



NOTAT

Redegørelse vedrørende tegnsprogstolkeområdet

Baggrund

I foråret/forsommeren 2018 har Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) modtaget henvendelser om mistanke om misbrug af bevillinger til tegnsprogstolkning i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen. Henvendelserne indeholdt indikationer af forskellige former for misbrug med jobcentrenes tilskud til personlig assistance til tegnsprogstolkning til døve og hørehæmmede.

Beskæftigelsesministeren bad på den baggrund STAR om at gennemføre en intern undersøgelse af området. Formålet med undersøgelsen var at få indblik i, hvordan kommunerne administrerer og følger op på bevillinger til tegnsprogstolkning for at vurdere behovet for opfølgende tiltag, herunder eventuelt at gennemføre en grundigere undersøgelse af området.

I den følgende redegørelse opsummeres resultaterne af undersøgelsen. Redegørelsen indledes med en kort gennemgang af reglerne om tegnsprogstolkning og personlig assistance samt en beskrivelse af metode og datamateriale. Herefter sammenfattes de væsentligste konklusioner af undersøgelsen. Til redegørelsen er der vedlagt et bilag med en opsamling på Beskæftigelsesministerens møder med ni relevante aktører på området.

Regler om tegnsprogstolkning/personlig assistance

Med henblik på at give personer med hørehandicap kompensation for handicappet, så de bliver ligestillet med personer uden handicap og får samme mulighed for erhvervsudøvelse, kan jobcentrene yde tilskud til tegnsprogstolkning til døve.

Regler om tolkning til personer med hørehandicap er en del af reglerne om personlig assistance i lov om kompensation til handicappede i erhverv.

Målgruppen er lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende, der på grund af en varig og betydelig fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse har behov for særlig personlig bistand for at kunne varetage sit job. Ledige kan også få døvetolkning i forbindelse med efter- og videreuddannelse.

Jobcentret bevilliger tolkning efter ansøgning fra borgeren ved at yde tilskud til personlig assistance. Assistance kan gives ved, at tolken rekvireres direkte fra et tolkefirma, hvor jobcenteret udbetaler tilskuddet direkte til tolkefirmaet. Tolken kan også ansættes i virksomheden. I denne situation udbetales tilskuddet til virksomheden.

Personen med handicap skal forud for ansættelse eller rekvirering af en assistent godkende denne. Det indebærer i praksis, at den døve selv kan vælge sin tolk.

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.

Tilskuddet til en virksomhed til personlig assistance til løn svarer til studentertime-lønssatsen, trin 3, stedtillægssats IV i overenskomsten mellem HK og staten (pr. 1. april 2018 udgør det 120, 60 kr. pr. time). Ud over tilskud til løn kan arbejdsgiveren få dækket udgifter til bl.a. feriegodtgørelse, ferietillæg samt til sygedagpenge, der ikke refunderes af anden offentlig myndighed, ATP, pensionsbidrag, 1. og 2. ledighedsdag m.v. Efter en konkret vurdering kan jobcenteret dog, hvis karakteren af den påkrævede assistance, kræver det (fx en uddannet tolk), yde et tilskud svarende til den ordinære sats for det pågældende arbejde, hvilket ofte er tilfældet ved tegnsprogstolkning.

Efter aftale med virksomheden kan tolkebistand også rekvireres eksternt. I den situation ydes et tilskud svarende til den ordinære sats for tegnsprogstolkning, som er fastsat af Center for Døve (landets største leverandør af serviceydelser til døve).

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

- Zone 1: Mindre end 25 kilometer til nærmeste CFD Tolkebooking: 650 kroner
- Zone 2: 25-75 kilometer til nærmeste CFD Tolkebooking: 880 kroner
- Zone 3: Mere end 75 kilometer til nærmeste CFD Tolkebooking: 980 kroner

Der er ikke fastsat regler på lov- eller bekendtgørelsesniveau om aflysning af tolkninger. Hvilke vilkår, der gælder for aflysninger, beror således på de vilkår, der er aftalt med den enkelte leverandør for levering af tolkebistand. Det er overvejende praksis, at der anvendes Center for Døves aflysningsrister, hvilket betyder, at aflysningen skal ske senest tirsdag ugen før tolkeopgaven. Overholdes denne frist ikke, skal jobcentret afholde udgiften til tolkningen.

