

# En samlad tolktjänst

*– samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva,  
vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet*

*Betänkande av Tolktjänstutredningen*

*Stockholm 2011*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2011:83

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: order.fritzes@nj.se  
Internet: www.fritzes.se

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Versioner:  
Sammanfattningen i betänkandet finns i lättläst version och i teckenspråksöversättning.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23663-5  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet Maria Larsson

Regeringen beslutade den 9 september 2010 att uppdra åt en särskild utredare att kartlägga och analysera hur nuvarande reglering, finansiering, organisering och tillsyn av tolktjänst till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet fungerar inom olika samhällsområden. Utredaren ska lämna de förslag, inklusive förslag till författningsändringar, som föranleds av analysen (dir. 2010:87).

Greger Bååth, generaldirektör för Specialpedagogiska skolmyndigheten, förordnades samma dag som särskild utredare.

Den 20 oktober 2010 förordnades som sakkunniga i utredningen departementssekreteraren Jeanna Andreen vid Kulturdepartementet, departementssekreteraren Henrik Gouali vid Socialdepartementet, departementssekreteraren Anders Hektor vid Näringsdepartementet och departementssekreteraren Kerstin Molander vid Utbildningsdepartementet. Samma dag förordnades utredaren Ylva Branting vid Socialstyrelsen, handläggaren Jonas Gumbel vid Sveriges Kommuner och Landsting, handläggaren Robert Hecht vid Post- och telestyrelsen, språkvårdaren Tommy Lyxell vid Språkrådet, Institutet för språk och folkminnen, ordföranden i Talför tillika verksamhetschefen vid Tolkverksamheten i Västra Götaland, Sylvia Lång och sakkunnig Christina Magnusson vid Arbetsförmedlingen som experter att biträda utredningen. Henrik Gouali entledigades från uppdraget den 31 mars 2011 och kanslirådet Lars Lindberg förordnades som sakkunnig fr.o.m. den 1 april 2011. Lars Lindberg entledigades från uppdraget som sakkunnig den 1 september 2011.

Kanslirådet Martin Färnsten har varit utredningens huvudsekreterare fr.o.m. den 1 januari 2011. Jur. kand. Susanne Ritseson har varit utredningens sekreterare fr.o.m. den 8 november 2010.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med berörda sakkunniga och experter. Sakkunniga och experter har i allt väsentligt ställt sig bakom de redovisade förslagen och övervägandena. Däremot kan skilda uppfattningar finnas i enskildheter och beträffande formuler-

ingar utan att detta har behövt komma till uttryck i något särskilt yttrande.

En referensgrupp har varit knuten till utredningen. I referensgruppen har ingått Hanna Sejlitz, Hörselskadades Riksförbund, Heléne Larsson, Unga Hörselskadade, Ragnar Veer, Sveriges Dövas Riksförbund, Julia Kankkonen, Sveriges Dövas Ungdomsförbund, Linda Eriksson, Förbundet Sveriges Dövblinda, Ulf Westermark, Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn, Monica Wolf, Vuxendöva i Sverige samt Ann-Charlotte Gyllenram, Barnplantorna - Riksförbundet för Barn med Cochleaimplantat och Barn med Hörapparat. Amanda Lindberg, Dövblind ungdom, har ingått i gruppen men inte deltagit vid sammanträdena.

Utredningen, som har antagit namnet Tolktjänstutredningen, får härmed överlämna betänkandet, *En samlad Tolktjänst - samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet* (SOU 2011:83). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2011

*Greger Bååth*

*/Martin Färnsten  
Susanne Ritseson*

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>27</b>
<b>1 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>35</b>
1.1 Kommittédirektiven.....	35
1.2 Utredningsarbetet.....	35
<b>2 Övergripande principer och lagar</b> .....	<b>39</b>
2.1 Inledning.....	39
2.2 Internationella överenskommelser.....	39
2.2.1 FN.....	39
2.2.2 Europarådet och EU.....	43
2.2.3 Nordiska Rådet.....	45
2.3 Grundläggande principer och lagar i Sverige.....	46
2.3.1 Likabehandlingsprincipen.....	46
2.3.2 Ansvars- och finansieringsprincipen.....	48
2.3.3 Regeringsformen och diskrimineringslagen.....	49
2.3.4 Språklagen.....	52
2.3.5 Förvaltningslagen.....	52
2.3.6 Förvaltningsprocesslagen samt rättegångsbalken.....	53
2.3.7 Kommunallagen.....	54

2.4	Lagen om valfrihetssystem .....	54
2.4.1	Lagen om valfrihetssystem .....	54
2.4.2	Tillämpningsområdet .....	55
2.5	Tillsyn .....	60
2.5.1	Tillsyn över statliga myndigheter .....	60
2.5.2	Tillsyn över tolkar .....	62
2.6	Tolktjänst i Norge, Finland och Danmark .....	63
2.6.1	Norge .....	63
2.6.2	Finland .....	64
2.6.3	Danmark .....	65
<b>3</b>	<b>Tolkanvändning inom olika samhällsområden – en översikt.....</b>	<b>69</b>
3.1	Inledning .....	69
3.2	Vardagstolkning .....	69
3.2.1	Förarbeten .....	69
3.2.2	Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning – om landstingens ansvar för tolk till döva, dövblinda och hörselskadade .....	71
3.2.3	Prioriteringslistor .....	73
3.2.4	Statistik över vardagstolkning .....	73
3.2.5	Ingen möjlighet att överklaga utebliven tolk .....	74
3.2.6	Socialstyrelsens tillsyn över vardagstolkning .....	74
3.3	Tolkcentralernas verksamhet .....	75
3.3.1	Inledning .....	75
3.3.2	Organisatorisk placering m.m. ....	76
3.3.3	Tillgänglighet, beredskapstolkning m.m. ....	76
3.3.4	Tolktjänst utomlands .....	77
3.3.5	Prioriteringsordning för tolkuppdrag .....	78
3.3.6	Informationsverksamhet och tolkanvändarsamverkan .....	79
3.4	Tolkanvändning år 2010 i siffror .....	80

3.5	Tolktjänst i vård och omsorg .....	84
3.5.1	Inledning .....	84
3.5.2	Reglering .....	84
3.5.3	Tolkanvändning i vård- och omsorg.....	85
3.5.4	Sammanfattande slutsatser .....	87
3.6	Tolktjänst på utbildningsområdet.....	87
3.6.1	Reglering .....	87
3.6.2	Tolkanvändning i förskola, skola och vuxenutbildning .....	93
3.6.3	Socialstyrelsens bedömning av vardagstolkning med anknytning till skolans verksamhet.....	96
3.6.4	Tidigare utredningars ställningstaganden angående vuxenutbildning.....	97
3.6.5	Sammanfattande slutsatser .....	97
3.6.6	Statistik.....	98
3.6.7	Tillsyn.....	98
3.7	Tolktjänst vid folkbildning.....	100
3.7.1	Reglering .....	100
3.7.2	Tolkanvändning inom folkhögskola.....	101
3.7.3	Tolkanvändning inom studieförbund.....	101
3.7.4	Socialstyrelsens bedömning av vardagstolkning med anknytning till folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet .....	102
3.7.5	Sammanfattande slutsatser .....	103
3.8	Tolktjänst vid högre utbildning .....	103
3.8.1	Reglering .....	104
3.8.2	Särskilt pedagogiskt stöd åt studerande med olika slag av funktionsnedsättning.....	105
3.8.3	Organisation .....	106
3.8.4	Högskoleverkets rapport Teckenspråkstolkning för studerande – ett regeringsuppdrag .....	108
3.8.5	Socialstyrelsens rapport om begreppet vardagstolkning.....	108
3.8.6	Statistik.....	108
3.8.7	Tillsyn.....	109

3.9	Utbildningar som anordnas av enskild huvudman.....	109
3.9.1	Utbildningar som anordnas av en enskild huvudman som får statsbidrag .....	110
3.9.2	Utbildningar som anordnas av enskild huvudman som inte får statsbidrag.....	112
3.9.3	Departementspromemorian Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering .....	112
3.10	Tolktjänst i arbetslivet .....	113
3.10.1	Arbetsgivarens ansvar .....	113
3.10.2	Vardagstolkning med anknytning till arbetslivet .....	115
3.10.3	Arbetsförmedlingens insatser .....	116
3.10.4	Organisation och finansiering hos Arbetsförmedlingen.....	118
3.10.5	Arbetsförmedlingens rapport om arbetsmarknadspolitikens stöd till de primära tolkanvändarna .....	120
3.10.6	Tillsyn och statistik.....	121
3.10.7	Utredningens kontakter med Arbetsförmedlingen.....	122
3.11	Tolktjänst i kultur-, fritids- och föreningsliv .....	123
3.11.1	Tolktjänst på kulturområdet .....	123
3.11.2	Tolktjänst i fritids- och föreningsliv.....	127
3.12	Rikstolktjänst för förtroendevalda.....	129
3.13	Förmedlingstjänster, distanstolkning och elektroniska hjälpmedel m.m. ....	131
3.13.1	Inledning.....	131
3.13.2	Förmedlingstjänster och distanstolkning.....	131
3.13.3	Utveckling av elektronisk kommunikation.....	133
3.13.4	Bidrag till utrustning för elektronisk kommunikation m.m. ....	134
3.13.5	Stimulansmedel för skrivtolkning på distans .....	136
3.13.6	Fritt val av hjälpmedel.....	137
3.14	Tolkning och ledsagning.....	138



<b>4</b>	<b>Tolkanvändarnas bedömning av nuvarande och framtida behov.....</b>	<b>141</b>
4.1	Inledning.....	141
4.2	Tolkanvändning, tolkbehov och mörkertal.....	142
4.3	Bedömning av nuvarande reglering och organisering av tolktjänst.....	145
4.4	Förmedlingstjänster och distanstolkning.....	146
4.5	Personkännedom och relation till tolken .....	148
4.6	Barn och ungdomars tolkbehov.....	149
4.7	Skillnader mellan kvinnors och mäns tolkbehov .....	150
4.8	Tolkbehov bland personer med annan etnisk bakgrund och nationella minoriteters tolkbehov.....	151
4.9	Kombinerad ledsagning och tolkning för personer med dövblindhet.....	151
4.10	Tolktjänst i ett tioårsperspektiv – bedömning av några utvecklingstendenser .....	152
<b>5</b>	<b>Analys.....</b>	<b>159</b>
5.1	Några principiella utgångspunkter.....	159
5.1.1	Samsyn kring det nuvarande systemets brister.....	161
5.1.2	Svårt att förutse framtida tolkbehov .....	162
5.1.3	Förändrad organisation och regelverk innebär inte ökade resurser.....	166
5.1.4	Vem är tolkanvändare? .....	167
5.1.5	Tolkyrkets status och villkor är avgörande för tolktjänstens kvalitet .....	168
5.1.6	Tolktjänst – en rättighet för den enskilde eller en skyldighet för samhället? .....	169
5.2	En brukarorienterad modell.....	171
5.2.1	Samordning utifrån målsättningen om ”en ingång”.....	173

5.2.2	Ökat självbestämmande för de primära tolkanvändarna .....	174
5.2.3	Forum för inflytande över hur tolktjänsten bedrivs.....	175
5.2.4	Ökad valfrihet för de primära tolkanvändarna.....	176
5.3	En ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation .....	178
5.3.1	För- och nackdelar med en gemensam huvudman....	178
5.3.2	Staten som huvudman för tolktjänst?.....	182
5.3.3	Ny eller befintlig myndighet? .....	186
5.3.4	Förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal samt distanstolkning – del av reguljär tolktjänst?.....	189
5.4	Ett tydligt, förutsägbart och lättöverskådligt regelverk.....	195
5.4.1	Behovet av att reglera avvägning mellan särskild resurs och sektorsansvar.....	195
5.4.2	Är det motiverat med en särskild lag om tolktjänst? .....	197
<b>6</b>	<b>Förslag .....</b>	<b>199</b>
6.1	En statlig tolktjänstmyndighet .....	199
6.1.1	Från vårdperspektiv till språkperspektiv .....	200
6.1.2	Bättre förutsättningar att uppnå nationell likvärdighet .....	201
6.1.3	Bättre förutsättningar att möta behov av specialistkompetens .....	202
6.1.4	Bättre förutsättningar för kvalitetsutveckling, uppföljning och statistikförsörjning.....	203
6.1.5	En gemensam huvudman mer resurs- och kostnadseffektivt.....	205
6.1.6	Statlig huvudman underlättar statlig samordning .....	206
6.1.7	Uppgifter för en statlig tolktjänstmyndighet.....	207
6.1.8	En statlig tolktjänstmyndighets organisation .....	213
6.2	En ny lag om tolktjänst.....	217
6.2.1	Definition av tolkning .....	221
6.2.2	Definitioner av primära och sekundära tolkanvändare .....	224
6.2.3	Vardagstolkning upphör som begrepp .....	224
6.2.4	Tolktjänst i offentlig verksamhet.....	227

6.2.5	Tolktjänst erbjuds i situationer av privat karaktär samt vid fritids- och föreningsaktiviteter.....	229
6.2.6	Tolktjänst erbjuds i arbetslivet .....	231
6.2.7	Tolktjänstmyndighetens behovsprövning.....	237
6.2.8	Målgruppen för den nya lagen om tolktjänst.....	239
6.2.9	Valfrihetstimmar.....	242
6.2.10	Ledsagning i anslutning till tolktjänst .....	244
6.2.11	Tolktjänstmyndigheten får erbjuda rikstolktjänst....	246
6.2.12	Tolktjänst får erbjudas genom tolk på plats eller genom distanstolkning .....	248
6.2.13	Stöd till personligt biträde .....	250
6.3	Valfrihetssystem för tolktjänster .....	253
6.3.1	Motiven för valfrihetssystem är giltiga för tolktjänster .....	253
6.3.2	Tolktjänstmyndigheten får tillhandahålla valfrihetssystem i enlighet med det förfarande som anges i LOV .....	255
6.3.3	Förvaltningslagens tillämpning.....	257
6.4	Tolktjänst inom utbildningsverksamhet .....	258
6.4.1	Tolkanvändning och framtida tolkbehov vid utbildning som regleras i skollagen bör kartläggas ytterligare .....	259
6.4.2	Tolktjänst vid högskoleutbildning och vid utbildning som anordnas av enskild huvudman.....	261
6.5	Förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal samt distanstolkning .....	264
6.5.1	Förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal.....	265
6.5.2	Distanstolkning som initieras av tolkanvändarna själva .....	267
6.5.3	Samverkan avseende utveckling och innovation.....	268
6.6	Försöksverksamhet med tolktjänst utan behovsprövning.....	269
6.7	Uppföljning och tillsyn av tolkverksamheten.....	271
<b>7</b>	<b>Kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser ....</b>	<b>273</b>
7.1	Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag .....	273

7.1.1	Kostnadsneutralitet och ökad resurseffektivitet .....	273
7.1.2	Förslag till finansiering av Tolktjänstmyndighetens verksamhet.....	274
7.1.3	Tolktjänstmyndighetens kostnader .....	276
7.1.4	Ekonomiska konsekvenser för landsting/regioner ...	278
7.1.5	Ekonomiska konsekvenser för primärkommuner ....	280
7.1.6	Ekonomiska konsekvenser för staten .....	282
7.1.7	Ekonomiska konsekvenser av förslaget om valfrihetstimmar .....	283
7.1.8	Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet .....	284
7.1.9	Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.....	285
7.1.10	Konsekvenser av förslaget att Tolktjänstmyndigheten ska kunna tillhandahålla valfrihetssystem för tolktjänster .....	286
7.1.11	Övriga konsekvenser .....	287
<b>8</b>	<b>Genomförandefrågor .....</b>	<b>289</b>
8.1	Tidplan m.m.....	289
8.2	Ikraftträdandebestämmelser .....	290
<b>9</b>	<b>Författningskommentarer.....</b>	<b>291</b>
9.1	Förslaget till lag om tolktjänst till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet .....	291
9.2	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen ....	299
9.3	Förslaget till förordning om ändring i förordning om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.....	300
<b>Bilagor</b>		
Bilaga 1	Kommittédirektiv .....	301
Bilaga 2	Frågeformulär till Tolktjänstutredningens referens- grupp .....	319



# Förkortningar

Barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter
Barnplantorna	Barnplantorna - Riksförbundet för Barn med Cochleaimplantat och Barn med Hörapparat
FBL	Folkbokföringslagen (1991:481)
FPA	Folkpensionsanstalten, Finland
FSDB	Förbundet Sveriges Dövblinda
DBU	Dövblind Ungdom
DHB	Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn
Dntm	Den Nationale Tolkmyndigheten
Handisam	Myndigheten för handikappolitisk samordning
HI	Hjälpmiddelsinstitutet
HRF	Hörselskadades Riksförbund
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
IHV	Institutet för Handikappvetenskap
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
LOU	Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling
LOV	Lagen (2008:962) om valfrihetssystem
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
PTS	Post- och telestyrelsen
SCB	Statistiska centralbyrån

SDU	Sveriges Dövas Ungdomsförbund
SDP	Sveriges Dövas Pensionärsförbund
SDR	Sveriges Dövas Riksförbund
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SPSM	Specialpedagogiska skolmyndigheten
STTF	Sveriges teckenspråkstolkars förening
TSS	Tecken som stöd
TÖI	Tolk- och översättarinstitutet
UH	Unga Hörselskadade
VIS	Vuxendöva i Sverige

# Sammanfattning

## Allmänt om utredningens uppdrag

Utredningen har kartlagt och analyserat hur nuvarande reglering, finansiering, organisering och tillsyn av tolktjänst till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet fungerar inom olika samhällsområden.

Utredningen redovisar i betänkandet hur bestämmelser om tolktjänst inom olika samhällsområden är utformade och tillämpas, i vilken omfattning och på vilket sätt tolktjänst erbjuds samt hur tolkanvändarna själva upplever att det nuvarande systemet fungerar. Utredningen har därutöver bl.a. analyserat frågor om upphandling av tolktjänster genom att inrätta valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, tillsyn, teknik-användning, kvalitetsutveckling, uppföljning samt statistikför-sörjning på tolktjänstområdet. Vidare har utredningen i enlighet med kommittédirektiven belyst för- och nackdelar med en gemensam huvudman för tolktjänst jämfört med dagens system. Utredningens målsättning har varit att utforma ett förslag till en brukarorienterad modell för tolktjänst med en ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation samt ett tydligt, förutsägbart och lättöverskådligt regelverk.

I följande sammanfattning redovisas vissa övergripande upp-gifter från kartläggningen, analysens huvudsakliga slutsatser samt utredningens förslag i korthet. Slutligen redovisas en sammanfattning av förslagets ekonomiska konsekvenser.



## Utredningens kartläggning

### *Övergripande principer och lagar*

Övergripande principer om funktionsnedsattas rätt till delaktighet i samhället finns uttryckta i internationella konventioner och i nationella funktionshinderspolitiska mål. En viktig principiell utgångspunkt när det gäller funktionshinderspolitiken är den s.k. ansvars- och finansieringsprincipen som innebär att det är varje sektors ansvar att verksamheten är tillgänglig för alla medborgare, inklusive personer med funktionsnedsättning.

När det gäller lagstiftning finns den för tolktjänst mest centrala bestämmelsen i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, enligt vilken landstingen är skyldiga att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade (3 b §). Målgrupperna omfattas också av förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om myndigheters ansvar för att vid behov anlita tolk (8 §). Därutöver finns regelverk till stöd för målgrupperna bl.a. i form av skollagens (2010:800) bestämmelser om elever med behov av särskilt stöd, i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och i diskrimineringslagen (2008:567) när det gäller stöd- och anpassningsåtgärder i arbetsliv och högskola. Även i rättegångsbalken (1942:740) och i förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns bestämmelser avseende anlitande av tolk vid behov.

### *Tolkanvändare och tolkanvändning i siffror*

Tolkanvändningen bland barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet har under de senaste årtiondena stadigt ökat – under vissa perioder mer och under andra perioder mindre. Under 2000-talet förefaller ökningen plana ut något. Antalet av tolkcentralerna utförda tolkuppdrag ökade dock från cirka 56 000 år 2001 till cirka 75 000 år 2010.<sup>1</sup>

Ett annat sätt att beskriva utvecklingen är att studera hur antalet tolkanvändare förändrats. År 1989 uppskattade Handikapputredningen antalet tolkanvändare till cirka 5 000 individer. Knappt tio år senare – år 1998 – fanns det enligt Socialstyrelsens uppföljning cirka 6 700 tolkanvändare. Enligt Teckensspråkutredningen fanns

---

<sup>1</sup> Helseplan Nysam AB, Nyckeltal 2010, Rapport Tolkcentraler (2011).

det år 2005 cirka 5 300 individer som var registrerade tolkanvändare. Motsvarande siffra för år 2010 är cirka 6 200.<sup>2</sup> Det kan alltså konstateras att antalet tolkanvändare inte uppvisar någon markant ökning, trots att antalet tolkuppdrag under motsvarande period ökat påtagligt.

Om det totala antalet vuxendöva, barndomsdöva, hörselskadade och personer med dövblindhet – uppskattningsvis cirka 1,3 miljoner individer – ställs i relation till tolkcentralernas uppgift om cirka 6 200 tolkanvändare innebär det att cirka fem procent av hela målgruppen är tolkanvändare. Uppgifter från tolkcentralerna om antal utförda tolktimmar samt antal tolkanvändare år 2010 indikerar att en genomsnittlig tolkanvändare beställer cirka 30 tolktimmar per år. Tolkanvändningen varierar dock i så stor utsträckning mellan olika kategorier av användare att denna typ av genomsnittssiffror i princip saknar värde. Barndomsdöva och personer med dövblindhet är tolkanvändare i avsevärt högre utsträckning än exempelvis äldre som fått en hörselnedsättning sent i livet. De mest frekventa tolkanvändarna använder tolk dagligen, medan andra kanske beställer tolk vid något enstaka tillfälle per år.

Av de tolkanvändare som beställer tolk hos tolkcentralen kategoriseras cirka två tredjedelar som barndomsdöva, knappt en tredjedel som vuxendöva och cirka fyra procent som personer med dövblindhet. Gruppen hörselskadade fördelar sig mellan dessa kategorier beroende på vilken tolkmetod de efterfrågar vid beställningstillfället. Tolkbristen, mätt som andel av beställda uppdrag där tolkcentralen inte kunnat tillhandhålla tolk, uppgår till i genomsnitt 4,6 procent i landet (2010).

### *Finansiering av tolktjänst*

Finansieringen av samhällets tolktjänst sker på olika sätt. Ett riktat statsbidrag om cirka 75 miljoner kronor årligen fördelas via Socialstyrelsen till landstingen/regionerna. Landstingen/regionerna avsätter därutöver cirka 142 miljoner kronor i egna resurser. Vidare avsätts cirka 38 miljoner kronor inom universitets- och högskolesystemet, cirka 15 miljoner kronor inom arbetsmarknadspolitiken, cirka 9 miljoner kronor för s.k. rikstolktjänst samt cirka 12 miljoner kronor till folkhögskolor i form av ett tilläggsbidrag som hanteras av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Post- och tele-

---

<sup>2</sup> Helseplan Nysam AB, Nyckeltal 2010, Rapport Tolkcentraler (2011).

styrelsen avsätter cirka 52 miljoner kronor för vissa förmedlingstjänster som nyttjas av målgrupperna. Därutöver avsätts medel inom ramen för ett antal statliga myndigheters ordinarie förvaltningsanslag. Som exempel kan nämnas polis- och rättsväsendet, som regelmässigt anlitar och bekostar tolk vid behov. Även kommuner och ideella verksamheter finansierar tolktjänst inom sina respektive verksamheter. Enskilda arbetsgivare med tolkbehov anlitar eller anställer själva tolkar.

Utredningen gör bedömningen att samhällets kostnader för tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet sammanlagt uppgår till 300 – 400 miljoner kronor per år. Dock saknas jämförbar och tillförlitlig statistik på många områden, varför siffrorna endast ska ses som uppskattningar. Bristen på heltäckande nationell statistik över tolkanvändning och tolkkostnader är ett av de problem som utredningen identifierat.

#### *Tolkanvändning inom vissa samhällsområden*

Utredningen har inom ramen för kartläggningen översiktligt beskrivit tolkanvändningen inom vissa samhällsområden. Utredningen konstaterar bl.a. följande.

Tolktjänst i syfte att möjliggöra för elever att delta i undervisning i skolan förefaller vara mycket ovanligt. Det förekommer i viss utsträckning att kommuner anställer elevassistenter med varierande grad av teckenspråkskompetens som därmed får fungera som tolkar åt en eller flera elever. Kontakter med skolan som inte är undervisning, som föräldramöten och utvecklingsamtal, har delvis täckts av vardagstolkning, även om det lett till diskussioner mellan landstingens/regionernas tolkcentraler och skolhuvudmännen om vems ansvaret för sådan tolktjänst är. Specialskolorna och Riksgymnasierna är arbetsgivare med tolkbehov som tillgodoses med både anställda och upphandlade tolktjänster.

Även på vuxenutbildningsområdet är tolkanvändningen mycket begränsad. Inom folkbildningen anlitas tolk i högre utsträckning, liksom vid högskoleutbildningar. Tolkanvändning inom utbildning som anordnas av enskilda utbildningsanordnare som inte får statsbidrag saknas uppgifter om, men det är utredningens bedömning att detta är mycket ovanligt.

Tolktjänst inom området vård och omsorg utförs huvudsakligen som en del av landstingens/regionernas vardagstolkning och dessa situationer hör till vardagstolkningens mest centrala områden.

Tolktjänst i arbetslivet erbjuds dels inom ramen för landstingens/regionernas vardagstolkning, dels genom stöd från Arbetsförmedlingen. Det ges dock endast för vissa specifika situationer i arbetslivet och inte för att möjliggöra för tolkanvändaren att utföra reguljära arbetsuppgifter.

Tolktjänst i kultur- fritids- och föreningslivet omfattas av vardagstolkning och erbjuds således av landstingens/regionernas tolkcentraler. Dock tillhör sådana tolkuppdrag de lägre prioritetskategorierna inom vardagstolkningen.

Förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal samt distanstolkning är tekniska lösningar som möjliggör för tolkanvändare att kommunicera såväl spontant som planerat. Användandet av tjänsten Bildtelefoni.net ökar, medan tjänsten Texttelefoni.se minskar. Förmedlingstjänsterna finansieras i dag av Post- och telestyrelsen.

## Utredningens analys

Efter utredningens övergripande kartläggning framträder bilden av ett system där ansvaret för att anlita och finansiera tolktjänst i samhället vilar på så många olika myndigheter och huvudmän och styrs av så många olika regelverk att det begränsar samhällets möjligheter att erbjuda en resurseffektiv tolktjänst av hög kvalitet. Det gäller till viss del även tillhandahållandet av de olika tekniska lösningar som tolkanvändare nyttjar. Systemet är svåröverblickbart för tolkanvändarna. Olikheter i förutsättningar och i tillämpningen av gällande bestämmelser i olika delar av landet innebär att systemet inte är nationellt likvärdigt. När det gäller regelverket reglerar olika bestämmelser delvis samma situationer, vilket försvårar tillämpningen för landsting/regioner och andra huvudmän.

Utredningens samlade analys är således att det nuvarande systemet för tolktjänst inte kan sägas motsvara målsättningen om en brukarorienterad modell med en ändamålsenlig och kostnads-effektiv organisation samt ett tydligt, förutsägbart och lättöverskådligt regelverk.

Denna bedömning delas av de aktörer som medverkat i utredningsarbetet och som på olika sätt berörs av frågor om tolktjänst –

intresseorganisationerna, landstingens/regionernas tolkcentraler, tolkföretagen, organisationer som företräder tolkarna och företrädare för andra berörda myndigheter och organisationer.

Utredningen har i enlighet med kommittédirektiven analyserat frågan om för- och nackdelar med en gemensam huvudman för tolktjänst jämfört med dagens system. Inom ramen för denna analys har utredningen prövat skälen för att landstingen även fortsättningsvis skulle ha ett ansvar för tolktjänst motsvarande vardagstolkning samt skälen för att staten skulle överta detta ansvar. Utredningen har analyserat om någon befintlig myndighet eller annan aktör skulle kunna utgöra en lämplig huvudman för tolktjänst. Frågan om huvudmannaskap har diskuterats ingående i utredningens expert- och sakkunniggrupp samt i referensgruppen. Ledamöterna har ombetts inkomma med förslag och synpunkter i frågan. Utredningen kan konstatera att de i båda grupperna funnits en mycket bred enighet kring slutsatsen att tolktjänsten bör hanteras av en gemensam huvudman, att denna huvudman bör vara staten samt att en ny myndighet bör bildas för ändamålet.

Mot bakgrund av kartläggningen och analysen är utredningens slutsatser att

- En mer brukarorienterad modell kan skapas genom att;
  - Samordna tolktjänsten utifrån målsättningen om ”en ingång” för tolkanvändarna
  - Öka inslaget av självbestämmande för tolkanvändarna i samband med tolkbeställningar
  - Inrätta ett nationellt forum för tolkanvändarnas inflytande över hur tolktjänsten bedrivs
  - Öka möjligheterna för tolkanvändarna att själva välja utförare av tolktjänst
- En mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation kan skapas genom att;
  - Resurser för tolktjänst samlas och samordnas till en huvudman
  - Synsättet på tolktjänst förändras från ett vårdperspektiv till ett språk- och tillgänglighetsperspektiv
  - Förutsättningar skapas för kvalitetsutveckling, uppföljning och statistikförsörjning på tolktjänstområdet

- Förutsättningar skapas för ökad teknikanvändning genom att tekniska lösningar tillhandahålls på reguljär basis och samordnat med övrig tolktjänst
- Ett tydligare, mer förutsägbart och mer lättöverskådligt regelverk kan skapas genom att;
  - Bestämmelser om tolktjänst samlas i en särskild lag
  - Begreppet vardagstolkning upphör som begrepp
  - Avvägningen mellan tolktjänst som regleras särskilt och myndigheters allmänna ansvar ges en tydligare rättslig reglering
  - Informationsinsatser görs för att öka kunskapen hos statliga och kommunala myndigheter om myndigheters ansvar att vid behov anlita tolk

## Utredningens förslag

### *En statlig myndighet för tolktjänst*

Utredningen föreslår att en ny statlig myndighet bildas – Tolktjänstmyndigheten. Förslaget innebär att huvudansvaret för att erbjuda tolktjänst till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet överförs från landstingen till staten.

Tolktjänstmyndighetens huvuduppgift ska vara att förmedla och utföra tolktjänst. I uppdraget att förmedla tolktjänst ska ingå att nationellt och regionalt samordna och koordinera tolkuppsdrag utifrån aktuella behov och efterfrågan i olika delar av landet.

Tolktjänsten ska utföras genom anställda tolkar eller upphandlade tolkbolag. Myndigheten ska även ges möjlighet att upphandla tolktjänster genom att inrätta valfrihetssystem enligt LOV.

Myndigheten ska även ansvara för tillhandahållande av förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal samt för distanstolkning. Det innebär att ansvaret för att tillhandahålla dessa förmedlingstjänster överförs från Post- och telestyrelsen till den nya myndigheten. Verksamheten ska bedrivas i samverkan med Post- och telestyrelsen och Hjälpmedelsinstitutet.

Vidare ska myndigheten genom informationsinsatser riktade till statliga och kommunala myndigheter bidra till ökad kunskap om

offentliga verksamheters ansvar att vid behov anlita tolk. Myndigheten ska även säkerställa nationell kunskaps- och statistikförsörjning samt bedriva ett långsiktigt kvalitetsutvecklingsarbete på tolktjänstområdet.

Myndigheten ska bedriva verksamheten i samverkan med bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting, Arbetsförmedlingen, Post- och telestyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Handisam, Hjälpmedelsinstitutet, Kammarkollegiet, Socialstyrelsen, Diskrimineringsombudsmannen, Statens kulturråd, Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen och Folkbildningsrådet. Samverkan ska ske genom ett särskilt samverkansråd.

Till myndigheten ska även knytas ett tolktjänstråd med representanter för organisationer som företräder primära tolkanvändare. Tolktjänstrådet ska ledas av myndighetens chef.

Uppföljning av Tolktjänstmyndighetens tolkverksamhet ska ske genom intern granskning och kontroll inom myndigheten. Tolktjänstmyndigheten kommer inte att utöva tillsyn över andra myndigheters tolkverksamhet. Tolktjänstmyndigheten kommer däremot att ha en aktiv rådgivande roll gentemot andra myndigheter.

Utredningen föreslår att Tolktjänstmyndigheten ska bestå av 4–6 regionala enheter. Myndighetens uppgifter bör regleras i en förordning med instruktion för myndigheten.

### *En lag om tolktjänst*

Utredningen föreslår en ny lag om tolktjänst till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Den föreslagna lagen är utformad som en skyldighetslag och innehåller bestämmelser om Tolktjänstmyndighetens skyldighet att erbjuda de primära tolkanvändarna tolktjänst inom vissa angivna samhällsområden.

Bestämmelsen om vardagstolkning i 3 b § HSL ska upphöra att gälla.

Tolktjänstmyndigheten får erbjuda tolktjänst i situationer av privat karaktär, för att utöva fritidsintressen, för att delta i föreningslivet, vid kontakter med hälso- och sjukvården och i arbetslivet. I konsekvens med att myndigheten ges ett ansvar för tolktjänst i arbetslivet föreslås att Arbetsförmedlingens stöd till tolkkostnader i arbetslivet upphör. Tolktjänst i arbetslivet ska omfatta både arbetstagare och företagare.

Barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet som är stadigvarande bosatta i Sverige får erbjudas tolktjänst.

Utredningen föreslår att tolktjänsten får erbjudas genom tolk på plats eller genom distanstolkning. Vid prövningen om tolktjänsten får erbjudas ska den primäre tolkanvändarens nytta och behov av tolktjänsten samt kostnaden för tolktjänsten beaktas. Distanstolkning får erbjudas om det är möjligt och motiverat med beaktande av den primäre tolkanvändarens individuella behov.

Lagen innehåller även definitioner av begreppen tolkning, distanstolkning samt primär och sekundär tolkanvändare.

Utredningen gör bedömningen att Tolktjänstmyndigheten även bör ges möjlighet att erbjuda personer med tal- eller språkproblematik tolktjänst. Utredningen föreslår också att i den tolktjänst som Tolktjänstmyndigheten erbjuder personer med dövblindhet ska den ledsagning som sker i anslutning till tolktjänst ingå.

Utredningen föreslår att bidraget till Stiftelsen Rikstolktjänst upphör och att Tolktjänstmyndigheten ges ansvaret att erbjuda rikstolktjänst till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet när de som förtroendevalda för sina riksorganisationer utför intressepolitiska uppdrag av riksövergripande karaktär.

Utredningen föreslår att det, inom ramen för den tolktjänst som Tolktjänstmyndigheten erbjuder i situationer av privat karaktär, för att utöva fritidsintressen, för att delta i föreningslivet, vid kontakter med hälso- och sjukvården och i arbetslivet, ska finnas valfrihetstimmar. Valfrihetstimmar ska erbjudas av Tolktjänstmyndigheten utan behovsprövning och ges hög prioritet. Det ska finnas ett antal valfrihetstimmar för personer med dövblindhet och ett antal valfrihetstimmar för barndomsdöva, vuxendöva och hörselskadade. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska varje år fastställa antalet valfrihetstimmar för respektive kategori. Valfrihetstimmarerna kan endast nyttjas för den tolktjänst som utförs i Sverige.

Utredningen gör bedömningen att Tolktjänstmyndigheten bör ges i uppdrag att genomföra en försöksverksamhet med tolktjänst utan behovsprövning i en begränsad region eller inom ett specifikt samhällsområde under en begränsad tid.

Utredningen gör vidare bedömningen att regeringen bör ge den nya Tolktjänstmyndigheten i uppdrag att kartlägga tolkanvänd-



ningens nuvarande omfattning samt bedöma framtida behov av tolktjänst vid utbildning som regleras i skollagen.

## Finansiering av en statlig myndighet för tolktjänst

Tolktjänstmyndigheten bör enligt utredningens bedömning disponera sammanlagt cirka 300 000 000 kronor för sin verksamhet.

Utredningen föreslår att medel motsvarande landstingens/regionernas egenfinansiering av tolkcentralernas tolkverksamhet (cirka 142 500 000 kronor år 2010) tillförs staten genom justering av anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning, samt att medlen ska disponeras av Tolktjänstmyndigheten.

Vidare föreslår utredningen att medel motsvarande statsbidrag till landstingens/regionernas tolktjänst från anslaget 4:2 Vissa statsbidrag inom funktionshindersområdet (cirka 75 000 000 kronor år 2010) ska disponeras av Tolktjänstmyndigheten.

Utredningen föreslår att ansvaret för att tillhandahålla de tre förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal överförs från Post- och telestyrelsen till Tolktjänstmyndigheten. I konsekvens därmed föreslås att medel från anslaget 2:2 Ersättning för särskilda tjänster till funktionshindrade motsvarande Post- och telestyrelsens kostnader för nämnda tjänster (cirka 52 600 000 kronor år 2010) ska disponeras av Tolktjänstmyndigheten.

När det gäller resurserna för rikstolktjänst föreslår utredningen att medel motsvarande nuvarande bidrag till Stiftelsen Rikstolktjänst, anslaget 4:2 Vissa statsbidrag inom funktionshindersområdet (cirka 8 900 000 kronor år 2010) ska disponeras av Tolktjänstmyndigheten.

Utredningen föreslår att ansvaret för de särskilda insatser som Arbetsförmedlingen får bevilja genom ekonomiskt stöd till tolkkostnader överförs från Arbetsförmedlingen till Tolktjänstmyndigheten. I konsekvens härmed föreslås att medel från anslaget 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m. minst motsvarande Arbetsförmedlingens kostnader för nämnda tolktjänster ska disponeras av Tolktjänstmyndigheten. Utredningens bedömning är att sammanlagt cirka 20 500 000 kronor bör överföras från Arbetsförmedlingen till den nya myndigheten.

De närmare detaljerna avseende hur resurser och ansvar ska regleras mellan nämnda myndigheter och verksamheter är enligt utredningen en fråga för en eventuell organisationskommitté.

De medel som ställs till Tolktjänstmyndighetens förfogande genom beslut i enlighet med ovan ska enligt utredningen användas för sådan tolktjänst som anges i lagförslaget samt för myndighetens övriga uppgifter i enlighet med förordning med instruktion för myndigheten som regeringen beslutar.

En ny tolktjänstmyndighet bör inleda sin verksamhet senast den 1 januari 2014.

# Författningsförslag

## **1 Förslag till lag (2014:000) om tolktjänst till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Inledande bestämmelse**

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om den tolktjänst som Tolktjänstmyndigheten ska erbjuda barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

### **Definitioner**

2 § I denna lag förstås med

1. tolkning: översättning eller överföring och samordning av samtal mellan hörande och barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade eller personer med dövblindhet,

2. distanstolkning: tolkning där minst en person fysiskt befinner sig på en annan plats och står i bild-, ljud- eller textförbindelse med de andra personerna,

3. primär tolkanvändare: barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet som har behov av tolkning, och

4. sekundär tolkanvändare: hörande personer som har behov av tolkning för att möjliggöra samtal med primär tolkanvändare.

## Tolktjänst

3 § Tolktjänst får erbjudas den primäre tolkanvändare som är stadigvarande bosatt i Sverige och behöver tolkning i situationer av privat karaktär, för att utöva fritidsintressen, för att delta i föreningslivet, vid kontakter med hälso- och sjukvården och i arbetslivet.

## Valfrihetstimmar

4 § Inom den tolktjänst som avses i 3 § och som utförs i Sverige ska viss del erbjudas den primäre tolkanvändaren i form av valfrihetstimmar. Sådan tolktjänst ska erbjudas utan behovsprövning och med hög prioritet.

Regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, fastställer antalet valfrihetstimmar dels, för personer med dövblindhet dels, för barndomsdöva, vuxendöva och hörselskadade.

## Distanstolkning

5 § Tolktjänst får också erbjudas genom distanstolkning, om det är möjligt och motiverat med beaktande av den primäre tolkanvändarens individuella behov.

## Ledsagning i anslutning till tolktjänst

6 § I tolktjänst för personer med dövblindhet ingår den ledsagning som sker i anslutning till tolktjänst.

## Rikstolktjänst

7 § Rikstolktjänst får erbjudas förtroendevalda i de primära tolkanvändarnas riksorganisationer när de förtroendevalda utför intressepolitiska uppdrag av riksövergripande karaktär.

## Prövning av tolktjänst

8 § Tolktjänstmyndigheten ska inom ramen för medel som anslagits erbjuda tolktjänst i enlighet med 3 och 7 §§. Vid prövningen om tolktjänst får erbjudas ska beaktas

1. den primäre tolkanvändarens nytta och behov av tolktjänst, och
2. kostnaden för tolktjänst.

## Tolktjänstråd

9 § Tolktjänstrådet bistår Tolktjänstmyndigheten i frågor om tolktjänst. Rådet ska bestå av representanter för de primära tolkanvändarnas riksorganisationer samt företrädare för Tolktjänstmyndigheten. Rådet ska ledas av myndighetens chef.

## Valfrihetssystem

10 § Tolktjänstmyndigheten får besluta att tillhandahålla ett eller flera valfrihetssystem för tolktjänster som upphandlas inom myndigheten. Med valfrihetssystem avses ett förfarande där den primäre tolkanvändaren har rätt att välja den leverantör som ska utföra tolktjänsten och som Tolktjänstmyndigheten godkänt och tecknat kontrakt med.

11 § När Tolktjänstmyndigheten tillhandahåller valfrihetssystem enligt denna lag ska myndigheten tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem. I stället för det som sägs i 2 kap. 3 § första meningen, 6 och 7 §§ lagen om valfrihetssystem ska med

1. leverantör avses den som på marknaden tillhandahåller tjänster som nämns i 10 §,
2. tjänst avses sådan tjänst som nämns i 10 §, och
3. upphandlande myndighet avses Tolktjänstmyndigheten.

12 § Tolktjänstmyndigheten ska, trots 1 kap. 3 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, tillämpa bestämmelserna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223) när den tillämpar lagen om valfrihetssystem.

### Bemyndigande

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tolktjänst.

---

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2014.

## 2 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 3 b §<sup>1</sup>

Landstinget *skall* erbjuda dem som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas där,

1. habilitering och rehabilitering,

2. hjälpmedel för funktionshindrade, *och*

3. tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.

Landstingets ansvar omfattar dock inte habilitering, rehabilitering och hjälpmedel som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 b §. Landstingets ansvar innebär inte någon inskränkning i de skyldigheter som arbetsgivare eller andra kan ha enligt annan lag.

Habilitering eller rehabilitering samt tillhandahållande av hjälpmedel *skall* planeras i samverkan med den enskilde. Av planen *skall* planerade och beslutade insatser framgå.

Landstinget *ska* erbjuda dem som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas där,

1. habilitering och rehabilitering, *och*

2. hjälpmedel för funktionshindrade.

Habilitering eller rehabilitering samt tillhandahållande av hjälpmedel *ska* planeras i samverkan med den enskilde. Av planen *ska* planerade och beslutade insatser framgå.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2014.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2000:356.

### 3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga

Härigenom föreskrivs att 16 och 17 §§ förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**Särskilda insatser för syn- och  
hörselskadade**

**Särskilda insatser för  
synskadade**

16 §<sup>2</sup>

Särskilda insatser för syn- och  
hörselskadade innebär ekonomiskt  
stöd till

- kostnaderna för tal- och punktskriftslitteratur som synskadade  
behöver för att kunna ta del av arbetsmarknadsutbildning eller annan  
utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, och

- kostnader med högst 50 000  
kronor per år för tolk åt barn-  
domsdöva, dövblinda, vuxendöva  
och hörselskadade som tar del av  
utbildning inom ett företag eller  
för inläsning på ljudmedier av  
facklitteratur till en synskadad  
som tar del av utbildning inom  
ett företag.

Särskilda insatser för synskad-  
ade innebär ekonomiskt stöd till

- kostnader med högst 50 000  
kronor per år för inläsning på  
ljudmedier av facklitteratur till  
en synskadad som tar del av  
utbildning inom ett företag.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2005:1203.



## 17 §

Särskilda insatser för syn- och hörselskadade avser inte insatser som landstinget skall svara för. *Bestämmelser om landstingets ansvar för tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade finns i 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).*

Särskilda insatser för synskadade avser inte insatser som landstinget ska svara för.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 februari 2014.

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Kommittédirektiven

Enligt kommittédirektiven (dir. 2010:87, se bilaga 1), som beslutades vid regeringssammanträde den 9 september 2010, ska en särskild utredare kartlägga och analysera hur nuvarande reglering, finansiering, organisering och tillsyn av tolktjänst till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet fungerar inom olika samhällsområden.

Analysen ska omfatta frågor som rör klargörande av begreppet vardagstolkning. Analysen ska också omfatta upphandling, IT-utveckling och utvecklingsmöjligheter för distanstolkning samt säkerställande av framtida statistiska uttag om bl.a. brukarnas behov.

Utredaren ska se över om betalningsansvaret kan förtydligas och förenklas och vid behov lämna författningsförslag. Utredaren ska belysa för- och nackdelar med en gemensam huvudman för tolktjänst jämfört med dagens system.

Målsättningen ska vara en brukarorienterad modell för tolktjänst med ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation. Regelverket för tolktjänsten ska vara tydligt, förutsägbart och lättöverskådligt.

Utredaren ska lämna de förslag, inklusive förslag till författningsändringar, som föranleds av analysen.

## 1.2 Utredningsarbetet

Utredningen har antagit namnet Tolktjänstutredningen.

Utöver utredningens sekretariat har två grupper deltagit i utredningsarbetet.

I oktober 2010 tillsattes en expert- och sakkunniggrupp med representanter för berörda departement, myndigheter och organisa-

tioner. Till gruppen förordnades sakkunniga från Kultur-, Utbildnings-, Närings- och Socialdepartementen. Till gruppen förordnades även experter från Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Post- och telestyrelsen (PTS), Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen, Föreningen Talför samt Arbetsförmedlingen.

En referensgrupp har även varit knuten till utredningen. I referensgruppen har ingått representanter för intresseorganisationerna Hörselskadades Riksförbund (HRF), Unga Hörselskadade (UH), Sveriges Dövas Riksförbund (SDR), Sveriges Dövas Ungdomsförbund (SDU), Förbundet Sveriges Dövblinda (FSDB), Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn (DHB), Vuxendöva i Sverige (VIS) samt Barnplantorna – Riksförbundet för Barn med Cochleaimplantat och Barn med Hörapparat (Barnplantorna). Dövblind Ungdom (DBU) har ingått i gruppen men inte deltagit på sammanträdena.

Varje grupp har träffats för sammanträden vid fem tillfällen under utredningens arbete och enskilda ledamöter har dessemellan haft bilaterala kontakter med utredningens sekretariat. Inför de tre sista sammanträdena har underlag till sammanträdena utgjorts av textutkast till hela eller delar av betänkandet.

Utredningen har träffat företrädare för Socialdepartementet, Enheten för familj och sociala tjänster i särskilt ordning. Utredningen har även haft kontakter med företrädare för Finansdepartementet, Enheten för kommunal ekonomi.

Utredningen har träffat företrädare för SKL i särskild ordning och informerat om utredningens arbete, bl.a. på SKL:s beredning för primärvård och äldreomsorg.

Ytterligare ett antal berörda myndigheter och organisationer inbjöds i september 2011 till ett samrådsmöte om utredningens preliminära överväganden och förslag. Vid mötet deltog företrädare för DIK, Tolk- och översättarinstitutet, Diskrimineringsombudsmannen, Folkbildningsrådet, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Tolkledarna, fackförbundet Vision, Sveriges Teckenspråkstolkars Förening (STTF), Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), Hjälpmedelsinstitutet (HI), Sveriges vuxendövtolkars förening, Stockholms universitet och Arbetsmiljöverket. Ekonomistyrningsverket var inbjudet till samrådsmötet men deltog inte.

Utöver de myndigheter och organisationer som finns företrädade i de två grupperna eller som deltog vid samrådsmötet har utredningen haft kontakter med företrädare för Örebro län, Region

Skåne, Skolverket, Manillaskolan, Riksgymnasiet för döva och Riksgymnasiet för hörselskadade, Tyst teater inom Riksteatern, Helseplan Nysam AB, Statistiska centralbyrån SCB, ABF m.fl. Utredningen har vidare haft ett möte med styrelsen för Stiftelsen Rikstolktjänst.

Utredningen har haft en kontinuerlig dialog med företrädare för landstingens/regionernas tolkcentraler genom föreningen Talför och deltagit vid föreningens sammanträden vid fyra tillfällen. Därutöver har utredningen medverkat på STTF:s konferens i Nässjö, en s.k. Rikstolkkonferens i Södertälje, en konferens för Arbetsförmedlingens personal som arbetar med teckenspråkiga personer samt deltagit i en konferens om skrivtolkning på distans.

Utredningen har även gjort studiebesök på ett antal tolkcentraler, däribland i Örebros län, Västra Götalandsregionen, Stockholms län och Östergötlands län.

Utredningen har genomfört studiebesök i Danmark och i Finland och där träffat företrädare för respektive lands tolkverksamhet samt intresseorganisationer. Utredningen har varit i kontakt med den för tolktjänsten i Norge ansvariga myndigheten, NAV.

Under februari – april 2011 inhämtade utredningen berörda intresseorganisationers synpunkter och analyser avseende ett antal för utredningsuppdraget centrala frågställningar genom en skriftlig enkät. De organisationer som erbjöds att besvara enkäten var de som fanns representerade i utredningens referensgrupp. Ytterligare några organisationer, Tolkledarna och STTF, besvarade på eget initiativ enkäten. Utredningen efterfrågade organisationernas samlade bedömning i skriftlig form och organisationerna fick cirka två månader på sig att besvara frågorna. Frågorna fanns även att ta del av på svenskt teckenspråk via utredningens hemsida. Frågeformuläret har bifogats detta betänkande som bilaga 2.

I arbetet med beräkningar av landstingens/regionernas sammanlagda tolkanvändning och tolkkostnader har sekretariatet beställt vissa statistikuppgifter av Helseplan Nysam AB.

Vid samtliga möten med referensgruppen har utredningen anlitat och bekostat teckenspråkstolkar, skrivtolkar och dövblindtolkar. Beställningen har gjorts via Tolkcentralen i Stockholms läns landsting som fakturerat utredningen i efterhand. Hörselslinga har erbjudits vid samtliga sammanträden med utredningens beredningsgrupper.

Sammanfattningen i betänkandet har översatts till svenskt teckenspråk och en DVD-skiva med översättningen har bifogats betänkandet. Därutöver finns det en lättläst version av sammanfattningen.

## 2 Övergripande principer och lagar

### 2.1 Inledning

I det här kapitlet redogör utredningen för de internationella överenskommelser som rör personer med funktionsnedsättning, bl.a. barnomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Utredningen redogör även för målen för den svenska funktionshinderspolitiken samt de övergripande principerna och lagstiftningen för tolktjänst i Sverige. Utredningen redovisar därefter utförligt hur lagen (2008:962) om valfrihetssystem är uppbyggd. Därefter redogör utredningen för hur tillsynen fungerar hos statliga myndigheter. Utredningen redogör slutligen för hur tolktjänstsverksamheten är reglerad och uppbyggd i Norge, Finland och Danmark.

### 2.2 Internationella överenskommelser

#### 2.2.1 FN

Rätten att använda det egna språket och rätten att få utöva sin kultur är grundläggande mänskliga rättigheter i enlighet med artikel 27 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Även tecknade språk omfattas av en sådan rätt.

FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet från 1993 uttrycker tydliga principiella ståndpunkter när det gäller rättigheter, möjligheter och ansvar på olika områden. Standardreglerna är inte juridiskt bindande för medlemsstaterna, men tanken är att de ändå ska påverka hur olika länder formar sin funktionshinderspolitik genom att vara moraliskt förpliktande. I fråga om döva, personer med dövblindhet och hörselskadade tas bl.a. deras behov av teckenspråkstolkare upp.

*Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*

Den 30 mars 2007 undertecknade Sverige, samtidigt med ett åttio-tal länder, den nya FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen antogs i december 2006 av FN:s generalförsamling. Sverige undertecknade samtidigt som konventionen ett fakultativt (frivilligt) protokoll till konventionen som innebär att den som anser att hans eller hennes rättigheter är kränkta har möjlighet att klaga till en övervakningskommitté. Den nya konventionen trädde i kraft den 14 januari 2009. Även det fakultativa protokollet till konventionen har trätt i kraft.

Konventionen avser att trygga att personer med funktionsnedsättning kommer i åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Genom konventionen ska således de rättigheter som finns i befintliga konventioner om mänskliga rättigheter stärkas. Den slår också fast ett antal vägledande principer som rätten till icke-diskriminering, jämlikhet, oberoende, delaktighet och lika möjligheter. Konventionen slår vidare fast att i alla åtgärder som rör barn med funktionsnedsättning ska barnets bästa komma i främsta rummet. De anslutna staterna ska säkerställa att barn med funktionsnedsättning har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem, varvid deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad på lika villkor som för andra barn och att de för att utöva denna rättighet erbjuds stöd anpassat till funktionsnedsättning och ålder (artikel 7).

Det finns i konventionen bestämmelser som specifikt behandlar dövas, personers med dövblindhet och hörselskadades rättigheter. Teckenspråkstolkar nämns bl.a. i artikel 9. För att göra det möjligt för bl.a. döva, hörselskadade och personer med dövblindhet att leva oberoende och att fullt ut delta på alla livets områden, ska de anslutna staterna enligt artikeln vidta ändamålsenliga åtgärder, för att erbjuda dem teckenspråkstolkar för att underlätta deras tillgänglighet till byggnader och andra anläggningar som är öppna för allmänheten. Vidare förbinder sig de anslutna staterna att vidta åtgärder så att personer med funktionsnedsättning har möjlighet att utöva rätten till yttrandefrihet, genom möjlighet att söka, få och lämna information och åsikter under samma förutsättningar som andra och på det kommunikationssätt individen väljer. Det innebär bl.a. att de anslutna staterna godtar och underlättar användning av teckenspråk, punktskrift och andra tillgängliga medel, former och format för kommunikation i offentliga sammanhang samt att de

anslutna staterna erkänner och verkar för användning av teckenspråk (artikel 21).

Artikel 24 anger att de anslutna staterna ska säkerställa att utbildning för personer med dövblindhet eller som är döva eller hörselskadade ges på de mest ändamålsenliga språken, formerna och medlen för den enskilde. Vidare ska de anslutna staterna enligt artikeln vidta lämpliga åtgärder för att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska tillförsäkras dessa rättigheter genom att anställa lärare, även lärare med funktionsnedsättning, som är utbildade i teckenspråk. Vidare behandlas rätten till utbildning utan diskriminering och under likställda förhållanden, vilket bl.a. innebär att anslutna stater ska bereda möjlighet till utbildning i teckenspråk och stödja dövsamhällets språkliga identitet (artikel 24). Slutligen ska de anslutna staterna enligt artikeln säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång till allmän högre utbildning, yrkesutbildning, vuxenutbildning och livslångt lärande utan diskriminering och på lika villkor som andra.

Av artikel 30 framgår att de anslutna staterna tillerkänner personer med funktionsnedsättning samma rätt som andra att vara delaktiga i kulturlivet, i rekreations- och fritidsverksamhet och idrott. Personer med funktionsnedsättning ska ha rätt på lika villkor som andra till erkännande av och stöd för sin särskilda kulturella och språkliga identitet, däribland teckenspråk och dövas egen kultur (artikel 30).

De anslutna länderna har förbundit sig att med jämna mellanrum rapportera till FN hur reglerna efterlevs. Sverige har avgivit en första rapport till FN:s kommitté för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.<sup>1</sup> Syftet med rapporten är att beskriva hur mänskliga rättigheter främjas och skyddas i Sverige med fokus på personer med funktionsnedsättning. I rapporten redogörs för åtgärder som vidtagits och för de utmaningar som identifierats i regeringens genomgång för att klargöra hur svensk lagstiftning och övriga förhållanden i Sverige ställer sig till konventionen.

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige fick i juli 2008 i uppdrag att utreda om Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), Diskrimineringsombudsmannen eller något annat samhällsorgan borde anförtros uppgiften att i enlighet med kravet i artikel 33 i konventionen främja, skydda respektive övervaka dess genomförande. Delegationen föreslår i sitt delbetänkande Främja,

<sup>1</sup> Sveriges första rapport till FN:s kommitté för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, januari 2011.

skydda, övervaka – FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (SOU 2009:36) att huvudansvaret för konventionens genomförande bör ligga på Diskrimineringsombudsmannen men att Handisam även fortsättningsvis bör svara för att främja säkerställandet av konventionen i de delar som regeringen prioriterar och som i första hand riktar sig till myndigheter, kommuner och landsting.

I oktober 2010 lämnade delegationen sitt slutbetänkande Ny struktur för skydd av de mänskliga rättigheterna (SOU 2010:70). I slutbetänkandet föreslår delegationen att en nationell institution för mänskliga rättigheter ska inrättas i Sverige i form av en ny myndighet under riksdagen.

### *Barnkonventionen*

FN-konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs 1989 av FN:s generalförsamling och ratificerades av Sverige 1990. I konventionen avses med barn varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet (artikel 1). Utgångspunkten för barnkonventionen är att barnet som individ ska respekteras. Konventionen innehåller fyra grundläggande principer som ska vara styrande för tolkningen av övriga artiklar i konventionen, samtidigt som de har en självständig betydelse. Principerna om icke-diskriminering, barnets bästa, rätten till liv och utveckling samt rätten att få komma till tals framgår av artiklarna 2, 3, 6 och 12.

Anslutna stater erkänner att ett barn med fysiskt handikapp bör åtnjuta ett värdigt och anständigt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar självförtroende och möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället. De anslutna staterna erkänner det handikappade barnets rätt till särskild omvårdnad och ska, inom ramen för tillgängliga resurser, uppmuntra och säkerställa att det berättigade barnet och de som ansvarar för dess omvårdnad får ansökt bistånd som är lämpligt med hänsyn till barnets tillstånd och föräldrarnas förhållanden eller förhållandena hos de andra som tar hand om barnet. Med hänsyn till att ett handikappat barn har särskilda behov ska det bistånd som lämnas vara kostnadsfritt, då så är möjligt, och med beaktande av föräldrarnas ekonomiska tillgångar eller ekonomiska tillgångarna hos de andra som tar hand om barnet. Biståndet ska syfta till att det handikappade barnet får effektiv



tillgång till och erhåller undervisning och utbildning, hälso- och sjukvård, habilitering, förberedelser för arbetslivet och möjligheter till rekreation på ett sätt som bidrar till barnets största möjliga integrering i samhället och individuella utveckling, innefattande dess kulturella och andliga utveckling (artikel 23).

Anslutna stater erkänner barnets rätt till utbildning och i syfte att gradvis förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter ska de särskilt göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla. De anslutna staterna ska vidare uppmuntra utvecklingen av olika former av undervisning som följer efter grundutbildningen och göra dessa tillgängliga och åtkomliga för varje barn samt vidta lämpliga åtgärder såsom införande av kostnadsfri utbildning och ekonomiskt stöd vid behov. De anslutna staterna ska också göra högre utbildning tillgänglig för alla på grundval av förmåga genom varje lämpligt medel, göra studierådgivning och yrkesorientering tillgänglig och åtkomlig för alla barn samt vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott (artikel 28).

Kommittén för barnets rättigheter övervakar att konventionen efterlevs.

I december 2010 godkände riksdagen en strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige (prop. 2009/10:232) som ersätter den tidigare strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige. Strategin ska vara en utgångspunkt för offentliga aktörer på statlig och kommunal nivå som i sina verksamheter ska säkerställa barnets rättigheter.

### 2.2.2 Europarådet och EU

Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna utarbetades inom Europarådets ram och gäller som direkt tillämplig svensk lag. Enligt artikel 2 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen får ingen förvägras rätten till undervisning och enligt artikel 14 i Europakonventionen får ingen diskriminering förekomma vad gäller åtnjutandet av den rättigheten. Funktionsnedsättning omfattas av diskrimineringsförbudet i artikel 14.<sup>2</sup>

Utöver Europakonventionen utarbetade Europarådet 1961 en europeisk social stadga, som reviderades 1996. Den anger i rättig-

---

<sup>2</sup> Glor/Schweiz, appl. 13444/04.

hetsform bestämmelser om arbetsmarknadspolitik, arbetsvillkor, arbetarskydd, förenings- och förhandlingsrätt, socialförsäkring, familjepolitik m.m. Ländernas efterlevnad kontrolleras dels genom ett rapporteringssystem och dels genom en klagomålsmekanism, som vissa organisationer på det sociala området har rätt att använda för att ta tillvara sina medlemmars intressen. Alla rättigheter är inte automatiskt juridiskt bindande. De anslutna staterna erkänner att målet för dess politik ska vara att uppnå bl.a. att personer med funktionsnedsättning har rätt till oberoende, social integration och deltagande i samhället. Artikel 15 i stadgan behandlar personer med funktionsnedsättning och deras rätt till oberoende, social integration och deltagande i arbetslivet. De anslutna staterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att bereda personer med funktionsnedsättning vägledning, undervisning och yrkesutbildning, när så är möjligt inom ramen för de allmänna systemen, eller, när detta inte är möjligt, genom statliga eller privata specialinstitutioner. De anslutna staterna ska också enligt artikeln främja att personer med funktionsnedsättning får tillgång till anställning, uppmuntra arbetsgivare att anställa och i sin tjänst behålla personer med funktionsnedsättning inom den normala arbetsmiljön, och att anpassa arbetsförhållandena till deras behov eller, då funktionsnedsättningens art omöjliggör detta, genom att tillhandahålla eller inrätta skyddat arbete anpassat till funktionsnedsättningen. I vissa fall kan sådana åtgärder kräva att särskilda arbetsförmedlingsorgan och stödfunktioner inrättas.

Europarådet har vidare antagit en handlingsplan för att främja rättigheter och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i samhället.<sup>3</sup> Ett forum (CAHPAH), underställt Ministerkommittén, bildades 2007 för samordning av uppföljningen av handlingsplanen för att förbättra situationen för personer med funktionsnedsättning i Europa, 2006–2015. Sverige har sedan dess aktivt arbetat för att Europarådets handlingsplan ska kunna användas som ett regionalt verktyg vid genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

EU har 2010 antagit en strategi för smart och hållbar tillväxt för alla - Europa 2020. Strategin innehåller bl.a. mål för sysselsättning, utbildning och ökad social delaktighet. Europeiska kommissionen

---

<sup>3</sup> Recommendation Rec(2006)5 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Action Plan to promote the right and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006–2015.

har även presenterat ett antal initiativ som ska stödja medlemsländernas arbete med att uppnå målen. Ett av dessa är en Europeisk plattform mot fattigdom och social utestängning. Plattformen utgör kommissionens bidrag för att uppnå strategins målsättning att till 2020 öka social delaktighet, särskilt genom att minska fattigdomen med målsättningen att minst 20 miljoner människor ska lyftas ur fattigdom eller social utestängning. Personer med funktionsnedsättning anges som en grupp som behöver uppmärksammas. Det är framför allt i den nationella politiken, som strategin ska genomföras. Medlemsländerna ska utifrån de EU-gemensamma målsättningarna sätta upp nationella mål och i årliga nationella reformprogram rapportera om insatser för att uppnå målen. I Sveriges nationella reformprogram för 2011 anger regeringen de nationella mål som Sverige satt upp till 2020, samt de insatser som beslutats för att uppnå målen.

Europeiska kommissionen har tagit fram en ny funktionshinderstrategi som ska löpa från 2010 till 2020.<sup>4</sup> Strategin är ett led i arbetet med att genomföra FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som EU anslutit sig till. Strategin ska göra det lättare för personer med funktionsnedsättning att leva sina liv som alla andra och utnyttja sina rättigheter som EU-medborgare. Stöd till tillgänglighetsinitiativ och upplysningskampanjer är några exempel på insatser. EU-länderna uppmantras också att samarbeta för att skapa ett tillgängligt samhälle.

### 2.2.3 Nordiska Rådet

En stor del av det nordiska handikappolitiska samarbetet sker genom Nordiska Handikappolitiska Rådet, som är ett policyskapande och rådgivande organ inom Nordiska rådet. Rådet ska främja nordiskt samarbete i funktionshinderfrågor inom alla relevanta samhällsområden och bidra till förverkligandet av gemensamma handikappolitiska mål om jämlikhet och full delaktighet i samhället i överensstämmelse med FN:s konvention om rättigheter för människor med funktionsnedsättning. Nordiska rådet understödjer principen om design för alla, ett nordiskt handlingsprogram från 2005 till 2007. Som uppföljning av handlingsprogrammet drivs en

---

<sup>4</sup> KOM (2010) 636 slutlig, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén. EU:s funktionshindersstrategi; 2010-2020; Nya åtgärder för ett hinderfritt samhälle i EU.

rad olika projekt med syfte att kartlägga, jämföra och förbättra tillgängligheten i de nordiska länderna. I Norden pågår arbetet inom arbetsmarknad, demokrati, kultur, samhälls- och byggsektorn, transport, turism och utbildning, koordinerat genom Nordiska Handikappolitiska Rådet.

Sekretariatet för Nordiska Handikappolitiska Rådet är Nordens Valfärdscenter. Under Nordens Valfärdscenter finns det ett insatsområde som riktar sig till yrkesgrupper som arbetar med personer med dövblindhet.

## **2.3 Grundläggande principer och lagar i Sverige**

### **2.3.1 Likabehandlingsprincipen**

Övergripande gäller principen om lika rättigheter, vilken innebär att varje individ har lika värde. Det betyder också att individens behov måste ligga till grund för samhällsplanering och att alla resurser måste användas på ett sådant sätt att det ger varje individ lika möjlighet att delta i samhället.

I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken Från patient till medborgare slås det fast att personer med funktionsnedsättning ska ha samma möjligheter som andra att delta i samhället (prop. 1999/2000:79). I den tredje och sista uppföljningen av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (skr. 2009/10:166) tydliggjorde regeringen att målen för funktionshinderspolitiken och inriktningen ska ligga fast; en samhällsgemenskap som grund, ett samhälle som utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhället och jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, män och kvinnor med funktionsnedsättning.

Enligt förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken ska myndigheterna utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de handikappolitiska målen. Detta innebär bl.a. att verksamhet och information ska göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. För personer med dövblindhet, döva och hörselskadade kan detta t.ex. innebära att information måste finnas på teckenspråk.

Ett antal myndigheter har även ett utpekat sektorsansvar inskrivet i sina respektive instruktioner i enlighet med det arbetsätt som lanserades i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79).

*Målen för den svenska funktionshinderspolitiken*

Målen för den svenska funktionshinderspolitiken baseras på FN:s standardregler om jämlikhet, full delaktighet och självbestämmande för den enskilde, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och FN:s konvention om barnets rättigheter.

Enligt regeringens skrivelse 2009/10:166 Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt bedömde regeringen att arbetet med en handlingsplan etablerat en grund för handikappolitiken och att tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning förbättrats inom flertalet sektorer i samhället. Regeringens slutsats av uppföljningen var att fler åtgärder behövde sättas in och att arbetet måste förändras för att bli mer effektivt. Därför aviserade regeringen i skrivelsen att en strategi skulle utformas för insatserna under de närmaste fem åren. En viktig del i denna strategi var att målen för insatserna måste bli mer konkreta och mätbara och därmed uppföljningsbara.

De inriktningsmål som regeringen fastställde i skrivelsen inom nio prioriterade områden är ett sätt att förtydliga de övergripande funktionshinderspolitiska målen. Utifrån dessa inriktningsmål gavs 17 myndigheter i uppdrag att lämna förslag till delmål med en struktur för hur målen ska följas upp. Delmålen har i juni 2011 av regeringen sammanställts i En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016. Regeringen kommer enligt strategin att ge de 17 myndigheterna i uppdrag att arbeta mot de delmål som regeringen föreslår. I strategin anger regeringen dessutom inriktningen av insatserna inom de nio prioriterade områdena under de närmaste åren. Inom respektive område identifieras på detta vis de åtgärder som är strategiskt viktiga för att inriktningsmålen ska kunna nås. De insatser som redovisas i strategin korresponderas mot inriktningsmålen inom arbetsmarknadspolitiken, socialpolitiken, utbildningspolitiken, transportpolitiken, IT-politiken, ökad fysisk tillgänglighet, rättsväsendet, folkhälsopolitiken samt kultur, medier och idrott. Utöver dessa områden har Konsumentverket enligt sin instruktion ett särskilt ansvar för funktionshindersfrågor. Strategin redovisar därför även insatserna i konsumentpolitiken.

Regeringen ska årligen i samband med budgetpropositionen redovisa resultaten av utvecklingen mot identifierade inriktningsmål och delmål. Redovisningen av de resultat som uppnås kan även utgöra en grund för regeringens rapportering om efterlevnaden av

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. En central del av strategin är att målen ska följas upp och att effekten av insatserna ska kunna mätas på ett bättre sätt. En sammanhållen struktur för uppföljningen och utvärderingen av det funktionshinderpolitiska arbetet presenteras i strategin. Handisam får i uppdrag att inom ramen för ordinarie verksamhet ansvara för uppföljningen av strategins mål och insatser, samt för att utveckla ett sammanhållet system för att beskriva och analysera utvecklingen.

Regeringen kommer att senast våren 2017 redovisa en slutlig uppföljning av strategin för funktionshinderspolitiken.

### 2.3.2 Ansvars- och finansieringsprincipen

Ansvars- och finansieringsprincipen formulerades redan i mitten av 1970-talet som ett resultat av 1965 års handikapputredning. Principen är grundläggande inom svensk funktionshinderspolitik. Principen innebär att varje sektor i samhället ska ha ett ansvar för att utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla invånare, inklusive personer med funktionsnedsättning. Om det finns hinder för delaktighet är undanröjandet av dessa en del av ordinarie verksamhet. Kostnaderna för de nödvändiga anpassningsåtgärderna ska finansieras på samma sätt som verksamheten i övrigt. Miljöer och verksamheter ska således utformas och bedrivas så att de blir tillgängliga för alla människor, samtidigt som kostnaderna för anpassningsåtgärderna ses som en självklar del av de totala kostnaderna för verksamheten.

Undantag kan ske t.ex. när kostnaderna anses vara stora i förhållande till huvudmannens ekonomiska möjligheter.

Ansvars- och finansieringsprincipen kan sägas utgöra en röd tråd genom dokument om bristande delaktighet i samhället för människor med funktionsnedsättning under de senaste 40 åren. Hur viktigt det är att hålla fast vid den och att den verkligen får genomslag i praktiken framhålls genomgående, eftersom tillgänglighetsåtgärder annars alltid kommer att ses som något "extra" utöver det normala, något som egentligen är någon annans ansvar.

Olika möjligheter att lagfästa ansvars- och finansieringsprincipen har diskuterats, t.ex. av 1989 års Handikapputredning.<sup>5</sup> Det kan göras antingen i en särskild lag eller genom att låta principen komma till uttryck i bestämmelser som gäller för särskilt viktiga

---

<sup>5</sup> SOU 1991:46 s. 519 ff.

verksamhetsområden. Principen har aldrig rättsligt fastställt i en särskild lag utan den princip som lagstiftaren valt kan sägas vara den sistnämnda vägen.

Avsteg från ansvars- och finansieringsprincipen sker när en annan huvudman går in och bekostar insatser. Det finns flera orsaker till varför det kan vara motiverat. Huvudanledningen är att säkerställa att insatser som anses särskilt viktiga kommer till stånd.

När staten beslutar om nya åtaganden och skyldigheter för kommunerna ska detta finansieras av staten enligt den överenskommelse staten har med kommunsektorn, den s.k. kommunala finansieringsprincipen.

### 2.3.3 Regeringsformen och diskrimineringslagen

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen ska det allmänna dels verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, dels motverka diskriminering av människor p.g.a. kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, *funktionshinder*, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Diskrimineringslagen (2008:567) innehåller diskrimineringsförbud som gäller bl.a. arbetsgivare och högskola. Den verksamhetsansvarige som bryter mot dessa förbud mot diskriminering kan i domstol dömas att betala diskrimineringsersättning till den som därigenom missgynnats.

Diskrimineringsombudsmannen utövar vidare tillsyn över att diskrimineringslagen följs. Den som inte fullgör sina skyldigheter i fråga om aktiva åtgärder kan av Diskrimineringsombudsmannen föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Föreläggandet kan förenas med vite.

Enligt 1 kap. 1 § diskrimineringslagen har lagen till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionshinder*, sexuell läggning eller ålder. Lagen är tvingande, vilket innebär att ett avtal som inskränker någons rättigheter eller skyldigheter enligt lagen är utan verkan i den delen. Diskrimineringslagens bestämmelser definierar diskriminering som både direkt och indirekt diskriminering, trakasserier och sexuella trakasserier, samt

instruktioner att diskriminera. Lagens diskrimineringsbegrepp har sitt ursprung i de EU-rättsliga förbuden mot diskriminering.<sup>6</sup>

I 1 kap. 5 § 4 diskrimineringslagen definieras begreppet funktionshinder som varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå. Begränsningar av funktionsförmågan som är av övergående natur omfattas alltså inte.<sup>7</sup>

Kraven på att vidta skäligen stöd- och anpassningsåtgärder för personer med funktionsnedsättning är i diskrimineringslagen begränsat till arbetslivet och högskolan. Frågan om bristande tillgänglighet som en form av diskriminering har utretts (Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering, Ds 2010:20).

### *Förbud mot diskriminering i arbetslivet*

Enligt 2 kap. 1 § andra stycket diskrimineringslagen gäller diskrimineringsförbudet i det fall en arbetsgivare genom skäligen stöd- och anpassningsåtgärder kan se till att en arbetstagare, arbetssökande eller en yrkespraktikant med funktionshinder kommer i en situation som är jämförbar med den för personer utan sådant funktionshinder. Bestämmelsen innebär att arbetsgivaren inte ska lägga vikt vid de begränsningar i förmågan att utföra ett arbete som ett funktionshinder kan innebära, om begränsningarna genom stöd- och anpassningsåtgärder skulle kunna elimineras eller reduceras så att i vart fall de väsentligaste uppgifterna i ett arbete kan utföras. Förbudet är tillämpligt i alla de faktiska situationer som omfattas av diskrimineringsförbudet i övrigt. Det innebär dock inte en skyldighet att i det enskilda fallet anställa den som har ett funktionshinder, inte ens om sökanden genom stöd- och anpassningsåtgärder är jämförbar med andra sökande eller skulle ha blivit det om åtgärderna hade vidtagits.<sup>8</sup>

Av förarbetena till diskrimineringslagen framgår att behovet av stöd- och anpassningsåtgärder kan vara föranlett av svårigheter att utföra arbetsuppgifterna eller av svårigheter att ta sig in och ut ur en arbetslokal. Det kan vara fråga om tekniska hjälpmedel och särskilda arbetsredskap eller förändringar i den fysiska arbetsmiljön.

---

<sup>6</sup> Ds 2010:20 s. 155 ff.

<sup>7</sup> Prop. 2007/08:95 s. 123.

<sup>8</sup> Prop. 2007/08:95 s. 500.



Det kan handla om förstärkt belysning för den som är synskadad, god ventilation för den som är allergiker, tekniska hjälpmedel för att underlätta lyft eller transporter, datorstöd m.m. Även förändringar av arbetsuppgifterna, arbetstiderna eller arbetsmetoderna kan bli aktuella.<sup>9</sup>

Om det inte skäligen kan krävas att arbetsgivaren vidtar åtgärderna i fråga är det inte fråga om diskriminering i lagens mening. Vid bedömningen av om åtgärderna är skäligen ska hänsyn tas till både de ekonomiska förhållandena och arbetsgivarens rätt att organisera arbetet på det sätt som arbetsgivaren finner lämpligt. Vad som är skäligen får bedömas från fall till fall.<sup>10</sup>

#### *Förbud mot diskriminering inom utbildningsområdet*

Av 2 kap. 5 § andra stycket diskrimineringslagen framgår att diskrimineringsförbud gäller för en utbildningsanordnare i de fall dessa genom skäligen åtgärder i fråga om lokalernas tillgänglighet och användbarhet kan se till att en person med funktionshinder, som söker eller har antagits till utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller till utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, kommer i en situation som är jämförbar med den för personer utan sådant funktionshinder.

Skyldigheten att vidta anpassningsåtgärder är således begränsad till att gälla universitet och högskolor med offentlig huvudman när de bedriver utbildning enligt högskolelagen samt till enskilda utbildningsanordnare när de bedriver utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina.

Vad gäller kravet på typen av anpassningsåtgärder är det begränsat till lokalernas tillgänglighet och användbarhet. Det kan handla om teleslingor och god akustik för personer med nedsatt hörsel, synskadades behov av kontrast och förstärkt belysning m.m.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Prop. 2007/08:95 s. 500 f.

<sup>10</sup> Prop. 2007/08:95 s. 500 f.

<sup>11</sup> Prop. 2007/08:95 s. 507.

### 2.3.4 Språklagen

Den 1 juli 2009 trädde en ny språklag (2009:600) i kraft. I lagen finns bestämmelser om att det allmänna har ansvar för att den enskilde ges tillgång till språk samt om språkanvändning i offentlig verksamhet och i internationella sammanhang. Tillgången till språk är av grundläggande betydelse för enskilda individers möjligheter till social gemenskap och en förutsättning för den enskildes möjligheter att utbilda sig och skaffa sig kunskap. Språket är också en förutsättning för den enskildes deltagande i den demokratiska processen.<sup>12</sup> För dess användare har teckenspråket stor betydelse för identiteten och den kulturella tillhörigheten, i likhet med hur det är för alla som använder talade språk. Utöver detta har teckenspråket en särskild betydelse på så sätt att detta språk är en förutsättning för många av de teckenspråkiga för att kunna kommunicera med omvärlden.<sup>13</sup> Det allmänna ska därför enligt 9 § språklagen ha ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket.

Vidare framgår av 14 och 15 §§ att det är samhället som ansvarar för att den som är döv eller hörselskadad och den som av andra skäl har behov av teckenspråk ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket. Av förarbetena framgår att hur det allmännas ansvar för teckenspråket ska uppfyllas i praktiken, bör, liksom i dag, framgå av särskilda bestämmelser inom t.ex. utbildningsområdet. Att ges möjlighet att använda teckenspråk innebär att den teckenspråkige får tillgång till tolkning. Bestämmelser om skyldighet för landstingen att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning finns i HSL.<sup>14</sup>

Språklagen är en ramlag som anger principer och skyldigheter för det allmänna, men inte ger den enskilde särskilda rättigheter.

### 2.3.5 Förvaltningslagen

Förvaltningslagen (1986:223) är styrande för alla statliga och kommunala myndigheter och reglerar hur myndigheterna ska handlägga sina ärenden. Lagen innehåller en regel om anlitande av tolk (8 §). Bestämmelsen gäller både när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller någon som är allvarligt

---

<sup>12</sup> Prop. 2008/09:153 s. 7.

<sup>13</sup> Prop. 2008/09:153 s. 25.

<sup>14</sup> Prop. 2008/09:153 s. 42 f.

hörsel- eller talskadad. Regeln är inte inskränkt till ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.<sup>15</sup> Regeln är således tillämplig även i ärenden som inte mynnar ut i något för den enskilde bindande beslut, t.ex. ärenden som avser endast rådgivning. Däremot täcker regeln inte den del av det allmännas verksamhet som består av faktiskt handlande, exempelvis sjukhusvård eller undervisning.

Regeln är utformad som en ”bör”-regel, vilket innebär att det är myndigheten som avgör om tolk ska användas. Av bestämmelsen framgår att myndigheten vid behov bör anlita tolk. Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att personer som behöver tolk vid sina kontakter med myndigheterna bör få sådant bistånd i all rimlig utsträckning. Av förarbetena framgår vidare att i vilken utsträckning som kan anses rimlig beror dock även på sådant som tillgången till tolkar samt att tillgången kan variera från en ort till en annan och även växla över tid. Enligt förarbetena till bestämmelsen måste också kostnaden för samhällets tolkservice stå i rimlig proportion till den betydelse som ärendet har för den enskilde.<sup>16</sup> Sammantaget innebär detta att personer med funktionsnedsättning inte kan göra gällande någon absolut rätt till tolkning enligt förvaltningslagen.

Förvaltningslagsutredningen har i sitt betänkande En ny förvaltningslag föreslagit att bestämmelsen i förvaltningslagen om anlitan av tolk i fortsättningen ska föreskriva att när en myndighet har kontakt med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, ska myndigheten anlita tolk och låta översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt (SOU 2010:29).

### 2.3.6 Förvaltningsprocesslagen samt rättegångsbalken

Användandet av tolk i domstolar regleras dels i förvaltningsprocesslagen (1971:291), dels i rättegångsbalken (1942:740). I förvaltningsprocesslagen är regeln utformad som en skyldighet för domstolarna att vid behov anlita tolk om part, vittne eller annan är allvarligt hörsel- eller talskadad och ska höras inför rätten (50 § första stycket). Det är alltså ett strängare uttryck än förvaltnings-

<sup>15</sup> Hellners, Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, Norstedts Juridik, 3:e uppl., 2010, s. 107.

<sup>16</sup> Prop:1985/86:80 s. 27 f.

lagens ”bör”. Det framgår vidare av 50 § förvaltningsprocesslagen att rätten även i annat fall vid behov får anlita tolkar. Det är således domstolen, som avgör när behov av tolk föreligger. I rättegångsbalken regleras skyldigheten i 5 kap. 6 § rättegångsbalken.

### 2.3.7 Kommunallagen

Av 4 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) framgår att kommuner och landsting ska verka för att förtroendevalda med funktionsnedsättning ska kunna delta i handläggningen av ärenden på samma sätt som andra förtroendevalda. Bestämmelsen avser inte individualiserat stöd, utan sådana generellt verkande åtgärder för att förbättra funktionshindrades villkor som kommunen eller landstinget kan vidta och som alltså typiskt sett kan komma till nytta för en vidare krets av personer.

## 2.4 Lagen om valfrihetssystem

### 2.4.1 Lagen om valfrihetssystem

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, trädde i kraft den 1 januari 2009 och gäller i den kommunala sektorn för tjänster inom hälsovård och socialtjänster, dock inte barn- och ungdomsomsorg. Med valfrihetssystem menas ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra en tjänst och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med. Den upphandlande myndigheten behöver inte tillämpa samma valfrihetssystem inom alla berörda områden (1 kap. 1 §).

Principen i ett valfrihetssystem är att den upphandlande myndigheten som huvudman för verksamheten har ansvaret för att tjänsterna tillhandahålls brukaren eller invånaren i enlighet med gällande lag. Den upphandlande myndigheten tecknar ett offentligt kontrakt med ett antal leverantörer. Kontraktet innehåller ekonomiska villkor och avser tillhandahållande av en tjänst. Den enskilde brukaren eller invånaren bestämmer därefter vilken av dessa leverantörer som ska tillhandahålla tjänsten.

När LOV infördes angavs att syftet var att sätta brukaren i fokus och att åstadkomma en maktförskjutning från politiker och tjänstemän till medborgare. Dessutom eftersträvades ökad valfrihet och ökat inflytande, fler utförare och större mångfald. Ett brukar-

inflytande förutsattes vidare öka kvaliteten på tjänsterna (prop. 2008/09:29, Lag om valfrihetssystem).

Inom EU pågår ett arbete med att modernisera EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad. Som bl.a. gäller ett nytt direktiv om upphandling av koncessioner. Detta arbete kan få konsekvenser för LOV.

#### 2.4.2 Tillämpningsområdet

LOV kan bara tillämpas inom den kommunala sektorn, av kommunala myndigheter och beslutande församlingar i kommuner och landsting samt vissa offentligt styrda organ som finansieras kommunalt eller på annat sätt står under kommunal kontroll (2 kap. 5 och 7 §§). Statliga myndigheter kan dock tillämpa LOV men en författningsreglering är då nödvändig för att statliga myndigheter ska kunna inrätta valfrihetssystem för dess tjänster i enlighet med det förfarande som anges i LOV.

