle områder er udbudsbelagt, mens andre ikke er. Denne konklusion understøttes af Analyse af tværoffentligt indkøb (Qvartz, 2016), der bl.a. viste, at der er et betydeligt prispotentiale for indkøb af tolkebistand på tværs af sektorområder og stat, kommuner og regioner. Der vurderes således at være et potentiale for en mere omkostningseffektiv organisering af området, herunder bl.a. ved at sikre et mere effektivt offentligt indkøb af tolkebistand.

Arbejdsgruppens opgaver

Arbejdsgruppen skal afdække den aktuelle status på tolkeområdet på relevante sektorområder, herunder de juridiske, organisatoriske og økonomiske rammer for tolkebistand. På baggrund heraf skal arbejdsgruppen beskrive en eller flere konkrete modeller for en omorganisering af området, herunder muligheden for at etablere én indgang til tolkning. Modellerne skal indeholde konkrete forslag til de juridiske og organisatoriske rammer samt angivelse af forventede økonomiske konsekvenser. Det forudsættes, at modellerne som minimum er udgiftsneutrale.

I afsøgningen af mulige modeller skal der lægges vægt på, at borgere med hørehandicap sikres en enkel, smidig og omkostningseffektiv adgang til tolkning på tværs af sektorer, ligesom der skal være fokus på muligheder for at sikre tolkningens kvalitet. Der skal endvidere lægges vægt på, at borgernes muligheder for medindflydelse på valg af tolk ikke forringes, samt at der sikres den bedste brug af offentlige midler på området. Der skal herudover tages højde for de forskellige forhold, der gør sig gældende på de forskellige sektorområder, herunder at tildeling af tolkning på visse sektorområder foregår meget decentralt.

Som en selvstændig del af analysen skal der udarbejdes forskellige modeller for indkøb af tolkebistand for mennesker med hørehandicap/aftaleindgåelse med tolkeleverandører. Konkret skal mulighederne for at etablere en fælles udbuds- og indkøbsstruktur for tolkning til mennesker med hørehandicap afdækkes.

Modeller for en omorganisering af tolkning for mennesker med hørehandicap skal basere sig på princippet om sektoransvar, hvilket indebærer, at ansvaret for at tilbyde tolkning til mennesker med hørehandicap som udgangspunkt fortsat opretholdes i den enkelte sektor. Der kan tænkes en række modeller, der harmonerer med sektoransvarsprincippet, herunder at:

- myndighed træffer afgørelse om tildeling af tolk inden for eget ressortområde og herefter udpeger en konkret tolk til borgeren via en fælles tolkeportal

- myndigheder - efter at have truffet afgørelse om tildeling af tolkning - henviser borgeren til selv at vælge en tolk via en fælles tolkeportal. I denne situation kan den ansvarlige myndighed evt. have begrænset borgerens valgmulighed til en foruddefineret afgrænset del af portalen
- det på visse områder vil vise sig hensigtsmæssigt, at en myndighed delegerer en del af kompetencen til at træffe afgørelse om tolkning indenfor sit ressort til medarbejdere i en fælles tolkeportal, mens den pågældende myndighed fastholder det overordnede ansvar for tolkningen, herunder ansvaret for opfølgning, tilsyn og retningslinjer for tildeling af tolkning.

En nærmere afsøgning og undersøgelse af mulige modeller gennemføres i regi af arbejdsgruppen.

Økonomi

Der lægges til grund for arbejdet, at de foreslåede løsningsmodeller er omkostningseffektive og som minimum er udgiftsneutrale for det offentlige.

Organisering

Arbejdsgruppen for omorganisering af området for tolkning til mennesker med hørehandicap sammensættes af repræsentanter fra:

- Børne- og Socialministeriet (formand)
- Beskæftigelsesministeriet
- Finansministeriet
- Justitsministeriet
- Kirkeministeriet
- Kulturministeriet
- Sundheds- og Ældreministeriet
- Uddannelses- og Forskningsministeriet
- Udlændinge- og Integrationsministeriet
- Undervisningsministeriet

Andre ministerier kan deltage i arbejdsgruppen, hvis det viser sig relevant.

Formands- og sekretariatsfunktioner for arbejdsgruppen varetages af Børne- og Socialministeriet.

Det forventes, at der afholdes ca. 4 møder i arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppen skal i arbejdet blandt andet hente input fra det tidligere Social- og Indenrigsministeriums analyse af tolkeområdet, ligesom der nedsættes en følgegruppe med deltagelse

af brugerorganisationer og relevante faglige instanser, der kan bidrage til at kvalificere arbejdet. Følgegruppens sammensætning beslattes i regi af arbejdsgruppen.

Tidsplan

Første møde i arbejdsgruppen afholdes i januar 2018. De enkelte ministerier bidrager med bl.a. afdækninger og vurderinger på deres respektive ressortområder.

Arbejdsgruppen afrapporterer i august 2018, hvorefter Regeringens Økonomiudvalg forelægges indstilling om opfølgning på afrapporteringen, herunder om at igangsætte eventuelt lovforberedende arbejde. Der er derfor behov for, at der foreligger en beskrivelse af status for tolkeområdet på tværs af sektorer medio marts 2018, samt at udkast til løsningsmodeller foreligger i maj 2018.

Arbejdet vil blive koordineret med forberedelsen af et planlagt lovforslag fra undervisningsministeren om mulighed for frit leverandørvalg af SPS-ydelser, herunder tolkeydelser. Forslaget ventes fremsat i Folketingets åbningsuge i 2018.

Litteraturliste

- Epinion (2018): "Arbejdsmarked for tegnsprogs- og skrivetolke - kortlægning" udarbejdet for Københavns Professionshøjskole.
- Lena Bech Larsen, Mette Lindsay Sommer og Steen Bengtsson (2014), SFI: "Døve og døvblevne mennesker – hverdagsliv og levekår".