Kildemateriale

Datagrundlaget for redegørelsen er blandt andet de konkrete henvendelser om mistanke om misbrug med tilskud til døvetolke, som Beskæftigelsesministeriet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har modtaget i foråret og sommeren 2018, samt en gennemgang af den administrative praksis og forvaltning af området i tre kommuner i løbet af juni måned 2018.

Undersøgelse

STAR har i løbet af juni måned gennemført en undersøgelse i tre kommuner. Der er gennemført besøg og foretaget interviews med ansatte i Aarhus, Fredericia og Horsens jobcentre med fokus på deres administration af bevillinger til tegnsprogstolke - både i forhold til ansøgning, opfølgning og udbetaling af tilskud. De tre

kommuner, der har deltaget i undersøgelsen, har alle mindst 15 igangværende tegnsprogstolkebevillinger og har derfor erfaringer og viden til at kunne bidrage med information om praksis på området.

Interviews er gennemført med medarbejdere med ansvar for bevillinger af tegnsprogstolkninger, administrative medarbejdere, regnskabsmedarbejdere og ledere på området.

Styrelsen har inden besøgene udarbejdet en række spørgsmål om bevillingsprocedurer, refusionsudbetalinger og om kommunernes brug af tolke og tolkefirmaer. Spørgsmålene er inden møderne sendt til kommunerne, der således har været informeret på forhånd og har haft tid til at finde de relevante oplysninger.

Helt konkret er der taget udgangspunkt i følgende spørgsmål:

- 1) Hvordan er proceduren ved behandling af ansøgning om personlig assistance i form af tegnsprogstolkning?
- 2) Er der nedskrevne/dokumenterede sagsgangsbeskrivelser i kommunen?
- 3) Hvor mange bevillinger på tolkning (tegnsporgstolkning, fjerntolkning, skrivetolk eller MHS-tolkning) har jobcentret årligt?
- 4) Hvor mange assistencetimer er der bevilliget til tolkning i hver enkelt bevilling?
- 5) Hvor mange forskellige tolkefirmaer anvendes der indenfor kommunen?
- 6) Hvordan udvælges/udpeges tolke?
- 7) Af kommunen eller af bevillingshaver?
- 8) Oplever jobcentret at der anvendes to tegnsprogstolke til en enkelt opgave?
- 9) Hvordan og hvor ofte gennemføres der opfølgninger på personlig assistance bevillinger som omhandler tegnsprogstolkning?
- 10) Hvad er jobcentrets forretningsgange i forbindelse med refusion af tolkeudgiften? Sker refusionen kvartalsvis?
- 11) Er der en kvittering for tolkning, med underskrift fra den døve og fra tolken?
- 12) Hvordan fastsættes timeprisen/Svarer tolkeudgiften pr. tolkning til satsen fastsat af Center for Døve (CfD)?
- 13) I hvor stor udstrækning er tolken ansat på samme virksomhed som bevillingshaver?
- 14) Hvis ”ja” hvilken refusionsats søges om?
- 15) Har jobcentret i forbindelse med i administrationen af bevillingerne oplevet at der kan være risiko for misbrug eller snyd med bevillingerne?
- 16) Hvordan er jobcentret vurdering af, at bevillingshaver selv skal godkende assistenten (tegnsporgstolken)?

Med udgangspunkt i ovenstående spørgeramme er der gennemført semi-strukturerede interviews med fokus på at få afdækket kommunernes praksis. Styrelsen har også modtaget supplerende materiale i form af forretningsgangsbeskrivelser, tjekskemaer og lignende, som underbygger de informationer, som fremkom i de gennemførte interviews.