LOV kan endast tillämpas för sådana tjänster inom hälsovård och socialtjänster som är upptagna som B-tjänster i kategori 25 i bilaga 3 till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, dock inte barn- och ungdomsomsorg. För kommunala myndigheter är tillämpning av valfrihetssystem enligt LOV ett frivilligt alternativ till upphandling enligt LOU. Kommunerna väljer alltså om upphandling ska ske genom att tillämpa valfrihetssystem eller om upphandling enligt LOU ska användas. Regeringen anförde i propositionen Lag om valfrihetssystem att det är kommunen som inom sitt område bäst kan avgöra om valfrihetssystem är möjliga och lämpliga att införa och vilka delar av verksamheten som ska ingå i valfrihetssystemet (prop. 2008/09:29 s. 54). En avgörande skillnad i förhållande till en upphandling enligt LOU är att alla leverantörer som godkänns får teckna kontrakt med den upphandlande myndigheten. Om en upphandling i stället genomförs enligt LOU ska den upphandlande myndigheten utse en vinnare bland leverantörerna.

Av 5 § hälso- och sjukvårdslagen, HSL, (1982:763), framgår det att landstingen ska organisera primärvården så att alla som är bosatta inom landstingen kan välja utförare av hälso- och sjukvårdstjänster samt få tillgång till och välja en fast läkarkontakt (vårdvalssystem). Det är således obligatoriskt för landstingen att införa

vårdvalssystem och LOV ska tillämpas när ett landsting har beslutat att införa ett vårdvalssystem.

#### *Grundläggande principer för valfrihetssystem*

I LOV slås det fast att de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna ska gälla (1 kap. 2 §). Den upphandlande myndigheten ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Den upphandlande myndigheten ska också iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet när den tillämpar valfrihetssystem. Vid kommunikation med elektroniska medel ska medlen vara icke-diskriminerande, allmänt tillgängliga och möjliga att använda tillsammans med sådan maskin- och programvara som i allmänhet används (6 kap. 1 §).

Vid handläggning av ärenden enligt LOV ska förvaltningslagen inte tillämpas enligt LOV (1 kap. 3 §).

#### *Löpande annonsering på en nationell webbplats*

En upphandlande myndighet som beslutat att inrätta eller förändra ett valfrihetssystem ska löpande annonsera på den nationella webbplatsen som upprättats för ändamålet (3 kap. 1 §). Kammarkollegiet administrerar den nationella webbplatsen, "www.valfrihetswebben.se". Annonser och förfrågningsunderlaget ska finnas tillgängligt på webbplatsen. Regeringen har ansett det lämpligt att annonserna även publiceras på annat sätt, t.ex. på den upphandlande myndighetens hemsida samt i andra medier (prop. 2008/09:29 s. 67). Den löpande annonseringen innebär att den upphandlande myndigheten genom annonserna fortlöpande får in ansökningar från leverantörer. En sista dag för att lämna in en ansökan finns inte.

#### *Förfrågningsunderlagets innehåll*

Enligt 2 kap. 1 § LOV avses med ett förfrågningsunderlag sådant underlag för ansökan om att delta i ett valfrihetssystem som en upphandlande myndighet tillhandahåller. Grunderna för den ekonomiska ersättningen till en leverantör ska framgå av förfrågningsunderlaget (4 kap. 1 §). Ersättningen i ett valfrihetssystem ska vara enhetlig för de leverantörer som utför samma tjänst. Den totala

ersättning som leverantören får beror på hur många brukare som väljer leverantören som utförare och utförd mängd.

Den upphandlande myndigheten får i förfrågningsunderlaget ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras (4 kap. 2 §). Det ska i förfrågningsunderlaget finnas en kravspecifikation, kontaktuppgifter, uppgifter om avtalstider, regler för avtalets tecknande samt regler för uppföljning och kontroll, villkor som ska gälla samt hur uppdraget ska fullföljas under kontraktstiden.

Av förfrågningsunderlaget ska således framgå alla de krav som leverantören ska uppfylla för att bli godkänd och få teckna kontrakt. Att kraven ska vara proportionerliga och relevanta i förhållande till de mål som eftersträvas följer bl.a. av 1 kap. 2 § LOV. Av förfrågningsunderlaget ska den upphandlande myndighetens handläggningstid av en ansökan framgå.

För att möjliggöra att avtalsvillkoren kan revideras inom ramen för ett valfrihetssystem samtidigt som principen om likabehandling av alla leverantörer tillämpas, bör den upphandlande myndigheten försäkra sig om möjligheten till omförhandling av avtalsvillkoren.

#### *Godkännande och ingående av kontrakt*

Av 5 kap. 1 § LOV följer vidare att alla leverantörer som önskar delta i ett valfrihetssystem ska ha rätt att ansöka. Även grupper av leverantörer, oavsett juridisk form, ska ha rätt att lämna in en ansökan. När kontrakt ska tecknas kan den upphandlande myndigheten dock begära att gruppen ska ha en viss juridisk form. Den upphandlande myndigheten får medge att den sökande rättar felskrivningar eller andra uppenbara fel (6 kap. 2 §). Den upphandlande myndigheten får begära att en ansökan förtydligas eller kompletteras.

Enligt 8 kap. 1 § LOV ska den upphandlande myndigheten godkänna samtliga sökande som uppfyller de krav som angetts i annonsen och förfrågningsunderlaget och som inte uteslutits med stöd av 7 kap. 1 § LOV. Omständigheter som medför att en sökande får uteslutas från att delta i valfrihetssystem är främst hänförliga till den sökandes ekonomiska problem, såsom att sökanden t.ex. är i eller är föremål för ansökan om konkurs eller tvångslikvidation, och brott i yrkesutövningen (7 kap. 1 § LOV).

Det framgår vidare av 8 kap. 2 § LOV att den upphandlande myndigheten snarast möjligt när beslut fattats om huruvida en

sökande får delta i valfrihetssystemet lämnar underrättelse till sökanden om beslutet och skälen för det. Om sökanden inte har godkänts som leverantör ska upplysningar lämnas om hur han eller hon ansöker om rättelse. Den upphandlande myndigheten ska enligt 8 kap. 3 § LOV utan dröjsmål teckna kontrakt med samtliga sökanden som godkänts.

#### *Information till enskilda och ickevalsalternativ*

Enligt 9 kap. 1 § LOV ska den upphandlande myndigheten lämna information till enskilda om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med inom ramen för valfrihetssystemet. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. Att informationen ska vara lättförståelig innebär att informationen måste utformas utifrån de behov som den enskilde har. Det ska således finnas både skriftlig och muntlig information, information på andra språk och anpassad till olika former av funktionsnedsättning.<sup>17</sup> Avsikten är att den upphandlande myndigheten ska stödja, underlätta för och uppmuntra den enskilde att välja leverantör i ett valfrihetssystem.

Med hänsyn till att valet är svårt att göra och det finns människor som inte vill eller kan välja ska den upphandlande myndigheten tillhandahålla ett ickevalsalternativ (9 kap. 2 § LOV). Ickevalsalternativet ska vara ett kvalitativt fullgott alternativ. Den upphandlande myndigheten bör i förväg bestämma vad som gäller om den enskilde inte väljer leverantör. Den upphandlande myndighetens handläggare får inte slumpvis välja bland de leverantörer som tecknat avtal med den upphandlande myndigheten. Viktning eller rangordning av leverantörerna är inte tillåtet i ett valfrihetssystem (prop. 2008/09:29 s. 99).

Den upphandlande myndigheten kan tillhandahålla tjänsten i egen regi, men det finns ingen skyldighet att göra det. Den upphandlande myndigheten kan i detta fall bestämma vilken leverantör som ska vara ickevalsalternativ. Det är dock viktigt att ickevalsalternativet är konkurrensneutralt mellan de leverantörer som tecknat avtal med den upphandlande myndigheten.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Prop. 2008/09:29 s. 145.

<sup>18</sup> Prop. 2009/10:46 s. 11.



### *Omval*

För att ett valfrihetssystem ska fungera ändamålsenligt är det viktigt att den enskilde i möjligaste mån kontinuerligt utvärderar sitt val och väljer eller byter leverantör i enlighet med sina preferenser utifrån den information som finns. I den upphandlande myndighetens skyldighet att tillhandahålla information ingår också att ge information om villkor för omval och hur omvalet går till, t.ex. uppsägningstider och vart den enskilde ska vända sig för att göra ett omval.

I förfrågningsunderlaget bör myndigheten ange villkor för omval, dvs. hur lång uppsägningstiden är samt villkor för att ta emot omväljande brukare. Myndigheten bör genom hjälp och stöd bistå den enskilde vid omval.<sup>19</sup>

### *Rättsmedel och tillsyn*

I 10 kap. LOV finns det bestämmelser om rättsmedel. En leverantör, som inte godkänts av den upphandlande myndigheten, kan göra gällande att denna myndighet brutit mot en bestämmelse i LOV, och får ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol (10 kap. 1 § LOV). Av 10 kap. 5 § LOV framgår att en sökande kan begära skadestånd i allmän domstol om den upphandlande myndigheten inte följt bestämmelserna i LOV.

Regeringen har beslutat att Konkurrensverket har tillsyn över valfrihetssystem enligt LOV. Verket får inhämta de upplysningar från de upphandlande myndigheterna som är nödvändiga för tillsynen. Upplysningarna ska i första hand inhämtas genom ett skriftligt förfarande. Om det p.g.a. materialets omfång, brådska eller något annat förhållande är lämpligare, får upplysningarna i stället inhämtas genom besök hos den upphandlande myndigheten eller muntligen.<sup>20</sup> Den upphandlande myndigheten är skyldig att tillhandahålla de upplysningar som tillsynsmyndigheten begär.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Prop. 2008/09:29 s. 100.

<sup>20</sup> 10 kap. 8 § LOV.

<sup>21</sup> 10 kap. 9 § LOV.

### *Valfrihetssystem inom Arbetsförmedlingen*

LOV gäller som nämnts endast för valfrihetssystem inrättade av kommunala myndigheter och vissa med dem likställda organ. Frågan om statliga myndigheters inrättande av valfrihetssystem har behandlats i regeringens propositioner Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (prop. 2009/10:60) och Valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen (prop. 2009/10:146).

Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare trädde i kraft dels, den 1 maj 2010, dels den 1 december 2010. Lagen innehåller regler om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda de anlända invandrarernas etablering i arbets- och samhällslivet. Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla ett eller flera valfrihetssystem som ger de nyanlända rätt att välja en av myndigheten godkänd och kontrakterad leverantör av vissa tjänster, en s.k. etableringslots. I lagen anges att LOV ska tillämpas när Arbetsförmedlingen tillhandahåller valfrihetssystem vid upphandling av etableringslotsar. Det innebär att myndigheten ska förfara på samma sätt som kommunala myndigheter som tillhandahåller valfrihetssystem vid upphandling av tjänster inom hälsovård och socialtjänster.

Lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen trädde i kraft den 1 juli 2010. Lagen innebär att Arbetsförmedlingen får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster som upphandlas inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet, framför allt vid användningen av kompletterande aktörer, t.ex. jobbcoacher. När Arbetsförmedlingen tillhandahåller valfrihetssystem ska myndigheten tillämpa LOV.

## **2.5 Tillsyn**

### **2.5.1 Tillsyn över statliga myndigheter**

Hos statliga myndigheter sker det en intern kontroll och granskning. Tillsyn över myndigheter utövas dessutom av Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK). Därutöver granskas och kontrolleras verksamheten av Riksrevisionen och ibland också av regeringens stabsmyndigheter.

JO granskar myndigheter ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv. JO granskar ärenden på enskildas respektive på eget initiativ. Vid

JO:s besök i organisationen begär JO i förväg fram ett antal ärenden, dels några av de äldsta ärendena inom vissa ärendeslag, dels ett antal slumpmässigt utvalda ärenden och granskar handläggningen av dessa.

JK har i likhet med JO tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. Tillsynen har till syfte att kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs. Sedan den 1 december 1998 har JK:s tillsynsverksamhet begränsats. JK har sedan dess en mer övergripande tillsyn som främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. JK kan inte ompröva beslut som fattats av andra myndigheter. JK bestämmer om en anmälan från en enskild ska föranleda några åtgärder.

Riksrevisionen genomför årlig revision men också effektivitetsrevision. Fokus ligger på lika behandling och rättssäkerhet.

I den årliga revisionen granskar Riksrevisionen och bedömer om de statliga myndigheternas årsredovisningar är tillförlitliga och korrekta, om räkenskaperna är rättvisande och om myndigheterna följer aktuella regler och beslut. Varje år granskar Riksrevisionen omkring 250 årsredovisningar.

Effektivitetsrevision innebär att Riksrevisionen granskar hur effektiv den statliga verksamheten är. Granskningarna utgår från riksdagens beslut och omfattar regeringens genomförande, styrning, uppföljning och rapportering till riksdagen. Riksrevisionen granskar också myndigheternas genomförande och rapportering till regeringen. Riksrevisorerna beslutar självständigt vad som ska granskas genom effektivitetsrevisionen och hur granskningen ska genomföras. Varje år presenterar riksrevisorerna en granskningsplan där de redovisar den övergripande inriktningen för granskning det kommande året. Regeringen kan således inte lämna uppdrag till Riksrevisionen.

Varje effektivitetsgranskning publiceras i en granskningsrapport där Riksrevisionen presenterar iakttagelser och lämnar rekommendationer till de granskade myndigheterna. Rapporterna överlämnas till riksdagen som i sin tur överlämnar dem till regeringen för behandling. Inom fyra månader ska regeringen redogöra för vilka åtgärder den har vidtagit eller avser vidta. Berört utskott behandlar sedan skrivelsen och slutligen fattar riksdagen beslut i ärendet.

Statskontoret och Ekonomistyrningsverket kan på regeringens uppdrag granska myndigheten. Detta kan vara både övergripande granskningar, t.ex. Statskontorets uppdrag att följa en myndighets förändringsarbeten, eller mer avgränsade uppdrag som att utvärdera den finansiella samordningen.

*Tydligare krav på intern styrning och kontroll*

De regler som ställs upp i myndighetsförordningen (2007:515) och i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll innebär ökade krav på förvaltningsmyndigheter under regeringen att ha en fungerande egenkontroll. Myndighetens ledning har givits ett uttalat ansvar inför regeringen för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel (3 § myndighetsförordningen). För att uppfylla detta ska myndighetens ledning säkerställa att det vid myndigheten finns intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt (4 § myndighetsförordningen).

I förordningen om intern styrning och kontroll anges att med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen. I förordningen om intern styrning och kontroll (2–6 §§) ställs krav på riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation. En riskanalys ska göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att verksamheten inte bedrivs på sådant sätt att kraven i myndighetsförordningen fullgörs och med ledning av riskanalysen ska åtgärder vidtas som är nödvändiga för att myndigheten ska uppfylla kraven i 3 § myndighetsförordningen med rimlig säkerhet. Den interna styrningen och kontrollen ska systematiskt och regelbundet följas upp och bedömas. Slutligen ska riskanalysen, kontrollåtgärderna samt uppföljningen och bedömningen dokumenteras.

**2.5.2 Tillsyn över tolkar**

Kammarkollegiet utövar tillsyn över de auktoriserade teckenspråkstolkarnas verksamhet. Den som är missnöjd med en tolk kan anmäla detta till kollegiet. Om det finns anledning till det, kan kollegiet vidta disciplinära åtgärder, antingen genom att ge tolken en varning eller genom att återkalla auktorisation.

## 2.6 Tolktjänst i Norge, Finland och Danmark

### 2.6.1 Norge

När det gäller tillhandahållande av tolktjänst tillämpar Norge delvis sektorsansvarsprincipen. Rätt till tolktjänst i förskola, grundskola och gymnasieskola finns i opplæringsloven. Tolktjänst i förskola och grundskola finansieras av kommunerna och tolktjänst i gymnasieskola finansieras av fylkeskommunerna. Praxisen för när en elev får rätt till tolktjänst i grundskola och gymnasieskola varierar i de olika kommunerna och fylkeskommunerna.

Rätt till tolktjänst i domstol finns i domstolloven och finansieras av domstolen. Tolkning hos polisen finansieras av domstolen eller polisen.

Rätt till tolktjänst hos kommunen finns i förvaltningsloven. Kommunen ansvarar för tolktjänsten vid besök hos socialtjänsten eller andra kommunala myndigheter.

Tolktjänst i det dagliga livet, vid utbildning på universitet och högskola, i arbetslivet, i fritidslivet, hos primärvården och vid polikliniska hälsotjänster regleras i folketrygdloven. Folketrygdloven är en rättighetslagstiftning med möjlighet för den enskilde att överklaga.

Folketrygdloven omfattar inte den situation att den primäre tolkanvändaren är inlagd på sjukhus. Det enskilda sjukhuset ska i så fall bekosta den erforderliga tolktjänsten.

NAV är Norges största myndighet, med ansvar för försäkringsfrågor, arbetsmarknadsfrågor och hjälpmedel samt har sedan 1996 ansvar för och finansierar sådan tolktjänst som regleras i folketrygdloven. Hjälpmedelscentralerna hos NAV beviljar och förmedlar tolkar till de olika tolkuppdragen. Det finns en hjälpmedelscentral i varje fylkeskommun.

NAV förmedlar alla tolkbeställningar i Norge även de som myndigheten inte har betalningsansvar för. Förutom de anställda tolkarna har NAV frilansande tolkar anmälda hos myndigheten som kan åta sig tolkuppdrag.

Utbildningstolkning och arbetslivstolkning har hög prioritet hos NAV. NAV prioriterar även tolktjänst vid läkarbesök.

Arbetsgivare som har ett antal primära tolkanvändare anställda kan få ersättning av NAV för att anställa en tolk. Det finns cirka tio arbetsplatser i Norge som får detta stöd.

Det föreligger brist i Norge på utbildningstolkare som kan utföra tolkning vid högre utbildning. Det föreligger dessutom brist på tolkar som kan utföra tolkning på kvällstid och helger.

Distanstolkning är i Norge av mindre omfattning än i Sverige. NAV planerar emellertid att öka omfattningen av distanstolkning under de närmaste åren.

### 2.6.2 Finland

Den 1 september 2010 överfördes de finska kommunernas ansvar för tolktjänst till Folkpensionsanstalten, FPA, finska motsvarigheten till svenska Försäkringskassan. En ny rättighetslag om tolktjänst, lagen om tolkningstjänst för handikappade personer, trädde i kraft den 1 september 2010. FPA:s beslut är överklagbara. Syftet med reformen var att stärka tolkanvändarnas rättssäkerhet med en enhetlig praxis för tolktjänst i landet.

Lagen om tolkningstjänst för handikappade personer är subsidiär och rätten till tolktjänst enligt lagen infaller om personen i fråga inte får tolktjänst med stöd av någon annan lag.

Har FPA fastställt att den primäre tolkanvändaren p.g.a. sin funktionsnedsättning har behov av tolkning, gäller att personer med dövblindhet ska få en timbank om minst 360 tolkningstimmar och hörsel- eller talskadade personer en timbank om minst 180 tolkningstimmar under ett kalenderår (6 § lagen om tolkningstjänst för handikappade personer). Timbanken ska användas av den primäre tolkanvändaren när han eller hon behöver tolkning för att kunna arbeta, studera, utträta ärenden, vara delaktiga i samhället, för hobby eller rekreation (5 § lagen om tolkningstjänst för handikappade personer). Om det är motiverat med tanke på tolkanvändarens individuella behov kan fler timmar beviljas än de timmar som är angivna i lag.

Det framgår av lagen om tolkningstjänst för handikappade personer att den som har beviljats tolktjänst även kan använda timbanken till utlandsresor under förutsättning att resan anknyter till den handikappades normala liv, studier eller arbetsliv. Om den primäre tolkanvändaren vill ha tolk på plats måste han eller hon ansöka om tolktjänst på förhand. FPA står för tolkens eventuella hotell- och resekostnader.

Av lagen om tolkningstjänst för handikappade personer framgår vidare att tolktjänst kan beviljas för studier efter den grundlägg-

ande utbildningen t.ex. vid gymnasiet, yrkesläroanstalter, vid högre utbildning, vid utbildning som krävs för att behålla sitt arbete eller för att avancera i arbetslivet. För utbildningstolkning fattar FPA ett särskilt beslut om att tolktjänst kan erhållas för den tid som utbildningen pågår. Den primäre tolkanvändaren behöver inte ta av sin timbank till sådan tolkning (6 § lagen om tolkningstjänst för handikappade personer).

Tolkning i Finland som understiger två timmar utförs i regel av en tolk. I vissa krävande situationer kan två tolkar erhållas t.ex. om tolkning ska ske till engelska eller vid ett krävande möte. Tolkning som överstiger två timmar utförs som regel av två tolkar. I vissa situationer erhålls trots denna regel endast en tolk, t.ex. vid familjesammankomster då tolkningen inte är så krävande för tolken.

Det framgår av 8 § lagen om tolkningstjänst för handikappade personer att tolktjänsten kan ordnas som distanstolkning, om det är möjligt och motiverat med beaktande av brukarens individuella behov. Till den som använder sig av distanstolkning anskaffar FPA de hjälpmedel som behövs vid tolkningen och svarar för de nödvändiga kostnader som användningen av eventuell distansförbindelse medför. Finland har haft flera projekt med distanstolkning och den verksamheten ska nu permanentas.

FPA har inga anställda tolkar utan har upphandlat tolkleverantörer som utför de tolkuppdrag FPA förmedlar. I vissa situationer har de finska tolkanvändarna möjlighet att välja tolk.

### 2.6.3 Danmark

I Danmark gäller sektorsansvarsprincipen. Sektorsansvarsprincipen är inte reglerad i lag utan är en grundläggande princip i Danmark. Sektorsansvarsprincipen innebär att varje ministerium ansvarar för tolktjänst inom sitt verksamhetsområde. Det innebär att utbildningsministeriet ansvarar och finansierar tolktjänst vid högre utbildning, Arbetsmarknadsministeriet för tolktjänst i arbetslivet osv.

I Danmark kan personer med funktionsnedsättning erhålla ersättning för personlig assistent på arbetet. Den personliga assistenten bistår med stöd för att personen med funktionsnedsättning ska kunna utföra sina arbetsuppgifter. Den personliga assistenten kan för den primäre tolkanvändaren vara en teckenspråkstolk, skrivtolk m.m. En tolkanvändare som arbetar heltid, dvs. 37 timmar per vecka, kan få ersättning för tolkkostnader med upp till 20 timmar

per vecka. Personer med dövblindhet kan bli beviljade ersättning för tolkkostnader med 37 timmar per vecka. Vid bedömningen om ersättning för tolk ska beviljas görs en bedömning av vad för slags arbete den primäre tolkanvändaren har. Ersättning för tolken beviljas bara om arbetet är förenligt med funktionsnedsättningen. Rätten till ersättning för tolk finns i Lov om compensation till handicappede i erhverv m.v.

Ansökan om ersättning för tolk handläggs av Jobcenter som finns i varje kommun. Arbetstagaren ansöker om ersättning för tolkkostnader och arbetsgivaren får i efterhand utbetalt sådan ersättning. Även en tolkanvändare som är egen företagare kan erhålla ersättning för tolkkostnader.

Den nya lov om tolkning til personer med hørehandicap trädde i kraft den 1 januari 2010. Lagen berättigar personer med dövblindhet, döva och hörselskadade som har behov av tolk för att kunna kommunicera med andra rätt till tolktjänst för att tolkanvändaren ska kunna delta i samhället och till sociala aktiviteter. Det kan vara t.ex. när tolkanvändaren vill delta i det politiska livet, delta i handikapprelaterade aktiviteter, när tolkanvändaren behöver få rättshjälp, för att tolkanvändaren ska kunna ha en bisyssla, delta i kyrkliga möten, läkarbesök i öppen vård m.m. När den döve är inlagd på sjukhus står sjukhuset i enlighet med sektorsansvarsprincipen för erforderlig tolktjänst. Det går inte enligt lov om tolkning til personer med hørehandicap att få tolktjänst i utlandet. Lagen är subsidiär och rätten till tolktjänst enligt lagen infaller om personen i fråga inte får tolktjänst med stöd av någon annan lag.

Därutöver har de primära tolkanvändarna enligt lagen om tolkning til personer med hørehandicap en timbank som kan användas till privata aktiviteter, t.ex. deltagande i fester, möten med vänner. Döva och hörselskadade erhåller en timbank om sju timmar per år och personer med dövblindhet får en timbank om 20 timmar per år.

Den Nationale Tolkmyndigheden, Dntm, beslutar om tolktjänst enligt lagen om tolkning til personer med hørehandicap och förmedlar tolkar. Dntm är i verksamhet sedan januari 2010. Dntm har inga anställda tolkar. Dntm har ett rådgivande tolkeråd knutet till sig. Rådet har möten två gånger per år. I Tolkerådet sitter representanter från nio olika ministerier och från de tre danska intresseorganisationerna som representerar personer med dövblindhet, döva och hörselskadade i Danmark.



Lagen om tolkning till personer med hörehandicap ger tolkanvändaren rätt att fritt välja tolkleverantör. När teckenspråkstolkningen överstiger en timme anlitas ofta två teckenspråkstolkare. Vid skrivtolkning anlitas alltid två skrivtolkar.

Dntm påbörjade den 1 april 2011 ett försök med distanstolkning. I försöket får 200 döva obegränsad tillgång till distanstolkning genom dator eller 3G-telefoner. Distanstolkningen är tillgänglig vardagar mellan kl. 8–16.

Dntm ska inleda försök med distanstolkning vid högre utbildning. Även andra myndigheter som har sektorsansvar ska på deras hemsidor erbjuda tolkanvändare att få tillgång till distanstolkning.

Dntm utövar uppföljning av sin tolkverksamhet på två sätt, dels genom en generell uppföljning som genomförs genom besök hos tolkleverantören, dels genom en konkret uppföljning då Dntm genom fakturering, klagomål från tolkanvändaren m.m. finner det nödvändigt att avlägga ett besök hos tolkleverantören. Under 2011 ska Dntm utöva uppföljning genom att vara med under tolkuppsdrag.

Den danska regeringen har beviljat en miljon danska kronor till en försöksverksamhet där tolkanvändaren kan få tolkstöd vid handikappolitisk verksamhet i utlandet. Regeringen har även beslutat om statsbidrag om tre miljoner danska kronor för tolktjänst vid fritidsaktivitet i en förening, som t.ex. i en idrottsförening.

## 3 Tolkanvändning inom olika samhällsområden – en översikt

### 3.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven kartlägga och analysera hur nuvarande organisering, reglering, tillsyn och finansiering av tolk till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet fungerar inom olika samhällsområden och vid behov lämna förslag.

Mot denna bakgrund redovisar utredningen inledningsvis i detta kapitel en kartläggning av begreppet vardagstolkning samt tolkcentralernas verksamhet på övergripande nivå. Därefter redovisas hur tolktjänst regleras och tillämpas inom ett antal samhällsområden. Dessa är vård och omsorg, utbildning, arbetsliv samt kultur-, fritids- och föreningsliv. Vidare redogörs för förmedlingstjänster, distans-tolkning och elektroniska hjälpmedel. Slutligen ges en kort bakgrund till frågan om kombinerad tolktjänst och ledsagning för personer med dövblindhet.

### 3.2 Vardagstolkning

#### 3.2.1 Förarbeten

I samband med den s.k. handikappreformen infördes år 1994 en ändring i HSL som tydliggjorde landstingens skyldighet att tillhandahålla tolktjänst i form av vardagstolkning för barndomsdöva, personer med dövblindhet, vuxendöva och hörselskadade.

Genom denna lagstadgade skyldighet att erbjuda tolk ges bättre förutsättningar för dessa grupper att få tolk än för andra personer med annat språk än svenska.

I 3 b § HSL anges att det är landstingens skyldighet att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481), FBL, och stadigvarande vistas där.

I förarbetena till bestämmelsen om vardagstolkning i HSL framhölls att vardagstolkning berör en mängd situationer i vardagslivet som det inte är möjligt eller önskvärt att noga precisera. Som en vägledning nämns vissa områden, såsom tolk vid besök inom såväl privat som offentlig sjukvård (t.ex. distriktssköterska, arbetsterapeut, sjukgymnast), vid besök hos tandläkare, försäkringskassa, socialtjänstens organ samt olika myndigheter. Det anges vidare i förarbetena att tolk kan behövas för att få rättshjälp eller för att göra viktigare inköp, utträta bankärenden, delta i information på arbetsplatsen, fackliga möten, föräldramöten, körkortsutbildning, för att närvara vid vigsel, konfirmation, dop och begravning m.fl. liknande situationer. I förarbetena anges att det i begreppet vardagstolkning också ligger att bereda döva m.fl. medborgare motsvarande möjligheter som andra att få en meningsfull fritid och rekreation. Här kan t.ex. ingå tolk vid rekreationsresa för en person med dövblindhet och tolk vid föreningsverksamhet. Vissa grundläggande tolktjänster i arbetslivet ingår också i begreppet vardagstolkning. Förarbetena anger att, med tanke på de varierande situationer som kan föreligga både utifrån enskildas behov och arbetslivets förändringar, är det inte lämpligt att närmare precisera de tillfällen när tolktjänst kan behövas, utöver tillfällen som nyanställning, introduktion och utbildning inom ett företag eller annan arbetsplats. Slutligen anges i förarbetena att vardagstolkning också ska kunna tillhandahållas för personer som sysselsätts inom daglig verksamhet enligt den föreslagna lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159 s. 202).

Av förarbetena framgår vidare, att det inte är möjligt att i detalj avgränsa begreppet vardagstolkning och i varje enskilt fall lägga fast vem som är ansvarig för att tolktjänst ges. Det förutsätts att landstingen i sin praktiska verksamhet ger begreppet vardagstolkning en sådan innebörd att döva m.fl. grupper verkligen kan få sina grundläggande behov av tolktjänst tillgodosedda (prop. 1992/93:159 s. 157).

### 3.2.2 Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning – om landstingens ansvar för tolk till döva, dövblinda och hörselskadade

Socialstyrelsen fick i myndighetens regleringsbrev för 2008 i uppdrag att kartlägga hur bestämmelsen om vardagstolkning i 3 b § HSL tillämpas samt att tydliggöra vad som ingår i begreppet. I december 2008 presenterade Socialstyrelsen sina slutsatser i rapporten Begreppet vardagstolkning – om landstingens ansvar för tolk till döva, dövblinda och hörselskadade.

Kartläggningen visar att en mycket stor del av beställningarna om vardagstolkning utförs. Den statistik som presenteras visar att andelen utförda beställningar varierar mellan olika landsting. Det visar sig att det är svårare för de primära tolkanvändarna att få tolk för aktiviteter som gäller fritid och sociala sammanhang än för andra typer av aktiviteter såsom sjukvårdsbesök och myndighetsbesök. Tolkanvändarna beskriver att det kan förekomma att tolkanvändaren väljer att inte beställa tolk för vissa situationer eftersom han eller hon vet att det är svårt att få tolk till dessa situationer.<sup>1</sup>

Det framgår vidare av rapporten att intresseorganisationerna har principiella invändningar mot tolkcentralernas prioriteringslistor och anser att de inte alltid stämmer med enskilda tolkanvändares behov och önskemål. Kartläggningen visar även att det finns olikheter mellan landstingen, men också stora likheter i hur landstingens tolkcentraler uppfattar sitt uppdrag och hur de resonerar kring övergripande frågeställningar om vardagstolkningens tillämpning.<sup>2</sup> Socialstyrelsen konstaterar att skälet till att ett tolkuppdrag inte utförs av vissa tolkcentraler inte behöver bero på att tolkcentralerna tolkar begreppet vardagstolkning olika. Det kan bero på olika prioriteringar i det enskilda fallet. Den aktuella tolkcentralen måste prioritera ett annat tolkuppdrag eller har brist på tolkar.<sup>3</sup> Det framgår av rapporten att landstingens statistik har stora brister.<sup>4</sup>

Det framgår vidare att cheferna för tolkcentralerna har uppgivit till Socialstyrelsen att tolkbehovet har förändrats sedan lagstiftningen om vardagstolkning infördes. De primära tolkanvändarna är mer aktiva i dag – i arbetslivet och på fritiden. Dessutom ökar gruppens internationella kontakter. Detta innebär att mer tolkning

---

<sup>1</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 7 f. och 35.

<sup>2</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 7 f.

<sup>3</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 39.

<sup>4</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 7 f.

efterfrågas och mer kvalificerad tolkning krävs än när lagstiftningen infördes.<sup>5</sup>

Socialstyrelsen konstaterar i rapporten att antalet utförda uppdrag inte ger en bra bild över verksamhetens omfattning i de olika landstingen, eftersom det finns tidsmässigt både korta och långa uppdrag. Socialstyrelsen antar att tolkcentralerna i högre utsträckning utför korta tolkuppdrag än längre, mer resurskrävande uppdrag. Tolkbeställningar för längre fritidsaktiviteter och för internationella tolkuppdrag tillgodoses mer sällan än de korta tolkuppdragen.<sup>6</sup>

Av rapporten framgår att Socialstyrelsen gör bedömningen att tolkning på fritiden och i sociala sammanhang är landstingets ansvar och några förtydliganden avseende dessa områden inte är nödvändiga.<sup>7</sup> Däremot har tolkcentralerna problem med att klargöra betalningsansvaret i de fall det är oklart om landstinget ska stå för tolkkostnaderna. I rapporten anges att det är oklart när det är vardagstolkning och när en myndighet ska betala tolkkostnaden.<sup>8</sup> Det är också oklart vilket ansvar landstinget har när det gäller vardagstolkning i arbetslivet. Landstingets insatser ska komplettera arbetsgivarens men inte heller arbetsgivarens ansvar är tydligt.<sup>9</sup>

I rapporten framgår vidare att som huvudprincip kan vardagstolkning inte bli aktuellt då det gäller deltagande i utbildning. Undantag från denna huvudprincip kan t.ex. vara utbildningar i arbetslivet eller kurser som räknas som fritidsaktiviteter. För sådana fritidsaktiviteter kan vardagstolkning erbjudas, om det inte är kurser där tolk skulle kunna finansieras på annat sätt. Socialstyrelsen anser att det finns anledning att närmare granska hur statsbidragen till studieförbunden bör påverka beslut om vardagstolkning.<sup>10</sup>

När det gäller kombinerad tolkning och ledsagning anför Socialstyrelsen i sin rapport att det är angeläget att kommuner och landsting kan komma överens om en generell modell för betalningsansvar i de fall vardagstolkning och ledsagning sammanfaller. Landstingens tolkcentraler uppgav att de har svårt att få kommuner att betala sin del av den kombinerade vardagstolkningen och ledsagningen. Socialstyrelsen ser också ett problem med att tolkanvändaren i dessa fall förväntas kontakta flera instanser.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 10.

<sup>6</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 35.

<sup>7</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 7.

<sup>8</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 43 f.

<sup>9</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 40 f.

<sup>10</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 41 ff.

<sup>11</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 45.

Sammanfattningsvis anser Socialstyrelsen att tolksystemet med många betalningsansvariga är rörigt och svårtolkat för samtliga inblandade parter. Socialstyrelsen föreslår därför att en offentlig utredning tillsätts för att se över hela systemet med tolk till de primära tolkanvändarna och att en sådan översyn bör inriktas mot att skapa ett mer förenklat, samordnat och överskådligt system än dagens. Socialstyrelsen framför slutligen att det är viktigt att sträva efter ett system som kan ge lika förutsättningar oavsett var i landet man bor.<sup>12</sup>

### 3.2.3 Prioriteringslistor

Skyldigheten för landstingen att erbjuda vardagstolkning innebär inte att den som har behov av en tolk har en given rätt att få vardagstolkning. Landstingen prioriterar uppdragen, vilket medför att vissa typer av vardagstolkning kommer långt ner i prioriteringsordningen (jfr 2 och 7 §§ HSL).

Prioriteringslistorna ger en viss vägledning när det gäller att skapa sig en bild av hur bestämmelsen om vardagstolkning är tänkt att tillämpas inom respektive landsting. De säger dock inget om hur bestämmelsen tillämpas i praktiken. Landstingens tillämpning av prioriteringslistor beskrivs närmare i avsnitt 3.3.

### 3.2.4 Statistik över vardagstolkning

I samband med handikappreformen år 1994 fick Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp och utvärdera de olika insatsernas kvalitet, kostnader och genomförande. En av de insatser som följdes upp var landstingens tolkverksamhet. Socialstyrelsen hade inlett arbetet med uppföljningar redan år 1989 och sammanlagt genomfördes sex uppföljningar, den sista år 2001 för verksamhetsåret 2000. Uppföljningarna behandlade t.ex. antal utförda uppdrag och timmar, antal tolkanvändare, antal anställda och tolkarnas utbildningsnivå, förekomst av eventuella brukarråd samt kostnader för tolkverksamheten.<sup>13</sup>

Tolkcentralerna bedriver sedan år 2007 ett gemensamt utvecklingsarbete kring uppföljning och statistik baserat på nyckeltal för

<sup>12</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 7 f.

<sup>13</sup> Socialstyrelsen; förändrad statsbidragsmodell för tolktjänsten i landstingen. En studie av hur finansieringen och tolkbristen har påverkats s. 10.

verksamheterna. Utvecklingsarbetet leds av Helseplan Nysam AB som etablerat ett nätverk för nyckeltalssamverkan inom hälso- och sjukvård mellan landsting och regioner (se avsnitt 3.3).

### 3.2.5 Ingen möjlighet att överklaga utebliven tolk

Vardagstolkningen regleras, som nämnts, i HSL och om någon är missnöjd med något inom hälso- och sjukvården kan denne vända sig till patientnämnden i landstinget. Andra möjligheter att överklaga eller påtala brister i tolktjänsten finns inte.

En person kan anmäla klagomål på utförd eller utebliven vardagstolkning till landstingets patientnämnd. Patientnämndens verksamhet regleras i lagen (1998:1656) om patientnämndsverksamhet m.m. Nämndens uppgift är att stödja och hjälpa patienter på olika sätt och bidra till kvalitetsutvecklingen och hög patientsäkerhet i hälso- och sjukvården. Patientnämnden har inga disciplinära befogenheter, men har till uppgift att informera patienter om möjligheten att vända sig till rätt myndighet. Patientnämnden kan inte överpröva eller ändra ett beslut om t.ex. vardagstolkning. Patientnämnden har en politisk sammansättning. Nämnden ska t.ex.

- hjälpa patienter att få den information de behöver för att kunna ta till vara sina intressen i hälso- och sjukvården,
- främja kontakterna mellan patienter och vårdpersonal,
- hjälpa patienter att vända sig till rätt myndighet,
- rapportera iakttagelser och avvikelser av betydelse för patienterna till vårdgivare och vårdenheter.

### 3.2.6 Socialstyrelsens tillsyn över vardagstolkning

Socialstyrelsen har tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal. Tillsynen kan omfatta delar av tolkcentralernas verksamhet i situationer där tolken kan anses biträda hälso- och sjukvårdens legitimerade personal. Tillsynen är reglerad i 7 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659) som trädde i kraft den 1 januari 2011.

Tillsynen ska främst inriktas på granskning av att vårdgivaren fullgör sina skyldigheter enligt patientsäkerhetslagen och andra bindande föreskrifter. Socialstyrelsen ska inom ramen för sin tillsyn lämna råd och ge vägledning samt kontrollera att brister och miss-

förhållanden avhjälps. Socialstyrelsen ska vidare förmedla den kunskap och erfarenhet som erhålls genom tillsynen samt informera och ge råd till allmänheten (7 kap. 4 §).

Socialstyrelsen kan även på eget initiativ inleda en utredning mot en vårdgivare eller mot hälso- och sjukvårdspersonal (7 kap. 19 §).

### 3.3 Tolkcentralernas verksamhet

#### 3.3.1 Inledning

Landstingens/regionernas tolkcentraler svarar i dag för en betydande del av den tolktjänst som utförs i Sverige. Hur stor del saknas exakta uppgifter om, eftersom det inte finns någon samlad nationell uppföljning av i vilken utsträckning andra myndigheter, organisationer och företag köper tolktjänster. Enligt branschorganisationen Tolkledarna utförde organisationens medlemsföretag år 2010 cirka 75 000 tolktimmar för andra uppdragsgivare än landstingens tolkcentraler. Tolkcentralernas totala antal tolktimmar uppgick under samma år till cirka 200 000 timmar.<sup>14</sup> Mot bakgrund av dessa siffror kan en rimlig uppskattning vara att tolkcentralerna står för 60–70 procent av den sammanlagda tolktjänsten i Sverige.

Tolkcentralerna samverkar genom föreningen Talför, i vilken varje tolkcentral representeras av dess enhetschef. Tolkcentralerna bedriver också sedan år 2007 ett gemensamt utvecklingsarbete kring uppföljning och statistik baserat på nyckeltal för verksamheterna. Utvecklingsarbetet leds av Helseplan Nysam AB som är ett företag som etablerat ett nätverk för nyckeltalssamverkan inom hälso- och sjukvård mellan landsting och regioner. Inom ramen för utvecklingsarbetet har tolkcentralerna lagt ned mycket arbete på att identifiera relevanta uppgifter och ta fram definitioner som gör att uppgifterna är jämförbara på nationell nivå. Efter testinsamling av data under åren 2007–2009 presenterades i juni 2011 den första rapporten där jämförbara uppgifter från tolkcentralerna ingår.<sup>15</sup> Rapporten avser år 2010 och beskriver verksamheten utifrån ett antal olika faktorer och nyckeltal, däribland tolkuppdrag, kostnader, resurser, intäkter och personal. I följande avsnitt redovisas vissa uppgifter från rapporten i sammanfattning.

---

<sup>14</sup> Helseplan Nysam AB, Rapport Tolkcentraler, kompletterande uppgifter.

<sup>15</sup> Nyckeltal 2010, Rapport Tolkcentraler (2011).



Som framgår av redovisningen nedan erbjuder fem tolkcentraler taltjänst. Tjänsten erbjuds därutöver i ytterligare fem landsting/regioner via habiliteringsverksamheterna. Taltjänst är en service för personer med en funktionsnedsättning som innebär tal- eller språkproblematik. Tjänsten kan ge personer stöd som talar otydligt, har svårt att hitta ord, har svårt att förstå tal eller har svårt att läsa eller skriva. Taltjänst är också en service för personer som kommer i kontakt med människor med tal- eller språkproblematik. Taltjänst och de målgrupper som nyttjar denna omfattas inte av utredningens uppdrag. Under utredningens arbete har det dock blivit uppenbart att tjänster för personer med tal- eller språkproblematik bör kommenteras av utredningen. I de uppgifter och i den statistik som redovisas i detta kapitel ingår dock inte taltjänst (om detta inte särskilt anges).

### 3.3.2 Organisatorisk placering m.m.

Tolkcentralernas placering i landstings-/regionorganisationen varierar. Det vanligaste förefaller vara att tolkcentralen är en del av habiliterings- eller hjälpmedelsverksamheten. Vissa landsting har s.k. handikappenheter, inom vilka tolkverksamheten är inordnad. I ungefär en tredjedel av landstingen tillhör tolkcentralen öronkliniken/hörselvården. I något fall (Västerbottens läns landsting) bedrivs verksamheten som intraprenad.

Tolkcentralernas uppdrag är i huvudsak förmedling och utförande av teckenspråkstolkning, skrivtolkning, TSS-tolkning och dövblindtolkning. I fem landsting ansvarar tolkcentralen även för Taltjänst som vänder sig till personer med tal- eller språkproblematik. Andra uppdrag som förekommer i tolkcentralernas verksamhet, förutom tolktjänst, är kuratorsfunktion, information och deltagande i dövblindteam.

### 3.3.3 Tillgänglighet, beredskapstolkning m.m.

Tolkcentralernas öppettider varierar. De flesta har öppet ordinarie kontorstider och endast vardagar. Cirka hälften av tolkcentralerna har öppen mottagning för besökstolkning eller besökstolkning efter bokning. När det gäller akuta beställningar samarbetar de flesta tolkcentraler med SOS Alarm som själva vid behov ringer in

tolkar enligt en telefonlista som de erhållit av tolkcentralen. I något fall (Örebro läns landsting) vänder sig tolkanvändaren till landstingets växel som söker tolk via personsökare, i något annat fall (Jönköpings läns landsting) används mobiltelefonnummer för brådskande ärenden. Flera landsting/regioner skickar regelbundet listor över tolkar till akutmottagningar m.m. Det är endast några få landsting/regioner som har särskilda beredskapstolkar i tjänst utanför kontorstid. Västra Götalandsregionen har ett system med två beredskapstolkar i tjänst dygnet runt. Den vanligaste modellen är att tolken själv vid förfrågan från SOS Alarm avgör om han eller hon kan eller vill ta uppdraget. I vissa landsting utgår extra ersättning för akuta uppdrag. Akuta uppdrag under kontorstid hanteras som vanliga beställningar men ges högsta prioritet.

En viktig tillgänglighetsaspekt är vilka alternativ som finns när en tolkanvändare vill göra en beställning. I tolv landsting är det möjligt att göra en tolkbeställning via tolkcentralens webbsida. Telefon, texttelefon, fax, brev och personligt besök är alternativ som erbjuds i samtliga landsting/regioner. Beställning via sms kan göras i alla utom två och beställning via bildtelefon kan göras i alla utom sex landsting/regioner.

### 3.3.4 Tolktjänst utomlands

Intresseorganisationerna har i kontakterna med utredningen lyft frågan om tolk vid utlandsresor. Organisationerna vittnar om att praxis varierar avsevärt mellan landstingen/regionerna, men att detta i de flesta landsting/regioner endast beviljas i begränsad utsträckning. Skillnaderna bekräftas av de uppgifter tolkcentralerna lämnat inom ramen för utvecklingsarbetet med nyckeltal. Det vanligaste förfarandet är att den enskilda beställningen prövas av en högre chef inom landstings-/regionorganisationen. Det är i regel på en chefsnivå över enhetschefen för tolkverksamheten – förvaltningschef, sektions- eller divisionschef – som beslutet fattas. I ett fall (Region Skåne) har det fattats ett principbeslut att inte bevilja tolk utomlands, med undantag för Öresundsregionen. Ett annat landsting (Hallands läns landsting) har valt att likställa uppdrag inom Norden med uppdrag i Sverige. Gemensamt för samtliga landsting/regioner är att det görs en prioritets- och behovsbedömning utifrån gällande prioriteringslistor samt en bedömning av kostnaderna i relation till tolkverksamhetens resurser vid tillfället för

beställningen. Stockholms läns landsting kan tjäna som exempel på omfattningen i ett större landsting. Tolkcentralen utförde år 2010 sammanlagt 91 tolkuppdrag utomlands till en kostnad av 750 000 kronor.<sup>16</sup> I Stockholms läns landsting finns det, enligt tolkcentralen, ingen formulerad begränsning av hur många utlandsuppdrag tolkcentralen får utföra. Dock tas alltid hänsyn till faktorer som uppdragets omfattning, karaktär och budgetförutsättningar innan beslut om beviljande fattas.

### 3.3.5 Prioriteringsordning för tolkuppdrag

Någon form av prioriteringsordning eller praxis som styr vilka tolkbeställningar som beviljas finns i dag i samtliga landsting/regioner som deltagit i utvecklingsarbetet med nyckeltal.

Socialstyrelsen genomförde 2008, som ett led i uppdraget att utreda begreppet vardagstolkning, en enkätundersökning där tolkcentralerna bl.a. tillfrågades om prioriteringslistor. Resultatet visade att det vid den tidpunkten fanns prioriteringslistor i 17 landsting/regioner, varav ett betonade att prioriteringslistan ännu så länge enbart var preliminär. I sju landsting/regioner var prioriteringslistan politiskt förankrad, i lika många var den inte det. Tre landsting/regioner kunde inte svara på om prioriteringslistan var politiskt förankrad eller inte. Landstingen/regionerna ombads skicka in sina prioriteringslistor till Socialstyrelsen, vilket resulterade i att elva listor inkom till Socialstyrelsen. Vissa av de elva prioriteringslistor som Socialstyrelsen tagit del av finns i ett dokument som enbart innehåller en förteckning över prioriteringskategorier och exempel på uppdrag inom respektive kategori. Andra prioriteringslistor förekommer i ett dokument med kompletterande information om prioriteringsgrunder m.m. Det kan handla om styrande principer för bedömningsgrunder eller andra faktorer som kan ha betydelse vid bedömning (t.ex. om uppdraget är akut, om det berör tolkanvändarens integritet eller om det är en viss brukargrupp som ska prioriteras). Prioriteringslistorna innehåller ofta tre eller fyra prioriteringsnivåer. Vissa listor är endimensionella, dvs. olika typer av tolkningsuppdrag, såsom tolkning vid sjukvårdsbesök och myndighetsbesök, är placerade i en priori-

---

<sup>16</sup> Stockholms läns landstings redovisning av statistik till Helseplan Nysam AB år 2010. I redovisningen av tolkning utomlands motsvarar en dag ett uppdrag, tre dagar tre uppdrag osv.

teringskategori. I andra listor tas hänsyn till om uppdraget är akut eller brådskande. Tolkning vid sjukvårdsbesök kan på så vis hamna i olika prioriteringsgrupper beroende på hur akut besöket bedöms vara.

Det fanns vid tiden för Socialstyrelsens enkät en överensstämmelse när det gällde huvudprinciper för prioriteringar. Tolk vid t.ex. sjukvårdsbesök och begravingar brukade vara högst prioriterat, tolk vid fritidsaktiviteter brukade vara lägst prioriterat och arbetsplatstolkning brukade ges medelhög prioritet.

Rapporten från Helseplan Nysam AB visar att användningen av prioriteringslistor huvudsakligen fungerade likadant 2010 som det gjorde 2007. Något fler landsting/regioner (18) uppger att de har en fastställd, nedtecknad och beslutad prioritetsordning. Ett landsting som inte haft en officiell lista uppger att en sådan kommer att fastställas under 2011. I några landsting/regioner har intresseorganisationerna via brukarråd eller liknande medverkat i utvecklandet av prioriteringslistorna.

### 3.3.6 Informationsverksamhet och tolkanvändarsamverkan

Tolkcentralernas resurser för information och uppsökande verksamhet varierar beroende på landstingets/regionens storlek och verksamhetens omfattning. Västra Götalandsregionen har en heltidsanställd informatör och informerar via regionala och lokala brukarråd, hemsida, nyhetsbrev och broschyrer. I några andra landsting/regioner ingår information i administrativa tjänsters arbetsbeskrivning. Informationsbrochyrer och information via hemsidan är i övrigt de vanligaste kanalerna för tolkcentralernas informationsverksamhet. Återkommande informationsträffar och riktad information till myndigheter och vårdenheter förekommer också på flera håll. De flesta tolkcentraler kan göra besök, föreläsa eller informera om detta efterfrågas av intresseorganisationer, myndigheter eller andra verksamheter.

Samtliga landsting/regioner utom två redovisar någon form av samverkan med företrädare för tolkanvändarna. De forum som finns kallas tolkråd, brukarråd eller, i något fall, samrådsforum. Dessa forum samlas vanligen två till tre gånger per år. I vissa län har de olika kategorierna av tolkanvändare egna brukarråd, i andra är representanterna samlade i ett gemensamt råd. Det förekommer även att representanter för hörselvården ingår i dessa organ.

### 3.4 Tolkanvändning år 2010 i siffror

#### *Allmänt om statistik från tolkcentraler*

Helseplan Nysam AB har på utredningens uppdrag bearbetat delar av den statistik som tolkcentralerna redovisat i syfte att kunna beskriva verksamheten på nationell nivå, dvs. med genomsnittssiffror för hela riket. Två landsting (Kronoberg och Värmland) har inte rapporterat in data för 2010. Övriga 19 landsting/regioner har rapporterat in data i olika omfattning. För att få fram totalsiffror har krävts beräkningar utifrån schabloner där data saknas. För Kronobergs läns landsting och Värmlands läns landsting har tidigare års inrapporterade data använts som underlag vid beräkning av totalsiffror. Dessa tolkcentraler är relativt små och eventuella differenser jämfört med 2010 bedöms inte ha stor inverkan på totalsiffrorna för riket. Även för andra tolkcentraler saknas vissa data, främst för särredovisning av totalposter.

#### *Antal tolkanvändare i riket*

Totalt antal tolkanvändare i riket baserat på landstingens/regionernas uppgifter om folkbokförda i eget län är 6 223 personer. Där uppgift saknas har andelen tolkanvändare folkbokförda i det egna länet beräknats med faktor av genomsnitt för landsting/regioner med kompletta data. Värt att notera är att uppgift saknas från Örebro län, vilket är ett län med hög andel folkbokförda tolkanvändare. För Örebro läns landsting har alltså ovan nämnda schablon baserad på faktor av genomsnitt för landsting/regioner med kompletta data ersatt faktisk uppgift. Enligt Teckenspråksutredningens beräkningar från 2005 fanns det då 868 folkbokförda tolkanvändare i Örebro län, vilket var den tredje högsta siffran i riket (det totala antalet tolkanvändare år 2005 var enligt Teckenspråksutredningen 5 312 personer).

Andelen barndomsdöva tolkanvändare är 66 procent (4 107 individer), andelen vuxendöva tolkanvändare är 30 procent (1 867 individer) och andelen tolkanvändare med dövblindhet är 4 procent (249 individer). Ålderfördelningen bland registrerade tolkanvändare ser ut på följande sätt:

- 0–19 år      8 %    (498 individer)
- 20–34 år    14 %   (871 individer)

- 35–64 år 43 % (2 676 individer)
- 65–79 år 23 % (1 431 individer)
- 80 + 12 % (747 individer)

Det bör noteras att gruppen hörselskadade inte är en kategori som används i den statistik som landstingen/regionerna redovisat. Helseplan Nysam AB skriver i sin rapport att denna grupp redovisas under de övriga tre grupperna, dvs. barndomsdöva, vuxendöva och personer med dövblindhet, beroende på tolkanvändarens eget önskemål om tolkmetod vid beställningen.<sup>17</sup>

#### *Fördelning av beställda uppdrag i olika tolkanvändargrupper*

I den statistik som redovisats av tolkcentralerna för år 2010 har uppdragen delats in i tre kategorier av primära tolkanvändare (oavsett vem som gjort beställningen), nämligen barndomsdöva, vuxendöva och personer med dövblindhet. Andel beställda tolkuppdrag av eller för gruppen barndomsdöva var 82 procent. Motsvarande siffra för gruppen vuxendöva var 11 procent och för gruppen personer med dövblindhet 7 procent.

#### *Tolkbrist och inte utförda uppdrag m.m.*

Andel av beställda uppdrag där tolkcentralen inte kunnat tillhandhålla tolk uppgår till i genomsnitt 4,6 procent i riket. Siffrorna varierar stort mellan länen – från lägsta 1,2 procent i Uppsala län och Södermanlands län till 10 procent i Örebro län. I statistikunderlaget finns även uppgifter som kan illustrera tolkcentralernas planeringsförutsättningar när det gäller tolkbeställningar. Exempelvis var andelen avbokade av beställda tolkuppdrag 17 procent. Andel sent avbokade (mindre än 24 timmar före) av de avbokade uppdragen var 27 procent. Av de avbokade uppdragen var 13 procent inställda på plats. En annan aspekt av planeringsförutsättningarna är den genomsnittliga restiden för tolkuppdrag. Denna uppgår till 1,7 timmar för riket totalt. Värt att notera är att norrlandsläna inte har redovisat längre restid än andra mer tätbefolkade län. Exempelvis redovisar Region Skåne en genomsnittlig restid på 2 timmar medan motsvarande siffra från Norrbottens läns landsting är 1,5 timmar.

---

<sup>17</sup> Helseplan Nysam AB, Nyckeltal 2010 Rapport tolkcentraler s. 5.

*Antal tolkuppdrag och antal tolktimmar*

Antalet utförda tolkuppdrag uppgår till 75 016. Antalet utförda tolktimmar uppgår till 201 151. Där uppgift saknas har antalet tolkuppdrag för tolkanvändare folkbokförda i det egna länet beräknats med faktor av genomsnitt för landsting/regioner med kompletta data. Det innebär att ett tolkuppdrag i genomsnitt omfattar 2,7 tolktimmar (162 minuter). Siffran påverkas av om partolkning tillämpats samt tolkuppdragets faktiska längd.

Andel utförda tolktimmar vardagstolkning av andel totalt utförda timmar är 88 procent i riket som helhet. Det innebär att 12 procent av tolktimmarna utförts vid tolkuppdrag som andra huvudmän än landstinget/regionen bekostat.

*Kostnader och intäkter*

I genomsnitt utgörs cirka 59 procent av landstingens/regionernas intäkter för verksamheten av landstingsanslag. Cirka 31 procent utgörs av statsanslag, 6 procent är sålda tjänster till andra landsting och 4 procent övriga sålda tjänster (ej bildtelefoni). Tolkcentralernas totalnettokostnader år 2010 var 216 792 840 kronor. Totalnettokostnaden har justerats för externa intäkter, dvs. intäkter från andra landsting och övriga sålda tjänster. Det innebär att cirka 142 500 000 kronor utgörs av landstingsanslag och 74 500 000 kronor utgörs av statsbidrag.

*Personal*

Av den egna anställda personalen utgörs cirka 75 procent av tolkar och cirka 25 procent av administrativ personal. Detta motsvarar 250 årsarbetskrafter tolkar och 60 årsarbetskrafter administrativ personal. Detta ska dock inte uppfattas så att en fjärdedel av tolkcentralens verksamhet utgörs av administration, eftersom det är vanligt att arvodestolkare och upphandlade tolkar utför tolkning på uppdrag av tolkcentralen och i den meningen ingår i den verksamhet som nyttjar de administrativa funktionerna.

### *Typer av tolkuppsdrag*

När det gäller typer av tolkuppsdrag har tolkcentralerna inom ramen för utvecklingsarbetet med nyckeltal ombetts redovisa fördelningen i kategorierna

- hälso- och sjukvårdsrelaterade uppdrag
- samhällsservicerelaterade uppdrag
- fritidsrelaterade uppdrag
- arbetsplatsrelaterade uppdrag.

Med hälso- och sjukvårdsrelaterade uppdrag avses bl.a. psykiatrisk och somatisk medicinsk behandling, paramedicinska behandlingar, rehabilitering, habiliteringsinsatser, operationer, patientinformationsmöten, tandvård, fotvård och optikerbesök. Även ledarhundkurser ingår i denna kategori.

Till samhällsservicerelaterade uppdrag räknas bl.a. kontakter med socialtjänst, Arbetsförmedling, juridisk rådgivning vid medborgarkontor, samtal med god man, bank- och försäkringsärenden, utvecklingssamtal, föräldramöten och sociala aktiviteter i skolan, kontakter med polis, rättsväsendet och kriminalvården, rikstolk-tjänst, arrangemangstolkning, kontakter med Migrationsverket, kontakter med Sveriges Television AB, akuta händelser som inte är hälso- och sjukvård, exempelvis vid behov av låssmed, vid rörläckage eller för ett veterinärbesök.

I kategorin fritidsrelaterade uppdrag ingår dop, konfirmation, vigsel, begravning, bemärkelsedagar, idrott, kulturevenemang, religiösa aktiviteter, studieförbundsaktiviteter, ridlektioner, hundkurser, film och teater, s.k. säljpartyn, större inköp samt körlektioner.

Med arbetsplatsrelaterade uppdrag menas bl.a. fackliga möten, utbildning och fortbildning inom arbetet, information vid anställning, arbetsplatsträff, medarbetarsamtal, lönesamtal, personalfester och s.k. kickoffarrangemang.

De uppgifter tolkcentralerna redovisat gäller utförda uppdrag, oavsett om det är vardagstolkning och därigenom landstingets/regionens ansvar, eller om annan huvudman varit ansvarig och bekostat tolkuppsdraget. Av landets 21 landsting/regioner har dock endast 11 inkommit med uppgifter om typer av uppdrag.

Enligt de uppgifter som redovisats utgörs 30 procent av de beställda uppdragen av hälso- och sjukvårdsrelaterade uppdrag, 28 procent av fritidsrelaterade uppdrag, 27 procent av arbetsplatsrelaterade uppdrag och 15 procent av samhällsservicerelaterade uppdrag.



## 3.5 Tolktjänst i vård och omsorg

### 3.5.1 Inledning

Begreppet vård omfattar hälso- och sjukvård och avser åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter samt att ta hand om avlidna.<sup>18</sup> Även tandvård ingår i vårdbegreppet, även om denna inte, såsom övrig hälso- och sjukvård, regleras i HSL.

Begreppet omsorg brukar syfta på offentlig omsorg såsom barnomsorg, äldreomsorg och handikappomsorg. Tolkanvändning inom barnomsorg berörs i avsnitt 3.6.

Socialtjänst är ett samlingsbegrepp för den vård, äldreomsorg, stöd till missbrukare, stöd och service till personer med funktionsnedsättning samt individ- och familjeomsorg som kommunerna ansvarar för.

### 3.5.2 Reglering

#### *Besök hos sjukvården*

Tolkanvändare får genom landstingens vardagstolkning tolk vid besök inom såväl privat som offentlig sjukvård (t.ex. distriktsköterska, arbetsterapeut, sjukgymnast). Dessutom tillhandahåller landstingen tolk vid besök hos tandläkare. I tolkcentralernas prioriteringslistor har läkar- och sjukvårdsbesök högsta prioritet. Vardagstolkning regleras i 3 b § HSL.

#### *Besök hos kommunala myndigheter*

När det gäller tolk vid besök i ett ärende hos kommunala myndigheter, t.ex. socialtjänsten, är 8 § förvaltningslagen tillämplig. Av bestämmelsen framgår bl.a. att när en myndighet har att göra med någon som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk. Regeln är inte inskränkt till ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Regeln är således tillämplig även i ärenden som inte mynnar ut i något för den enskilde bindande beslut, t.ex. ärenden som avser endast rådgivning. Däremot täcker regeln inte den del av det allmännas verksamhet som består

---

<sup>18</sup> 1 § HSL.

av faktiskt handlande, exempelvis sjukhusvård eller undervisning.<sup>19</sup> Regeln är utformad som en ”bör”-regel vilket innebär att det är myndigheten som avgör om tolk ska anlitas.

Ansvars- och finansieringsprincipen är vidare tillämplig vid en tolkanvändares kontakt med kommunala myndigheter. Ansvars- och finansieringsprincipen innebär att alla sektorer i samhället ska göra sin verksamhet tillgänglig för alla, även personer med en funktionsnedsättning. Ansvars- och finansieringsprincipen är tillämplig oavsett om det gäller ett ärende eller är faktiskt handlande hos den kommunala myndigheten.

Tolktjänst vid kontakter med kommunala myndigheter kan även erhållas genom vardagstolkning. I förarbetena till bestämmelsen i HSL anges som en vägledning för vad som omfattas av vardagstolkning bl.a. tolk vid besök hos socialtjänstens organ samt olika myndigheter.<sup>20</sup>

Av Socialstyrelsens rapport om begreppet vardagstolkning framgår det att det ofta är oklart när myndigheter ska betala för tolkning och när något ska betraktas som vardagstolkning. Betalningsansvaret styrs ofta i praktiken av vem som ringer och beställer tolken. Om myndigheten beställer tolk är det myndigheten som står för tolkkostnaden men om det är en tolkanvändare som beställer tolk räknas det i stället som vardagstolkning och landstinget står för kostnaden.<sup>21</sup>

### 3.5.3 Tolkanvändning i vård- och omsorg

Kontakter med hälso- och sjukvården är en kategori tolkuppdrag som generellt sett ges hög prioritet av landets tolkcentraler. Som framgår av redovisningen av prioritetsordningar har många tolkcentraler valt tolkuppdrag där tolkanvändarens personliga integritet berörs som ett kriterium för att ge uppdraget högsta prioritet. De allra flesta kontakterna med hälso- och sjukvården uppfyller detta kriterium. Det finns också en akutdimension som gör att sjukvårdsinsatser där det finns risk för liv och hälsa ges högsta prioritet. Även tolkuppdrag inom omsorg och socialtjänst ges generellt sett hög prioritet av tolkcentralerna. Det förefaller sällan uppstå gränsdragningsproblem när det gäller kontakter med hälso- och

<sup>19</sup> Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s. 107.

<sup>20</sup> Prop. 1992/93:159 s. 202.

<sup>21</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 43 f.

sjukvården eller omsorgsverksamheter. Andelen inte utförda tolkuppsdrag är också låg i denna kategori.

När det gäller betalningsansvaret för tolkuppsdrag med anknytning till kommunala omsorgsverksamheter varierar praxis mellan olika tolkcentraler. Allt fler landsting/regioner väljer i dag att debitera kommunen för tolkkostnaden med hänvisning till kommunens ansvar enligt 8 § förvaltningslagen. Vissa landsting/regioner betraktar fortfarande sådana situationer som vardagstolkning. Ofta görs en distinktion mellan situationer då en tolkanvändare på eget initiativ tagit en kontakt med exempelvis socialtjänsten för att undersöka möjligheten att erhålla ett bidrag och situationer då socialtjänsten kallat en person till ett möte. I det första fallet definieras tolkuppsdraget som vardagstolkning och i det andra fallet som ett av myndigheten initierat ärende, vilket innebär ett ansvar för myndigheten att betala tolkkostnaden.

Inom äldre- och handikappomsorgen finns på större orter i landet teckenspråkiga avdelningar eller gruppboenden. I dessa verksamheter kan tolkbehov uppstå när personal som är tolkanvändare själva eller tillsammans med andra behöver kommunicera med icke teckenspråkiga, exempelvis vid en läkarkontakt eller en arbetsplatsträff. Dessa uppsdrag utförs och bekostas i normalfallet av landstingens/regionernas tolkcentraler i enlighet med bestämmelserna om vardagstolkning.

Enligt de uppgifter som redovisats av tolkcentralerna inom ramen för utvecklingsarbetet med nyckeltal, utgör hälso- och sjukvårdsrelaterade uppsdrag cirka 30 procent av de uppsdrag som utförs. Kommunala omsorgsverksamheter samt socialtjänsten har dock i redovisningen kategoriserats som samhällsservicerelaterade uppsdrag, vilket innebär att den totala siffran för hela vård- och omsorgsområdet bör justeras upp något. Dessutom baseras dessa siffror på endast 11 av 21 landsting/regioner.

Beredskapstolkning och akuta tolkuppsdrag är ett område där merparten av uppsdragen är hälso- och sjukvårdsrelaterade. Som framgår av avsnittet 3.2.3. tillämpas olika modeller för akuta uppsdrag och beredskapstolkning. Tolkar som utredningen varit i kontakt med upplever systemet med listor för akuta tolkuppsdrag som otillfredsställande, eftersom tolken utan förvarning kan efterfrågas när som helst på dygnet, även under tolkens lediga tid. Oklarheterna kring vad som förväntas av tolken kan upplevas som ett arbetsmiljöproblem.

Vid kontakter med företrädare för vården eller omsorgen som involverar få personer, såsom läkarbesök, tandläkarbesök eller möte med en biståndsbedömare kan förmedlingstjänsten Bildtelefoni.net eller andra tekniska lösningar vara ett alternativ. Det är också dessa situationer som intresseorganisationerna lyft fram som tänkbara utvecklingsområden för ökad teknikanvändning, även om flera organisationer betonar vikten av att tillämpningen av tekniska alternativ måste ske på tolkanvändarens eget initiativ eller efter tolkanvändarens uttryckliga godkännande.

### **3.5.4 Sammanfattande slutsatser**

Sammanfattningsvis kan konstateras att tolktjänst inom området vård och omsorg huvudsakligen utförs som en del av landstingens/regionernas vardagstolkning och att dessa situationer hör till vardagstolkningens mest centrala områden. De statistiska uppgifter som finns att tillgå indikerar att cirka en tredjedel, sannolikt något mer, av tolkcentralernas verksamhet utgörs av tolkuppdrag inom detta område.

## **3.6 Tolktjänst på utbildningsområdet**

### **3.6.1 Reglering**

Skollagen (2010:800) innehåller regler om skolväsendet för barn, ungdomar och vuxna som anordnas av det offentliga eller av enskilda. I och med den nya skollagens ikraftträdande gäller så långt det är möjligt samma regler för fristående och offentliga skolor. Fristående skolor ska i de flesta fall rätta sig efter samma regelverk som kommunala skolor. Lagen började i huvudsak tillämpas fr.o.m. den 1 juli 2011.

I januari 2011 presenterade Gymnasiesärskoleutredningen sitt betänkande Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning (SOU 2011:8). Utredningen föreslår en framtida utformning av gymnasiesärskolan med utgångspunkt i den reformerade gymnasieskola som införs hösten 2011. Betänkandet har remissbehandlats och regeringen beslutade den 13 oktober 2011 att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till en framtida gymnasiesärskola.

När det gäller vuxenutbildning ska den nya skollagen dock tillämpas fr.o.m. den 1 juli 2012. Enligt regeringens strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken ska regeringen bl.a. inrikta sina insatser på stärkt rätt till särskilt stöd och att vuxenutbildningen ska ske på lika villkor, oavsett funktionsnedsättning.<sup>22</sup>

### *Skola*

Skollagen slår fast principen om alla barns lika rätt till utbildning (1 kap. 8 §). I skollagen finns vidare bestämmelser om skolplikt (7 kap. 2 §). Redan av bestämmelsen om skolplikt får anses följa att alla elever måste ha tillgång till grundskolan på likvärdiga villkor, oavsett funktionsnedsättning. Med den nya skollagen stärks elevens rätt till särskilt stöd. Det finns tydligare krav på skolan att utreda en elevs behov av stöd om en elev av någon anledning, t.ex. en funktionsnedsättning, riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska rektorn besluta att eleven ska ges sådant stöd. Skollagen innehåller inga garantier för att vissa typer av särskilt stöd ska beviljas, utan det är rektor som avgör vilka stödinsatser som ska sättas in utifrån barnets behov. Rektor ska se till att ett åtgärdsprogram tas fram där det ska framgå hur skolan ska stödja eleven så att han eller hon kan nå kunskapsmålen. Det finns bestämmelser om särskilt stöd i 3 kap. 6–10 §§ skollagen. Bestämmelserna om särskilt stöd gäller även i förskoleklass och i fritidshemmet. Däremot gäller inte dessa bestämmelser om särskilt stöd barn i förskolan och i de skolformer som riktar sig till vuxna, dvs. kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare. Av förarbetena till skollagen framgår att det inte finns någon definition av begreppet ”behov av särskilt stöd” i lagen. Det är heller inte möjligt att i lagtext närmare definiera vilka förutsättningar som ska finnas för att stöd ska ges i skolarbetet. Bestämmelserna måste därför bli allmänt hållna och knytas till ett ansvar för skolan att utreda elevens stödbehov.<sup>23</sup>

Beslut av en rektor om åtgärdsprogram får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 16 §). Nämnden har inte möjlighet att sätta ett annat beslut i det överklagade beslutets ställe. Om nämnden anser att beslutet är felaktigt – om utred-

---

<sup>22</sup> En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken s. 22 ff.

<sup>23</sup> Prop. 2009/10:165 s. 287.

ningen visar att eleven ska ges särskilt stöd i annan omfattning eller form än vad som skett – har nämnden att upphäva beslutet och återförvisa ärendet till rektor för ny handläggning. Rektor måste då fatta ett nytt beslut i fråga om åtgärdsprogram.<sup>24</sup>

Det framgår vidare av skollagen att ett barn som p.g.a. sin funktionsnedsättning eller av andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan ska tas emot i specialskola om de t.ex. är dövblinda, döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning (7 kap. 6 §). Även för elever i specialskolan gäller bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen.

### *Förskola*

Barn ska fr.o.m. ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov p.g.a. familjens situation i övrigt. Bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen gäller inte elever i förskolan, eftersom målen där inte avser individuella barns prestationer utan verksamhetens kvalitetsutveckling.<sup>25</sup> Det finns en särskild bestämmelse i kapitlet om förskolan om att barn ska erbjudas förskola om de av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola (8 kap. 7 §). Det är förskolechefen som avgör vilka stödinsatser som ska sättas in utifrån barnets behov.

### *Kommunal vuxenutbildning*

Bestämmelserna i den nya skollagen om den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande och gymnasial nivå samt för utbildning i svenska för invandrare kommer inte att börja tillämpas förrän den 1 juli 2012.

De gällande reglerna för vuxenutbildningen finns i skollagen (1985:1100). Enligt denna gäller för den grundläggande vuxenutbildningen att hemkommunen ansvarar för att de kommuninvånare som har rätt till utbildningen och önskar delta i den, får det (11 kap. 8 §). Rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning har varje kommuninvånare som är bosatt i landet och fyllt 20 år

---

<sup>24</sup> Prop. 2009/10:165 s. 921 f.

<sup>25</sup> Prop. 2009/10:165 s. 287.

samt om han eller hon saknar sådana färdigheter som normalt uppnås i grundskolan (11 kap. 10 §).

När det gäller den gymnasiala vuxenutbildningen ska kommunerna enligt 11 kap. 17–19 §§ skollagen erbjuda den och även verka för att vuxna i kommunen deltar i utbildningen, men det finns inte samma rätt för kommuninvånaren att få delta i den. Alla kommuninvånare är behöriga att delta i den gymnasiala vuxenutbildningen, om de är bosatta i landet och fyllt 20 år eller när han eller hon slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning i gymnasieskolan samt uppfyller övriga behörighetsvillkor (19 §).

Det finns en grundläggande rätt till svenskundervisning för invandrare (sfi) som kommunen ska stå för (13 kap.).

När det gäller den kommunala vuxenutbildningen finns det inga bestämmelser i skollagen om att skolan ska ge eleverna särskilt stöd. Det anges i förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning att kommunen genom kommunal vuxenutbildning ska ge stöd för vuxnas lärande. Det anges vidare att stödet ska utformas utifrån den enskildes behov och förutsättningar. Av samma förordning framgår att en individuell studieplan ska upprättas.

Det är med stöd av ansvars- och finansieringsprincipen som kommunerna kan sägas vara ansvariga för att göra sin vuxenutbildning tillgänglig för alla elever, även de med funktionsnedsättningar. Kostnaderna för de nödvändiga anpassningsåtgärderna ska finansieras inom den ordinarie verksamheten. Detta innebär att, när det gäller den grundläggande vuxenutbildningen, ska kommunen ansvara för att de personer som har rätt till sådan utbildning får tolkning vid behov. När det gäller gymnasial vuxenutbildning ska kommunen se till att de elever som blir antagna till utbildningen får tolk om han eller hon har behov av det.

Från och med den 1 juli 2012 kommer den nya skollagen att bli tillämplig även för den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande och gymnasial nivå samt för utbildning i svenska för invandrare.

Den nya skollagen föreskriver att en vuxen har rätt att delta i den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå fr.o.m. andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 20 år, om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan, och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (20 kap. 11 §). Hemkommunen ansvarar för att de vuxna som har sådan rätt att delta i kommunal vuxenutbildning på

grundläggande nivå, också får delta i sådan utbildning (20 kap. 10 §).

När det gäller kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska kommunerna enligt 20 kap. 16 och 17 §§ skollagen erbjuda och även aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning. Även den som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan men inte uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier ges en rätt att kunna göra det inom vuxenutbildningen på gymnasial nivå (20 kap. 19 §). För övriga finns ingen rättighet att delta i den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå.

Behörig att delta i den gymnasiala utbildningen är alla vuxna fr.o.m. andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 20 år, om de är bosatta i landet samt saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor. Behörig är också den som är yngre än 20 år men har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor (20 kap. 20 §).

Bestämmelser om utbildning i svenska för invandrare finns i 22 kap. skollagen.

Bestämmelserna om särskilt stöd i den nya skollagen gäller inte elever i de skolformer som riktar sig till vuxna, dvs. kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare.

I skollagen anges däremot att en utgångspunkt för utbildningen inom den kommunala vuxenutbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar (20 kap. 2 §). Av förarbetena framgår att det är dessa kriterier som ska vara vägledande för hur utbildningen genomförs. Detta kan gälla utbildningens förläggning i tid och rum, val av metoder och hjälpmedel, men även innehåll. Det är också viktigt att den kommunala vuxenutbildningen erbjuds i flexibla former och på tider som passar de studerandes behov.<sup>26</sup> En individuell studieplan ska finnas för varje elev i kommunal vuxenutbildning. Studieplanen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna (20 kap. 8 §).

Även efter att bestämmelserna om den kommunala vuxenutbildningen i den nya skollagen trätt i kraft är det ansvars- och finansieringsprincipen som styr kommunens ansvar för att de som har rätt till grundläggande vuxenutbildning och de som blir antagna

---

<sup>26</sup> Prop. 2009/10:165 s. 475.



vid den gymnasiala vuxenutbildningen får tillgång till tolk om de behöver det, dvs. att utbildningen görs tillgänglig för dessa elever.

#### *Ansvariga skolhuvudmän*

Huvudmännen inom skolväsendet ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar (2 kap. 8 §).

Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, utbildning i svenska för invandrare och fritidshem, om inte annat följer av 4 § (2 kap. 2 §). Av 2 kap. 4 § skollagen framgår att staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola.

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem (2 kap. 5 §).

#### *Specialskolor*

SPSM ansvarar för åtta statliga specialskolor. Det finns fem regionala och tre nationella specialskolor. De regionala specialskolorna vänder sig till döva och hörselskadade elever. De nationella specialskolorna vänder sig till döva eller hörselskadade elever som p.g.a. utvecklingsstörning inte kan få sin utbildning i en regional skola, elever med grava språkstörningar, elever som är dövblindfödda samt elever med synskada och ytterligare funktionsnedsättningar. De statliga specialskolorna följer samma läroplan som skolor för hörande och kursplanen är likartad. Vissa skillnader i kursplanen finns i ämnena svenska och engelska. Specialskolorna har också teckenspråk som ett ämne. I stället för ämnet musik har eleverna rörelse/drama.

### 3.6.2 Tolkanvändning i förskola, skola och vuxenutbildning

Varje år föds det i Sverige cirka 200 barn med en hörselskada som innebär att de behöver hörapparat eller teckenspråk för att kommunicera. Det finns cirka 25 000 barn och ungdomar (0–15 år) med hörselskada i Sverige.<sup>27</sup> Enligt HRF går cirka 84 procent av alla hörselskadade och döva barn som integrerade elever i skolor på grundskolenivå. Det innebär att cirka 16 procent går i specialskola, hörselskola, hörselklass eller s.k. hörselspår(2007). I åldern 0–20 år finns det cirka 1 000 döva i landet och av dessa har cirka hälften cochleaimplantat.<sup>28</sup>

Hur många av de barn och ungdomar med hörselskada, dövhet eller dövblindhet som är tolkanvändare saknas exakta uppgifter om. Enligt den statistik som landstingens/regionernas tolkcentraler redovisat inom ramen för utvecklingsarbetet med nyckeltal, är åtta procent av de registrerade tolkanvändarna mellan 0 och 19 år, vilket motsvarar 498 individer. Denna statistik baseras dock på uppgifter från 14 av landets 21 landsting/regioner och för övriga landsting/regioner har schabloner använts.

När det gäller tolkanvändning i skolans verksamhet kan ett tolkbehov uppstå utan att eleven är den primäre tolkanvändaren, exempelvis om elevens vårdnadshavare eller skolans personal är primära tolkanvändare. Exempel på situationer då ett tolkbehov kan uppstå är

- ett utvecklingssamtal mellan vårdnadshavare, elev och skolans personal där vårdnadshavaren eller eleven är primär tolkanvändare,
- ett föräldramöte med deltagande av vårdnadshavare och skolans personal där vårdnadshavaren eller personalen är primär tolkanvändare,
- ett studiebesök med deltagande av företrädare för externa verksamheter, skolans personal och elever,
- en arbetsplatsträff med deltagande av skolans personal om någon/några av dessa är primära tolkanvändare.

---

<sup>27</sup> John Wayne bor inte här längre, om hörselskadade och hörselvården i Sverige, HRF (2009).

<sup>28</sup> Utifrån Socialstyrelsens statistikdatabas (2011) har 469 barn 0–20 år cochleaimplantat. Enligt organisationen Barnplantorna var 674 barn opererade med cochleaimplantat den 1 januari 2011. Statistiken härrör från barn som var under 18 år vid CI operation/behandling. Statistiken är inhämtad av organisationen Barnplantorna från Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm och Uppsala.

Det finns ett tjugotal förskolor i Sverige som särskilt vänder sig till döva, hörselskadade eller språkstörda barn, företrädesvis på större orter. Barngrupperna på dessa förskolor är i allmänhet mindre och personaltätheten större än i andra förskolor och verksamheten bedrivs med svenskt teckenspråk eller teckenstöd. De flesta hörselskadade barn går dock i en vanlig förskola i närheten av hemmet. Andra går på förskolor tillsammans med döva eller barn med cochleaimplantat, vilket kan innebära en annan ljudmiljö eller en teckenspråkig miljö.

Även i grundskolan och gymnasieskolan finns olika alternativ för barn och unga med hörselskada, dövhet eller dövblindhet. Många hörselskadade går som integrerade elever i en skola i den kommun där de bor. Då står hemkommunen för det extra stöd som kan behövas i form av assistent, fler lärare, kompletterande lärarutbildning eller hörseltekniska anpassningar av lokaler som t.ex. hörselslinga eller akustiksanering. Att tolkkostnader ingår i sådan anpassning är, enligt de uppgifter utredningen inhämtat, ovanligt. Det finns enstaka exempel på gymnasieelever som studerar som integrerade elever i en skola där kommunen som skolhuvudman bekostar tolk.

I vissa skolor finns s.k. hörselklasser. En hörselklass är en klass med färre elever och med hörselutbildade pedagoger. Lokalerna är anpassade för hörselskadade i form av akustik och hjälpmedel som t.ex. hörselslinga. I många fall är teckenspråk ett ämne på schemat. Ofta samarbetar flera kommuner om en hörselklass. Dessa hörselklasser har i vissa fall teckenspråkiga pedagoger, vilket kan göra behovet av särskilt anlitade tolkar mindre.

Några få specialskolor har en anställd tolk. I tolkens arbetsuppgifter ingår att tolka till elever och skolans personal i de situationer som har med skolans verksamhet att göra. Tolken ansvarar även för tolkbeställningar inom alla språk samt samordnar tolkuppdragen. Information om tolkning, undervisning till skolans elever hur de ska använda tolk på ett bra sätt samt handledning till tolkpraktikanter ingår också i tjänsten.

I Örebro finns Sveriges riksgymnasium för döva elever som använder teckenspråk som undervisningsspråk och hörselskadade elever som använder hörselteknik i undervisningen. Riksgymnasiet för döva (RGD) har funnits sedan 1967 och Riksgymnasiet för hörselskadade (RGH) sedan 1984. Gymnasieförvaltningen i Örebro kommun ansvarar för Riksgymnasierna. Riksgymnasiernas mål överensstämmer helt med målet för gymnasieskolans nationella

program – att ge eleverna förutsättningar, kunskapsmässigt och socialt, att fungera i ett föränderligt arbets- och samhällsliv och att kunna studera vidare på högskolenivå. Verksamheten inom riksgymnasierna ska bedrivas så att eleverna stärks i sin identitet som döva eller hörselskadade individer.

Riksgymnasierna har anställda teckenspråkstolkar. Dessa tolkars primära uppgift är att bidra till fungerande kommunikation i undervisningen. Riksgymnasierna köper även tolktjänster för olika situationer och arrangemang där tolk krävs för kommunikationen mellan skolans personal eller elever och hörande icke teckenspråkiga personer. Riksgymnasierna har dessutom personer anställda som själva är primära tolkanvändare. Deras tolkbehov i situationer som arbetsplatsträffar, fackliga möten eller liknande tillgodoses genom medel från Arbetsförmedlingen eller Örebro läns landsting i de fall det handlar om vardagstolkning. Örebro läns landsting levererar även utbildningstolkning enligt avtal med Örebro kommun motsvarande 3,5 tjänst (2011).

Specialskolorna och riksgymnasierna är tvåspråkiga miljöer – svenska och svenskt teckenspråk – vilket innebär att många som deltar i den dagliga kommunikationen inom ramen för skolans verksamhet, behärskar teckenspråk. Dock finns det, exempelvis vid riksgymnasierna i Örebro, pedagoger som behöver tolk för att bedriva undervisningen och det är bl.a. därför skolan har egna anställda tolkar. Därutöver kan ett tolkbehov uppstå när skolans elever eller personal behöver kommunicera med stöd av tolk. I samband med föräldramöten, informationsträffar och andra arrangemang i anslutning till skolans verksamhet, beställs i normalfallet tolk av landstingets/regionens tolkcentral. Dessa situationer bedöms av de flesta landsting/regioner omfattas av begreppet vardagstolkning och bekostas således av landstinget. I landstingens/regionernas s.k. prioriteringslistor, som styr landstingens/regionernas tillämpning av bestämmelserna om vardagstolkning, ingår föräldramöten och andra kontakter med skolan i kategorin hög prioritet.

