

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 barndomsdöva, 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 mång-

fald 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.

Tolktjänst 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 tolkverksamhet byggdes upp i de olika landstingen. Tidigare utfördes tolkning framförallt av anhöriga, Frälsningsarmén och vissa yrkesgrupper som t.ex. teckenspråkiga präster och döv-konsulenter 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-finnar 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 fullödlig 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 skäliga 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 hörselskadade 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 medelstillelningen 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 teckenspråkiga 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 kom-

mun 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 teckenspråkstolkning till studenter med funktionsnedsättning.

Högscoleverket konstaterar i rapporten Högscolestudier 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 Högscoleverket bedömer att förekomsten av sådana situationer är allvarlig, även om den är av liten omfattning.

I Högscoleverkets 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

funktionshinderspolitiken. Samtidigt visar flera utvärderingar att teckenspråkigas behov av tolk för vardagstolkning inte är tillgodosett 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 vardagstolkning 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 funktionshinder 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 kostnads-effektiva lösningar. I detta ska utredaren utvärdera problem och möjligheter som finns med nuvarande erfarenheter av distans-tolkning. 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 tolk-verksamheten 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. be-

träffande 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, Myn- digheten för handikappolitisk samordning, Diskriminerings- ombudsmannen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Folk- bildningsrådet, Ekonomistyrningsverket, Tolk- och översättar- institutet, Institutet för språk och folkminnen, Post- och Tele- styrelsen, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket och Stockholms universitet. Utredaren ska även samråda med Sveriges Kommuner och Landsting, Hjälpmedelsinstitutet, be- rörda handikapporganisationer, ungdomsorganisationer och ar- betsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2011.

(Socialdepartementet)