Konkrete henvendelser

Af et brev til beskæftigelsesministeren fra Jakob Gade, der er CEO og partner i virksomheden **Toimo**, der er en nystartet platformsvirksomhed for tegnsprogstolkning til personer med et hørehandicap, fremgik det, at den nuværende prisstruktur for tegnsprogstolke på beskæftigelsesområdet er forældet og i for høj grad til fordel for en enkelt aktør på markedet. Henvendelsen indeholder et forslag til en ny prisstruktur, som efter Toimos opfattelse vil sikre høj transparens og imødegå både tilsigtede og utilsigtede fejl i tolkenes opkrævninger til jobcentre.

Gennem Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) har Beskæftigelsesministeriet og STAR modtaget en henvendelse fra **Københavns Kommune**, der påpeger, at der er udfordringer i forhold til lovgivningen angående tegnsprogstolkning. Henvendelsen kommer på baggrund af kommunens analyse af området og grundige gennemgang af egne bevillinger til tegnsprogstolkning, som har afdækket uregelmæssigheder og dobbeltfaktureringer. På baggrund af henvendelsen afholdt STAR, BM og STUK i maj måned et opklarende møde med Københavns Kommune om sagen og modtog i den forbindelse supplerende materiale, som indgår i datagrundlaget for denne undersøgelse.

Gennem Børne- og Socialministeriet, som er formand for Arbejdsgruppen for omorganisering af området for tolkning til mennesker med hørehandicap, har Beskæftigelsesministeriet modtaget en henvendelse fra en borger, **Michael Skou Vestergaard**, som også har udtalt sig i pressen. Borgeren beskriver, at han systematisk har snydt med offentlige midler. Af henvendelsen fremgår det bl.a., at han har oprettet en virksomhed, hvor han har ansat døve og samtidig været medejer af et tolkefirma, som han har brugt tolkene fra eget firma til at tolke for de døve, som han har ansat i det andet firma. Dette er ikke nødvendigvis ulovligt, men da han samtidig beskriver, at han har snydt mellem myndighederne på tværs af lovgivningen, giver det en indikation af, at han med de to firmaer har modtaget tilskud for tolketimer, der ikke har været afholdt eller udnyttet prisstrukturen på området til at hjemtage et tilskud, der væsentligt overstiger de faktiske udgifter til tolkningen.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering er d. 16. august pr. mail fra jobcenter Fredericia blevet oplyst, at jobcenteret er blevet kontaktet af en borger, der oplyser, at vedkommende er ansat i et tegnsprogstolkefirma, der indsender fakturaer for tolketimer, der reelt ikke er gennemført. Kommunen anmoder styrelsen om hjælp til, hvordan de skal håndtere sagen.

Styrelsen har efterfølgende været i kontakt med jobcenteret, der oplyser, at der er afholdt møde med borgeren, og at der ikke aktuelt er beviser for det formodede misbrug, men at borgeren vil forsøge at tilvejebringe dette. Styrelsen har den 22. august 2018 sendt et brev til jobcenterchefen, og dels takket for, at der i jobcenteret er opmærksomhed på brug og administration af bevillinger til tegnsprogstolkninger, og dels understreget, at det er vigtigt, at der tages de nødvendige tiltag for at sikre et tilstrækkeligt tilsyn med at støtte til tegnsprogstolkning udbetales i overensstemmelse med.

I en mail til en medarbejder i den daværende Styrelse for Fastholdelse og Rekruttering (SFR) udtrykte en medarbejder i Danske Døves Landsforbund (DDL) en bekymring over ”at der verserer rygter om, at nogle tolkebrugere/tolkefirmaer misbruger den ellers så glimrende lov om kompensation til handicappede i erhverv.”