Gränsdragningen mellan vad som är skolans ansvar respektive landstingets/regionens ansvar har varit föremål för mycket diskussion under senare år. Teckenspråksutredningen tolkade år 2006 regelverket så att, i de fall rektor eller annan företrädare för skolan behöver samtala med en förälder som är i behov av tolk, är det kommunens skyldighet att anlita tolk i enlighet med 8 § förvaltningslagen. Om samma förälder däremot ska delta i ett föräldramöte eller ett informationsmöte faller detta i stället inom ramen för

landstingens skyldighet att erbjuda vardagstolkning. Denna tolkning av regelverket bekräftas i huvudsak av landets tolkcentraler, även om det finns stora skillnader mellan landsting/regioner när det gäller tillämpning och praxis. Möjligheten att få tolk vid kontakter med skolan varierar således stort, dels beroende på vilken typ av situation det handlar om, dels vilket landsting som ansvarar för tolkbeställningen.

### 3.6.3 Socialstyrelsens bedömning av vardagstolkning med anknytning till skolans verksamhet

När det gäller teckenspråkiga vårdnadshavares rätt till vardagstolkning i samband med barnens skolgång har Socialstyrelsen i sin rapport dragit den sammanfattande slutsatsen att om skolan tar initiativ till ett möte med döva föräldrar angående deras barns skolgång, t.ex. för ett utvecklingssamtal, bör det vara skolan som är betalningsansvarig för tolkhjälpen. För föräldramöten i skolan, däremot, anser Socialstyrelsen att det bör vara landstinget som betalar för tolkkostnaden.<sup>29</sup>

Det framgår vidare av Socialstyrelsens rapport att de primära tolkanvändarna kan ha problem att få tolk vid obligatoriska studiebesök och obligatoriska praktikmoment inom grundskola och gymnasieskola. Socialstyrelsen gör bedömningen att de utbildningsansvarigas skyldighet att tillhandahålla tolk omfattar alla obligatoriska moment.<sup>30</sup>

Som ett exempel på att det i många situationer är svårt att avgöra vem som är betalningsansvarig och när det är vardagstolkning lyfter Socialstyrelsen fram tolk vid klassresor. Socialstyrelsen tar inte ställning till frågan om ansvaret för tolkinsatsen, men påpekar att det har betydelse om klassresan sker på skoltid eller inte, samt om det är en klassutflykt eller studieresa eller en kombination av klassutflykt och studieresa. Socialstyrelsen konstaterar att det är klart att medföljande förälder på klassresan som behöver tolk kan erhålla tolk genom vardagstolkning.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 44.

<sup>30</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 42 f.

<sup>31</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 42 f.

### 3.6.4 Tidigare utredningars ställningstaganden angående vuxenutbildning

För många hörselskadade, döva och personer med dövblindhet är det en förutsättning för att kunna delta i vuxenutbildningen att de har tillgång till tolk. Teckenspråksutredningen gjorde i sitt betänkande en kortare historisk tillbakablick och pekade bland annat på att Kunskapslyftskommittén i sitt betänkande Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet (SOU 2000:28) uttryckte uppfattningen att staten bör finansiera de kostnader som uppstår för att genomföra utbildningstolkning inom den offentligt finansierade vuxenutbildningen. Bakgrunden till kommitténs bedömning var att det ansågs otillfredsställande att det är de ekonomiska förutsättningarna hos respektive utbildningsanordnare eller dennes huvudman som avgör om en studerande ges möjlighet att delta i utbildning. Regeringen uppmärksammade i propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72) att studerande som behöver tolk för att kunna delta i vuxenutbildning har betydande svårigheter att få denna finansierad.

### 3.6.5 Sammanfattande slutsatser

Enligt de uppgifter utredningen inhämtat genom samtal med tolkcentraler, habiliteringsverksamheter och skolmyndigheter förekommer det att en kommun eller annan skolhuvudman bekostar tolk för att möjliggöra för en elev att delta i undervisningen som integrerad i en vanlig skola. Dock handlar det, såvitt utredningen kan erfaras, om så få fall att det ur ett nationellt perspektiv är närmast försumbart. Det förekommer i något större utsträckning att kommuner anställer elevassistenter med varierande grad av teckenspråkskompetens som därmed får fungera som tolkar åt en eller flera elever. Endast två av de statliga specialskolorna, Östervångsskolan i Lund och Manillaskolan i Stockholm, har särskilda tolkar anställda. Riksgymnasierna i Örebro har två heltidsanställda tolkar och anlitar därutöver regelbundet tolkar för enstaka uppdrag. I flera län har landstingens/regionernas tolkcentraler fastställt praxis för vilka situationer och sammanhang landstingen/regionerna bekostar tolk, i vilka situationer skolan själv har betalningsansvaret samt i vilka fall Arbetsförmedlingens resurser kan nyttjas. En vanlig praxis är att utvecklingssamtal ska bekostas

av skolan medan kostnaden för föräldramöten delas jämt mellan skolan och landstinget/regionen.

Även på vuxenutbildningsområdet saknas kunskap om tolkanvändningens omfattning. Utredningen har efterfrågat uppgifter från SKL, Skolverket, SPSM, SCB m.fl. men ingen myndighet eller annan aktör har något beräkningsunderlag eller anser sig kunna göra någon uppskattning eller bedömning av omfattningen. Vid kontakter med intresseorganisationer och med landstingens/regionernas tolkcentraler förmedlas bilden att det förekommer att en kommun bekostar tolk för att möjliggöra en persons deltagande i vuxenutbildning, men att det är mycket ovanligt. Det handlar, i likhet med gymnasieskolan, om enstaka fall. Teckenspråksutredningen skrev år 2006 att den erfarit att teckenspråkiga nekats tillträde till utbildning p.g.a. en kommuns bristande ekonomiska resurser. Även Teckenspråksutredningen påpekade att det förekommer att kommuner bekostar teckenspråkstolkar vid vuxenutbildning. Det förefaller dock vara kommunens ekonomiska förutsättningar som avgör snarare än tolkanvändarens faktiska behov.

### 3.6.6 Statistik

Sammanfattningsvis kan konstateras att det saknas nationell uppföljning och statistik över tolkanvändningen i förskola, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning. De uppgifter som finns att tillgå kan tjäna som exempel på vilka lösningar som förekommer men ger ingen sammantagen bild över tolkanvändningens omfattning på nationell nivå.

### 3.6.7 Tillsyn

I skollagen finns bestämmelser om tillsyn och ingripanden vid tillsyn. Statens skolinspektion ska utöva tillsyn över utbildning och annan pedagogisk verksamhet som regleras i skollagen samt hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt skollagen (26 kap. 3 §). Det framgår av skollagen att skolinspektionen har till uppgift att genomföra kvalitetsgranskning inom skolväsendet (26 kap. 19 §). Skolinspektionen ska vidare inom ramen för sin tillsyn lämna råd och vägledning (26 kap. 9 §).

Skolinspektionen har befogenhet att förelägga en huvudman som står under myndighetens tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag (26 kap. 10 §). Föreläggandet får förenas med vite (26 kap. 27 §).

Skolinspektionen kan i stället för föreläggande tilldela en huvudman en anmärkning vid mindre allvarliga överträdelser av vad som gäller för verksamheten (26 kap. 11 §).

Om en enskild huvudman inte följer ett föreläggande och om det bakomliggande missförhållandet som föranlett föreläggandet är allvarligt, får skolinspektionen återkalla ett godkännande av en enskild huvudman eller om rätt till bidrag för en enskild huvudman (26 kap. 13 §). Myndigheten kan också återkalla ett godkännande av en enskild huvudman om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande eller om rättelse skett vid provningstillfället men det kan befaras att det på nytt kommer att uppstå sådana missförhållanden som utgör grund för återkallelse (26 kap. 14 och 15 §§).

Enligt skollagen får skolinspektionen vidare vidta åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Det kan komma i fråga när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting och då får inspektionen besluta att staten på kommunens eller landstingets bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Skolinspektionen får vidta åtgärderna under förutsättning att kommunen eller landstinget inte har följt ett föreläggande och grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skollagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen (26 kap. 17 §).

Skolinspektionen kan även fatta interimistiska beslut. Om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse eller ett beslut om statliga åtgärder för rättelse kommer att fattas, och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning, får skolinspektionen förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare (26 kap. 18 §).



### 3.7 Tolktjänst vid folkbildning

#### 3.7.1 Reglering

Folkbildningsrådet beslutar om vilka studieförbund, folkhögskolor och studerandeorganisationer inom folkhögskolan som ska få statsbidrag. Enligt 2 § förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen utgör verksamhet för personer med funktionsnedsättning i särskilt hög grad motiv för statens stöd. I dag får 150 folkhögskolor och tio studieförbund del av statsbidraget.

Folkbildningsrådet avsätter årligen en viss del av statsbidraget till förstärkningsbidraget avsett för förstärkta insatser för deltagare med funktionsnedsättning.

För folkhögskolans del ska förstärkningsbidraget huvudsakligen täcka merkostnader för ökad lärartäthet, t.ex. mindre undervisningsgrupper och stödlärare. Bidraget kan också användas för förstärkta insatser i form av kurator, psykolog, studie- och yrkesvägledning (syv) och samordnare.

SPSM kan bevilja tilläggsbidrag till folkhögskolor för särskilt kostnadskrävande insatser som är nödvändiga för att deltagare med funktionsnedsättning ska kunna nå målet med sina studier.<sup>32</sup> Insatserna kan t.ex. vara tolk för döva, personer med dövblindhet och hörselskadade, anpassning av läromedel eller teknisk utrustning. SPSM kan också ge medel för stödpersoner, särskilt utbildningsstöd.

Folkbildningsrådet och SPSM samordnar de olika bidragen till folkhögskolorna och har ett gemensamt ansökningsförfarande.

Folkbildningsrådet har fastställt en ny fördelningsmodell för statsbidrag till studieförbund som ska gälla fr.o.m. 2012. I modellen finns som tidigare ett förstärkningsbidrag som bl.a. kan användas för att bekosta studieförbundens kostnader för tolk i de fall dessa inte kan täckas på annat sätt. Studieförbunden ska genom aktiva åtgärder se till att ingen utestängs från folkbildningsverksamhet. Arbetet med att förtydliga förstärkningsbidragets utformning och avgränsning pågår.

---

<sup>32</sup> SPSM:s regleringsbrev för budgetåret 2011.

### 3.7.2 Tolkanvändning inom folkhögskola

Det finns idag 150 folkhögskolor runt om i landet. De flesta folkhögskolor ägs och drivs av folkrörelser eller andra organisationer. Övriga folkhögskolor ägs och drivs av landsting/regioner eller kommuner. Folkhögskolan är en studieform för vuxna, med en nedre åldersgräns på 18 år för de allmänna kurserna. Skolorna ger normalt företräde för sökande med kort tidigare skolutbildning. Utmärkande för folkhögskolan som skolform är att skolan arbetar med mindre och mer sammanhållna studiegrupper där de studerande ofta studerar ämnesövergripande i projektform, utgående från de studerandes behov, förkunskaper och erfarenheter.

Som redovisats tidigare är tillgänglighet och möjlighet för personer med funktionsnedsättning områden som i särskilt hög grad ska utgöra motiv för stödet till folkbildningen. Förstärkningsbidraget för pedagogiska merkostnader i de fall personer med funktionsnedsättning deltar i verksamheten används dock i normalfallet inte för tolkkostnader. Kostnader för tolk kan sökas hos SPSM i form av ett tilläggsbidrag. Läsåret 2009/2010 slutredovisade sammanlagt 16 folkhögskolor kostnader för tolk till en sammanlagd kostnad av 11 782 000 kronor. Enligt tolkcentralerna utförs även tolkuppdrag på folkhögskolorna som vardagstolkning. Arbetsförmedlingens stöd för utbildning inom ett företag och för personligt biträde nyttjas också av flera folkhögskolor.

### 3.7.3 Tolkanvändning inom studieförbund

Studieförbunden har en omfattande verksamhet som involverar personer med funktionsnedsättning. För att täcka vissa merkostnader infördes år 2007 ett förstärkningsbidrag som ersatte det tidigare målgruppsbidraget. Förstärkningsbidraget innebär att 12 procent av statsbidraget avsätts för att täcka vissa merkostnader för studieförbundens särskilda insatser för deltagare med funktionsnedsättning samt deltagare som har invandrat. Sådana särskilda insatser kan t.ex. vara anpassning av information och studiematerial, tolk, hjälpledare, anpassning i studielokalen och särskilda ledarutbildningar för målgrupperna.

Studieförbundet ska redovisa antalet personer som kommit i fråga för förstärkta insatser. Enskilda deltagare ska kunna få sina

behov tillgodosedda utan att tillfrågas och bedömas av studieförbundet. Den enskildes integritet kan därmed respekteras och skyddas.<sup>33</sup>

Om en enskild deltagare själv beställer tolk via tolkcentralen till en kurs kan detta beviljas som vardagstolkning med hänvisning till att kursen är en fritidsaktivitet. I annat fall finansieras verksamheten av studieförbundet. Enligt Folkbildningsrådet hade studieförbunden år 2010 i sina tre verksamhetsgrenar studiecirkel, annan folkbildningsverksamhet och kulturprogram totalt cirka 35 000 registrerade deltagare som var hörselskadade, döva eller personer med dövblindhet. Eftersom en person kan delta i flera olika aktiviteter och en verksamhetsform kan vara ett enskilt arrangemang eller en studiecirkel med flera träffar, är det svårt att av dessa uppgifter utläsa vid hur många tillfällen tolkar anlitas eller till vilka kostnader. Underlaget innehåller heller inga uppgifter om huruvida studieförbundet eller landstinget/regionen betalat tolkkostnaden.

#### **3.7.4 Socialstyrelsens bedömning av vardagstolkning med anknytning till folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet**

Av Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning – om landstingens ansvar för tolk till döva, dövblinda och hörselskadade framgår att huvudprincipen är att vardagstolkning inte kan bli aktuell vid deltagande i utbildning. Ett exempel på undantag görs för viss kursverksamhet som räknas som fritidsaktivitet i stället för utbildning. Studieförbundens kvällskurser är kurser som kan räknas som fritidssysselsättning och som vardagstolkning kan beviljas för. Exempel är kurser för att lära sig dansa, teckna eller beskära träd. För sådana fritidsaktiviteter kan vardagstolkning erbjudas om det inte är kurser där tolk skulle kunna finansieras på annat sätt. Socialstyrelsen ger i sin rapport uttryck för uppfattningen att det är ett problem att tolkcentralerna beviljar vardagstolkning till studieförbundens kvällskurser eftersom studieförbunden får statsbidrag för vissa men inte alla kurser. Statsbidraget kan bl.a. användas för att tillhandahålla tolk till den som behöver det. Den generella principen är att ett uppdrag kan räknas som vardagstolkning om det inte finns någon annan betalningsansvarig, men i detta sammanhang har den principen frångåtts. Socialstyrelsen anser att det finns

---

<sup>33</sup> Statsbidrag till studieförbund, 2010 – Kriterier och fördelningsprinciper, Folkbildningsrådets styrelse 2009-12-10.

anledning att närmare granska hur statsbidragen till studieförbunden bör påverka beslut om vardagstolkning.<sup>34</sup> Socialstyrelsen nämner även att det kan vara svårt att avgöra var gränsen går för folkhögskolans ansvar för tolk och landstingets ansvar för vardagstolkning när en tolkanvändare både studerar och bor på en folkhögskola.<sup>35</sup>

### 3.7.5 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis kan konstateras att tolkbehovet inom folkbildningens verksamheter tillgodoses genom det allmännas stöd i flera olika former. Samordningen mellan de myndigheter som ansvarar för de respektive stöden brister dock på vissa håll och regelverket upplevs ofta som svårtolkat, framför allt när det gäller gränsdragningen mot vardagstolkning.

#### *Statistik*

Utredningen har efterfrågat information från bl.a. Folkbildningsrådet när det gäller tolkanvändningen bland studieförbunden. Eftersom det är de enskilda förbunden som hanterar statsbidraget inklusive förstärkningsbidraget och det saknas uppföljning av detta på nationell nivå, kan inte Folkbildningsrådet ange eller uppskatta tolkanvändningen på området. Rådets generella bild är att tolkbehovet oftast löses via landstingens/regionernas tolkcentraler, som då även bekostar tolkuppdraget.

## 3.8 Tolktjänst vid högre utbildning

Tillgång till tolk är en förutsättning för att döva, personer med dövblindhet och hörselskadade ska kunna delta i utbildning.

Sedan år 2000 har antalet studenter med funktionsnedsättning ökat kraftigt inom högre utbildning. Skälen till detta är flera. Till stor del kan ökningen tillskrivas en kraftig expansion av högskolesektorn, men även de ökade resurser som avsatts för att tillgodose de behov som finns för att personer med funktionsnedsättning ska kunna genomföra en utbildning har sannolikt haft

---

<sup>34</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 41 ff.

<sup>35</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 43.

betydelse. Dessutom har lagar tillkommit som tryggar möjligheter för personer med funktionsnedsättning att antas till och genomföra högre utbildning (Uppföljningen av den Nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt, regeringens skrivelse 2009/10:166 s. 30). En annan bidragande förklaring kan vara att utvecklingen inom IT-området har bidragit till bättre och ökad tillgänglighet för alla, och särskilt för personer med funktionsnedsättning.

Regeringen uppger i sin strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken att insatser ska inriktas på att högskoleutbildning ska ske på lika villkor, oavsett funktionsnedsättning. Regeringen anser i sin strategi att det krävs ytterligare ansträngningar för att underlätta för personer med funktionsnedsättning att studera vid universitet och högskolor.<sup>36</sup>

### 3.8.1 Reglering

I dag är inte lärosätenas skyldighet att erbjuda tolk vid utbildning vid högskola eller universitet reglerad i lag. De behov studenter med dövhet, dövblindhet och hörselskada har av tolk i sin utbildning tillgodoses genom de anvisade medlen till särskilt pedagogiskt stöd för studerande med olika slag av funktionsnedsättning samt i enlighet med ansvars- och finansieringsprincipen.

I diskrimineringslagen finns reglerat vissa utbildningsanordnares ansvar för s.k. anpassningsåtgärder (2 kap. 5 § andra stycket). Skyldigheten att vidta skäligen anpassningsåtgärder är enligt nuvarande lagstiftning begränsad till att gälla för universitet och högskolor med offentlig huvudman när de bedriver utbildning enligt högskolelagen samt till enskilda utbildningsanordnare när de bedriver utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina. Kravet på anpassningsåtgärder är begränsat till lokalernas tillgänglighet och användbarhet. Det kan bl.a. handla om teleslingor och god akustik för personer med nedsatt hörsel. Bestämmelsen i diskrimineringslagen omfattar inte tolktjänst för antagna studenter vid högskolor och universitet.

---

<sup>36</sup> En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken s. 23 f.

### 3.8.2 Särskilt pedagogiskt stöd åt studerande med olika slag av funktionsnedsättning

Universitet och högskolor är skyldiga att avsätta en viss andel av sitt grundutbildningsanslag för pedagogiskt stöd åt studerande med olika slag av funktionsnedsättning. Motsvarande gäller för enskilda utbildningsanordnare med statligt bidrag till utbildning och tillstånd att utfärda examina. Denna andel är 0,3 procent av anslaget. Universitet, högskolor samt enskilda utbildningsanordnare med statligt bidrag till utbildning och tillstånd att utfärda examina kan därutöver hos Stockholms universitet ansöka om bidrag för särskilt pedagogiskt stöd för studenter med funktionsnedsättning för de kostnader som överskrider 0,3 procent av anslaget för grundutbildning. Särskilt pedagogiskt stöd utgår i form av teckenspråkstolkning, skrivtolkning, anteckningsstöd, mentor, enskild handledning och extra handledning, språkstöd, viss studentassistans inom högskolan m.m. Lärosätena kan även söka stöd från SPSM enligt förordningen (2005:1074) om statligt bidrag till särskilt utbildningsstöd. Syftet med det stödet är att studenter ska få stöd i deras dagliga livsföring.

Kostnaderna för det pedagogiska stödet till studenter med funktionsnedsättning uppgick 2010 till 63 161 000 kronor.<sup>37</sup> Av det totala beloppet uppgick 38 225 000 kronor, dvs. 61 procent, till kostnader för utbildningstolkning.<sup>38</sup> Kostnaderna avser framför allt teckenspråkstolkning och endast till en liten del skrivtolkning.

De anvisade medlen för år 2010 var sammanlagt 31 973 000 kronor<sup>39</sup>, varav 4 132 000 kronor bestod av ett särskilt bidrag som tilldelades Stockholms universitet via Kammarkollegiet.<sup>40</sup> Det särskilda bidraget ska enligt regleringsbrevet avseende anslag till högskolor och universitet läggas ihop med de anvisade medlen. Av de anvisade medlen fördelades 27 174 000 kronor i januari 2010 med kostnadsuppgifterna för år 2008 som underlag. Institutionen för lingvistik vid Stockholms universitet tilldelades 1 193 000 kronor för arbetet med digitalt svenskt teckenspråkslexikon. Stockholms universitets kostnader för arbetet med det särskilda åtagandet rörande studenter

---

<sup>37</sup> Stockholms universitet årsredovisning 2010 s. 27.

<sup>38</sup> Stockholms universitet årsredovisning 2010 s. 27.

<sup>39</sup> Stockholms universitet årsredovisning 2010 s. 27.

<sup>40</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende universitet och högskolor m.m. bilaga 36, Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. (2.54 ap 12).

med funktionsnedsättning, inklusive högskolegemensamma aktiviteter som härrör till åtagandet, uppgick till 1 499 000 kronor.<sup>41</sup>

De anvisade medlen för 2011 uppgår till 32 046 000 kronor, inklusive det särskilda bidraget om 4 142 000 kronor.<sup>42</sup> Högskolorna och universiteten har haft full kostnadstäckning för pedagogiska stödåtgärder under åren 2009–2011 genom de anvisade medlen samt det extra bidrag som Stockholms universitet erhållit.<sup>43</sup>

Vid alla lärosäten i Sverige får de studerande tolk om det behövs. Det kan dock vara problematiskt att få tolkning vid de mindre lärosätena. En förklaring kan vara att bidrag till lärosätenas tolkkostnader erhålls med ett års fördröjning. De mindre lärosätena kan därför få svårt att klara sin ekonomi om de ska stå för tolkkostnaderna i avvaktan på tilldelningen av de nationella medlen.<sup>44</sup> Dessutom finns det alltid en osäkerhetsfaktor kring hur stor kostnadstäckningen genom de nationella medlen blir. För att säkerställa att de får tolkstöd under en hel utbildning söker sig många studenter till de stora högskolorna där de vet att tolkning kan garanteras. Det har visat sig att framför allt studenter som går programutbildningar söker sig till de stora lärosätena.

År 2010 uppgick antalet studenter i behov av teckenspråkstolkning eller skrivtolkning till 141 studerande, varav tio studenter hade behov av skrivtolkning. Av de 141 studenterna var 34 män.<sup>45</sup>

### 3.8.3 Organisation

Varje universitet och högskola har minst en kontaktperson och samordnare av särskilt pedagogiskt stöd för studenter med funktionsnedsättning i studiesituationen. Med samordnaren kan berörda studenter diskutera studieplaner, eventuella behov av pedagogiska stödåtgärder eller anpassningar av studiesituationen. Till denne kan också lärare och anställda vid universitet och högskolor vända sig för hjälp och råd i frågor som rör den pedagogiska tillgängligheten.

Stockholms universitet har en samordnande funktion för frågorna samt ett ansvar att fördela och redovisa de extra nationella medel

---

<sup>41</sup> Stockholms universitet årsredovisning 2010 s. 27.

<sup>42</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende anslag 2:53. Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. inom utgiftsområde 16, s. 2 (2.53 ap 12).

<sup>43</sup> Uppgifter lämnade via e-post från Monica Svalfors, Stockholms universitet 2011-02-08.

<sup>44</sup> Uppgifter lämnade vid möte med Monica Svalfors, Stockholms universitet 2011-02-02.

<sup>45</sup> Stockholms universitet årsredovisning 2010, bilaga 2, s. 74 och uppgifter lämnade via e-post från Monica Svalfors, Stockholms universitet 2011-02-04.

som finns tilldelade för att täcka överskjutande kostnader som inte täcks av lärosätenas avsättning. Stockholms universitet har vidare uppdraget att samla in uppgifter från universitet och högskolor om kostnader för särskilt pedagogiskt stöd till studenter med funktionsnedsättning. Lärosätenas samordning kring de nationella medlen har resulterat i en aktiv samverkan mellan universitet och högskolor för en tillgänglig högskolemiljö. Genom en nationell referensgrupp och andra befintliga nätverk, framför allt för samordnarna, kan lärosätenas arbete med att förbättra förutsättningarna för studenter med funktionsnedsättning diskuteras och förankras och goda exempel spridas. För att fullgöra uppdraget har Stockholms universitet en handläggare som är samordnare av de nationella medlen för studenter med funktionsnedsättning.

De större universiteten och högskolorna i landet som tidigare hade tolkar anställda, upphandlar numera utbildningstolkning enligt LOU och anlitar tolkbolag vid behov. Så sker även vid en del mindre lärosäten. I Stockholmsregionen finns sedan tidigare en överenskommelse om att lärosätena kan köpa tolktjänster till självkostnadspris från Stockholms universitet. Vid Stockholms universitet finns för närvarande 23 utbildningstolkar anställda. Universitetet har dessutom upphandlat och tecknat ramavtal om tolktjänster enligt LOU. Detta eftersom behovet av tolktjänst varierar mellan terminerna.

Företrädare för Stockholms universitet och Enheten för utbildningstolkning/Tolk- och översättarinstitutet, TÖI, har till utredningen framfört att utbildningstolkning skiljer sig i många avseende från vardagstolkning. Det är viktigt att bibehålla och utveckla den särkompetens som utbildningstolkningen innebär. Mer undervisning sker på engelska samtidigt som fler studenter med dövhet, dövblindhet eller hörselskada läser på en högre akademisk nivå samtidigt som antalet forskarstuderande med tolkbehov blir fler. Hörselskadade studenter och studenter med cochleaimplantat är grupper som ibland kan ha behov av en annan typ av tolkteknik, exempelvis s.k. intermittent tolkning. Detta sammantaget leder till att det ställs allt högre krav på utbildningstolkarna och för att möta dessa krav finns det behov av kontinuerlig kompetensutveckling. För att utveckla och sprida denna kompetens turades högskolorna tidigare om att anordna nationella konferenser där alla aktiva utbildningstolkar inbjöds att närvara. I och med att allt fler högskolor anlitar upphandlade tolkar har detta forum upphört.



Vid utredningens kontakter med Stockholms universitet har frågan tagits upp att det kan vara svårt att genom landstingens tolkcentraler få tolkar med den sakkunskap och den språkliga kompetens som krävs för att tolka i högskolemiljöer, t.ex. på forskningsnivå som ofta sker mellan talad eller skriven engelska och svenskt teckenspråk.

#### **3.8.4 Högskoleverkets rapport Teckenspråkstolkning för studerande – ett regeringsuppdrag**

Högskoleverket fick 2004 regeringens uppdrag att utreda organisation och finansieringsmodell för teckenspråkstolkning för studerande vid högskolan samt vid behov föreslå förändringar inom befintliga resurser. Högskoleverkets utredning publicerades i rapporten Teckenspråkstolkning för studerande – ett regeringsuppdrag. Högskoleverket fann i sin rapport bl.a. att en svaghet med dagens modell är att stöd till fler och fler forskarstuderande med funktionsnedsättning finansieras ur grundutbildningsbidraget (s. 17). Högskoleverket föreslår att stöd till forskarstudenter med funktionsnedsättning ska finansieras genom anslagen till forskning (s. 26). Regeringen har inte vidtagit några åtgärder med anledning av rapporten.

#### **3.8.5 Socialstyrelsens rapport om begreppet vardagstolkning**

Av Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning – om landstingens ansvar för tolk till döva, dövblinda och hörselskadade framgår det att ett problem inom utbildningssektorn är att det är oklart vem som ska stå för doktoranders tolkkostnader. En doktorand kan vara både studerande och anställd och det är inte klart var gränsen går för när vardagstolkning kan bli aktuell.<sup>46</sup>

#### **3.8.6 Statistik**

Stockholms universitet har ett återkommande uppdrag i regleringsbrevet för universitet och högskolor att samla in och redovisa uppgifter om kostnader för särskilt pedagogiskt stöd inklusive teckenspråkstolkning till studenter och forskarstuderande med

---

<sup>46</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 43.

funktionsnedsättning. Sammanställningen visar uppgifter om det kända antalet studenter med funktionsnedsättning vid universitet och högskolor, med fördelning per lärosäte, funktionsnedsättning och kön.

### 3.8.7 Tillsyn

Högskoleverket har enligt sin instruktion tillsyn över universitet och högskolor. Detta innebär att verket kontrollerar att högskolor och universitet följer de lagar och förordningar som gäller för verksamheten, varav diskrimineringslagen är en sådan lag. Vidare ska Högskoleverket främja rättigheter och möjligheter för bl.a. studenter med funktionsnedsättning. I regeringens strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken anser regeringen att dessa uppgifter bör förtydligas och att Högskoleverket bör ges i uppdrag att dels sammanställa resultat från tillsynsbesök och uppföljningar av dessa avseende universitets och högskolors insatser för funktionshindrade studenter, dels sprida goda exempel på hur lärosäten arbetar för att främja rättigheter och möjligheter för studenter med funktionsnedsättning.<sup>47</sup>

Lärosätena ska vidare lämna information om det särskilda pedagogiska stödet till personer med funktionsnedsättning. Högskoleverket träffar också samordnare för studenter med funktionsnedsättning vid platsbesök på högskolor. Uppgifterna från lärosäten utvärderas därefter av Högskoleverket som, om brister finns, lämnar synpunkter för verksamheten. Dessa synpunkter följs därefter upp efter viss tid för att se till att de åtgärdats.

## 3.9 Utbildningar som anordnas av enskild huvudman

I kommittédirektiven nämns privata utbildningar. Utredningen tolkar direktiven så att det som avses är de utbildningar som en enskild huvudman (anordnare) anordnar. I detta avsnitt avses inte de fristående huvudmän som bedriver verksamhet inom förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola och vars verksamhet regleras i skollagen. De enskilda huvudmännen kan vara fysiska personer eller juridiska personer. Vissa av de utbildningar som

---

<sup>47</sup> En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken s. 22.

anordnas av en enskild huvudman får statsbidrag. Det finns vidare ett antal sådana utbildningar som anordnas utan statsbidrag från staten.

### 3.9.1 Utbildningar som anordnas av en enskild huvudman som får statsbidrag

Yrkeshögskoleutbildning är en utbildningsform inom yrkeshögskolan. Utbildningarna är utformade utifrån arbetslivets behov av eftergymnasial yrkeskompetens och finns inom många olika områden bl.a. IT, ekonomi, vård, turism, restaurang, bygg, lantbruk, media och teknik.

Utbildningarna bedrivs av enskilda och offentliga utbildningsanordnare. De är godkända av Myndigheten för yrkeshögskolan och granskas regelbundet. För att säkerställa att utbildningarna motsvarar de krav som ställs i arbetslivet drivs dessutom alla utbildningar i nära samarbete med företag och andra arbetsgivare.

Lagen (2009:128) och förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan reglerar på ett övergripande plan yrkeshögskoleutbildningarna. Myndigheten för yrkeshögskolan kan meddela föreskrifter om utbildningarna. Myndigheten för yrkeshögskolan beslutar om en utbildning får ingå i yrkeshögskolan och om statsbidrag. Statsbidraget bestäms per studerandeplats. Heltidsstudier motsvarar 5 yrkeshögskolepoäng per vecka. Utbildningen ska omfatta minst 100 yrkeshögskolepoäng.

Varje utbildning berättigar f.n. till ett schablonbidrag. Myndigheten för yrkeshögskolan kan bevilja utökade statsbidrag för pedagogiska hjälpmedel till funktionshindrade studerande som studerar på yrkeshögskoleutbildningar.<sup>48</sup> En yrkeshögskoleutbildning, för vilken utbildningsanordnaren får statsbidrag, ska vara avgiftsfri för de studerande. Det är inte tillåtet med kursavgifter och yrkeshögskoleutbildningar får inte heller finansieras med flera olika statsbidrag.

Enskilda utbildningsanordnare som anordnar utbildningar kan vidare få statligt stöd till sina utbildningar enligt förordningen (2000:521) om statligt stöd till kompletterande utbildningar. Kompletterande utbildningar faller inte inom ramen för skolväsendet för vuxna. Kompletterande utbildningar är fristående utbildningar som staten stöder på olika sätt. Utbildningarna finns främst

---

<sup>48</sup> Årsredovisning 2010 – Myndigheten för yrkeshögskolan s. 27.

inom konst, kultur och hantverk, men även inom bl.a. media, flyg, djurvård, hälsa och friskvård. En del av de kompletterande utbildningarna är högskoleförberedande inom områden där en viss färdighet krävs, t.ex. konst- och hantverksutbildningar. De ger dock ingen formell behörighet till fortsatta studier. Kompletterande utbildningar finns på både gymnasial och eftergymnasial nivå.

De enskilda utbildningsanordnarna kan enligt förordningen om statligt stöd till kompletterande utbildningar, efter särskild prövning av utbildningens kostnader, erhålla tilläggsbidrag. Vid fastställande av tilläggsbidragets storlek ska särskild hänsyn tas till utbildningens kostnader för lärare, handledare, lokaler och utrustning. De enskilda utbildningsanordnarna kan däremot inte erhålla tilläggsbidrag till tolkkostnader för en antagen student på en av de kompletterande utbildningarna.

Regeringen har i remisspromemorian Konst- och kulturutbildningar samt nya yrkeshögskoleutbildningar – Ett anpassat regelverk för de kompletterande utbildningarna föreslagit hur utbildningar enligt förordningen om statligt stöd till kompletterande utbildningar kan inordnas i yrkeshögskolan och få statligt stöd enligt förordningen om yrkeshögskolan samt hur konst- och kulturutbildningar kan få statligt stöd enligt en ny förordning som administreras av Myndigheten för yrkeshögskolan.

Kvalificerad yrkesutbildning, slutligen, är en eftergymnasial utbildningsform som i likhet med yrkeshögskolans utbildningar har en stark koppling till arbetslivet. Utbildningarna finns inom många olika områden såsom IT, ekonomi, vård, turism, restaurang, bygg, lantbruk, media, teknik m.fl. Utbildningarna bedrivs av enskilda och offentliga utbildningsanordnare. De är godkända av Myndigheten för yrkeshögskolan och granskas regelbundet. För att säkerställa att utbildningarna motsvarar de krav som ställs i arbetslivet drivs dessutom alla utbildningar i nära samarbete med företag och andra arbetsgivare.

Kvalificerad yrkesutbildning är en utbildningsform som kommer att finnas kvar som längst t.o.m. 2013.

Myndigheten för yrkeshögskolan har ansvar för tillsyn av yrkeshögskoleutbildning, kvalificerad yrkesutbildning samt kompletterande utbildning. En granskning sker av om utbildningen uppfyller de krav och syften som är formulerade i lag och förordning, och bedrivs i enlighet med den utbildningsplan som gäller för varje utbildning. Myndighetens tillsyn har också som syfte att stödja och stimulera till kvalitetsutveckling på de utbildningar den granskar.

### 3.9.2 Utbildningar som anordnas av enskild huvudman som inte får statsbidrag

Det finns i Sverige ett antal utbildningar som anordnas av en enskild huvudman som inte får statsbidrag från staten, exempelvis utbildning till frisör, massör samt vissa utbildningar inom reklamområdet. För att tolkanvändare ska ha samma möjligheter som andra att studera vid sådana utbildningar måste de ha tillgång till tolk. Denna form av utbildningstolkning faller inte under vardagstolkningen. Det föreligger i dag ingen rätt till tolktjänst vid studier hos sådana enskilda utbildningsanordnare.

Utredningen har vid kontakt med enskilda utbildningsanordnare erfarit att det är få primära tolkanvändare som söker sig till deras utbildningar. Det är även få blivande studenter som förhör sig hos utbildningsanordnarna om möjligheten att få tolk under utbildningen. En förklaring kan vara att de primära tolkanvändarna inte vänder sig till de utbildningarna som anordnas av en enskild huvudman eftersom de inser att det blir svårt att få tolkstöd.

### 3.9.3 Departementspromemorian Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering

Diskrimineringslagen innehåller diskrimineringsförbud som bl.a. gäller utbildningsverksamhet. Den verksamhetsansvarige som bryter mot sådant förbud mot diskriminering kan i domstol dömas att betala diskrimineringsersättning till den som därigenom missgynnats.

Skyldigheten i diskrimineringslagen att vidta skäliga anpassningsåtgärder är enligt nuvarande lagstiftning, begränsad till att gälla för universitetet och högskolor med offentlig huvudman när de bedriver utbildning enligt högskolelagen samt till enskilda utbildningsanordnare när de bedriver utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina (2 kap. 5 § andra stycket). Bestämmelsen om anpassningsåtgärder avser inte tolkstöd i undervisningen.

I departementspromemorian Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering (Ds 2010:20) föreslås att skyldigheten för utbildningsanordnare att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning ska gälla generellt och inte bara för lokalernas tillgänglighet och användbarhet. Utöver anpassning av lokalerna kommer sådana tillgänglig-

hetsskapande åtgärder att kunna handla om t.ex. tolkhjälp (s. 149 ff.). Lagförslaget i departementspromemorian föreslås gälla alla utbildningsanordnare, även de enskilda utbildningsanordnare som anordnar utbildningar.

### 3.10 Tolktjänst i arbetslivet

Att kunna delta i arbetslivet och få sin försörjning genom eget arbete har stor betydelse för människors delaktighet och självbestämmande. Målet är att människor med funktionsnedsättning ska ha samma möjligheter som personer som inte har någon funktionsnedsättning att delta i arbetslivet. De hinder döva, personer med dövblindhet och hörselskadade möter i arbetslivet är i hög grad relaterade till språket. Bristen på information på teckenspråk på arbetsplatsen liksom begränsade möjligheter att använda teckenspråk eller skrivtolkning i samtal om arbetsuppgifter medför behov av olika slag av stöd. Det hinder som i dag finns på arbetsmarknaden måste identifieras och undanröjas. Det är nödvändigt för att bättre kunna tillvarata den kompetens och de resurser som finns i samhället. Personer med funktionsnedsättning och i synnerhet de med nedsatt arbetsförmåga, har många gånger svårt att hävda sig i konkurrensen på arbetsmarknaden. För att förbättra förutsättningarna behöver en rad olika åtgärder vidtas. Arbetslivet och samhället i stort behöver bli mer tillgängligt. Detta poängteras i regeringens strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken.<sup>49</sup>

#### 3.10.1 Arbetsgivarens ansvar

I arbetsmiljölagen (1977:1160) finns bestämmelser som har till syfte att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och i övrigt uppnå god arbetsmiljö. Av 3 kap. 3 § arbetsmiljölagen framgår att arbetsgivaren ska genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Vidare ska arbetsgivaren vid arbetets planläggning och anordnande beakta att människors förutsättningar att utföra arbetsuppgifter är olika.

---

<sup>49</sup> En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken s. 11.

Av intresse i detta sammanhang kan även lagen (1982:80) om anställningsskydd och principen om god sed på arbetsmarknaden vara.

Arbetsgivaren har i diskrimineringslagen en skyldighet att genom skäliga stöd- och anpassningsåtgärder se till, när arbetsgivaren kan, att en arbetstagare med ett funktionshinder kommer i en jämförbar situation med personer utan sådant funktionshinder. Detta följer av 2 kap. 1 § andra stycket diskrimineringslagen.

Enligt förarbetena till diskrimineringslagen går det inte att generellt ange vilka åtgärder en arbetsgivare bör överväga för att eliminera eller reducera verkningarna av ett funktionshinder. Det beror på omständigheterna i det enskilda fallet. I första hand bör emellertid inriktningen på åtgärderna styras av arten och graden av arbetstagarens funktionshinder i förening med de krav som anställningen och arbetsuppgifterna innebär. Exempel på stöd- och anpassningsåtgärder kan vara åtgärder som avser att förbättra den fysiska tillgängligheten till arbetsplatsen och därtill hörande lokaler liksom att i möjligaste mån göra dessa lokaler användbara för en person med funktionsnedsättning. Det kan också vara fråga om tekniska hjälpmedel och särskilda arbetsredskap. Ytterligare exempel på åtgärder är förstärkt belysning för den som är synskadad, god ventilation för den som är allergiker, datorstöd m.m. Även förändringar av arbetsuppgifterna, arbetstiden eller arbetsmetoderna kan bli aktuella. Arbetsgivaren behöver dock inte överväga stöd- och anpassningsåtgärder som skulle kunna bli oskäliga. En skälighetsbedömning bör göras med särskild hänsyn till arbetsgivarens ekonomi och övriga förhållanden, arten och graden av arbetstagarens funktionshinder och anställningens varaktighet och form. Kostnaden bör ställas i relation till arbetsgivarens ekonomiska situation. Bedömningen bör ta sikte på förmågan att bära kostnaden.<sup>50</sup>

I departementspromemorian Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering (Ds 2010:20) föreslås att arbetsgivarens skyldighet att vidta stöd- och anpassningsåtgärder ska utvidgas till att gälla också i förhållande till inhyrd eller inlånad arbetskraft, PRAO-elever och praktikanter som inte enligt nuvarande regler betraktas som yrkespraktikanter.<sup>51</sup>

Socialstyrelsen uttalar i sin rapport om vardagstolkning att det är sannolikt att huvudansvaret för tolkning i arbetslivet ligger på arbetsgivaren men olika arbetsgivare har olika möjligheter att klara

<sup>50</sup> Prop. 2007/08:95 s. 152, 500 f.

<sup>51</sup> Ds 2010:20 s. 137 ff.

ett sådant ansvar. Det är emellertid inte klart vilket ansvar arbetsgivaren har.<sup>52</sup>

### 3.10.2 Vardagstolkning med anknytning till arbetslivet

Tolktjänst i arbetslivet kan bl.a. ges genom den vardagstolkning som landstingen erbjuder. I förarbetena till bestämmelsen om vardagstolkning i 3 b § HSL framgår det att vardagstolkning kan erbjudas för att tolkanvändaren ska kunna delta i information på arbetsplatsen eller i fackliga möten. Vardagstolkning kan även bli aktuellt när en enskild individ beställer tolk för en anställningsintervju eller vid ett samtal med arbetsgivaren.<sup>53</sup> Det anges vidare i förarbetena att vissa grundläggande tolktjänster i arbetslivet ingår i begreppet vardagstolkning. Det anförs vidare att med tanke på de varierande situationer i arbetslivet som kan föreligga både efter enskildas behov och arbetslivets förändringar är det inte lämpligt att närmare precisera de tillfällen när tolktjänst kan behövas, utöver tillfällen som nyanställning, introduktion och utbildning inom ett företag eller annan arbetsplats.<sup>54</sup>

Socialstyrelsen uppger i sin rapport om begreppet vardagstolkning att det är oklart vilket ansvar landstingen har när det gäller vardagstolkning i arbetslivet. Socialstyrelsen anför vidare att landstingets insatser ska komplettera arbetsgivarens, men inte heller arbetsgivarens ansvar är tydligt. För de tolkanvändare som behöver tolktjänst i arbetslivet är det viktigt att stödet till tolkning fungerar och därför anser Socialstyrelsen att regeringen bör klargöra de olika ansvarsområdena för landsting, arbetsgivare och Arbetsförmedlingen.

Socialstyrelsen uppger vidare i sin rapport att en praxis har vuxit fram hos landstingen när det gäller tolk i arbetslivet vilken innebär att en tolk kan beviljas med 20 timmar per månad för t.ex. introduktionsutbildning, personalmöten m.m. och att tolkningen inte ska gälla att sköta ”det vanliga jobbet”.<sup>55</sup> Utredningen kommer i nästa avsnitt att redogöra för att stöd till tolkkostnader vid utbildning inom ett företag även kan erhållas genom Arbetsförmedlingen. Tolkstöd vid utbildning inom ett företag kan således erhållas genom Arbetsförmedlingens stöd, landstingens vardagstolkning samt bekostas av arbetsgivaren. Av förordningen (2000:630)

<sup>52</sup> Socialstyrelsen rapport Begreppet vardagstolkning s. 40 f.

<sup>53</sup> Prop. 1992/93:159 s. 156 f.

<sup>54</sup> Prop. 1992/93:159 s. 202.

<sup>55</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 40 f.



om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga framgår att Arbetsförmedlingen kan betala ut stöd till tolkkostnader vid utbildning inom ett företag om insatserna inte omfattas av landstingets ansvar. I Socialstyrelsens rapport uppger Socialstyrelsen att det i Arbetsförmedlingens Allmänna råd (AMSFS 2001:20) anges att det av HSL framgår att vardagstolkning i arbetslivet medges med 20 timmar per månad. Enligt de allmänna råden ska Arbetsförmedlingen inte betala ut några pengar förrän landstinget har finansierat ”sina” timmar. Socialstyrelsen konstaterar i rapporten att det inte finns någon sådan bestämmelse i HSL.<sup>56</sup> Arbetsförmedlingen har ändrat sina Allmänna råd efter Socialstyrelsens rapport. Landstingens tolkcentraler har vidare ändrat sin praxis efter Socialstyrelsens rapport och hänvisar i större utsträckning till Arbetsförmedlingen då tolktjänst vid utbildning inom ett företag efterfrågas. I flera landsting har en praxis utvecklats att tolk vid utbildning inom arbetsmiljö eller inom facket fortfarande anses vara vardagstolkning. Vidareutbildning inom arbetsplatsen anser vissa landsting numera att Arbetsförmedlingen ska ansvara för.

### 3.10.3 Arbetsförmedlingens insatser

Arbetsförmedlingen kan med stöd av förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga bevilja särskilda insatser för hörselskadade, döva och personer med dövblindhet.

Arbetsförmedlingen kan enligt 16 § bevilja särskilda insatser i form av ekonomiskt stöd med högst 50 000 kronor per år till kostnader för tolk åt barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade samt till personer med dövblindhet som tar del av utbildning inom ett företag. Det anges i 17 § att särskilda insatser för hörselskadade inte avser insatser som landstinget ska stå för, dvs. Arbetsförmedlingen ska inte bekosta tolkstöd som ska ges i form av vardagstolkning. Stödet enligt 16 § kan ges till kurser och utbildning men kan även ges till tolktjänst vid seminarier, konferenser eller studiebesök som har anknytning till den enskilde personens arbete. Det ska vara fråga om en utbildning som har betydelse för den enskilde personens sätt att utföra sitt arbete eller kompetens-

---

<sup>56</sup> Socialstyrelsen rapport Begreppet vardagstolkning s. 40 f.

utveckling som stärker den anställdes situation på arbetsmarknaden. Insatsen kan ske både inom och utom landet.

Arbetsförmedlingen kan vidare enligt 18 och 19 §§ förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, lämna stöd till personligt biträde med högst 60 000 kronor per år till arbetsgivare eller annan som har kostnader för ett personligt biträde åt en anställd med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, när denne behöver ett biträde. Av förordningen framgår att detta dock inte gäller i fråga om utvecklingsanställning eller trygghetsanställning. Stöd till personligt biträde kan vidare erhållas när person med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och som är företagare eller fri yrkesutövare behöver biträde. Stödet kan även erhållas för en person med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga för att han eller hon ska kunna ta del av ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetslivsinriktad rehabilitering eller praktisk arbetslivsorientering. Till företagare som har funktionshinder som medför stora kommunikationssvårigheter får stöd lämnas med högst 120 000 kronor per år (19 §).

Stödet till personligt biträde avser att vara en ekonomisk kompensation till den primäre tolkanvändarens arbetsgivare för merkostnader till följd av att arbetsplatsen avsätter personresurser för stöd i arbetet. En tolkanvändare kan behöva ett biträde för att utföra vissa arbetsuppgifter, t.ex. att svara i telefon eller få hjälp med redigering av texter. En praxis har de senaste åren utvecklats hos Arbetsförmedlingen att stödet till personligt biträde även kan bidra till att ersätta arbetsgivarens tolkkostnader.

Arbetsförmedlingen kan också utse en särskild stödperson för introduktion och uppföljning, s.k. SIUS-konsulent, åt en person med funktionsnedsättning, som medför nedsatt arbetsförmåga och som behöver extra stöd och träning i inledningsskedet av en anställning eller under arbetspraktik som föregår en anställning. Insatsen kan lämnas i högst sex månader under introduktionen samt under uppföljning av anställningen (20–21 §§).

Stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen finns att få. Arbetsförmedlingen kan betala arbetshjälpmedel under anställningens första tolv månader. Därefter har Försäkringskassan och/eller arbetsgivaren ansvar för kostnaden. Vid anställning där arbetsgivaren får lönebidrag eller vid skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare, vid utvecklingsanställning eller trygghetsanställning kan Arbetsförmedlingen ge stöd till hjälpmedel så länge som lönebidraget lämnas eller

anställningen varar. Stödet kan också lämnas till egen företagare eller fri yrkesutövare. Stöd får lämnas med högst 100 000 kronor per år till vardera den funktionshindrade och arbetsgivaren. Om stödet gäller datorbaserade hjälpmedel eller om det finns synnerliga skäl kan stöd lämnas med högre belopp (11–14 §§).

Vid start av näringsverksamhet finns det möjlighet att få ett särskilt ekonomiskt stöd för kostnader för att skaffa utrustning eller för andra kostnader när personen startar näringsverksamhet (22 §). Stödet får utgå med 60 000 kronor och kan kombineras med stöd till start av näringsverksamhet, s.k. starta-eget bidrag (23 §). Stödet kan kombineras med stöd till personligt biträde och stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen. Arbetsförmedlingen beslutar och betalar ut stöden.

Arbetsförmedlingens beslut enligt den angivna förordningen ska omprövas hos myndighetens centrala enhet för omprövning, om det begärs av den som beslutet gäller (43 §). Av 43 § a framgår vidare att endast Arbetsförmedlingens beslut om omprövning av beslut om återkrav när en mottagare erhållit ekonomiskt stöd på felaktiga grunder kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det föreligger således ingen möjlighet för den enskilde att överklaga Arbetsförmedlingens avslagsbeslut om att erhålla de särskilda insatserna m.m. enligt förordningen.

#### **3.10.4 Organisation och finansiering hos Arbetsförmedlingen**

Utöver Arbetsförmedlingens tjänster och programinsatser finns det för barndomsdöva och personer med dövblindhet, vuxendövhet eller hörselskada även specialister med särskild kompetens på fyra kontor, som tillsammans täcker landet. Vid dessa enheter finns bl.a. speciella resurser i form av teckenspråkiga dövkonsulenter. De kan arbeta tillsammans med den lokala arbetsförmedlaren under hela handläggningen av ett ärende och ger också stöd till den arbetsökande för att även personer med teckenspråk som förstaspråk tidigt och på ett bra sätt ska få del av Arbetsförmedlingens samlade resurser. Dövkonsulenterna medverkar t.ex. ofta vid praktik och kan då bl.a. beskriva vilket tolkstöd som bedöms behövas. Detta tolkningsuppdrag utförs sedan av upphandlade tolkar. Vid behov av fördjupande insatser remitterar dövkonsulenten i samråd med arbetsförmedlaren den arbetssökande till Arbetsförmedlingens dövteam i Uppsala. Där erbjuds tjänster för teckenspråkiga arbets-

sökande från hela landet, exempelvis arbetspsykologisk utredning och arbetssocial utredning. Den arbetssökande kan därigenom få ytterligare hjälp att klargöra sina arbetsförutsättningar eller att komma fram till ett val om arbete eller utbildning. Behov av hjälpmedel kan också utredas. En arbetssökande som är teckenspråkig och har en synskada kan få speciellt stöd från detta kontor.

Som tidigare nämnts kan Arbetsförmedlingen utse en särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS-konsulent) till en person som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som behöver extra stöd och träning i inledningsskedet av en anställning eller under arbetspraktik som föregår en anställning. Arbetsförmedlingen har ett trettiootal specialiserade SIUS-konsulenter med särskild kunskap om döva respektive personer med syn- och/eller hörselskada. De som arbetar med teckenspråkiga är fullt teckenspråkiga.

Arbetsförmedlingen bekostade år 2010 tolkning för cirka 12 miljoner kronor för insatser vid enskilda samtal och gruppinsatser samt då en teckenspråkig person deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller insats. Denna siffra omfattar även tolkning för personer som använder sig av skrivtolkning, TSS-tolkning eller dövblindtolkning. Arbetsförmedlingens stöd till kostnaderna för tolk åt barndomsdöva, personer med dövblindhet, vuxendöva och hörselskadade som tar del av utbildning inom ett företag uppgick år 2010 till 2 900 000 kronor.<sup>57</sup> Myndighetens uppskattning av motsvarande kostnader år 2011 är 2 600 000 kronor.<sup>58</sup> Arbetsförmedlingen har i sin budgetskrivelse till regeringen åskat att regeringen ska besluta om höjt kostnadstak för tolkstöd i enlighet med 16 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga med 150 000 kronor.<sup>59</sup> Detta skulle enligt Arbetsförmedlingen medföra en beräknad ökning av dessa utgifter med cirka fem miljoner kronor.<sup>60</sup> Arbetsförmedlingens kostnader för stöd till personligt biträde, som avser tolkinsatser för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet, beräknas till 12,9 miljoner kronor under 2011.<sup>61</sup>

Inom ramen för Arbetsförmedlingens allmänna ansvar som myndighet för att vara tillgänglig ingår att barndomsdöva, personer med dövblindhet, vuxendöva och hörselskadade ska ha tillgång till

<sup>57</sup> Uppgifter lämnade via e-post av Christina Magnusson, Arbetsförmedlingen 2011-03-07.

<sup>58</sup> Uppgifter lämnade via e-post av Christina Magnusson, Arbetsförmedlingen 2011-10-07.

<sup>59</sup> Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2012–2014, dnr Af 2010/316245.

<sup>60</sup> Uppgifter lämnade via e-post av Christina Magnusson, Arbetsförmedlingen 2011-03-15.

<sup>61</sup> Uppgifter lämnade via e-post av Christina Magnusson, Arbetsförmedlingen 2011-10-07.

tolk för att kunna ta del av myndighetens verksamhet på lika villkor. Det gäller vid den arbetssökandes olika kontakter med Arbetsförmedlingen, vid gruppinformationer respektive vid deltagande i arbetsmarknadsutbildning och vid arbetsmarknadspolitiska program. Tolkkostnaderna som uppstår vid sådana tillfällen svarar Arbetsförmedlingen för enligt ansvars- och finansieringsprincipen.

### **3.10.5 Arbetsförmedlingens rapport om arbetsmarknadspolitikens stöd till de primära tolkanvändarna**

Regeringen gav år 2008 Arbetsförmedlingen ett särskilt uppdrag att redovisa arbetsmarknadspolitikens stöd till personer som är barndomsdöva, personer med dövblindhet, vuxendöva och hörselskadade enligt 16 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Redovisningen skulle även omfatta en kartläggning av vad insatserna består av och hur insatserna tillgodoser målgruppens behov av teckenspråk i arbetslivet. I Arbetsförmedlingens uppdrag ingick att belysa gränsdragningen gentemot den vardagstolkning som landstinget ska erbjuda enligt HSL.

Arbetsförmedlingen redovisade sitt uppdrag samma år i sin rapport Redovisning av stöd inom arbetsmarknadspolitiken till personer som är barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade enligt 16 § i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsförmedlingen anför i sin rapport att dess uppdrag att lämna tolkstöd för utbildning inom ett företag är för den enskilde brukaren ett svårtillgängligt stöd med onaturliga kontaktvägar. För att stöd enligt förordningen ska lämnas måste den enskilde, som inte är arbetssökande, vara inskriven vid Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen anser vidare att möjlighet till fortbildning och därmed en möjlighet att stärka sin ställning på arbetsplatsen bör tillhandahållas på ett enklare sätt än vad som sker i dag (s. 1).

Det framgår vidare i rapporten att ett annat skäl till att det är få personer som ansöker om tolkstöd enligt 16 § kan vara att Arbetsförmedlingens ekonomiska stöd är begränsad till 50 000 kronor. I rapporten konstaterar Arbetsförmedlingen att det är oklart om det är arbetsgivaren som ska betala resten av en eventuell tolkkostnad eller om det kan anses vara vardagstolkning och att landstingen ska bekosta tolkningen (s. 4).

Arbetsförmedlingen uppger vidare att dess erfarenhet är att mycket tid läggs på förhandlingar med landstingens tolkcentraler om vem av myndigheterna som ska betala tolkkostnaden vid utbildning inom ett företag. Eftersom det är så komplicerat att få tolkstöd till fortbildningsinsatser kan det vara en anledning till att vissa primära tolkanvändare avstår från att ansöka om stöd hos Arbetsförmedlingen (s. 5).

Arbetsförmedlingens bedömning är att alla former av tolkstöd till målgruppen bör lämnas samlat från en instans och med klara regler om vad som gäller i hela landet. Arbetsförmedlingen påtalar slutligen målgruppens behov av ökat tolkstöd i olika situationer i arbetslivet samt att det behöver utredas hur detta stöd ska lämnas på ett enhetligt sätt i framtiden för att få en helhetsbedömning med brukarens behov i centrum (s. 1).

Det framgår av Arbetsförmedlingens rapport att under 2008 var det 100 personer som fick tolkstöd enligt 16 §, varav 44 var kvinnor. Genomsnittskostnaden per individ var 11 948 kronor (s. 3 f.).

### 3.10.6 Tillsyn och statistik

Förutom den interna kontroll och granskning som sker inom Arbetsförmedlingen utövas också tillsyn av JO och JK. Därutöver granskas och kontrolleras verksamheten av Riksrevisionen och ibland också av regeringens stabsmyndigheter.

Det finns två statliga myndigheter som utövar tillsyn över vissa delar av Arbetsförmedlingens verksamhet. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning som har samband med arbetslöshetsförsäkringen genom att granska om den håller sig till juridiskt bindande regler. Den andra myndigheten är Inspektionen för socialförsäkring, ISF, som genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning ska stärka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet och skapa ökad tilltro till socialförsäkringarna hos medborgarna.

IAF och ISF utövar inte tillsyn över Arbetsförmedlingens insatser enligt förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsförmedlingen redovisar statistik i årsredovisningar och i återrapporter till regeringen. Arbetsförmedlingen publicerar fortlöppande statistik på sin hemsida, [www.arbetsformedlingen.se](http://www.arbetsformedlingen.se). På

hemsidan publiceras vecko- och månadsstatistik, liksom arbetsmarknadsprognoser och varselstatistik.

### 3.10.7 Utredningens kontakter med Arbetsförmedlingen

Vid utredningens kontakter med landstingens/regionernas tolkcentraler och med Arbetsförmedlingen har utredningen noterat den frustration som tjänstemännen vid myndigheterna upplever då de inte kan ge de primära tolkanvändarna den tolkstöd som de har behov av i sitt arbetsliv. Tjänstemännen uppger att tolkanvändarna i dag har ett större behov av tolkstöd än tidigare. Tolkanvändarna utbildar sig i högre utsträckning till yrken där det krävs kommunikation med hörande. Dessutom förändras arbetsmarknaden mer i dag än tidigare vilket innebär ett större behov av information och vidareutbildning och därmed ett större behov av tolkstöd. Tjänstemännen och representanter för intresseorganisationerna lyfter fram att tolkanvändarna upplever sig ha svårt att avancera till högre befattningar, att de inte hänger med i löneutvecklingen och att de sällan får tillgång till fortbildning på samma villkor som hörande.

Arbetsförmedlingen anser att det finns ett uppdämt behov av tolktjänst i arbetslivet, både för att delta i vidareutbildningar och för att utföra reguljära arbetsuppgifter.

Tolkcentralerna och Arbetsförmedlingen uppger att mycket tid läggs på förhandlingar dem emellan och även med den primäre tolkanvändarens arbetsgivare om vem eller vilka som ska stå för tolkkostnaden vid utbildning inom ett företag. En tjänsteman uppgav till utredningen att kostnaden för den tid som läggs på förhandlingar med andra myndigheter skulle kunna bekosta en stor del av den tolktjänst som av kostnadsskäl prioriteras bort av tolkcentralerna.

### 3.11 Tolktjänst i kultur-, fritids- och föreningsliv

#### 3.11.1 Tolktjänst på kulturområdet

##### *Allmänt om tillgänglighet på kulturområdet*

Samtliga statliga institutioner inom Kulturdepartementets område ska informera om tillgängligheten för den som vill besöka institutionen eller ta del av dess verksamhet. I kulturinstitutionernas styrdokument finns återrapporteringskrav om att redovisa de åtgärder som vidtagits för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.

Inom kulturområdet är Statens kulturråd och Riksantikvarieämbetet sektorsansvariga myndigheter för tillgänglighetsfrågor med anknytning till respektive myndighets ansvarsområde. Myndigheterna ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Statens kulturråd har arbetat efter ett antal övergripande etappmål och bedrivit ett systematiskt informationsarbete under tioårsperioden. Riksantikvarieämbetet och Statens kulturråd har bl.a. arbetat med bemötandeutbildning gentemot länsstyrelser, läns museer, länsbiblioteken, scenkonstinstitutionerna och kommuner. Andra myndigheter med fokus på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning är Talboks- och punktskriftsbiblioteket och Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur, som också har fått ökade medel för förbättrad tillgänglighet.

Tillgängligheten inom scenkonsten har uppmärksammats genom de s.k. Hallunda- och Norrlandsdeklarationerna. Hallunda-deklarationen antogs på en nordisk konferens 2008 arrangerad av Statens kulturråd i samarbete med Riksteatern. Norrlandsdeklarationen är ett gemensamt uttalande om norrländsk samverkan för ökad tillgänglighet till scenkonsten, initierad 2010 av Scenkonstbolaget i Västernorrland samt teaterföreningarna och handikappföreningarna i norr. Deklarationerna uppmanar chefer och ledningar inom scenkonstområdet att ta ett ökat ansvar för att förbättra tillgängligheten till information, lokaler och verksamhet för personer med funktionsnedsättning. Museerna har generellt sett kommit långt i sitt tillgänglighetsarbete. Dock kvarstår en del utmaningar då vissa museer endast har tillfälliga satsningar. Inom museiområdet finns ett nätverk för tillgänglighetsansvariga vid de olika museerna. Nätverket drivs bl.a. i samarbete med Handisam och syftet är att de deltagande organisationerna ska kunna stödja



varandra genom kunskaps- och erfarenhetsutbyten för att sprida goda exempel.

Inom ramen för den nya Myndighetens för kulturanalys verksamhet ligger ett ansvar för att bedöma utvecklingen gällande bl.a. tillgängligheten inom kulturområdet. Tillgänglighetsperspektivet kommer också att beaktas inom ramen för den nya kultursamverkansmodellen. Modellen innebär att landstingen/regionerna i respektive län får fördela vissa statliga bidrag till regionala kulturverksamheter. Ett villkor är att landstingen har tagit fram en regional kulturplan i samverkan med länets kommuner och i dialog med det civila samhället och de professionella kulturskaparna. Det är av stor vikt att landstingen beaktar tillgänglighetsfrågorna i sin bidragsgivning och i de regionala kulturplanerna.

#### *Ansvars- och finansieringsprincipen*

Enligt ansvars- och finansieringsprincipen ska den som anordnar en verksamhet se till att den är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Inom ramen för kulturinstitutionernas förutsättningar, dvs. i möjligaste mån, vilar ett ansvar att göra kultur i olika former tillgänglig för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

#### *Vardagstolkning*

En praxis har utvecklats hos tolkcentralerna att vardagstolkning omfattar även tolktjänst vid kulturevenemang, t.ex. tolkning vid en teaterföreställning.

#### *Tolkanvändning vid offentliga kulturinstitutioner – några exempel*

Offentliga kulturinstitutioner, som exempelvis museer och scenkonstinstitutioner, tillhör en kategori verksamheter som är mer eller mindre regelbundna tolkanvändare. Detta kan illustreras genom följande exempel på vad som erbjuds målgrupperna hörselskadade, döva och personer med dövblindhet.

Vasamuseet har nyligen lagt till teckenspråk på sina guidade turer och pedagogiska program. Vasamuseet skiljer sig delvis från andra institutioner där liknande satsningar gjorts, genom att museet valt att utbilda guider – tre teckenpedagoger som själva är döva och

har teckenspråk som förstaspråk. Utbildningen har skett i samarbete med Tolkcentralen vid Stockholms läns landsting, Nationalmuseum, Moderna museet, Livrustkammaren med Skoklosters slott och Stiftelsen Hallwylska museet, Armémuseum och Sjöhistoriska museet är andra exempel på kulturinstitutioner som erbjuder teckentolkade offentliga visningar. Det finns också exempel på teknikanvändning – Historiska museet har exempelvis tagit fram en guidefilm på teckenspråk om museets utställningar. På Dramaten textas utvalda produktioner genom en handburen monitor. En stor del av dessa produktioner annonseras på webbplatser, nyhetsbrev och genom organisationer som representerar de aktuella målgrupperna.

Improvisation & Co är en fri teatergrupp i Stockholm som teckenspråkstolkar samtliga produktioner vid utvalda tillfällen. Stockholms läns landsting har gett gruppen stöd för att fortsätta ”integrera teckenspråket och teaterformen improvisationsteater”. De interaktiva föreställningarnas teckentolkning har blivit en succé både inom dövulturen och inom kulturbranschen i stort.

Inom ramen för regeringens satsning Skapande skola planerar Kannebäckskolan i Göteborg, som är en kommunal grundskola för döva, hörselskadade och elever med tal- eller språkproblematik, ett projekt som har till syfte att stärka elevernas delaktighet och inflytande. Projektet syftar bl.a. till att överbrygga klyftan mellan det reguljära kulturlivet och döva och hörselskadade. På så sätt vill skolan öka dövas delaktighet i hela kulturlivet.

Inom Riksteatern finns Tyst teater med över trettio års erfarenhet av att producera scenkonst på teckenspråk. Teatern arbetar både med scenkonst, utbildningsfrågor, ny teknologi för tillgänglighet samt internationella samarbeten för att stärka och utveckla dövscenkonst internationellt. Tyst teaters barnproduktioner på svenskt teckenspråk stärker bilden av Sverige som ett pedagogiskt och tillgänglighetsorienterat land.

Regeringen har tagit initiativ till en nationell strategi för digitalisering, elektronisk tillgång och digitalt bevarande av kulturarvet. Genom digitalisering ökar tillgängligheten för alla men i än högre utsträckning för grupper med särskilda behov. Därutöver har riksdagen godkänt regeringens förslag om en språklag, som trädde i kraft den 1 juli 2009. I lagen anges bl.a. att det allmänna har ett särskilt ansvar att skydda och främja det svenska teckenspråket. Att regering och riksdag har stärkt teckenspråkets ställning är viktigt ur ett demokratiskt och yttrandefrihetsperspektiv.

*Tillgänglighet till radio och TV*

En ny radio- och tv-lag (2010:696) trädde i kraft den 1 augusti 2010. Lagen innebär att kraven på leverantörer av medietjänster höjs när det gäller tillgänglighetskraven av program för personer med funktionsnedsättning (prop. 2009/10:115 s. 130–138). Enligt 5 kap. 8 § radio- och tv-lagen ska en leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv på något annat sätt än genom tråd utforma tjänsten på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Det ska göras i den omfattning som beslutas av regeringen, om verksamheten finansieras med radio- och tv-avgift enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst, och av Myndigheten för radio och tv i övriga fall. Ett sådant beslut ska gälla för en viss tid. Vid bestämmande av hur och i vilken omfattning tjänsten ska göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning ska leverantörens finansiella förutsättningar och den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster beaktas.

Regeringen ställer i sändningstillstånden för Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) krav på att företagen ska beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning. I sändningstillstånden för perioden 2010–2013 har målen skärpts bl.a. när det gäller textning av tv-program. Målet på lång sikt är att hela utbudet från alla tre programföretagen görs tillgängligt för alla medborgare.

Myndigheten för radio och tv beslutade i juni 2011 att programföretag som sänder tv via marknät och satellit under tiden den 1 juli 2011 – den 30 juni 2016 får en generell skyldighet att främja tillgängligheten av tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning och uppläst text. För TV4 AB gäller enligt beslutet särskilda, under perioden gradvis ökade krav på att tillgängliggöra ljud och bild för personer med funktionsnedsättning i programtjänsterna TV4, TV4 Plus, TV4 Fakta och TV4 Sport. I beslutet har hänsyn tagits bl.a. till de olika programföretagens finansiella förutsättningar.

Bestämmelsen i den nya radio- och tv-lagen om krav på tillgänglighet gäller inte för sändningar genom tråd. Vilka föreskrifter som får meddelas i lag när det gäller trådsändningar anges i 3 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469). Den 1 januari 2011 infördes där en bestämmelse som medger att det i lag meddelas föreskrifter i

fråga om skyldighet för den som i tråd sänder program i television att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Frågan om att utöka tillgänglighetskraven i radio- och tv-lagen till att omfatta även sändningar genom tråd bereds nu i Regeringskansliet.

### 3.11.2 Tolktjänst i fritids- och föreningsliv

Fritids- och föreningsliv är ett vitt begrepp som kan sägas omfatta allt från mer eller mindre spontana egna aktiviteter på fritiden till organiserade gemensamma föreningsaktiviteter. Aktiviteter som ett träningspass på en träningsanläggning, en vinprovning eller fisketur är alla i någon mening fritidsaktiviteter. Ett årsmöte i bostadsrättsföreningen eller båtklubben är andra exempel, liksom deltagande i en studiecirkel eller styrelsearbete i en förening.

Många primära tolkanvändare är aktiva i föreningslivet. Föreningar för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet har ibland beskrivits som dessa personers andra hem – en plats där inga hinder finns för kommunikation. Även om tekniska hjälpmedel och tolktjänst förbättrar möjligheterna till delaktighet i samhället är dessa föreningar fortfarande en naturlig samlingsplats för många i de målgrupper som också är primära tolkanvändare. När det gäller gruppen döva beskriver SDR det så att många döva inte kan odla sina speciella intressen i det hörande samhället eftersom kommunikationen bygger på talspråk. Mycket är enligt SDR inte heller tillgängligt för döva och intresset för att delta i hörandes aktiviteter är oftast lågt, just p.g.a. bristande språkkommunikation. Därför är föreningslivet som engagerar dessa grupper viktigt. Föreningarnas roll har förändrats, bl.a. genom tolkverksamhetens införande 1968 och teckenspråkets erkännande 1981. I takt med att samhället förändrats, ställs ökade krav på föreningarna. Dövföreningar ombeds t.ex. att förmedla och tillhandahålla teckenspråklärare, eller delta i kommunens arbete för att anpassa FN:s standardregler till kommunal nivå. Föreningarna kan yttra sig över olika kultur- och utbildningsfrågor och garantera att dövas, hörselskadades och personers med dövblindhet historia och traditioner tas tillvara och levandegörs. Föreningarna verkar för att målgrupperna får tillgång till det allmänna kulturutbudet genom tolkning.

*Vardagstolkning med anknäytning till fritids- och föreningsliv*

Tolktjänst i fritids- och föreningsliv tillgodoses bl.a. genom reglerna om vardagstolkning i 3 b § HSL. Av förarbetena till lagbestämelsen framgår att vardagstolkning omfattar även tolkning vid fritidsaktiviteter, rekreation och i föreningslivet (prop. 1992/93:159 s. 156). Det framgår vidare av förarbetena att i begreppet vardagstolkning ligger också att bereda döva m.fl. medborgare motsvarande möjligheter som andra att få en meningsfull fritid och rekreation. Här kan t.ex. ingå tolk vid rekreationsresa för en dövblind person och tolk vid föreningsverksamhet.<sup>62</sup>

Det finns, kan utredningen konstatera, gränsdragningsproblem gentemot flera andra områden, däribland studieförbundens studiecirkelverksamhet där det har diskuterats om detta snarare är att betrakta som deltagande i folkbildning än som en fritidsaktivitet. Folkbildningen, däribland studieförbunden, erhåller särskilda medel för att tillgängliggöra verksamheten för personer med funktionsnedsättning. Ett annat exempel på gränsdragningsproblematik handlar om s.k. hemförsäljning vilket är något som sker på fritiden men som samtidigt innebär en inkomst för tolkanvändaren.

Vid vissa fritidsaktiviteter kan, som framgått i tidigare avsnitt, tolk även erbjudas av huvudmannen för verksamheten, exempelvis vid ett museibesök. Det vanligaste är att detta sker genom tecken- språkstolkade gruppvisningar och att museet tar ut en avgift för detta. Om en enskild tolkanvändare vill göra ett spontant museibesök kan det vara svårt att ta del av utbudet utan egen tolk.

Tolkbeställningar för situationer inom fritids- eller föreningsliv ges generellt lägre prioritet av tolkcentralerna än exempelvis kontakter med vården. Aktiviteter inom fritids- och föreningsliv kan dessutom ofta vara resurskrävande om det handlar om heldagsarrangemang. Fritidsresor utomlands är exempel på aktiviteter som tolkanvändarna enligt intresseorganisationerna har stora svårigheter att få tolk beviljat för.

Att döma av de kontakter och diskussioner utredningen haft med intresseorganisationerna är tolktjänst i fritids- och föreningsliv det område där tolkanvändarna upplever störst svårigheter med att få tolk. Det upplevs negativt att tolkcentralerna prövar en enskild individs behov av att ägna sig åt fritidsaktiviteter som för andra människor är en självklarhet. Det nuvarande systemet begränsar

---

<sup>62</sup> Prop. 1992/93:159 s. 202.

också utrymmet för spontana fritidsaktiviteter med kort varsel – som att gå på ett föredrag eller ett kulturevenemang.

#### *Övrig finansiering av tolktjänst vid kulturprojekt*

Kulturprojekt som drivs av eller involverar döva, hörselskadade och personer med dövblindhet har i flera fall finansierats med medel från Allmänna arvsfonden. Ett aktuellt exempel är det fleråriga projektet We Sign som drivs av ABF i Örebro. Inom ramen för projektet har en teckenspråkig kulturskola etablerats som erbjuder aktiviteter en gång i veckan inom områdena dans, teater, cirkus, teckning och målning. Fler konstformer ska tillkomma under projektets gång. Undervisningen genomförs med teckenspråk som förstaspråk och sker i studiecirkelform. Projektet samarbetar bl.a. med Kultur Örebro kommun och Dövas förening i Örebro län.

### **3.12 Rikstolktjänst för förtroendevalda**

På grund av att landstingets tolktjänst inte täckte tolkkostnaderna för hörselskadade, döva och personer med dövblindhet med förtroendeuppdrag inom intresseorganisationerna på riksnivå tilldelades dåvarande Handikappinstitutet 1986 medel för att inrätta en Rikstolktjänst.<sup>63</sup> Från och med 1993 är Rikstolktjänsten en fristående stiftelse. Stiftelsen bildades av Sveriges Dövas Riksförbund (SDR), Hörselskadades Riksförbund (HRF) samt dåvarande Föreningen Sveriges Dövblinda, numera Förbundet Sveriges Dövblinda (FSDB). Den centrala administrationen av Rikstolktjänsten sköts av Resurscenter Mo Gård AB. Stiftelsen finansieras i sin helhet av statsbidrag.<sup>64</sup>

Tolkuppdragen ska avse tolkning som utförs när förtroendevalda i de primära tolkanvändarnas riksorganisationer utför uppdrag av riksövergripande karaktär, t.ex. styrelsemöten, intressepolitiska möten, kongresser, representation eller myndighetsmöten. Rikstolkning gäller såväl nationellt som internationellt. Av stadgarna för Stiftelsen Rikstolktjänst framgår att stiftelsen har till uppgift att

---

<sup>63</sup> Prop. 1986/87:100, bilaga 7 s. 125.

<sup>64</sup> Stiftelsens Rikstolktjänsts årsredovisning 2010.

svara för tolktjänst för riksorganisationerna i det intressepolitiska arbetet.<sup>65</sup>

Stiftelsen Rikstolktjänst har upphandlat tolkar som anlitas vid behov.

Rikstolktjänsten får anlitas av förtroendevalda i SDR, HRF, FSDB och deras ungdomsorganisationer samt Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn (DHB). Sedan 2004 har Vuxendöva i Sverige (VIS) och från 2007 har Sveriges Dövas Pensionärsförbund (SDP) möjlighet att nyttja stiftelsens bidrag.

Anslaget till rikstolktjänst har sedan 2006 uppgått till 8 890 000 kronor.<sup>66</sup> Stiftelsen har till utredningen uppgivit att det är ett åttiotal personer som anlitar tolktjänsten. Enligt stiftelsen täcker anslaget inte det behov som finns av rikstolktjänst. Stiftelsen har gått med underskott sedan 2009. För att täcka underskotten har medel som inte utnyttjats från tidigare år använts. Av stiftelsens årsredovisning från 2010 framgår att underskottet för 2010 bromsades upp i slutet av året med konsekvensen att alla tolkbehov inte kunde tillgodoses.<sup>67</sup> Enligt stiftelsen är anledningen till det ökade behovet av rikstolktjänst, bl.a. att det finns fler primära tolkanvändare i styrelserna för intresseorganisationerna än tidigare, det är fler internationella uppdrag för de förtroendevalda samt att de unga förtroendevalda är mer aktiva än tidigare. Dessutom är det fler intresseorganisationer som kan ansöka om rikstolktjänst än tidigare.

Det finns fler riksorganisationer som har visat intresse för att utnyttja rikstolktjänsten. Sveriges Dövas Idrottsförbund och RFSL Regnbågen har lämnat in förfrågningar till styrelsen för Stiftelsen Rikstolktjänst om att även förtroendevalda i deras organisationer ska kunna använda rikstolktjänst. Styrelsen i Stiftelsen Rikstolktjänst har muntligen avslagit Sveriges Dövas Idrottsförbunds begäran med motiveringen att Sveriges Dövas Idrottsförbunds verksamhet tillhör Kulturdepartementets ansvarsområde och stiftelsen får sitt anslag från Socialdepartementet. Styrelsen för Stiftelsen Rikstolktjänst har ännu inte tagit ställning till RFSL Regnbågens förfrågan. Stiftelsen Rikstolktjänst har till utredningen uppgett att styrelsen saknar konkreta riktlinjer för vilka riksorganisationer som ska kunna ansöka om rikstolktjänst vilket har föranlett möten med Socialstyrelsen och Socialdepartementet. Stiftelsen har uppgivit till

---

<sup>65</sup> 2 § Stadgar för Stiftelsen Rikstolktjänst.

<sup>66</sup> Stiftelsen Rikstolktjänst Anslagsansökan inför 2012.

<sup>67</sup> Stiftelsens Rikstolktjänst årsredovisning 2010 s. 5.

utredningen att om styrelsen skulle medge fler riksorganisationer att få ta del av rikstolkjtjänsten kommer inte den nuvarande anslagsnivån att räcka till för dessa.

### **3.13 Förmedlingstjänster, distanstolkning och elektroniska hjälpmedel m.m.**

#### **3.13.1 Inledning**

Utredningen ska enligt direktiven undersöka hur IT och hjälpmedel kan fungera som alternativa lösningar vid behov av tolkning och hur denna användning ytterligare kan stimuleras för att nå mer kostnadseffektiva lösningar. Inom ramen för detta ska utredningen utvärdera problem och möjligheter som finns med nuvarande erfarenheter av distanstolkning. Utredningen ska även pröva frågan om flera av de grupper som i dag ska erbjudas tolktjänst enligt HSL kan komma i fråga för distanslösningar och vid behov föreslå finansiella och organisatoriska lösningar. Utredningen gör mot den bakgrunden bedömningen att uppdraget inte enbart omfattar kommunikation via tolk, utan även förmedlingstjänster och tekniska hjälpmedel som möjliggör kommunikation utan tolk.

#### **3.13.2 Förmedlingstjänster och distanstolkning**

PTS arbetar för att alla i Sverige ska ha tillgång till effektiva, prisvärda och säkra kommunikationstjänster. Myndigheten initierar även utvecklingsprojekt för att testa och synliggöra nya tekniska möjligheter, nya tillämpningar och nya behov i samhället. En viktig del i arbetet är att se till att personer med funktionsnedsättning har tillgång till viktiga tjänster inom elektronisk kommunikation och post. Begreppet elektronisk kommunikation innefattar telekommunikationer, IT och radio.

PTS upphandlar löpande tre olika förmedlingstjänster – Texttelefoni.se, Bildtelefoni.net och Teletal.

Texttelefoni.se ([www.texttelefoni.se](http://www.texttelefoni.se)) är en förmedlingstjänst som i dag tillhandahålls av företaget Eniro 118 118 AB och som förmedlar telefonsamtal mellan personer som hör och talar, och personer som är vuxendöva, barndomsdöva, hörselskadade, har tal- eller språkproblematik eller är personer med dövblindhet och använder



text i telefonsamtalet. Det sker genom att en förmedlare förmedlar samtalet från tal till text och från text till tal. För att hantera text används texttelefoner eller dator. Dessa telefonsamtal behöver ingen behovsprövning och ingen förbokning.

Bildtelefoni.net ([www.bildtelefoni.net](http://www.bildtelefoni.net)) är en förmedlingstjänst som i dag tillhandahålls av Örebro läns landsting och som förmedlar telefonsamtal mellan personer som hör och talar, och personer som är vuxendöva, barndomsdöva, hörselskadade, tal-skadade eller är personer med dövblindhet och använder teckenspråk. Det sker genom att en tolk förmedlar samtalet från tal till teckenspråk och från teckenspråk till tal. För att överföra teckenspråket används bildtelefoner eller dator. Även korta samtal som är distanstolkning hanteras beroende på att mycket korta samtal som distanstolkas i hög grad motsvarar förmedling av samtal. Dessa telefonsamtal behöver ingen behovsprövning och ingen förbokning.

Teletal är en förmedlingstjänst som i dag tillhandahålls av Riksfärdtjänsten Sverige AB och som bl.a. tolkar svårförstått tal. Den förmedlar telefonsamtal som är mellan personer som hör och talar, och personer som har tal- eller språkproblematik och behöver få sitt tal förtydligt och tolkat. Det sker genom att en tolk förmedlar samtalet från tal till tal som båda parter i samtalet förstår. För att genomföra det talade samtalet används vanliga taltelefoner. Dessa telefonsamtal behöver ingen behovsprövning och ingen förbokning.

Kostnaderna för de tre förmedlingstjänsterna uppgick år 2010 till 52,6 miljoner kronor.<sup>68</sup>

Det finns grundläggande skillnader mellan ett förmedlat samtal via förmedlingstjänst och ett distanstolkat samtal. Distanstolkning är tolkning där minst en part fysiskt befinner sig på annan plats och står i kontakt med de andra parterna genom en förbindelse med någon kombination av ljud, bild och text. Förmedling är tolkning där minst två parter fysiskt befinner sig på olika platser och står i kontakt med de andra parterna genom två eller flera förbindelser, med någon kombination av ljud, bild och text. Vid förmedling befinner sig, i normalfallet, den uppringande personen på ett ställe, tolken på ett annat ställe och den uppringda personen på ett tredje ställe.

Det krävs en förmedlingstjänst för att genomföra denna typ av kommunikation. Förmedlingstjänster förutsätter en mer komplex kopplingsfunktionalitet än distanstolkning. Det unika med förmed-

---

<sup>68</sup> Uppgifter lämnade via e-post av Robert Hecht, PTS 2011-06-28.

lingstjänster är att de fungerar som telefoni. Användaren ringer när och till vem han eller hon vill och utan behovsprövning – som vid annan telefoni. Det är dock en kostsam lösning jämfört med förbokad distanstolkning. Kostnaden för telefoni via förmedlingstjänsten Bildtelefoni.net var 31,31 kronor per minut år 2010. Det ger en kostnad på 1 879 kronor per timme. Denna kostnad är högre än kostnaden för en teckentolk som från en studio distanstolkar ett möte under en timme.

De tolktjänster som landstingen/regionerna i dag tillhandahåller är vanlig tolkning på plats och till viss del distanstolkning. Vid tolkning på plats befinner sig parterna som samtalar och tolken på samma ställe. Vid distanstolkning befinner sig, i normalfallet, de två samtalsparterna på ett och samma ställe medan tolken befinner sig på ett annat ställe och tolkar på distans.

Vid tolkning på plats och distanstolkning behöver inte någon förmedlingstjänst kopplas in. Vid distanstolkning kan tolkning genomföras med en enkel rutin där man kommer överens om tolkuppdraget och sedan genomför det med de samtalande parterna på ett ställe och tolken på ett annat ställe.

De studios som krävs för att filma och sända teckenspråkig kommunikation kan användas för såväl förmedling via Bildtelefoni.net som för distanstolkning.

### 3.13.3 Utveckling av elektronisk kommunikation

Utvecklingen inom området elektronisk kommunikation innebär att det finns allt fler produkter och tjänster på den kommersiella konsumentmarknaden som också kan erbjuda efterfrågad funktionalitet för döva, hörselskadade, personer med dövblindhet och personer med tal- eller språkproblematik. Begreppet hjälpmedel utvecklas också från att tidigare främst ha avsett produkter till att även gälla tjänster. Efterfrågan och förväntningarna på hjälpmedel, produkter och tjänster inom informations- och kommunikationsteknologi ökar. Detta märks genom att fler och fler applikationer till mobiltelefoner speciellt framtagna för att ge stöd till personer med olika typer av funktionsnedsättningar utvecklas. Dessa förändringar ställer nya krav på kunskap, intresse och engagemang både för att använda samt för att kunna ge stöd till att använda produkterna och tjänsterna. Utvecklingsprojekten ”Tolken i fickan” och ”Tecken på direkten” (Sign on Site) är exempel på försöksverksamhet som har

genomförts på PTS uppdrag. Dessa har lett till ny funktionalitet till förmedlingstjänsten Bildtelefoni.net och till att tryckkänsliga skärmar på offentliga platser kan användas för att ringa via förmedlingstjänsten Bildtelefoni.net. Skärmar kan sättas upp i exempelvis entréer eller receptioner på myndigheter eller företag, för att underlätta för teckenspråkiga personer att självständigt kunna kommunicera med handläggare, receptionister etc.

Syftet med PTS verksamhet är att alla i Sverige ska ha tillgång till effektiva, prisvärda och säkra kommunikationstjänster. Alla ska inkluderas i det moderna samhället genom elektroniska kommunikationstjänster och post oberoende av funktionsförmåga. Inom PTS krävställs och initieras även ett kontinuerligt utvecklingsarbete för att säkra uppdraget att alla i Sverige har tillgång till telefoni och elektroniska kommunikationstjänster som utnyttjar nya tekniska möjligheter och uppfyller nya behov i samhället. Som exempel kan nämnas de pågående eller tidigare projekten Flexibord med symbolspråk för personer med utvecklingsstörning och annan språkstörning, Flexitext, vars syfte är att möjliggöra textsamtal eller skrivtolkning via mobiltelefoner och datorer, SMS 112 som ger möjlighet för döva och hörselskadade att komma i kontakt med larmcentralen via sms samt T-meeting för arbete och utbildning som är ett exempel på en s.k. totalmöteslösning med bild, ljud och text för döva och hörselskadade.

#### **3.13.4 Bidrag till utrustning för elektronisk kommunikation m.m.**

Staten finansierar utrustning för elektronisk kommunikation samt vissa informationsinsatser inom området via anslaget 4:3 Bidrag till utrustning för elektronisk kommunikation, Utgiftsområde 9.

Bidraget till elektronisk kommunikation kan erhållas med stöd av förordningen (2001:638) om statsbidrag för utrustning för elektronisk kommunikation. Bidraget går till landstingen för inköp både av den kommunikationsutrustning som användarna behöver och, i de fall utrustningen ska användas av närstående, den utrustning som dessa behöver. Utrustningen ska ge personer som är döva, har en grav hörselskada, personer med dövblindhet tal-skada eller personer med tal- eller språkproblematik möjlighet att kommunicera via ett kommunikationsnät. Socialstyrelsen meddelar grunder för fördelningen av statsbidraget. Fördelningen av stats-

bidraget grundar sig på respektive landstings genomsnittliga förbrukning av bidraget under de närmast tre föregående åren och antalet bosatta i landstinget. Antalet personer som har behov av utrustning för elektronisk kommunikation, behovet av utbyte av föråldrad utrustning och prisutveckling på ny teknik är de avgörande faktorerna som styr utgifterna inom anslaget. Landstingen är skyldiga att lämna underlag för granskning till Socialstyrelsen och Riksrevisionen. Bidraget uppgick år 2010 till 20 708 000 kronor.

HI är ett nationellt kunskapscentrum inom området hjälpmedel och tillgänglighet för människor med funktionsnedsättning. HI arbetar för full delaktighet och jämlikhet genom att medverka till bra och säkra hjälpmedel, en effektiv hjälpmedelsverksamhet och ett tillgängligt samhälle. HI:s huvudmän är staten och SKL.

HI har flera uppdrag och verksamheter som knyter an till området distanstolkning och förmedlingstjänster för döva, hörsel-skadade, personer med dövblindhet och personer med tal- eller språkproblematik. HI hade fram till år 2007 ansvaret för upphandling och ramavtal för tekniska hjälpmedel som förskrivs av landstingen. Från och med 2007 ansvarar landstingen själva för upphandlingen, vilket främst handlar om bildtelefoner, text-telefoner och s.k. totalkonversationsenheter (text, ljud och bild). Det blir allt vanligare att landsting förskriver hjälpmedel i form av en bärbar dator med särskilt anpassade prestanda och särskild programvara. HI har en uppgift att bistå med råd och stöd inför dessa upphandlingar. Institutet stimulerar genom olika typer av insatser samverkan och kompetensutveckling för de personer som ansvarar för förskrivning av hjälpmedel i landstingen. Detta är i regel personer med medicinsk kompetens på hörselområdet, exempelvis audionomer. HI har även haft regeringens uppdrag att i samråd med PTS genomföra en informationssatsning inom området elektronisk kommunikation som riktades till både brukare och förskrivare av hjälpmedel i landstingen. Bakgrunden till uppdraget är att området elektronisk kommunikation ofta är tekniskt komplicerat och kräver särskild kompetens som är svår att upprätthålla i alla landsting. HI kan även bidra till att förbättra förutsättningarna att få produkter och tjänster anpassade till brukarens behov av kommunikation.

Anslaget till utrustning för elektronisk kommunikation uppgick 2010 till drygt 30 000 000 kronor varav cirka 6 500 000 kronor avsåg bidrag till Resurscenter Mo Gård AB.<sup>69</sup>

PTS har fått i uppdrag av regeringen att tillsammans med HI stimulera landstingen att erbjuda ett bredare utbud av elektroniska kommunikationshjälpmedel. Uppdraget innebär att PTS och HI ska driva en försöksverksamhet under åren 2011 och 2012. Uppdraget kallas i korthet för Alternativ telefoni – från särlösning till lösning. Målet är att stödja landstingen i att förskriva hjälpmedel på ett friare sätt, bl.a. genom att testa förskrivning av produkter från den kommersiella marknaden, såsom surfplattor. Produkter som riktar sig till allmänheten, som exempelvis bildprogrammet Skype och smarta mobiltelefoner, ska också testas för att undersöka om de kan fungera som hjälpmedel. Hur den tekniska supporten och utbildningen ska gå till vid användningen av en sådan produkt ska också utvärderas. De bild- och texttelefonitjänster m.m., som i dag erbjuds av PTS, ska i ökad utsträckning göras tillgängliga i konsumentprodukter.

### 3.13.5 Stimulansmedel för skrivtolkning på distans

Skrivtolkning på distans är ett utvecklingsområde där vissa landsting sedan en tid bedrivit försöksverksamhet. Regeringen har bedömt det angeläget att fler landsting får möjlighet att vidareutveckla tekniken för skrivtolkning på distans inom den vardagstolkning som landstingen är skyldiga att erbjuda enligt 3 b § HSL. Socialstyrelsen har därför på regeringens uppdrag under 2010 fördelat 2 000 000 kronor i stimulansmedel till landsting/regioner för ändamålet. Medlen ska även användas till att följa upp, dokumentera och sprida erfarenheter av verksamheten utifrån ett teknik- och brukarperspektiv (prop. 2009/10:1 s. 150 ff.).

Sex landsting/regioner beviljades bidrag. Målet för de flesta projekten är att skrivtolkning på distans ska införas i den ordinarie verksamheten. Skrivtolkningen på distans ska bidra till ökad självständighet och livskvalitet hos tolkanvändarna. Landstingen arbetar också för att göra distanstolkning lättillgängligt oberoende var tolkanvändaren bor i landet och för att kunna använda tjänsten i

---

<sup>69</sup> Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor (Resurscenter Mo Gård AB) bildades 2003. Centret har ett avtal med staten och får bidrag för att ge stöd till landsting och kommuner i deras arbete med personer med dövblindhet.

varierande situationer. Ett annat mål för projekten är att distans-tolkning ska bli ett naturligt verktyg för all personal som möter personer som använder skrivtolktjänster.

### 3.13.6 Fritt val av hjälpmedel

År 2007 fick HI i uppdrag att samordna försöksverksamheten Fritt val av hjälpmedel 2007–2009. HI samordnade en praktiskt orienterad försöksverksamhet i landstingen i Kronobergs, Stockholms och Sörmlands län. I Sörmlands och Kronobergs län har även vissa av kommunerna ingått. Projektet har utvecklat idéer och rutiner för hur ett friare val av hjälpmedel i praktiken kan gå till. Parallellt med försöken har effekterna utvärderats och utretts. En slutrapport lämnades till regeringen i mars 2010. I väntan på den fortsatta beredningen fick HI i uppdrag att som ett tillägg till försöksverksamheten fortsätta stimulera landsting och kommuner att öka brukarinflytandet och valfriheten vid förskrivning av hjälpmedel.

Regeringen uppdrog i februari 2011 till en särskild utredare (dir. 2011:7) att lämna förslag på hur ett system för fritt val av hjälpmedel kan utformas och tydliggöra vissa frågor för att stödja, underlätta och främja införandet av fritt val av hjälpmedel i kommuner och landsting. Syftet är att stödja huvudmän i arbetet med att införa fritt val av hjälpmedel så att fler äldre och personer med funktionsnedsättning ska få möjlighet att själva välja hjälpmedel. Målsättningen är att så många som möjligt ska ha rätt att själva välja hjälpmedel i framtiden. Fritt val av hjälpmedel är ett komplement till den vanliga förskrivningen av hjälpmedel. Komplementet innebär att en rekvisition lämnas ut till brukaren efter bedömning av behovet av hjälpmedel. Den som ger ut rekvisitionen är förskrivaren. Rekvisitionen kan sedan användas för inköp av hjälpmedel i form av produkter och tjänster hos valfri leverantör. Fritt val av hjälpmedel är frivilligt och är för brukare med långvarigt behov av hjälpmedel, som en del i habilitering- och rehabiliteringsprocessen. Fritt val av hjälpmedel är möjligt i Kronobergs, Stockholms och Södermanlands län inom vissa områden, dock inte för området alternativ telefoni gällande text- och bildtelefoner. Utredaren lämnade ett betänkande till regeringen i december 2011.

### 3.14 Tolkning och ledsagning

Utredningen ska enligt kommittédirektiven kartlägga och föreslå eventuella förändringar i frågan om kombinerad vardagstolkning och ledsagning. Frågan om kombinerad tolkning och ledsagning berör personer med dövblindhet. Det handlar om att den person som utför ett tolkuppdrag åt en person med dövblindhet i vissa situationer även kan agera ledsagare, exempelvis om personen med dövblindhet har beställt tolk för ett besök på en myndighet eller en vårdcentral. Även om ledsagaren och tolken har delvis olika uppgifter, kan de sammanfalla och personens med dövblindhet behov tillgodoses av en och samma person. Ledsagning är ett ansvar för kommunerna enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Vardagstolkning är landstingens ansvar enligt HSL.

Av Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning framgår att praxis har utvecklats att huvudmännen ska dela på kostnaderna för den kombinerade tolkningen och ledsagningen men det förutsätter att den enskilde även har ansökt om ledsagning hos kommunen. Det sker inte i någon större utsträckning. Socialstyrelsen uppger i sin rapport att flera tolkchefer har uppgivit att många primära tolkanvändare inte vill ansöka om ledsagning hos kommunen. Anledningen till att personer med dövblindhet inte ansöker om ledsagning är att beslut om ledsagning i samband med dövblindtolkning kan innebära att antalet timmar för ledsagning, utöver de han eller hon får som en del av dövblindtolkningen, kan minska. Detta kan i sin tur begränsa tolkanvändarens möjligheter till aktiviteter som inte är vardagstolkning. Det kan också vara svårt att bli ledsagad av en person som inte kan kommunicera med tolkanvändaren under ledsagningstillfället, exempelvis informera om att personen kommer till en trappa, ska gå upp på bussen eller står i vägen för en barnvagn. FSDB har presenterat en egen definition av dövblindtolkning och i denna definition är ledsagning en del av dövblindtolkningen. FSDB:s inställning är därmed att det borde räcka med att vända sig till den som betalar för tolkningen, dvs. landstinget/regionen.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet redovisade år 2004 en principiell uppfattning i en särskild skrivelse till landstingens tolkcentraler och kommunernas handikappomsorg. Förbundet konstaterade att ledsagare och tolk har olika uppgifter, men i vissa situationer kan dessa sammanfalla och tillgodoses av

samma person. Vidare skriver förbunden att den ur många aspekter mest lämpliga lösningen är att tolken även får ta rollen som ledsagare. I dessa situationer bör dock landstinget och den berörda kommunen samarbeta, vilket underlättar för den enskilde och bidrar till ett effektivt utnyttjande av de samlade resurserna och därför föreslogs att huvudmännen delar på kostnaden.

Utredningen har inhämtat synpunkter bl.a. från ett antal av landets tolkcentraler och från intresseorganisationerna. Flera landsting/regioner har pekat på problemet med att tolkar och ledsagare har olika kompetenser och att skillnaderna är stora när det gäller kostnaderna. Det anses dyrt för landstinget/regionen att avsätta tolkkompetens för ledsagning och kan innebära att tolkarna utför ledsagning i stället för tolkning på bekostnad av andra tolkanvändares behov. På vissa håll har avtal upprättats där kommunen i all dövblindtolkning står för en del, exempelvis en fjärdedel, av tolkkostnaden. Detta är dock inte vanligt förekommande.

Dåvarande Handikappinstitutet formulerade 1981 rekommendationer till landstingen avseende frågan om hur dövblindtolkning ska definieras. Enligt institutet ska dövblindtolkningen ersätta två sinnen, syn och hörsel. Vidare skriver institutet att personen med dövblindhet genom dövblindtolken ska kunna upprätthålla förbindelsen med omgivningen. Tolken ska inte bara förmedla vad som sägs utan också fortlöpande beskriva omgivningen och vad som händer där. Avslutningsvis konstaterar Handikappinstitutet att tolken under tolkuppdraget ofta måste ge praktiskt stöd vid förflyttningar och under resor m.m. Ett tolkuppdrag måste därför ofta påbörjas och avslutas i personens med dövblindhet bostad.

Även FSDB har formulerat en definition av vilka moment dövblindtolkning innehåller. Enligt förbundets definition innebär dövblindtolkning mer än att översätta mellan tal och teckenspråk, eller att tolka tal på något annat sätt (t.ex. skrift eller tydligt tal). Förbundet menar att dövblindtolkning innehåller språktolkning, syntolkning (information om hur omgivningen ser ut och vad som händer) samt även hjälp vid förflyttning. Det kan således anses helt eller delvis sammanfalla med de uppgifter ledsagning omfattar. Gränsdragningen mellan kommunens ansvar för ledsagning och landstingets ansvar för vardagstolkning för personer med dövblindhet kan regleras genom särskilda avtal. Enligt landstingen är det vanligaste dock att avtal saknas. Enligt vissa tolk- och förvaltningschefer motiveras ibland kommuners ovilja att betala med att de anser att ledsagning för personer med dövblindhet är en del av



vardagstolkningen och därmed landstingens/regionernas ansvar. Det finns också exempel på kommuner som har betalat en del, men bara en mindre summa baserat på vad en vanlig kommunal ledsagare kostar. Det motsvarar inte den kostnad som landstinget har när man erbjuder sin dövblindtolk till ledsagning. Om landstinget självmant tar på sig kommunernas betalningsansvar riskerar det att bli på bekostnad av annan tolkning som då inte kan utföras. Som systemet är uppbyggt måste brukaren ansöka om ledsagning hos kommunen för att landstinget/regionen ska kunna få någon ersättning från kommunen. Företrädare för tolkcentraler har berättat att många brukare inte vill ansöka om ledsagning från kommunen. Eftersom det då inte finns någon ansökan hos kommunen har landstinget/regionen ingen att dela kostnaden med. Utredningens kontakter med FSDB har bekräftat att personer med dövblindhet ibland inte ansöker om ledsagning. Förbundet framförde bl.a. att beslut om ledsagning i samband med dövblindtolkning kan innebära att antalet timmar för ledsagning utöver de man får som en del av dövblindtolkningen, kan minskas. Detta kan i sin tur begränsa brukarens möjligheter till aktiviteter som inte är vardagstolkning. Förbundet har presenterat en egen definition av vad dövblindtolkning är och enligt denna är ledsagning en del av dövblindtolkningen. Förbundets inställning är därmed att det borde räcka med att vända sig till den som betalar för tolkningen, dvs. landstinget/regionen.

## 4 Tolkanvändarnas bedömning av nuvarande och framtida behov

### 4.1 Inledning

Utredningen ska enligt kommittédirektiven kartlägga och analysera barndomsdövas, vuxendövas, hörselskadades och personers med dövblindhet behov och hur dessa kan komma att utvecklas de närmaste tio åren. Underlag för denna kartläggning och analys har inhämtats på flera olika sätt. Dialogen med intresseorganisationerna inom ramen för utredningens referensgrupp och kontakterna med företrädare för landstingens/regionernas tolkcentraler har utgjort viktiga delar. Underlag från andra berörda myndigheter, utredningar och verksamheter har också inhämtats. För att säkerställa att målgruppernas, dvs. de primära tolkanvändarnas, egna synpunkter och bedömningar verkligen utgör del av analysunderlaget, har utredningen därutöver valt att ställa ett antal specifika frågor i form av en skriftlig enkät till intresseorganisationerna i utredningens referensgrupp. Enkäten genomfördes under våren 2011. Utredningen efterfrågade organisationens samlade bedömning i skriftlig form och organisationerna fick cirka två månader på sig att besvara frågorna. Frågorna har även funnits att ta del av på svenskt teckenspråk via utredningens hemsida. Frågeformuläret har bifogats detta betänkande som bilaga 2. De organisationer som inbjöds att besvara frågorna var

- Sveriges Dövas Riksförbund (SDR),
- Sveriges Dövas Ungdomsförbund (SDU),
- Hörselskadades Riksförbund (HRF),
- Unga Hörselskadade (UH),
- Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn (DHB),
- Vuxendöva i Sverige (VIS),
- Föreningen Sveriges Dövblinda (FSDB),

- Dövblind Ungdom (DBU),
- Barnplantorna – Riksförbundet för Barn med Cochleaimplantat och Barn med Hörapparat (Barnplantorna).

Samtliga organisationer har besvarat enkäten, men UH och DBU har valt att samordna sina svar med HRF respektive FSDB.

I följande kapitel redovisas organisationernas svar till utredningen i sammanfattning. Specifika frågor redovisas utifrån respektive fråga. Organisationernas bedömning av framtida behov samt viktiga utvecklingstendenser redovisas utifrån respektive organisations svar.

Utredningens kommentarer och analys av svaren redovisas i kapitel 5.

## 4.2 Tolkanvändning, tolkbehov och mörkertal

När det gäller barndomsdöva personer gör SDR bedömningen att de allra flesta i den gruppen har behov av tolk, men att kunskapen om vilka möjligheter som finns varierar stort inom gruppen. Många äldre barndomsdöva personer upplever att systemet är krångligt, att informationen är svår att förstå och att tolkcentralerna är så restriktiva att det inte är lönt att efterfråga tolk. Tolkbehovet varierar också beroende på i vilken fas i livet personen befinner sig. Teckenspråkiga döva barn har ofta anhöriga som tolkar åt dem under skoltiden. När de sedan påbörjar högre studier eller får en anställning ökar tolkbehovet markant. SDR:s slutsats är att det faktiska behovet av fysiska tolkar för målgruppen barndomsdöva inte kommer att förändras så mycket under den närmaste tioårsperioden. Däremot kommer tolkanvändningen öka, främst p.g.a. ett generationsskifte där en yngre generation som har bättre kunskap och större medvetenhet om sina rättigheter blir allt mer dominerande. Efterfrågan på tolk inom fritid, rekreation och i arbetslivet kan öka om regelverket förändras, eftersom det enligt SDR finns ett uppdämt behov.

SDR anger att de mest frekventa tolkanvändarna, exempelvis de som deltar i utbildning, använder tolk cirka 200 dagar på ett år. Organisationen pekar på hur förändringar på arbetsmarknaden med ökade kompetenskrav kan påverka tolkbehovet, liksom vilka bestämmelser det kommer att finnas i framtiden när det gäller tolk i arbetslivet. När det gäller s.k. mörkertal anser SDR att detta inte

kan bedömas utan en särskild undersökning. Det finns ett mörkertal, men statistiken påverkas också av att systemet för avbokning inte fungerar tillfredsställande.

Organisationen som företräder unga barndomsdöva, SDU, gör samma bedömning som SDR när det gäller de mest frekventa tolkanvändarna – det handlar om cirka 200 beställningar per år. När det gäller yngre tolkanvändare i övrigt pekar organisationen på att det är stor skillnad mellan de som är under respektive över 18 år. Tolkanvändningen ökar när tolkanvändarna passerat myndighetsåldern och ska fortsätta med högre studier eller arbete. När det gäller utvecklingen av tolkanvändning och tolkbehov i framtiden menar SDU att tio år är ett alltför kortsiktigt perspektiv. I ett tjugårs perspektiv tror organisationen att antalet tolkuppdrag kan minska något, men att skrivtolkningen kan öka. Anledningen till detta är att allt fler döva ser fördelen med att använda skrivtolkar vid föreläsningar och högre studier eftersom det förbättrar förståelsen av fackspråk och akademisk vokabulär. Enligt SDU använder en genomsnittlig tolkanvändare i deras målgrupp tolk cirka 60 gånger per år. Organisationen menar att det finns en skillnad mellan de som är födda 1980 eller senare i det att dessa barn och ungdomar har goda kunskaper i svenska och har en vana av att t.ex. skriva lappar i stället för att beställa tolk för kortare uppdrag. SDU:s bedömning när det gäller mörkertal är att detta är relativt stort, främst p.g.a. att många fortfarande inte tror att de kan få tolk för korta fritidssituationer. SDU anger siffran fem procent i relation till beställda uppdrag.

När det gäller hörselskadade personer och tolkanvändning anger HRF att så många som 600 000 personer i Sverige kan ha ett faktiskt behov av skrivtolkning vid minst något enstaka tillfälle per år. Enligt en medlemsundersökning som HRF genomförde år 2008 angav 83 procent av de svarande att de aldrig använder tolk. Samtidigt svarar fler än hälften i samma grupp att de uppfattar mycket lite eller inget av vad som sägs i samtal med flera personer. När det gäller genomsnittlig tolkanvändning respektive mest frekvent tolkanvändning anser HRF att statistik från tolkcentralerna, tolkbolagen, utbildningsanordnare och Arbetsförmedlingen bör kunna ge en bild av detta. Organisationen skriver att de tror att de mest frekventa tolkanvändarna använder tolk varje vardag. När det gäller vardagstolkning redovisar HRF siffror från ett enskilt landsting, Jönköpings läns landsting, som exempel på hur tolkanvändningen kan se ut. Enligt denna statistik är det 56 procent av tolk-

användarna som använder tolk 1–10 timmar per år, cirka 40 procent som använder tolk 10–100 timmar per år och 4 procent som använder tolk 100–200 timmar per år. När det gäller mörkertal anser inte HRF att det är möjligt att ange en siffra. Organisationen pekar dock på ett antal faktorer som påverkar mörkertalet. Bland dessa kan nämnas bristande information och därmed okunskap hos användarna om vilka möjligheter som finns att få tolk, en uppfattning att tolkbeställningen ändå kommer att avslås, en uppfattning att den tolkning som erbjuds inte motsvarar behovet och att kravet på inskrivning hos Arbetsförmedlingen gör att många avstår.

När det gäller gruppen vuxendöva har VIS redovisat en bedömning av tolkbehov och tolkanvändning i målgruppen. VIS anger att mellan 50 och 70 procent av deras medlemmar har behov av tolk minst en gång per år samt att mellan 30 och 50 procent är regelbundna tolkanvändare. Organisationen anger vidare att de mest frekventa tolkanvändarna beställer 3–20 uppdrag per år och att en genomsnittlig vuxendöv tolkanvändare använder tolk vid cirka 10 tillfällen per år. VIS anser att det finns ett mörkertal men kan inte ange omfattningen.

FSDB gör bedömningen att samtliga av de cirka 2 000 personer som lever med förvärvad dövblindhet har mer eller mindre behov av tolk. Organisationen anger att mellan 250 och 500 personer med förvärvad dövblindhet regelbundet använder tolk. De mest frekventa tolkanvändarna i gruppen personer med dövblindhet använder tolk 2–10 gånger per vecka, dvs. 100–500 gånger per år. FSDB bedömer att en genomsnittlig tolkanvändare med dövblindhet beställer tolk 1–2 gånger per månad. Dock vill organisationen understryka att tolkanvändningen varierar mycket, bl.a. beroende på samhällets utbud och var tolkanvändarna bor. När det gäller mörkertal anger FSDB att detta är mycket stort, kanske flera hundra procent.

DHB, som företräder målgruppen familjer till döva, hörselskadade och språkstörda barn, påpekar i sitt enkätsvar att en bedömning av tolkbehov inte bör ta sin utgångspunkt i hur stora grupperna av personer med olika typer av funktionsnedsättningar är, eftersom hörande också är tolkanvändare. Organisationen anger att 60–80 procent av deras målgrupp har behov av tolk minst en gång per år. DHB har svårt att bedöma om denna siffra kommer att öka under den närmaste tioårsperioden. Å ena sidan har många barn med cochleaimplantat svenska som modersmål, å andra sidan väljer en ökande andel hörselskadade teckenspråk. Andelen regelbundna tolkanvändare bland DHB:s medlemsfamiljer uppskattar

organisationen till 30–50 procent. Organisationens bedömning är att en genomsnittlig tolkanvändare beställer tolk 2–4 gånger per månad. Behovet styrs av språkval – oavsett om hörapparat eller cochleaimplantat används. DHB anger i likhet med andra organisationer att det finns ett mörkertal som bl.a. kan förklaras av låg kunskap och medvetenhet om möjligheterna att få tolk eller erfarenheter av att bli nekad tolk för exempelvis fritidsaktiviteter. DHB menar att det finns ett stort mörkertal när det gäller tolkning för kultur och fritid för barn och ungdomar. På det området bedömer DHB mörkertalet till 40–60 procent i relation till beställda uppdrag.

Barnplantorna menar att en stor andel av deras medlemmar under 12 år har en normal språkutveckling p.g.a. sitt cochleaimplantat eller sin hörapparat. Organisationen menar att den forna s.k. dövgruppen kommer att se annorlunda ut i ett tioårsperspektiv i den meningen att de kommer att tala och fungera som hörsel-skadade. I framtiden kommer behovet främst handla om tekniska hjälpmedel och möjligen skrivtolk. Barnplantorna anser inte att det finns något mörkertal när det gäller tolkbehovet i målgruppen.

#### **4.3 Bedömning av nuvarande reglering och organisering av tolktjänst**

SDR pekar i sitt enkätsvar på ett antal problem med nuvarande reglering och organisering av tolktjänst. Organisationen menar att det är svårt att avgöra vem som är betalningsansvarig och att det görs olika bedömningar i olika delar av landet. Det är stora skillnader på prioriteringar och tolktillgänglighet beroende på vilket landsting/region tolkanvändaren tillhör. SDR pekar vidare på att nyutbildade tolkar har sämre kompetens i teckenspråk än tidigare och att den språkliga utvecklingen stagnerat, bl.a. p.g.a. brister i fortbildning och kompetensutveckling av tolkar. Upphandlingsmodeller innebär prispress som påverkar kvaliteten negativt.

SDU menar att upphandlingssystemets nackdelar är att det tar lång tid mellan beställning och bekräftelse och att det inte alltid fungerar med information och underlag till tolkarna inför uppdragen. SDU pekar också på problem med alltför många tolkelever och att deras närvaro inte aviseras i förväg. SDU är positiva till en beställningsportal som gör det lätt och smidigt för tolkanvändarna att nyttja tolk.

HRF pekar på problemen med en rörig organisation med oklarheter i betalningsansvar, rörig lagstiftning och nackdelen med att inte kunna överklaga beslut när tolk nekas. HRF anser att det föreligger en brist på tolkar och en brist på ekonomiska resurser. Detta gäller både teckenspråkstolkning, TSS-tolkning och skrivtolkning. Vidare menar organisationen att det råder en föråldrad syn på tolkanvändaren som en passiv mottagare. HRF instämmer också i SDR:s och SDU:s kritik av olikheter i landet, behov av fortbildning av tolkar, brister i tolkarnas grundutbildning och krånglig administration i samband med tolkbeställning.

FSDB sammanfattar sin bedömning av nuvarande reglering och organisering på följande sätt. Det är en nackdel att tolktjänst inte är en rättighet för tolkanvändarna, att tolktjänsten skiljer sig mellan landstingen/regionerna, att det ofta är oklart vem som ska betala, kvalitetsbrister inom dövblindtolkningen, gränsdragningsproblem mellan kommuner och landsting när det gäller ledsagning, att hörande inte ses som tolkanvändare samt att det är mycket svårt att få tolk till utlandsresor.

Även DHB och VIS instämmer i kritiken av olikheter i landet, problem med sena bekräftelser på tolkbeställningar och gränsdragningsproblem när det gäller betalningsansvar. DHB lyfter särskilt de begränsningar som generellt finns när det gäller att få tolk i arbete och utbildning.

Barnplantorna har inte redovisat någon uppfattning i frågan om nuvarande reglering och organisering.

#### 4.4 Förmedlingstjänster och distanstolkning

SDR pekar på att utbyggnad av fiberoptik och 4G-nät sannolikt kommer att erbjuda goda möjligheter för teckenspråkiga döva, liksom utvecklingen av läsplattor och s.k. smartphones. Dock menar SDR att det finns tekniska brister i den nuvarande bildtelefonitjänsten. Brandväggar och mobiltelefoniförbud i vissa offentliga miljöer, exempelvis sjukhus, försvårar distanstolkning. Dessutom anser SDR att kvaliteten på viss teckenspråkstolkning via distans har brister. Stora förbättringar vad gäller teknik och tolkkompetens behövs för att distanstolkning i framtiden ska vara ett möjligt alternativ till tolk på plats.

SDU anser att det inte finns någon tillfredsställande teknisk lösning i dag och att tolk på plats alltid är det optimala. Organisa-

tionen förordar restriktivitet när det gäller den tekniska användningen. SDU pekar också på tekniska och praktiska problem med brandväggar, Internetanslutningar m.m.

HRF anser att distanstolkning kan vara ett utmärkt komplement, men aldrig ersätta tolk på plats. Om distanstolkning ska fungera måste tolkarna få möjlighet att utveckla den särskilda kompetens som detta kräver. Riskerna med distanstolkning är bl.a. att samspelet i tolkningen kan bli lidande. När tolken inte är på plats är det större risk för missuppfattningar eller felaktig tolkning när tolken inte ser vad som sker i rummet och inte heller har fått möjlighet till personlig kontakt med tolkanvändaren och övriga deltagare. Detta kan göra att tolkningen tar längre tid och/eller upplevs som osmidig eller i värsta fall inte korrekt. Vid möten med fler än tre ställs höga krav både på tolken och på samtalsdeltagarna om distanstolkning ska användas. HRF är tveksam till att diskussioner fungerar utan tolk på plats. Vidare pekar HRF på att alla tolkanvändare inte klarar den nya tekniken. HRF vill lyfta fram de möjligheter distanstolkning kan innebära, bl.a. att den kan göra tolkningen mer lättillgänglig och vara ett alternativ vid akut tolkbehov och fungera bra när det mer handlar om information än dialog. Vid tolkning i glesbygd och vid bilaterala möten kan distanstolkning vara en tillgång. Distanstolkning kan även vara ett bra alternativ när tolkningen kräver specialistkompetens, t.ex. yrkessvenska eller akademiskt språk, som inte finns att tillgå på orten.

DHB pekar på att det saknas underlag och forskning för att veta i vilka situationer som distanstolkning fungerar eller inte. DHB ser en risk i att tolkanvändare erbjuder distanstolkning som en kostnadsbesparande åtgärd innan tekniken fungerar tillfredsställande. Enligt organisationen måste ett antal villkor vara uppfyllda för att distanstolkning av svenskt teckenspråk ska fungera. Det handlar om tillräckligt bra bildkvalitet så att teckenspråket inte måste anpassas till tekniken, enkel och användbar teknisk lösning och att distanstolkning används i kommunikation från en person till en annan person. DHB pekar på myndighetskontakter och praktiska situationer i vardagen, t.ex. affären, som exempel på situationer då distanstolkning kan fungera. Slutligen pekar DHB på samma problem som bl.a. SDR gjort, nämligen att det är problem med interoperabilitet mellan olika bildtelefonlösningar. Vissa lösningar fungerar inte genom olika former av brandväggar och produkter implementerar delar av standarder. Även kvalitetsaspekterna lyfts fram av DHB.



VIS uppmuntrar utveckling av teknik som användarna kan ha nytta av. Men det måste undersökas, och utredas noga om tekniken är ett bra alternativ till direkttolkning. Det behövs också information om ny teknik och utbildning i hur den används. VIS menar att teknik inte kan utgöra ett alternativ till tolk i alla sammanhang. Särskilt äldre kan ha svårt med tekniken, t.ex. p.g.a. sämre motorik och synsvårigheter. Distanstolkning kan enligt VIS vara användbar vid speciella situationer, t.ex. läkarbesök, besök hos myndigheter, då det kan upplevas känsligt med ytterligare en person närvarande i samtalet.

FSDB anser att distanstolkning i dag har för dålig kvalitet för att vara ett reellt alternativ för personer med dövblindhet. Enligt FSDB säger personer med dövblindhet som utnyttjar Bildtelefoni.net att det är som ett lotteri att ringa upp och hoppas att få bra tolkning. FSDB hoppas att det snart ska vara möjligt att själv teckna men få text tillbaka. Organisationen förordar en utveckling där distanstolkning kombineras med den tidigare försöksverksamheten ”servicecentral”, dvs. att kunna ringa upp för att få syntolkning.

#### 4.5 Personkännedom och relation till tolken

När det gäller frågan om personkännedom och personlig relation till tolken, betonar SDR att den äldre generationen oftare vill ha en personlig relation till tolken medan den yngre generationen inte har samma behov. SDR ser det som en organisationsfråga att samordning och prioritering görs rätt. Kompetens, lyhördhet och kontinuitet från tolksamordnarens sida är det som avgör snarare än den personliga relationen mellan tolk och tolkanvändare.

SDU vill inte dra några generella slutsatser om betydelsen av personkännedom och en personlig relation, utan menar att det måste vara tolkanvändaren själv som avgör vilken kompetens och vilket bemötande tolkanvändaren önskar.

HRF menar att tolken är en neutral utövare av tolkning. Tolkanvändaren och tolken bör ha en yrkesmässig relation. Däremot är det viktigt att tolkanvändarens behov av att känna förtroende för tolken respekteras. Det viktigaste är att tolkarna har den kompetens och de kunskaper som krävs för situationen. Personkännedom som t.ex. handlar om kunskap om hur tolkanvändaren vill ha tolkningen utförd, om personens fysiska eller psykiska förutsättningar påverkar tolksituationen m.m. kan vara mycket viktigt. Ibland kan

det ha en väsentlig påverkan på om tolkningen blir kvalificerad och relevant för situationen. För vissa återkommande tolkuppdrag är det mycket viktigt med kontinuitet dvs. att samma tolkar återkommer så att de vet vad som hänt tidigare i samband med aktuell tolksituation. För vissa tolkuppdrag är personkemin mellan tolkanvändare och tolk mycket viktig. För en del tolkanvändare, särskilt äldre, kan det dock vara viktigt att en personlig relation med tolken utvecklats för att känna trygghet och tillit. HRF menar att det måste vara möjligt att välja tolkar. De tolkar man finner lämpliga för aktuellt tolkuppdrag kan vara anställda av olika organisationer. Att tolkarna kan vara anställda av olika organisationer ska inte hindra fördelningen av ”rätt tolk på rätt plats”. Det ska heller inte vara krångligt för en tolkanvändare att använda sig av tolkar från olika tolkbolag.

DHB pekar på att personkännedom är en förutsättning för taltjänst. I vissa tolksituationer kan det vara nödvändigt med personkännedom men det viktiga är snarare att tolken klarar ett specialiserat språk i en viss situation, t.ex. i arbetslivet eller vid universitetsstudier. DHB ser ingen egentlig poäng i att tolkanvändaren får välja utförare i betydelsen tolkbolag – det avgörande är att kunna få rätt tolk med rätt kompetens för den specifika situationen. Även VIS understryker att personkännedomen i sig inte är viktig, utan att det handlar om att få tolk med rätt kompetens. FSDB menar att det varierar mellan situationer – i vissa situationer kan det vara viktigt, i andra har det ingen större betydelse. Barnplantorna lyfter frågan om tolkars attityd till personer med cochleaimplantat och understryker vikten av professionellt bemötande.

#### **4.6 Barn och ungdomars tolkbehov**

När det gäller frågan om barn och ungdomars tolkbehov saknas enligt SDR nödvändig kompetens hos tolkarna. De tolkar som är bäst lämpade att klara uppdrag inom denna kategori är tolkar som har vuxit upp med teckenspråk. Denna kategori är emellertid liten eller saknas i nyrekryteringarna till yrket. När det gäller tolkning till döva barn anpassas inte språknivån till barnet utan tolken pratar ofta förbi barnet och vänder sig till den anhörige i stället. Det saknas barnspråksperspektiv i tolkutbildningen. Det saknas också information till barn och ungdomar om deras möjligheter att få tolk i olika situationer. SDU ger i sitt enkätsvar ungefär samma

beskrivning av de huvudsakliga problemen. Organisationen menar att ungdomar i dag rör sig mer internationellt och att tolksystemet måste följa brukarna och deras behov, i stället för som i dag allt för ofta reglera tolkarnas möjligheter. SDU pekar också på att barn och ungdomar har behov av ”tolkbrukarkunskap”, dvs. kunskap exempelvis om hur man som brukare beställer tolk.

Även HRF pekar på problemet med bristande barnperspektiv i tolkutbildningen samt brister i anpassningen till barns språkliga mognad i tolksituationen. Vidare lyfter HRF frågan om döva och hörselskadades skolgång och understryker vikten av ett bra samspel mellan lärare och tolk om barnen går i en skola där tolk behövs för deras deltagande i undervisningen. Organisationens generella rekommendation är att hörselskadade och döva barn inte bör gå i en skola där det behövs tolkning för att de ska kunna vara delaktiga i undervisningen. HRF pekar också på behovet av ett tydligare fokus på tolkning till barn i tolkutbildningen. Även DHB pekar på vikten av att anpassa tolkningen till barnens språkliga och intellektuella nivå. VIS skriver i sitt svar att fler bullerskadade ungdomar kan innebära ett framtida ökat tolkbehov. Organisationen menar vidare att även barn med cochleaimplantat kan behöva tolk i vissa situationer. FSDB påpekar att barns och ungdomars tolkbehov behöver prioriteras. Barnplantorna menar att förändringar kommer att bli tydliga p.g.a. att målgruppen förändras och att det är viktigt att studera detta för att kunna prognostisera framtiden.

#### **4.7 Skillnader mellan kvinnors och mäns tolkbehov**

SDR skriver i sitt enkätsvar att organisationen inte kan se några stora skillnader mellan kvinnors och mäns behov när det gäller tolktjänst. Det är fler kvinnor än män som arbetar som tolkar och organisationen pekar på att i vissa känsliga situationer kan manliga tolkanvändare vilja ha en manlig tolk och det är inte alla lands-ting/regioner som har manliga tolkar. SDU skriver att tolkbehoven mellan kvinnor och män kan skilja sig åt och att det därför är viktigt att tolkanvändaren får möjlighet att välja manlig eller kvinnlig tolk. SDU konstaterar att tolkyrket domineras av kvinnor, men skriver att detta inte upplevs som något övervägande problem av medlemmarna. HRF anser att det vore önskvärt med fler manliga tolkar eftersom det i vissa situationer kan upplevas som viktigt att ha samma kön som tolken. Generellt är dock personens

livssituation, intressen och sysselsättning viktigare faktorer än könet när det gäller tolkanvändning. HRF konstaterar avslutningsvis att kvinnor är överrepresenterade bland de äldsta tolkanvändarna, eftersom kvinnor lever längre än män. DHB ser det låga antalet manliga tolkar som ett problem och anser att målsättningen bör vara att hälften av landets tolkar är män. VIS uppger att organisationen vill avstå från att uttala sig om verkliga skillnader mellan kvinnor och män. Organisationen anger att det möjligen kan vara så att kvinnor är mer socialt och kulturellt intresserade och därmed har större tolkbehov. Möjligen är män mer utsatta för buller i yrkeslivet och skulle därmed ha bullerskador i större utsträckning. FSDB skriver att statistik från vissa landsting indikerar att män får tolk oftare p.g.a. att mäns beställningar ger högre prioritet, vilket inte är acceptabelt.

#### **4.8 Tolkbehov bland personer med annan etnisk bakgrund och nationella minoriteters tolkbehov**

SDR anger i sitt enkätsvar att döva personer som invandrat till Sverige har behov av anpassad tolkning när de är nyanlända. Det är viktigt, exempelvis i kontakter med Migrationsverket, att tolkarna har den kompetens som krävs för att anpassa tolkningen till brukarens teckenspråksnivå. SDU instämmer i HRF:s bedömning att målgruppen döva personer som invandrat ställer särskilda krav på anpassad teckenspråktolkning. HRF diskuterar tolkning på olika språk och konstaterar att många hörselskadade kan behöva skrivtolkning på andra talade språk. HRF föreslår utbildning av språktolkar i skrivtolkning. Det behövs även personer som kan fungera som stödtolkar till döva personer som inte behärskar svenskt teckenspråk. Det organisationen skriver angående personer med annan etnisk bakgrund gäller även för nationella minoriteter. VIS pekar på behovet av fler tolkar med andra språkkompetenser.

#### **4.9 Kombinerad ledsagning och tolkning för personer med dövblindhet**

När det gäller frågan om kombinerad ledsagning och tolkning för personer med dövblindhet har de flesta av de tillfrågade organisationerna valt att hänvisa till FSDB och menar att den har bäst

kompetens att bedöma den frågan. Generellt understryks dock att ökad samordning i syfte att förbättra och förenkla för brukarna är önskvärt.

#### 4.10 Tolktjänst i ett tioårsperspektiv – bedömning av några utvecklingstendenser

##### *Inledning*

Organisationerna har ombetts bedöma om och i så fall hur ett antal utvecklingstendenser kommer att påverka behovet av tolktjänst om tio år. De utvecklingstendenser utredningen valt att efterfråga en bedömning av är den demografiska utvecklingen med en allt äldre befolkning, det ökade antalet barn och vuxna med cochleaimplantat samt livsstilsförändringar i form av ökad rörlighet, resande, Internet-användning etc. Organisationerna har också beretts möjlighet att själva peka på någon eller några andra utvecklingstendenser som bedöms särskilt viktiga. I följande avsnitt sammanfattas respektive intresseorganisationens bedömning utifrån ovan nämnda frågeställningar.

##### *SDR*

När det gäller den demografiska utvecklingen menar SDR att den äldre generationen teckenspråkiga döva i glesbygd och i mindre orter minskar och då minskar sannolikt även tolkbehoven där. En yngre generation flyttar till storstäderna där utbudet för teckenspråkiga är större och det finns fler sociala nätverk. När det gäller frågan om cochleaimplantat ser SDR tendenser till att målgruppen teckenspråkiga förändras i framtiden. I dag får cirka 95 procent av döva barn cochleaimplantat. Detta innebär att behoven förändras. SDR menar att tolkbehovet kan komma att minska om 10–15 år när dessa barn blir vuxna. Samtidigt kan vuxna personer med cochleaimplantat komma att efterfråga möjligheten att kommunicera med teckenspråk vid större sammankomster, i vuxenutbildning, högskolestudier eller på arbetsplatsträffar. Därför är behovet svårt att förutse. På frågan om livsstilsförändringars betydelse menar SDR att teckenspråkiga döva följer ungefär samma mönster som den övriga befolkningen – i Sverige och i Europa. Dock pekar organisationen på att det finns ett mycket begränsat utbud av grupp-

resor eller charterresor med guider för gruppen teckenspråkiga. Även möjligheten att resa i tjänsten eller i utbildningssyfte är mycket begränsad för teckenspråkiga döva.

SDR anser att en viktig utvecklingstendens är teckenspråkiga dövas ökade medvetenhet om att rollen som passiva mottagare av information blir allt mer föråldrad. Fler och fler teckenspråkiga döva är enligt SDR produktiva sändare av information som föreläsare, yrkesarbetande i tjänstesektorn eller egenföretagare. Det finns också enligt SDR en större medvetenhet bland teckenspråkiga döva om deras rätt till delaktighet i samhället. SDR anser att staten bör ta det finansiella ansvaret för att det tillhandahålls tolktjänst kostnadsfritt för alla parter. När det gäller andra viktiga utvecklingstendenser som kan påverka tolkbehovet pekar SDR framför allt på den tekniska utvecklingen och Internetanvändningen.

### *SDU*

SDU har valt att inte redovisa någon bedömning av den demografiska utvecklingens betydelse för framtida tolkbehov.

När det gäller den ökande andelen barn och vuxna med cochlea-implantat skriver SDU att det saknas forskning och kunskap om hur livssituationen kommer att se ut för personer som använder implantat. Organisationens bedömning är dock att barn och ungdomar med implantat kommer att fortsätta att använda tolktjänst vid större sammanhang men att tolkanvändningen i situationer som exempelvis läkarbesök kommer att minska. SDU anser också att specialskolornas framtid kan påverka tolkanvändningen. Om allt fler barn och unga integreras i det ordinarie skolsystemet riskerar deras teckenspråkskompetens att försämrats jämfört med om deras skolgång sker i en teckenspråkig miljö. Detta påverkar helt naturligt tolkanvändningen.

När det gäller livsstilsförändringar bekräftar SDU bilden av att även primära tolkanvändare rör sig allt mer, såväl inom som över landets gränser och att detta ställer delvis nya och andra krav på tolktjänsten. SDU menar att mobiltelefonen och möjligheterna till distanstolkning kommer att bli allt mer avgörande. Skrivtolkningen kan komma att öka, men snarast som ett komplement. Vid högre studier kan skrivtolkning vara lämpligt vid en föreläsning men teckenspråkstolkning är nödvändig för studentens kommunikation i andra mindre sociala sammanhang eller studiesammanhang.

*HRF*

HRF uppger med anledning av frågan om demografiska förändringar att, eftersom andelen personer som hör dåligt är högre bland äldre och allt fler personer är aktiva, kommer detta troligen leda till ett ökat tolkbehov, framför allt skrivtolkning. Tolkning kan enligt HRF minska den isolering som många hörselskadade äldre hamnar i. En förutsättning för att dessa personer ska kunna använda tolk är dock att de känner till möjligheten. Informationsverksamhet är därför viktig. När det gäller frågan om cochleaimplantat menar HRF att, i takt med att andelen barndomsdöva med cochleaimplantat ökar, kommer behovet av teckenspråkstolkning förändras och troligen minska. HRF skriver vidare att en högre andel döva än tidigare har svenska som sitt förstaspråk och en del av dessa har då teckenspråk som ett andraspråk alternativt använder TSS som komplement till svenskan. Detta får konsekvenser för hur användaren vill ha tolkningen utförd – både när det gäller hur språket uttrycks till t.ex. mer ”svenskpåverkat” och när personen vill ha tolkning. HRF påpekar att det faktum att allt fler döva barn får cochleaimplantat har medfört att allt fler barn och deras föräldrar väljer en skola där barnet går integrerat med hörande. Detta kan påverka tolkanvändningen i båda riktningarna. Dessa barns tolkbehov kan öka därför att de umgås med icke teckenspråkiga hörande eller minska därför att det inte ser tolk som ett alternativ vid kommunikation. HRF:s sammanfattande bedömning är att cochleaimplantat kommer att medföra att både barndomsdöva och vuxendöva kommer att beställa tolk i mindre utsträckning vid enskilda samtal mellan två i god ljudmiljö. Dock, i likhet med andra hörapparater klarar inte cochleaimplantat att sortera ljud. Därför kommer tolkning i miljöer med mycket störningsljud att behövas även i framtiden. Kraven på flexibilitet beroende på situation fortsätter sannolikt att öka i framtiden. Det är därför viktigt att tolkutbildningen anpassas efter tolkanvändarnas förändrade behov.

HRF:s bedömning av livsstilsförändringars betydelse handlar om allt högre krav på kommunikation och informationsutbyte samt ständig kunskaps- och kompetensutveckling inte minst i arbetslivet. Därmed uppstår ett ökat tolkbehov. Gränserna mellan länder suddas ut allt mer. Vissa utbildningar erbjuder praktik och delkurser utomlands. Tjänsteresor, personaldagar och fortbildning utomlands är inte helt ovanligt. Att få tolktjänst även utomlands kan vara en förutsättning för vissa studenter och anställda. Val-

möjligheter inom utbildning gör att tolkanvändande studenter i samma studiegrupp kanske inte alltid vill välja samma kurser. Detta påverkar samordningen av tolkning. HRF har tidigare sett exempel på där studenter tvingas välja samma kurs för att få tolk.

Internetanvändningen kan enligt HRF minska behovet av tolk i flera sammanhang. Chatprogram, e-post m.m. kan fungera som kommunikationsverktyg. En bärbar dator där båda parter kan skriva kan i viss del ersätta en skrivtolk vid tvåpartssamtal t.ex. vid läkarbesök. Kommande generationer äldre kommer att vara mer vana vid att använda Internet som kommunikationsverktyg än tidigare, vilket kan göra att även de kan utnyttja dessa möjligheter.

### *DHB*

DHB gör bedömningen att medelålders tolkanvändare i dag har en helt annan kunskap och medvetenhet om tolkanvändning jämfört med den äldre generationen. Den medvetenheten och kunskapen kommer dessa personer att ta med sig som pensionär. Detta påverkar behovet av tolk för den äldre generationen. En annan generell utveckling i samhället är att människor byter arbete oftare. Människor utbildar sig inte bara en gång utan vidareutbildar sig kontinuerligt. Detta kommer att ställa ökade och delvis nya krav på arbetsplats- och utbildningstolkning. Vidare lyfter DHB frågan om internationalisering och menar att ungdomar i allt högre grad reser och verkar utomlands. Detta kommer att påverka krav på tolkning mellan olika teckenspråk och olika tecknade och talade språk. Skrivtolkning kommer att öka i takt med att fler döva barn och ungdomar kommer att ha svenska som förstaspråk. Enligt DHB är det dock oklart i vilken grad, eftersom det är svårt att förutsäga vilka språkval ungdomar kommer att göra när de t.ex. ska utbilda sig på eftergymnasial nivå. Här saknas forskning och kunskap. DHB menar att när fler barn och ungdomar kommer att vara tvåspråkiga med teckenspråk eller svenska som förstaspråk, kommer det att påverka det svenska teckenspråket. DHB förutspår fler låneord från svenska, engelska och amerikanskt teckenspråk, men inte någon nämnvärd påverkan på det svenska teckenspråkets grammatik.



*VIS*

Beträffande den demografiska utvecklingen är VIS bedömning att ett ökat antal äldre innebär ett ökat antal hörselskadade och därmed ett ökat behov av tolk. När det gäller cochleaimplantat anger VIS att behovet av tolk kvarstår och kan öka, trots den ökande andelen personer med implantat. Det finns enligt VIS många miljöer där hörapparat eller implantat inte fungerar och då är tolk nödvändigt för att säkerställa delaktighet och tillgänglighet. VIS pekar vidare på ökad stress, högre bullernivå i samhället och högre krav på stimulans och kontakt med andra människor, vilket sammantaget innebär ökat behov av tolktjänst i olika former. På frågan om andra viktiga utvecklingstendenser skriver VIS att organisationen ser en uppåtgående spiral där bättre rehabilitering för vuxendöva medför ökat självförtroende och ökat medvetande om rättigheter. Människor ställer högre krav på kvalitet på tolktjänsten, vilket påverkar förutsättningarna i framtiden.

*FSDB*

Angående den demografiska utvecklingen med en allt större andel äldre i befolkningen anger FSDB att samtliga 2 000 personer med förvärvad dövblindhet har mer eller mindre behov av tolk, men att många av dem inte själva känner till möjligheten att få tolk eller avstår från att beställa tolk p.g.a. tidigare erfarenheter av att det är svårt att få tolk. Äldre personer med kombinerad allvarlig grad av hörsel- och synnedbättning använder inte tolk i särskilt stor utsträckning i dag, men tror att de kommer att göra det i framtiden. Personer med tidig eller medfödd dövblindhet har också behov av att använda tolk, men de allra flesta av dem kan inte ta del av dagens tolktjänst p.g.a. att tolkarna inte har tillräcklig utbildning och kompetens för att tillgodose deras speciella behov. FSDB tror att denna grupp också kommer att använda tolk i framtiden.

När det gäller det ökade antalet barn och vuxna med cochleaimplantat gör FSDB bedömningen att det inte minskar behovet av tolk. Livsstilsförändringar såsom ökad rörlighet och resande, individuella valmöjligheter, internetanvändning bedömer FSDB kommer att öka behovet av tolk i fler situationer än tidigare.

*Barnplantorna*

Barnplantorna anser att det ökade antalet barn och vuxna med cochlea-implantat kommer att vara den enskilt största faktor som kommer att styra tolkbehovet framöver. Livsstilsförändringar kommer att ha viss påverkan. Därutöver ser inte Barnplantorna några viktiga utvecklings-tendenser som kommer att påverka tolkanvändning och tolkbehov.

## 5 Analys

Utredningen har i enlighet med kommittédirektiven gjort en övergripande kartläggning av hur tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet är organiserad, reglerad och finansierad i Sverige.

I detta kapitel redovisar utredningen en sammanfattande analys och diskussion utifrån utredningens mest centrala frågeställningar. Inledningsvis har utredningen valt att presentera några allmänna reflektioner kring utredningsuppdragets bakgrund och förutsättningar. Detta inledande avsnitt lyfter också några principiella resonemang kring begrepp och perspektiv som har bedömts viktiga för den fortsatta redovisningen av analys och förslag. Därefter följer tre avsnitt vars rubriker återspeglar vad utredningen uppfattat som nyckelformuleringar i direktiven, nämligen,

- En brukarorienterad modell
- En ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation
- Ett tydligt, förutsägbart och lättöverskådligt regelverk

När utredningen i fortsättningen skriver teckenspråk avses svenskt teckenspråk. När utredningen i fortsättningen skriver döva avses både vuxendöva och barndomsdöva om inte annat anges.

### 5.1 Några principiella utgångspunkter

Utredningen kan konstatera att tolktjänst i syfte att möjliggöra samtal mellan hörande och döva, hörselskadade och personer med dövblindhet är en verksamhet som involverar en rad olika offentliga, ideella och privata aktörer i samhället. Att anlita och bekosta tolk kan vara ett ansvar för en statlig myndighet, ett landsting, en kommun, en ideell förening, en stiftelse eller ett privat företag. Det kan allmänt beskrivas så att det är omständigheterna och beting-

elserna kring varje specifik situation som styr vem som ansvarar för att en fungerande kommunikation kan ske. Det är därför också en verksamhet som berörs av flera olika lagar och förordningar, vilket framgår av kapitel 2 och 3.

Övergripande principer om funktionsnedsattas rätt till delaktighet i samhället finns uttryckta i internationella konventioner och i nationella funktionshinderspolitiska mål. En viktig principiell utgångspunkt när det gäller funktionshinderspolitiken är den s.k. ansvars- och finansieringsprincipen, vilken sedan mitten av 1970-talet varit vägledande vid reformer inom funktionshinderspolitiken och som innebär att det är varje sektors ansvar att verksamheten är tillgänglig för alla medborgare, inklusive personer med funktionsnedsättning. När det gäller lagstiftning finns den för tolktjänst mest centrala bestämmelsen i HSL, enligt vilken landstingen är skyldiga att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade (3 b §). Målgrupperna omfattas också av förvaltningslagens bestämmelser om myndigheters ansvar för att vid behov anlita tolk (8 §). Därutöver finns regelverk till stöd för målgrupperna bl.a. i form av skollagens bestämmelser om elever med behov av särskilt stöd, i förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och i diskrimineringslagen när det gäller stöd – och anpassningsåtgärder i arbetsliv och utbildning. Även i RB och FPL finns bestämmelser avseende anlitan av tolk vid behov.

Finansieringen av tolktjänst sker på flera olika sätt. Ett riktat statsbidrag om cirka 75 miljoner kronor årligen fördelas via Socialstyrelsen till landstingen/regionerna. Landstingen/regionerna avsätter därutöver cirka 142 miljoner kronor i egna resurser. Vidare avsätts cirka 38 miljoner kronor inom universitets- och högskolesystemet, cirka 15 miljoner kronor inom arbetsmarknadspolitiken, cirka 9 miljoner kronor för rikstolktjänst samt cirka 12 miljoner kronor till folkhögskolor i form av ett tilläggsbidrag som hanteras av SPSM. PTS avsätter cirka 52 miljoner kronor för vissa förmedlingstjänster som nyttjas av målgrupperna. Därutöver avsätts medel inom ramen för ett antal statliga myndigheters ordinarie förvaltningsanslag. Som exempel kan nämnas polisen och rättsväsendet som regelmässigt anlitar och bekostar tolk vid behov. Även kommuner och ideella verksamheter finansierar tolktjänst inom sina respektive verksamheter. Enskilda arbetsgivare med tolkbehov, såsom exempelvis

Stockholms universitet, Sveriges Television AB och Riksteaterns verksamhet Tyst Teater, anlitar eller anställer själva tolkar.

Utredningen gör bedömningen att samhällets kostnader för tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet sammanlagt uppgår till 300–400 miljoner kronor per år. Dock saknas jämförbar och tillförlitlig statistik på många områden, varför siffrorna endast ska ses som uppskattningar. Bristen på heltäckande nationell statistik över tolkanvändning och tolkkostnader är ett av de problem som utredningen identifierat, vilket bl.a. lyfts fram i samband med diskussionen om en eventuell gemensam huvudman.

### 5.1.1 Samsyn kring det nuvarande systemets brister

Efter utredningens övergripande kartläggning framträder bilden av ett system där ansvaret för att anlita och finansiera tolktjänst i samhället vilar på så många olika myndigheter och huvudmän och styrs av så många olika regelverk, att det enligt utredningens uppfattning begränsar samhällets möjligheter att erbjuda en resurs-effektiv tolktjänst av hög kvalitet. Systemet är svåröverblickbart för tolkanvändarna. Olikheter i förutsättningar och i tillämpningen av gällande bestämmelser i olika delar av landet innebär att systemet inte är nationellt likvärdigt. Det gäller till viss del även tillhandahållandet av de olika tekniska lösningar som tolkanvändare nyttjar. När det gäller regelverket reglerar olika bestämmelser delvis samma situationer, vilket försvårar tillämpningen för landsting/regioner och andra huvudmän. Detta är en bedömning som också i huvudsak delas av de aktörer som på olika sätt berörs av frågor om tolktjänst – intresseorganisationerna, landstingens/regionernas tolkcentraler, tolkföretagen, organisationer som företräder tolkarna och företrädare för andra berörda myndigheter och organisationer. Även tidigare utredningar pekar på problemen med många olika regelverk och betydande gränsdragningsproblem. I den meningen finns det en bred samsyn kring vilka de huvudsakliga utmaningarna är. Även regeringens direktiv till utredningen är tydliga när det gäller vilka problem utredningen förväntas presentera förslag till lösningar på. Ett av skälen till att problembilden är så tydligt formulerad är, enligt utredningens uppfattning, att frågan om tolktjänst redan utretts i relativ närtid. Teckenspråksutredningen gjorde i sitt betänkande år 2006 en grundlig genomlysning av framför allt tecken-

språkstolkningens omfattning.<sup>1</sup> Den utredningens slutsats var bl.a. att begreppet vardagstolkning behövde utredas ytterligare, vilket också gjordes av Socialstyrelsen år 2008.

Utredningen har mot denna bakgrund valt att lägga begränsade resurser på en fördjupad kartläggning, i meningen inhämtande av nya data eller statistik, och i stället koncentrerat arbetet på analys och förslag. Ett ytterligare skäl till denna prioritering har varit direktivens breda ansats i kombination med den relativt korta utredningstiden.

### 5.1.2 Svårt att förutse framtida tolkbehov

Tolkanvändningen bland barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet har under de senaste årtiondena stadigt ökat – under vissa perioder mer och under andra perioder mindre. Mellan åren 1973 och 2000 ökade antalet av landstingen utförda tolkuppdrag från drygt 6 500 till cirka 63 000.<sup>2</sup> Under denna period utvecklades också tolkverksamheten i flera avseenden, bl.a. utvidgades begreppet vardagstolkning och det riktade statsbidraget till landstingen infördes. Under 2000-talet förefaller ökningen plana ut något. Antalet av tolkcentralerna utförda tolkuppdrag ökade dock från cirka 56 000 år 2001 till cirka 75 000 år 2010.<sup>3</sup> Handikapputredningen konstaterade redan år 1989 att efterfrågan ökade, men att systemet ändå inte kunde tillgodose behovet. Skillnaderna mellan tolkanvändning och faktiskt tolkbehov speglar s.k. mörkertal eller latent behov. Att personer avstår från att beställa tolk därför att de inte tror att deras beställning kommer att beviljas, kan vara en förklaring till mörkertalet. Att personer inte har kunskap om vilka möjligheter som finns att få tolkstöd kan vara ett annat skäl till mörkertal. Nuvarande regelverk där tolkanvändare exempelvis måste registrera sig på Arbetsförmedlingen för att kunna komma i fråga för tolkstöd i vissa situationer i arbetslivet, är ytterligare en förklaring som har framförts till utredningen.

Ett annat sätt att beskriva utvecklingen är att studera hur antalet tolkanvändare förändrats. År 1989 uppskattade Handikapputredningen antalet tolkanvändare till cirka 5 000 individer. Knappt tio år senare – år 1998 – fanns det enligt Socialstyrelsens uppföljningar cirka

---

<sup>1</sup> Teckenspråk och teckenspråkiga – översyn av teckenspråkets ställning (SOU 2006:54).

<sup>2</sup> SOU 2006:54 s. 240 f.

<sup>3</sup> Helseplan Nysam AB, Nyckeltal 2010, Rapport Tolkcentraler (2011).

6 700 tolkanvändare. Enligt Teckenspråksutredningens enkät fanns det år 2005 cirka 5 300 individer som var registrerade tolkanvändare. Motsvarande siffra för år 2010 är cirka 6 200.<sup>4</sup> Det kan alltså konstateras att antalet tolkanvändare inte uppvisar något markant ökning, trots att antalet tolkuppdrag under motsvarande period ökat påtagligt.

Om det totala antalet vuxendöva, barndomsdöva, hörselskadade och personer med dövblindhet - uppskattningsvis cirka 1,3 miljoner individer – ställs i relation till tolkcentralernas uppgift om cirka 6 200 tolkanvändare, innebär det att cirka fem procent av hela målgruppen är tolkanvändare. Uppgifter från tolkcentralerna om antal utförda tolktimmar samt antal tolkanvändare år 2010 indikerar att en genomsnittlig tolkanvändare beställer cirka 30 tolktimmar per år. Tolkanvändningen varierar dock i så stor utsträckning mellan olika kategorier av användare att denna typ av genomsnittssiffror i princip saknar värde. Barndomsdöva och personer med dövblindhet är tolkanvändare i avsevärt högre utsträckning än exempelvis äldre som fått en hörselnedsättning sent i livet. SDR och SDU har angett till utredningen att de mest frekventa tolkanvändarna i deras målgrupp beställer tolk vid cirka 200 tillfällen per år. FSDB har på motsvarande fråga svarat två till tio gånger per vecka vilket motsvarar 100–500 beställningar per år. HRF bekräftar bilden av att de mest frekventa användarna i princip använder tolk dagligen, i synnerhet de som deltar i utbildning. När det gäller genomsnittsanvändningen refererar förbundet till statistik från Jönköpings läns landsting, som förbundet menar inte går att dra några generella slutsatser utifrån men som kan ge en indikation. Enligt den statistiken är det drygt hälften av tolkanvändarna som använder tolk mellan en och tio gånger per år. Cirka 40 procent använder tolk 10–100 timmar per år och 4 procent använder tolk 100–200 timmar per år.

Utredningen har i den enkät till intresseorganisationerna som redovisas i kapitel 4 efterfrågat organisationernas bedömning av såväl antalet tolkanvändare som mörkertal samt utvecklingen i ett tioårsperspektiv. När det gäller tolkanvändningen förefaller det finnas tendenser som påverkar i båda riktningarna. Å ena sidan görs bedömningen att allt fler unga hörselskadade väljer att kommunicera med stöd av teckenspråks- eller skrivtolk. Å andra sidan pekars på att den ökade användningen med cochleaimplantat kan leda till att

---

<sup>4</sup> Helseplan Nysam AB, Nyckeltal 2010, Rapport Tolkcentraler (2011).

fler barn går integrerat med hörande. För dessa barn kan det vara främmande att använda tolk, även om de kan ha ett egentligt behov av detta. Organisationerna har generellt mycket svårt att uppskatta mörkertalet och den framtida utvecklingen. Utredningen kan konstatera att, i ljuset av hur tolkanvändningen och antalet tolkanvändare utvecklats under de senaste årtiondena, förefaller utbud och tillgänglighet styra efterfrågan, snarare än tvärtom. Ju mer tolktjänst samhället förmår att erbjuda, desto mer tolktjänst efterfrågas och nyttjas. Samhällets faktiska resurser i kombination med regelverkets utformning och tolkanvändarnas kännedom om tjänsten förefaller vara de enskilt viktigaste faktorerna. Detta är tydligt inte minst på förmedlingstjänst- och distanstolkningssområdet där tekniken med bildtelefoni, förefaller möta ett latent behov snarare än ersätta tolk på plats. Trots att den av PTS finansierade tjänsten Bildtelefoni.net, som i dag bedrivs av Örebro landsting, utförde cirka 160 000 uppdrag under år 2010, minskade inte användningen av tolk på plats.

Det är utredningens bedömning att utvecklingen när det gäller olika former av tolkning påverkas av faktorer som exempelvis hur personer med cochleaimplantat väljer att kommunicera och vilka behov de upplever. Även samhällets syn på svenskt teckenspråk som ett språk jämförbart med de nationella minoritetsspråken påverkar sannolikt framtida tolkanvändning. Vidare handlar det om inom vilka områden och i vilka situationer tolktjänst kan erbjudas i framtiden. Skrivtolkanvändningen kommer sannolikt att öka om förutsättningarna att få tolk i utbildning förbättras, eftersom gruppen skrivtolkanvändare potentiellt sett är stor och skrivtolkning är en lämplig tolkform i utbildningssammanhang. Andra faktorer som påverkar utvecklingen är hur tolkutbildningen utformas och vilka former av tolkning som omfattas av utbildningen. Bland vuxendöva finns ett stort behov av TSS-tolkning, men möjligheterna att utbilda sig till TSS-tolk är i dag mycket begränsade.

Att bedöma utvecklingen för respektive tolkform i ett tioårs-perspektiv är enligt utredningen inte möjligt, baserat på den kunskap som i dag finns att tillgå. En tendens som dock förefaller tydlig och som det är motiverat att ytterligare följa upp, är att alltfler tolkanvändare upplever ett behov av olika tolkformer i olika situationer. Exempelvis ökar gruppen hörselskadade personer som efterfrågar skrivtolkning i vissa situationer och teckenspråkstolkning i andra. Tolkanvändarna vill kunna välja den tolkform som passar bäst i varje specifik situation. En mer flexibel tolkanvänd-



ning där tolkformerna inte är lika strikt knutna till de specifika målgrupperna är enligt utredningens bedömning en tydlig tendens som bekräftas i kontakterna med intresseorganisationerna och tolkcentralerna.

Ett mer lättöverskådligt, resurseffektivt och tydligt system kommer med all sannolikhet bidra till ökad tolkanvändning. Hur tolkanvändningen skulle se ut i ett system med avsevärt mer resurser är emellertid svårt att avgöra. Finns det en nivå vid vilken tolkbehovet kan anses vara fullt ut tillgodosett? Tolkanvändningen och användarmönstret i ett system med fri tillgång till tolk utan behovsprövning är inte möjligt att prognostisera utifrån den kunskap och de erfarenheter berörda aktörer besitter i dag. Det är därför utredningens bedömning att mer kvalificerade och sakligt underbyggda slutsatser på detta område kräver omfattande statistiska och beteendevetenskapliga studier som utredningen inte under den korta utredningstiden haft möjlighet genomföra eller initiera.

En samhällsekonomisk analys av hur ökad tolktillgång inom exempelvis arbetslivet skulle påverka samhällets totala kostnader vore väl motiverat. De ökade tolkkostnadernas relation till ökade skatteintäkter och minskade kostnader för arbetslöshetsunderstöd som följd av ökad sysselsättningsgrad i målgrupperna, vore enligt utredningen önskvärt att närmare prognostisera.

En annan möjlighet att inhämta bättre beslutsunderlag inför dimensioneringen av tolkresurserna skulle kunna vara att genomföra en försöksverksamhet med i princip obegränsad tillgång till tolktjänst utan behovsprövning under en begränsad tid eller i en begränsad region, i syfte att synliggöra eventuella mörkertal och latent behov.

Utredningen ska enligt direktiven beakta aspekter som kön, etnisk tillhörighet och tillhörighet till nationella minoritet när det gäller behov av eller efterfrågan på tolktjänst. Utredningen har därför efterfrågat intresseorganisationernas synpunkter på och analys av dessa aspekter. Organisationerna har inte pekat på några särskilda omständigheter eller tendenser med relevans i dessa avseenden. I den mån etnisk tillhörighet eller tillhörighet till nationell minoritet innebär annan språklig identitet, kan behov uppstå av tolkar med kompetens att tolka från andra talade språk än svenska och till andra tecknade språk. Tillgången till tolkar med sådan kompetens varierar mellan olika delar i landet och det finns enligt utredningen ett generellt behov av ökad kunskap på nationell nivå om verksamma tolkars specialistkompetenser, för att kunna möta

tolkanvändarnas specifika behov. Detta gäller även andra specialistkompetenser än språk. Tolkning till barn och ungdomar är ett annat område där behovet av särskild kompetens är stort, vilket också framförts till utredningen.

### **5.1.3 Förändrad organisation och regelverk innebär inte ökade resurser**

Vissa av de brister och problem som intresseorganisationerna och andra aktörer pekat på i dialogen med utredningen, förefaller ha sin förklaring i det nuvarande systemets organisation och regelverk. Det finns sannolikt organisatoriska förändringar som kan minska kostnaderna för administration och därmed skapa visst ekonomiskt utrymme som skulle kunna användas för fler tolkuppdrag. Teknikutveckling och ökad tillämpning av förmedlingstjänster och distanstolkning kan också vara kostnadseffektivt ur samhällets perspektiv. Det finns situationer där behovet av kommunikation med fördel kan tillgodoseas via distanstolkning i stället för med tolk på plats, vilket besparar samhället resurser. Utredningen vill dock understryka att ett omfattande tolkbehov, exempelvis för att personer dagligen ska kunna utföra reguljära arbetsuppgifter eller genomföra längre utlandsresor, inte huvudsakligen löses med organisations- eller regelförändringar. Det handlar om vilka faktiska resurser samhället väljer att avsätta för tolktjänst, vilket ytterst är en fråga för politiskt beslutsfattande.

Utredningen har tolkat sitt uppdrag såsom att kartlägga och analysera nuvarande system och vid behov lämna förslag till ett nytt system för tolktjänst inom ramen för nuvarande resurser. Utredningen har därför lämnat förslag som är kostnadsneutrala i relation till de resurser som i dag avsätts för tolktjänst. Dock har utredningen haft som målsättning att föreslå ett system som är dynamiskt och flexibelt i den meningen att det med bibehållen organisation och regelverk kan expandera om ytterligare medel skulle tillföras.

#### 5.1.4 Vem är tolkanvändare?

Tolktjänst är en samhällsservice som i de flesta sammanhang beskrivs som avsedd för, eller riktad till, döva, hörselskadade eller personer med dövblindhet. Det är naturligt eftersom behovet aktualiseras i sammanhang och situationer där personer med sådana funktionsnedsättningar ska medverka. Dock är behovet av tolk i en situation då hörande och döva, hörselskadade eller personer med dövblindhet ska samtala ömsesidigt. Den hörandes behov av tolk är lika stort som den döves. Exempelvis i en situation där en hörande, icke teckenspråkig, lärare är skyldig att genomföra ett utvecklings-samtal med en hörande elev och dennes döve förälder, har läraren ett lika stort tolkbehov som den döve föräldern. Om en banktjänsteman behöver inhämta uppgifter av en kund i ett ärende och de inte kan samtala utan tolk, är inte kundens tolkbehov större än banktjänstemannens. Utredningen anser att detta perspektiv bör vara utgångspunkten i diskussioner om samhällets tolktjänst, bl.a. eftersom det tydliggör att tolktjänst i hög grad är en samhällsfunktion för att möjliggöra kommunikation mellan medborgare med olika språkliga förutsättningar, snarare än ett tekniskt eller medicinskt hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning. En väl fungerande tolktjänst är en förutsättning för att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska kunna tillägna sig grundläggande mänskliga rättigheter och vara delaktiga i samhället. En väl fungerande tolktjänst är också en förutsättning för att företrädare för offentliga verksamheter ska kunna erbjuda alla medborgare tjänster eller privata verksamheter kunna sälja sina produkter till alla medborgare. Detta tillgänglighets- och språkpolitiska perspektiv på tolktjänst överensstämmer också med intentionerna bakom språklagen, där svenskt teckenspråk ses som ett eget språk jämförbart med de nationella minoritetsspråken.

För att tydliggöra att det finns två kategorier av tolkanvändare – döva, hörselskadade och personer med dövblindhet och andra personer med behov av tolk för att möjliggöra samtal – har utredningen valt att konsekvent skilja på dessa genom att använda begreppen *primära tolkanvändare* och *sekundära tolkanvändare*. Med primär tolkanvändare avses barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet som, vid något enstaka tillfälle eller kontinuerligt, efterfrågar tolktjänst. Med sekundär tolkanvändare avser utredningen anhöriga, privatpersoner eller företrädare för verksamheter – offentliga, ideella eller privata – där

ett behov av tolktjänst föreligger för att möjliggöra samtal. Utredningen förordar att denna distinktion lyfts fram och tydliggörs i utformningen av ett nytt system för tolktjänst.

#### **5.1.5 Tolkyrkets status och villkor är avgörande för tolktjänstens kvalitet**

Utredningens direktiv är tydliga när det gäller vikten av att skapa en brukarorienterad modell, dvs. beakta tolkanvändarnas behov, önskemål och villkor. Frågor om tolkarna och tolkyrkets villkor och förutsättningar har inte på motsvarande sätt lyfts fram i direktiven. Dock är det utredningens bedömning att dessa frågor är strategiskt viktiga om målsättningen är att skapa förutsättningar för en väl fungerande tolktjänst av god kvalitet. Utredningen vill därför kortfattat beröra några aspekter på frågan om tolkyrkets status och villkor.

Bland landets verksamma teckenspråks-, skriv-, TSS- och dövblindtolkar är andelen unga kvinnor hög. Även om detta förhållande liknar förhållandet i många andra offentliga verksamheter bör påpekas att en yrkeskår med ojämn könsfördelning, generellt sett, sannolikt inte är optimalt ur kvalitetssynpunkt. En mer jämställd yrkeskår bör eftersträvas. I dag kan tolkyrket utövas på flera olika sätt och i olika former. Tolkar kan vara anställda av landstinget/regionen, anställda eller delägare i större eller mindre tolkbolag eller arvoderade enligt timavtal. De ekonomiska och arbetsmiljömässiga villkoren varierar mellan olika delar av landet samt mellan anställningsformer och avtal. Möjligheterna till fortbildning och kompetensutveckling upplevs av många tolkar som begränsade. Tolkutbildningarna erbjuds inom ramen för folkhögskolornas verksamhet och det har framförts till utredningen att det finns behov av att reformera utbildningarna så att de bättre motsvarar dagens behov. Vissa kompetenser saknas i utbildningarna, exempelvis TSS-tolkning. Teckenspråksutredningen föreslog redan 2006 att utbildningarna borde revideras och på sikt utformas som en högskoleutbildning förlagd till folkhögskolor. Andelen teckenspråkstolkare som genomfört auktorisationsprov och blivit auktoriserade är relativt låg – cirka 30 procent. Företrädare för tolkar och arbetstagarorganisationer har till utredningen framfört farhågor om att tolkyrket riskerar att i än högre grad än i dag

utvecklas till ett genomgångsyrke om inte arbetsvillkor och möjligheter till kontinuerlig utbildning förbättras.

Utredningen har som nämnts inte haft i uppdrag att analysera tolkarnas arbetsvillkor och förutsättningar eller tolkutbildningens kvalitet och ändamålsenlighet. Dock vill utredningen uttrycka den principiella uppfattningen att tolkyrkets status och villkor är en viktig aspekt när det gäller frågan om att skapa förutsättningar för en väl fungerande tolktjänst av god kvalitet i framtiden.

#### **5.1.6 Tolktjänst – en rättighet för den enskilde eller en skyldighet för samhället?**

De intresseorganisationer som deltagit i utredningsarbetet genom referensgruppen har i olika sammanhang framfört önskemål om en s.k. rättighetslagstiftning på tolktjänstområdet. Utredningen kan konstatera att det inte finns någon exakt definition av vad som avses med en rättighetslag, men i princip innehåller rättighetslagar definierade och för enskilda personer utkrävbara förmåner. En rättighetslag kan sägas rikta sig mer till den enskilde än vad en skyldighetslag gör, vilket är den andra modellen för att reglera olika typer av samhällstjänster. En skyldighetslag beskriver vad en myndighet ska göra i förhållande till enskilda, medan rättighetslagen talar om vad den enskilde har rätt att kräva av myndigheten. Rätten till de utkrävbara förmånerna enligt rättighetslagen avgörs av om det föreligger angivna förutsättningar. Det viktiga är att den person som söker förmånen uppfyller vissa kriterier. Syftet med förmånen är mindre i fokus, och förutsätts i princip uppnås om rätt kriterier är formulerade för rätt sorts stöd till rätt grupp personer. En annan viktig skillnad mellan en rättighetslag och en skyldighetslag ligger i möjligheten med en rättighetslag att överklaga myndighetens beslut. Överprövande myndighet har befogenhet att sätta ett nytt beslut i det överklagades ställe som beslutsfattande myndighet måste följa (förvaltningsbesvär).

Av förarbetena som låg till grund för beslutet om utvidgad vardagstolkning framgår att regeringen, i likhet med Handikapputredningen, övervägt om regeln om vardagstolkning borde utformas som en skyldighet för huvudmännen att tillhandahålla tolktjänst eller som en rättighet för den enskilde att erhålla tolktjänst. Det huvudsakliga skälet till att regeringen valde att föreslå en skyldig-

hetslagstiftning var bedömningen att en rättighetslag skulle leda till brist på tolkar (prop. 1992/93:159 s. 155).

Utredningen har förståelse för intresseorganisationernas principiella krav på en lagstiftning som ger enskilda rätt till tolk och en möjlighet att överklaga beslut som inte fattats i enlighet med denna lagstadgade rätt. Tillgången till tolk är i många avseenden en förutsättning för att kunna leva ett fullvärdigt liv. Att samhället behovsprövar och bedömer om en enskild individ ska ha möjlighet att delta som gäst på ett bröllop, ta del av en teaterföreställning eller delta i en studiecirkel, kan upplevas som exkluderande.

Samtidigt finns det skäl som talar mot en rättighetslag på tolktjänstområdet. De faktiska möjligheterna att tillämpa lagen kommer alltid bero på yttre faktorer såsom exempelvis tillgång till utbildade tolkar i vissa regioner eller andra försvårande geografiska förutsättningar. Det är enligt utredningens uppfattning inte realistiskt att ett framtida system är så optimalt utformat och dimensionerat att det vid alla tidpunkter, i alla situationer och i alla delar av landet kommer att finnas tolkar med rätt kompetens att tillgå. Någon form av skälighetsbedömning kommer i vissa lägen att bli nödvändig, vilket kommer att stå i strid med det rättighetslagen föreskriver. Svårigheterna med en rättighetslagstiftning illustreras av den nuvarande situationen i Finland, där tolkbeställningar i praktiken avslås med hänvisning till tolkbristen i regionen eller en prioritering av mer akuta behov – detta trots en tydlig rättighetslagstiftning. En möjlighet för enskilda att överklaga riskerar dessutom att leda till att det fastställs en domstolspraxis för tillämpningen som begränsar en myndighets eller annan huvudmans möjligheter att styra verksamheten och prioritera utifrån ett helhetsperspektiv där en avvägning görs utifrån alla olika tolkanvändare och deras olika behov.

Ett annat skäl som talar mot en rättighetslag är att kostnadsutvecklingen är svår att förutse och styra. Utredningen är enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) skyldig att redovisa kostnadsberäkningar och konsekvensbeskrivningar med anledning av de förslag som lämnas. Om förslagen innebär kostnadsökningar ska utredningen föreslå finansiering. Att lämna förslag till en lag vars ekonomiska konsekvenser det inte är möjligt att prognostisera är enligt utredningen inte i enlighet med kommittéförordningen. Även om utredningen skulle redovisa en bedömning av kostnaderna, kvarstår kravet på att föreslå en finansiering. Utredningens målsättning har varit att presentera ett förslag som är kostnads-

neutralt i förhållande till nuvarande offentliga resurser för tolktjänst. Utredningen kan därutöver peka på tolkanvändarnas behov samt föreslå åtgärder som bidrar till ökad kostnadseffektivitet. Däremot är det inte en statlig utrednings uppgift att uttala sig om huruvida regering och riksdag bör omfördela eller tillföra medel i syfte att ge tolktjänsten ökade resurser.

Det bör också understrykas att varken utredningen eller intresseorganisationerna anser sig ha tillräckligt underlag eller kunskap för att göra en mer kvalificerad bedömning av hur tolkanvändningen skulle påverkas av en rättighetslag. Utredningen har efterfrågat organisationernas bedömning av mörkertal, dvs. dolda behov som inte tillgodoses, exempelvis p.g.a. nuvarande regler och tillämpning, men uppgifterna är mycket osäkra.

Utredningen har valt att utforma ett förslag till reglering och organisation av tolktjänsten som syftar till att förbättra tillgången till tolktjänst för såväl primära som sekundära tolkanvändare. Även om lagförslaget inte utformas som en rättighetslag för den enskilde, är målsättningen att tolkanvändarna ska uppleva systemet som tydligare och mer anpassat till faktiska behov i olika situationer och inom olika samhällsområden.