DDL tilkendegav i mailen, at man meget gerne ville være med til at sikre, at man - lovgivningsmæssigt eller på anden vis - kan få stoppet den nuværende mulighed, for at man som tolkeleverandør kan bruge egne tolke - og dermed tjene penge på sit eget tolkeforbrug.

Baggrunden for DDL's bekymring var bl.a. nogle artikler i Danske Døves Ungdomsforbunds medlemsblad, Visualis, som beskrev, hvordan man som døv kan oprette et enkeltmandsselskab, ansætte en tolk og herefter fakturere kommunen for fiktive tolketimer, der aldrig har fundet sted.

På baggrund af henvendelsen blev der i begyndelsen af februar 2013 afholdt et møde på medarbejderniveau mellem DDL og SFR. Formålet med mødet var ikke kun at drøfte den mistanke om/mulighed for snyd, som skitseres i Visualis-artiklen, men også at få DDL's holdning til reglerne for kompensation til handicappede mere generelt, fordi der på daværende tidspunkt pågik overvejelser om modernisering af reglerne.

Da der ikke var tale om en konkret mistanke imod et navngivent firma, blev der imidlertid ikke indledt en egentlig tilsynssag på baggrund af henvendelsen fra DDL. Den daværende minister blev heller ikke orienteret om sagen.

Resultater

Den gennemførte undersøgelse peger på flere forskellige udfordringer på området:

- 1) Reglerne giver mulighed for at hjemtage et større tilskud end de faktiske udgifter til tegnsprogstolkningen.
- 2) Der er en uens administrations- og tilsynspraksis i kommunerne.
- 3) Reglerne indebærer en risiko for decideret misbrug af tilskud til tegnsprogstolkning.

Ad 1) Reglerne giver mulighed for større tilskud end faktiske udgifter

De konkrete henvendelser peger på, at de eksisterende regler - blandt andet i forhold til takstfastsættelsen og muligheden for selv at vælge tolk - giver mulighed for, at man kan hjemtage et tilskud, der er langt højere end den faktiske udgift til tolkeydelsen og dermed generere et overskud. Det kan fx ske gennem etablering af tolkefirmaer med samme ejer, som de firmaer, hvor de døve er ansat. Det har med undersøgelsen ikke været muligt at belyse, i hvilket omfang det sker, men dialogen med kommunerne viser, at der i langt overvejende grad gives tilskud til eksternt rekvireret tolkebistand efter Center for Døves høje timesatser og ikke efter den lavere studentertimesats eller den overenskomstmæssige løn for tolke, som anvendes, når tolken er ansat i samme firma, som den døde.

Undersøgelsen indikerer også, at der på Beskæftigelsesministeriets område - ligesom på bl.a. Undervisningsministeriets - er en udfordring med betaling for aflyste tolketimer. Der findes ikke centralt fastsatte regler herom, men blandt andre Center for Døve indgår aftaler med udgangspunkt i, at rekvirenten skal betale for timer, der aflyses op til fem dage før det aftalte tidspunkt. Dermed kan der opnås betaling for en sådan aflyst time, selvom pågældende tolk i den mellemliggende periode

også er booket til og gennemfører tolkning for en anden kunde et andet sted – altså en slags lovlig dobbeltfakturering.

Undersøgelsen peger også på, at prisstrukturen, hvor satsen afhænger af afstanden til en enkelt leverandørs (Center for Døve) filialer, ikke altid er tidssvarende. For andre leverandørs vedkommende muliggør takststrukturen hjemtagelse af den højeste tilskudstakst, selvom transporttiden er ganske kort, når blot både tolk og døv befinder sig langt fra et af Center for Døves tolkecentre. Også en sådan ”overfakturering” er mulig efter gældende regler.