## 5.2 En brukarorienterad modell

Som framgår av kommittédirektiven har utredningens uppdrag varit att göra en kartläggning och analys i syfte att föreslå en brukarorienterad modell för tolktjänst. Utredningen har under våren 2011 genom en enkätundersökning inhämtat underlag från sammanlagt nio intresseorganisationer kring frågor om tolkanvändarnas behov i dag och i ett tioårsperspektiv. Dessa intresseorganisationer är HRF, UH, SDR, SDU, FSDB, DBU, VIS, DHB och Barnplantorna. Ytterligare organisationer, däribland STTF och Tolkledarna, har på eget initiativ inkommit med underlag till utredningen. I kapitel 4 redogörs för de tillfrågade intresseorganisationernas synpunkter och bedömningar av nuvarande och framtida behov.

Under de senaste årtiondena har omfattande samhällsförändringar påverkat människors livsvillkor, värderingar och levnadsvanor. Ökad internationalisering, förändrade krav på arbetsmarknaden och den moderna informationsteknikens närmast totala genomslag i människors vardag, är bara några exempel. Det här är förändringar

som i de allra flesta avseenden omfattar döva, hörselskadade och personer med dövblindhet på samma sätt som övriga befolkningen. Det ställer därmed nya krav på tolktjänsten och dess utformning. Samhällets intentioner bakom reformerna om en landstingsdriven försöksverksamhet med tolkservice i slutet av 1960-talet och vardagstolkning några årtionden senare, var med all säkerhet de bästa. Dock präglades de helt naturligt av den tidens syn på personer med funktionsnedsättningar, på människors villkor och deras levnadsvanor. Människors behov av samtal i olika situationer, liksom gränserna mellan arbete, utbildning och privatliv såg också annorlunda ut då än de gör i dag. Landstingens/regionernas tolkcentraler vittnar om hur dagens primära tolkanvändare har andra förväntningar och ställer andra krav än för bara tio år sedan. Tolk efterfrågas i andra situationer och beställs med kort varsel. En central fråga i denna diskussion handlar om vem som ska avgöra när ett tolkbehov föreligger. Telefoni med förmedlingstjänster kan göras utan behovsprövning och utan förbokning. När det gäller tolktjänst, däremot, bygger dagens system på att samhället, framför allt genom landstingens/regionernas tolkcentraler, gör denna bedömning från fall till fall och vid behov prioriterar mellan tolkbeställningar. De prioriteringslistor som landstingen/regionerna fastställt syftar till att ge stöd och vägledning i beslutsfattandet. Det är rimligt och sannolikt ofrånkomligt att den myndighet som ansvarar för att hantera tolkbeställningar, i situationer då det föreligger tolkbrist, också ska ha möjlighet att prioritera ett akut eller mycket angeläget uppdrag. Däremot är det enligt utredningen inte oproblematiskt att det är samhället och inte den primäre tolkanvändaren själv som avgör att exempelvis en utbildning i arbetslivet ska prioriteras högre än en privat resa eller en längre fritidsaktivitet. Det är val och beslut i vardagen som hörande personer i regel själva kan fatta. Det innebär att samhället villkorar tolkstödet till situationer och aktiviteter som samhället bedömer som mer angelägna. Utredningen anser att det bör övervägas om inte ett framtida system för tolktjänst bör ha tydligare inslag av inflytande och självbestämmande för de primära tolkanvändarna själva. I följande avsnitt diskuterar utredningens några tänkbara reformer i den riktningen.



### 5.2.1 Samordning utifrån målsättningen om "en ingång"

Ett första steg i riktning mot ett mer brukarorienterat system för behovsbedömning och prioritering skulle kunna vara att samla samhällets resurser för tolktjänst hos en nationell huvudman, vilket utredningen återkommer till senare i detta kapitel. Konkret skulle detta kunna innebära att huvuddelen av samhällets resurser för tolktjänst – landstingens/regionernas medel för vardagstolkning, Arbetsförmedlingens resurser för tolkning i arbetslivet, PTS medel för vissa förmedlingstjänster avsedda för utredningens målgrupper, bidraget till Stiftelsen Rikstolktjänst m.m. allokeras till ett anslag. Därigenom minskar risken för gränsdragningsproblem och resurskrävande administration i syfte att fastställa betalnings- och utförandeansvar. Vad som är en aktivitet i arbetslivet och vad som är en fritidsaktivitet blir sannolikt mindre relevant om samma huvudman står för kostnaderna. Detta förutsätter även ett enhetligt regelverk, vilket utredningen också återkommer till längre fram i detta kapitel.

En aspekt av samordningen som är relevant i diskussioner om brukarfokus är målsättningen om en ingång till systemet. Utredningen har noterat att det av primära tolkanvändare efterfrågas ett system där det är lätt att beställa tolk. Landstingen/regionerna har påbörjat ett arbete med ett gemensamt bokningssystem och detta är ett initiativ som det enligt utredningen vore motiverat att följa upp och vidareutveckla av en eventuell ny huvudman för tolktjänst. Oavsett vem som har betalningsansvaret vore det rimligt att den primäre tolkanvändaren endast behövde vända sig till en företrädare för samhället. Eventuella klargöranden om betalningsansvar m.m. bör vara en sak för företrädare för berörda myndigheter, utan den enskilde tolkanvändarens inblandning.

En målsättning som utredningen diskuterat är därför att det i ett framtida system skulle finnas en gemensam ingång – ett bokningssystem genom en webbplats som går att nå via webben, telefon, sms, texttelefoni, etc. Det vore önskvärt att såväl primära som sekundära tolkanvändare kan vända sig till en aktör och att det hos denna finns information om vilka tolkar som finns tillgängliga i olika delar av landet. Att kunna hantera de sekundära tolkanvändarnas, exempelvis en tjänsteman vid en myndighet, beställningar förutsätter dock vissa juridiska och upphandlingstekniska lösningar, exempelvis gemensamma ramavtal för tolktjänster med tolkbolag. Intresseorganisationerna har också efterfrågat bättre möjligheter att i samband med tolkbeställningen kunna ange speciella tolkbehov –

tolkning för barn, tolkning för personer med flera funktionsned-sättningar, tolkning mellan olika talade språk och teckenspråk m.m. En annan synpunkt som intresseorganisationernas särskilt framfört är vikten av att som tolkanvändare få en tydlig bekräftelse på sin beställning.

### 5.2.2 Ökat självbestämmande för de primära tolkanvändarna

Ett andra steg för ökat brukarinflytande skulle kunna vara att öka inslaget av självbestämmande för de primära tolkanvändarna i samband med tolkbeställningen. I de nordiska grannländerna Finland och Danmark tillämpas olika modeller med timbanker som tolkanvändarna får nyttja på det sätt de själva önskar. Utredningen har genomfört studiebesök i Finland och Danmark och träffat företrädare för såväl ansvariga myndigheter som ländernas intresseorganisationer. Finland har sedan 1980-talet tillämpat en modell som ger döva, hörselskadade och personer med dövblindhet rätt till ett antal timmar tolkning per år i en timbank. Dessa timbanker kan dessutom genom ett ansökningsförfarande kompletteras med ytterligare timmar. Ansvaret för tolktjänst i Finland överfördes år 2010 från kommunerna till den finska Försäkringskassan (Folkpensionsanstalten). I Danmark tillämpas sektorsansvarsprincipen vilket innebär att den enskilda myndigheten ansvarar för, finansierar och förmedlar tolktjänster. Den Nationale Tolkmyndighed i Danmark förmedlar därutöver tolktjänster för sociala aktiviteter och vid läkarbesök. En mindre timbank kan användas för sociala aktiviteter. Därutöver finns det möjlighet att ansöka om en timbank för tolktjänst i arbetslivet. Det danska timbankssystemet har kritiserats av danska intresseorganisationer för att vara begränsande och inte motsvara tolkanvändarnas faktiska behov. Det finska timbankssystemet är mer heltäckande, men innebär enligt de finska organisationerna ändå inte att tolkanvändarna får tolk i önskvärd omfattning.

Utredningen har övervägt om timbanker är en modell som bör införas i Sverige. De svenska intresseorganisationerna och berörda myndigheter och organisationer har beretts möjlighet att lämna synpunkter i denna fråga. Generellt sett uttrycks en oro och en tveksamhet från intresseorganisationernas sida över en modell där det totala tolkbehovet regleras i en timbank. Det uppfattas som begränsande. Många organisationer pekar på de stora variationer som finns när det gäller olika primära tolkanvändares faktiska

behov och svårigheterna detta medför när det gäller att fastställa lämpliga nivåer. Samtidigt uttrycks ett behov av att få ökat självbestämmande över sin tolkanvändning. Berörda myndigheter och organisationer har i diskussionerna med utredningen generellt varit mer positiva till timbanker än intresseorganisationerna, men samtidigt ställt sig tveksamma till vilka timbanksnivåer samhället i praktiken skulle kunna erbjuda inom ramen för nuvarande resurser. En lagreglerad timbank måste rimligen vara fullt finansierad i betydelsen att ekonomiska resurser ställs till förfogande som täcker en situation där samtliga tolkanvändare under ett kalenderår nyttjar hela sin timbank. Skulle nuvarande resurser fördelas genom timbanker och ovan nämnda finansieringskrav vara uppfyllt, skulle timbanksnivåerna behöva ligga på 25–30 tolktimmar per år och tolkanvändare, vilket skulle uppfattas begränsande för en mycket stor grupp primära tolkanvändare.

Mot denna bakgrund finns det skäl att överväga om inte ett nytt system för tolktjänst i Sverige även fortsättningsvis bör bygga på principen att det är samhällets ansvar och uppgift att bedöma tolkbehov och göra nödvändiga prioriteringar. Dock skulle inslaget av självbestämmande möjligen kunna öka genom att de primära tolkanvändarna – inom ramen för den sammanlagda tolkvolym som nyttjas – ges möjlighet att fritt disponera en liten del i form av ett antal s.k. valfrihetstimmar. Det skulle då, tvärt emot den danska modellen, inte innebära en begränsning utan ett komplement som ger ökat självbestämmande. Bestämmelserna skulle exempelvis kunna utformas så att om tolkanvändaren i samband med tolkbeställningen anger att hans eller hennes individuella valfrihetstimmar ska användas, ska tolkuppdraget utföras utan behovsbedömning och med hög prioritet. Utredningen redovisar ytterligare överväganden och skäl för en sådan modell i betänkandets förslagsdel i kapitel 6.

### 5.2.3 Forum för inflytande över hur tolktjänsten bedrivs

En faktor som påverkar brukarinflytandet är hur de primära tolkanvändarna kan påverka tolktjänsthuvudmännens verksamhet på övergripande nivå. Landstingens/regionernas tolkcentraler har etablerat olika typer av brukarråd som forum för att löpande diskutera hur verksamheten fungerar. Dessa brukarråd fyller en viktig funktion i det kontinuerliga kvalitetsutvecklingsarbetet och kan ge

värdefulla signaler om hur principer för prioritering och behovsbedömning påverkar de primära tolkanvändarnas vardag. Om organisationen av tolktjänsten förändras är det enligt utredningen viktigt att sådana forum för brukarinflytande bibehålls eller, om möjligt, förstärks. Det saknas i dag forum för de primära tolkanvändarnas inflytande över systemet på nationell nivå. Utredningen anser därför att ett tredje steg i riktning mot en mer brukarorienterad modell skulle kunna vara inrättande av ett nationellt tolktjänstråd med företrädare för intresseorganisationer som representerar barnomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet på nationell nivå. Brukarrådets uppgift skulle kunna vara att på nationell nivå säkerställa att verksamheten utformas och i möjligaste mån bedrivs med beaktande av de primära tolkanvändarnas behov och preferenser. I rådet bör även ingå företrädare för tolktjänsthuvudmannen/männen.

#### 5.2.4 Ökad valfrihet för de primära tolkanvändarna

Ett ytterligare led i att göra tolktjänstsystemet mer brukarorienterat skulle kunna vara att öka valfriheten och inflytandet för de primära tolkanvändarna genom en möjlighet att bestämma vilken tolkleverantör de vill anlita.

En nackdel med ett sådant valfrihetssystem kan vara att det upplevs som komplicerat för den primäre tolkanvändaren att behöva välja tolkleverantör. Målsättningen enligt utredningsdirektiven är att föreslå ett system som är lättöverskådligt och tydligt, bl.a. för de primära tolkanvändarna själva. En annan nackdel är att det måste finnas ett tillräckligt underlag i form av tolkleverantörer som är intresserade av att erbjuda sina tjänster. I glesbygdsregioner, exempelvis, kan detta underlag vara otillräckligt för att valfrihetssystemet ska fungera. Konsekvensen av detta kan bli att primära tolkanvändare i storstadsregioner erbjuds att välja tolkleverantör samtidigt som motsvarande valfrihet inte erbjuds tolkanvändare i glesbygdsregioner. Inom andra områden där valfrihetssystem införts, exempelvis inom äldreomsorgen, finns exempel på orter och områden där det saknas tillräckligt underlag för att valfrihetssystem ska fungera på ett bra sätt.

Fördelen med ett valfrihetssystem kan vara att utbudet av tolktjänster blir större och mer varierat. Om tolkanvändarna får anlita den tolkleverantör som passar dem bäst bör den upplevda

kvaliteten på tolktjänsten öka. Företrädare för intresseorganisationerna har till utredningen framfört önskemål om att tolkanvändarna själva även ska kunna bestämma vilken tolk som ska utföra tolktjänstuppsdraget. Den struktur som LOV är uppbyggd efter innebär att tolkanvändarna kan välja tolkleverantör, men däremot inte vilken specifik tolk som ska utföra tolkningen. Den upphandlande myndigheten sluter avtal med en leverantör av tolktjänster, t.ex. ett aktiebolag, en enskild firma eller en ekonomisk förening. I lag kan detta inte ändras. En myndighet med ansvar för tolktjänst skulle dock i förfrågningsunderlaget kunna ange att den enskilde ska ges möjlighet att välja mellan de anställda i bolaget. Tolkleverantören skulle också, om den vill, kunna utforma ett internt beställningssystem som innebär att tolkanvändaren ska kunna välja även vilken tolk den vill anlita.

En annan möjlig fördel med ett valfrihetssystem skulle vara att det inte uppstår någon priskonkurrens mellan leverantörerna. Tolkanvändaren ges i stället möjlighet att välja den leverantör som han eller hon uppfattar tillhandahåller den bästa kvaliteten bland dem som den upphandlande myndigheten tecknat avtal med. Den upphandlande myndigheten svarar för att tolkanvändaren får god information om de leverantörer som han eller hon kan välja mellan. Det är den upphandlande myndigheten som utformar förfrågningsunderlaget och beslutar vilken typ av tolktjänster som ska omfattas av valfrihetssystemet. Myndigheten kan besluta att dela in landet i flera valfrihetssystem. Olika tolktjänster kan också ha olika valfrihetssystem. Myndigheten har stora möjligheter att utforma valfrihetssystem som passar både tolkanvändarna, tolkleverantörerna och myndigheten.

I ett valfrihetssystem kan även den upphandlande myndigheten vara ett av alternativen som tolkanvändarna kan välja. Enligt LOV ska den upphandlande myndigheten förutom valfrihetssystem erbjuda ett ickevalsalternativ till dem som inte vill välja tolkleverantör. Myndigheten kan för ickevalsalternativet välja att tillhandahålla tolktjänster i egen regi eller så kan myndigheten bestämma vilken leverantör som ska vara ickevalsalternativ. De myndigheter som har infört valfrihetssystem har för ickevalsalternativen i de flesta fall valt att ha anställda som utgör ickevalsalternativet.

### 5.3 En ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation

Ett av de mest centrala uppdragen i utredningens direktiv handlar om att analysera hur nuvarande organisering av tolktjänst skulle kunna förändras. Enligt direktiven ska utredningen också belysa för- och nackdelar med en gemensam huvudman för tolktjänst. Enligt regeringen bör målsättningen vara en ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation. I detta avsnitt diskuterar utredningen vilka tänkbara förändringar som kan vara motiverade i syfte att uppnå denna målsättning.

#### 5.3.1 För- och nackdelar med en gemensam huvudman

Utredningen har, som nämns ovan, haft i uppdrag att belysa för- och nackdelar med en gemensam huvudman för tolktjänst. I det följande redovisas en sammanfattning av utredningens resonemang och överväganden. Inledningsvis vill utredningen peka på några tänkbara nackdelar med en gemensam huvudman.

En nackdel med en gemensam huvudman kan vara att tolktjänsten sannolikt inte skulle ha verksamhet på lika många orter i landet som i dag, eftersom förutsättningarna att styra en verksamhet av den aktuella omfattningen på ett effektivt sätt bygger på att det finns ett begränsat antal regionala enheter. Besluten skulle inte fattas lika nära medborgarna och myndighetsutövningen kan komma att upplevas mer anonym om det inte finns en fysisk organisation att vända sig till i det egna länet. Tolkarnas lokalkännedom och förtrogenhet med tolkanvändarna på orten eller i länet kan vara en viktig kvalitetsaspekt i tolkverksamhet.

En annan nackdel kan vara att verksamhet på färre orter påverkar förutsättningarna att få tolkar och tolkbolag att stanna eller nyetablera sig utanför storstadsregionerna. Landstingets/regionens tolkcentral på centralorten kan upplevas som en trygg arbetsgivare och skulle alternativet vara att driva eget bolag kan incitamenten minska för tolkar att stanna i yrket eller på orten. Det är viktigt att en förändrad organisation inte bidrar till framtida tolkbrist genom att utbildade tolkar, eller personer som överväger att utbilda sig till tolk, upplever att arbetsvillkor och förutsättningar att utöva yrket försämras. Sådana risker liksom glesbygdsperspektivet har lyfts fram i diskussioner med utredningen, bl.a. av företrädare för tolk-

centraler i glesbygds-län men också av organisationer som företräder tolkar.

Ytterligare en nackdel är att en gemensam huvudman innebär att en befintlig verksamhet måste omorganiseras från grunden och nya strukturer utvecklas. Detta tar tid och kraft från kärnverksamheten, vilket under en tid kan påverka tolkanvändarnas möjligheter att nyttja tolktjänsten. Förändringar som innebär nya arbetsvillkor och arbetsförutsättningar för tolkarna måste göras på ett sätt som inte riskerar att minska tolkyrkets attraktionskraft. En genomgripande omorganisation av tolkverksamheten kan bidra till att öka intresset för tolkyrket om det är tydligt att det på sikt kan leda till attraktiva arbetsvillkor, men kan också leda till att tolkar lämnar yrket om förändringarna upplevs försämma villkoren. Under förändringsfasen kan förutsättningarna upplevas som oklara. Tolkar som under lång tid varit anställda av landstingen kan behöva söka sig till privata tolkbolag, starta eget eller söka tjänster i en annan organisation. Ur ett arbetstagarperspektiv är detta viktiga aspekter på frågan om en eller flera huvudmän.

När det gäller tänkbara fördelar med en gemensam huvudman vill utredningen framför allt lyfta fram följande.

För det första kan en gemensam huvudman för tolktjänst enligt utredningens bedömning skapa bättre förutsättningar än i dag när det gäller enhetlighet och praxis vid tillämpning av gällande regelverk. Landstingen/regionerna tillämpar bestämmelserna om vardagstolkning olika, något som uppmärksammades redan i mitten av 2000-talet av Teckensspråkutredningen och som har framhållits av intresseorganisationerna under flera år. Det var också mot den bakgrunden som regeringen år 2008 gav Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga och tydliggöra begreppet vardagstolkning och dess tillämpning. Vissa landsting/regioner är mer restriktiva än andra vid prioritering av tolkuppsdrag, exempelvis i situationer av privat karaktär. I vissa landsting/regioner tillämpas ansvars- och finansieringsprincipen i högre grad än i andra landsting, vilket frigör resurser för andra tolkuppsdrag som efterfrågas av användarna. Detta innebär att de faktiska resurserna för vardagstolkning ser olika ut i olika landsting/regioner. Antalet tolkanvändare, geografisk storlek, infrastrukturella förutsättningar, tillgången till tolkar, landstingets/regionens övergripande ekonomi och politiska prioriteringar är andra faktorer som påverkar tolkanvändarnas möjligheter att få tolk vid behov. Detta är enligt utredningen otillfredsställande eftersom det inte erbjuder alla tolkanvändare jämlika förutsättningar att nyttja

tolktjänst oavsett bostadsort. Det leder också till oförutsägbarhet och otydlighet för tolkanvändarna i situationer där tolkuppdraget ska utföras i ett annat landsting/region än det tolkanvändaren är folkbokförd i. Att regelverket tillämpas olika och att detta medför problem är något som bekräftas också av landstingens/regionernas tolkcentraler. Olikskheterna i tillämpning gäller även gränsdragningen gentemot andra regelverk som styr tolktjänst, exempelvis förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, som styr Arbetsförmedlingens insatser. Såväl tolkcentralerna själva som intresseorganisationerna vittnar om hur detta återkommande påverkar enskilda tolkanvändares möjligheter att få tolk. Det är utredningens bedömning att en gemensam huvudman på nationell nivå för tolktjänst skulle kunna bidra till mer jämlik tillgång till tolktjänst och till ökad nationell likvärdighet.

För det andra bedömer utredningen att en gemensam huvudman på nationell nivå skulle bidra till ökad resurseffektivitet när det gäller samhällets samlade tolktjänst. Landstinget ska erbjuda dem som är bosatta inom landstinget och stadigvarande vistas där tolktjänst genom vardagstolkning. Tolkanvändarnas behov begränsas emellertid av naturliga skäl inte till hemorten, utan kan uppstå över hela landet. I sådana situationer ska hemlandstingets tolkcentral träffa en överenskommelse med tolkcentralen i det landsting där tolkuppdraget ska utföras om betalningsansvar m.m. Även om landsting/regionerna under senare år byggt upp relativt väl fungerande samverkansstrukturer för att underlätta samarbete och enas kring principer och prioriteringar, kräver hanteringen av tolkbeställningar över gränserna mycket tid och resurser. Primära tolkanvändare har till utredningen vittnat om hur de själva måste kontakta både tolkcentralen i hemlandstinget och tolkcentralen i det landsting som besöks. Eftersom landsting/regionerna tillämpar bestämmelserna om vardagstolkning olika, tar denna hantering betydande administrativa resurser i anspråk. Enligt tolkcentralerna kan administrationen kring ett enskilt tolkuppdrag kräva timmar av arbetstid, exempelvis om landsting/regionerna gör olika prioriteringar av ett uppdrag eller om flera tolkanvändare som är skrivna i olika län ska nyttja samma tolk och respektive landsting/regions betalningsansvar ska fastställas. Utredningen delar tolkcentralernas och intresseorganisationernas uppfattning att detta är otillfredsställande. Eftersom antalet utförda tolkuppdrag styrs av respektive tolkcentralers ekonomiska resurser, menar såväl



tolkcentralerna som intresseorganisationerna att de höga administrativa kostnaderna påverkar möjligheterna att få tolk vid behov. Mindre kostnader för administration kan frigöra mer resurser för tolkning. Enligt uppgifter från Helseplan Nysam AB uppgick landstingens/regionernas administrativa kostnader till cirka 100 miljoner kronor år 2010. I dessa kostnader låg även tolkarnas reskostnader m.m. Utredningens bedömning är att en gemensam huvudman för tolktjänst skulle minska de administrativa kostnaderna och frigöra mer resurser för själva tolkuppdragen.

Ett tredje skäl för en gemensam huvudman för tolktjänst är att det skapar bättre förutsättningar för att säkerställa och utveckla kvaliteten i tolkverksamheten. Kvalitetsfrågorna är ständigt aktuella och har särskilt lyfts av de intresseorganisationer som finns företrädade i utredningens referensgrupp. Tolktjänstens kvalitet påverkas av en rad faktorer såsom tolkutbildningens status, utformning och inriktning, kravspecifikationer vid upphandling och anställning av tolkar, tolkförmedlingens organisation och, inte minst, verksamhetens ekonomiska förutsättningar. Vissa av dessa faktorer, exempelvis tolkutbildningen, har utredningen inte haft i uppdrag att närmare analysera. Andra, såsom tolktjänstens organisation och modeller för upphandling, har analyserats inom ramen för uppdraget. Oavsett vilka faktorer som i praktiken påverkar kvaliteten, är förutsättningarna för uppföljning, kunskaps- och statistikförsörjning på området en nyckelfråga. Utredningen kan i likhet med tidigare utredningar, däribland Teckensspråksutredningen, konstatera att det finns stora brister när det gäller tillgången till jämförbar statistik över de primära och sekundära tolkanvändarna och deras varierande behov, tolktjänstens totala kostnader, kostnadernas fördelning mellan olika huvudmän m.m. Landstinget/regionerna har dessutom fram till i dag valt att registrera och mäta kostnader på olika sätt. Bristen på jämförbara uppgifter om relationerna mellan volymer, kostnader, efterfrågan och behov gör det svårt att tillgodose tolkanvändarnas önskemål om en väl fungerande tolktjänst i dag och i framtiden. Utredningen anser att det behövs en kontinuerlig uppföljning av tolktjänsten på nationell nivå och utifrån ett sektorsövergripande perspektiv. Detta är en uppgift som en gemensam huvudman skulle ha goda förutsättningar att göra. Landstingens/regionernas tolkcentraler har under senare år utvecklat ett samarbete kring nyckeltal och statistikredovisning och det är enligt utredningens uppfattning viktigt att en eventuell gemensam huvudman för tolk-

tjänst ansvarar för att vidareutveckla denna statistik så att den blir enhetlig och kvalitetssäkrad.

Ytterligare en aspekt på frågan om en gemensam huvudman rör möjligheterna att på sikt inkludera även annan tolktjänst. Flera myndigheter och organisationer har till utredningen framfört synpunkten att det vore ändamålsenligt att inkludera även annan språktolkning, s.k. kontakttolkning, i en gemensam huvudmans uppdrag och verksamhet. Frågan om organisering av kontakt-tolkverksamhet utreds för närvarande av Statskontoret<sup>5</sup> och utredningen har haft kontakter med myndigheten i denna fråga. Det förefaller finnas vissa paralleller när det gäller problem med nationell likvärdighet, uppföljning och kvalitetsutveckling. Utredningen har dock inte haft i uppdrag att analysera kontakttolkområdet och har därför inte lagt tid och resurser på någon djupare analys av förutsättningarna att förändra organisationen av denna relativt omfattande verksamhet. På ett principiellt plan är det emellertid en intressant idé som det, i ett senare skede och mot bakgrund av Statskontorets slutsatser, kan finnas skäl att på ett lämpligt sätt ytterligare överväga.

Ytterligare skäl för utredningens bedömning redovisas i kapitel 6.

### 5.3.2 Staten som huvudman för tolktjänst?

Om det finns skäl för bedömningen att en gemensam huvudman kan bidra till en mer kostnadseffektiv och ändamålsenlig organisation än den nuvarande, inställer sig frågan vilken denna huvudman bör vara.

En möjlighet som diskuterats inom ramen för utredningens arbete är att landstingen/regionerna inrättar ett gemensamt nationellt samverkansorgan för att hantera tolktjänst. Detta skulle innebära att landstingen/regionerna behåller huvudmannaskapet för vardags-tolkning och därutöver gemensamt samverkar med statliga, kommunala eller andra aktörer i syfte att erbjuda ett för tolk-användarna tydligt och överskådligt system för förmedling och utförande av tolktjänst. En fördel med att landstingen/regioner behåller huvudmannaskapet och utövar detta genom ett gemensamt nationellt organ, skulle vara att det i dag finns en kompetens, erfarenhet och en väl etablerad organisation i landstingen när det

---

<sup>5</sup> Uppdrag till Statskontoret att belysa och analysera vissa tolkfrågor (Regeringsbeslut 2010-12-16, dnr. Ju 2010/7500/Dom (delvis), IJ/2010/2205/IU).

gäller att tillhandahålla tolktjänst. Landstingen har alltsedan slutet av 1960-talet, när tolkservice introducerades som en försöksverksamhet, haft ansvaret och bedrivit ett utvecklingsarbete som gjort att verksamheten i många avseenden förbättrats under dessa årtionden. Det finns kunskap och erfarenheter som det är värdefullt att bygga vidare på. Landstingens/regionernas tolkverksamhet finns på många olika platser i landet vilket bidrar till lokalkännedom och förtrogenhet bland tolkarna om såväl de primära som de sekundära tolkanvändarna på orten eller i länet. Besluten fattas nära medborgarna. Genom landstingens ansvar för hälso- och sjukvård finns också en naturlig koppling till närliggande medicinska områden såsom exempelvis hörselvården, vilket kan vara till nytta i landstingets kontakter med vissa av de primära tolkanvändargrupperna. Landstingens insatser för råd och stöd enligt LSS till personer som också är tolkanvändare, är ett annat område där samordning kan underlättas av att landstinget har ansvar för båda insatserna. Det finns exempel på områden där landstinget i dag valt att bygga upp samverkansorgan kring särskilda frågor, t.ex. i bolagsform. Utredningen ser exempelvis Center för e-hälsa i samverkan (CEHIS) som en tänkbar förebild för en landstingsgemensam organisation för tolktjänst.

En annan möjlighet om ansvaret ligger kvar på landstingen är att utforma en modell liknande Riksfärdtjänsten Sverige AB. Personer med funktionsnedsättning som medför att de inte kan resa till normala reskostnader, kan för fritidsresor, t.ex. resor till släkt och vänner, ansöka om riksfärdtjänst. Ansökan ska ske i den kommun där personen är folkbokförd. Företaget Riksfärdtjänsten Sverige AB startade 1994 för att tillgodose kommunernas önskemål om en enda leverantör som hade förmågan och intresset att upphandla transporttjänster av god kvalitet och till låg kostnad. Systemet innebär att resorna kan beställas och genomföras på ett administrativt enkelt sätt och med god ekonomisk kontroll och uppföljning. Det skapar förutsättningar för en arbetsmetodik där samordningsmöjligheter för resor avseende samtliga kommuner tillvaratas och ett system där relevant statistik produceras regelbundet. I dessa avseenden finns uppenbara paralleller till tolktjänsten och de behov av samordning, nationell likvärdighet och uppföljning som finns för denna. Riksfärdtjänstens centraliserade förmedlingsverksamhet är utan tvekan intressant i perspektivet tolktjänster. Det finns dock inget som hindrar att landstingen/regionerna redan i dag etablerar en gemensam central förmedlingsverksamhet i bolagsform. En

sådan samordning skulle heller inte lösa huvudproblemet med olikheter i bedömningen mellan landsting/regioner och oklarheter när det gäller ansvarsfördelningen mellan landsting/region och andra huvudmän. Ett av grundproblemen med nuvarande system är, såsom redovisats, att det inte finns en enhetlig och för hela landet likvärdig tillämpning av bestämmelserna om tolktjänst.

Utredningen har även övervägt om HI skulle kunna vara en lämplig huvudman. HI är ett nationellt kunskapscentrum inom området hjälpmedel och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Verksamheten omfattar utprovning och stöd vid upphandling av hjälpmedel, forskning och utveckling, utredningsverksamhet, utbildning och kompetensutveckling, internationell verksamhet, information och kommunikation. HI har en viktig roll och stor kunskap när det gäller utveckling och stöd inom området elektronisk kommunikation för de aktuella målgrupperna. HI är formellt en förening med två medlemmar - staten och SKL. Att HI drivs av staten och SKL gemensamt skulle kunna vara ett skäl att ge institutet ansvar för tolktjänst, eftersom tolktjänst är en verksamhet som redan i dag samfinansieras av staten och landstingen/regionerna. Landstingen/regionerna skulle då kunna tillföra medel till institutet för tolktjänst motsvarande dagens landstingsanslag till tolkverksamheten, samtidigt som staten tillför resurser för tolktjänst motsvarande det nuvarande statsbidraget samt andra statliga tolktjänstresurser, exempelvis resurserna för förmedlingstjänster och distanstolkning. Institutet skulle behöva bygga upp en regional struktur med verksamheter på ett antal orter i landet, där grundstrukturen lämpligen skulle kunna vara ett antal av de befintliga tolkverksamheterna i landets landsting/regioner. Därigenom skulle det vara möjligt att nyttja den organisation och struktur som redan finns, vilket sannolikt skulle vara resurseffektivt och ändamålsenligt.

Ett skäl som talar mot HI som huvudman för tolktjänst är att tolktjänsten även fortsättningsvis skulle definieras som en hjälpmedelsfråga och inte som en språkfråga. Detta är en invändning som intresseorganisationerna i princip samstämmigt framfört till utredningen. Erfarenheterna av hur tolktjänsten fungerar i dag pekar, enligt utredningen, på ett behov av en mer samlad och tydlig styrning av verksamheten. Institutets dubbla huvudmannaskap är sannolikt inte det mest ändamålsenliga för att uppnå detta. Tolktjänsten skulle dessutom till volym och omfattning få en dominerande roll i relation till institutets övriga verksamheter, vilket skulle kräva

en mer genomgripande översyn och förändring av hela institutets organisation och uppdrag. Om institutets verksamhet skulle bli föremål för en sådan översyn och förändras på ett sätt som innebär ett tydligare huvudmannaskap och bättre möjligheter att utöva myndighetsuppgifter, anser utredningen att frågan om att inkludera tolktjänst i institutets verksamhet skulle kunna övervägas.

En annan möjlighet är att huvudmannaskapet för tolktjänst överförs från landstingen/regionerna till staten och placeras i en ny, alternativt inom en redan befintlig, myndighet.

Det starkast vägande skälet för att överföra huvudmannaskapet från landstingen/regionerna till staten är, enligt utredningen, att tolktjänst bör ses som en språk- och tillgänglighetsfråga och inte som en hälso- och sjukvårdsfråga. Primära tolkanvändare med svenskt teckenspråk som förstaspråk är inte en grupp med ett vård- eller omsorgsbehov p.g.a. sitt tolkbehov, utan kan jämföras med en språklig minoritet. Inom landstingen/regionerna finns tolktjänstverksamheten organisatoriskt antingen som en del av hörselvården eller inom habilitering och hjälpmedelsverksamheten. Detta innebär att hälso- och sjukvårdsperspektivet präglar synen på tolkanvändarna. De primära tolkanvändarna blir patienter. Tolkbehovet definieras utifrån den enskilda individens funktionsnedsättning och inte utifrån målsättningen att samhället ska vara tillgängligt även för landets språkliga minoriteter. Det språkpolitiska perspektivet överensstämmer med intentionerna bakom den nya språklagen enligt vilken den som är döv eller hörselskadad och den som av andra skäl har behov av teckenspråk ska ges möjlighet att lära, utveckla och använda sig av det svenska teckenspråket. Det finns också enligt utredningens uppfattning skäl att betona att det i en rad situationer inte enbart är den teckenspråkige som är tolkanvändare – något som har berörts tidigare i detta kapitel. I en situation då en myndighet har behov av att kommunicera med en medborgare i ett enskilt ärende och personen har svenskt teckenspråk som sitt förstaspråk, är det snarast myndigheten som har ett tolkbehov, såvitt det inte finns teckenspråkiga personer inom myndigheten som kan hantera ärendet. Utredningen menar att en statlig huvudman för tolktjänst, mot bakgrund av statens övriga åtaganden på det språk- och minoritetspolitiska området, har bättre förutsättningar än landstingen/regionerna att utveckla tolktjänstens verksamhet utifrån ett språk- och tillgänglighetsperspektiv.

Ett annat starkt vägande skäl är att en statlig huvudman förbättrar statens möjligheter att tydliggöra betalningsansvaret för tolktjänst

mellan statliga, kommunala och andra verksamheter inom olika samhällsområden och därigenom underlätta kostnads kontroll och uppföljning.

En annan fördel med en statlig huvudman är, enligt utredningen, att betydande resurser för tolktjänst redan i dag avsätts inom ramen för statlig verksamhet. Utöver statsbidraget till landstingen avsätts medel inom den statliga arbetsmarknadspolitiken, på universitets- och högskoleområdet, via PTS stöd till förmedlingstjänster och distanstolkning, inom rättsväsendet, genom SPSM:s särskilda förstärkningsbidrag till folkbildningen m.m. Mot den bakgrunden vore det rimligt att även resurserna för vardagstolkning hanterades av staten. Förutsättningarna för att skapa ett enhetligt regelverk och undvika nuvarande gränsdragningsproblematik mellan huvudmän, ökar enligt utredningen om resurserna finns samlade på samma förvaltningsnivå. Ytterligare skäl för utredningens bedömning i detta avseende redovisas i kapitel 6.

### 5.3.3 Ny eller befintlig myndighet?

Utredningen har övervägt frågan om ett förändrat huvudmannaskap för tolktjänst motiverar bildande av en ny myndighet, eller om verksamheten bör inordnas inom en befintlig myndighet. En viktig faktor i detta sammanhang är verksamhetens storlek och omfattning. Detta beror i sin tur på i vilken utsträckning en ny huvudman kommer att ha tolkar anställda eller om tolkuppdragen i huvudsak utförs av upphandlade tolkföretag. Det finns också en möjlighet att kombinera dessa både modeller. I dag har landstingen/regionerna valt olika modeller för att organisera tolkcentralernas verksamhet. I bl.a. Stockholms och Västmanlands län landsting utförs samtliga tolkuppdrag av upphandlade tolkföretag. På andra håll, däribland i Region Skåne och i Örebro län, tillämpas en modell med i huvudsak anställda eller arvoderade tolkar. Oavsett vilken modell som dominerar kommer en ny gemensam huvudman för tolktjänst enligt utredningens bedömning innebära en relativt omfattande verksamhet. Det kommer exempelvis sannolikt att krävas en regional organisation med regionkontor.

En möjlighet som diskuteras är att inordna tolktjänstverksamheten inom Socialstyrelsen. Socialstyrelsens verksamhet är föremål för en översyn inom ramen för statens vård- och omsorgsutrednings översyn av det statliga verksamheterna inom vård- och omsorgs-

systemet (dir. 2011:4), som ska redovisas i april 2012. I samband med de förändringar som denna översyn eventuellt kommer att föranleda skulle det kunna vara möjligt att överväga om tolktjänsten kan inkluderas i myndighetens uppdrag. Det är dock enligt utredningens uppfattning viktigt att tolktjänstens sektorövergripande roll och funktion återspeglas också i verksamhetens organisatoriska hemvist. Detta talar mot att placera verksamheten i en befintlig myndighet som Socialstyrelsen med en tydlig sektorsprofil. Skulle tolktjänstverksamheten inordnas inom Socialstyrelsen skulle tolktjänsten även fortsättningsvis förknippas med hälso- och sjukvårdsområdet. Socialstyrelsen som myndighet har inte heller den operativa profil som tolktjänstens dagliga mottagning och förmedling av tolkuppdrag innebär. Behovet av ett språk- och sektorsövergripande perspektiv gör också att exempelvis Arbetsförmedlingen inte skulle vara en lämplig huvudman för tolktjänst. Skulle Arbetsförmedlingens organisation ansvara för tolktjänst skulle den arbetsmarknadspolitiska profilen dominera i alltför hög grad. Intresseorganisationerna har dessutom i kontakterna med utredningen framfört kritik mot det nuvarande systemet där man upplever Arbetsförmedlingens krav på inskrivning som apart och olämpligt.

En annan myndighet som utredningen övervägt är Försäkringskassan. Försäkringskassan är en statlig myndighet med verksamhet på 120 orter i landet. Myndigheten hanterar stora delar av de offentliga trygghetssystemen. I uppdraget ingår att utreda, besluta om och betala ut bidrag och ersättningar i socialförsäkringen. I socialförsäkringen ingår försäkringar och bidrag till barnfamiljer, till sjuka och till personer med funktionsnedsättning. Försäkringskassans omfattande lokala verksamhet skulle göra att tolktjänsten kunde bedrivas nära medborgarna – t.o.m. på fler platser än i dag. Utredningens sammantagna bedömning är dock att tolktjänsten med Försäkringskassan som huvudman inte skulle ges den sektorsövergripande och språk- och tillgänglighetspolitiska profil som det finns ett tydligt behov av. Tolktjänsten skiljer sig dessutom från myndighetens kärnverksamhet – socialförsäkringar – på ett mycket påtagligt sätt. Tolktjänst bör, som tidigare diskuterats, inte associeras med stödinsatser, utan ses som en tjänst som möjliggör ömsesidiga samtal och kommunikation inom olika samhällsområden. Det är också en operativ verksamhet som förutsätter ett helhetsperspektiv där upphandling, förmedling, utförande, uppföljning och kvalitetsutveckling sker integrerat. Det bör också påpekas att tolktjänsten i relation till Försäkringskassans verk-

samhet är relativt liten till sin omfattning och kostnader. Risken finns att tolktjänsten blir en liten och, i förhållande till kärnverksamheten avvikande, verksamhet inom Försäkringskassan. I Finland, där Folkpensionsanstalten (motsvarande Försäkringskassan) fått ansvaret för tolktjänst, upplever flera av de finska intresseorganisationerna problem med att tolktjänsten placerats i en så stor och svåröverblickbar organisation.

Även Handisam som tänkbar huvudman för tolktjänsten har diskuterats inom utredningen. Handisam är en statlig myndighet som arbetar med att stödja och samordna de myndigheter som har ett särskilt ansvar för genomförandet av handikappolitiken, stödja kommunernas och landstingens tillgänglighetsarbete, ta fram riktlinjer för tillgänglighet m.m. Handisam bistår även regeringen med underlag så att styrningen av det handikappolitiska arbetet blir effektivt, samt analyserar problem inom området och bedömer vilka åtgärder som behövs för att komma till rätta med dem. En fördel med Handisam är att myndigheten har ett sektorsövergripande perspektiv samt en kulturkompetens när det gäller de aktuella målgrupperna. Myndighetens roll att stödja andra myndigheter i tillgänglighetsarbetet är relevant för tolktjänstområdet, där behovet av kunskap om myndigheters ansvar att anlita tolk enligt utredningen är stort. Det som talar mot Handisam är att det är en relativt liten stabsmyndighet till regeringen. Skulle tolktjänsten inordnas i Handisam skulle tolktjänstverksamheten bli mycket dominerande och dessutom till sitt innehåll skilja sig väsentligt från myndighetens övriga verksamhet. Att myndigheten skulle få ett ansvar för en omfattande operativ verksamhet med regionala enheter skulle skapa en obalans och förändra hela myndighetens karaktär och roll. Dessutom blir funktionshindersperspektivet dominerande i stället för språkperspektivet och synen på tolktjänst som ett ömsesidigt behov för att möjliggöra kommunikation – något som enligt utredningen bör vara utgångspunkten för verksamheten.

Utredningen har slutligen prövat frågan om SPSM skulle kunna vara en lämplig huvudman för tolktjänst. Myndigheten har en regional organisation med fem enheter och ytterligare ett antal lokalkontor. Myndigheten har kulturkompetens och stor erfarenhet av att arbeta med frågor som rör de aktuella målgruppernas förutsättningar, villkor och möjligheter till delaktighet. Myndighetens väl etablerade kontaktytor mot målgrupperna skulle sannolikt vara en fördel inför ett eventuellt utvidgat uppdrag. Vidare har SPSM erfarenhet och en organisation för att bedriva rådgivning, informations- och stödverk-



samhet riktad till andra offentliga huvudmän. Det som talar mot SPSM är bl.a. att det inte är en myndighet med ett sektorsövergripande uppdrag, utan en myndighet som har en tydlig profil av skolmyndighet. Ett ansvar för tolktjänst vid sidan av myndighetens nuvarande uppdrag skulle skapa en obalans mellan uppdragen och sannolikt försvåra myndighetsstyrningen avsevärt. SPSM är dessutom en relativt ny myndighet som befinner sig i ett utvecklingsskede när det gäller myndighetens kärnområden, däribland specialskolorna och hanteringen av statsbidrag. Från vissa intresseorganisationers håll har också argumentet framförts att det finns en historik när det gäller gruppen döva och de tidigare s.k. dövskolorna som fortfarande präglar många döva personers uppfattning om myndigheten.

Frågan om alternativa huvudmän för tolktjänst har diskuterats ingående i utredningens expert- och sakkunniggrupp samt i referensgruppen. Ledamöterna har ombetts att inkomma med förslag och synpunkter i frågan. Utredningen kan konstatera att de i båda grupperna funnits en mycket bred enighet kring slutsatsen att tolktjänsten bör hanteras av en gemensam huvudman, att denna huvudman bör vara staten samt att en ny myndighet bör bildas för ändamålet.

Ytterligare skäl för utredningens bedömning och förslag redovisas i kapitel 6.

#### **5.3.4 Förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal samt distanstolkning – del av reguljär tolktjänst?**

Utredningens uppdrag har varit att undersöka hur IT och hjälpmedel kan fungera som alternativa lösningar vid behov av tolkning och hur denna användning ytterligare kan stimuleras för att nå mer kostnadseffektiva lösningar. Det är således frågor kopplade till målsättningen om en ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation.

Tekniska lösningar för förmedling eller tolkning mellan personer som inte befinner sig på samma plats fysiskt, beskrivs ofta i dagligt tal som distanstolkning. Utredningen kan dock konstatera att det finns vissa avgörande skillnader mellan de tjänster och tekniska lösningar som erbjuds. Som framgår av kartläggningen i kapitel 3 finns det i dag tre förmedlingstjänster – Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal – som alla bygger på att tre parter deltar på tre olika platser. Den uppringande personen befinner sig på ett ställe, tolken

eller förmedlaren befinner sig på ett annat ställe och den uppringda personen befinner sig på ett tredje ställe. Den situationen kallas förmedling. Distanstolkning bygger på att två samtalsparter befinner sig på ett ställe medan tolken befinner sig på ett annat ställe och tolkar på distans. Vid sådan distanstolkning kan tolkning genomföras med en enkel rutin där man kommer överens om tolkuppdraget och sedan genomför det med de samtalande parterna på ett ställe och tolken på ett annat ställe.

När det gäller frågan om hur samhället kan stimulera en utveckling mot ett ökat användande av förmedlingstjänster och distanstolkning är det av stor vikt att lyssna på och beakta de primära tolkanvändarnas synpunkter och erfarenheter. Dessa är emellertid ingen homogen grupp med en gemensam uppfattning. Det finns ålders- och generationsrelaterade skillnader där det huvudsakliga mönstret är att yngre användare generellt sett har en högre teknikmognad och därmed är mer positiva till förmedling och distanstolkning av bild och text via mobiltelefonen. Det handlar också om att yngre generationer av användare oftare än äldre lever ett aktivt liv präglad av hög social interaktivitet och geografisk rörlighet, vilket kan underlättas av olika distanstolknings- och förmedlingstjänster. När det gäller gruppen äldre primära tolkanvändare som är vana att ha tolk på plats kan detta vara en viktig trygghetsfaktor i samband med möten med vården eller i myndighetskontakter. Att både lära sig använda ny teknik och dessutom inte ha tolken fysiskt närvarande innebär en hög tröskel för många äldre användare.

Det finns naturligtvis också skillnader mellan barndomsdöva och vuxendöva eller hörselskadade. Barndomsdöva teckenspråkiga personer vill kunna kommunicera på sitt förstaspråk, dvs. svenskt teckenspråk. För dessa användare är texttelefoni och distanstolkning med text ett komplement. Vuxendöva och hörselskadade, å andra sidan, är vana vid skrivtolkning och nyttjar därför texttelefoni och skrivtolkning på distans.

En generellt påpekande från intresseorganisationerna är att många primära tolkanvändare inte vill ha tolk på plats om det inte är helt nödvändigt. Det är således inte självklart att tolk på plats alltid är prioritet ett för de primära tolkanvändarna. I en del situationer kan det av integritetsskäl upplevas som bättre att tolken inte är närvarande.

Utredningens bedömning är att skillnaderna mellan förmedlingstjänster och distanstolkning som pekas på ovan visserligen kan vara relevanta för den enskilde tolkanvändaren i en specifik situation,

men att de synpunkter som framförts av intresseorganisationerna gäller alla former av tekniska lösningar för tolkning och förmedling på distans. De tydliga distinktionerna mellan kopplingsfunktionalitet för parter på tre fysiska platser och distanstolkning som i normalfallet innebär parter på två fysiska platser, förefaller vara viktigare för den eller de huvudmän som ansvarar för att tillhandahålla tjänsterna, än för tolkanvändarna själva i deras vardag.

Kvalitetsaspekterna är också viktiga när det gäller ökat användande av distanstolknings- och förmedlingstjänster. Studier från Örebro universitet, finansierade av Örebro läns landsting, och med syftet att beskriva, analysera och förstå hur interaktionen vid förmedlade samtal via bildtelefon gestaltar sig, visar exempelvis att interaktionen mellan de tre parterna i en tolksituation ser annorlunda ut i förmedlingstjänsten för bildtelefoni jämfört med tolk på plats.<sup>6</sup> Tolken tenderar att blir mer av moderator och samtalscoach, vilket påverkar hur sändare och mottagare upplever samtalet. Det har också visat sig att tolkanvändarna upplever att tolkkvaliteten sjunker om teckenspråkstolkarna i sin yrkesutövning endast tolkar för Bildtelefoni.net. En kombination av tolkning på plats och arbete i studios för Bildtelefoni.net förefaller bidra till att den språkliga kvaliteten bättre upprätthålls. Detta är viktiga aspekter att ta hänsyn till i diskussionen om hur en verksamhet för tolk- och förmedlingstjänster ska organiseras i framtiden. Det talar för att förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net och Texttelefoni.se är tjänster som bör samordnas med och integreras i övrig tolktjänstverksamhet.

En central fråga för utredningen att ta ställning till är var ansvaret för förmedlingstjänster och distanstolkning i olika former ska ligga om det bildas en ny gemensam huvudman för tolktjänst. Bildtelefoni.net förutsätter utbildade tolkar, vilket talar för att den bör samordnas med övrig tolktjänst inom ramen för en ny organisation. För Texttelefoni.se krävs inte utbildade skrivtolkar i dag. Detta är dock en fråga om kravställande vid upphandlingen. I princip skulle även förmedling av texttelefoni kunna utföras av utbildade skrivtolkar, om detta skulle innebära en avsevärd kvalitetsförbättring ur tolkanvändarnas perspektiv. Teletal är en förmedlingstjänst som vänder sig till en målgrupp som inte omfattas av utredningens direktiv, men som det kan finnas anledning att inkludera av organisatoriska skäl.

---

<sup>6</sup> Forskningsprojektet Interaktion vid förmedlade samtal via Bildtelefoni.net, Habiliteringens forskningscentrum Örebro läns landsting.

Utredningen har under utredningsarbetet haft en kontinuerlig dialog med PTS i dessa frågor. PTS har till utredningen framfört bedömningen att det är samhällsekonomiskt kostnadseffektivt att de tre förmedlingstjänsterna för bildtelefoni, texttelefoni och Teletal hanteras inom en och samma organisation. PTS har ett ansvar för att alla i Sverige ska ha tillgång till effektiva, prisvärda och säkra kommunikationstjänster. De tre förmedlingstjänster som PTS i dag upphandlar liknar på många sätt varandra. Delvis är det samma tekniska lösningar som används i de olika förmedlingstjänsterna. PTS är en myndighet med stor kunskap om tekniska möjligheter, teknikutveckling, teknisk innovation, nya tillämpningar, behov och möjligheter för olika grupper av personer med funktionsnedsättning. Myndigheten har stor erfarenhet av att kravställa och upphandla förmedlingstjänster. PTS helhetsperspektiv kring förutsättningar för personer med olika typer av funktionsnedsättning och det pågående arbetet med ny innovativ teknik, talar för att PTS även fortsättningsvis bör ansvara för förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal. Om ansvaret för förmedlingstjänsterna skulle finnas kvar hos PTS är det avgörande att denna funktionalitet ändå helt integreras i den övriga tolktjänsten, så att det av användarna uppfattas som en helhetslösning.

De eventuella fördelarna med att förmedlingstjänsterna även fortsättningsvis hanteras av PTS ska dock ställas mot de eventuella nackdelarna med att flera olika huvudmän hanterar tolktjänst i olika former. Utredningens uppdrag är att analysera och vid behov lämna förslag som kan bidra till ett mer lättöverskådligt och samlat system för tolktjänst. Målsättningen är en brukarorienterad modell som är kostnadseffektiv och ändamålsenlig. Ett starkt önskemål från intresseorganisationer och andra berörda aktörer har varit att det skapas ett system som innebär att samhällets tolktjänst i alla former samlas hos en gemensam huvudman. Ett alternativ som bör övervägas är därför att ansvaret för, framför allt, förmedlingstjänsten Bildtelefoni.net som förutsätter utbildade tolkar överförs till en eventuell ny gemensam huvudman för tolktjänst.

Ett starkt vägande skäl för att överföra ansvaret för Bildtelefoni.net till den organisation som ansvarar för annan tolktjänst, är att bildtelefoniverksamheten lättare kan samordnas med övrig distanstolkning och med tolkning på plats. Om en huvudman ansvarar för samtliga tolkformer och tolkbaserade tjänster förbättras incitamenten för att kunna erbjuda den tolktjänst som är lämpligast och mest resurseffektiv i varje enskild situation. Om samhällets

målsättning är att stimulera en utveckling där allt fler beställningar av tolk på plats kan ersättas med förmedling och distanstolkning, är det enligt utredningens uppfattning nödvändigt att alla tjänster samlas hos en huvudman. Verksamhetsutveckling, kvalitetsutveckling och uppföljning sker då utifrån ett tydligt och samlat tolk-tjänstperspektiv. En ny gemensam huvudman kan också anpassa lokalisering av en organisation för förmedling och distanstolkning till regionala förutsättningar så att exempelvis regioner med svagare efterfrågan av tolkar på plats kan kompletteras med bildtelefoni- och distanstolkningsverksamhet. Därigenom skapas bättre förutsättningar för tolkar att bo och verka i hela landet.

När det gäller de två andra förmedlingstjänster som PTS i dag upphandlar är motiven för ett förändrat huvudmannaskap möjligen inte lika uppenbara. Förmedlingstjänsten Texttelefoni.se utförs inte av utbildade skrivtolkar i dag. Teletal är visserligen en form av tolktjänst genom att tjänsten innebär tolkning av svårförstått tal. Dock är personer med tal- eller språkproblematik inte en målgrupp som omfattas av utredningens uppdrag, vilket talar mot att utredningen skulle lämna ett förslag avseende denna tjänst. Samtidigt delar utredningen PTS uppfattning att de tre förmedlingstjänsterna har så mycket gemensamt när det gäller tekniska krav, utformning och funktionalitet att det vore olämpligt att dela upp ansvaret för dem på olika huvudmän.

Utredningens sammantagna bedömning är därför att mycket talar för att en eventuell ny gemensam huvudman för tolktjänst även bör ges ansvar för tillhandahållande av de tre förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal. Detta förutsätter dock att en eventuell ny huvudman bedriver arbetet i nära samarbete med PTS som ansvarar för att alla i Sverige ska ha tillgång till ett utbud av elektroniska kommunikationstjänster och post. Givet PTS ansvar kommer utveckling och innovation inom området även fortsättningsvis vara en löpande del av PTS verksamhet. Den tekniska kompetens och kunskap om marknaden som krävs för kravställande i samband med upphandling samt för kontinuerlig teknisk utveckling av tjänsterna finns i dag inom PTS. PTS och en eventuell ny huvudman för tolktjänst bör enligt utredningen utveckla lämpliga samarbetsformer som säkerställer att sådan kompetens finns som stöd för utveckling och drift av förmedlingstjänsterna även i framtiden.

Frågan om förmedlingstjänster och distanstolkningstjänster måste också ses i perspektivet av olika myndigheters bidrag till och

förskrivning av hjälpmedel. I dag förskrivs text- och bildtelefoner av landstingen. Stöd kan även ges av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som kan besluta om text- och bildtelefoner vid exempelvis arbetsplatsanpassning. För den enskilde kan det innebära olika kontakter med olika myndigheter beroende på om behovet är privat eller arbetsrelaterat, trots att det är samma tekniska lösning.

På landstingens/regionernas område är det varje landstings/regions ansvar att upphandla och förskriva tekniska hjälpmedel för elektronisk kommunikation. Varje landsting/region ställer sina krav på kvalitet och funktion, vilket innebär betydande regionala variationer när det gäller vilken utrustning som erbjuds användarna. Detta kan vara problematiskt utifrån målsättningen om nationell likvärdighet. Enligt utredningen förefaller det heller inte resurseffektivt att landstingen/regionerna endast förskriver produkter som är specialanpassade för landstingens/regionernas inköp. I dag förskriver landstingen/regionerna inte produkter som finns på den kommersiella marknaden, exempelvis en mobiltelefon eller en dator med bredband och möjlighet till videosamtal. Å andra sidan har systemet med ett regionaliserat ansvar för upphandling inneburit en positiv konkurrens och prispress på marknaden för text- och bildtelefoner samt s.k. totalkonversationsenheter (ljud, text och bild). En samordning och centralisering av upphandlingen med följden att endast ett begränsat antal produkter kan förskrivas, kan leda till minskad konkurrens och till minskade möjligheter att tillfredsställa användarnas individuella behov.

När det gäller förskrivningen av elektroniska hjälpmedel anser utredningen att det är nödvändigt att invänta resultatet och slutsatserna av regeringsuppdraget till PTS och HI, Alternativ telefoni – från särlösning till lösning, om försöksverksamhet att erbjuda ett komplement till landstingens utbud av utrustning för elektronisk kommunikation, vilket ska slutredovisas i februari 2013 (se kapitel 3). Utredningens allmänna bedömning är att den tekniska utvecklingen på området kommer innebära att det inom fem till tio år kommer att vara möjligt att med fullgod bildkvalitet och driftssäkerhet förmedla teckenspråkstolkning, skrivtolkning och TSS-tolkning via mobiltelefoner, surfplattor och bärbara datorer. Behovet av särskilt anpassade stationära bildtelefoner hemma hos användare och på arbetsplatser kommer sannolikt att minska. Behoven kommer framöver i många fall att kunna tillgodoses genom vanliga produkter och tjänster på den kommersiella marknaden.

## 5.4 Ett tydligt, förutsägbart och lättöverskådligt regelverk

Utredningen ska enligt kommittédirektiven belysa för och nackdelar med att reglera tolkverksamheten på annat sätt jämfört med nuvarande bestämmelse i HSL. Utredningen ska även se över hur nuvarande lagstiftning fungerar i relation till andra bestämmelser och vilka preciseringar som behövs för att tydliggöra ansvarsfördelningen.

### 5.4.1 Behovet av att reglera avvägning mellan särskild resurs och sektorsansvar

Tolktjänst är en verksamhet som direkt påverkar människors vardag. Att som primär tolkanvändare känna sig trygg i att tolkar finns på plats när detta beställts eller att tekniken fungerar i en situation där distanstolkning behövs, är i den meningen en form av samhällsstöd som på ett mycket påtagligt sätt är en förutsättning för enskilda medborgares livskvalitet.

En av förklaringarna till att dagens system är svåröverblickbart är enligt utredningens uppfattning den historiska utvecklingen där samhället, dels vidareutvecklat och permanentat en försöksverksamhet till en särskild resurs, vardagstolkning, dels i enlighet med ansvars- och finansieringsprincipen stimulerat respektive samhällssektor att ta ett ansvar för verksamhetens tillgänglighet för målgruppen döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Landstingens försöksverksamhet som inleddes i slutet av 1960-talet har successivt och i flera steg utvecklats till en lagreglerad skyldighet att erbjuda vardagstolkning. När det gäller fritids- och föreningsliv eller privata arrangemang och situationer är detta väl motiverat och en förutsättning för målgruppens möjlighet att leva ett fullvärdigt liv och vara delaktiga i samhället. I dessa situationer finns i regel ingen ansvarig myndighet eller annan huvudman. Dock finns det ett antal andra tolksituationer som i dag i vissa landsting/regioner definieras som vardagstolkning, trots att det bör åligga ansvarig huvudman att anlita och bekosta tolk. Det har under årens lopp utvecklats en praxis på vissa håll att landstinget/regionen står för dessa kostnader. I sådana situationer bör den ansvarige huvudmannen, enligt utredningen, anlita och bekosta tolk. Bestämmelserna om vardagstolkning och dess faktiska tillämpning, innebär i den meningen en

särlösning och ett avsteg från ansvars- och finansieringsprincipen. Parallellt med etablerandet av den särskilda resursen för vardags-tolkning, har resurser för tolktjänst avsatts inom andra samhälls-områden. Detta innebär sammanfattningsvis att samhällets nuvarande system och reglering bygger på två principer – särlösning respektive sektorsansvar – vilket får till följd att resurser och ansvar upplevs som splittrat och svåröverblickbart.

Flera av landstingens/regionernas tolkcentraler har till utredningen framfört att de under senare år i allt högre utsträckning börjat debitera andra huvudmän kostnaden för utförda tolkuppdrag inom deras respektive områden. Det har i dessa fall i regel handlat om att redan beviljade och utförda tolkuppdrag i efterhand fakturerats annan huvudman. Därigenom har landstinget/regionen frigjort resurser som kunnat nyttjas för att bevilja fler tolkuppdrag i lägre prioritetsskategorier av vardagstolkning. Samtidigt har det från bl.a. intresseorganisationer framförts en oro för att en skärpning och ett tydliggörande av ansvars- och finansieringsprincipen riskerar att försämra möjligheterna att få tolk, i takt med att huvudmän blir medvetna om att de har betalningsansvaret.

Inom arbetslivet är riskerna stora för indirekt eller direkt diskriminering av målgrupperna om enskilda arbetsgivare skulle åläggas fullt ansvar för tolkkostnaderna. Intresseorganisationerna vittnar om att det redan i dag förekommer att anställda missgynnas vid lönesättning eller på annat sätt p.g.a. arbetsgivarens tolkkostnader. Inträdet och etableringen på arbetsmarknaden är särskilt kritiskt. Hur många döva, hörselskadade eller personer med dövblindhet som p.g.a. ett tolkbehov inte erbjuds anställningar är mycket svårbedömt. Klart är emellertid att arbetslivet är ett område där särskilda resurser som kan komplettera det ansvar arbetsgivare har är väl motiverade. Nuvarande bestämmelser om vardags-tolkning omfattar endast ett antal särskilt definierade situationer i arbetslivet, såsom exempelvis introduktion, utbildning eller arbetsplatsträffar. Tolk för det reguljära utövandet av ett yrke omfattas inte. Hälso- och sjukvårdsområdet är ett annat område där det kan vara motiverat med kompletterande resurser som säkerställer tolktillgången – främst med hänsyn till att det rör liv och hälsa och att en fungerande kommunikation mellan hälso- och sjukvårdens företrädare och patienterna är synnerligen viktigt. Även på andra områden, exempelvis kulturområdet, kan det enligt utredningen vara motiverat att komplettera offentliga huvudmäns allmänna ansvar för tillgänglighet med särskilda resurser för tolktjänst.



Utredningen anser att de primära tolkanvändarnas behov av överblickbarhet, enhetlighet och nationell likvärdighet talar för att samordna resurser och ansvar till en gemensam huvudman och ett gemensamt anslag. Samtidigt är det viktigt att varje sektor i samhället tar sitt ansvar och säkerställer att verksamheten är öppen och tillgänglig för alla medborgare. Som konstaterats tidigare finns det flera lagbestämmelser som tydligt pekar på myndigheters ansvar i detta avseende, däribland förvaltningslagen, förvaltningsprocesslagen och rättegångsbalken. Därutöver finns, som tidigare nämnts, den för funktionshinderspolitiken grundläggande ansvars- och finansieringsprincipen.

Det är enligt utredningens bedömning angeläget att samhället analyserar de primära tolkanvändarnas behov inom olika områden i samhället och inför bestämmelser som innebär en rimlig avvägning mellan en särlösning i form av en samordnad resurs för tolktjänst och ett skärpt sektorsansvar. Ett tydligt regelverk i kombination med informationsinsatser syftande till ökad kunskap bland myndigheter om deras ansvar för tolktjänst kan enligt utredningen tydliggöra betalningsansvaret i sådana situationer där ansvaret i dag upplevs otydligt. Långsiktigt bör målsättningen vara ett ökat ansvars-tagande från respektive sektor så att samhällets särskilda öronmärkta resurser för tolktjänst i högre grad kan frigöras och nyttjas för tolk i situationer där ansvarig huvudman saknas, såsom exempelvis i privata sammanhang eller i föreningslivet.

#### **5.4.2 Är det motiverat med en särskild lag om tolktjänst?**

I följande avsnitt diskuterar utredningen om en särskild lag för tolktjänst skulle kunna motsvara målsättningen om ett tydligt, förutsägbart och lättöverskådligt regelverk

Den första frågan utredningen ska ta ställning till enligt kommittédirektiven är om bestämmelsen om vardagstolkning ska finnas kvar i HSL. Perspektivet på teckenspråket som ett språk bland andra och språkets betydelse har blivit alltmer uppmärksammat i samhället under de senaste tre decennierna. Genom införandet av språklagen har det svenska teckenspråket fått en särskild ställning som på många sätt motsvarar de nationella minoritets-språken. Teckenspråket är för många döva och hörselskadade deras modersmål. Svenska och andra språk kan sådana personer lära sig som skriftspråk. Genom denna förskjutning av perspektivet på tecken-

språket ändras även perspektivet på språkanvändarna – från objekt för språkträning till medborgare med teckenspråk som förstaspråk. Som nämnts tidigare talar detta för att tolktjänst för döva, hörsel-skadade och personer med dövblindhet inte bör ses som en hälso- och sjukvårdsfråga och inte regleras i HSL, utan i en lag som reglerar samhällets skyldighet att erbjuda tolktjänst.

Ett annat skäl till att tolktjänst inte bör regleras i HSL är om ansvaret för tolktjänst överförs till staten, vilket utredningen har diskuterat tidigare i detta kapitel.

I dag finns det ett flertal olika regelverk som styr samhällets tillhandahållande av tolktjänst. Vissa former av tolktjänst är inte reglerade i lag utan styrs av regeringens regleringsbrev. I vissa fall reglerar flera regelverk samma form av tolktjänst. Både de primära och sekundära tolkanvändarna har till utredningen uppgivit att de är osäkra på vilka möjligheter det finns att få tolktjänst. Utredningen gör därför den bedömningen att nuvarande system för tolktjänst är inte överblickbart och tydligt. Denna bedömning delas av de aktörer som på olika sätt berörs av frågor om tolktjänst, dvs. representanter för tolkcentraler, tolkar, tolkföretagen och företrädare för berörda myndigheter och organisationer. Även tidigare utredningar och dess remissinstanser pekar på problemen med olika regelverk, gränsdragningsproblem m.m.

Med en enda lag som reglerar tolktjänst inom flera olika samhällsområden skulle regelverket bli mer överblickbart, tydligare och mer förutsägbart än dagens regelsystem. Att samla bestämmelserna om tolktjänst inom dessa samhällsområden i en lag skulle tydliggöra samhällets ansvar för tolktjänst. En enda lag som reglerar tolktjänst inom olika samhällsområden medför att de primära tolkanvändarna blir mer medvetna om deras möjligheter att få tolktjänst inom sådana samhällsområden. Även för de sekundära tolkanvändarna blir systemet tydligare och mer överblickbart.

En eventuell gemensam huvudmans möjligheter att erbjuda en övergripande och tillgänglig rådgivning förbättras genom att en lag om tolktjänst införs. En gemensam huvudman och en gemensam lag om tolktjänst innebär således att förutsättningarna för att förbättra kunskapen om tolksystemet ökar hos samhället.

## 6 Förslag

### 6.1 En statlig tolktjänstmyndighet

**Utredningens förslag:** En ny statlig tolktjänstmyndighet ska bildas med 4–6 regionala enheter. Tolktjänstmyndighetens huvuduppgift ska vara att förmedla och utföra tolktjänst. I uppdraget att förmedla tolktjänst ska ingå att nationellt och regionalt samordna och koordinera tolkuppdrag utifrån aktuella behov och efterfrågan i olika delar av landet.

Myndigheten ska även ansvara för tillhandahållande av förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal samt för distanstolkning. Vidare ska myndigheten genom informationsinsatser riktade till statliga och kommunala myndigheter bidra till ökad kunskap om offentliga verksamheters ansvar att vid behov anlita tolk. Myndigheten ska även säkerställa nationell kunskaps- och statistikförsörjning samt bedriva ett långsiktigt kvalitetsutvecklingsarbete på tolktjänstområdet.

Myndigheten ska bedriva verksamheten i samverkan med bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting, Arbetsförmedlingen, Post- och telestyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Handisam, Hjälpmedelsinstitutet, Kammarkollegiet, Socialstyrelsen, Diskrimineringsombudsmannen, Statens kulturråd, Språkrådet, Institutet för språk och folkminnen och Folkbildningsrådet. Samverkan ska ske genom ett särskilt samverkansråd. Till myndigheten ska även knytas ett tolktjänstråd med representanter för organisationer som företräder primära tolkanvändare. Tolktjänstrådet ska ledas av myndighetens chef.

*Skälen för förslaget:* Utredningen ska enligt kommittédirektiven belysa för- och nackdelar med en gemensam huvudman för tolktjänst jämfört med dagens system. Utredningen redovisade i det föregående

kapitlet vissa överväganden avseende denna fråga. Utredningen redovisade argument för att en gemensam huvudman bör vara en ny statlig myndighet. I följande avsnitt konkretiseras och utvecklas skälen till utredningens uppfattning och förslag. Utredningen redovisar även vilka huvudsakliga uppgifter en ny tolktjänstmyndighet bör ha. När utredningen i fortsättningen skriver teckenspråk avses svenskt teckenspråk. Med döva avses barndomsdöva och vuxendöva om inte annat anges.

### 6.1.1 Från vårdperspektiv till språkperspektiv

Utredningen har tidigare berört frågan om hur tolktjänstens organisatoriska hemvist påverkat synen på svenskt teckenspråk och de primära tolkanvändarnas roll och identitet i mötet med tolktjänsten. Tolktjänst har historiskt sett betraktats som ett hjälpmedel på vård- och omsorgsområdet och har i konsekvens med detta hanterats av sjukvårdshuvudmännen, dvs. landstingen/regionerna. Språklagen innebär att svenskt teckenspråk ges samma skydd som de övriga nationella minoritetsspråken, vilket talar för att det språkpolitiska perspektivet bör få ett tydligare genomslag i organiseringen av tolktjänst. Rätten att få använda det egna språket är en grundläggande mänsklig rättighet och även tecknade språk bör omfattas av en sådan rätt. Teckenspråkutredningen lämnade i sitt betänkande ett antal förslag i syfte att stärka det svenska teckenspråkets ställning. Förslagen innebar att regeringen bör vidta åtgärder för att komma till rätta med olika former av strukturell diskriminering p.g.a. språk samt att Sverige bör verka för att stärka teckenspråkets ställning bl.a. inom ramen för det nordiska samarbetet och arbetet inom Europarådet. En väl utbyggd och väl fungerande tolktjänst är ett av de viktigaste instrumenten för ett långsiktigt arbete med att stärka teckenspråkets ställning. Utredningen anser att ett samlat statligt ansvar för tolktjänst underlättar och skapar bättre förutsättningar för ett långsiktigt och strategiskt arbete för att stärka det svenska teckenspråkets ställning. Det innebär att samhället markerar ett perspektivskifte från ett historiskt vård- och omsorgsperspektiv på tolkfrågorna till ett språkpolitiskt perspektiv. När det gäller skrivtolkning, TSS-tolkning och dövblindtolkning är inte språkperspektivet relevant på samma sätt. Dock är den förändring som beskrivs från ett vård- och omsorgsperspektiv till ett bredare

tillgänglighetsperspektiv väl motiverat även när det gäller dessa tolkformer.

### 6.1.2 Bättre förutsättningar att uppnå nationell likvärdighet

Att primära tolkanvändare ska ha tillgång till tolktjänst i samma utsträckning och av lika hög kvalitet oavsett var i landet de är bosatta är en viktig princip. Bristerna när det gäller nationell likvärdighet har av såväl intresseorganisationer som av landstingens/regionernas tolkcentraler lyfts fram som ett av det nuvarande systemets främsta problem. Det finns påtagliga variationer när det gäller landstingens/regionernas egenfinansiering. Vissa landsting/regioner bidrar med 45–50 procent själva, medan motsvarande siffra för andra landsting/regioner är cirka 25 procent. Teckenspråksutredningen föreslog år 2006 ett successivt införande av en ny fördelningsmodell som innebär att större hänsyn tas till de faktiska tolkkostnaderna. Utredningen föreslog att förändringarna skulle följas upp av Socialstyrelsen samt att den nya fördelningsmodellen skulle utvärderas efter fem år. Regeringen gav Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra en sådan uppföljning och myndigheten redovisade resultatet i juli 2011 i rapporten Förändrad statsbidragsmodell för tolktjänsten i landstingen.<sup>1</sup> Utredningen anser att de förändringar som gjorts i fördelningsmodellen för statsbidraget har bidragit till en fördelning som bättre än tidigare återspeglar och beaktar de olika behov som finns i olika län. En indikation på detta är att tolkbristen minskat i landet som helhet, med något eller några undantag. Den genomsnittliga tolkbristen var år 2010 4,6 procent.<sup>2</sup> Dock varierar alltjämt landstingens/regionernas egenfinansiering, vilket påverkar tolktjänstens ekonomiska förutsättningar och därmed prioritering och behovsbedömning i enskilda situationer. Det är fortfarande ett faktum att primära tolkanvändare kan nekas tolk i ett landsting/region och beviljas tolk i en annan för samma tolksituation. Utredningen anser att den förändrade fördelningsmodellen inneburit steg i rätt riktning, men att grundproblemet med risken för olika tillgång och kvalitet kvarstår så länge varje landsting ansvarar för finansieringen av tolktjänst. Utredningen bedömer att ett samlat statligt ansvar för

<sup>1</sup> Förändrad statsbidragsmodell för tolktjänsten i landstingen – en studie av hur finansieringen och tolkbristen har påverkats, Socialstyrelsen (2011).

<sup>2</sup> Helseplan Nysam AB Rapport Tolkcentraler (2011), kompletterande uppgifter.

tolktjänst ger bättre förutsättningar än i dag att erbjuda tolktjänst som är likvärdig i hela landet.

### 6.1.3 Bättre förutsättningar att möta behov av specialistkompetens

Samhällsutvecklingen under de senaste årtiondena har präglats av ständigt ökande krav på kunskap. Den högre utbildningen har successivt expanderat. Det har aldrig varit så många studenter inskrivna i högskolan som i dag och efterfrågan på högre utbildning är fortsatt stor. Kompetenskraven i arbetslivet förändras kontinuerligt. Yrken försvinner och nya uppstår samtidigt som kraven inom befintliga yrkesområden förändras och ökar. Nya yrken som växer fram kräver nya kompetenser. Detta är förändringar som omfattar alla människor, även tolkanvändare. Även primära tolkanvändare utbildar sig i högre utsträckning än tidigare. Detta är en utveckling som ställer nya krav på tolktjänsten och tolkarnas ämneskunskaper. Det ställs också nya krav på tolkarnas ämneskompetens inom en rad andra områden i takt med att nya generationer av tolkanvändare med andra livsmönster och värderingar växer fram. Utredningen har inte haft i uppdrag att belysa tolkutbildningen och hur den kan utformas för att säkerställa kvalitet och möta framtida krav från tolkanvändarna. Dock kan utredningen konstatera att i dag förväntas teckenspråkstolkare, skrivtolkar, TSS-tolkare och dövblindtolkar efter genomförd utbildning ha tillräcklig generell kompetens för att hantera vilket tolkuppsdrag som helst inom vilka ämnen eller situationer som helst med fullgod kvalitet. Även om det finns en ambition och en vilja från exempelvis tolkcentralernas sida att skicka tolkar med tidigare erfarenhet, förtrogenhet och kunskap i ett specifikt ämne, är tolkarnas ämneskompetens ibland ett problem – såväl för dem själva som för de parter vars samtal ska tolkas. Det har framförts till utredningen att behovet av specialistkompetens och särskilda ämneskunskaper är särskilt stort inom den högre utbildningen samt situationer i arbetslivet där det ställs krav på viss akademisk terminologi eller fackspråk. Specialistkompetens kan också handla om att besitta den särskilda kompetens som krävs för att kunna tolka till barn och ungdomar. När det gäller förmedlingstjänster som nyttjas av målgrupperna samt distanstolkning finns också goda förutsättningar att utveckla specialiseringen. Genom bildtelefoni- och texttelefonitekniken skulle det exempelvis vara

möjligt att erbjuda tolkanvändare tolkar med specialistkompetens var som helst i landet via bildtelefon, texttelefon, dator eller mobiltelefon. Detta är ett utvecklingsområde, inte minst när det gäller att möta de sekundära tolkanvändarnas behov och öka deras beställarkompetens. Om Arbetsförmedlingen exempelvis anlitar tolk för att tillsammans med en primär tolkanvändare diskutera olika tänkbara yrkesutbildningar, är det mycket värdefullt för samtliga inblandade att tolken besitter ämneskompetens inom de ämnen som yrkesutbildningarna omfattar. En viktig förutsättning för att kunna bedriva ett långsiktigt utvecklingsarbete för ökad specialistkompetens hos tolkarna, är enligt utredningen att resurser och ansvar samlas hos en huvudman. En statlig myndighet har goda förutsättningar att genom utveckling av distanstolkning, samordning och koordinering möta de önskemål som tolkanvändarna har på tolkars ämneskompetens. En gemensam huvudman skulle exempelvis ha goda förutsättningar att utveckla nationella förteckningar över verksamma tolkar med specifika kompetenser och därigenom bättre än i dag kunna möta tolkanvändarnas behov, såväl i enskilda situationer som i samband med längre utbildningar. Utredningen anser att en ny tolktjänstmyndighet bör ges i uppdrag att samverka med såväl Arbetsförmedlingen som med statliga, kommunala och enskilda utbildningsanordnare i syfte att kartlägga tillgången till tolkar med specifika ämneskompetenser. Målsättningen bör vara att genom samverkan och samordning kunna erbjuda de primära tolkanvändarna tolkar med kompetenser som motsvarar deras aktuella behov.

#### **6.1.4 Bättre förutsättningar för kvalitetsutveckling, uppföljning och statistikförsörjning**

Ett fjärde skäl till utredningens förslag om en statlig tolktjänstmyndighet är möjligheterna att ta ett långsiktigt ansvar för kvalitetsutveckling, uppföljning och statistikförsörjning på tolktjänstområdet. När det gäller kvalitetsutveckling är det enligt utredningen nödvändigt att följa upp och exempelvis genom kvalificerade brukarenkäter få kunskap om hur tolkanvändarna upplever kvaliteten i olika avseenden och i olika typer av tolkning. Det gäller såväl teckenspråkstolkning som skrivtolkning, TSS-tolkning och dövblindtolkning. Även när det gäller distanstolkning och förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net och Texttelefoni.se samt Teletal, är kontinuerlig uppföljning av den

upplevda kvaliteten viktig. I detta sammanhang bör resultaten av den forskning som bedrivs vid Örebro universitet om interaktion vid förmedlade samtal via Bildtelefoni.net särskilt beaktas. Kvalitetsfrågorna har en direkt koppling till en rad andra frågor som utredningen inte har haft i uppdrag att beröra, exempelvis tolkutbildningarna, auktorisationsfrågor och arbetsmiljöfrågor kopplade till yrket teckenspråks-, dövblind-, TSS- eller skrivtolk. I dag är endast cirka 30 procent av landets teckenspråkstolkar auktoriserade, trots att möjligheten att genomföra auktorisationsprov funnits sedan 2003. Det är förvisso ingen anmärkningsvärt låg siffra jämfört med andelen auktoriserade språktolkar, men likväl mindre än en tredjedel av yrkeskåren. Dessutom saknas möjlighet för skriv-, TSS-, och dövblindtolkar att avlägga auktorisationsprov. En statlig myndighet med ett helhetsansvar för kvalitetsfrågorna skulle ha goda förutsättningar att öka antalet auktoriserade tolkar, exempelvis genom att, om detta befinns lämpligt, införa auktorisationsprov som ett obligatoriskt moment vid anställning eller som ett krav vid upphandling. En myndighet skulle också ha bättre förutsättningar att arbeta strategiskt med fortbildning och kompetensutveckling av tolkar, vilket är ett område som i dag anses eftersatt av såväl tolkanvändarna som tolkarnas intresseorganisationer.

När det gäller statistikförsörjningen är behovet av ett samlat perspektiv än mer tydligt. I dag har ingen myndighet eller annan aktör en samlad kunskap om tolktjänstens omfattning – volymer, kostnader, användarmönster etc. Landstingens/regionernas tolkcentraler har först under senare år samordnat och kvalitetsäkrat statistikuppföljning inom sina respektive verksamheter. Fram till dess saknades nyckeltal och jämförbara uppgifter om även de mest grundläggande sambanden mellan tolkuppdrag, användare och kostnader. På flera andra områden saknas, såvitt utredningen erfar, helt statistik över teckenspråks-, skriv-, TSS- eller dövblindtolkanvändning. Domstolverket har exempelvis ingen statistik över i vilken utsträckning landets domstolar anlitar sådana tolkar. När det gäller tolkanvändning i kommunal verksamhet finns heller ingen statistik. Tolkcentralernas redovisningar av tolkuppdrag kan ge viss vägledning, under förutsättning att kommunen eller den primäre tolkanvändaren valt att kontakta tolkcentralen i samband med beställningen. Hur många kommunala utbildningsanordnare som anlitar tolkar finns, såvitt utredningen kan bedöma, ingen kunskap om varken hos Skolverket, SPSM eller SKL. Detsamma gäller utbildningar i olika former och på olika nivåer som anordnas av



enskilda huvudmän. Tolkanvändning i utbildning, såväl offentlig som enskild är, enligt utredningen, ett särskilt angeläget område där kunskapsunderlaget behöver förbättras avsevärt.

Mot denna bakgrund ser utredningen att en viktig uppgift för en statlig tolktjänstmyndighet bör vara att säkerställa en samlad nationell statistikförsörjning avseende tolktjänst, såväl inom de samhällsområden där myndigheten själv ansvarar för tolktjänsten som inom andra samhällsområden. Myndigheten bör ta initiativ till datainsamling på områden där statistik saknas samt i dialog med berörda myndigheter, organisationer och andra aktörer samordna befintliga underlag. Myndigheten bör även på regeringens uppdrag kunna analysera tillgång, användning och behov av tolkar inom olika områden och lämna förslag till förändringar där detta är motiverat.

I de kontakter utredningen haft med berörda myndigheter och organisationer har synpunkten framförts att det vore ändamålsenligt att inkludera även annan språktolkning, s.k. kontakttolkning, i en ny tolktjänstmyndighets uppdrag och verksamhet. Utredningen konstaterar att det förefaller finnas vissa paralleller när det gäller problem med nationell likvärdighet, uppföljning och kvalitetsutveckling. Utredningen har dock inte haft i uppdrag att analysera språktolkområdet och har därför inte lagt tid och resurser på någon djupare analys av förutsättningarna att förändra organisationen av denna relativt omfattande verksamhet. Ett sådant uppdrag har dessutom nyligen givits till Statskontoret. På ett principiellt plan är det emellertid en intressant idé som det kan finnas skäl att på ett lämpligt sätt överväga i ett senare skede.

### **6.1.5 En gemensam huvudman mer resurs- och kostnadseffektivt**

Ett femte skäl till förslaget om en statlig myndighet handlar om resurs- och kostnadseffektivitet. Som framgått av kartläggningen i kapitel 3 och analysen i föregående kapitel, beskriver tolkcentralerna de nuvarande handläggningsrutinerna vid tolkförmedling som komplicerade och resurskrävande. Utredningens uppskattning av tolkcentralernas kostnader för administration, ledning samt övriga förvaltningskostnader, bl.a. baserat på statistik från Helseplan Nysam AB, är att dessa uppgår till cirka 100 miljoner kronor.<sup>3</sup> Detta har enligt

<sup>3</sup> Denna siffra inkluderar tolkarnas omkostnader, däribland reskostnader m.m.

tolkcentralerna själva bl.a. sin förklaring i att mycket tid används för att förhandla och klargöra betalningsansvaret mellan landsting/regioner, mellan landsting/regioner och myndigheter eller organisationer. Om en ny organisation kan minska de administrativa kostnadernas andel av de totala tolkkostnaderna – med bibehållen kvalitet i förmedling och utförande – skulle det vara i linje med målsättningen om en ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation. Utredningen anser att en gemensam huvudman i form av en statlig myndighet ger bättre förutsättningar för en utveckling i den riktningen.