Ad 2) Uens administrations- og tilsynspraksis

Undersøgelsen indikerer, at kommunernes administrationspraksis på området varierer. Variationen vedrører blandt andet følgende tre overordnede områder:

- a) Bevillingsprocedure
- b) Refusion til virksomheden og udbetalinger af tilskud
- c) Tilsyn med tolke og tolkefirmaer

Bevillingsprocedure

Der er forskellige procedurer og praksis for bevilling af tegnsprogstolkninger - altså for hvordan ansøgninger om tilskud behandles – i kommunerne. I de tre besøgte kommuner er der ikke nedskrevne bevillingsprocedurer. Det er typisk en nøgleperson på handicapområdet, der bevilger. I én af kommunerne drøftes sagerne i teamet, og to af kommunerne anvender en særlig skabelon til registrering af ansøgningerne, hvilket kan medvirke til en mere ensartet praksis indenfor kommunen, hvis flere medarbejdere er involveret i bevillingsprocessen.

I én kommune stilles der krav om en grundigere beskrivelse af opgaverne, hvis der ansøges om mange timer og dermed et større beløb, mens det ikke er tilfældet i de to andre kommuner. Der findes ikke centralt fastsatte regler herom.

Der er også forskel på, om der gennemføres besøg på virksomheden, inden det bevilgede antal timer fastsættes. Det fremgår af reglerne, at der skal følges op på bevillingerne én gang om året, men kun én af de besøgte kommuner havde en fast procedure for en sådan årlig opfølgning.

De besøgte kommuner oplyste, at hovedparten af deres bevillinger ligger mellem 1 og 9 timer ugentligt, og at der kun sjældent bevilges det maksimale antal på 20 timers tolkning pr. uge. Det kan dog være anderledes i andre kommuner.

Refusion til virksomheden og udbetalinger af tilskud

De besøgte kommuner oplyser alle, at de havde faste - om end ikke nødvendigvis nedskrevne - procedurer i forbindelse med udbetaling af refusion eller tilskud til virksomheden eller det udførende tegnsprogstolkefirma. Der er dog forskel på, hvilke krav der stilles til faktureringen, herunder om det kræves, at det skal fremgå præcist hvor og hvornår der er tolket, hvad der er tolket til, timepris, og om der var mere end en tolk. Der er også forskel på, om der ved aflyste tolkninger gives oplysninger om det aflyste møde.

Kommunerne refunderer udgifterne månedligt eller kvartalvis bagud, og det er altovervejende Center for Døves takster, der anvendes. De tre jobcentre kunne alle oplyse, at de er opmærksomme på risikoen for om bevillingerne anvendes efter reglerne, men også, at det kan være svært at følge op på, om de bevilgede tolketimer rent faktisk er afholdt og dermed, om der er tolke og/eller tegnsprogstolkefirmaer, der fakturerer timer til flere kommuner samtidig.

Tolke og tolkefirmaer

I de besøgte kommuner anvendes der generelt få forskellige tolkefirmaer, og det er vurderingen, at der er ejersammenfald i de store firmaer i branchen. Det er altid den døve selv, der vælger, og det er vurderingen, at en bedre kontrol med hvilke tolkefirmaer der anvendes, vil kunne mindske risikoen for misbrug af bevillingerne. Blandt andet Københavns Kommune har peget på, at man ved gennemførelse af udbud på levering af tolkeydelser, vil have bedre mulighed for at styre og følge op udbyderne af tolkeydelser.

Kommunerne oplyser, at der sjældent er tolke ansat i de virksomheder, hvor den døve er ansat, og at tolken derfor rekvireres udefra, hvilket giver anledning til at fakturere den høje timesats baseret på Center for Døves takster.

Opsamling

Undersøgelsen giver indtryk af, at der er en vis variation i kommunernes administration af området. Det gælder både med hensyn til den interne organisering, de etablerede forretningsgange i forbindelse med bevilling og opfølgning herpå samt i forbindelse med anmodning om og udbetaling af refusion/tilskud.

Der tegner sig således, på det foreliggende grundlag, ikke et meget klart billede af hvordan kommunerne generelt administrerer området, og heller ikke entydige anbefalinger af, hvordan området burde administreres.