En statlig huvudman har också bättre förutsättningar att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan en sådan huvudmans särskilda ansvar för tolktjänst i vissa angivna situationer och andra statliga och kommunala myndigheters allmänna ansvar att vid behov anlita tolk som följer av förvaltningslagen och ansvars- och finansieringsprincipen. Tolktjänst som i dag delvis finansieras av staten i form av statsbidraget till landstingen, kommer när ansvarsfördelningen tydliggörs i högre utsträckning bekostas av ansvarig huvudman. Det gäller bl.a. vissa kommunala verksamheter som i dag får sina tolkkostnader täckta av landstingens medel för vardagstolkning.

#### **6.1.6 Statlig huvudman underlättar statlig samordning**

Som framgått av tidigare avsnitt finns resurser för tolktjänst i dag på en rad olika anslag i statens budget. Detta har sin främsta förklaring i det faktum att olika verksamheter, i enlighet med ansvars- och finansieringsprincipen, avsatt resurser för att verksamheten ska vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning, däribland döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Landstingen står i dag för den enskilt största kostnaden för tolktjänst, men det finns även ett antal olika statliga anslag där medel för tolktjänst ingår. Det gäller såväl riktade statsbidrag som delar av verksamhets- eller förvaltningsanslag. Det är utredningens uppfattning att målsättningen om ett tydligt lättöverskådligt system för tolktjänst främjas av att dessa resurser delvis samordnas. En statlig huvudman med ett helhetsperspektiv på tolktjänsten har förutsättningar att samordna såväl själva tolkverksamheten inom de områden som omfattas av huvudmannens ansvar, som statistikuppföljning av tolktjänst nationellt – även sådan tolktjänst som utförs och bekostas av andra huvudmän.

### 6.1.7 Uppgifter för en statlig tolktjänstmyndighet

Den nya tolktjänstmyndighetens huvuduppgift ska enligt utredningen vara att förmedla och utföra tolktjänst. I uppdraget att förmedla tolktjänst ska ingå att nationellt och regionalt samordna och koordinera tolkuppdrag utifrån aktuella behov och efterfrågan i olika delar av landet.

Myndigheten ska även ansvara för tillhandahållande av förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal samt för distanstolkning.

Vidare ska myndigheten genom informationsinsatser, råd och stöd till statliga och kommunala myndigheter bidra till ökad kunskap om offentliga verksamheters ansvar att vid behov anlita tolk. Myndigheten ska också säkerställa nationell kunskaps- statistikförsörjning på tolktjänstområdet samt bedriva ett långsiktigt kvalitetsutvecklingsarbete på tolktjänstområdet. Samverkan med berörda myndigheter och organisationer ska säkerställas genom ett särskilt samverkansråd. Till myndigheten ska även knytas ett nationellt tolktjänstråd med representanter för organisationer som företräder primära tolkanvändare. I följande avsnitt utvecklar och redovisar utredningen sina överväganden och förslag kring vart och ett av ovan nämnda uppgifter.

Myndighetens uppgifter bör regleras i en förordning med instruktion för myndigheten.

#### *Tolkbeställningar och övrig service*

Som framgår av utredningens lagförslag kan de primära tolkanvändarna erbjudas tolktjänst av myndigheten i ett antal i lagen angivna situationer. Myndighetens främsta uppgift är således att hantera tolkbeställningar som avser tolktjänst för primära tolkanvändare i situationer som omfattas av myndighetens ansvar. Utredningens bedömning är att beställningen i sådana situationer i normalfallet görs av den primäre tolkanvändaren själv. Om det gäller en tolksituation som omfattas av myndighetens ansvar och den primäre tolkanvändaren av något skäl inte själv kan eller vill göra tolkbeställningen, kan en annan person göra beställningen i dennes ställe. Exempel på sådana personer kan vara vårdnadshavare till minderåriga primära tolkanvändare eller företrädare för offentliga verksamheter, t.ex. en mottagningssköterska på en vårdcentral.

Det bör även vara myndighetens uppgift att vid behov hantera förfrågningar om tolktjänst i situationer som inte omfattas av myndighetens ansvar. Om en primär eller sekundär tolkanvändare vänder sig till myndigheten och önskar göra en beställning av tolktjänst i en situation som inte omfattas av myndighetens ansvar, bör myndigheten informera om hur en tolkbeställning kan göras direkt av tolkleverantören. Om den primäre eller den sekundäre tolkanvändaren är osäker på vems ansvar det är att tolk anlitas, bör myndigheten bistå med råd och stöd. Myndighetens uppgifter i detta avseende redovisas utförligare under rubriken Information, råd och stöd till andra myndigheter nedan.

Mot bakgrund bl.a. av att utredningen föreslår att myndigheten ska ges ett ansvar för förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal, är personer med tal- eller språkproblematik en ytterligare målgrupp för myndighetens verksamhet i nämnda delar. Denna grupp omfattas inte av den föreslagna lagen om tolktjänst, men utredningen gör bedömningen att målgruppen ändå i tillämpliga delar bör omfattas av myndighetens verksamhet och att exempelvis tjänsten Taltjänst bör kunna erbjudas av myndigheten.

#### *Förmedla och utföra tolktjänst*

Med uppgiften att förmedla tolktjänst avses främst att ansvara för kontakten mellan primär tolkanvändare och tolkbolag eller personal i den egna organisationen på motsvarande sätt som görs i dag på tolkcentralerna. Förmedling kan emellertid även handla om att fungera som länk mellan primär tolkanvändare och annan ansvarig myndighet i de fall tolkanvändaren vänder sig till Tolktjänstmyndigheten men ansvaret åvilar annan myndighet. Myndigheten bör utveckla en nationell beställningsportal i form av en webbplats där tolkbeställningen görs. Enligt utredningen bör systemet bygga på att de primära tolkanvändarna lägger upp individuella profiler som används i beställningsmomentet. Utredningen ser positivt på det utvecklingsarbete som ett antal landstings/regioners tolkcentraler påbörjat kring ett gemensamt bokningssystem. Myndigheten bör i arbetet med att utveckla en användarvänlig beställningsportal beakta det arbete som landstingen/regionerna gjort i detta avseende. Beställningsportalen bör om möjligt innehålla sådana uppgifter som exempelvis tillgängliga

tolkar med specifik kompetens i olika delar av landet. I samband med tolkbeställningen bör det finnas möjligheter för beställaren att ange specifika önskemål, exempelvis om det handlar om tolkning för barn, tolkning för personer med flera funktionsnedsättningar eller om det krävs specifik ämneskompetens. Systemet bör vara så transparent som möjligt i den meningen att tolkanvändaren bör kunna följa sin beställning och få en tydlig bekräftelse på beställningen. Den långsiktiga målsättningen bör vara att det finns en ingång för tolkanvändarna oavsett vilken myndighet eller annan aktör som har ansvaret för att tolk anlitas. Detta är relativt okomplicerat när det gäller de situationer som omfattas av Tolktjänstmyndighetens ansvar, men myndighetens ansvar bör alltså även kunna omfatta att bistå genom förmedling av en beställning till annan myndighet. På vissa områden, exempelvis när det gäller högre utbildning, är det tydligt vilken huvudman som ansvarar för tolktjänsten och då är en kontakt med Tolktjänstmyndigheten sannolikt inte nödvändig. Grundprincipen bör dock vara att den primäre tolkanvändaren alltid ska kunna vända sig till Tolktjänstmyndigheten som därefter i dialog med berörd huvudman klargör ansvaret för beställning och kostnader.

#### *Beredskapstolkning och öppna mottagningar m.m.*

Utredningen kan konstatera att rutinerna vid akuta tolkbeställningar utanför ordinarie kontorstid ser olika ut i olika delar av landet. Det system som tillämpas i flest landsting/regioner – att SOS Alarm eller sjukhusens akutmottagningar har listor över verksamma tolkar som rings in vid behov – förefaller osäkert och tidskrävande. Ur arbetsmiljösynpunkt är det dessutom otillfredsställande för tolkarna att det inte finns ett jourssystem och tydliga regler för tjänstgöringens villkor och ersättning m.m. Utredningens bedömning är att Tolktjänstmyndigheten i samarbete med SOS Alarm och berörda akutsjukvårdsenheter bör utveckla ett system med beredskapstolkare. Erfarenheterna från de landsting/regioner där en sådan modell tillämpas, såsom i Västra Götalandsregionen, bör särskilt beaktas.

Utredningen anser att myndigheten, inom ramen för det uppdrag om förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal samt distanstolkning som redovisas i avsnitt 6.5, bör beakta de tekniska lösningar som möjliggör för tolkanvändare att

själva kontakta en larmcentral vid akuta situationer. Även i dessa frågor är det motiverat att myndigheten samverkar med SOS Alarm.

När det gäller frågan om öppna mottagningar som erbjuder tolktjänst utan förbokning vid vissa tider, är tolkcentralernas bedömning att efterfrågan på detta successivt minskar. Det är framför allt äldre tolkanvändare som nyttjar denna möjlighet i dag. Många av de ärenden som de öppna mottagningarna tidigare hanterat, exempelvis myndighetskontakter via telefon, kan i dag lösas med förmedlingstjänster eller distanstolkning. Det kan trots detta vara motiverat att myndigheten erbjuder öppna mottagningar på de orter myndigheten finns representerad. Det kan också finnas anledning att överväga andra alternativ, exempelvis ambulande tolktjänst som erbjuds vid vissa fasta tider på flera olika orter i en region i samarbete med bibliotek, medborgarkontor eller andra lämpliga institutioner. Utredningens sammantagna bedömning när det gäller öppna mottagningar är att myndigheten bör diskutera detta med företrädare för tolkanvändarna inom ramen för det tolktjänstråd som föreslås inrättas och därefter vid behov utforma ett system som är resurseffektivt och anpassat till dagens tolkvändare.

#### *Information, råd och stöd till andra myndigheter*

Enligt kommittédirektiven ska ansvars- och finansieringsprincipen vara en styrande utgångspunkt för utredningens kartläggning, analys och förslag. I analyskapitlet redovisar utredningen ett resonemang om hur en avvägning mellan behovet av särskilda resurser och respektive sektors ansvar bör göras. När det gäller åtgärder i syfte att bidra till att ansvars- och finansieringsprincipen tillämpas mer konsekvent, har utredningen inte funnit det lämpligt att föreslå ytterligare rättslig reglering. Utredningen vill i stället peka på hur en statlig tolktjänstmyndighet kan ges ett ansvar för information, råd och stöd till andra myndigheter när det gäller tolktjänst. De kontakter utredningen haft med landstingens/regionernas tolkcentraler, med intresseorganisationer och med enskilda tolkar, vittnar om brister när det gäller myndigheters kunskaper och rutiner i situationer där tolkbehov föreligger. Detta kan leda till att den ansvarige tjänstemannen föreslår att den primäre tolkanvändaren själv ska ombesörja att tolk anlitas. Kostnaden belastar då ofta landstingens/regionernas resurser för vardagstolkning, trots att ansvaret i själva verket åvilar

annan myndighet. Riktade informationsinsatser som uppmärksammar myndigheter på statlig och kommunal nivå om deras ansvar samt rådgivning och praktiskt stöd, skulle enligt utredningens uppfattning bidra till att bestämmelsen i förvaltningslagen om att anlita tolk samt ansvars- och finansieringsprincipen tillämpades i högre utsträckning än i dag.

Vidare skulle en tolktjänstmyndighet via regionala kontor kunna etablera regionala samarbetsnätverk mellan myndigheten och regionens övriga statliga och kommunala verksamheter. Genom samarbetet kan myndigheterna erbjudas stöd och råd kring hur de ska agera när ett tolkbehov aktualiseras. Det kan handla om var gränsen går mellan deras och tolktjänstmyndighetens eller andra myndigheters ansvar eller vilka tolkföretag som kan anlitas med stöd av ramavtal som myndigheter kan avropa från. Tolktjänstmyndigheten kan genom samarbetet bygga upp ett nätverk av kontaktpersoner i andra offentliga verksamheter som kan användas i situationer då en primär tolkanvändare vänt sig till Tolktjänstmyndigheten med sin förfrågan eller beställning.

Med ett tydligt uppdrag att informera och ge råd och stöd till andra offentliga verksamheter kan Tolktjänstmyndigheten, enligt utredningens uppfattning, bidra till att ansvars- och finansieringsprincipen får ett ökat genomslag och att förvaltningslagens bestämmelser i högre grad efterlevs.

Enligt utredningen kan det också på vissa områden vara motiverat att myndigheten träffar principöverenskommelser med företrädare för verksamheter på central nivå om ansvaret för tolkkostnader. Exempelvis skulle myndigheten och Folkbildningsrådet kunna träffa överenskommelser om hur tolkförsörjningen kan säkerställas inom studieförbundens verksamhet, vilket är ett område som både kan ses som fritids- och föreningsliv och utbildning.

#### *Kvalitetsutveckling, uppföljning och statistikförsörjning*

Tillgången till statistik över tolkanvändningen i Sverige är en förutsättning för att kunna arbeta med kvalitetsutveckling av tolktjänsten. Hur antalet tolkanvändare förändras över tid uppdelat på olika typer av tolkanvändare och olika tolkformer, inom vilka samhällsområden tolkbehovet är störst, hur, när och av vem tolkbeställningar görs, skäl till avbokningar och inte utförda tolkuppdrag och olika offentliga verksamheters kostnader för tolkar, är bara några

exempel på uppgifter som behövs för att kunna följa utvecklingen. En rad centrala frågor för kvalitetsutvecklingen, såsom tolkutbildningens innehåll och utformning, behovet av fortbildning av tolkar, tolkanvändarnas förändrade krav och behov, förändrade användarmönster när det gäller tolk på plats och distanstolkning, är svårbedömda utan ett kvalitetssäkrat och nationellt heltäckande statistikunderlag.

Det är angeläget att det fastställs kvalitetskriterier för olika tolkmetoder – teckenspråkstolkning, skrivtolkning, TSS-tolkning och dövblindtolkning – som kan ligga till grund för kravspecifikation vid upphandling och för utveckling av systemet med auktorisation. Myndigheten bör initiera ett arbete med sådana kvalitetskriterier i dialog med intresseorganisationerna och i samverkan med bl.a. Kammarkollegiet och den myndighet som kommer att ansvara för de uppgifter TÖI har i dag. Den låga andelen auktoriserade tolkar är en viktig aspekt av kvalitetsarbetet som kräver ett samlat och långsiktigt ansvarstagande från samhällets sida.

Som framgått av tidigare avsnitt anser utredningen att statistikförsörjningen på tolktjänstområdet uppvisar brister. Det saknas grundläggande statistik över tolkanvändningen inom ett antal olika offentliga verksamheter. I den mån det finns statistik att tillgå, är denna inte inhämtad och redovisad utifrån gemensamma riktlinjer och principer, vilket gör det svårt att jämföra, exempelvis tolkanvändningen i olika län. Landstingens/regionernas tolkcentraler har inlett ett samarbete kring vissa grundläggande nyckeltal och en rapport baserad på uppgifter från år 2010 redovisades i juni 2011.<sup>4</sup>

Utredningen anser att Tolktjänstmyndigheten bör ges i uppdrag att vidareutveckla den statistik som landstingen/regionerna tagit fram i samarbete med Helseplan Nysam AB. Myndigheten bör också i samarbete med andra myndigheter ta initiativ till ny statistikinhämtning på ett antal områden. Exempel på områden där utredningen ser ett behov av att inhämta ny statistik är utbildning inklusive vuxenutbildning, rättsväsendet samt delar av arbetslivet.

---

<sup>4</sup> Nyckeltal 2010, Rapport Tolcentraler, Helseplan Nysam AB (2011).



### 6.1.8 En statlig tolktjänstmyndighets organisation

Nuvarande organisation av tolktjänst med landstingens ansvar för vardagstolkning, innebär att det finns tolkcentraler med verksamhet i landets samtliga län. Tolkcentralerna har därigenom god lokalkännedom och kännedom om de primära tolkanvändare som nyttjar tolktjänst. Enligt intresseorganisationerna upplevs detta i huvudsak positivt. Det ger en trygghet och innebär ofta kvalitet i tolkförmedlingen i den meningen att tolkcentralen vet vilka preferenser och behov den enskilde tolkanvändaren har. Samtidigt finns det integritetsaspekter på frågan om tolkcentralernas personkännedom på en ort eller i ett län. Organisationerna har uppmärksammat utredningen på att vissa tolkanvändare i vissa situationer kan uppleva det negativt att tolken har sådan inblick i personens privatliv och därför skulle föredra en tolk som de inte har denna relation till.

Ett av skälen till utredningens förslag om en gemensam statlig huvudman är att skapa ett enhetligt lättöverskådligt system och en kostnadseffektiv organisation. Det är därför inte ändamålsenligt att den nya myndigheten etablerar verksamhet på alla orter där det i dag finns en tolkcentral. Samtidigt är det viktigt att myndigheten har en regional organisation med effektiva kontaktytor mot hela landet. Ur ett arbetsmiljöperspektiv är den fysiska arbetsplatsen viktig genom att den erbjuder arbetsgemenskap och forum för tolkarna att diskutera svårigheter och utmaningar, exempelvis om tolketik. Detta är något som framförts till utredningen inom ramen för det samråd utredningen haft med arbetstagarorganisationerna. Mot denna bakgrund är utredningens bedömning är att en ny tolktjänstmyndighet därför bör ha 4–6 regionala enheter.

Var myndigheten ska finnas representerad är huvudsakligen en fråga för en eventuell organisationskommitté i ett senare skede. Utredningen vill dock understryka vikten av att beakta på vilka orter det i dag finns en omfattande verksamhet och vilka investeringar och andra insatser som gjorts på området. Exempelvis har Örebro läns landsting under lång tid byggt upp en kompetens, bl.a. på förmedlingstjänst- och distanstolkningsområdet som på lämpligt sätt bör tas tillvara. Även i Stockholms läns landsting, i Västra Götalandsregionen och i Region Skåne bedrivs en till volymen omfattande tolkverksamhet vilket det kan finnas skäl att särskilt beakta.

I detta arbete är det också enligt utredningen angeläget att följa och beakta frågorna om en förändrad statlig regional förvaltning och eventuell regionindelning. Den 27 februari 2007 överlämnade Ansvarskommittén sitt slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10). Ansvarskommittén har lämnat förslag som berör hela samhällsorganisationen. En del i betänkandet utgjordes av förslag som innebär att nya större län och landsting bildas. Kommittén föreslog vidare att ett antal uppgifter med anknytning till regional utveckling skulle föras över från staten till landstingen och att landstingen i fortsättningen ska benämnas regionkommuner. Kommittén föreslog att 6–9 regioner skulle ersätta dagens landstingsindelning. Regionförsök i Skåne och Västra Götaland permanentades 2009 och ansökningar från regionerna Halland och Gotland beviljades. Initiativ till nya landstingsindelningar genom sammanslagningar av landsting har också tagits i andra delar av landet. I juni 2009 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att genomföra en översyn av den statliga regionala förvaltningen (dir. 2009:62). Utredaren ska ge förslag på hur den statliga regionala förvaltningens utformning kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig. Behovet av en översyn har aktualiserats bl.a. i samband med de initiativ som tagits om en ändrad landstingsindelning.

Det kan också i detta sammanhang finnas skäl att beakta hur andra statliga myndigheter med en regional organisation valt att dela in landet. Exempelvis har SPSM utöver huvudkontor och nationella enheter valt en indelning i regionerna Södra, Västra, Östra, Mellersta och Norra.

#### *Samverkansråd och Tolktjänstråd*

Tolktjänstmyndigheten kommer att överta uppgifter från flera andra myndigheter som under lång tid arbetat med tolktjänstrelaterade frågor och därmed har kunskap, erfarenheter och kontaktnät som är avgörande för myndighetens förutsättningar att bygga upp en väl fungerande ny verksamhet. Utredningens bedömning är därför att det bör inrättas en tydlig och formaliserad struktur för samverkan mellan Tolktjänstmyndigheten och ett antal andra myndigheter och organisationer, i synnerhet under den nya myndighetens uppbyggnadsskede. Utredningen föreslår att det till myndigheten knyts ett samverkansråd med representanter för bl.a.

SKL, Arbetsförmedlingen, PTS, SPSM, Handisam, Socialstyrelsen, Kammarkollegiet, Diskrimineringsombudsmannen, Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen, Statens kulturråd och Folkbildningsrådet. Tolktjänstmyndigheten bör vara sammankallande och leda arbetet.

Brukarinflytandet över verksamheten bör säkerställas genom ett särskilt tolktjänstråd. Tolktjänstrådet ska bestå av representanter för de intresseorganisationer som företräder de primära tolkanvändarna samt företrädare för Tolktjänstmyndigheten.

Rådet ska bistå myndigheten i frågor om tolktjänst. Tolkrådet ska ledas av chefen för Tolktjänstmyndigheten. Skälet till det senare är bl.a. att myndighetens chef därigenom blir en direkt länk mellan rådet och myndighetens ledning samt att han eller hon kan förhålla sig objektiv till vissa särskilda frågor, exempelvis om vilka organisationer som bör kunna ta del av medlen för rikstolktjänst.

#### *Anställda och upphandlade tolkar*

Som framgått av redovisningen av den tolktjänst som tillhandahålls av landstingens/regionernas tolkcentraler i kapitel 3, har landstinget/regionerna valt olika modeller för sin organisation av tolktjänsten. Vissa landsting/regioner tillämpar en renodlad upphandlingsmodell där samtliga tolktjänster köps av tolkbolag och tolkcentralens verksamhet endast omfattar funktioner för mottagning och samordning av tolkbeställningar samt lednings- och administrationsfunktioner. Andra landsting/regioner har valt en organisation med huvuddelen av tolkarna anställda. Däremellan finns ett antal exempel på kombinationslösningar där landsting/regioner såväl upphandlar som anställer personal eller arvoderar frilansande tolkar på timbasis.

Utredningen har efterfrågat synpunkter från intresseorganisationerna, tolkcentralerna och tolkarnas arbetstagarorganisationer kring vilken modell som de anser är mest resurseffektiv och ändamålsenlig, men samtidigt inte riskerar att påverka tolk-kvaliteten negativt. Eftersom tolkanvändarnas behov varierar mycket över tid under ett år, ställs det höga krav på organisationens förmåga att öka och minska kapaciteten. Att komplettera en organisation med tillsvidareanställda tolkar med upphandlade tolkbolag är därför i regel nödvändigt för alla tolktjänstverksamheter.

Generellt finns ett önskemål från de primära tolkanvändarna om att kunna välja utförare – såväl bolag eller organisation som

enskilda tolkar – i högre utsträckning än i dag. Erfarenheterna från Landstingen i Stockholms och Västmanlands län, som tillämpar en renodlad upphandlingsmodell, är i många avseenden positiva – Stockholm län hade exempelvis initialt efter omorganisationen en låg tolkbrist. Det finns dock en kritik från tolkar som menar att systemet lett till att några få stora bolag dominerar och att det enda alternativet för många tolkar är att bli underleverantör på dessa bolags villkor. Arbetstagarorganisationerna har till utredningen framfört uppfattningen att arbetsvillkoren i vissa avseenden försämrats till följd av upphandlingsmodellen, med ökad prispress och effektivitetskrav. En annan vanligt förekommande synpunkt att det behövs anställda tolkar för att kunna garantera att alla typer av tolkuppdrag blir genomförda, synnerhet i regioner med glesbygd och längre avstånd. Även om en tolktjänstmyndighet i ett upphandlingsunderlag kan ställa krav på tolkbolag att acceptera även t.ex. korta uppdrag med långa restider, visar erfarenheterna att dessa ekonomiskt mindre attraktiva uppdrag kan vara svåra att hitta tolkar till. En annan aspekt som lyfts fram av tolkarna själva handlar om tolkarnas arbetsvillkor och anställningsförhållanden. Det finns tolkar som av olika skäl inte vill ha en privat arbetsgivare eller starta eget tolkbolag. Om detta är det enda alternativet efter en omorganisation finns risken att i dag verksamma, utbildade och erfarna tolkar lämnar yrket, vilket kan leda till tolkbrist.

Utredningens samlade bedömning efter att ha inhämtat och analyserat olika underlag och synpunkter i denna fråga, är att en ny tolktjänstmyndighet bör kombinera anställda på de orter där myndigheten har enheter med upphandlade tolkföretag. Genom anställda tolkar säkerställs att alla typer av tolkuppdrag blir utförda. Det kan också vara ändamålsenligt att integrera förmedlingstjänst- och distanstolkningsverksamhet med ordinarie tolkverksamhet i en reguljär organisation på ett antal orter, vilket ytterligare talar för att komplettera upphandlingsmodellen med anställda tolkar. Förmedlingstjänst- och distanstolkningsverksamheten kan dessutom med fördel placeras i regioner med ett svagare underlag av tolkanvändare för att säkerställa arbetstillfällena och kontinuitet även i dessa regioner. Hur avvägningen mellan antalet anställda och upphandlade tolkar bör göras, är en fråga som bör aktualiseras och fastställas i ett eventuellt senare skede. Det beror också på i vilken utsträckning LOV kommer att tillämpas (se avsnitt 6.3).

## 6.2 En ny lag om tolktjänst

**Utredningens förslag:** Den tolktjänst som Tolktjänstmyndigheten ska ha skyldighet att erbjuda barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska regleras i en ny lag om tolktjänst. Den föreslagna lagen är utformad som en skyldighetslag. Bestämmelsen om vardagstolkning i 3 b § HSL ska upphöra att gälla.

*Skälen för förslaget:* I kommittédirektiven anges att utredningen ska belysa för- och nackdelar med att reglera tolkverksamheten på annat sätt jämfört med nuvarande bestämmelse i HSL. Utredningen ska även se över hur nuvarande lagstiftning fungerar i relation till andra bestämmelser och vilka preciseringar som behövs för att tydliggöra ansvarsfördelningen. Slutligen ska utredningen se över om betalningsansvaret kan förtydligas och förenklas och vid behov lämna författningsförslag.

### *Nuvarande reglerad och oreglerad tolktjänst inom vissa samhällsområden*

I dag ska landstinget erbjuda dem som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna enligt 16 § FBL och stadigvarande vistas där, tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Vardagstolkningen regleras i 3 b § HSL.

Arbetsförmedlingen kan bevilja särskild insats för hörselskadade vilket innebär ekonomiskt stöd till kostnaderna med högst 50 000 kronor för tolk åt barndomsdöva, personer med dövblindhet, vuxendöva och hörselskadade som tar del av utbildning inom ett företag. Stödet är reglerat i förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. I samma förordning regleras även stödet till personligt biträde.

Med rikstolktjänst avses tolkning som utförs när personer med dövblindhet, döva och hörselskadade som förtroendevalda i sina riksorganisationer utför uppdrag av riksövergripande karaktär. Rikstolktjänst finansieras i sin helhet av statsbidrag till Stiftelsen Rikstolktjänst. Rikstolktjänst är inte reglerat i lag eller förordning.

När en myndighet har att göra med någon som är allvarligt hörselskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk. Myndighetens ansvar framgår av 8 § förvaltningslagen.

Dessutom finns det en grundläggande princip som styr tillhandahållandet av tolktjänst. Det är ansvars- och finansieringsprincipen som innebär att varje sektor i samhället ska ha ett ansvar för att utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla invånare, inklusive personer med funktionsnedsättning. Om det finns hinder för delaktighet är undanröjandet av dessa en del av ordinarie verksamhet. Kostnaderna för de nödvändiga anpassningsåtgärderna ska ses som en självklar del av de totala kostnaderna för verksamheten. De ska därför också finansieras som verksamheten i övrigt. Ansvars- och finansieringsprincipen är inte reglerad i en särskild lag.

#### *Bestämmelsen om vardagstolkning i HSL*

Som framgår ovan anges i utredningens kommittédirektiv att utredningen ska belysa för- och nackdelar med att reglera tolkverksamheten på annat sätt jämfört med nuvarande bestämmelse i HSL. I dag är det landstinget/regionen som ansvarar för den största delen av den utförda tolktjänsten genom regleringen i HSL om vardagstolkning.

Under de senaste årtiondena har funktionshinderspolitiken utvecklats från ett medicinskt synsätt, där tonvikten legat vid frågor om vård, behandling och träning, till en fråga om rätten till delaktighet i det samhälle man tillhör. En förutsättning för att de primära tolkanvändarna ska kunna vara delaktiga i samhället är möjligheterna för dessa att använda teckenspråkstolkning, skrivtolkning, TSS-tolkning och dövblindtolkning.

Enligt språklagen, som infördes den 1 juli 2009, har det allmänna en skyldighet att skydda och främja det svenska teckenspråket. Den som är döv, hörselskadad eller är person med dövblindhet och har behov av teckenspråk ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda sig av det svenska teckenspråket. Det ändrade synsättet och införandet av en språklag som ålägger det allmänna att skydda och främja teckenspråket medför att perspektivet på tolkanvändarna ändrats från objekt för språkträning till medborgare med teckenspråk som förstaspråk. Med hänsyn härtill anser utredningen att tolktjänst för döva, hörselskadade och

personer med dövblindhet inte bör ses som en hälso- och sjukvårdsfråga. Ett sådant synsätt talar för att skyldigheten att erbjuda tolktjänst inte ska finnas i HSL som reglerar hälso- och sjukvård.

Denna principiella uppfattning har också föranlett utredningen att i avsnitt 6.1 föreslå att en ny statlig myndighet, Tolktjänstmyndigheten, ska erbjuda tolktjänst, i huvudsak inom de områden som landstingen/regionerna i dag ansvarar för. En sådan tolktjänst kan inte fortsättningsvis regleras i HSL som reglerar landstingens ansvar för hälso- och sjukvård. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen om vardagstolkning ska lyftas ur HSL.

*En särskild lag om tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet*

Utredningen ska enligt kommittédirektiven se över hur nuvarande lagstiftning fungerar i relation till andra bestämmelser och vilka preciseringar som behövs för att tydliggöra ansvarsfördelningen för tolktjänst.

Utredningen har tidigare redogjort för gällande regelverk för vardagstolkning och för Arbetsförmedlingens förordning om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga samt för 8 § förvaltningslagen. Utredningen har vidare redogjort för vad som gäller avseende rikstolktjänst och för ansvars- och finansieringsprincipen. Den redovisade kartläggningen i kapitel 3 av gällande regelverk för tolktjänst i de ovan angivna samhällsområdena visar tydligt hur snårigt och svårtillgängligt regelverket för tolktjänst är. Kartläggningen visar även att det kan förekomma att dessa föreskrifter reglerar tolktjänst för samma situationer och flera myndigheter har ansvaret för samma tolktjänstsituationer. De berörda myndigheterna och landstingen/regionerna har till utredningen bekräftat att mycket tid går åt till förhandlingar med andra ansvariga myndigheter och landsting/regioner om vem som ska stå för tolkkostnaden i sådana fall. Kartläggningen visar vidare att det i vissa fall föreligger brist på regelverk för när tolktjänst ska tillhandahållas. Bristen på regelverk försämrar för tolkanvändarna när de inte kan hävda huvudmäns ansvar att erbjuda tolktjänst inom dessa samhällsområden. Det föreligger i sådant fall också en risk för godtyckligt tillhandahållande av tolktjänst.

Utredningen har i avsnitt 6.1.7 föreslagit att en ny Tolktjänstmyndighet ska bildas. Om utredningen dessutom skulle föreslå en

ny lag som reglerar den tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet som Tolktjänstmyndigheten ska ha skyldighet att erbjuda, anser utredningen, att regelverket skulle bli mer överblickbart, tydligare och mer förutsägbart än dagens. Med hänsyn till att det är en enda myndighet som organiserar och förmedlar denna tolktjänst innebär det en likvärdighet för de primära tolkanvändarna, dvs. myndighetens skyldighet att erbjuda tolktjänst kommer att vara densamma oavsett var i landet tolkanvändaren bor. Ett tydligt regelverk i en lag skulle också medföra mer enhetlig och rättssäker tillämpning. Det skulle även tydligt visa statens ansvar och skyldighet att erbjuda tolktjänster.

Om regelverket blir mer lättöverskådligt, tydligare och mer förutsägbart är det lättare för den enskilde att tillgodogöra sig hur systemet för tolkverksamheten är uppbyggt. Gränsdragningsproblem och förhandlingar om vilken myndighet eller landsting/region som ska ansvara för och finansiera tolktjänster är resurskrävande och ineffektivt. Då resurserna som är avsatta för tolktjänster är begränsade, krävs att dessa används på ett effektivt sätt och att det av regelverket är lätt att utläsa vilken myndighet som är ansvarig för den aktuella tolktjänsten.

En särskild lag om tolktjänst förenklar vidare för Tolktjänstmyndigheten att erbjuda sådan tolktjänst som regleras i lagen. Genom en särskild lag förtydligas de i lagen angivna situationer när Tolktjänstmyndigheten ska erbjuda tolktjänst. Gränsdragnings-situationer för tolktjänst inom många samhällsområden kommer, enligt utredningens bedömning, att minska när det finns en gemensam huvudman som ansvarar för och finansierar tolktjänsten inom dessa samhällsområden. En särskild lag underlättar för Tolktjänstmyndigheten att genom råd och stöd bistå andra myndigheter i tolktjänstfrågor.

En gemensam huvudman för tolktjänst och en särskild lag om tolktjänst innebär således att förutsättningarna för att förbättra kunskapen om tolksystemet ökar hos brukarna. Utredningen föreslår därför en ny lag om tolktjänst som reglerar den tolktjänst som Tolktjänstmyndigheten ska ha skyldighet att erbjuda. Den föreslagna lagen är utformad som en skyldighetslag.

Utredningen har diskuterat och övervägt om de föreslagna bestämmelserna skulle kunna finnas i en förordning istället för i en lag. Med hänsyn till den vikt tolktjänst har för de primära tolkanvändarna samt att nuvarande bestämmelser om vardagstolkning



finns i en lag, har utredningen beslutat att föreslå en ny lag om tolktjänst.

*Tolktjänst inom vissa samhällsområden ska inte regleras i den nya lagen om tolktjänst*

Utredningens förslag innebär att den tolktjänst som den nya tolktjänstmyndigheten ska ha skyldighet att tillhandahålla ska regleras i den nya lagen om tolktjänst.

Utredningen kommer i följande avsnitt 6.2.4 föreslå att de statliga och kommunala myndigheterna konsekvent ska tillämpa ansvars- och finansieringsprincipen. Detta medför att det endast är dessa myndigheter som kommer att ansvara för att den primäre tolkanvändaren erbjuds tolktjänst vid kontakt med myndigheten. Sådan tolktjänst kommer således inte att regleras i lagen om tolktjänst. Utredningen har föreslagit undantag från ansvars- och finansieringsprincipen när det gäller tolktjänst vid kontakter med hälso- och sjukvården och i vissa fall när det gäller tolktjänst inom kulturområdet.

I utredningens förslag om en ny lag om tolktjänst omfattas inte heller tolktjänst vid utbildning, vare sig inom skolverksamheten som regleras i skollagen, vid högskolor, universitet eller som anordnas av en enskild huvudman. Det enda undantaget är utbildning inom arbetsplats som utredningen anser vara tolktjänst i arbetslivet. Utredningen anser att ansvaret för och finansieringen av tolktjänst vid utbildning även fortsättningsvis ska ligga på respektive huvudman.

### 6.2.1 Definition av tolkning

**Utredningens förslag:** En definition av tolkning ska införas i lagen om tolktjänst.

Tolkning ska definieras som översättning eller överföring och samordning av samtal mellan hörande och barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade eller personer med dövblindhet.

*Skälen för förslaget:* Den nya lagen om tolktjänst ska innehålla bestämmelser om den tolktjänst som Tolktjänstmyndigheten ska

erbjuda de primära tolkanvändarna. Utredningen anser att det i lagen bör finnas en definition om vad som avses med tolkning. Det finns många olika former av tolkning.

Teckenspråkstolkningen innebär översättning från ett språk till ett annat. Svenskt teckenspråk är ett tecknat språk som används i Sverige och som skiljer sig från andra nationella teckenspråk och talad svenska. Svenskt teckenspråk har egen syntax och lexikon samt idiomatiska uttryck. Det svenska teckenspråket är ett gestuellt-visuellt språk vilket innebär att språkliga begrepp uttrycks med kroppen, företrädesvis händer och ansikte, i stället för med rösten. Teckenspråk uppfattas med synen men kan liksom skriven text uppfattas taktilt, dvs. med känseln via händerna. Ett talat språk är vokalt-auditivt enligt samma nomenklatur. Teckenspråkstolkning i Sverige handlar i regel om tolkning mellan svenskt teckenspråk och svenska, men kan också förekomma mellan svenskt teckenspråk och andra talade eller tecknade språk t.ex. engelska eller ASL (amerikanskt teckenspråk). Tolkning till och från engelska sker i dag allt oftare inom högre utbildning och vid internationella konferenser. Det kan förekomma att tolkning sker mellan två olika teckenspråk t.ex. när intresseorganisationer bjuder in gästföreläsare från andra länder som använder sitt nationella teckenspråk eller vid internationella seminarier för teckenspråkiga. Tolkningen sker då vanligtvis via ett reläspråk, ofta engelska, som tolkar använder för tolkning till andra nationella teckenspråk. Ett annat exempel är när en nyanländ invandrare som är tolkanvändare anländer till Sverige och använder sitt hemlands teckenspråk. Då kan det även behövas teckenspråkiga s.k. relätolkare som översätter från det främmande teckenspråket till svenskt teckenspråk.

Dövblindtolkning är ett begrepp som omfattar olika moment och metoder av tolkning. Enligt FSDB:s definition av dövblindtolkning innebär dövblindtolkning förmedling av både syn- och hörselintryck till personer med dövblindhet. Detta sker genom tre helt integrerade delmoment. Dessa delmoment är tolkning av vad som sägs, syntolkning samt ledsagning. Ledsagning innebär enligt förbundet kvalificerat stöd vid orientering, förflyttning och samtidigt syntolkning och tolkning av vad som sägs.<sup>5</sup> Syntolkning innebär att beskriva bl.a. miljö, personer, händelser, sociala samspel, atmosfär i nära anslutning till ledsagning och tolkning. Några förekommande tolkmetoder vid dövblindtolkning är taktil

---

<sup>5</sup> Tolktrycket 3/2008 s. 8 f.

tolkning, (taktilt teckenspråk till en person med dövblindhet), avståndstolkning (visuellt teckenspråk med individuell anpassning av avstånd till en person med dövblindhet), centraltolkning (visuellt teckenspråk till flera personer med dövblindhet som assisteras med taktill tolkning), tydligt tal (med eller utan hörsel tekniska hjälpmedel), handalfabetering och bokstavering, samt skrivtolkning (med viss anpassning och med eller utan teknisk utrustning).<sup>6</sup>

En annan tolkningsmetod är skrivtolkning. Skrivtolkning innebär överföring av talat språk till skrivet språk. Oftast sker skrivtolkning från svenskt talspråk till svenskt skriftspråk.

Tecken som stöd, TSS, slutligen, är en tolkningsmetod som innebär att tecken för ord lånas från teckenspråket och följer svenskans ordföljd. Denna metod fungerar tillsammans med läppavläsning som stöd för att underlätta förståelsen.

Utredningen anser att en gemensam definition för de olika tolkningsmetoderna som beskrivits ovan ska finnas i lagen om tolktjänst. Utredningen kan konstatera att det finns många uppfattningar bland tolkanvändare, tolkar och andra aktörer om hur tolkning ska definieras. Utredningen har gjort bedömningen att en definition i lag bör ha en vetenskaplig förankring. Därför har utredningen inhämtat TÖI:s uppfattning i frågan. Efter samråd med TÖI föreslår utredningen därför att tolkning bör definieras som översättning eller överföring och samordning av samtal mellan hörande och barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade eller personer med dövblindhet.

Med överföring av samtal avses i definitionen skrivtolkning. Inslag av samordning sker vid all slags tolkning, oavsett metod. Med samordning menas i detta sammanhang att reglera talarnas turtagning. I och med att de som samtalar via tolk i varierande utsträckning kan behöva invänta tolkens översättning, kommer tolken fylla en samordnande funktion. En professionell tolk har lärt sig att reglera turordningen på ett smidigt sätt. Med samtal avses i definitionen både tvåvägskommunikation och när en person håller en monolog, t.ex. vid en föreläsning.

I dagens samhälle knyts fler och fler internationella kontakter. Detta gäller självklart även för tolkanvändare. Flera av landstingens/regionernas tolkcentraler erbjuder redan i dag teckenspråkstolkning och skrivtolkning på andra språk, företrädesvis engelska.

---

<sup>6</sup> DFSB skrivelse Dövblindtolkning – vad är det?

Tolktjänstmyndigheten bör i möjligaste mån verka för att tolktjänst vid behov kan erbjudas till och från andra talade och tecknade språk.

### 6.2.2 Definitioner av primära och sekundära tolkanvändare

**Utredningens förslag:** Definitioner av primär och sekundär tolkanvändare ska införas i lagen om tolktjänst.

Primär tolkanvändare är barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet som har behov av tolkning. Sekundär tolkanvändare är hörande personer som har behov av tolkning för att möjliggöra samtal med primär tolkanvändare.

*Skälen för förslaget:* Utredningen har, som framgår i analysen i kapitel 5, uppfattningen att både hörande och barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet har ett behov av tolk för att kunna samtala med varandra. Behovet är således ömsesidigt och i en tolksituation är båda parterna tolkanvändare. Utredningen avser med primär tolkanvändare barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet som, vid något enstaka tillfälle eller kontinuerligt, efterfrågar tolktjänst. Med sekundär tolkanvändare avser utredningen privatpersoner eller företrädare för verksamheter – offentliga, ideella eller privata – där ett behov av tolkning föreligger för att möjliggöra samtal med icke hörande. För att ytterligare lyfta fram och tydliggöra dessa definitioner bör de framgå i lagen om tolktjänst. Utredningen föreslår därför att definitionerna primär och sekundär tolkanvändare ska framgå av lagen om tolktjänst.

### 6.2.3 Vardagstolkning upphör som begrepp

**Utredningens förslag:** Vardagstolkning ska upphöra som begrepp och ska inte tillämpas.

*Skälen för förslaget:* Vardagstolkning är i dag reglerad i 3 b § HSL. Begreppet vardagstolkning har vuxit fram successivt och omfattar

tolktjänst i olika situationer i vardagslivet. Av förarbetena till det utvidgade begreppet vardagstolkning framgår att vardagstolkning innefattar bl.a. tolk vid besök inom såväl privat som offentlig sjukvård (med det förstås även distriktssköterska, arbetsterapeut, sjukgymnast m.m.), vid besök hos tandläkare, försäkringskassa, socialtjänstens organ samt olika myndigheter. Tolk kan vidare, enligt förarbetena, behövas för att få rättshjälp eller för att göra viktigare inköp, uträtta bankärenden, delta i information på arbetsplatsen, fackliga möten, föräldramöten, körkortsutbildning, för att närvara vid vigsel, dop, konfirmation och begravningar m.fl. liknande situationer. I vardagstolkning ingår även att få tolk vid fritids- och rekreationsverksamhet och i föreningslivet. Det betonas i förarbetena till det utvidgade begreppet vardagstolkning att landstingen i sin praktiska verksamhet ska ge begreppet en sådan innebörd att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet får sina grundläggande behov av tolktjänst tillgodosedda. Exempelen i propositionen ska ses som vägledande men inte uttömmande. Vardagstolkning omfattar även vissa grundläggande tolktjänster i arbetslivet. Det uppges i specialmotiveringen att, med tanke på de varierande situationer som kan föreligga både efter enskildas behov och arbetslivets förändringar, är det inte lämpligt att närmare precisera de tillfällen när tolktjänst kan behövas utöver tillfällen som nyanställning, introduktion och utbildning inom ett företag eller annan arbetsplats.<sup>7</sup>

Socialstyrelsen har i sin rapport om begreppet vardagstolkning haft målsättningen att klargöra vilken tolktjänst som omfattas av vardagstolkning. I rapporten konstateras att det i vissa delar fortfarande är oklart vad som omfattas av begreppet vardagstolkning. Socialstyrelsen uppger att det inte är klart när en myndighet ska stå för tolkkostnaden och när tolkning ska omfattas av vardagstolkning. Betalningsansvaret styrs i praktiken ofta av vem som ringer och beställer tolken. Om myndigheten beställer tolk är det myndigheten som står för tolkkostnaden men om det är den primäre tolkanvändaren som beställer tolk räknas det i stället som vardagstolkning och landstinget står för kostnaden.<sup>8</sup> Socialstyrelsen anför vidare i sin rapport att det är oklart vilket ansvar landstinget egentligen har när det gäller vardagstolkning i arbetslivet. Socialstyrelsen konstaterar avslutningsvis att

---

<sup>7</sup> Prop. 1992/93:159 s. 156 f. och 201 f.

<sup>8</sup> Socialstyrelsen rapport Begreppet vardagstolkning s. 7 f. och 43 f.

landstingets insatser ska komplettera arbetsgivarens ansvar, men inte heller arbetsgivarens ansvar är klarlagt.<sup>9</sup>

Vid utredningens kontakter med representanter för landstingens/regionernas tolkcentraler, Arbetsförmedlingen, målgruppernas intresseorganisationer och enskilda tolkanvändare, bekräftas Socialstyrelsens slutsatser att det är oklart vad som ingår i vissa delar av vardagstolkningen.

Utredningen har tidigare föreslagit att bestämmelsen om vardagstolkning ska lyftas ur HSL. I ett nästa steg bör därför övervägas om bestämmelsen i HSL ska införas i sin helhet i den nya lagen om tolktjänst, eller om endast vissa delar av den tolktjänst som i dag omfattas av vardagstolkning ska införas i den nya lagen. Om vardagstolkning i sin helhet inte ska införas i den nya lagen, finns det mycket som talar för att begreppet inte längre ska användas. Att ändra på vad som omfattas av vardagstolkning och föra över begreppet till den nya lagen om tolktjänst kan, enligt utredningens mening, innebära en stor risk för begreppsförvirring och missförstånd.

Utredningen kan konstatera att det fortfarande i många delar är oklart vad som innefattas i vardagstolkning. Utredningen kan vidare konstatera att det är framför allt när det gäller tolktjänst vid myndigheter och tolktjänst i arbetslivet som det är oklart vad som innefattas i vardagstolkning.

Utredningen föreslår i följande avsnitt, 6.2.4, att 8 § förvaltningslagen samt ansvars- och finansieringsprincipen ska tillämpas mer konsekvent och att de ansvariga myndigheterna ska stå för de tolkkostnader som uppstår när tolk behövs hos myndigheten. Utredningen föreslår dock vissa undantag, se avsnitt 6.2.4. Utredningens förslag innebär således att delar av den tolktjänst som i dag omfattas av vardagstolkning inte längre kommer att omfattas av den nya myndighetens ansvarsområde. Detta talar för att begreppet vardagstolkning inte längre ska tillämpas. Dessutom anser utredningen att ett led i att införa ett nytt regelverk som är mer överblickbart, tydligare och mer förutsägbart än dagens regelverk är att föreslå nya begrepp för tolktjänst. Med hänsyn till detta föreslår utredningen att begreppet vardagstolkning inte ska längre tillämpas.

---

<sup>9</sup> Socialstyrelsen rapport Begreppet vardagstolkning s. 8 och 40 f.

## 6.2.4 Tolktjänst i offentlig verksamhet

**Utredningens förslag:** Tolktjänstmyndigheten får erbjuda barn-  
domsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med döv-  
blindhet tolktjänst vid kontakter med hälso- och sjukvården.

**Utredningens bedömning:** Vid behov av tolk hos statliga och  
kommunala myndigheter bör den ansvariga myndigheten anlita  
och bekosta tolk.

*Skälen för förslaget och bedömningen:* I kommittédirektiven anges att en styrande utgångspunkt för utredningen ska vara att varje huvudman konsekvent ska tillämpa ansvars- och finansieringsprincipen.

Ansvars- och finansieringsprincipen innebär att varje sektor i samhället ska ha ett ansvar för att utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare, samtidigt som kostnaderna för nödvändiga anpassningsåtgärder ska ses som en självklar del av de totala kostnaderna för verksamheten. De ska därför också finansieras som verksamheten i övrigt.

När det gäller tolktjänst vid ärenden hos statliga och kommunala myndigheter gäller enligt 8 § förvaltningslagen att när en myndighet har att göra med någon som är allvarligt hörselskadad bör myndigheten vid behov anlita tolk.

Vardagstolkning som den beskrivs i förarbetena innebär att myndigheters ansvar för tolktjänst enligt 8 § förvaltningslagen och ansvars- och finansieringsprincipen åsidosätts genom att sådan tolkning även kan omfattas av vardagstolkning. Exempel från förarbetena är att vardagstolkning omfattar besök vid försäkringskassan, socialtjänstens organ samt hos olika myndigheter.<sup>10</sup> Företrädare för tolkcentralerna har till utredningen uppgivit att de under senare år blivit mer uppmärksamma på vilken myndighet som har betalningsansvaret för de olika tolkuppdragen. Tolkcentralerna fakturerar i dag, i större utsträckning än tidigare, myndigheter för utförda tolkuppdrag hos myndigheterna. Detta medför att det i dag är mer oklart än tidigare vilken tolktjänst som den ansvariga myndigheten ansvarar för och vad som ska ingå i vardagstolkning. Socialstyrelsen har i sin rapport om begreppet

<sup>10</sup> Prop. 1992/93:159 s. 201.

vardagstolkning konstaterat att detta är ett problem. Ett led i att mer konsekvent tillämpa 8 § förvaltningslagen och ansvars- och finansieringsprincipen samt att tydliggöra de statliga och kommunala myndigheternas ansvar är, enligt utredningens uppfattning, att den tolkning myndigheterna ska ansvara för inte ska omfattas av den tolktjänst som den nya myndigheten kommer att erbjuda. Sådan tolktjänst ska inte heller vara reglerad i den nya lagen om tolktjänst. Att tydliggöra gränsdragningen mellan en särskild lag om tolktjänst och 8 § förvaltningslagen, liksom ansvars- och finansieringsprincipen skulle innebära ett tydligare regelverk än i dag.

Företrädare för tolkcentraler, intresseorganisationer, tolkanvändare, tolkar m.fl. har till utredningen framfört farhågor mot ett förslag som bygger på att bestämmelsen i förvaltningslagen och ansvars- och finansieringsprincipen kommer tillämpas mer konsekvent och att tolktjänst vid myndighetsbesök inte ska omfattas av den nya tolktjänstmyndighetens ansvarsområde. De ser en risk att de primära tolkanvändarna inte längre ska få tolk i den utsträckning de har behov av och som de i dag får genom vardagstolkning. För att säkerställa att tolkanvändarna får den tolktjänst de har behov av vid kontakter med statliga och kommunala myndigheter ska den nya Tolktjänstmyndigheten, enligt utredningens förslag, ges ett tydligt uppdrag att bistå statliga och kommunala myndigheter i frågor om tolktjänst. Information, rådgivning och ett praktiskt stöd från Tolktjänstmyndigheten kommer att innebära att de statliga och kommunala myndigheterna blir mer medvetna om sina skyldigheter att anlita tolk när behov föreligger. Sådant stöd från Tolktjänstmyndigheten kommer även att tydliggöra för tolkanvändarna vilket ansvar myndigheterna har för tolktjänst.

Vad avser tolktjänst inom kulturområdet redovisas utredningens bedömning i avsnitt 6.2.5.

#### *Vid kontakter med hälso- och sjukvården*

Hälso- och sjukvårdsområdet är ett område där det enligt utredningen är motiverat med kompletterande resurser som säkerställer tolktillgången – främst med hänsyn till att det rör liv och hälsa och att en fungerande kommunikation mellan hälso- och sjukvårdens företrädare och patienterna är synnerligen viktigt. Utredningen föreslår därför ett undantag från ansvars- och finansieringsprincipen för kontakter med hälso- och sjukvården. Kontakterna med



och besök hos läkare, sjukvården och tandläkare utgör i dag en stor del av vardagstolkningen. Tolkjänst ska gälla all hälso- och sjukvård, oavsett huvudman och driftsform. Utredningen föreslår att den nya lagen om tolktjänst ska innehålla en bestämmelse om Tolkjänstmyndighetens skyldighet att erbjuda sådan tolktjänst.

#### 6.2.5 Tolkjänst erbjuds i situationer av privat karaktär samt vid fritids- och föreningsaktiviteter

**Utredningens förslag:** Tolkjänstmyndigheten får erbjuda barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet tolktjänst i situationer av privat karaktär, för att utöva fritidsintressen och för att delta i föreningslivet.

*Skälen för förslaget:* I vardagstolkning innefattas tolktjänst i situationer av privat karaktär såsom viktigare inköp, bankärenden samt vid dop, konfirmationer, vigslar och begravningar. Exempel på andra situationer av privat karaktär är när den primäre tolkanvändaren behöver tolktjänst för att kunna gå på en fest. Utredningen anser att den nya tolktjänstmyndigheten ska kunna erbjuda de primära tolkanvändarna sådan tolktjänst och att denna tolktjänst ska regleras i den nya lagen om tolktjänst. Utredningen föreslår att sådan tolktjänst i den nya lagen om tolktjänst ska benämnas tolktjänst i situationer av privat karaktär. Den nya lagen om tolktjänst ska innehålla en bestämmelse om Tolkjänstmyndighetens skyldighet att erbjuda sådan tolktjänst.

Vardagstolkning kan vidare erbjudas vid fritidsaktiviteter, kulturaktiviteter, rekreation och i föreningslivet. Vid fritidsaktiviteter, rekreation och i föreningslivet finns det ofta inte någon offentlig huvudman som kan åläggas betalningsansvaret. Det är viktigt att samhället även fortsättningsvis säkerställer att tolkanvändarna får tolkstöd i dessa situationer. När det gäller kulturaktiviteter, däremot, finns det i många fall en offentlig huvudman för verksamheten. Enligt ansvars- och finansieringsprincipen har statliga och kommunala kulturinstitutioner ett ansvar för att verksamheten är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Utredningen gör dock bedömningen att kulturområdet är ett område där ansvars- och finansieringsprincipen även fortsättningsvis bör komp-

letteras av särskilda bestämmelser och särskilda resurser för tolktjänst. Att ta del av en kulturaktivitet är i normalfallet att betrakta som en fritidsaktivitet. Om en enskild tolkanvändare vill besöka ett museum eller se en teaterföreställning bör detta således falla inom ramen för Tolktjänstmyndighetens ansvar. I detta avseende bör utredningens förslag inte innebära någon förändring jämfört med landstingens/regionernas nuvarande tillämpning av bestämmelserna om vardagstolkning. Om en kulturinstitution däremot avser att göra sin verksamhet tillgänglig för de aktuella målgrupperna genom att exempelvis teckenspråkstolka en guidad visning eller en föreställning, bör det, i enlighet med ansvars- och finansieringsprincipen vara institutionens huvudmans ansvar att anlita och bekosta tolk. Utredningen anser att det på kulturområdet är ändamålsenligt och samhällsekonomiskt motiverat att på detta sätt göra en distinktion mellan enskilda tolkanvändares behov i specifika situationer och offentliga huvudmäns allmänna ansvar i enlighet med ansvars- och finansieringsprincipen.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att den nya tolktjänstmyndigheten ska kunna erbjuda tolktjänst för att utöva fritidsintressen och för att kunna delta i föreningslivet. Fritidsintressen omfattar rekreations- och kulturaktiviteter. Den nya lagen om tolktjänst ska innehålla en bestämmelse om Tolktjänstmyndighetens skyldighet att erbjuda sådan tolktjänst.

Med tanke på de varierande situationer och aktiviteter som kan föreligga när det gäller situationer av privat karaktär, fritids-, kultur- och föreningsaktiviteter är den nämnda uppräkningsavsnittet inte heltäckande. Det kan föreligga andra situationer än de nämnda då Tolktjänstmyndigheten får erbjuda tolktjänst.

Redan i dag kan vardagstolkningen omfatta tolktjänst i Sverige och utomlands. Utredningen anser att de primära tolkanvändarna även i fortsättningen ska kunna få tolktjänst vid resa utomlands. Detta ska gälla både tolktjänst vid situationer av privat karaktär, för att utöva fritidsintressen och för att delta i föreningslivet. Tolktjänstmyndigheten kommer vid en sådan tolkbeställning, såsom tolkcentralerna gör i dag, behovspröva tolkbeställningen och därefter bedöma om tolkanvändaren kommer att få tolk för den aktuella beställningen.

## 6.2.6 Tolktjänst erbjuds i arbetslivet

**Utredningens förslag:** Tolktjänstmyndigheten får erbjuda barn-  
domsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet  
tolktjänst i arbetslivet. Tolktjänst i arbetslivet omfattar både arbets-  
tagare och företagare.

*Skälen för förslaget:* Det är i dag inte klarlagt vad som avses i förarbetena till vardagstolkning med vissa grundläggande tolktjänster i arbetslivet. Det som är klarlagt är att vardagstolkningen omfattar tolktjänst vid arbetsplatsmöten, fackliga möten, vid anställningsintervju och vid samtal med arbetsgivaren. Det är även klarlagt att vardagstolkning omfattar tolktjänst vid nyanställning, introduktion och utbildning inom företag eller på annan arbetsplats. Av Socialstyrelsens rapport om begreppet vardagstolkning framgår att det har vuxit fram en praxis hos tolkcentralerna att vardagstolkningen inte ska gälla för att sköta ”det vanligt jobbet”.<sup>11</sup>

Utöver bestämmelserna om vardagstolkning i HSL kan stöd ges av Arbetsförmedlingen med högst 50 000 kronor per år för tolk till barndomsdöva, personer med dövblindhet, vuxendöva och hörselskadade som tar del av utbildning inom ett företag. Det stödet kan dock bara betalas ut om insatserna inte omfattas av landstingets ansvar. Stödet är reglerat i förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. För att kunna ta del av sådant stöd krävs att den enskilde skriver in sig på Arbetsförmedlingen. Vid bedömningen om ansökt stöd ska beviljas ska Arbetsförmedlingen utreda om personen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att lämna ett visst stöd. Det innebär att den enskilde ska intyga att han eller hon har en funktionsnedsättning. Intresseorganisationerna har till utredningen framfört att tolkanvändare upplever ansökningsförfarandet hos Arbetsförmedlingen som otillfredsstillande.

Arbetsförmedlingen har i sin rapport från år 2008 konstaterat att Arbetsförmedlingens uppdrag att lämna tolkstöd för utbildning inom ett företag är för den enskilde primäre tolkanvändaren ett svårtillgängligt stöd med onaturliga kontaktvägar. Arbetsförmedlingen anser att möjlighet till fortbildning och därmed en

---

<sup>11</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 40.

möjlighet att stärka sin ställning på arbetsplatsen bör tillhandahållas på ett enklare sätt än vad som sker i dag. Arbetsförmedlingen anger slutligen att dess bedömning är att alla former av tolkstöd till målgruppen bör lämnas samlat från en instans och med klara regler om vad som gäller i hela landet.<sup>12</sup>

Slutligen, men inte desto mindre viktigt, bör nämnas att arbetsgivaren har en skyldighet att stå för tolkkostnader, se avsnitt 3.10.1 Detta innebär att ett ansvar för att tillhandahålla tolk till arbetstagare ligger även på arbetsgivaren.

### *Tolktjänst för arbetstagare i arbetslivet*

En grundläggande princip inom den svenska arbetsmarknadspolitiken är att de som kan ska arbeta och att arbetsmarknadsåtgärder för de som är utan arbete är att föredra framför enbart bidrag. Denna princip brukar benämnas arbetslinjen och har som mål att nå full sysselsättningsnivå på den reguljära arbetsmarknaden. Grundidén är att samhället vinner på att ha fler personer med arbetsinkomst vilket ger skatteintäkter. Det är naturligtvis också en fördel för individen att vara självförsörjande, delaktig i samhället och ha regelbunden kontakt med andra människor.

Enligt SCB-rapporten Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden med uppgifter från 2008, var andelen sysselsatta i gruppen döva 74,5 procent och andelen sysselsatta i gruppen hörselskadade 81,6 procent (av arbetskraften 16–64 år). För samtliga funktionsnedsatta är motsvarande siffra 61,8 procent.

Enligt SCB:s uppräknningar fanns det år 2008 cirka 13 000 döva personer med nedsatt arbetsförmåga och cirka 29 000 hörselskadade personer med nedsatt arbetsförmåga i Sverige. Det bör påpekas att antalet personer i respektive kategori beror på hur den tillfrågade personen själv valt att definiera sin eventuella funktionsnedsättning. Bland döva som uppgett att de har nedsatt arbetsförmåga var 56,5 procent sysselsatta. Motsvarande siffra för hörselskadade var 72,7 procent.

Sysselsättningsgraden bland döva och hörselskadade med nedsatt arbetsförmåga var således relativt låg. Utredningen anser att möjligheten till tolkstöd i arbetslivet är viktigt för både

<sup>12</sup> Arbetsförmedlingens rapport Redovisning av stöd inom arbetsmarknadspolitiken till personer som är barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade enligt 16 § i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga s. 1.

anställda och arbets sökande dövas och hörselskadades möjligheter att i konkurrens med andra hävda sig på arbetsmarknaden. Möjligheten till tolkstöd ökar anställbarheten och ökar delaktigheten i arbetslivet för dessa målgrupper.

Gruppen personer med dövblindhet särredovisas inte i SCB:s statistik. Urvalsgruppen i undersökningen har besvarat frågor om vilken funktionsnedsättning de har och har där kunnat välja exempelvis både synnedsättning/blindhet, dövhet och hörselskada. Därefter har de tillfrågade fått ange vilken deras huvudsakliga funktionsnedsättning är. Personer med dövblindhet kan därför finnas spridda i olika kategorier. Det är dock tveklöst så att den ställning på arbetsmarknaden som personer med dövblindhet har är och har varit svag. Detta bekräftas bl.a. av intresseorganisationerna för personer med dövblindhet. Även för personer med dövblindhet anser utredningen att möjligheten till tolkstöd i arbetslivet är viktig för att i konkurrens med andra hävda sig på arbetsmarknaden. Anställbarheten och delaktigheten i arbetslivet ökar om dessa personer får möjlighet till tolk i arbetslivet.

Hur många döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som har ett tolkbehov i arbetslivet är svårt att bedöma. Bland de hörselskadade är det sannolikt en liten andel, bland döva betydligt fler och bland personer med dövblindhet sannolikt merparten.

I de av utredningen nämnda rapporterna från Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen samt vid utredningens samtal med tjänstemän vid Arbetsförmedlingen och tolkcentralerna lyfts särskilt fram att tolkanvändarna upplever sig ha svårt att avancera till högre befattningar, att de inte hänger med i löneutvecklingen och att de sällan får tillgång till fortbildning på samma villkor som andra. Det lyfts även fram att det är viktigt att få tolk när tolkanvändaren t.ex. tar emot ett studiebesök på arbetsplatsen eller ska redogöra för sina arbetsuppgifter på ett arbetsplatsmöte, dvs. tolktjänst för att utföra vissa reguljära arbetsuppgifter. Detta förhållande bekräftas i utredningens samtal med de primära tolkanvändarna, arbetsgivare och företrädare för intresseorganisationerna. De nämner vidare att riskerna är stora för indirekt eller direkt diskriminering av målgrupperna om enskilda arbetsgivare inte får visst stöd av samhället för tolkkostnaderna. Intresseorganisationerna vittnar om att det redan i dag förekommer att anställda missgynnas vid lönesättning eller på annat sätt p.g.a. arbetsgivarens tolkkostnader.

Utredningen anser att det är klarlagt att arbetslivet är ett område där särskilda resurser som kan komplettera det ansvar

arbetsgivaren har är väl motiverade. Utredningen delar därför intresseorganisationernas bedömning att samhället bör bidra med stöd till arbetsgivarna för tolkkostnader. Risken är annars stor att gruppernas anställbarhet påverkas negativt. Det utanförskap som det innebär att inte ha en förankring på arbetsmarknaden och kunna försörja sig själv är för de flesta människor socialt och psykiskt påfrestande, i synnerhet om det gäller långa perioder. Att vara etablerad på arbetsmarknaden är en avgörande faktor för människors känsla av och faktiska möjligheter att vara delaktig i samhället. Dessutom är det samhällsekonomiskt motiverat att förbättra dövas, hörselskadades och personers med dövblindhet möjligheter till stöd i arbetslivet, eftersom alternativet i form av arbetslöshetsunderstöd m.m. också innebär en kostnad.

Utredningen föreslår att Tolktjänstmyndigheten i fortsättningen ska kunna erbjuda de tolktjänster i arbetslivet som i dag omfattas av vardagstolkning såsom tolktjänst vid arbetsplatsmöten, fackliga möten, samtal med arbetsgivaren, vid nyanställning och introduktion samt vid anställningsintervju. För att stärka de primära tolkanvändarnas ställning på arbetsmarknaden föreslår utredningen dessutom att Tolktjänstmyndigheten ska kunna erbjuda tolktjänst i arbetslivet för att möjliggöra för tolkanvändaren att utföra vissa reguljära arbetsuppgifter. Exempel på sådana situationer som skulle kunna bli aktuella för tolktjänst är när arbetstagaren ska ta emot ett studiebesök med hörande på sin arbetsplats, hålla föredrag för hörande, delta i möten på eller utanför arbetsplatsen med hörande m.m. Det innebär däremot inte att tolkning kan erhållas på en mer kontinuerlig basis för att utföra dagliga arbetsuppgifter. Utredningen vill också betona att arbetsgivaren fortfarande kommer ha sitt ansvar för att se till att arbetstagaren får tolkstöd när behov föreligger.

#### *Tolktjänst vid utbildning inom en arbetsplats*

Utredningen kan konstatera att tolkstöd vid utbildning inom den primäre tolkanvändarens arbetsplats kan erhållas både genom Arbetsförmedlingens stöd och genom landstingens vardagstolkning. Som nämnts tidigare framgår av förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga att Arbetsförmedlingen kan bevilja ekonomiskt stöd med upp till 50 000 kr till tolkkostnader vid utbildning inom ett

företag, om insatserna inte omfattas av landstingets ansvar. I Socialstyrelsens rapport om begreppet vardagstolkning uppgav Socialstyrelsen att det i Arbetsförmedlingens Allmänna råd (AMSFS 2001:20) angavs att det av HSL framgår att vardagstolkning i arbetslivet medges med 20 timmar per månad. Enligt de allmänna råden kunde Arbetsförmedlingen inte betala ut något stöd förrän landstinget hade finansierat "sina" 20 timmar. Socialstyrelsen konstaterade i sin rapport att det inte finns någon sådan bestämmelse i HSL.<sup>13</sup> Arbetsförmedlingen har ändrat sina Allmänna råd efter Socialstyrelsens rapport. Landstingens/regionernas tolkcentraler har vidare ändrat sin praxis efter Socialstyrelsens rapport och hänvisar i större utsträckning till Arbetsförmedlingen då tolktjänst vid utbildning inom arbetsplats efterfrågas. I flera landsting har en praxis utvecklats som innebär att tolkning vid arbetsmiljö- eller fackliga utbildningar anses vara vardagstolkning. Fortbildning vid arbetsplatsen anses däremot Arbetsförmedlingen numera ansvara för. Utredningen konstaterar emellertid att enligt förarbetena till vardagstolkning omfattas bl.a. utbildning inom företag av vardagstolkning.

Utredningen kan konstatera att det i dag är oklart vad de olika huvudmännen har för ansvar för tolktjänst vid utbildning inom ett företag, dvs. inom den primära tolkanvändarens arbetsplats, och hur ansvaret ska fördelas mellan huvudmännen. För att göra regelverket tydligare bör endast en myndighet ansvara för den tolktjänst som kan erhållas vid utbildning inom en arbetsplats och som samhället ska ansvara för. Med hänsyn till att utredningen föreslår att Tolktjänstmyndigheten kommer att erbjuda tolktjänst i arbetslivet är det, enligt utredningens uppfattning, rimligt att denna myndighet även ansvarar för tolktjänst vid utbildning inom en arbetsplats. Även Arbetsförmedlingen förordar i en rapport från år 2008 en sådan lösning.

Det är också lämpligt att sådan tolktjänst som samhället kan bistå med när det gäller tolktjänst vid utbildning inom en arbetsplats endast regleras i den nya lagen om tolktjänst. Utredningen föreslår således att tolktjänst vid utbildning inom en arbetsplats ska omfattas av den tolktjänst i arbetslivet som de primära tolkanvändarna enligt den nya lagen om tolktjänst erbjuds. Med hänsyn till detta bör 16 och 17 §§ förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga justeras så att lagbestämmelserna i fortsättningen inte reglerar

---

<sup>13</sup> Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning s. 40 f.

ekonomiskt stöd till tolkkostnader åt barndomsdöva, vuxendöva, personer med dövblindhet och hörselskadade som tar del av utbildning inom ett företag.

#### *Tolktjänst till företagare som är primära tolkanvändare*

En av den svenska funktionshinderspolitikens mål är att alla ska ha lika möjligheter att delta i samhället, oavsett funktionsnedsättning. Företagare som är primära tolkanvändare bör därför ha goda möjligheter att driva en egen verksamhet. Utredningen anser att samhället bör verka för att denna grupp ges bättre möjligheter än i dag att utöva näringsverksamhet genom stöd i form av tolktjänst. Dessutom föreligger det en stor risk, om inte samhället tillhandahåller stöd till de enskilda näringsidkarna, att dessa tolkanvändare inte kan försörja sig på sina företag och blir i behov av statligt stöd i form av arbetslöshetsunderstöd m.m.

De primära tolkanvändarnas behov av tolk för att kunna utöva näringsverksamhet kan leda till ökade kostnader för de tjänster och varor de producerar. För att till viss del få ersättning för dessa merkostnader kan de i dag av Arbetsförmedlingen beviljas stöd till personligt biträde. Detta stöd täcker inte de kostnader för tolk som företagarna i vissa branscher har. Utredningen föreslår att även företagare som är i behov av tolk för att kunna utföra vissa reguljära arbetsuppgifter i sin näringsverksamhet eller vill gå en fortbildning m.m. ska kunna erbjudas tolktjänst av Tolktjänstmyndigheten. Tolktjänsten ska även för företagare innefattas i begreppet tolktjänst i arbetslivet.

#### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att Tolktjänstmyndigheten ska erbjuda tolktjänst i arbetslivet, motsvarande det landstingen/regionerna erbjuder i dag genom vardagstolkning. Exempel på sådana situationer är arbetsplatsmöten, fackliga möten, anställningsintervju och vid samtal med arbetsgivaren. Tolktjänstmyndigheten ska vidare kunna erbjuda tolktjänst vid nyanställning, introduktion och vid utbildning inom en arbetsplats. Tolktjänstmyndigheten ska därutöver kunna erbjuda tolktjänst för att möjliggöra för den primäre tolkanvändaren att utföra vissa reguljära



arbetsuppgifter. Det innebär dock inte att tolktjänst kan erhållas på en mer kontinuerlig basis för att utföra dagliga arbetsuppgifter. Skyldigheten för myndigheten att erbjuda tolktjänst i arbetslivet gäller gentemot både arbetstagare och företagare som är primära tolkanvändare.

Utredningen vill betona att den nämnda uppräkningslistan inte är heltäckande. Det kan föreligga många andra situationer än de nämnda då Tolktjänstmyndigheten får erbjuda tolktjänst.

Såsom utredningen anför i avsnitt 6.2.5 kommer de primära tolkanvändarna även i fortsättningen kunna få tolktjänst vid resa utomlands. Detta ska även gälla vid tjänsteresor. Tolktjänstmyndigheten kommer vid en sådan tolkbegäran, göra en behovsprövning av tolkbeställningen.

### 6.2.7 Tolktjänstmyndighetens behovsprövning

**Utredningens förslag:** Tolktjänstmyndigheten ska inom ramen för de medel som anslagits erbjuda tolktjänst.

Vid prövningen om tolktjänsten får erbjudas ska den primära tolkanvändarens nytta och behov av tolktjänsten samt kostnaden för tolktjänsten beaktas.

*Skälen för förslaget:* Utredningen kan konstatera att de ekonomiska resurserna för tolktjänst är begränsade och att behovet av tolktjänst är större än den tolktjänst som samhället i dag erbjuder. Detta intygas av företrädare för tolkcentralerna, Arbetsförmedlingen, Stiftelsen Rikstolktjänst, intresseorganisationerna och de primära tolkanvändarna. När det gäller vardagstolkning innebär dagens system att landstingens/regionernas tolkcentraler inte har tillräckliga resurser för att kunna utföra alla tolkbeställningar som görs. De prioriteringslistor som landstinget/regionerna fastställt syftar till att ge stöd och vägledning i bedömningen av vilka tolkuppdrag som ska utföras. Andelen av beställda uppdrag där tolkcentralerna inte kunnat utföra tolkuppdraget p.g.a. tolkbrist är i genomsnitt 4,6 procent. Stiftelsen Rikstolktjänst fick under år 2010 begränsa antalet utförda rikstolktjänster då dess anslag inte räckte till för att utföra alla beställningar.

En av utgångspunkterna för utredningen är att förslagen inte ska leda till ökade kostnader för det allmänna. Alla förslag ska vara kostnadsberäknade och finansieras inom systemet. Den av utredningen föreslagna Tolktjänstmyndigheten kommer, om inte regering och riksdag väljer att tillföra ytterligare medel, att disponera resurser för tolktjänst motsvarande det nuvarande statsbidraget till landstingen/regionerna, landstingen/regionernas egenfinansiering, Arbetsförmedlingens anslag för tolktjänst samt statsbidraget till Stiftelsen Rikstolktjänst.

Genom att en myndighet ska tillhandahålla tolktjänst och med ett tydligare regelverk för tolktjänst bedömer utredningen att tolktjänsten kommer att bli mer kostnadseffektiv. De kostnadskrävande förhandlingarna med andra myndigheter om vilken myndighet eller landsting/region som ska stå för tolkuppdraget kommer inte att uppstå lika ofta som tidigare.

Trots de effektivitetsvinster som organisationsförändringen kan innebära gör utredningen bedömningen att de medel som den nya myndigheten kommer att disponera inte fullt ut kommer att räcka till det behov som finns av tolktjänst. Även fortsättningsvis kommer därför den nya tolktjänstmyndighetens verksamhet, liksom landstingens/regionernas i dag, bygga på principen att det är samhällets ansvar och uppgift att bedöma tolkbehov och vid behov göra nödvändiga prioriteringar inom ramen för de medel som anslagits. Utredningen anser att denna princip bör framgå av den nya lagen om tolktjänst.

När Tolktjänstmyndigheten inom ramen för de medel som anslagits prövar en tolkbeställning, bör vissa kriterier vägas mot varandra. Enligt utredningen bör dessa kriterier vara den primäre tolkanvändarens nytta och behov av tolktjänst samt kostnaden för tolktjänst.

När det gäller nyttan och behovet för den primäre tolkanvändaren av tolktjänsten bör utgångspunkten vara att hur tolkanvändaren upplever nyttan och behovet av en viss tolkning bör naturligen tillmätas betydelse, men det bör dock inte komma i fråga att helt grunda nytto- och behovsbedömningen på den enskilde tolkanvändarens subjektiva upplevelser, vilken ju kan variera från person till person. I stället är det nödvändigt att söka avgöra vilken nytta tolkuppdraget typiskt sett har samt vilket behov en primär tolkanvändare typiskt har i en sådan situation.

När det gäller kostnaden för tolktjänst har den självklart stor betydelse för om Tolktjänstmyndigheten kan erbjuda tolktjänst då

dess resurser är begränsade. Det som har störst påverkan på kostnaden för tolktjänstuppdraget är antalet tolkningstimmar. Därutöver ska kostnader för resa, tidsspillan, eventuellt uppehälle samt inträdesavgifter m.m. för tolkarna inräknas.

Den föreslagna avvägningen mellan tolkanvändarens nytta och behov av den aktuella tolkbeställningen samt kostnaden för tolktjänsten innebär att ju större nytta och behovet är för tolkanvändaren desto större kostnad kan motiveras av Tolktjänstmyndigheten. Allt under förutsättning att myndighetens resurser klarar den aktuella kostnaden.

För att tydliggöra de kriterier som Tolktjänstmyndigheten ska beakta vid behovsprövningen anser utredningen att kriterierna bör framgå av lagen om tolktjänst.

### 6.2.8 Målgruppen för den nya lagen om tolktjänst

**Utredningens förslag:** Barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet som är stadigvarande bosatta i Sverige får erbjudas tolktjänst.

**Utredningens bedömning:** Tolktjänstmyndigheten bör erbjuda personer med tal- eller språkproblematik tolktjänst.

*Skälen för förslaget och bedömningen:* Av 3 b § HSL framgår att landstinget ska erbjuda dem som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna enligt 16 § FBL och stadigvarande vistas där, bl.a. tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.

Målgruppen för vardagstolkning är barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Denna målgrupp ska även i fortsättningen vara målgruppen för den tolktjänst som den föreslagna Tolktjänstmyndigheten ska erbjuda enligt den nya lagen om tolktjänst. Utredningen vill tydliggöra att Tolktjänstmyndighetens skyldighet att erbjuda tolktjänst gäller gentemot alla primära tolkanvändare, dvs. tolktjänst får erbjudas både barn, ungdomar och vuxna som tillhör den angivna målgruppen. Kriteriet för att nyttja Tolktjänstmyndighetens tolktjänster är att den primäre tolkanvändaren anser sig ha behov av tolk. Det är således den enskilde

tolkanvändaren som gör bedömningen om han eller hon behöver tolktjänst. Utredningen anser att det är tolkanvändaren själv som bäst kan göra denna bedömning och det kommer således inte att krävas ett beslut av Tolktjänstmyndigheten avseende detta.

Företrädare för tolkcentralerna har uppgett till utredningen att förutom barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet erbjuds tolktjänst till personer med tal- eller språkproblematik. Utredningens kommittédirektiv anger att utredningen ska kartlägga och analysera hur nuvarande reglering, finansiering, organisering och tillsyn av tolktjänst till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet fungerar inom olika områden samt ge förslag på författningsändringar som föranleds av analysen. Utredningen konstaterar att regeringen i kommittédirektiven inte särskilt har nämnt att utredningen ska utreda hur tolktjänsten fungerar för personer med tal- eller språkproblematik. Med hänsyn till kommittédirektiven föreslår därför inte utredningen att lagen om tolktjänst ska omfatta personer med tal- eller språkproblematik. Utredningen gör dock bedömningen att även denna målgrupp bör få ta del av den tolktjänst som Tolktjänstmyndigheten erbjuder. Om regeringen delar utredningens bedömning i detta avseende bör regeringens lagförslag till riksdagen således omfatta även denna målgrupp.

Bestämmelsen i HSL uppställer vidare ett villkor att tolkanvändaren ska vara bosatt inom landstinget eller kvarskriven enligt 16 § FBL samt stadigvarande vistas i landstinget för att han eller hon ska erbjudas vardagstolkning.

Bestämmelser om bosättning finns i flera olika författningar. Grundläggande bestämmelser om bosättning finns i FBL. Folkbokföringen innebär enligt 1 § FBL bl.a. fastställande av en persons bosättning. En person ska folkbokföras på den fastighet och i den territoriella församling där han enligt bestämmelserna i FBL är att anse som bosatt (6 §). I FBL finns bestämmelser om när en person ska anses vara bosatt i Sverige. Enligt 3 § FBL ska den som flyttar till Sverige folkbokföras, om han eller hon under sin normala livsföring regelmässigt kan antas tillbringa dygnsvilan här i landet under minst ett år. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet (s.k. dubbel bosättning) ska folkbokföras, om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här. En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd men saknar

sådan ska emellertid inte folkbokföras (4 §). Från folkbokföringen undantas även utländsk beskickningspersonal (5 §).

Vid bedömningen av det egentliga hemvistet för en person, som tillbringar dygnsvilan både inom och utom landet, anförs i förarbetena till FBL att familjeförhållandena normalt ska tillmätas störst vikt. För den som saknar familj bör i första hand anknytning p.g.a. arbetsförhållandena väga tyngst. När det gäller personer som inte har anställning eller familj eller då familjen har dubbel bosättning, får det egentliga hemvistet bestämmas med ledning av bl.a. vistelsens omfattning och bostädernas art.<sup>14</sup> I FBL finns vidare bestämmelser om när en person ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad.

Utredningen anser att det ska vara ett villkor för Tolktjänstmyndighetens skyldighet att erbjuda tolktjänst att tolkanvändaren anses stadigvarande bosatt i Sverige. Utgångspunkten för att uppnå ett regelsystem som är lätt att tillämpa bör vara att detta begrepp i största möjliga utsträckning används i dess betydelse enligt normalt språkbruk. Användningen av bosättningsbegreppet bör därför i möjligaste mån återspegla de faktiska förhållandena. Den enskildes normala vistelseort bör därför tillmätas avgörande betydelse för var han eller hon ska anses stadigvarande bosatt. En person ska anses vara stadigvarande bosatt i Sverige, om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet, vilket är i överensstämmelse med vad som gäller enligt FBL. Avgörande för var någon har sitt egentliga hemvist bör liksom hittills vara den s.k. dygnsviloprincipen. Utredningen anser att samma bosättningsbegrepp som förekommer inom folkbokföringen i princip bör tillämpas i den nya lagen om tolktjänst.

---

<sup>14</sup> Prop. 1990/91:153 s. 133 f.

### 6.2.9 Valfrihetstimmar

**Utredningens förslag:** Inom ramen för den tolktjänst som Tolktjänstmyndigheten erbjuder i situationer av privat karaktär, för att utöva fritidsintressen, för att delta i föreningslivet, vid kontakter med hälso- och sjukvården och i arbetslivet ska det finnas valfrihetstimmar. Valfrihetstimmar ska endast utgöra en viss del av den tolkning som myndigheten erbjuder. Valfrihetstimmar kan endast nyttjas för den tolktjänst som utförs i Sverige. Valfrihetstimmar ska erbjudas av Tolktjänstmyndigheten utan behovsprövning och med hög prioritet.

Det ska finnas ett antal valfrihetstimmar för personer med dövblindhet och ett antal valfrihetstimmar för barndomsdöva, vuxendöva och hörselskadade.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska varje år fastställa antalet valfrihetstimmar för respektive kategori.

*Skälen för förslaget:* Kommittédirektiven anger att målsättningen för utredningen ska vara att lämna förslag på en brukarorienterad modell för tolktjänst.

De primära tolkanvändarna har i kontakter med utredningen framfört kritik mot dagens system med prioriteringslistor för tolkuppdrag. Tolkanvändarna upplever att tolkcentralernas prioriteringar av vilka tolkuppdrag som kan utföras, inte alltid överensstämmer med hur tolkanvändarna själva värderar betydelsen av att få tolk. Det finns ett starkt önskemål om att få ett ökat inflytande och självbestämmande över när tolktjänst utförs. När det gäller vardagstolkning bygger dagens system på att tolkcentralen gör bedömningen om behov av tolk föreligger och även prioriterar mellan tolkbeställningar. De prioriteringslistor som landstingen/regionerna fastställt syftar till att ge stöd och vägledning i deras bedömningar av behov av tolktjänst. Däremot är det enligt utredningen inte oproblematiskt att samhället, och inte den enskilde tolkanvändaren, avgör att t.ex. fortbildning i arbetslivet ska prioriteras högre än en privat resa, teaterföreställning eller en längre fritidsaktivitet. Det är val och bedömningar i vardagen som hörande i regel själva kan fatta. Det innebär att samhället villkorar tolkstödet till situationer och aktiviteter som samhället bedömer som mer angelägna. Utredningen föreslår att det även fortsättningsvis huvudsakligen bör vara

samhällets uppgift att bedöma tolkbehov och göra nödvändiga prioriteringar. Utredningen anser emellertid att det nya systemet för tolktjänst bör ha ett ökat inslag av självbestämmande genom att de primära tolkanvändarna erbjuds valfrihetstimmar. Utredningen föreslår att valfrihetstimmar ska omfatta sådan tolktjänst som Tolktjänstmyndigheten har ansvaret att erbjuda. Undantag gör endast för rikstolktjänst. Tolkanvändarna ska själva ges möjlighet att prioritera vad valfrihetstimmar ska användas till. Tolktjänstmyndigheten ska i ett sådant fall när den tillhandahåller tolk inte göra någon egen behovs- och prioriteringsbedömning av uppdraget. Valfrihetstimmar ska regelmässigt ges hög prioritet. Till exempel skulle en tolkanvändare kunna använda sina valfrihetstimmar till den årliga julfesten som tolkanvändaren själv tycker är högprioriterat, men som i dag är lågprioriterat i många landsting. Ett annat exempel skulle kunna vara att den primäre tolkanvändaren använder några av sina valfrihetstimmar till tolkning vid en teaterföreställning. För att myndigheten ska kunna planera sin tolkförmedling skulle den kunna ställa krav på att beställning av valfrihetstimmar ska göras ett antal dagar i förväg.

Utredningen föreslår att valfrihetstimmar endast ska omfatta sådan tolktjänst som utförs i Sverige. Kostnaderna för valfrihetstimmar skulle i annat fall kunna bli oskäligt höga. Tolktjänstmyndigheten ska ge en tolkbeställning i form av valfrihetstimmar hög prioritet vilket innebär att en sådan tolkbeställning i normalfallet ska utföras. Det skulle exempelvis innebära att om en tolkbeställning görs till myndigheten om två timmar tolkning i Spanien skulle myndigheten i de flesta fall utföra tolkbeställningen. Kostnaden för denna tolkning blir oskäligt hög i jämförelse med två timmars tolkning i Sverige med tanke på kostnaderna för resa, uppehälle och tidsspillan för de två tolkarna som myndigheten bör skicka till Spanien för att utföra tolkuppdraget.

*Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, fastställer antalet valfrihetstimmar*

Valfrihetstimmar är en del av det ordinarie tolksystemet. Valfrihetstimmar ger ett ökat inslag av självbestämmande över en viss del av den tolkning som den enskilde erhåller. För vissa tolkanvändare kan det vara en liten del, i andra fall täcker valfrihetstimmar hela årets tolkbehov.

Med timmar avses s.k. brukartimmar dvs. det antal timmar som tolkningen uppgår till. Restid för tolken ingår inte i brukartimmen. Det har inte heller någon betydelse om det är en eller två tolkar som utför tolkningen. Hur stor del av myndighetens resurser för tolktjänst som ska regleras genom valfrihetstimmar beror rimligen på vilka resurser myndigheten disponerar totalt. Eftersom timmarna ska ges hög prioritet, förutsätter höga nivåer på valfrihetstimmarna mer resurser totalt sett, eftersom det ökar andelen högprioriterade tolkuppdrag. Det är således de ekonomiska resurserna som styr vilken nivå antalet timmar ska uppgå till. Det är därför lämpligt att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, fastställer antalet valfrihetstimmar.

Utredningen har i kapitel 7 lämnat en redogörelse för beräkningar av nivåerna på valfrihetstimmarna.

#### 6.2.10 Ledsagning i anslutning till tolktjänst

**Utredningens förslag:** I den tolktjänst som Tolktjänstmyndigheten erbjuder personer med dövblindhet ska den ledsagning som sker i anslutning till tolktjänst ingå.

*Skälen för förslaget:* Utredningen ska enligt kommittédirektiven kartlägga och föreslå eventuella förändringar i frågan om kombinerad vardagstolkning och ledsagning.

Enligt FSDB:s definition av dövblindtolkning innebär denna tolkmetod förmedling av både syn- och hörselinytryck till personer med dövblindhet. Detta sker genom tre helt integrerade delmoment. Dessa delmoment är tolkning av vad som sägs, syntolkning samt ledsagning. Ledsagning innebär enligt förbundet kvalificerat stöd vid orientering, förflyttning och samtidig syntolkning och tolkning av vad som sägs.<sup>15</sup> Förbundet har också i kontakter med utredningen framfört den principiella synpunkten att det inte är möjligt att göra en distinktion mellan situationer då enbart ledsagning ger ett tillräckligt stöd för personen med dövblindhet och situationer då dövblindtolkning i alla dess delar är nödvändigt. Även under en bilresa eller en promenad önskar personer med dövblindhet information om vad som sägs och vad som händer i

---

<sup>15</sup> Tolkskyddet 3/2008 s. 8 f.



omgivningen. Konsekvensen av denna princip blir att målgruppen efterfrågar dövblindtolkning med dess olika moment i fler situationer och i större omfattning. Samtidigt påpekar förbundet att det i praktiken är så att många personer med dövblindhet accepterar ledsagning vid exempelvis resor, eftersom de inte upplever att det är möjligt att få dövblindtolkning vid dessa tillfällen. Dövblindhet utgör en särskild funktionsnedsättning som innebär en kombination av nedsatt syn och nedsatt hörsel. Hur denna kombination ser ut – graden av syn- respektive hörselnedsättning – samt när i livet dövblindheten inträffar – varierar mellan olika personer. Ett fåtal personer med dövblindhet saknar helt syn och hörsel, medan flertalet i varierande grad har syn- och/eller hörselrester. Synskadade personer som i vuxen ålder förlorat hörseln, betraktar sig exempelvis inte alltid själva som personer med dövblindhet, vilket påverkar vilken typ av stöd från samhället som de efterfrågar.

Utredningen har inte kartlagt eller analyserat huruvida det kommunala ansvaret för ledsagning enligt socialtjänstlagen och LSS innebär att personer med dövblindhet får ledsagning i den omfattning de önskar. Dock förefaller det vara så att många personer med dövblindhet upplever det komplicerat och begränsande att behöva både ansöka om ledsagning i kommunen och beställa tolktjänst hos landstinget/regionen. Ledsagarservice kan ingå som en del i ett LSS-beslut för en person med dövblindhet och är då begränsat till ett visst antal timmar.

Det finns exempel på situationer, exempelvis i samband med läkarbesök, då en dövblind person har stöd av en ledsagare från kommunen under resan till vårdcentralen, en dövblindtolk under själva läkarbesöket och därefter åter stöd av ledsagaren under resan hem. I dessa situationer bör samhällets insatser i högre grad kunna samordnas. På många håll har också landstingens/regionernas tolkcentraler och enskilda kommuner valt att samordna insatserna så att tolken även utför sådan ledsagning som annars skulle tillhandahållas av kommunen. Avtal som innebär att landstinget/regionen och kommunen delar på kostnaderna för den samordnade insatsen förekommer på vissa håll och enligt olika fördelningsmodeller.

Utredningen har generellt sett förståelse för FSDB:s uppfattning att en person med dövblindhet även under en längre resa eller förflyttning har ett behov av ett stöd som innebär syntolkning och tolkning av vad som sägs, dvs. dövblindtolkning. Dock, eftersom ledsagning utan ett eller flera av dessa moment är en

samhällstjänst som erbjuds med stöd av socialtjänstlagen och LSS, är det enligt utredningen nödvändigt att göra en distinktion mellan sådan ledsagning å ena sidan och tolktjänst för personer med dövblindhet å den andra.

Utredningens sammantagna bedömning och förslag är att det i den tolktjänst för personer med dövblindhet som den nya tolktjänstmyndigheten ska erbjuda, ska den ledsagning ingå som sker i anslutning till tolktjänsten. Utredningens bedömning är att resor eller annan förflyttning till och från den plats där tolktjänsten ska utföras, bör definieras som i anslutning. Begreppet anslutning bör även omfatta tidsperioder mellan återkommande specifika tolktillfällen vid exempelvis ett heldagsarrangemang.

### 6.2.11 Tolktjänstmyndigheten får erbjuda rikstolktjänst

**Utredningens förslag:** Tolktjänstmyndigheten får erbjuda rikstolktjänst till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet när de som förtroendevalda för sina riksorganisationer utför intressepolitiska uppdrag av riksövergripande karaktär.

*Skälen för förslaget:* Stiftelsen Rikstolktjänst organiserar i dag rikstolktjänst som avser tolkning som utförs när personer med dövblindhet, döva och hörselskadade som förtroendevalda i sina riksorganisationer utför uppdrag av riksövergripande karaktär, t.ex. styrelsemöten, intressepolitiska möten eller kongresser. Rikstolkning gäller såväl nationellt som internationellt. Finansiering av stiftelsen sker genom statsbidrag.

Rikstolktjänsten får i dag anlitas av förtroendevalda i SDR, HRF, FSDB och deras ungdomsorganisationer samt DHB, VIS och SDP.

Sveriges Dövas Idrottsförbund har ansökt om att få använda rikstolktjänst. Styrelsen i Stiftelsen Rikstolktjänst har muntligen avslagit denna begäran med motiveringen att Sveriges Dövas Idrottsförbunds verksamhet tillhör Kulturdepartementets ansvarsområde och stiftelsen får sitt anslag från Socialdepartementet. RFSL Regnbågen har också lämnat in en förfrågan till stiftelsen om

att få tal del av rikstolk tjänsterna. Stiftelsen Rikstolk tjänst har ännu inte tagit ställning till denna förfrågan.

Syftet med utredningens förslag om en gemensam huvudman för tolktjänst och en särskild lag om tolktjänst är att tolksystemet ska bli mer förutsägbart, lättöverskådligt och tydligt än i dag. Enligt utredningens mening är ett led i den riktningen att så långt det är möjligt verka för att det ska finnas en huvudman för tolktjänst. Detta motiverar att föra över ansvaret för rikstolk tjänst som Stiftelsen Rikstolk tjänst ansvarar för i dag till den nya tolktjänstmyndigheten. Den verksamhet som utförs av Stiftelsen Rikstolk tjänst är i stort sett densamma som den som kommer att utföras av den nya tolktjänstmyndigheten. Det är inte motiverat att både ha en myndighet som har i uppdrag att erbjuda tolktjänst och en av staten finansierad stiftelse som erbjuder rikstolk tjänst.

Den nya tolktjänstmyndigheten kommer att ha stor kunskap om tolkverksamhet och, enligt utredningens mening, skulle det vara ändamålsenligt att rikstolk tjänsten införlivas i myndighetens verksamhet. Utredningen föreslår därför att Tolktjänstmyndigheten ska kunna erbjuda rikstolk tjänst. Detta skulle medföra att Stiftelsen Rikstolk tjänst inte längre kommer att ansvara för rikstolk tjänsten.

Rikstolk tjänst är i dag oreglerat rättsligt sett. Utredningen har tidigare anfört att brist på regelverk är otillfredsställande för tolkanvändarna genom att de inte kan hävda huvudmannens skyldighet att tillhandahålla tolktjänst. Det föreligger i sådant fall också en risk för godtyckligt tillhandahållande av tolktjänst.

Utredningen anser att det är viktigt att rikstolk tjänsten regleras rättsligt. Det är vidare en viktig markering av samhällets syn på rikstolk tjänsten att lagfästa skyldigheten att erbjuda rikstolk tjänst. Med hänsyn till den karaktär som rikstolk tjänsten har och den betydelse den har för intresseorganisationerna är det enligt utredningens mening viktigt att rikstolk tjänsten regleras i en egen lagbestämmelse och inte ingår i den lagbestämmelsen som reglerar tolktjänst vid föreningsaktiviteter. Med hänsyn till detta föreslår utredningen att en lagbestämmelse införs i den nya lagen om tolktjänst att Tolktjänstmyndigheten får erbjuda rikstolk tjänst till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet när de som förtroendevalda för sina riksorganisationer utför intressepolitiska uppdrag av riksövergripande karaktär.

Det är vidare viktigt att betona att förtroendevalda även i fortsättningen endast kan få rikstolk tjänst när de utför intressepolitiska uppdrag av riksövergripande karaktär, t.ex. styrelsemöten, intresse-

politiska möten, konferenser. Det ska inte vara möjligt att få rikstolktjänst för att delta i olika aktiviteter såsom t.ex. tävla i Deaflympics. Rikstolktjänst ska kunna såsom i dag erbjudas både för nationella och internationella uppdrag.

Målgruppen för rikstolktjänst bör även i fortsättningen vara förtroendevalda i de riksorganisationer som i dag får rikstolktjänst. Stiftelsen Rikstolktjänst har under de senare åren fått förfrågningar från andra riksorganisationer, såsom Sveriges Dövas Idrottsförbund och RFSL Regnbågen, om att få ta del av Rikstolktjänst. Förfrågningarna visar att det föreligger ett stort intresse även från andra riksorganisationer än de som i dag får rikstolktjänst att få ta del av sådan tolktjänst. Vilka riksorganisationer som i framtiden kommer att vilja ta del av rikstolktjänst är i dag svårt att förutsäga. Utredningen föreslår därför att det av lagbestämmelsen endast ska framgå att rikstolktjänst får erbjudas förtroendevalda i de primära tolkanvändarnas riksorganisationer när de utför intressepolitiska uppdrag av riksövergripande karaktär. Utredningen anser att Tolktjänstmyndigheten får avgöra vilka ytterligare riksorganisationer än de som i dag omfattas av rikstolktjänsten som i framtiden ska få ta del av sådan tolktjänst.

Utredningen anser att Tolktjänstmyndighetens medel för rikstolktjänst på lämpligt sätt bör öronmärkas i budget för myndigheten (se kapitel 7).

#### 6.2.12 Tolktjänst får erbjudas genom tolk på plats eller genom distanstolkning

**Utredningens förslag:** Tolktjänst får erbjudas genom tolk på plats eller genom distanstolkning. Distanstolkning får erbjudas om det är möjligt och motiverat med beaktande av den primäre tolkanvändarens individuella behov.

En definition av distanstolkning ska införas i lagen om tolktjänst. Distanstolkning bör definieras som tolkning där minst en person fysiskt befinner sig på en annan plats och står i bild-, ljud- eller textförbindelse med de andra personerna.

*Skälen för förslaget:* I dag utförs tolktjänst antingen genom att en tolk utför tolkning på plats eller genom distanstolkning. Flera

landsting/regioner bedriver egen distanstolkningens verksamhet på distans inom den vardagstolkning som de är skyldiga att erbjuda.

Utredningens förslag avseende sådan distanstolkning som tolkanvändare själva initierar och som erbjuds via befintliga tekniska plattformar för förmedlingstjänster redovisas i avsnitt 6.5.

Intresseorganisationerna har av utredningen ombetts att bedöma och inkomma med synpunkter på i vilken utsträckning och i vilka situationer de primära tolkanvändarna anser att distanstolkning kan vara ett alternativ till tolk på plats. Organisationerna har i det sammanhanget även pekat på andra aspekter, problem och möjligheter som distanstolkning och annan teknikanvändning kan innebära för tolkanvändarna. Det finns en oro från intresseorganisationernas sida att distanstolkning ska ersätta tolk på plats av ekonomiska skäl. Vikten av att det alltid måste vara den primäre tolkanvändarens frivilliga val att välja distanstolkning understryks av flera organisationer. Tekniken är inte heller tillräckligt utvecklad i dag för att kunna erbjuda fullgod bildkvalitet. Interoperabiliteten, dvs. att olika tekniska produkter kan fungera tillsammans, måste bli bättre. Det gäller både mjukvara och hårdvara. Intresseorganisationerna ser samtidigt att distanstolkning kan göra tolkningen mer lättillgänglig och vara ett alternativ vid akuta tolkbehov. I situationer där kommunikationen handlar mer om information än dialog är distanstolkningen ett möjligt alternativ, liksom i situationer då den primäre tolkanvändaren av integritetsskäl hellre får stöd via teknik än genom fysisk närvaro av en tolk. Intresseorganisationernas syn på skrivtolkning på distans och text- och bildtelefoni indikerar att tolkanvändarna ser alla former av text- och bildtelefoni som en form av distanstolkning som behöver samordnas med annan tolktjänst, anpassas till hur tolkanvändarna nyttjar tolk på plats och kvalitetsutvecklas i ett bredare kontext som handlar om tolktjänst generellt.

Utredningen har förståelse för intresseorganisationernas farhågor men noterar även organisationernas positiva syn på distanstolkning. Utredningen konstaterar även att distanstolkning kan vara ett sätt att göra tolktjänsten mer kostnadseffektiv och kan med bra teknisk utrustning och med rätt möteteknik i vissa sammanhang vara ett lika bra alternativ för tolkanvändarna som tolk på plats. Utredningen anser att distanstolkningen kan vara ett bra alternativ vid korta tolkuppdrag där tolkning ska ske mellan två personer, t.ex. vid läkarbesök. Utredningen anser att distanstolkningen bör vara en del av den tolktjänst som Tolktjänstmy-

digheten ska erbjuda. I vissa fall kan det gå lika bra med distanstolkning som en tolk på plats. Om det går lika bra med distanstolkning beror på om det tekniskt är möjligt att ha distanstolkning, den aktuella tolkningssituationen och på den primäre tolkanvändarens individuella behov. Utredningen bör därför inte i lagtexten ange exakt när distanstolkning ska användas och när tolkning ska ske på plats. Utredningen anser att en bedömning måste göras inför varje enskilt tolkningsuppdrag och att en bedömning bör göras mot bakgrund av de nämnda aspekterna. Det medför att Tolktjänstmyndigheten i samband med den enskilda tolkbeställningen tar ställning till om tolktjänst kan erbjudas genom tolk på plats eller genom distanstolkning. I den avvägningen kommer självfallet den primäre tolkanvändarens egen önskan väga tungt.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att en lagbestämelse ska införas i den nya lagen om tolktjänst att tolktjänst också får erbjudas genom distanstolkning, om det är möjligt och motiverat med beaktande av den primäre tolkanvändarens individuella behov.

Utredningen anser vidare att det i lagen om tolktjänst bör finnas en definition om vad som avses med distanstolkning.

Utredningen har tidigare pekat på skillnaden mellan distanstolkning, som bygger på en förbindelse mellan två fysiska platser, och förmedlingstjänst som innebär förbindelse mellan tre fysiska platser. Om en tolkanvändare exempelvis väljer att använda den tekniska plattformen för Bildtelefoni.net för att få tolkstöd i en situation då den person han eller hon önskar kommunicera med befinner sig på samma fysiska plats, är detta således definitions- mässigt distanstolkning och inte förmedlingstjänst. Utredningen föreslår i lagen att distanstolkning ska definieras som tolkning där minst en person fysiskt befinner sig på en annan plats och står i bild-, ljud- eller textförbindelse med de andra personerna.

### 6.2.13 Stöd till personligt biträde

**Utredningens bedömning:** Arbetsförmedlingen ska även i fortsättningen besluta om stöd till personligt biträde, dock inte sådant stöd som avser tolkkostnader.

Tolktjänstmyndigheten ska erbjuda tolktjänst i arbetslivet.

*Skälen för bedömningen:* Arbetsförmedlingen får enligt 18 och 19 §§ förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, lämna ekonomiskt stöd till personligt biträde med högst 60 000 kronor per år till arbetsgivare eller annan som har kostnader för ett personligt biträde åt en anställd med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, när denne behöver ett biträde. Av förordningen framgår att detta dock inte gäller i fråga om utvecklingsanställning eller trygghetsanställning. Stöd till personligt biträde kan vidare erhållas när person med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och som är företagare eller fri yrkesutövare behöver biträde. Stödet kan också vara aktuellt då en person med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetslivsriktad rehabilitering eller då en ungdom deltar i praktisk arbetslivsorientering. Till företagare som har funktionshinder som medför stora kommunikationssvårigheter får stöd lämnas med högst 120 000 kronor per år.

Stödet till personligt biträde avser att vara en kompensation för merkostnader för arbetsgivare till exempelvis döva, hörselskadade eller personer med dövblindhet. En person kan behöva ett biträde för att utföra vissa arbetsuppgifter, t.ex. att svara i telefon eller hjälp med redigering av texter. En praxis har de senaste åren utvecklats hos Arbetsförmedlingen att stödet till personligt biträde även kan användas för att kompensera tolkkostnader för arbetsgivaren.

Utredningen har i kartläggningen avseende tolktjänst vid utbildning inom ett företag, uppmärksammat att den enskilde måste skriva in sig på Arbetsförmedlingen för att hans eller hennes arbetsgivare ska kunna erhålla stöd till tolkkostnader vid utbildning inom ett företag. Även för att arbetsgivaren ska kunna få stöd till personligt biträde krävs att den anställde skriver in sig på Arbetsförmedlingen. Vid bedömningen om ansökt stöd ska beviljas ska Arbetsförmedlingen utreda om personen har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – eftersom medlen för stödet är reserverade för denna målgrupp samt om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att lämna stödet. Utredningen anser att det föreligger en risk för att den enskilde uppfattar detta förfarande som omotiverat.

Utredningen har fört en diskussion med Arbetsförmedlingen om det är motiverat att helt föra över handläggningen av stöd till personligt biträde rörande de primära tolkanvändarna till den nya tolktjänstmyndigheten. Det som motiverar ett sådant överförande

av stödet är att det skulle bli lättare och smidigare för den primäre tolkanvändaren och hans eller hennes arbetsgivare att endast behöva vända sig till en myndighet. Arbetsgivaren och den anställde skulle i så fall vända sig till Tolktjänstmyndigheten när den behöver tolk i arbetslivet och när den vill ansöka om stöd till personligt biträde för arbetsgivarens merkostnader för den primäre tolkanvändaren. En annan fördel med det förslaget är att den primäre tolkanvändaren inte längre behöver skriva in sig på Arbetsförmedlingen.

Det som talar emot ett sådant överförande av stödet till den nya tolktjänstmyndigheten är att det inte går att klart säga att det skulle förenkla handläggningen. Den primäre tolkanvändaren med flera funktionsnedsättningar och hans eller hennes arbetsgivare skulle i sådant fall få ansöka om stöd till personligt biträde hos både Arbetsförmedlingen och Tolktjänstmyndigheten. Det föreligger i så fall risk för samordningsproblem mellan de olika myndigheterna. Dessutom skulle det inte medföra en förbättring för den enskilde. Med hänsyn härtill anser utredningen att beslut om stöd till personligt biträde även i fortsättningen ska beslutas av Arbetsförmedlingen.

Utredningen har i avsnitt 6.2.6 föreslagit att de primära tolkanvändarnas möjlighet att erhålla tolktjänst i arbetslivet ska förbättras genom att tolktjänst ska även kunna erhållas för att utföra vissa reguljära arbetsuppgifter. Om Arbetsförmedlingen även i fortsättningen beviljar stöd till personligt biträde till arbetsgivarens tolkkostnader blir effekten att både Arbetsförmedlingen och den nya tolktjänstmyndigheten finansierar tolkkostnader. En av grundtankarna i utredningens förslag är att så långt möjligt ha en huvudman för tolktjänsten i syfte att systemet ska bli tydligt, förutsägbart och lättöverskådligt. Om Arbetsförmedlingen i fortsättningen endast beviljar stödet till personligt biträde till arbetsgivarens ökade lönekostnader, exklusive kostnader i samband med tolkning och den nya Tolktjänstmyndigheten erbjuder all tolktjänst i arbetslivet, skulle det medföra att det endast finns en huvudman för den tolktjänst i arbetslivet som samhället erbjuder. Det skulle även innebära en mer kostnadseffektiv handläggning av tolktjänsten.



## 6.3 Valfrihetssystem för tolktjänster

Utredningen ska enligt kommittédirektiven analysera förutsättningar för att upphandla tolktjänster genom att inrätta valfrihetssystem enligt LOV och föreslå eventuella nödvändiga författningsändringar.

### 6.3.1 Motiven för valfrihetssystem är giltiga för tolktjänster

**Utredningens bedömning:** Motiven bakom införandet av lagen om valfrihetssystem är giltiga för Tolktjänstmyndighetens verksamhet att utföra tolktjänster.

#### *Motiven bakom LOV*

*Skälen för bedömningen:* När LOV infördes angavs att syftet var att sätta brukaren i fokus och att åstadkomma en maktförskjutning från politiker och tjänstemän till medborgare. Dessutom eftersträvades ökad valfrihet och ökat inflytande, fler utförare och större mångfald. Ytterligare syften med införandet av LOV var att regelförenkla och att underlätta för små företag att vara leverantörer till offentlig sektor. Ett brukarinflytande förutsattes vidare öka kvaliteten på tjänsterna (prop. 2008/09:29, Lag om valfrihetssystem).

Den stora skillnaden mellan ett valfrihetssystem enligt LOV och en traditionell offentlig upphandling enligt LOU är att det i ett valfrihetssystem inte finns någon konkurrenssituation mellan leverantörerna vid tidpunkten för ett tilldelningsbeslut. I ett valfrihetssystem enligt LOV får alla leverantörer som godkänts teckna kontrakt med den upphandlande myndigheten om de skickat in en ansökan och uppfyller kraven, och några sådana tilldelningskriterier som ”ekonomiskt mest fördelaktiga” och ”lägsta pris” som gäller enligt LOU tillämpas inte. Konkurrenssituationen mellan leverantörerna uppstår i stället efter att kontrakt har tecknats och den pågår löpande under hela avtalsperioden. Det är inte fråga om en priskonkurrens mellan leverantörerna, eftersom priset fastställs av den upphandlande myndigheten redan i förfrågningsunderlaget. Valfrihetssystemet medför således att det uppstår en kvalitetskonkurrens i brukarledet. Den enskilda brukaren ges makt och möjlighet att bestämma vad som är god kvalitet

genom att välja den utförare som han eller hon uppfattar tillhandahåller den bästa kvaliteten.

*Motiven bakom LOV är giltiga för Tolktjänstmyndighetens verksamhet att utföra tolktjänster*

Ett led i att göra tolktjänstsystemet mer brukarorienterat är att öka valfriheten och inflytandet för de primära tolkanvändarna genom att de själva får möjlighet att bestämma vilken tolkleverantör som ska utföra tolkningen. Syftet med valfrihetssystemet är att göra utbudet av tolktjänster större och mer varierat, vilket kommer att bidra till att tolkanvändarna kommer att ha ett större urval att välja mellan då de själva får välja tolkleverantör. Tolkanvändarna har genom valfrihetssystemet möjlighet att välja den tolkleverantör som de upplever utför den bästa tolkningen. Utredningen gör därför den bedömningen att tolkanvändarna kommer att uppleva att kvaliteten på tolktjänsterna ökar. Införande av valfrihetssystem innebär också att marknaden för tolkleverantörerna blir större och att det kommer att bli fler utförare på tolkmarknaden.

Samma motiv som framförs i regeringens proposition Lag om valfrihetssystem är således giltiga för Tolktjänstmyndighetens verksamhet att utföra tolktjänster. De fördelar som valfrihetssystem kan ge såväl det allmänna som de primära tolkanvändarna och särskilt mindre tolkleverantörer bör tas tillvara även inom Tolktjänstmyndighetens verksamhetsområde att utföra tolktjänster.

Den nya tolktjänstmyndighetens uppdrag att utföra tolktjänster omfattar inte någon myndighetsutövning. Sådana tolktjänster kan därför enligt utredningens bedömning passa för valfrihetssystem.

*System med flera valfrihetssystem*

Om Tolktjänstmyndigheten beslutar att inrätta valfrihetssystem för tolktjänster bedömer utredningen att myndigheten skulle behöva inrätta ett system med flera regionala valfrihetssystem. Det är inte kostnadseffektivt att ha valfrihetssystem som täcker stora regionala områden eftersom tolkarnas reskostnader i sådant fall skulle bli omfattande. Med hänsyn till detta skulle den upphandlande myndigheten dessutom kunna utforma valfrihetssystem på ett sådant

sätt att det är endast tolktjänst inom regionen som ska omfattas av valfrihetssystemet.

Det nya myndigheten skulle också kunna göra bedömningen att valfrihetssystem inte ska inrättas i vissa regioner. Myndigheten kan bedöma att det inte finns underlag för att inrätta valfrihetssystem i en viss region, om behovet av tolktjänster är litet eller om det inte finns tillräckligt med tolkleverantörer i regionen. I dessa regioner kan myndigheten besluta att upphandla tolktjänster enligt LOU eller att myndighetens anställda tolkar ska utföra tolkuppdragen.

Tolktjänst som ska upphandlas inom valfrihetssystem skulle kunna vara tolktjänst i situationer av privat karaktär, för att utöva fritidsintressen, för att delta i föreningslivet, vid kontakter med hälso- och sjukvården samt tolkning i arbetslivet. Den upphandlande myndigheten skulle kunna välja att rikstolktjänst inte ska omfattas av valfrihetssystem. I sådant fall skulle rikstolktjänster förmedlas av den nya tolktjänstmyndigheten genom att myndighetens anställda tolkar eller upphandlade tolkar enligt LOU utför rikstolktjänster.

### 6.3.2 Tolktjänstmyndigheten får tillhandahålla valfrihetssystem i enlighet med det förfarande som anges i LOV

**Utredningens förslag:** Tolktjänstmyndigheten får tillhandahålla valfrihetssystem vid upphandling av tolktjänster. Tolktjänstmyndigheten ska i sådant fall tillämpa LOV.

*Skälen för förslaget:* I LOV får kommunerna själva avgöra om valfrihetssystem är möjligt och lämpligt att införa och vilka delar av verksamheten som ska ingå i valfrihetssystem. I 5 § HSL föreskrivs däremot att landstinget ska organisera primärvården så att alla som är bosatta inom landstinget kan välja utförare av hälso- och sjukvårdstjänster samt få tillgång till och välja en fast läkarkontakt (vårdvalssystem). I lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har Arbetsförmedlingen föreskrivits en skyldighet att erbjuda nyanlända invandrare ett valfrihetssystem med etableringslotsar, dvs. att valfrihetssystem ska vara obligatoriskt. I lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen får Arbetsförmedlingen själv

bestämma om myndigheten vill tillhandahålla valfrihetssystem för tjänster inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

Utredningen anser att det synsätt som gäller för kommunerna, dvs. att kommunerna själva är de som bäst kan avgöra om valfrihetssystem är möjligt och lämpligt att införa och vilka sorters tjänster som ska ingå i ett valfrihetssystem, ska gälla även för Tolktjänstmyndigheten. Det bör därför inte vara obligatoriskt för Tolktjänstmyndigheten att inrätta valfrihetssystem för tolktjänster.

I LOU skiljer man på A-tjänster och B-tjänster. A-tjänster förtecknas i bilaga 2 till lagen, B-tjänster i bilaga 3. Tjänsterna i bilagorna 2 och 3 delas in i 27 olika kategorier. I dag kan LOV bara tillämpas i den kommunala sektorn för sådana tjänster inom hälsovård och socialtjänster som är upptagna som B-tjänster i kategori 25 i bilaga 3 till LOU, dock inte barn- och ungdomsvård. Enligt förteckningen över tjänstekontrakt (B-tjänster), bilaga 3 till LOU, ingår tolktjänster i kategori 27 Övriga tjänster. Tolktjänster är således B-tjänster enligt LOU.

Det är inte nödvändigt med hänsyn till EU-rätten att i lagen precisera exakt på vilka kategorier av tjänster ett valfrihetssystem kan tillämpas. Det är i och för sig möjligt att beskriva tillämpningsområdet på ett annat sätt som inte är kopplat till den indelning av tjänster som finns i LOU, t.ex. genom att direkt i lagtexten ange vilka tjänster som lagen är tillämplig på. Utredningen anser att det är bättre att i lagen om tolktjänst direkt ange att det är tolktjänster som Tolktjänstmyndigheten ska få besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för. Om reglerna om att Tolktjänstmyndigheten ska kunna inrätta valfrihetssystem vid upphandling av tolktjänster kan ges en enklare utformning utan att det leder till några tillämpningsproblem är detta att föredra. Det kan inte antas leda till några praktiska problem för Tolktjänstmyndigheten om tolktjänsterna beskrivs utan hänvisning till kategorierna i bilaga 3 till LOU. Utredningen anser vidare att den exakta omfattningen av vilka tolktjänster som ska upphandlas inom valfrihetssystemet bestäms bäst av den nya myndigheten. I den nya lagbestämmelsen föreslås därför endast att de tjänster som den nya myndigheten får använda valfrihetssystem för anges som tolktjänster.

LOV gäller, som tidigare nämnts, endast för valfrihetssystem inrättade för kommunala myndigheter och vissa organ som är likställda med dem. Författningsreglering är därför nödvändig för att den nya tolktjänstmyndigheten ska kunna tillhandahålla valfrihets-

system för tolktjänster i enlighet med det förfarande som anges i LOV.

Tillhandahållande av valfrihetssystem för tolktjänster bör ske genom att Tolktjänstmyndigheten i den nya lagen om tolktjänst ges möjlighet att tillhandahålla valfrihetssystem för tolktjänster. När myndigheten tillhandahåller valfrihetssystem ska myndigheten enligt den föreslagna lagen om tolktjänst tillämpa LOV.

### 6.3.3 Förvaltningslagens tillämpning

**Utredningens förslag:** Tolktjänstmyndigheten ska tillämpa bestämmelserna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen när den tillhandahåller valfrihetssystem.

*Skälen för förslaget:* Av 1 kap. 3 § LOV framgår att förvaltningslagen inte tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt LOV. Även om förvaltningslagens regler inte är tillämpliga är grundläggande krav på rättssäkerhet ändå uppfyllda, t.ex. finns jävsbestämmelser för kommunala myndigheter i kommunallagen. Eftersom leverantörer enligt LOV får ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol ges också en möjlighet till domstolsprövning. I 4 kap. 5 § LOV finns vidare en bestämmelse om att 10 § förvaltningslagen ska tillämpas vid bedömningen av när en handling ska anses inkommen till den upphandlande myndigheten.

Frågan är om den nya tolktjänstmyndigheten, trots 1 kap. 3 § LOV, ska tillämpa förvaltningslagen vid tillhandahållandet av valfrihetssystem.

I förvaltningslagen finns regler om förfarandet vid handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter. Förvaltningslagens bestämmelser gäller så länge inte några avvikande bestämmelser har meddelats i någon annan författning. I sådana fall ska, enligt 3 § första stycket förvaltningslagen, bestämmelserna i förvaltningslagen inte tillämpas. LOV anvisar särskilda förfaranderegler för upphandling av valfrihetssystem som avviker från förvaltningslagens. Exempelvis kan en leverantör som inte godkänts av den upphandlande myndigheten inte överklaga ett sådant beslut utan får i stället ansöka om rättelse (10 kap. 1 §). Avsikten är således att förvaltningslagens regler om överklagande inte ska gälla. Avsikten

är också att förvaltningslagens bestämmelser om muntlig handläggning, kommunikation och omprövning inte ska gälla. Att i den föreslagna lagen om tolktjänst föreskriva att förvaltningslagen ska tillämpas, trots 1 kap. 3 § LOV, skulle innebära att två uppsättningar av förfaranderegler med delvis olika syften konkurrerar vid Tolktjänstmyndighetens upphandling. Detta skulle innebära risk för tillämpningsproblem och konflikter i förhållande till syftet med den särskilda regleringen i LOV. För att undvika detta bör förvaltningslagen inte vara tillämplig när Tolktjänstmyndigheten upphandlar med valfrihetssystem. På det viset blir det också tydligt för Tolktjänstmyndigheten att det är förfarandereglerna i LOV som ska gälla vid sådana upphandlingar. Eftersom LOV inte innehåller några bestämmelser om jäv, bör det dock särskilt anges att jävsbestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen ska tillämpas när Tolktjänstmyndigheten genomför sådana upphandlingar.

Utredningen föreslår därför att Tolktjänstmyndigheten ska tillämpa bestämmelserna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen när den tillhandahåller valfrihetssystem.

#### 6.4 Tolktjänst inom utbildningsverksamhet

Av utredningens kommittédirektiv framgår att utredaren ska se över om det är nödvändigt att reglera rätten till tolktjänst inom områden som i dag inte omfattas t.ex. inom högskoleutbildning och privata utbildningar. I kommittédirektiven anges att i vissa fall, t.ex. beträffande privata utbildningsinsatser, är ansvaret oreglerat. Detta har enligt direktiven lett till att döva och hörselskadade inte har kunnat få del av utbildning. Frågan om tolktjänst vid utbildning som regleras i skollagen har däremot inte specifikt lyfts fram i direktiven. Dock har intresseorganisationerna till utredningen påtalat att detta är ett område där tolkanvändarna upplever att ansvaret är otydligt och mörkertalet beträffande faktiska tolkbehov stort. Utredningen har, bl.a. mot den bakgrunden, valt att översiktligt belysa även detta område.

#### 6.4.1 Tolkanvändning och framtida tolkbehov vid utbildning som regleras i skollagen bör kartläggas ytterligare

**Utredningens bedömning:** Regeringen bör ge den nya Tolktjänstmyndigheten i uppdrag att kartlägga tolkanvändningens nuvarande omfattning samt bedöma framtida behov av tolktjänst vid utbildning som regleras i skollagen. Uppdraget bör genomföras i samverkan med SPSM och Skolverket samt i samråd med SKL.

*Skälen för bedömningen:* Som framgår av kartläggningen i kapitel 3 innehåller skollagen regler om skolväsendet för barn, ungdomar och vuxna som anordnas av offentliga eller enskilda huvudmän. I och med den nya skollagens ikraftträdande gäller, så långt det är möjligt, samma regler för fristående och offentliga skolor. Fristående skolor ska i de flesta fall rätta sig efter samma regelverk som kommunala skolor. Lagen började i huvudsak tillämpas fr.o.m. den 1 juli 2011.

Utredningen kan konstatera att elevens rätt till särskilt stöd stärks med den nya skollagen. Det finns tydligare krav på en grundskola, grundsärskola, specialskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola att utreda en elevs behov av stöd om en elev av någon anledning, t.ex. en funktionsnedsättning, riskerar att inte nå de kunskapskrav som ska uppnås. Utredningens bedömning är att exempelvis teckenspråkstolkning eller skrivtolkning skulle kunna utgöra sådant särskilt stöd som avses i skollagen och att detta innebär bättre möjligheter än tidigare att vid behov få tolk i skolan. Utredningen ser även positivt på det faktum att rektor ska se till att ett åtgärdsprogram tas fram där det ska framgå hur skolan ska stödja eleven så att han eller hon kan nå kunskapsmålen, samt att rektors beslut om åtgärdsprogram kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Om nämndens utredning visar att eleven ska ges särskilt stöd i annan omfattning eller form än vad som skett, kan nämnden upphäva beslutet och återförvisa ärendet till rektor för ny handläggning. Rektor måste då fatta ett nytt beslut i fråga om åtgärdsprogram.

Däremot gäller inte skollagens bestämmelser om åtgärdsprogram för elever i förskolan och i de skolformer som riktar sig till vuxna, dvs. kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare. Problemet att tolkanvändare inte erbjuds tolk i den kommunala vuxenutbildningen är en fråga

som flera intresseorganisationer lyft fram i kontakterna med utredningen. Som framgår av kartläggningen saknas även här uppföljning och kunskap om i vilken utsträckning kommuner erbjuder tolk till primära tolkanvändare som vill studera inom sådan vuxenutbildning. Utredningens intryck efter att ha talat med intresseorganisationer, tolkcentraler och myndigheter är att detta sker i mycket begränsad omfattning.

Utredningens sammantagna bedömning är att skollagens bestämmelser om särskilt stöd och åtgärdsprogram kan öka möjligheterna för primära tolkanvändare att erhålla tolktjänst vid utbildning som regleras i skollagen. För att kunna bedöma huruvida skollagens bestämmelse om särskilt stöd och åtgärdsprogram är tillräcklig för att säkerställa att primära tolkanvändares behov tillgodoses, krävs emellertid en omfattande kartläggning av nuvarande tolkanvändning och en bedömning av framtida behov. Skollagens bestämmelser trädde i kraft den 1 juli 2011 och det har därför inte varit möjligt för utredningen att kartlägga hur den tillämpas. Den kommunala vuxenutbildningen omfattas inte av skollagens bestämmelser om åtgärdsprogram och detta är ett område som därför behöver kartläggas särskilt. Som utredningen pekat på tidigare påverkas tolkanvändningen också av en rad andra faktorer än regelverk och resurser, såsom exempelvis vilka behov och önskemål barn och ungdomar med cochleaimplantat efterfrågar. Intresseorganisationerna har tillfrågats om hur de bedömer framtida behov, men svaren pekar inte entydigt i den ena eller andra riktningen.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att tolkanvändning och behov av tolktjänst vid utbildning som regleras i skollagen behöver kartläggas och analyseras ytterligare. Regeringen bör därför ge den nya tolktjänstmyndigheten i uppdrag att kartlägga tolkanvändningens nuvarande omfattning samt bedöma framtida behov av tolktjänst vid utbildning som regleras i skollagen. Uppdraget bör genomföras i samverkan med SPSM och Skolverket samt i samråd med SKL.



#### 6.4.2 Tolktjänst vid högskoleutbildning och vid utbildning som anordnas av enskild huvudman

**Utredningens bedömning:** Särskilda bestämmelser avseende tolktjänst vid högskoleutbildning och vid utbildning som anordnas av enskild huvudman som får statsbidrag är inte motiverade.

Bedömning om behovet av särskilda bestämmelser avseende tolktjänst vid utbildning som anordnas av enskild huvudman som inte får statsbidrag kräver en fördjupad kartläggning.

*Skälen för bedömningen:* Av utredningens kommittédirektiv framgår, som nämnts tidigare, att utredningen ska se över om det är nödvändigt att reglera rätten till tolktjänst inom områden som i dag inte omfattas t.ex. inom högskoleutbildning och privata utbildningar.

När det gäller universitetets och högskolors ansvar för tolkkostnader ska universiteten och högskolorna med statlig huvudman redan i dag avsätta 0,3 procent av sitt årliga grundutbildningsanslag för särskilt pedagogiskt stöd för studenter med funktionsnedsättning. Motsvarande gäller för enskilda utbildningsanordnare med statligt bidrag till utbildning och tillstånd att utfärda examina. I den mån de avsatta medlen inte räcker finns det ett gemensamt anslag för särskilt pedagogiskt stöd, som administreras av Stockholms universitet. Särskilt pedagogiskt stöd utgår i form av teckenspråkstolkning, skrivtolkning, anteckningsstöd, mentor, enskild handledning, extra handledning, språkstöd, viss studentassistans inom högskolan m.m. Kostnader för tolktjänst utgjorde år 2010 cirka 61 procent av kostnaderna för stödet.

Utredningen har övervägt frågan om den nya tolktjänstmyndigheten ska överta ansvaret för tolktjänst till antagna studenter vid högskoleutbildningar. Uppfattningen att det vore ändamålsenligt att överföra ansvaret för sådan tolktjänst från universitet och högskolor till den nya tolktjänstmyndigheten har framförts till utredningen, bl.a. av TÖI. Utredningen kan se fördelar med en sådan förändring. Myndigheten skulle exempelvis få en bättre överblick över utbildningstolkarna och deras specialistkompetenser, vilket kan vara till nytta vid förmedling av tolktjänst inom andra områden, t.ex. arbetslivet. Ur tolkanvändarnas perspektiv är det också sannolikt önskvärt att så mycket som möjligt av samhällets

tolkresurser samordnas. Dock, med hänsyn till att systemet enligt utredningens bedömning i huvudsak fungerar väl och de antagna studenterna i de flesta fall erhåller den tolktjänst de behöver, har utredningen valt att inte föreslå att den tolktjänst som erbjuds de antagna studenterna vid högskoleutbildningar ska övertas av Tolktjänstmyndigheten. I ett senare skede när Tolktjänstmyndighetens verksamhet är etablerad och det finns samlad statistik och kunskap över den totala tolkanvändningen på nationell nivå, kan det enligt utredningen finnas skäl att överväga om ytterligare områden ska omfattas av myndighetens uppdrag, däribland tolktjänst i högre utbildning.

Utredningen anser således att universitet och högskolor även i fortsättningen ska vara skyldiga att tillhandahålla tolk till de primära tolkanvändare som blir antagna till en utbildning vid lärosätet. Utredningens ställningstagande medför att tolktjänst vid högskoleutbildningar inte föreslås regleras i den nya lagen om tolktjänst som endast reglerar den tolktjänst som Tolktjänstmyndigheten ska erbjuda. Med hänsyn till att utredningen inte lägger ett sådant förslag anser utredningen att frågan om att i lag eller förordning föreskriva om universitetens och högskolornas skyldighet att tillhandahålla särskilt pedagogiskt stöd bör tas i ett sammanhang för alla personer med funktionsnedsättning. Utredningen anser inte att särskilda bestämmelser avseende just tolktjänst inom högskoleutbildning är motiverade.

#### *Utbildningar som anordnas av enskild huvudman som får statsbidrag*

När det gäller utbildningar som anordnas av enskild huvudman som får statsbidrag kan huvudmännen i de flesta fall inte ansöka om s.k. särskilt pedagogiskt stöd för att täcka tolkkostnader för en antagen student. Ett undantag är vissa av de utbildningar som omfattas av lagen och förordningen om yrkeshögskolan. De enskilda utbildningsanordnarna till sådana utbildningar kan ansöka om s.k. särskilt pedagogiskt stöd hos Myndigheten för yrkeshögskolan.<sup>16</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan kan bevilja utökade statsbidrag till utbildningsanordnarna för ökade kostnader de haft för pedagogiska hjälpmedel till funktionshindrade studerande inom deras

---

<sup>16</sup> Årsredovisning 2010 – Myndigheten för yrkeshögskolan s. 27.

utbildningar genom att regeringen i sitt regleringsbrev till myndigheten avsatt medel för sådant utökad statsbidrag.<sup>17</sup>

Utredningen anser att det bör vara likvärdiga regler för alla enskilda utbildningsanordnare som får statsbidrag till sina utbildningar. Utredningen anser att samtliga sådana utbildningsanordnare ska kunna ansöka om utökad statsbidrag för särskilt pedagogiskt stöd och att resurserna för sådant stöd dimensioneras med hänsyn till detta.

Utredningen anser även att frågan om att i lag eller förordning föreskriva om de enskilda utbildningsanordnarnas skyldighet att tillhandahålla särskilt pedagogiskt stöd bör tas i ett sammanhang för alla personer med funktionsnedsättning. Enligt utredningens mening går det inte att föreslå en särskild bestämmelse om tolktjänst vid dessa utbildningar utan att frågan utvidgas till en bestämmelse om särskilt pedagogiskt stöd för alla studenter med funktionsnedsättningar. Utredningen är i och för sig positiv till en sådan lagbestämmelse men anser sig inte kunna föreslå en sådan bestämmelse när den gäller andra personer med funktionsnedsättning än döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Utredningen anser således inte att särskilda bestämmelser avseende just tolktjänst inom nämnd utbildning är motiverade.

#### *Utbildningar som anordnas av enskild huvudman som inte får statsbidrag*

Det finns ett antal utbildningar som anordnas av enskild huvudman som inte får statsbidrag från staten. Inriktningen på sådana utbildningar är mycket skiftande. Det finns yrkesutbildningar, exempelvis frisör- och massörutbildningar, liksom teoretiska utbildningar, exempelvis inom reklam- och ledarskapsutbildningar, som kan leda till att den antagna studenten får en utbildning som leder till arbete eller till fortbildning inom den enskildes nuvarande sysselsättning. Det finns också utbildningar som mer syftar till att studenten ska förkovra sig inom ett fritidsintresse.

När det gäller utbildningar som anordnas av en enskild huvudman som inte får statsbidrag och som inte omfattas av den tolktjänst som samhället erbjuder, finns det i dag inget stöd från det allmänna till eventuella tolkkostnader för en antagen student.

---

<sup>17</sup> Årsredovisning 2010 – Myndigheten för yrkeshögskolan s. 27.

Utredningen konstaterar att förhållandena för sådana utbildningar är desamma som när det gäller den kommunala vuxenundervisningen och, som framgår av utredningens kartläggning, att det saknas kunskap om i vilken utsträckning de primära tolkanvändarna inte har ansett det möjligt att delta i en utbildning som de blivit antagna till för att utbildningsanordnaren inte har kunnat erbjuda tolk. Det finns stora skillnader mellan de olika utbildningarna som anordnas av enskilda huvudmän när det gäller kvalitet, inriktning, ekonomi och storlek m.m. Utredningens intryck efter att ha talat med intresseorganisationer, tolkcentraler och myndigheter är att de primära tolkanvändarna inte söker sig till sådana utbildningar då de bedömer att de inte kommer att kunna genomföra utbildningen utan stöd av tolk.

Utredningens sammantagna bedömning är att eventuella åtgärder för att förbättra situationen för primära tolkanvändare som blivit antagna vid dessa utbildningar förutsätter bättre kunskapsunderlag avseende utbildningarnas inriktning och kvalitet, behovet av tolktjänst, kostnader och volymer. Det har inte varit möjligt för utredningen att inom ramen för uppdraget genomföra en sådan fördjupad kartläggning och datainsamling.

## 6.5 Förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal samt distanstolkning

**Utredningens förslag:** Tillhandahållande av förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal ska ingå i Tolktjänstmyndighetens uppdrag. Verksamheten ska bedrivas i samverkan med Post- och telestyrelsen och Hjälpmedelsinstitutet.

Tillhandahållande av sådan distanstolkning som primära eller sekundära tolkanvändare själva initierar ska ingå i Tolktjänstmyndighetens uppdrag. Verksamheten ska bedrivas i samverkan med Post- och telestyrelsen och Hjälpmedelsinstitutet.

*Skälen för förslaget:* Utredningen ska enligt kommittédirektiven undersöka hur IT och hjälpmedel kan fungera som alternativa lösningar vid behov av tolkning och hur denna användning ytterligare kan stimuleras för att nå mer kostnadseffektiva lösningar. I detta ska utredningen utvärdera problem och möjligheter som finns

med nuvarande erfarenheter av distanstolkning och vid behov föreslå finansiella och organisatoriska lösningar.

Intresseorganisationerna har av utredningen ombetts att bedöma och inkomma med synpunkter på i vilken utsträckning och i vilka situationer de primära tolkanvändarna anser att förmedlingstjänster och distanstolkningstjänster kan vara ett alternativ till tolk på plats. Det finns en oro från intresseorganisationernas sida att förmedlingstjänster och distanstolkningstjänster ska ersätta tolk på plats av ekonomiska skäl. Vikten av att det alltid måste vara den primäre tolkanvändarens frivilliga val att välja förmedlingstjänster och distanstolkning understryks av flera organisationer. Tekniken är inte heller tillräckligt utvecklad i dag för att kunna erbjuda fullgod kvalitet. Interoperabiliteten, dvs. att olika tekniska produkter kan fungera tillsammans, måste enligt organisationerna blir bättre. Det gäller både mjukvara och hårdvara. Intresseorganisationerna ser samtidigt att tekniken kan göra tolkningen mer lättillgänglig och vara ett alternativ, exempelvis vid akuta tolkbehov. I situationer där kommunikationen handlar mer om information än dialog är teknik-användning ett möjligt alternativ, liksom i situationer då den primäre tolkanvändaren av integritetsskäl hellre får stöd via teknik än genom fysisk närvaro av en tolk.

### **6.5.1 Förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal**

Det första skälet till att förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal enligt utredningen bör tillhandahållas av Tolktjänstmyndigheten är tolkanvändarnas önskemål om ”en ingång” till de olika typerna av tolkbaserade tjänster – förmedlingstjänster, tolk på plats och distanstolkning. Målsättningen bör vara att användarna upplever att en och samma huvudman kan tillhandahålla den tjänst som bäst motsvarar behovet i den aktuella situationen, oavsett om detta är icke förbokade bildtelefoni- eller texttelefonisamtal eller stöd via Teletal, förbokad distanstolkning via bild eller text eller vanlig teckenspråks-, skriv-, TSS-, dövblindtolkning på plats.

Det andra skälet till att överföra ansvaret för tillhandahållandet av nämnda förmedlingstjänster från PTS till Tolktjänstmyndigheten är att tjänsterna utifrån ett verksamhetsperspektiv kan samordnas med distanstolkning och med tolkning på plats och

därigenom innebära ökad resurseffektivitet. Om samhällets målsättning är att stimulera en utveckling där förmedlingstjänster och distanstolkningstjänster i allt högre utsträckning kan komma att utgöra fullgoda alternativ till tolk på plats, är det enligt utredningens uppfattning mest ändamålsenligt att alla tjänster samlas hos en och samma huvudman. En tolktjänstmyndighet som förfogar över samtliga tolkbaserade tjänster, kan långsiktigt styra utvecklingen mot ökad teknikanvändning i takt med att tekniken förbättras och utvecklas.

Ett tredje skäl är att kvalitetsutveckling och uppföljning av förmedlingstjänsterna med Tolktjänstmyndigheten som huvudman sker utifrån ett tydligt och samlat tolktjänstperspektiv och i dialog med företrädare för tolkanvändarna. Tolktjänstmyndigheten kommer att vara den myndighet med störst kunskap och bäst kontaktytor gentemot tolkanvändarna, bl.a. genom Tolktjänstrådet.

Ett fjärde argument är att Tolktjänstmyndigheten har bättre förutsättningar än PTS att samordna och anpassa lokalisering av en organisation för förmedlingstjänster och distanstolkning till regionala förutsättningar så att exempelvis regioner med svagare efterfrågan av tolkar på plats kan kompletteras med förmedlingstjänst- och distanstolkningsverksamhet. Därigenom skapas bättre förutsättningar för tolkar att bo och verka i hela landet.

När det gäller Teletal är detta en förmedlingstjänst som innebär tolkning av svårförstått tal och utförs i dag av personer utan tolkutbildning. Vid framtida kravställande i samband med upphandling kan det krävas utbildade tolkar. Dock är målgruppen för tjänsten – personer med tal- eller språkproblematik inte en målgrupp som omfattas av utredningens uppdrag. Utredningen har därför övervägt om Teletal ska ingå i utredningens förslag. PTS, företrädare för tolkcentralerna och flera intresseorganisationer har dock i kontakter med utredningen understrukit vikten av att även Teletal ingår i de förmedlingstjänster som myndigheten ges ett ansvar för. PTS pekar framför allt på att funktionalitet, teknikutveckling och principer för och kravställande vid upphandling är gemensam för de tre tjänsterna och att en uppdelning av ansvaret på två myndigheter därför är olämpligt. Från andra aktörer påpekas att gruppen med tal- eller språkproblematik nyttjar både Texttelefoni.se och Teletal och därmed är en målgrupp för myndighetens verksamhet även om Teletal inte skulle inkluderas.

Utredningens förslag är mot denna bakgrund att den nya Tolktjänstmyndigheten ges ett ansvar för att tillhandahålla förmedlings-

tjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal. Ett sådant uppdrag bör regleras i en förordning med instruktion för Tolktjänstmyndigheten.

### 6.5.2 Distanstolkning som initieras av tolkanvändarna själva

Som framgår av avsnitt 6.2.12 föreslår utredningen en lagbestämmelse som innebär att tolktjänst får erbjudas genom tolk på plats eller genom distanstolkning. Den föreslagna lagbestämmelsen anger vidare att distanstolkning får erbjudas om det är möjligt och motiverat med beaktande av den primäre tolkanvändarens individuella behov. Sådan förmedling som avses i avsnitt 6.5.1. omfattas inte av den föreslagna lagen. Utredningen menar att den föreslagna lagbestämmelsen ger Tolktjänstmyndigheten en möjlighet att i samband med tolkbeställningen bedöma om uppdraget, med beaktande av den primäre tolkanvändarens individuella behov, skulle kunna utföras genom distanstolkning. Skälen för utredningens bedömning är att en ökad teknikanvändning innebär ökad kostnadseffektivitet samt att det i vissa tolksituationer kan vara en fördel att en tolk inte är fysiskt närvarande, exempelvis av integritetsskäl. Ökad teknikanvändning ger också tolkanvändarna en ökad flexibilitet och frihet i situationer då spontana tolkbehov kan uppstå. En utförligare argumentation för detta redovisas i kapitel 5.

När det gäller användandet av olika tolkbaserade tekniska lösningar har utredningen tidigare pekat på skillnaden mellan distanstolkning, som bygger på en förbindelse mellan två fysiska platser, och förmedling som innebär förbindelser mellan tre fysiska platser. Om en tolkanvändare exempelvis väljer att använda den tekniska plattformen för Bildtelefoni.net för att få tolkstöd i en situation då den person han eller hon önskar kommunicera med befinner sig på samma fysiska plats, är detta således definitionsmässigt distanstolkning och inte förmedlingstjänst. I dag används Bildtelefoni.net både för distanstolkningstjänst och för förmedlingstjänst och tjänsterna erbjuds utan behovsprövning.<sup>18</sup> Eftersom det enligt utredningens uppfattning är önskvärt att stimulera en ökad teknikanvändning på tolktjänstområdet, bör denna form av användarinitierad distanstolkningstjänst även i framtiden kunna erbjudas både primära och sekundära tolkanvändare.

---

<sup>18</sup> Uppgift från Tolktcentralen vid Örebro läns landsting.

En annan form av distanstolkning är skrivtolkning på distans. Det kan ske med hjälp av exempelvis Flexitext mellan datorer, mobiltelefoner och analoga texttelefoner. Såsom redovisats i tidigare avsnitt har en försöksverksamhet med skrivtolkning på distans genomförts i vissa landsting/regioner under år 2010. Erfarenheterna av försöksverksamheten visar bl.a. att tolkanvändarna upplever skrivtolkning på distans som ett bra komplement till tolk på plats, t.ex. vid akuta möten och där det handlar om strukturerade samtal mellan få deltagare. Tekniken är dock fortfarande ett problem. En stabil uppkoppling är en avgörande faktor.

Utredningen anser att det är angeläget att stimulera en fortsatt utveckling av metoder även för skrivtolkning på distans. Målsättningen bör vara att även skrivtolkning på distans ska kunna erbjudas både primära och sekundära tolkanvändare.

Utredningens förslag är mot denna bakgrund att den nya Tolktjänstmyndigheten, utöver sådan distanstolkning som avses i avsnitt 6.2.12, även ges ett ansvar för att tillhandahålla sådan distanstolkning som primära eller sekundära tolkanvändare själva initierar. Ansvaret för att tillhandahålla sådan distanstolknings-tjänst bör i likhet med förmedlingstjänsterna regleras i en förordning med instruktion för myndigheten.

### 6.5.3 Samverkan avseende utveckling och innovation

Den tekniska kompetens och kunskap om marknaden som krävs för kravställande i samband med upphandling samt för kontinuerlig teknisk utveckling av tjänsterna finns i dag inom PTS. Som nämnts i avsnitt 3.13.2 har PTS ett ansvar för att alla i Sverige har tillgång till ett utbud av elektroniska kommunikationstjänster, och det ansvaret kvarstår givetvis också om nämnda förmedlingstjänster övergår till Tolktjänstmyndigheten. PTS kommer även fortsättningsvis ha utveckling och innovation som en löpande del av sin verksamhet. PTS och den nya tolktjänstmyndigheten bör därför enligt utredningen utveckla lämpliga samarbetsformer som säkerställer att sådan kompetens finns som stöd för utveckling och drift av förmedlingstjänsterna även i framtiden.

HI har flera uppdrag och verksamheter som knyter an till området distanstolkning och förmedlingstjänster för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Tolktjänstmyndighetens



tillhandahållande av förmedlingstjänster och distanstolkningstjänster bör därför bedrivas i nära samarbete med HI.

## 6.6 Försöksverksamhet med tolktjänst utan behovsprövning

**Utredningens bedömning:** Tolktjänstmyndigheten bör ges i uppdrag att genomföra en försöksverksamhet med tolktjänst utan behovsprövning i en begränsad region eller inom ett specifikt samhällsområde under en begränsad tid.

*Skälen för bedömningen:* Enligt kommittédirektiven ska målsättningen med utredningens arbete vara en brukarorienterad modell med ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation.

Det finns vissa uppgifter om hur tolkanvändningen förändrats sedan början av 1970-talet. Ett utvidgat samhälleligt åtagande och resursförstärkningar har lett till ökad tolkanvändning, vilket är föga förvånande. Antalet primära tolkanvändare har inte ökat i samma utsträckning som tolkuppdragen, vilket alltså innebär att varje tolkanvändare erhållit fler tolktimmar. Enkelt uttryckt förefaller ökade resurser leda till att latent behov i högre grad kan tillgodoses, men ändå inte fullt ut motsvara det faktiska tolkbehovet.

Det har alltid funnits begränsningar i form av ekonomiska ramar eller begränsad tillgång till tolkar. Det har därför alltid varit nödvändigt att behovspröva och prioritera bland tolkbeställningar. Detta har i sin tur påverkat de primära tolkanvändarnas beteende och levnadsvanor. De primära tolkanvändarna förefaller ha anpassat sin efterfrågan efter det utbud man bedömer finns och de begränsningar som tolkcentralers, eller andra aktörers agerande ger uttryck för. Handikapputredningen uttryckte år 1991 målsättningen att döva och hörselskadade skulle erbjudas tre timmar och personer med dövblindhet åtta timmar tolk per vecka.<sup>19</sup> Utredningen menade att dessa nivåer skulle svara mot det faktiska behovet. Detta är nivåer som innebär 150–160 tolktimmar per individ och år för döva och hörselskadade och cirka 400 timmar för personer med dövblindhet, vilket inte dagens system kan erbjuda.

---

<sup>19</sup> SOU 1991:97.

Såsom redovisats i tidigare avsnitt anser utredningen att det saknas kunskapsunderlag för en bedömning av tolkanvändning och tolkbehov i ett tioårsperspektiv. Det har inte varit möjligt för utredningen att, under den begränsade tid som utredningen haft till sitt förfogande, genomföra den typ av studier som skulle krävas för att få fram ett kvalificerat underlag i detta avseende.

Intresseorganisationerna som beretts möjlighet att redovisa sina bedömningar av mörkertal och framtida tolkbehov har, med något undantag, inte heller ansett sig kunna bedöma dessa frågor. Organisationerna konstaterar att mörkertalet sannolikt är betydande och redovisar tänkbara skäl till detta. Dock understryker flera av organisationerna att tolkanvändare inte vill ha en tolk närvarande eller använda tekniska lösningar för förmedling eller distanstolkning om det inte är nödvändigt för att kunna kommunicera i den aktuella situationen. Det finns således inte anledning att tro att det skulle förekomma något överutnyttjande av samhällets tolktjänst.

Rent allmänt kan sägas att ett mer lättöverskådligt, resurseffektivt och tydligt system med all sannolikhet kommer att bidra till ökad tolkanvändning, även med nuvarande resursnivå. Detta är naturligtvis positivt och i enlighet med målsättningen om en ändamålsenlig och kostnadseffektiv modell. Hur tolkanvändningen skulle se ut i ett system med avsevärt mer resurser är emellertid svårt att avgöra. Finns det, som handikapputredningen menade, en nivå vid vilken tolkbehovet kan anses vara fullt ut tillgodosett? Användarmönstret i ett system med fri tillgång till tolk utan behovsprövning är mycket svårt att prognostisera utifrån den kunskap och erfarenhet berörda aktörer besitter i dag. Det är därför utredningens bedömning att mer kvalificerade och sakligt underbyggda slutsatser på detta område kräver en mer heltäckande och kvalitetssäkrad statistik i kombination med särskilda sociologiska eller beteendevetenskapliga studier.

Därutöver bör Tolktjänstmyndigheten enligt utredningens uppfattning ges i uppdrag att genomföra en försöksverksamhet med tolktjänst utan behovsprövning i en begränsad region eller inom ett visst samhällsområde under en begränsad tidsperiod. Syftet med försöksverksamheten bör vara att pröva hur fri tillgång till tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet påverkar tolkanvändningen. Försöksverksamheten kan lämpligen genomföras i någon av de regioner som myndighetens regionala enheter ansvarar för eller inom ett tydligt avgränsat område, såsom

exempelvis arbetslivet. Försöket bör genomföras med stöd av en särskild försökslagstiftning. Resurser för försöksverksamheten bör avsättas inom ramen för Tolktjänstmyndighetens anslag.

## 6.7 Uppföljning och tillsyn av tolkverksamheten

**Utredningens bedömning:** Uppföljning av Tolktjänstmyndighetens tolkverksamhet ska ske genom intern granskning och kontroll inom myndigheten.

Tolktjänstmyndigheten ska inte utöva tillsyn över andra myndigheters tolkverksamhet. Tolktjänstmyndigheten ska däremot ha en aktiv rådgivande roll gentemot andra myndigheter.

*Skälen för bedömning:* I utredarens uppdrag ingår att överväga hur uppföljning och tillsyn av tolktjänsten ska ske.

Utredningen har som framgått föreslagit att en ny statlig myndighet ska ansvara för en stor del av tolkverksamheten i Sverige genom att erbjuda tolktjänster i situationer av privat karaktär, för att utöva fritidsintressen, för att delta i föreningslivet, vid kontakter med hälso- och sjukvården, i arbetslivet samt rikstolk-tjänster. Utredningen föreslår vidare att myndigheten ska erbjuda tolktjänsterna antingen genom tolk på plats eller genom distans-tolkning. Myndigheten föreslås vidare även ges ansvar för tillhanda-hållande av förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal samt distanstolkning. Om förslaget genomförs kommer en stor del av tolkverksamheten i Sverige att vara knutet till denna nya statliga myndighet.

Med det stora antalet tolkbeställningar och med flera regionala enheter som handlägger tolkbeställningarna är det viktigt att Tolktjänstmyndigheten har ett internt effektivt kontroll- och styrningsorgan för att säkerställa att handläggningen av tolkbeställningarna blir rättssäkert och kostnadseffektivt. Med rättssäkert avser utredningen att en enhetlig praxis tillämpas på de olika kontoren och under hela året.

Utredningen anser inte att det är nödvändigt med en oberoende tillsyn för den tolkverksamhet som Tolktjänstmyndigheten ska erbjuda. Däremot vill utredningen betona betydelsen av myndighetens interna kontrollarbete bl.a. genom löpande uppföljning och

kontroll av tolkbeställningarna, fastställda kvalitetskriterier för tolkarna, hantering av de primära tolkanvändarnas synpunkter och undersökningar om hur de primära och sekundära tolkanvändarna upplever Tolktjänstmyndighetens tjänster. Utredningen ser att den erforderliga uppföljningen kan ske inom ramen för Tolktjänstmyndighetens verksamhet.

Verksamheten hos den nya tolktjänstmyndigheten kommer att granskas och kontrolleras av Riksrevisionen och ibland också av regeringens stabsmyndigheter. Tillsyn över myndigheten kommer också att utövas av JO, JK och DO.

När det gäller tillsyn över andra myndigheters tolkverksamhet finns det i vissa fall redan myndigheter som har den tillsynen t.ex. skolinspektionen över skolverksamheten enligt skollagen och Högskoleverket över universitets och högskolors verksamhet. Kammarkollegiet utövar tillsyn av auktoriserade tolkar.

Utredningen har inte för avsikt att föreslå nya bestämmelser om tillsynen för tolkverksamheten hos andra myndigheter. Utredningen har tidigare i betänkandet föreslagit att en av Tolktjänstmyndighetens uppgifter är att bistå med stöd och vägledning till både myndigheter samt primära och sekundära tolkanvändare om vilka bestämmelser som gäller för tolkverksamheten. Utredningen bedömer att Tolktjänstmyndigheten kommer att ha en aktiv rådgivande roll när myndighet eller tolkanvändare tar kontakt med Tolktjänstmyndigheten med en fråga om vilken myndighet som är ansvarig för tolktjänst i ett aktuellt ärende. Tolktjänstmyndigheten skulle i sådant fall, enligt utredningens mening, kunna ta kontakt med ansvarig myndighet. Tolktjänstmyndighetens ställningstagande kommer inte att vara bindande men bör vara styrande för den andra myndigheten.

Huruvida Tolktjänstmyndigheten ska ha en mer aktiv tillsynsroll över andra myndigheters tolkverksamhet bör enligt utredningen övervägas när Tolktjänstmyndigheten har etablerat sin verksamhet. Det är i dag för tidigt att säga om det kommer att finnas behov av en särskild tillsynsmyndighet för tolktjänst.

## 7 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser

### 7.1 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

#### 7.1.1 Kostnadsneutralitet och ökad resurseffektivitet

Utredningens förslag innebär att vissa av samhällets nuvarande resurser för tolktjänst som disponeras av flera olika huvudmän samlas hos en huvudman. Som framgått av utredningens analys och de redovisade skälen för förslagen, anser utredningen att detta skapar förutsättningar för ökad resurs- och kostnadseffektivitet. Utredningens bedömning är att den sammanlagda volymen tolkning kommer att öka med den föreslagna modellen – detta av framför allt två skäl. Det första skälet är de möjligheter till effektivare och mer kostnadseffektiv administration som ett samlat huvudmannaskap innebär – något som kan frigöra mer resurser för tolkning. Det andra skälet är att ett tydligare regelverk, i kombination med ett informations- och rådgivningsuppdrag till den nya Tolktjänstmyndigheten, enligt utredningens bedömning, kommer att innebära att fler huvudmän själva kommer att anlita och finansiera tolk i enlighet med bestämmelsen om myndigheters ansvar i förvaltningslagen samt ansvars- och finansieringsprincipen.

### 7.1.2 Förslag till finansiering av Tolktjänstmyndighetens verksamhet

Utredningen föreslår inte att några nya resurser tillförs tolktjänsten. Finansiering av Tolktjänstmyndighetens verksamhet föreslås finansieras enligt följande:

Utredningen föreslår att medel motsvarande landstingens/regionernas egenfinansiering av tolkcentralernas tolkverksamhet (cirka 142 500 000 kronor år 2010) tillförs staten genom justering av anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning, Utgiftsområde 25, samt att medlen ska disponeras av Tolktjänstmyndigheten. De principer som ligger till grund för denna justering redovisas nedan (avsnitt 7.1.4 Konsekvenser för landsting/regioner).

Vidare föreslår utredningen att medel motsvarande statsbidraget till landstingens/regionernas tolktjänst från anslaget 4:2, Vissa statsbidrag inom funktionshindersområdet, Utgiftsområde 9, (cirka 75 000 000 kronor år 2010) ska disponeras av Tolktjänstmyndigheten.

Utredningen föreslår att ansvaret för att tillhandahålla de tre förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal överförs från PTS till Tolktjänstmyndigheten. I konsekvens därmed föreslås att medel från anslaget 2:2 Ersättning för särskilda tjänster till funktionshindrade, Utgiftsområde 22, motsvarande PTS kostnader för nämnda tjänster (cirka 52 600 000 kronor år 2010) ska disponeras av Tolktjänstmyndigheten, med beaktande av eventuella avtal med leverantörer av nämnda tjänster som tidigare ingåtts av PTS. För närvarande drivs förmedlingstjänsterna Texttelefoni.se och Bildtelefoni.net som två olika tjänster och med två olika tekniska plattformar. PTS bedömning är att dessa två tjänster inom några år kommer att kunna erbjudas genom en teknisk plattform, en kundtjänst och en administration i stället för två. Därutöver gör PTS bedömningen att priset per minut har blivit lägre vid varje ny upphandling. Skälet till detta är ökad konkurrens och att priset för de tekniska standardlösningarna minskar. Vidare minskar användningen av Texttelefoni.se i högre grad än vad Bildtelefoni.net ökar. Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att de totala kostnaderna för att tillhandahålla de tre förmedlingstjänsterna kan komma att minska över tid. Därför kan nivån på de resurser som ställs till myndighetens förfogande för ändamålet också behöva justeras över tid.

När det gäller resurserna för rikstolktjänst föreslår utredningen att medel motsvarande nuvarande bidrag till Stiftelsen Rikstolk-

tjänst, anslaget 4:2 Vissa statsbidrag inom funktionshindersområdet, Utgiftsområde 9, (cirka 8 900 000 kronor år 2010) ska disponeras av Tolktjänstmyndigheten. Utredningen föreslår att dessa medel på lämpligt sätt i Tolktjänstmyndighetens budget öronmärks för ändamålet rikstolktjänst. Att bidraget till Stiftelsen Rikstolktjänst upphör påverkar stiftelsens roll och förutsättningar. Enligt uppgifter till utredningen har stiftelsen en anställd person.

Utredningen föreslår att ansvaret för de särskilda insatser som Arbetsförmedlingen kan bevilja genom stöd till tolk överförs från Arbetsförmedlingen till Tolktjänstmyndigheten. I konsekvens härmed föreslås att medel från anslaget 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m., utgiftsområde 14, minst motsvarande Arbetsförmedlingens kostnader för nämnda tolktjänster ska disponeras av Tolktjänstmyndigheten. Arbetsförmedlingen har enligt en promemoria till utredningen, daterad den 6 oktober 2011, beräknat kostnaderna för tolkinsatser inom ramen för stöd till personligt biträde till 12 900 000 kronor år 2011. Kostnaderna för tolkinsatser vid utbildning enligt 16 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga har beräknats till 2 600 000 kronor år 2011. Arbetsförmedlingens bedömning av nuvarande kostnader för de tolkinsatser som föreslås överföras är således 15 500 000 kronor. Arbetsförmedlingen har dock i budgetunderlaget till regeringen inför år 2012 redovisat uppfattningen att kostnadstaket för tolk vid utbildning inom ett företag bör höjas från nuvarande 50 000 kronor till 150 000 kronor. Detta skulle enligt myndigheten innebära ökade kostnader med cirka 5 000 000 kronor. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att sammanlagt cirka 20 500 000 kronor bör överföras från Arbetsförmedlingen till den nya myndigheten.

De närmare detaljerna avseende hur resurser och ansvar ska regleras mellan nämnda myndigheter och verksamheter är enligt utredningen en fråga för en eventuell organisationskommitté. Det är enligt utredningens uppfattning angeläget att regeringen, genom ett uppdrag till en organisationskommitté eller på annat lämpligt sätt, säkerställer att nämnda myndigheter och verksamheter som påverkas av utredningens förslag ges goda förutsättningar att bidra med synpunkter, kunskap och erfarenheter i samband med överföringen av ansvar och resurser till den nya Tolktjänstmyndigheten.

De medel som ställs till Tolktjänstmyndighetens förfogande genom beslut i enlighet med ovan ska enligt utredningen användas för sådan tolktjänst som anges i lagförslaget samt för myndighetens

övriga uppgifter i enlighet med förordning med instruktion för myndigheten som regeringen beslutar.

Baserat på uppgifter om nuvarande<sup>1</sup> kostnader för förmedlings- och tolktjänster, är utredningens beräkning av den nya myndighetens resurser såsom redovisas i tabellen nedan (tabell 7.1)

**Tabell 7.1 Finansiering av en ny Tolktjänstmyndighet**

Justering av anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning, UO 25	ca 142 500 000
4:2 Vissa statsbidrag inom funktionshindersområdet, UO 9 (Socialstyrelsen)	ca 75 000 000
1:4 Lönebidrag och Samhall m.m., UO 14 (Arbetsförmedlingen)	ca 20 500 000
4:2 Vissa statsbidrag inom funktionshindersområdet, UO 9 (Socialstyrelsen)	ca 8 900 000
2:2 Ersättning för särskilda tjänster för personer med funktionsnedsättning, UO 22 (PTS)	ca 52 600 000
<b>Summa</b>	<b>ca 299 500 000</b>

### 7.1.3 Tolktjänstmyndighetens kostnader

Förvaltningskostnaderna för den nya tolktjänstmyndigheten påverkas bl.a. av i vilken utsträckning myndigheten kommer att ha anställda tolkar och om myndigheten kommer att tillhandahålla förmedlingstjänster och distanstolkning i egen regi eller genom upphandlade tjänster. Utredningen har tidigare redovisat sin uppfattning att denna fråga bör aktualiseras och avgöras i ett senare skede, lämpligen inom ramen för en organisationskommittés arbete. Utredningens allmänna bedömning är dock att det finns flera skäl som talar för en kombination av upphandlade och anställda tolkar. När det gäller ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag är det dock mest ändamålsenligt att beräkna myndighetens förvaltningskostnader exklusive anställda som utför tolkuppdrag. Det som bör inkluderas i förvaltningskostnaderna är således resurser för förmedling, samordning, ledning, administration, lokaler, resor, information m.m.

<sup>1</sup> Uppgifterna avser 2010, med undantag för uppgifterna från Arbetsförmedlingen som avser 2011.



*Tolkcentralernas kostnader jämfört med en ny Tolkjänstmyndighets kostnader*

Utredningen har tagit del av uppgifter om tolkcentralernas kostnader för tolkning, administration och ledning samt övriga kostnader. Enligt utredningens uppskattningar fördelar sig kostnaderna huvudsakligen enligt nedanstående tabell. Det är en uppskattning baserad på den statistik från landsting/regioner som tagits fram inom ramen för utvecklingsarbetet med nyckeltal. I de fall uppgifter saknas har en schablon använts, baserad på uppgifter från de landsting/regioner som redovisat kostnader. Beräkning av lönekostnader för administration och ledning baseras på uppgifter från tolkcentralerna om genomsnittslöner för gruppen administratörer och ledningspersonal, vilka inklusive sociala avgifter och semesterersättning uppgår till cirka 500 000 kronor per årsarbetskraft.

**Tabell 7.2 Tolkcentralernas kostnader**

<b>Ledning och administration</b>	<b>ca 30 000 000</b>
(lönekostnader ledning och administrativ personal inkl. soc. avgifter, semesterersättning etc.)	
<b>Tolkning</b>	<b>ca 126 000 000</b>
(lönekostnader för tolkar inkl. soc. avgifter, semesterersättning etc. samt köpta tolktjänster)	
<b>Övriga kostnader</b>	<b>ca 70 000 000</b>
(lokaler, transportmedel och reskostnader, IT, telefoni, material, underhåll, overheadkostnader, friskvård, utbildning m.m.)	
<b>Summa</b>	<b>226 000 000</b>

Som framgår av ovan uppgår tolkcentralernas kostnader för administration/ledning samt övriga förvaltningskostnader till cirka 100 000 000 kronor. I dessa kostnader ingår dock även tolkarnas omkostnader såsom resor m.m. Resterande cirka 126 000 000 kronor utgörs av rena tolkkostnader, dvs. lönekostnader för anställda tolkar samt köpta tolktjänster.

Utredningen anser inte att det är möjligt att med exakthet ange Tolkjänstmyndighetens förvaltningskostnader. Många funktioner som i dag finns på varje landsting/region kan sannolikt samordnas med effektivitetsvinster som följd. Å andra sidan kommer myndigheten att behöva personella resurser för uppgifterna avseende

information, uppföljning samt statistik- och kvalitetsutveckling, vilket i dag finns i mycket begränsad utsträckning på tolkcentralerna.

Enligt Ekonomistyrningsverkets rapport Statens verksamhetskostnader i nyckeltal 2008<sup>2</sup> var kostnaden för medelstora statliga regionalt placerade förvaltningsorganisationer cirka 1 050 000 kronor per årsarbetskraft år 2008. En indexuppräknings för åren 2009–2011 på cirka fem procent ger en kostnad på cirka 1 100 000 kronor per årsarbetskraft. I detta belopp är samtliga kostnader inkluderade.

Mot bakgrund av uppgifterna om antal årsarbetskrafter i landstingens/regionernas verksamhet i dag, de ytterligare uppgifter som enligt förslaget tillförs myndigheten samt förslaget att myndigheten ska ha verksamheter på 4–6 orter i landet, förefaller 50–75 årsarbetskrafter kunna vara en rimlig dimensionering av myndighetens förvaltning. Detta skulle enligt Ekonomistyrningsverkets nyckeltal förutsätta ett förvaltningsanslag på 50 000 000–80 000 000 kronor.

#### 7.1.4 Ekonomiska konsekvenser för landsting/regioner

Följande konsekvensbeskrivning redovisas i enlighet med 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

Utredningens lagförslag innebär att landstingens ansvar för vardagstolkning enligt HSL upphör. Tolkjänst ska i stället tillhandahållas av en ny statlig myndighet. I en sådan situation är den s.k. finansieringsprincipen tillämplig. Finansieringsprincipen tillämpas sedan 1993 och innebär att kommuner och landsting ska kompenseras för statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när riksdag, regeringen eller myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Den ekonomiska regleringen sker som huvudregel genom att nivån på anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25 förändras. Den kommunala finansieringsprincipen är även tillämplig om det kommunala ansvaret för vissa uppgifter, som i detta fall, tas bort eller regelverket som styr kommunernas verksamhet avregleras. Om kommunernas och landstingens uppgifter t.ex. förändras på ett sådant sätt att kostnaderna minskar görs en motsvarande minskning av anslaget.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ekonomistyrningsverket 2009:28.

<sup>3</sup> Den kommunala finansieringsprincipen 2011. Cikulär från Finansdepartementet.

Huvudregeln är att regleringar till följd av finansieringsprincipen görs vid ett tillfälle. Regleringsbeloppen kan dock i vissa fall fördelas över flera år, t.ex. vid verksamhetsförändringar som sker successivt. Regleringen ska göras i den pris- och volymnivå som gäller när förändringen träder i kraft. Regleringsbeloppet fördelas i kronor per invånare och avser hela kommun- eller landstingskollektivet. Reglering av nivån på detta anslag görs inte för enskilda kommuner eller landsting. Sådana enskilda effekter får lösas om så bedöms nödvändigt i särskild ordning. Nivån på nämnda reglering bör enligt utredningen fastställas genom en överenskommelse mellan regeringen och SKL.

Genom den nya lagens bestämmelser om Tolktjänstmyndighetens ansvar görs ett undantag från ansvars- och finansieringsprincipen avseende all hälso- och sjukvård. Det innebär att landsting/regioner undantas från ansvaret för sådan tolktjänst inom hälso- och sjukvård som de annars i egenskap av huvudmän skulle vara skyldiga att bekosta. Dock, eftersom hälso- och sjukvård enligt nuvarande bestämmelser i HSL är vardagstolkning som de redan i dag delvis finansierar själva, bör detta i princip inte innebära några ökade kostnader för landstingen/regionerna. Landstingens/regionernas ansvar i enlighet med förvaltningslagen att vid behov anlita tolk gäller alltså i sådana ärenden som inte är hälso- och sjukvård.

Landstingen/regionerna erhåller i dag statsbidrag för tolktjänst (74 500 000 kronor år 2010). Detta bidrag upphör med utredningens förslag. Statsbidragets andel av tolkkostnaderna varierar mellan 25 och 50 procent mellan landstingen/regionerna.<sup>4</sup>

En annan ekonomisk konsekvens av förändringen är att landstingens/regionernas intäkter av sålda tjänster inom ramen för tolkcentralernas verksamhet upphör (motsvarar cirka 9 500 000 kronor totalt i riket)

---

<sup>4</sup> Helseplan Nysam AB Rapport Tolkkentraler (2011).

**Tabell 7.3 Finansiering av Tolkcentralernas verksamhet 2010**

Anslag från landsting/region	142 500 000
4:2 Vissa statsbidrag inom handikappområdet ap.2 Tolkjänst (Socialstyrelsen)	74 500
Bildtelefoni.net (PTS)	17 200
Övriga sålda tjänster	9 500
<b>Summa</b>	<b>226 500 000</b>

### 7.1.5 Ekonomiska konsekvenser för primärkommuner

Följande konsekvensbeskrivning redovisas i enlighet med 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

#### *Primärkommuners kärnverksamheter*

Tolkjänst vid kontakter med kommunala kärnverksamheter såsom socialtjänst, äldreomsorg, skola etc. som i dag utförs av landstingens tolkcentraler är respektive kommuns eget ansvar att bekosta. Hur detta påverkar kommunernas kostnader för tolktjänst beror på i vilken utsträckning de i dag faktureras av landstingen/regionerna för dessa uppdrag. Landstingen/regionerna har i statistikunderlag till Helseplan Nysam AB redovisat en kategori tolkuppdrag som ”samhällsservicerelaterade”. Till samhällsservicerelaterade uppdrag räknas bl.a. kontakter med socialtjänst, Arbetsförmedlingen, juridisk rådgivning vid medborgarkontor, samtal med god man, bank- och försäkringsärenden, utvecklingssamtal, föräldramöten och sociala aktiviteter i skolan, kontakter med polis, rättsväsendet och kriminalvården, arrangemangstolkning, tolkning vid möte med Migrationsverket, Sveriges Television AB, akuta händelser som inte är hälso- och sjukvård, exempelvis lässmed, rörläckage eller veterinärbesök m.m. Kostnaderna för samhällsservicerelaterade tolkuppdrag var år 2010 cirka 32 500 000 kronor exklusive sålda tjänster, dvs. rensat för fakturerade uppdrag. Det är enligt utredningen rimligt att anta att en viss del av dessa kostnader kan härledas till sådana tolkuppdrag som det med utredningens förslag blir tydligare att det är kommunernas ansvar att bekosta. I den mån landstingen/regionerna i dag bekostar tolktjänst i sådana situationer då primärkom-

muner, i enlighet med förvaltningslagen och ansvars- och finansieringsprincipen bör anlita tolk, kan primärkommuners tolkkostnader i viss utsträckning komma att påverkas av utredningens förslag. Skälet till detta är att utredningens förslag innebär ett tydliggörande av Tolktjänstmyndighetens respektive andra myndigheters ansvar vilket kan påverka tillämpningen av de bestämmelser som reglerar tolktjänst. Dock, eftersom primärkommunernas ansvar för tolktjänst i formell mening inte förändras, har utredningen inte funnit det motiverat att närmare redovisa de eventuella ekonomiska konsekvenserna av detta.