Ad 3) Risiko for decideret misbrug af tilskud til tegnsprogstolkning

Undersøgelsen indikerer – sådan som det også er fremgået i pressen – at der er en risiko for, at der foregår decideret svindel med eller misbrug af tilskud til tegnsprogstolkning.

Formodningerne om svindel vedrører bl.a. påstande om fakturering for fiktive tolkeydelser, fordi tilsynet hermed er begrænset, sådan som det blandt andet fremgik af en artikel i Danske Døves Ungdomsforbunds medlemsblad Visualis - og som det også er beskrevet af Michael Skou Vestergaard, der har indrømmet, at han har misbrugt ordningen. En variation over denne type svindel er forlydender om, at der er tolkefirmaer, der fakturerer to (eller flere) kommuner for de samme tolkeydelser.

Undersøgelsen peger på forskellige risikofaktorer, herunder takststrukturen på området, at de døve frit kan vælge tolk, at det er vanskeligt at kontrollere faktiske timetal for den afholdte tolkebistand samt at det er svært at have indseende med ejerforholdene bag de firmaer, der henholdsvis tolker og tolkes for.

NOTAT

Bilag 1 - opsamling på Beskæftigelsesministerens møder med otte relevante aktører på området

02-11-2018

J.nr. 2018 - 4974

CAP

Beskæftigelsesministeren har i perioden august-november 2018 afholdt en række møder med følgende relevante aktører på tegnsprogstolkeområdet, som er kommet med deres input til udfordringerne på området:

- Dansk Døves Landsforbund
- Danske Handicaporganisationer
- Michael Skou Vestergaard
- Center for Døve
- Brancheforeningen for leverandører af dansk tegnsprogstolkning
- Foreningen af Tegnsprogstolke (FTT)
- KL
- SKOPOS

Der er modtaget følgende generelle tilbagemelding på de afholdte møder:

- Der synes at være en generel opbakning til, at aktørerne støtter op om regeringens initiativ fra udspillet *Færre regler og mindre bureaukrati i den offentlige sektor*, om at der tages initiativ til, at der etableres én fælles indgang på tværs af sektorområder til tolkning, så borgere med hørehandicap sikres en enkel, smidig og bedre adgang til tolkning.
- Flere aktørerne tilkendegiver, at denne løsning vil være en fordel for tolkebrugere, da det kan være svært for den enkelte kommune at have tilstrækkelige kompetencer på et forholdsvist begrænset område. Herudover mener de, at initiativet kan medvirke til, at der skabes et bedre overblik over behovet på tværs af kommunerne.
- Mange af aktørerne har desuden nævnt, at der i dag sker en u hensigtsmæssig brug af bevillinger til tegnsprogstolkninger, hvor der ikke koordineres angående behovet for tolkning. Det er for eksempel tilfældet, når der afholdes møder, hvor der kan være flere tolke fra forskellige kommuner, i stedet for én fælles tolk.

- Flere aktører har ligeledes givet udtryk for, at deres vurdering er, at svindlen på området er begrænset.
- Flere aktører har nævnt, at de ønsker en større gennemsigtighed om tolkenes kompetencer, og at disse evt. fremgår af et centralt register.
- Ligeledes nævner flere aktører, at de nuværende aflyningsfrister er til hindrer for en optimal udnyttelse af ressourcerne.
- Flere aktører har nævnt, at det er vigtigt, at tolke sikres gode arbejdsvilkår, da tolkemarkedet er et lille marked

Herudover har enkelte af aktørerne bl.a. fremhævet følgende udfordringer på området:

- Det nuværende samlede marked på ca. 3.000 tolkebrugere er faldende. Det skaber bekymring for den fremtidige kvalitet i tolkningen.
- Der er udfordringer med kvaliteten i tolkningen, da mange tolke skal dække flere brede områder.
- I enkelte kommuner er der udfordringer med at få betaling for gennemførte tolketimer.