#### *Primärkommuners ansvar för ledsagning för personer med dövblindhet*

Utredningens förslag innebär att sådan ledsagning som sker i anslutning till tolktjänst för personer med dövblindhet ska ingå i tolktjänsten och således bekostas av den nya Tolktjänstmyndigheten. Detta kommer att innebära vissa minskade kostnader för kommunerna för ledsagning som de annars skulle tillhandahållit enligt LSS eller SoL. År 2010 utfördes cirka 5 200 tolkuppdrag till gruppen personer med dövblindhet. I hur många av dessa situationer som en kommun tillhandahållit ledsagning saknas uppgifter om. Utredningen kan konstatera att om det skulle vara aktuellt med en kommunal ledsagarinsats i anslutning till tolktjänsten vid hälften av dessa tillfällen och kommunens kostnad per insats skulle vara 1 000–2 000 kronor, skulle kommunernas kostnader med utredningens förslag minska med 2 600 000–5 200 000 kronor. Denna uppskattning tjänar enligt utredningen främst som indikation på att det handlar om begränsade belopp.

#### *Primärkommuners hälso- och sjukvård*

Genom den nya lagens bestämmelser om Tolktjänstmyndighetens ansvar görs ett undantag från ansvars- och finansieringsprincipen avseende tolktjänst inom all hälso- och sjukvård. Det innebär att kommunerna undantas från ansvaret för sådan tolktjänst inom kommunal hälso- och sjukvård som de annars i egenskap av huvudmän skulle vara skyldiga att bekosta. Av betänkandet Kommunaliserad hemsjukvård (SOU 2005:55) framgår att hemsjuk-

vården i dag har kommunaliserats i tio län. De flesta avtal om kommunalisering omfattar endast primärvårdansluten hemsjukvård, medan två avtal har vidgat begreppet hemsjukvård, vilket innebär att kommunen tar ansvar för all hemsjukvård oavsett diagnos och ålder från första dagen. Vissa kommuner har övertagit ansvaret för akuta hembesök. I de flesta län finns kommunala sjukgymnaster och arbetsterapeuter, med ansvar för den basala rehabiliteringen och habiliteringen.

Enligt SCB:s statistik Svenska hälsoräkenskaper uppgick primärkommunernas utgifter för hälso- och sjukvård år 2009 till 24 720 000 000 kronor<sup>5</sup>, vilket motsvarar cirka åtta procent av samhällets totala hälso- och sjukvårdsutgifter. Tolkanvändningen inom den kommunaliserade hälso- och sjukvården finns inga specifika uppgifter om. Lands- tings/regionernas kostnader för hälso- och sjukvårdsrelaterad vardagstolkning uppgick 2010 till cirka 65 000 000 kronor. Om tolkkostnaderna för den kommunaliserade hälso- och sjukvården skulle motsvara dess andel av den totala hälso- och sjukvården, dvs. cirka åtta procent, skulle det innebära tolkkostnader på cirka 5 200 000 kronor per år. Dock har tolk i hälso- och sjukvård, oavsett huvudman, hittills omfattats av vardagstolkning, vilket gör att utredningens förslag inte påverkar primärkommunernas faktiska kostnader för dessa situationer nämnvärt. Skillnaden blir att Tolktjänstmyndigheten kommer att bekosta sådan tolktjänst som landstingen/regionerna i dag bekostar.

#### 7.1.6 Ekonomiska konsekvenser för staten

Följande konsekvensbeskrivning redovisas i enlighet med 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

Utredningens förslag innebär att staten tillförs resurser motsvarande landstingens/regionernas egenfinansiering av tolktjänst i enlighet med bestämmelserna i HSL. Formerna för detta har redovisats i avsnitt 7.1.4. Utöver detta innebär utredningens förslag vissa omdisponeringar mellan utgiftsområden inom statens budget samt förändringar av vissa anslagsposter. Detta har redovisats i avsnitt 7.1.2.

I likhet med utredningens konstaterande när det gäller primärkommuner, kan statliga myndigheters tolkkostnader i viss utsträckning komma att påverkas av utredningens förslag – i den mån lands-

---

<sup>5</sup> Svenska hälsoräkenskaper, tabell 2 HC-HF, rad 138-143, (SCB 2009).

tingen/regionerna i dag utför och bekostar tolktjänst i sådana situationer då statliga myndigheter, i enlighet med förvaltningslagen och ansvars- och finansieringsprincipen, bör anlita tolk. Skälet till detta är att utredningens förslag innebär ett tydliggörande av Tolktjänstmyndighetens respektive andra myndigheters ansvar och att detta, enligt utredningens bedömning, kan leda till vissa förändringar när det gäller tillämpningen av befintliga bestämmelser. Dock, eftersom statliga myndigheters ansvar för tolktjänst i formell mening inte förändras, har utredningen inte funnit det motiverat att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av detta.

### **7.1.7 Ekonomiska konsekvenser av förslaget om valfrihetstimmar**

Enligt den statistik som Helseplan Nysam AB sammanställt över tolkcentralernas verksamhet är tolkcentralernas genomsnittliga kostnad för en tolktimme 1 079 kronor. Detta är dock inte en s.k. brukartimme, dvs. kostnaden för partolkning är inte inkluderad. Det saknas uppgifter på nationell nivå om kostnaden för en brukartimme, men uppgifter från Stockholms läns landsting indikerar att kostnaden för en brukartimme i Stockholms län är cirka 1 650 kronor. Utredningen har tidigare redovisat uppfattningen att målgrupperna skulle kunna delas upp i två kategorier där, kategori ett utgörs av barndomsdöva, vuxendöva och hörselskadade och kategori två utgörs av personer med dövblindhet. En beräkning baserad på Helseplan Nysam AB:s uppgifter om antal tolkanvändare i olika kategorier samt riktvärdet 1 500 kronor per tolktimme, innebär att kostnaderna för valfrihetstimmar kan beskriva enligt följande.

Tabell 7.4

Kategori 1:	5 timmar/år	44 805 000
(5 974 individer år 2010)	10 timmar/år	89 610 000
Kategori 2:	10 timmar/år	3 735 000
(249 individer år 2010)	20 timmar/år	7 470 000
	40 timmar/år	14 940 000

Som framgår av beräkningarna ovan skulle exempelvis 10 valfrihetstimmar för kategori ett och 20 valfrihetstimmar för kategori två binda upp cirka 97 000 000 kronor i tolkkostnader, förutsatt att alla tolkanvändare utnyttjade samtliga timmar. Utredningen tar inte ställning till vilka nivåer som är lämpliga, men vill understryka att ju mer resurser som binds upp genom beslut om nivåer för valfrihetstimmar, desto mindre återstår för övriga tolkuppsdrag, inklusive övriga uppdrag med hög prioritet.

### 7.1.8 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Följande konsekvensbeskrivning redovisas i enlighet med 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

Utredningens förslag innebär att tolkcentralernas verksamhet som i dag finns på ett drygt tjugotal orter i landet, fr.o.m. Tolk-tjänstmyndighetens bildande, kommer att finnas på färre orter. Utredningen gör bedömningen att en regional organisation med 4–6 enheter kan vara rimligt, men tar inte ställning till om det är motiverat att komplettera dessa regionala enheter med ytterligare regionala eller lokala enheter. Tolkcentralerna har i dag cirka 250 årsarbetskrafter anställd personal (administration, ledning samt anställda tolkar). Antalet årsarbetskrafter i den nya Tolktjänst-myndigheten beror på i vilken utsträckning myndigheten väljer att ha anställda tolkar respektive upphandlade tolktjänster. Utredningen vill dock understryka att eftersom tolkanvändarna finns i hela landet, uppstår också tolkbehov i hela landet, oavsett hur tolkverksamheten är organiserad. Med undantag för förmedlingstjänster och distanstolkning utövas tolkyrket av naturliga skäl på olika platser och i olika sammanhang i hela landet. Behovet av gemensamma fysiska arbetsplatser kan finnas av sociala skäl eller



arbetsmiljöskäl, men är inte i sig en förutsättning för att utöva yrket. Dessutom finns det flera funktioner i Tolktjänstmyndighetens föreslagna verksamhet som – om detta är motiverat ur ett sysselsättnings- eller regionalpolitiskt perspektiv – kan placeras på andra orter än de 4–6 regionala enheterna. Som exempel kan nämnas studios för förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal och distanstolkning samt vissa administrativa funktioner, som därigenom kan erbjuda fysiska kontaktpunkter också för tolkar verksamma i andra delar av regionen.

När det gäller offentlig service kan utredningen konstatera att dagens system där det finns en tolkcentral i varje landsting/region som erbjuder besökstid för obeställd tolktjänst, kan komma att ersättas, exempelvis av tolkservice på olika orter och på olika veckodagar genom ett samarbete med bibliotek eller andra offentliga institutioner. Detta i kombination med ökad teknikanvändning kommer enligt utredningens bedömning kunna motsvara nuvarande efterfrågan av denna typ av tjänster.

Utredningens samlade bedömning är att en eventuell organisationskommittés planeringsarbete avseende myndighetens organisation och placering bör ske i nära dialog med de fackliga organisationer och yrkesföreningar som företräder tolkar, branschorganisationer som företräder tolkföretag samt med företrädare för landstingen/regionerna och SKL. Även intresseorganisationerna som företräder tolkanvändarna bör ges möjlighet att lämna synpunkter på de regionalpolitiska konsekvenserna av förändringarna.

### **7.1.9 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt**

Följande konsekvensbeskrivning redovisas i enlighet med 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

Utredningen föreslår att den nya Tolktjänstmyndigheten ska kunna erbjuda tolktjänst genom anställda tolkar, upphandlade tolkar enligt LOU eller upphandlade tolkar enligt LOV.

I den mån det blir aktuellt med upphandlingar enligt LOU kommer kravspecifikationerna sannolikt innebära att större tolkbolag har bättre förutsättningar att vinna upphandlingar än små tolkbolag. Dock kommer det, enligt utredningens bedömning, även fortsättningsvis vara möjligt för små tolkbolag med en eller ett fåtal anställda att vara underleverantörer till större bolag som tecknat

avtal med myndigheten inom ett visst område eller i en viss region. Därvidlag innebär utredningens förslag ingen förändring.

I den mån det blir aktuellt med upphandlingar enligt LOV är det utredningens bedömning att små företag har likvärdiga förutsättningar som större företag.

På orter eller i regioner där det i dag finns en tolkcentral, men där motsvarande verksamhet inte kommer att finnas efter förändringar i enlighet med utredningens förslag, är det utredningens bedömning att de små tolkbolagens konkurrensförmåga stärks. Skälet till detta är att tolkanvändarnas efterfrågan på tolkar alltså finns kvar samtidigt som den offentliga verksamheten med anställda tolkar på orten avvecklas. Närheten till den lokala efterfrågan innebär sannolikt en konkurrensfördel, eftersom det kan vara mer kostnadseffektivt för myndigheten att upphandla och anlita ett litet tolkbolag på orten än att skicka en anställd tolk från den närmaste regionala enheten.

#### **7.1.10 Konsekvenser av förslaget att Tolktjänstmyndigheten ska kunna tillhandahålla valfrihetssystem för tolktjänster**

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för den förslagna tolktjänstmyndigheten. Förslaget innebär vissa tillkommande uppgifter och initiala kostnader för Konkurrensverket i verkets egenskap av tillsynsmyndighet enligt LOV. Utredningen beräknar att Konkurrensverkets kostnader för tillsynen över Tolktjänstmyndighetens valfrihetssystem kommer att uppgå till 400 000 kronor.

När det gäller konsekvenser för domstolarnas verksamhet uppskattade regeringen i propositionen 2009/10:146 att när det gällde förslaget om lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen skulle lagförslaget endast medföra ett fåtal ansökningar om rättelse enligt LOV och att förslaget inte motiverade någon ökad resurstilldelning till domstolväsendet.<sup>6</sup> Utredningen gör bedömningen att samma antagande kan tillämpas för dess lagförslag att Tolktjänstmyndigheten ska få tillhandahålla valfrihetssystem för tolktjänster. Med hänsyn härtill anser utredningen inte att förslaget motiverar någon ökad resurstilldelning till domstolväsendet.

För de företag som väljer att ingå i ett valfrihetssystem uppstår vissa administrativa kostnader. Att kvantifiera dessa kostnader är i

---

<sup>6</sup> Prop. 2009/10:146 s. 26.

nuläget inte möjligt. De administrativa kostnaderna för företagen blir dock mindre med LOV i jämförelse med LOU. Företagen behöver inte räkna på ett pris eller lägga stora resurser på att lägga anbud som sedan inte leder till ett kontrakt. Det räcker att företaget kan kvalificera sig, dvs. att det uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget. Detta är särskilt betydelsefullt för små företag som har begränsade resurser för att lägga anbud.

Däremot kan en tillämpning av LOV öppna upp nya marknader att konkurrera på, vilket bör leda till tillväxt av både nya och etablerade företag. Genom den ökade konkurrenssituationen bör också systemet i förlängningen kunna leda till högre kvalitet på de tolktjänster som utförs.

### 7.1.11 Övriga konsekvenser

I tolkyrket är andelen kvinnor högre än andelen män. Det har påtalats av intresseorganisationerna att detta kan innebära vissa problem i situationer då tolkanvändare av olika skäl har preferenser avseende tolkens kön. Även bland tolkanvändare finns en viss överrepresentation av kvinnor (55 procent).

Utredningens förslag syftar till att skapa en brukarorienterad modell och en ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation. Enligt utredningens uppfattning kommer utredningens förslag inte att innebära några särskilda konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredningens förslag bedöms inte heller medföra några konsekvenser på de övriga områden som berörs i 15 § kommittéförordningen. Det finns med andra ord inga uppenbara konsekvenser av betydelse för den kommunala självstyrelsen utöver vad som tidigare redovisats, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

## 8 Genomförandefrågor

### 8.1 Tidplan m.m.

**Utredningens bedömning:** En ny tolktjänstmyndighet bör inleda sin verksamhet senast den 1 januari 2014.

*Skälen för bedömningen:* Utredningens förslag om en ny tolktjänstmyndighet förutsätter olika former av förberedelser. Förändringen innebär att en rad praktiska frågor behöver lösas, däribland personalförsörjning, lokaler, datasystem, upphandling av tolkar m.m.

Verksamheten vid den nya tolktjänstmyndigheten bör inledas minst en månad före lagförslagets ikraftträdande. Skälet till detta är att tolkbeställningar görs i förväg och myndigheten måste få rimlig tid att ta ställning till de olika tolkbeställningar som kommer in till myndigheten och planera utförandet av de tolktjänster som ska utföras fr.o.m. den dag lagförslaget träder i kraft.

Den tid som kan beräknas för remissförfarande och beredning av förslagen i Regeringskansliet samt riksdagsbehandling innebär att Tolktjänstmyndigheten bör kunna inleda sin verksamhet senast fr.o.m. den 1 januari 2014. Bildandet av myndigheten som utredningen föreslår, måste enligt utredningens mening, förberedas av en organisationskommitté. En organisationskommitté bör utarbeta ett förslag till förordning med instruktion för Tolktjänstmyndigheten, där bl.a. myndighetens uppgifter ska anges. I den mån det finns avtal som löper över tidpunkten för myndighetens bildande, bör organisationskommittén samråda med berörda parter. Det kan exempelvis handla om avtal om förmedlingstjänster, hyresavtal etc.

## 8.2 Ikraftträdandebestämmelser

**Utredningens förslag:** Lagen om tolktjänst samt de ändringar som föreslås i hälso- och sjukvårdslagen och i förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ska träda i kraft den 1 februari 2014.

*Skälen för förslaget:* Den tid som kan uppskattas för remissförfarande och beredning av förslagen i Regeringskansliet samt riksdagsbehandling innebär att det lagförslag och förslag till ändringar i lag och förordning som utredningen lämnat bör kunna träda i kraft den 1 februari 2014. En förordning med instruktion för myndigheten bör träda i kraft samtidigt med lagens ikraftträdande.

Utredningens förslag innebär att landstingens/regionernas, Arbetsförmedlingens och Stiftelsen Rikstolktjänsts ansvar för tolktjänst samt PTS ansvar för tillhandahållande av förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal övertas av den nya tolktjänstmyndigheten. Någon övergångsperiod där dessa myndigheter, landsting/regioner och stiftelse har kvar vissa uppgifter bör inte vara nödvändigt. Enligt utredningens mening bör överflyttningen av ansvaret för tolktjänst samt tillhandahållandet av förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal till den nya myndigheten ske vid ett tillfälle, nämligen den dag då lagen om tolktjänst träder i kraft.

Utredningen har i avsnitt 8.1 bedömt att den nya myndighetens verksamhet bör träda i kraft minst en månad före lagen om tolktjänst träder i kraft. Tolkbeställningar görs i förväg och myndigheten måste få rimlig tid att ta ställning till de olika tolkbeställningar som inkommer till myndigheten och planera utförandet av de tolktjänster som ska utföras fr.o.m. den dag lagförslaget träder i kraft. Trots föreskriften om att en författning ska träda i kraft ett visst datum kan man utan några särskilda övergångsbestämmelser redan innan dess vidta vissa administrativa åtgärder som behövs för att författningen ska kunna tillämpas i sin helhet fr.o.m. den dagen. Några särskilda övergångsbestämmelser om detta behövs därför inte.

Beträffande ändringsförslagen anser utredningen inte att några övergångsbestämmelser krävs.

## 9 Författningskommentarer

### 9.1 Förslaget till lag om tolktjänst till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet

#### 1 §

Paragrafen anger att lagens bestämmelser gäller den tolktjänst som Tolktjänstmyndigheten ska erbjuda barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

#### 2 §

I paragrafen anges de definitioner som tillämpas i lagen.

I *första punkten* anges vad som avses med tolkning. Av definitionen framgår att tolkning inte längre ska ses som en hälso- och sjukvårdsfråga utan som en språkpolitisk fråga. I definitionen anges att tolkning är översättning eller överföring och samordning av samtal mellan hörande och barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade eller personer med dövblindhet. Av definitionen framgår att både den hörande och den icke hörande har ett tolkbehov.

Med samtal avses i definitionen både tvåvägskommunikation och när en person håller en monolog, t.ex. vid en föreläsning. I definitionen avses översättning av samtal tolkningsmetoderna tecken-språkstolkning, dövblindtolkning och TSS-tolkning. Med överföring av samtal avses i definitionen skrivtolkning.

Inslag av samordning sker vid all slags tolkning, oavsett metod. Med samordning menas i detta sammanhang att reglera talarnas turtagning. I och med att de som samtalar via tolk i varierande utsträckning kan behöva invänta tolkens översättning, kommer tolken fylla en samordnande funktion. En professionell tolk har lärt sig att reglera turordningen på ett smidigt sätt.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.1.

I *andra punkten* anges vad som avses med distanstolkning i lagen. Distanstolkning är tolkning där minst en person fysiskt befinner sig på en annan plats än de andra och står i bild-, ljud- eller textförbindelse med de andra personerna. Det som avses är en situation då det föreligger endast en förbindelse mellan personerna. Föreligger det fler förbindelser mellan personerna är det förmedlingstjänst. Distanstolkning kan ske antingen genom teckenspråkstolkning eller skrivtolkning. Med textförbindelse avses de fall distanstolkning sker genom skrivtolkning på distans.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.12.

Definitionerna i *tredje och fjärde punkterna* anger att det finns två kategorier av tolkanvändare, dels barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet som behöver tolk för att kunna samtala med de hörande eller för att samtala med andra primära tolkanvändare, dels de som är hörande men som behöver tolkstöd för att kunna samtala med de primära tolkanvändarna. Definitionerna innebär att synsättet på vem som har behov av tolk förändras jämfört med dagens synsätt. Det är inte bara de primära tolkanvändarna som har behov av tolk utan även hörande har behov av tolk för att kunna föra ett samtal med de primära tolkanvändarna.

Primär tolkanvändare är en person som efterfrågar tolk vid något enstaka tillfälle eller mer kontinuerligt. Sekundär tolkanvändare kan vara en privatperson eller en företrädare för offentlig, privat eller ideell verksamhet som behöver tolk för att möjliggöra ett samtal med en primär tolkanvändare.

Förslaget behandlas i avsnitten 6.2.2.

### 3 §

Paragrafen anger i vilka situationer Tolktjänstmyndigheten får erbjuda de primära tolkanvändarna tolktjänst.

Tolktjänstmyndigheten kommer att erbjuda merparten av den tolktjänst som landstingen/regionerna tillhandahåller genom vardags-tolkning. Tolktjänstmyndigheten ska inte erbjuda tolktjänst när de primära tolkanvändarna har kontakt med kommunala och statliga myndigheter i t.ex. ärenden och har behov av tolkning. De statliga och kommunala myndigheterna bör, i enlighet med förvaltningslagen och ansvars- och finansieringsprincipen, anlita och finansiera tolk då de primära tolkanvändarna har kontakt med myndigheten. Det är

myndigheterna som ska ansvara för den tolktjänst som sker hos myndigheterna och detta är således inte Tolktjänstmyndighetens ansvar. Det innebär ingen förändring avseende myndigheternas ansvar att tillhandahålla tolk, men innebär ett tydliggörande av myndigheternas nuvarande ansvar. Tolktjänstmyndigheten ska t.ex. inte erbjuda de primära tolkanvändarna tolktjänst vid ett möte på Försäkringskassan eller vid ett möte med socialtjänsten i en kommun. Det är då Försäkringskassan respektive kommunen som har ansvaret för att anlita tolk och stå för tolkkostnaden. I övrigt kommer Tolktjänstmyndigheten att ansvara för sådan tolktjänst som omfattas av bestämmelsen om vardagstolkning.

Av paragrafen framgår att tolktjänst får erbjudas den primäre tolkanvändaren då han eller hon behöver tolkning i situationer av privat karaktär. Med situationer av privat karaktär avses situationer när tolkanvändaren t.ex. behöver juridisk rådgivning, gör viktigare inköp, uträttar bankärenden eller deltar i föräldramöten. Situationer av privat karaktär är även när tolkanvändaren vill närvara vid vigsel, dop, konfirmation eller begravningar och behöver tolk. Dövas, hörselskadades eller personers med dövblindhet kontakter med kommunala och statliga myndigheter ska inte anses som situationer av privat karaktär. När tolkning krävs i sådana situationer bör den aktuella myndigheten anlita och finansiera tolken.

Av paragrafen framgår vidare att tolktjänst får erbjudas då den primäre tolkanvändaren behöver tolkning för att utöva fritidsintressen och för att delta i föreningslivet. Tolktjänst vid kulturevenemang t.ex. om en enskild tolkanvändare vill besöka ett museum eller se en teaterföreställning innefattas i tolktjänst för att utöva fritidsintressen. Om ett museum eller en teater, däremot, avser att göra sin verksamhet tillgänglig för de primära tolkanvändarna genom att teckenspråktolka en guidad visning eller en teaterföreställning, är museet respektive teatern ansvarig för att anlita och bekosta tolk. Även tolktjänst vid rekreationsaktiviteter ska omfattas av tolktjänst för att utöva fritidsintressen. För tolktjänst för att utöva fritidsintressen och för att delta i föreningslivet innebär den nya lagen ingen förändring jämfört med vad som omfattas av vardagstolkning.

Det framgår vidare av paragrafen att Tolktjänstmyndigheten får erbjuda tolktjänst vid den primäre tolkanvändarens kontakter med hälso- och sjukvården. Tolktjänst ska gälla vid all hälso- och sjukvård oavsett huvudman och driftsform. Tolktjänstmyndighetens ansvar att erbjuda tolktjänst omfattar således även den kommunala



hälso- och sjukvården. Tolktjänst får erbjudas vid besök hos tandläkare, distriktssköterska, arbetsterapeut, sjukgymnast m.m. I dag omfattas sådan tolktjänst av vardagstolkning.

Tolktjänstmyndigheten ska vidare kunna erbjuda den primäre tolkanvändaren tolktjänst i arbetslivet. Tolktjänstmyndigheten får erbjuda tolktjänst vid arbetsplatsmöten, fackliga möten, samtal med arbetsgivaren, vid nyanställning, introduktion och vid anställningsintervju. Tolktjänst får vidare erbjudas vid utbildning inom en arbetsplats. Tolktjänst i arbetslivet får även erbjudas för att möjliggöra för den primäre tolkanvändaren att utföra reguljära arbetsuppgifter. Tolktjänst för att utföra reguljära arbetsuppgifter innebär att tolktjänst erbjuds för att möjliggöra för den primäre tolkanvändare att utföra arbetsuppgifter som inträffar regelbundet men inte dagligen. Tolktjänst i arbetslivet omfattar primära tolkanvändare som är anställda. Även primära tolkanvändare som är företagare och driver näringsverksamhet i form av enskild firma eller i bolagsform ska kunna få tolktjänst i arbetslivet. Detta ger t.ex. en hantverkare som är döv möjlighet att själv med stöd av en tolk sälja sina egentillverkade föremål på en mäsas eller marknad. Det ger även en anställd som är döv möjlighet att få tolk när han eller hon håller föredrag för hörande eller deltar i möten med hörande personer.

När det gäller den tolktjänst som omfattas av paragrafen kan de situationer och aktiviteter som avses vara av mycket varierande slag och utredningens uppräknings av dessa är inte heltäckande. Det kan föreligga många andra situationer och aktiviteter än de nämnda då Tolktjänstmyndigheten får erbjuda tolktjänster.

För den tolktjänst som Tolktjänstmyndigheten får erbjuda kan tolkning även ske för aktiviteter utomlands. Tolktjänstmyndigheten kommer att behövspröva alla inkomna tolkbeställningar. Detta gäller även tolkbeställningar som avser tolkning i utlandet.

Kriteriet för att nyttja Tolktjänstmyndighetens tolktjänster är att den primäre tolkanvändaren anser sig ha behov av tolk. Det är således den enskilde tolkanvändaren som gör bedömningen om han eller hon behöver tolktjänst. Nyttjande av tolktjänst behöver inte föregås av något beslut eller godkännande av Tolktjänstmyndigheten. Det framgår vidare att tolktjänst får erbjudas den primäre tolkanvändare som är stadigvarande bosatt i Sverige. Ledning vid bedömningen av bosättning i Sverige kan hämtas i reglerna i FBL och den praxis som utvecklats i anslutningen till den lagen.

Förslaget behandlas i avsnitten 6.2.4, 6.2.5, 6.2.6 och 6.2.8.

#### 4 §

Av *första stycket* framgår att de primära tolkanvändarna ska erbjudas tolktjänst i form av valfrihetstimmar. Valfrihetstimmar kan användas till tolktjänst i de situationer och vid de aktiviteter som Tolktjänstmyndigheten enligt 3 § får erbjuda. Valfrihetstimmar ska endast erbjudas för tolktjänst som utförs i Sverige. Tolkanvändarna bestämmer själva vad timmarna ska användas till. Det framgår vidare av första stycket att Tolktjänstmyndigheten inte ska göra någon behovsprövning av sådana tolkuppdrag och att myndigheten ska ge tolkuppdragen hög prioritet. När den primäre tolkanvändaren vänder sig till Tolktjänstmyndigheten för att få tolktjänst ska han eller hon ange om det är valfrihetstimmar som ska användas till det aktuella tolkuppdraget. Om tolkanvändaren inte vill använda sina valfrihetstimmar kommer Tolktjänstmyndigheten i vanlig ordning att göra en behovsprövning av tolkuppdraget. Om tolkanvändaren däremot anger att det är valfrihetstimmar som ska användas till det aktuella tolkuppdraget kommer Tolktjänstmyndigheten ge tolkuppdraget hög prioritet. Tolktjänstmyndigheten ska ge uppdraget hög prioritet även om det är svårt att få tolk, t.ex. på helger, och att det föranleder högre kostnader för myndigheten. I normalfallet ska således en tolkning då valfrihetstimmar nyttjas utföras. Det ska endast vara i undantagsfall som sådan tolktjänst inte utförs.

Med valfrihetstimmar avses brukartimmar, dvs. det antal timmar som tolkningen uppgår till. Restid för tolken ingår inte i brukartimmen. Det har inte heller någon betydelse om det är en eller två tolkar som utför tolkningen.

Enligt *andra stycket* är det regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som fastställer antalet valfrihetstimmar dels för personer med dövblindhet, dels för barndomsdöva, vuxendöva och hörselskadade.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.9.

#### 5 §

Paragrafen föreskriver att Tolktjänstmyndigheten får också erbjuda tolktjänst genom distanstolkning, om det är möjligt och motiverat med beaktande av den primäre tolkanvändarens individuella behov.

Tolktjänstmyndigheten får erbjuda tolktjänst genom tolk på plats eller genom distanstolkning. Tolktjänstmyndigheten kan i samband med tolkbeställningen pröva om tolkningen ska ske genom tolk på plats eller genom distanstolkning. Betydelse för denna prövning är om det är tekniskt möjligt att genomföra distanstolkning, den aktuella tolkningssituationen och den primära tolkanvändarens individuella behov. I den avvägningen kommer den primära tolkanvändarens önskemål att väga tungt.

Distanstolkning kan vara ett bra alternativ vid korta tolkuppsdrag där tolkning ska ske mellan två personer, t.ex. vid ett läkarbesök.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.12.

## 6 §

Paragrafen föreskriver vilken ledsagning som ska ingå i tolktjänst för personer med dövblindhet. Av paragrafen framgår att den ledsagning som ska ingå är den som sker i anslutning till tolktjänsten. Exempel på sådan ledsagning är den ledsagning som sker under en resa till och från den plats där tolktjänsten ska utföras. Ett annat exempel kan vara den ledsagning som sker under tidsperioder mellan återkommande specifika tolktillfällen vid exempelvis ett heldagsarrangemang. Vid ledsagning behövs i normalfallet endast en dövblindtolk, medan själva tolkningen kan kräva partolkning.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.10.

## 7 §

Paragrafen reglerar de s.k. rikstolktjänster som Stiftelsen Rikstolktjänst i dag tillhandahåller.

Av paragrafen framgår att de primära tolkanvändarna kan få rikstolktjänst då de i egenskap av förtroendevalda för sina riksorganisationer utför intressepolitiska uppdrag av riksövergripande karaktär. Rikstolktjänst kommer således att kunna erbjudas för intressepolitiska uppdrag av riksövergripande karaktär t.ex. styrelsemöten i riksorganisationerna, intressepolitiska möten eller kongresser. Rikstolktjänster kommer att kunna utföras nationellt som internationellt.

Målgruppen för rikstolktjänst kommer att vara de förtroendevalda i de riksorganisationer som får nyttja den rikstolktjänst som Stiftelsen Rikstolktjänst i dag tillhandahåller, dvs. SDR, HRF, FSDB, SDU, UH, DBU, DHB, VIS och SDP. Dessutom kommer Tolktjänstmyndigheten, efter ansökningar från andra riksorganisationer än de som är nämnda, kunna besluta att förtroendevalda från sådan riksorganisation ska kunna få ta del av rikstolktjänst. Det kan medföra att målgruppen utökas i framtiden.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.11.

## 8 §

*Första meningen* i paragrafen föreskriver att Tolktjänstmyndigheten inom ramen för de medel som är anslagna till myndigheten ska erbjuda tolktjänst. För Tolktjänstmyndigheten kommer sannolikt det förhållandet föreligga att efterfrågan av tolktjänst är större än den tolktjänst som myndigheten kan erbjuda. Tolktjänstmyndigheten kommer i samband med tolkbeställningen att bedöma tolkbehov och vid behov göra nödvändiga prioriteringar inom ramen för de medel som anslagits. Det kommer framgå av paragrafens första mening.

Den *andra meningen* har tillförts för att understryka vikten av att Tolktjänstmyndigheten vid dess prövning om tolktjänst får erbjudas ska beakta den primäre tolkanvändarens nytta och behov av den aktuella tolktjänsten samt kostnaden för tolktjänst.

När det gäller nyttan och behovet för den primäre tolkanvändaren av tolktjänsten bör utgångspunkten vara att hur tolkanvändaren upplever nyttan och behovet av en viss tolkning bör naturligen tillmätas betydelse, men det bör dock inte komma i fråga att helt grunda nytto- och behovsbedömningen på den enskilde tolkanvändarens subjektiva upplevelser, vilken ju kan variera från person till person. I stället är det nödvändigt att söka avgöra vilken nytta tolkuppdraget typiskt sett har samt vilket behov en primär tolkanvändare typiskt sett har i en sådan situation.

Kostnaden för den aktuella tolktjänsten ska också vägas in vid behovsprövningen. När kostnaden för tolktjänst beräknas ska kostnaden för tolk samt kostnaderna för tolkens resa, tidsspillan och eventuellt uppehälle samt inträdesavgifter m.m. inräknas.

Vid behovsprövningen kommer vikten av att få tolktjänst vid ett läkarbesök eller i arbetslivet i många fall väga tyngre än tolktjänst för att utöva fritidsintressen.

Behovsprövningen sker under förutsättning att Tolktjänstmyndigheten har tillräckligt med medel för att kunna bekosta den aktuella tolktjänst.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.7.

## 9 §

Paragrafen föreskriver att det ska finnas ett Tolktjänstråd knutet till Tolktjänstmyndigheten. Tolktjänstrådet ska bestå av representanter för de riksorganisationer som företräder de primära tolkanvändarna samt företrädare för Tolktjänstmyndigheten. Det framgår vidare av paragrafen att Tolktjänstrådet ska ledas av myndighetens chef.

Tolktjänstrådet ska bistå Tolktjänstmyndigheten i frågor om tolktjänst. I vilka frågor Tolktjänstrådet kommer att bistå myndigheten ska framgå av förordning med instruktion för Tolktjänstmyndigheten.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.1.8.

## 10 §

Paragrafen innebär att Tolktjänstmyndigheten får tillhandahålla ett eller flera valfrietssystem för tolktjänster. De tjänster som Tolktjänstmyndigheten kan upphandla med valfrietssystem är inte begränsade till en viss kategori som anges i bilagan till LOU på det sätt som gäller för kommunala myndigheter enligt 1 kap. 1 § LOV.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.2.

## 11 §

Paragrafen innebär att Tolktjänstmyndigheten ska tillämpa LOV. Begreppen leverantör, tjänst och upphandlande myndighet får vid Tolktjänstmyndighetens tillämpning av lagen delvis en annan innebörd än den som framgår av definitionerna i 2 kap. LOV. Även vid Tolktjänstmyndighetens tillämpning av lagen ska emellertid med leverantör avses också en grupp av leverantörer.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.2.

## 12 §

Paragrafen innebär att Tolktjänstmyndigheten ska tillämpa bestämmelserna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223) när myndigheten tillämpar LOV. Av 1 kap. 3 § LOV följer att förvaltningslagen i övrigt inte ska tillämpas vid handläggningen (se dock 4 kap. 5 § LOV).

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.3.

## 13 §

I paragrafen ges bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att vid behov meddela föreskrifter om den tolktjänst som Tolktjänstmyndigheten erbjuder.

### *Ikraftträdandebestämmelse*

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 februari 2014. Andra författningar och föreskrifter som är nödvändiga för genomförandet av lagen bör också träda i kraft samma dag.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.

## **9.2 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen**

### *3 b §*

Den *tredje punkten* i paragrafen har utgått. Tolktjänst i form av vardagstolkning ska inte längre vara reglerad i HSL.

I övrigt har vissa redaktionella ändringar gjorts.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

### *Ikraftträdandebestämmelse*

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 februari 2014. Någon övergångsbestämmelse anses inte nödvändig.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.

### 9.3 Förslaget till förordning om ändring i förordning om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga

#### 16 §

Bestämmelsen om särskild insats i form av ekonomiskt stöd till kostnaderna för tolk åt primära tolkanvändare som tar del av utbildning inom ett företag har utgått ur paragrafen. Tolktjänstmyndigheten kommer att erbjuda de primära tolkanvändarna tolktjänst vid utbildning inom deras respektive arbetsplats och sådan tolktjänst omfattas av lagen om tolktjänst till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.6.

#### 17 §

Bestämmelsen om särskilda insatser för hörselskadade har utgått ur paragrafen. Paragrafen har justerats så att paragrafen inte längre hänvisar till bestämmelsen om vardagstolkning i HSL.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.6.

#### *Ikraftträdandebestämmelse*

Ikraftträdandebestämmelsen anger att förordningen träder i kraft den 1 februari 2014. Någon övergångsbestämmelse anses inte nödvändig.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.

# Kommittédirektiv



**Tolktjänst för döva och hörselskadade**

**Dir.  
2010:87**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 9 september 2010

## Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga och analysera hur nuvarande reglering, finansiering, organisering och tillsyn av tolktjänst till barn- och vuxendöva, hörselskadade och dövblinda fungerar inom olika samhällsområden. Utredaren ska lämna de förslag, inklusive förslag till författningsändringar, som föranleds av analysen. Analysen ska omfatta frågor som rör klargörande av begreppet vardagstolkning. Analysen ska också omfatta upphandling, IT-utveckling och utvecklingsmöjligheter för distanstolkning samt säkerställande av framtida statistiska uttag om bl. a. brukarnas behov. Målsättningen ska vara en brukarorienterad modell för tolktjänst med ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation. Regelverket för tolktjänsten ska vara tydligt, förutsägbart och lättöverskådligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2011.

## Bakgrund

*De funktionshinderspolitiska målen och den nationella handlingsplanen för funktionshinderspolitiken*

I den nationella handlingsplanen för funktionshinderspolitiken "Från patient till medborgare" slås det fast att personer med funktionsnedsättning ska ha samma möjligheter till delaktighet som andra medborgare (prop. 1999/2000:79, bet. 1999/2000:SoU14, rskr. 1999/2000:240). Målet för den svenska funktionshinderspolitiken är en samhällsgemenskap med mångfald som grund. Samhället ska utformas så att människor i alla åldrar med funktionsnedsättning



blir fullt delaktiga i samhällslivet och att flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning uppnår jämlikhet i fråga om levnadsvillkor. Alla ska ha samma möjligheter att ta del av information och göra sig hörda. För att uppnå detta måste funktionshindersperspektivet genomsyra alla samhällsområden. Enligt förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken ska statliga myndigheter utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de funktionshinderspolitiska målen. Detta innebär bl.a. att verksamhet och information ska göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. De myndigheter som har ett sektorsansvar inom sitt respektive verksamhetsområde har ett särskilt stort ansvar för att de nationella målen för funktionshinderspolitiken förverkligas.

#### *FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*

Förenta nationerna (FN) antog 2006 en konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen omfattar de flesta samhällsområden. Teckenspråkstolkning nämns bland annat i artikel 9, som bland annat innebär att konventionsstaterna ska vidta ändamålsenliga åtgärder för att erbjuda teckenspråkstolkning för att underlätta tillgänglighet till byggnader och andra anläggningar som är öppna för allmänheten. I artikel 21 om yttrandefrihet och åsiktsfrihet samt tillgång till information nämns att konventionsstaterna ska erkänna och främja användning av teckenspråk samt godta och underlätta användning i offentliga sammanhang.

Till konventionen finns också ett fakultativt (frivilligt) protokoll som innebär att den enskilde har möjlighet att klaga till FN:s internationella kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning om han eller hon anser att hans eller hennes rättigheter är kränkta. Sverige ratificerade konventionen och tilläggsprotokollet den 15 december 2008. Båda trädde för Sveriges del i kraft den 14 januari 2009.

#### *Tolkjänst som samhällsinsats*

Riksdagen beslutade 1968 att ge stöd till försöksverksamhet med tolkservice för teckenspråkiga. Verksamheten kom att knytas till landstingens hjälpmedelsverksamhet och ledde till att en tolkverk-

samhet byggdes upp i de olika landstingen. Tidigare utfördes tolkning framförallt av anhöriga, Frälsningsarmén och vissa yrkesgrupper som t.ex. teckenspråkiga präster och dövkonsulenter inom arbetsmarknadsmyndigheterna. År 1981 utfärdade Handikappinstitutet en rekommendation om samordnad tolktjänst för döva, dövblinda och vuxendöva. 1989 års handikapputredning hade i uppdrag att se över tolkverksamheten. I betänkandet *En väg till delaktighet och inflytande – tolk för döva, dövblinda, vuxendöva och talskadade* (SOU 1991:97) föreslog utredningen att landstingen skulle bli skyldiga att tillhandahålla tolktjänst för teckenspråkiga personer. Denna skyldighet infördes i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), förkortad HSL, efter förslag av regeringen (prop. 1992/93:159) och trädde i kraft 1994. I dag sker tolkning på flera olika sätt: teckenspråkstolkning, tecken som stöd (TSS), dövblindtolkning, mun-handsystemet (MHS), taltolkning och skrivtolkning.

#### *Antalet tolkanvändare*

I Handikapputredningen från 1989 gjordes bedömningen att det finns totalt mellan 8 000 och 10 000 personer i Sverige som är födda döva eller som blivit döva under ungdomsåren. Antalet hörselskadade och vuxna i behov av teckenspråk beräknades till ungefär lika många. Antalet dövblinda beräknas till 1 200 varav 200 använder teckenspråk. Antalet personer som blivit döva i vuxen ålder bedömdes till cirka 4 000. Den utredning som hade i uppdrag att se över teckenspråkets ställning (SOU 2006:54) bedömde utifrån sina beräkningar att Handikapputredningens skattningar fortfarande kan anses vara tillförlitliga. Enligt Statens beredning för medicinsk utvärdering är det ungefär 1–2 promille av alla barn i Sverige som föds med hörselnedsättningar som kräver någon form av hörselrehabilitering. Antalet döva och hörselskadade med cochleaimplantat är ungefär 1 000 personer. De demografiska förändringarna leder till en större andel äldre i befolkningen som helhet vilket också betyder att vissa grupper ökar, t.ex. personer med hörselnedsättningar.

*Teckenspråkstolkning ur ett språkpolitiskt perspektiv*

I Sverige liksom i övriga nordiska länder har funktionshinderspolitiken under de senaste årtiondena utvecklats från ett medicinskt synsätt, där tonvikten legat vid frågor om vård, behandling och träning, till en politisk fråga om rätten till delaktighet i det samhälle man tillhör (SOU 1999:21). En förutsättning för delaktighet är rätten och möjligheterna för teckenspråkiga personer att använda sitt språk.

Genom denna förskjutning av perspektivet på teckenspråket ändras även perspektivet på språkanvändarna, från objekt för språkträning till medborgare med teckenspråk som första språk. Därför kan tillgången till tolktjänst inte enbart betraktas som en funktionshinderspolitisk fråga utan även som en språkpolitisk fråga.

Från och med den 1 juli 2009 gäller en särskild språklag (2009:600). I lagen finns bestämmelser om svenska språket, de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket. Enligt lagen har det allmänna en skyldighet att skydda och främja de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket. Den som är döv eller hörselskadad och den som av andra skäl har behov av teckenspråk ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda sig av det svenska teckenspråket. Språklagen är en ramlag som anger principer och skyldigheter för det allmänna, men inte ger den enskilde särskilda rättigheter.

Regeringen presenterade i mars 2009 en ny minoritetspolitisk strategi i propositionen Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna (prop. 2008/09:158). Strategin innehåller en rad förändringar för att stärka de nationella minoriteternas rättigheter och för att höja ambitionen i hur minoritetspolitiken ska genomföras. Sveriges nationella minoriteter är judar, romer, samer, sverige-finnsar och tornedalingar. De nationella minoritetsspråken är jiddisch, romani chib, samiska, finska och meänkieli. En ny lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk trädde i kraft den 1 januari 2010 och ersatte dåvarande lagar om rätt att använda samiska, finska och meänkieli.

*Ansvars- och finansieringsprincipen*

I slutbetänkandet från 1966 års handikapputredning lanserades den s.k. ansvars- och finansieringsprincipen. Enligt denna princip ska varje sektor i samhället utforma och bedriva en verksamhet som är

tillgänglig för alla medborgare, inklusive personer med funktionsnedsättning. Att se till att verksamheten är tillgänglig är varje sektors ansvar. Om det finns hinder för delaktighet är undanröjandet av dessa en del av ordinarie verksamhet. Kostnaderna för att undanröja hinder och skapa tillgänglighet ska finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten. Undantag kan ske t.ex. när kostnaderna anses vara stora i förhållande till huvudmannens ekonomiska möjligheter. När staten beslutar om nya åtaganden och skyldigheter för kommunerna ska detta finansieras av staten enligt den överenskommelse staten har med kommunsektorn, den s.k. kommunala finansieringsprincipen.

### *Lagen om valfrihetssystem*

Den 1 januari 2009 trädde lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad (LOV), i kraft. Lagen reglerar vad som ska gälla för de kommuner och landsting som vill öka mångfalden av utövare och konkurrensutsätta kommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd, vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten. Valfrihetssystem enligt LOV är ett alternativ till upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad (LOU). LOV kan tillämpas när det gäller tjänster inom hälsovård och socialtjänster som är upptagna som B-tjänster i kategori 25 i bilaga 3 till LOV. Lagen gäller dock inte tjänster som omfattas av (CPV-kod 85311300-5) barn- och ungdomsomsorg enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EEG nr 2195/2002) av den 5 november 2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling.

Den upphandlande myndighet som vill inrätta ett valfrihetssystem måste annonsera löpande på en nationell webbplats för valfrihetssystem. Såväl privata företag som ideella organisationer kan ansöka om att bli godkända som leverantörer. Alla leverantörer som ansökt om att få vara med i ett valfrihetssystem och som uppfyller de fastställda kraven godkänns, varefter kontrakt tecknas. Lagen bygger på att det inte är någon priskonkurrens mellan leverantörerna. Den enskilde ges i stället möjlighet att välja den leverantör som han eller hon uppfattar tillhandahåller den bästa kvaliteten. Enligt lagen ansvarar kommunen eller landstinget för att brukaren eller patienten får fullständig information om samtliga leverantörer som man kan välja emellan. För personer som inte väljer ska det

finnas ett ickevalsalternativ. Leverantörer som anser sig förfördelade ges en möjlighet att ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol.

### *Ny teknik*

De senaste årens tekniska utveckling har lett till nya möjligheter för personer med funktionsnedsättning. Ett sådant exempel är bildtelefoni och möjligheten att använda teckenspråkstolk på distans vilket i dag sker genom tjänsten bildtelefoni.net som finansieras av Post- och Telestyrelsen. Myndigheten har även finansierat projektet "Tolken i fickan" som gör det möjligt för en teckenspråkig person att utnyttja tolktjänst genom videosamtal via mobiltelefon. Det finns även möjlighet att kombinera denna service i offentliga lokaler genom tryckkänsliga displayer – Sign on Site. Tolkning via bildtelefoni har etablerats som samhällstjänst även i andra länder, framförallt USA.

Socialstyrelsen har i regleringsbrevet för 2010 fått i uppdrag att lämna stimulansmedel till landstingen för att utveckla skrivtolkning på distans inom vardagstolkningen. Medlen ska även användas till att följa upp, dokumentera och sprida erfarenheter av verksamheten utifrån ett teknik- och brukarperspektiv. En första redovisning av uppdraget ska lämnas senast den 31 december 2010. En slutredovisning ska lämnas senast den 1 augusti 2011.

### **Nuvarande reglering**

Landstingen är enligt HSL skyldiga att erbjuda dem som är bosatta i landstinget tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade (3 b § HSL). Tolktjänsten är reglerad som en skyldighet för landstingen och inte som en särskild rättighet för den enskilde. Det finns möjlighet att anmäla klagomål avseende utförd eller utebliven vardagstolkning till landstingets patientnämnd. Nämnden kan dock inte överpröva eller ändra ett beslut om t.ex. vardagstolkning. Socialstyrelsen är tillsynsmyndighet för verksamhet enligt HSL.

Myndigheter bör enligt förvaltningslagen (1986:223) anlita tolk vid handläggning av ärenden när myndigheten har att göra med någon som är allvarligt hörsel- eller talskadad. Det är myndigheten

som bedömer behovet, men den enskildes önskemål ska vara styrande. Användning av tolk vid rättskipning i domstolar regleras i förvaltningsprocesslagen (1971:291) och i rättegångsbalken. Statliga myndigheter har en generell skyldighet att verka för att göra sina lokaler, sin verksamhet och information tillgängliga för personer med funktionsnedsättning enligt förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken.

I uppbyggnadsskedet av tolkverksamheten skedde en finansiering genom överenskommelse mellan staten och landstingsförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting). Från och med 1991 ingår denna ersättning i den allmänna sjukvårdsersättningen till landstingen. När landstingen fick skyldighet att tillhandahålla tolktjänst 1994 infördes ett statsbidrag som skulle kompensera landstingen för det utökade ansvaret. Anslaget disponeras av Socialstyrelsen och fördelades fram till 2007 utifrån antalet invånare i landstingen. Efter förslag i betänkandet Teckenspråk och teckenspråkiga (SOU 2006:54) infördes den 1 januari 2008 en ny fördelningsmodell. Modellen tar i högre grad hänsyn till landstingens faktiska kostnader för tolkverksamheten än tidigare. Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att utvärdera den nya fördelningsmodellen. Resultaten ska redovisas senast den 1 oktober 2011.

### *Arbetslivstolkning*

Inom arbetslivet har arbetsgivaren en skyldighet att genom skäligen stöd- och anpassningsåtgärder se till, när arbetsgivaren kan, att den som har en funktionsnedsättning kommer i jämförbar situation med personer utan sådan funktionsnedsättning. Denna skyldighet infördes 1999 i lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder, men följer nu av diskrimineringslagen (2008:567) som gäller sedan den 1 januari 2009.

När det gäller tolkning på arbetsplatser har Arbetsförmedlingen ett ansvar genom förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Enligt 16 § uppgår stödet till högst 50 000 kronor per år och kan ges för tolkning till barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörsel-skadade som går en utbildning inom ett företag. Av 17 § samma förordning framgår att stödet endast betalas ut om insatserna inte omfattas av landstingets ansvar.

Enligt samma förordning kan stöd till personligt biträde lämnas med högst 60 000 kronor per år till arbetsgivare eller den som har kostnaden för biträdet. Till företagare som har en funktionsnedsättning som medför stora kommunikationssvårigheter får stöd lämnas med högst 120 000 kronor per år (19 §). Enligt betänkandet Teckenspråk och teckenspråkiga (SOU 2006:54) saknas uppgifter om nyttjandegraden.

### *Utbildningstolkning*

I skollagen (1985:1100) regleras förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och motsvarande skolformer samt kommunernas vuxenutbildning. Verksamheten bedrivs huvudsakligen av kommuner samt fristående eller enskilda huvudmän. Landsting kan också bedriva utbildning inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Enligt skollagen ska alla elever få det stöd de behöver för att kunna nå utbildningens mål. Det kan t.ex. innebära tolkning om rektor bedömer att en elev har sådant behov. Riksdagen har våren 2010 beslutat om en ny skollag (prop. 2009/10:165, bet. 2009/10: UbU21, rskr. 2009/10:370). Den nya skollagen (2010:800) som börjar tillämpas från den 1 juli 2011 innebär stärkta rättigheter för elever i behov av särskilt stöd. Under våren 2010 beslutade regeringen att tillsätta en utredare för att föreslå hur en flexibel specialskola ska kunna införas (dir. 2010:47). I uppdraget ingår bl.a. att föreslå hur elever i grundskolan och den obligatoriska särskolan som har behov av undervisning i teckenspråk ska kunna få sådan undervisning.

Inom vuxenutbildningen har kommunen ansvar för att alla kommuninvånare som har rätt till grundläggande vuxenutbildning inom skolformerna kommunal vuxenutbildning (komvux) vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) och svenskundervisning för invandrare (sfi) ska kunna delta i utbildningen. Motsvarande uttryckliga ansvar saknas dock när det gäller gymnasial komvux och respektive särvox. Det finns inte heller inom högskoleområdet någon uttrycklig skyldighet för högskolorna att stå för tolkar till studenterna inom utbildningen. Enligt den utvärdering Socialstyrelsen gjort kring vardagstolkning beviljas tolktjänster i högskolan utifrån demokratiska principer, ansvars- och finansieringsprincipen, diskrimineringslagstiftningen samt medelstilledningen i regleringsbrevet.

Folkbildningsrådet beslutar om vilka studieförbund, folkhögskolor och studerandeorganisationer inom folkhögskolan som ska få statsbidrag. Enligt 2 § förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen utgör verksamhet för personer med funktionsnedsättning ett särskilt motiv för statligt stöd. En viss del av statsbidraget utgör ett förstärkningsbidrag som bland annat kan användas för personer med hörselskada, dövhet eller synskada. Specialpedagogiska skolmyndigheten kan bevilja tilläggsbidrag till folkhögskolor för särskilt kostnadskrävande insatser som är nödvändiga för att deltagare med funktionsnedsättning ska kunna nå målet med sina studier. Insatserna kan vara tolk för döva, dövblinda och vuxendöva, anpassning av läromedel eller teknisk utrustning m.m.

### *Vardagstolkning*

Enligt 3 b § HSL ska tolktjänst erbjudas för vardagstolkning. Begreppet vardagstolkning har vuxit fram successivt och omfattar tolktjänst i olika situationer i vardagslivet. Frågan berörs i propositionen (1992/93:159) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Handikapputredningen hade konstaterat att begreppet hade gällt tolk vid t.ex. läkar- och tandläkarbesök, kontakter med myndigheter, olika ärenden till affär, apotek, bibliotek och fackliga möten samt information på arbetsplatser. Dop, konfirmationer, vigslar och begravningar var andra exempel på situationer som omfattades av vardagstolkningen. Efter förslag från Handikapputredningen ställde sig regeringen bakom en vidgning av begreppet så att det även skulle omfatta tolk i arbetslivet, vid nyanställning, introduktion och utbildning inom företag. Men det tydliggörs även i propositionen att begreppet är svårdefinierbart och att landstingen i sin praktiska verksamhet skulle ge begreppet en sådan innebörd att döva m.fl. kan få sina grundläggande behov av tolktjänst tillgodosedda. Exempelen i propositionen ska ses som vägledande men inte uttömmande.

### *Kombinerad tolkning och ledsagning*

Vardagstolkning kombineras ibland med ledsagning och gäller framförallt personer som är dövblinda. Medan ansvaret för vardagstolkningen är landstingens, ligger det på kommunerna att



ansvara för ledsagning enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. I många sammanhang kan det för den enskilde vara lämpligast att dessa uppgifter utförs av samma person, det vill säga den som tolkar. En praxis har utvecklats att huvudmännen ska dela på kostnaderna men det förutsätter att den enskilde även har ansökt om ledsagning hos kommunen. Detta sker dock inte i någon större utsträckning.

### Tidigare uppföljningar och utvärderingar

Tolktjänst som en lagstadgad skyldighet för landstingen har funnits i mer än 15 år. Under denna tid har ett antal utvärderingar gjorts som visar på att tolktjänsten har haft mycket stor betydelse för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och dövblindas möjligheter till delaktighet i samhället. I prop. 1992/93:159 anger regeringen att en väl fungerande tolktjänst är en grundläggande förutsättning för att döva ska kunna vara delaktiga, utöva inflytande och ha tillgång till det hörande samhället.

Samtidigt visar flera av utvärderingarna att teckenspråkigas behov av tolk för vardagstolkning inte är tillgodosett.

Socialstyrelsen fick ett uppföljningsansvar för handikappreformen och där ingår även landstingens tolkverksamhet. Sammanlagt sex uppföljningar har gjorts av Socialstyrelsen fram till år 2001. För verksamhetsåret 2000 visade utvärderingen att 63 000 uppdrag hade beställts och att 10 procent av de beställda uppdragen inte utförts på grund av tolkbrist. Socialstyrelsen drog då slutsatsen att tolktjänsten inte kunde anses vara fullt utbyggd på det sätt som avsågs i handikappreformen.

Riksrevisionsverket (RRV) fick år 2002 i uppdrag av regeringen att granska hur bidraget till landstingen för tolktjänst användes och undersöka i vilken grad behoven av tolktjänst tillgodosågs. RRV konstaterade i sin rapport (RRV 2002:16) att det fanns risk för att tolktjänsten misslyckades med att möta vissa grupper och individers behov bl.a. beroende på bristande resurser och på att tolktjänsten inte känner till gruppens eller individens behov. Rapporten uppmärksammar också att det råder osäkerhet om vilka kostnader statsbidraget är avsett att kompensera för och att statsbidragets träffsäkerhet är begränsad.

### *Vardagstolkning*

Utredningen Översyn av teckenspråkets ställning (SOU 2006:54) tillsattes 2003 i syfte att göra en bred översyn av teckenspråkets ställning i Sverige. Ett av uppdragen var att bedöma tillgången till tolk för döva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade i olika situationer, t.ex. i arbetslivet och under utbildning. Utredningen fann att teckenspråkigas behov av vardagstolkning inte blir tillgodosett. Utredningen pekade på gränsdragningsproblem mellan vad som ingår i den vardagstolkning som landstingen ska svara för och annan tolkning som en annan huvudman ska svara för. Särskilt tydligt var problemet i gränsdragningen mellan vad som gäller för tolk i arbetslivet utöver vad som ingår i landstingens vardagstolkning. Landstingen hade olika principer och den praxis som förutspåddes i propositionen 1993 hade inte utvecklats.

Socialstyrelsen fick i regleringsbrevet för 2008 i uppdrag att kartlägga hur bestämmelsen om vardagstolkning tillämpas samt tydliggöra vad som ingår i begreppet. Socialstyrelsen presenterade sina slutsatser i rapporten Begreppet vardagstolkning. Kartläggningen visar att en mycket stor del av beställningarna om vardagstolkning utförs. Den statistik som presenteras visar också att andelen utförda beställningar varierar mellan olika landsting. Det finns dock problem, bland annat när det gäller tolkning som gäller fritid och sociala sammanhang. Brukaren väljer att inte beställa tolk för vissa situationer eftersom man vet att det är svårt att få. Det finns brister när det gäller statistik och behovsinventering. Landstingens ansvar för vardagstolkning i arbetslivet anses oklart och det finns svårigheter med att definiera begreppet. Det finns även problem med att klargöra betalningsansvaret i de fall landstinget inte ska stå för kostnaderna. Sammanfattningsvis anser Socialstyrelsen att tolksystemet med många betalningsansvariga generellt är rörigt och svårtolkat för samtliga inblandade parter. Socialstyrelsen föreslår därför att en offentlig utredning tillsätts för att se över hela systemet.

### *Arbetslivstolkning*

Frågan om tolk i arbetslivet är ett ansvar för både arbetsgivaren, Arbetsförmedlingen och landstinget. När vardagstolkningsbegreppet vidgades till att även omfatta tolkning i arbetslivet uttalades inte att

landstingen skulle ha huvudansvaret för all den tolkning som tecken-språkiga kan behöva i arbetslivet. Det är fortfarande oklart vilket ansvar landstinget egentligen har. Landstingets insatser ska komplettera arbetsgivarens, men inte heller dennes ansvar är klarlagt. Socialstyrelsen konstaterar att både tolkcentralerna och brukarorganisationerna är missnöjda över oklarheterna kring vardagstolkning i arbetslivet. Även Socialstyrelsen berörde frågan om tolk i arbetslivet i rapporten Begreppet vardagstolkning.

Arbetsförmedlingen har i sitt regleringsbrev för 2008 haft ett uppdrag att kartlägga insatserna i 16 § i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder och belysa gränsdragningen gentemot vardagstolkning som landstinget ska erbjuda enligt HSL. Arbetsförmedlingen uppmärksammar att tolkstödet för utbildning är ett svårtillgängligt stöd med onaturliga kontaktvägar. Trots att tolkbehovet beskrivs som stort och växande visar redovisningen att det genomsnittliga stödet för teckenspråkstolk inom ett företag är 11 984 kronor per person och år. Stödet för tolk för utbildning inom ett företag kan ges med högst 50 000 kronor. En förklaring till den låga utnyttjandegraden är att man måste vara inskriven på Arbetsförmedlingen för att få del av stödet. För dem som fått en anställning utan Arbetsförmedlingens medverkan blir det en onaturlig situation att uppsöka en arbetsförmedling och skriva in sig för att få tolkstöd för att kunna ta del av en fortbildningsinsats på sin arbetsplats eller en utbildning som är anordnad av arbetsgivaren. Arbetsförmedlingens sammanfattande bedömning är att tolkstödet ska samlas till en instans och att frågan bör utredas för att få en helhetsbedömning med brukarens behov i centrum.

#### *Tolk vid vuxen- och högskoleutbildning*

Tillgång till tolk är en förutsättning för att barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och vissa hörselskadade ska kunna delta i utbildning. Ansvaret för finansieringen av tolken inom vuxenutbildningsområdet ligger på respektive huvudman, i enlighet med ansvars- och finansieringsprincipen. På en övergripande nivå betyder detta att de medel som avsätts för vuxenutbildningen i princip ska täcka kostnader även för studerande med funktionsnedsättning. Varje utbildningsanordnare, oftast kommun eller folkhögskola, bör därför tillhandahålla det tolkstöd som behövs. Regeringen uppmärksammade

dock i propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72, s.79 f.) att studerande som behöver utbildningstolk kan ha svårigheter att få tolkinsatsen finansierad. Utbildningstolkning är bl.a. förknippat med stora kostnader för utbildningsanordnaren.

Universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare med statligt bidrag till utbildning och tillstånd att utfärda examina kan hos Stockholms universitet ansöka om bidrag för särskilt pedagogiskt stöd för studenter med funktionsnedsättning för de kostnader som överstiger 0,3 procent av anslaget för grundutbildning. Detta framgår av regleringsbrevet för universitet och högskolor. Stockholms universitet har också ett återkommande uppdrag i regleringsbrevet att samla in och redovisa uppgifter om kostnader för särskilt pedagogiskt stöd inklusive teckenspråktolkning till studenter med funktionsnedsättning.

Högskoleverket konstaterar i rapporten Högskolestudier och funktionshinder (2000:4 R) att studerande har fått ställa in sina planerade studier på grund av att tolk inte funnits att tillgå. Saken berörs även i betänkandet Teckenspråk och teckenspråkiga (SOU 2006:54) som likt Högskoleverket bedömer att förekomsten av sådana situationer är allvarlig, även om den är av liten omfattning.

I Högskoleverkets rapport Teckenspråkstolkning för studerande – ett regeringsuppdrag (2004) framgår att det finns brister med nuvarande modell. Till exempel har vissa lärosäten inte fått full kostnadstäckning, allt fler forskarstuderande med funktionsnedsättning finansieras ur grundutbildningsanslaget och det saknas en tydlig ekonomisk redovisning och uppföljning av kostnaderna för teckenspråkstolkning och andra former av pedagogiskt stöd till personer med funktionsnedsättning.

### **Behov av översyn av tolktjänsten**

Tillgången till tolkar och en väl fungerande tolkservice är en grundläggande förutsättning för att uppnå de övergripande mål som regeringen presenterat i den nationella handlingsplanen för funktionshinderspolicen. Samtidigt visar flera utvärderingar att teckenspråkigas behov av tolk för vardagstolkning inte är tillgodosatt så som avsågs i handikappreformen år 1994 (prop. 1992/93:159). Det råder ovisshet om ansvarsförhållanden och oklarheter om vilka

kostnader det statliga bidraget för tolktjänsten är avsett att täcka. Bidragets träffsäkerhet har konstaterats vara begränsad.

Gränserna är oklara mellan vad som ingår i begreppet vardags-tolkning som landstingen ansvarar för och den tolkning som en annan huvudman har ansvar för och själv ska finansiera. I dag arbetar och deltar döva m.fl. i samhällslivet och arbetslivet på ett annat sätt än tidigare, vilket även ställer tolktjänsten inför stora utmaningar. Bilden kompliceras av att brukarnas behov är ofullständigt kartlagt. Brukarorganisationerna menar att många väljer att inte beställa tolk beroende på att man inte tror sig kunna få tolkning t. ex. på fritiden. Nuvarande system innebär flera betalningsansvariga och oklara ansvarsförhållanden som kan leda till att bl.a. myndigheter inte fullt ut tillämpar ansvars- och finansieringsprincipen. Gränsdragningen mellan vardagstolkningen och arbetslivet nämns ofta som en svårighet.

Regeringen anser det angeläget att en sektorsövergripande översyn av tolktjänstsystemet genomförs.

### Utredningsuppdraget

#### *Hur fungerar tolkverksamheten?*

Utredaren ska kartlägga och analysera hur nuvarande organisering, reglering, tillsyn och finansiering av tolk till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och dövblinda fungerar inom olika samhällsområden och vid behov lämna förslag. I uppdraget ska de funktionshinderspolitiska målen, ansvars- och finansieringsprincipen samt att varje huvudman konsekvent ska tillämpa denna princip vara en styrande utgångspunkt. Utredaren ska utöver de funktionshinderspolitiska målen beakta aspekter som kön, etnisk tillhörighet och tillhörighet till nationell minoritet när det gäller behov av eller efterfrågan på tolktjänst. Barns och ungdomars behov av tolk och hur dessa behov bäst kan mötas ska belysas. Utredaren ska i sitt arbete beakta de åtaganden Sverige har enligt konventionen om barns rättigheter.

Utredaren ska i sitt arbete även beakta åtaganden Sverige gjort genom att ratificera FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt ta del av relevanta internationella erfarenheter. Utredaren ska även se över hur kunskaperna om tolksystemet hos brukare och huvudmän ska kunna öka.

Utredaren ska kartlägga och analysera målgruppernas behov och hur dessa kan komma att utvecklas de närmaste tio åren bl.a. mot bakgrund av teknikutveckling, samt bedöma vilka konsekvenser detta kan få för tolkverksamhetens utformning och omfattning.

Analysen ska omfatta frågor som rör klargörande av begreppet vardagstolkning. Analysen ska också omfatta ansvarsfördelning, finansiering, upphandling, tillsyn, IT-utvecklingen och utvecklingsmöjligheter för distanstolkning, förutsättningar för att bedriva verksamheten mer kostnadseffektivt samt säkerställande av framtida statistiska uttag om bl. a. brukarnas behov.

Målsättningen ska vara en brukarorienterad modell för tolktjänst med ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation. Regelverket för tolktjänsten ska vara tydligt, förutsägbart och lättöverskådligt.

Utredaren ska lämna de förslag, inklusive författningsförslag som föranleds av analysen.

Utredaren ska också i sin analys väga in de synpunkter och förslag som framförts i betänkandet Teckenspråk och teckenspråkiga (SOU 2006:54) liksom remissutfallet i relevanta delar och Socialstyrelsens rapport Begreppet vardagstolkning och Arbetsförmedlingens Redovisning av stöd inom arbetsmarknadspolitiken till personer som är barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade enligt 16 § i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktions hinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

### *Ny teknik*

Utredaren ska undersöka hur IT och hjälpmedel kan fungera som alternativa lösningar vid behov av tolkning och hur denna användning ytterligare kan stimuleras för att nå mer kostnadseffektiva lösningar. I detta ska utredaren utvärdera problem och möjligheter som finns med nuvarande erfarenheter av distanstolkning. Utredaren ska även pröva frågan om flera av de grupper som ska erbjudas tolktjänst enligt HSL kan komma ifråga för distanslösningar och vid behov föreslå finansiella och organisatoriska lösningar.

### *Lagstiftning och tillsyn*

Utredaren ska belysa för- och nackdelar med att reglera tolkverksamheten på annat sätt jämfört med nuvarande bestämmelse i HSL.

Utredaren ska även se över om det är nödvändigt att reglera rätten till tolktjänst inom områden som i dag inte omfattas t. ex. inom högskoleutbildning och privata utbildningar. Utredaren ska även se över hur nuvarande lagstiftning fungerar i relation till andra bestämmelser och vilka preciseringar som behövs för att tydliggöra ansvarsfördelningen.

I utredarens uppdrag ingår att överväga hur uppföljning och tillsyn av tolktjänsten ska ske och vilka åtgärder som behövs för att möjliggöra systematiska statistiska uttag om tolktjänsten och brukarna. Utredaren ska även kartlägga och föreslå eventuella förändringar i frågan om kombinerad vardagstolkning och ledsagning.

### *Upphandling*

Utredaren ska analysera förutsättningarna för att upphandla tolktjänster genom att inrätta valfrihetssystem enligt lagen (2009:962) om valfrihetssystem och föreslå eventuella nödvändiga författningsändringar.

### *Tydliggörande av betalningsansvaret*

Nuvarande system med flera betalningsansvariga har kritiserats för att vara rörigt och svåröverblickbart. I vissa fall, t. ex. beträffande privata utbildningsinstanser, är ansvaret oreglerat. Detta har lett till att döva och hörselskadade inte har kunnat få del av utbildning. Utredaren ska se över om betalningsansvaret kan förtydligas och förenklas och vid behov lämna författningsförslag. Utredaren ska belysa för- och nackdelar med en gemensam huvudman för tolktjänst jämfört med dagens system. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéeförordningen (1998:1474).

### *Samråd och redovisning av uppdraget*

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Socialstyrelsen, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Diskrimineringsombudsmannen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Folkbildningsrådet, Ekonomistyrningsverket, Tolk- och översättarinstitutet, Institutet för språk och folkminnen, Post- och Telestyrelsen, Arbetsförmed-

lingen, Arbetsmiljöverket och Stockholms universitet. Utredaren ska även samråda med Sveriges Kommuner och Landsting, Hjälpmedelsinstitutet, berörda handikapporganisationer, ungdomsorganisationer och arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2011.

(Socialdepartementet)





STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

2011-02-25

Tolkjänstutredningen

S 2010:08

Enligt sändlista

*För översättning till svenskt teckenspråk se:  
<http://www.sou.gov.se/tolktjanst/aktuellt.htm>*

### Frågeformulär till Tolkjänstutredningens referensgrupp

Tolkjänstutredningen (S 2010:08) ska enligt direktiven ”*kartlägga och analysera målgruppernas behov och hur dessa kan komma att utvecklas den närmaste tio åren...*”. Vi kommer att inhämta underlag för denna kartläggning och analys på flera olika sätt. Dialogen med brukarorganisationerna inom ramen för utredningens referensgrupp är en viktig del. Tidigare statliga utredningar och remissvaren på dessa är ett annat viktigt underlag.

Dock tror vi att det skulle tillföra utredningen aktuell och värdefull kunskap om brukarnas behov om vi fick möjlighet att ställa ett antal specifika frågor till de organisationer som finns representerade i referensgruppen (se sändlista).

Det är organisationens samlade bedömning och svar som vi är intresserade av. Avsikten är inte att frågorna ska besvaras av enskilda personer. Vi kommer tyvärr inte att ha möjlighet att själva sammanställa ett material med svar från många olika personer eller grupper inom er organisation.

Vi vill att ert svar i första hand avser den målgrupp er organisation representerar, men ni är naturligtvis välkomna att även kommentera frågorna utifrån ett bredare perspektiv på flera grupper av brukare eller tolkanvändare.

Svaren kommer att vara ett viktigt underlag för utredningen när vi ska redovisa vår analys av målgruppernas nuvarande och framtida behov. Eftersom ni ingår i referensgruppen kommer ni att få flera möjligheter att lämna synpunkter på hur vi valt att tolka era svar.

Svarstiden kommer att vara cirka två månader och vi vill därför ha ert svar senast den 25 april 2011. Vi skulle uppskatta att få ert svar skriftligen till:

Martin Färnsten  
Tolktjänstutredningen ( S 2010:08)  
Regeringskansliet (Garnisonen)  
103 33 Stockholm

Om ni utöver det skriftliga svaret vill redovisa ert svar på svenskt teckenspråk är ni välkomna att höra av er till oss så kan vi diskutera tänkbara former för detta. Har ni frågor kring frågeformuläret är ni också mycket välkomna att höra av er till någon av oss i sekretariatet (Martin 08-405 2335, [martin.farnsten@social.ministry.se](mailto:martin.farnsten@social.ministry.se) eller Susanne 08-405 1846, [susanne.ritseson@social.ministry.se](mailto:susanne.ritseson@social.ministry.se)).

Tack för er hjälp!

Med vänliga hälsningar

Greger Bååth  
Särskild utredare  
Tolktjänstutredningen

**Sändlista**

Hörselskadades Riksförbund (HRF)  
Box 6605  
113 84 Stockholm

Föreningen Sveriges Dövblinda (FSDB)  
Sandsborgsvägen 44 A  
122 88 Enskede

Dövblind Ungdom (DBU)  
Sandsborgsvägen 44 A  
122 88 Enskede

Sveriges Dövas Riksförbund (SDR)  
Box 300  
793 27 Leksand

Sveriges Dövas Ungdomsförbund (SDU)  
Förmansvägen 2, 6 tr  
117 43 Stockholm

Riksförbundet DHB  
Klostergatan 15  
703 61 Örebro

Förbundet Vuxendöva i Sverige (VIS)  
Sandsborgsvägen 52  
122 33 Enskede

Barnplantorna - Riksförbundet för Barn med  
Cochleaimplantat och Barn med hörapparat  
Vaktmansgatan 13A  
426 68 Västra Frölunda

Unga Hörselskadade (UH)  
Box 6605  
113 84 Stockholm

## Frågeformulär

### A. Kvantitativ bedömning:

1. Är de siffror som redovisas nedan korrekta? Om inte, ange de siffror ni anser är korrekta:
  - *Cirka 9 000 personer i Sverige är barndomsdöva*
  - *Cirka 4 000 personer i Sverige är vuxendöva*
  - *Cirka 2 000 personer i Sverige är dövblinda*
  - *Cirka 2 000 personer i Sverige har Cochleaimplantat*
  - *700 000 – 1 200 000 personer i Sverige är hörselskadade*
  - *Cirka 80 000 tolkuppdrag utförs i Sverige per år*
2. Ungefär hur många personer inom er målgrupp uppskattar ni har behov av tolk i någon form minst en gång under ett år? Hur bedömer ni att denna siffra kommer att förändras över en tioårsperiod?
3. Ungefär hur många personer inom er målgrupp uppskattar ni är regelbundna tolkanvändare<sup>1</sup>? Hur bedömer ni att denna siffra kommer att förändras över en tioårsperiod?
4. Ungefär hur många tolkuppdrag per år beställer de personer som är mest frekventa tolkanvändare i er målgrupp? Hur bedömer ni att denna siffra kommer att förändras över en tioårsperiod?
5. Ungefär hur många tolkuppdrag per år beställer en genomsnittlig tolkanvändare inom er målgrupp (se ovan)? Hur bedömer ni att denna siffra kommer att förändras över en tioårsperiod?
6. Bedömer ni att det finns ett mörkertal av icke gjorda tolkbeställningar som beror på hur det nuvarande systemet fungerar? I så fall hur stort är detta mörkertal i procent i relation till beställda uppdrag?

---

<sup>1</sup> Med regelbunden tolkanvändare avses en person som beställer alt. nyttjar tolk i någon form minst en gång per månad

## B. Kvalitativ bedömning:

7. Vilka är de främsta problemen och bristerna med nuvarande organisering och reglering av tolktjänst?
8. Hur bedömer ni möjligheterna respektive riskerna med en utveckling där distanstolkning och annan teknikanvändning i allt högre grad ersätter tolk på plats?
9. Hur viktigt bedömer ni, generellt sett, att personkännedom och en personlig relation till tolken är? Hur viktig skulle möjligheten att själv få välja utförare av tolktjänst vara?
10. Beskriv hur ni bedömer att följande utvecklingstendenser kommer att påverka behovet av tolktjänst om tio år:
  - *Den demografiska utvecklingen med en allt större andel äldre i befolkningen*
  - *Det ökade antalet barn och vuxna med Cochleaimplantat*
  - *Livsstilsförändringar (t.ex. ökad rörlighet och resande, individuella valmöjligheter, internetanvändning)*
  - *Ser ni andra viktiga utvecklingstendenser som kommer att påverka behovet av tolktjänst om tio år*
11. Hur ser ni på nuvarande och framtida behov av tolktjänst utifrån följande aspekter:
  - *barn och ungdomars särskilda behov*
  - *skillnader mellan kvinnors och mäns behov*
  - *behov hos personer med annan etnisk bakgrund än svensk*
  - *nationella minoriteters behov*
  - *samordning av ledsagning och tolkning*

Tack för er hjälp!

Tolktjänstutredningen

# Statens offentliga utredningar 2011

## *Kronologisk förteckning*

---

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökad polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslastik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. Fi.

40. Månadsavgifter – snabbt och enkelt. S.
41. Alkoholserving på särskilda boenden. S.
42. En reformerad domstolslagstiftning. Ju.
43. Offentlig upphandling från eget företag?!  
– och vissa andra frågor. Fi.
44. Fjärrvärme i konkurrens. N.
45. Förundersökning  
– objektivitet, beslag, dokumentation  
m.m. Ju.
46. FRANS  
Framtida regelverk och ansvars-  
förhållanden på naturgasmarknaden i  
Sverige. N.
47. En samlad ekobrottsbekämpning. Ju.
48. Vård efter behov och på lika villkor  
– en mänsklig rättighet. S.
49. Medfinansiering av transportinfrastruktur  
– Ett nytt system för den långsiktiga  
planeringen av transportinfrastruktur  
samt riktlinjer och processer för med-  
finansiering. N.
50. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s  
Fud-program 2010. M.
51. Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi,  
och samarbete för barnets skull. S.
52. Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäk-  
ringen. A.
53. Ny instansordning för va-målen. S.
54. Större ekonomisk trygghet för  
förtroendevalda. Rätt till ersättning vid  
arbetslöshet. A.
55. Kommunaliserad hemsjukvård. S.
56. Kunskap på djupet – kunskapsunderlag  
för havsplanering. M.
57. En bättre arbetsmiljö genom effektivare  
sanktioner. A.
58. Skolans dokument – insyn och sekretess.  
U.
59. Spara i goda tider  
– för en stabil kommunal verksamhet  
+ Bilagedel. Fi.
60. Ett nationellt kunskapscentrum  
för arbetsmiljö  
– behov och förutsättningar. A.
61. Vanvård i social barnavård. Slutrapport. S.
62. Underhållsansvaret för statens renskötsel-  
anläggningar. L.
63. Framgångsrik företagshälsovård  
– möjligheter och metoder. S.
64. Asylsökande ensamkommande barn.  
En översyn av mottagandet. Ju.
65. Statens roll i framtidens vård- och  
omsorgssystem – en kartläggning. S.
66. Sveriges internationella engagemang på  
narkotikaområdet + Bilagor 4 och 5. S.
67. Så enkelt som möjligt för så många  
som möjligt – vägen till effektivare  
e-förvaltning. N.
68. Rörelse reglering för försäkring och  
tjänstepension. Del 1 + 2. Fi.
69. Olagligt statsstöd. N.
70. Sänkt moms på vissa tjänster? Fi.
71. Utlämning. Del I + II. Ju.
72. Gymnasial lärlingsutbildning  
– med fokus på kvalitet! Hur stärker vi  
kvaliteten i gymnasial lärlingsutbildning?  
U.
73. På jakt efter den goda affären  
– analys och erfarenheter av den offentliga  
upphandlingen. S.
74. I gränslandet  
Social trygghet vid gränsarbete i Norden. S.
75. Ny djurskyddslag. L.
76. Våld och tvång under internationella  
militära insatser. Fö.
77. Hjälpmedel – ökad delaktighet och  
valfrihet + Lättläst. S.
78. Stärkt krisberedskap  
i det centrala betalningssystemet. Fi.
79. Kunskapsområdet företagshälsovård.  
En rapport om utbildning, utveckling och  
forskning. S.
80. Informationsutbyte vid samarbete mot  
grov organiserad brottslighet. Ju.
81. Myndighetschefers villkor. S.
82. Ny lag om åtgärder mot förorening från  
fartyg. N.
83. En samlad tolktjänst – samordning och  
utveckling av tolktjänst för barndomsdöva,  
vuxendöva, hörselskadade och personer  
med dövblindhet + Lättläst + Teckenspråks-  
översättning (DVD). S.

# Statens offentliga utredningar 2011

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Transporter av frihetsberövade. [7]  
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]  
Förvar. [17]  
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-  
rättsligt samarbete.  
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas  
befattning med hemliga uppgifter. [20]  
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]  
Cirkulär migration och utveckling  
– förslag och framåtblick. [28]  
En ny upphovsrättslag. [32]  
En reformerad domstolslagstiftning. [42]  
Förundersökning  
– objektivitet, beslag, dokumentation  
m.m. [45]  
En samlad ekobrottsbekämpning. [47]  
Asylsökande ensamkommande barn.  
En översyn av mottagandet. [64]  
Utlämning. Del I + II. [71]  
Informationsutbyte vid samarbete mot grov  
organiserad brottslighet. [80]

### Utrikesdepartementet

---

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]  
Spirit of Innovation. [22]

### Försvarsdepartementet

---

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]  
Forskning och utveckling samt försvarslogistik  
– i det reformerade försvaret. [36]  
Våld och tvång under internationella militära  
insatser. [76]

### Socialdepartementet

---

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]  
Missbruket, Kunskapen, Vården.  
Missbruksutredningens forskningsbilaga.  
[6]  
Barnen som samhället svek.  
Åtgärder med anledning av övergrepp och  
allvarliga försummelse i samhällsvården. [9]

- Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]  
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]  
Bättre insatser vid missbruk och beroende –  
Individen, kunskapen och ansvaret. [35]  
Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]  
Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. [40]  
Alkoholserving på särskilda boenden. [41]  
Vård efter behov och på lika villkor  
– en mänsklig rättighet. [48]  
Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och  
samarbete för barnets skull. [51]  
Ny instansordning för va-målen. [53]  
Kommunaliserad hemsjukvård. [55]  
Vanvård i social barnavård. Slutrapport. [61]  
Framgångsrik företagshälsovård  
– möjligheter och metoder. [63]  
Statens roll i framtidens vård- och omsorgs-  
system – en kartläggning. [65]  
Sveriges internationella engagemang på  
narkotikaområdet + Bilagor 4 och 5. [66]  
På jakt efter den goda affären  
– analys och erfarenheter av den offentliga  
upphandlingen. [73]  
I gränslandet  
Social trygghet vid gränsarbete i Norden.  
[74]  
Hjälpmedel – ökad delaktighet och valfrihet +  
Lättläst. [77]  
Kunskapsområdet företagshälsovård  
En rapport om utbildning, utveckling och  
forskning. [79]  
Myndighetschefers villkor. [81]  
En samlad tolktjänst – samordning och  
utveckling av tolktjänst för barndomsdöva,  
vuxendöva, hörselskadade och  
personer med dövblindhet + Lättläst +  
Teckenspråksöversättning (DVD). [83]
- 
- ### Finansdepartementet
- Välfärdsstaten i arbete.  
Inkomsttrygghet och omfördelning med  
incitament till arbete. [2]



Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. [11]

Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]

Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnningen + Bilagor. [39]

Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor. [43]

Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet + Bilagedel. [59]

Rörelsereglering för försäkring och tjänstepension. Del 1 + 2. [68]

Sänkt moms på vissa tjänster? [70]

Stärkt krisberedskap i det centrala betalnings-systemet. [78]

### **Utbildningsdepartementet**

---

Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]

Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. [8]

Tid för snabb flexibel inläring. [19]

Studiemedel för gränslös kunskap. [26]

Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. [30]

Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. [33]

Skolans dokument – insyn och sekretess. [58]

Gymnasial lärlingsutbildning – med fokus på kvalitet! Hur stärker vi kvaliteten i gymnasial lärlingsutbildning? [72]

### **Landsbygdsdepartementet**

---

Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. [23]

Underhållsansvaret för statens renkötselänläggningar. [62]

Ny djurskyddslag. [75]

### **Miljödepartementet**

---

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. [14]

Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]

Etappmål i miljömålssystemet. [34]

Rovdjurens bevarandestatus. [37]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2010. [50].

Kunskap på djupet

– kunskapsunderlag för havsplanering. [56]

### **Näringsdepartementet**

---

Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. [4]

Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. [12]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. [27]

Fjärrvärme i konkurrens. [44]

#### **FRANS**

Framtida regelverk och ansvarsförhållanden på naturgasmarknaden i Sverige. [46]

Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering. [49]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – vägen till effektivare e-förvaltning. [67]

Olagligt statsstöd. [69]

Ny lag om åtgärder mot förorening från fartyg. [82]

### **Kulturdepartementet**

---

Antidopning Sverige.

En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. [5]

Samlat, genomtänkt och uthålligt?

En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. [29]

Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen. [52]

Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda. Rätt till ersättning vid arbetslöshet. [54]

En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner. [57]

Ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö

– behov och förutsättningar. [60]