

Begreppet vardagstolkning

Om landstingens ansvar för tolk till döva,
dövblinda och hörselskadade

Artikelnr 2008-126-116

Publicering www.socialstyrelsen.se, december 2008

Förord

Socialstyrelsen har fått i uppdrag att kartlägga hur bestämmelsen om vardagstolkning i 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL) tillämpas samt att tydliggöra vad som ingår i den vardagstolkning som landstinget ska erbjuda barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Uppdraget lämnades i regleringsbrevet för 2008 års verksamhet och arbetet ska redovisas till regeringen senast den 31 december 2008.

I arbetet med uppdraget har Socialstyrelsen haft kontakter med bl.a. tolkchefernas förening Talför samt flera brukarorganisationer. Sveriges Kommuner och Landsting har under projekttiden fungerat som en referenspartner att stämma av frågeställningar med. Kontaktpersoner vid Sveriges Kommuner och Landsting har varit *Jonas Gumbel* och *Stig Wintzer*.

Projektledare för arbetet har varit *Urban Göransson*. Övriga representanter i projektgruppen var *Ylva Branting*, *Mikael Hedberg* och *Birgitta Larsson*. I projektets styrgrupp ingick *Birgitta Eriksson* och *Lena McElwee*.

Lars-Erik Holm
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Bakgrund	9
Vardagstolkningens framväxt	9
Tolkmetoder	10
Uppföljning och granskning	11
Utredning om teckenspråkets ställning	12
Handikappolitiska mål och författningsreglering	13
Mänskliga rättigheter och handikappolitiska mål	13
Författningsreglering av vardagstolkning	14
Andra näraliggande författningar	15
Uppdraget och dess genomförande	18
Uppdraget	18
Syfte och frågeställningar	18
Avgränsningar	19
Genomförande	19
Redovisningen	19
Användningen av begreppet landsting	20
Arbetsförmedlingen har angränsande uppdrag	20
Kontakter med brukarorganisationer	21
Träffar med brukarorganisationer	21
Kontakter med tolkcentraler	29
Resultat från enkätundersökningen	29
Granskning av prioriteringslistor	31
Några andra kontakter	33
Samtal med förvaltningschefer	33
Patientnämnder	34
Tillämpning av bestämmelse	35
Utförda uppdrag m.m.	35
Några brukarperspektiv	36
Jämförelser mellan landsting	36

Ledsagning	37
Tydliggöra vad som ingår i vardagstolkning	38
Vad bör bli tydligare?	38
Socialstyrelsens utgångspunkter	38
Vardagstolkning utan gränsdragningsproblem	39
Vardagstolkning i arbetslivet	40
Vardagstolkning och utbildning	41
Myndigheters ansvar för tolkning	43
Betalningsansvar för ledsagning	45
Sammanfattning	45
Diskussion	47
Några perspektiv	47
Behov av utvecklad statistik	48
Regleringen inte tydlig	48
Samverkan viktig	49
Resurser kan frigöras, men måste ersättas	49
Tydliggöra vardagstolkning inte huvudfråga	49
Tydligare system kräver annat system	50
Referenser	51
Bilageförteckning	52

Sammanfattning

Uppdraget

Socialstyrelsens uppdrag om vardagstolkning kan delas upp i två delar, dels ska Socialstyrelsen kartlägga tillämpningen av vardagstolkningen enligt 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL), dels tydliggöra vad som ingår i den vardagstolkning som landstinget ska erbjuda enligt HSL.

Arbetet med uppdraget har genomförts genom en enkät till tolkcentralerna, genomgång av landstingens prioriteringslistor, träffar med brukarorganisationer samt en rad andra kontakter med myndigheter och organisationer. Socialstyrelsen har under arbetets gång haft avstämningsträffar med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting.

Tillämpningen av bestämmelsen

Den kartläggning som har gjorts visar att:

- Tolkcentralerna utför de allra flesta beställningar av vardagstolkning. Det är dock för brukarna svårare att få tolk för aktiviteter som gäller fritid och sociala sammanhang än för en del andra typer av aktiviteter, t.ex. sjukvårdsbesök och myndighetsbesök.
- Brukarna beställer inte alltid tolk när de behöver, eftersom de inte tror att de kommer att få någon.
- Brukarorganisationerna har principiella invändningar mot tolkcentralernas prioriteringslistor och menar att de inte alltid stämmer med enskilda brukares behov och önskemål.
- Det finns olikheter mellan landstingen, men det finns också stora likheter i hur landstingens tolkcentraler uppfattar sitt uppdrag och hur man resonerar kring övergripande frågeställningar om vardagstolkningens tillämpning.
- Landstingen har inte kartlagt behovet av vardagstolkning.
- Landstingens tolktjänst lever inte fullt ut upp till de nationella handikappolitiska målsättningarna.
- Landstingens statistik har stora brister.

Tydliggöranden vad som ingår

Utgångspunkten har varit att formulera tydliggöranden inom ramen för nuvarande regelverk. Socialstyrelsen har gjort följande bedömningar:

- Tolkning på fritid och i sociala sammanhang är landstingets ansvar. Några förtydliganden är inte nödvändiga.

- Landstingets ansvar när det gäller vardagstolkning i arbetslivet är oklart och att tydliggöra detta försvåras av att inte heller arbetsgivarens ansvar är klarlagt.
- Vardagstolkning kan i princip inte bli aktuell då det gäller deltagande i utbildning. Ett undantag gäller viss utbildning inom arbetslivet, ett annat kan vara kurser som räknas som fritidsaktivitet.
- I kontakter med myndigheter bör det vara myndigheten som står för tolkkostnaden om det är myndigheten som initierar kontakten, eller om det är en kontakt med anledning av ett ärende.
- 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 bör det vara landstinget som betalar tolkkostnaden.
- Det är angeläget att kommuner och landsting kan komma överens om en generell modell för betalningsansvar i de fall vardagstolkning och ledsagning sammanfaller.

Systemet för tolk (inte bara för vardagstolkning) är rörigt och svårtolkat med många betalningsansvariga som i sin tur kan ha otydliga uppdrag. Dagens system innebär också ofta att den enskilde själv får ”navigera runt” i systemet när han eller hon har svårt att få den hjälp som behövs.

Socialstyrelsen föreslår

Socialstyrelsen föreslår att det tillsätts en offentlig utredning med uppgift att se över hela systemet med tolk till döva m.fl. grupper. En sådan översyn bör inriktas mot att skapa ett mer förenklat, samordnat och överskådligt system än dagens. Det är också viktigt att sträva efter ett system som kan ge lika förutsättningar oavsett var i landet man bor.

Bakgrund

Vardagstolkningens framväxt

Tolkservice för teckenspråkiga tillkom i offentlig regi år 1968 när riksdagen beslutade att avsätta pengar för en försöksverksamhet. Denna service kom organisatoriskt att knytas till landstingens hjälpmedelsverksamhet. I början av 1980-talet reglerades verksamheten ekonomiskt genom överenskommelser mellan staten och Landstingsförbundet. Verksamheten var då inte författningsstyrd.

Frågan om vardagstolkning utreddes av Handikapputredningen [1] och efter det föreslog regeringen år 1993 i en proposition om stöd och service till vissa funktionshindrade [2] att landstingen skulle bli skyldiga att tillhandahålla tolktjänst för teckenspråkiga personer. Skyldigheten infördes som en bestämmelse i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL). Detta förslag beslutades av riksdagen och bestämmelsen, som fortfarande gäller, trädde i kraft år 1994.

Begreppet vardagstolkning har successivt vuxit fram och kommit att omfatta tolktjänst i en rad olika situationer i vardagslivet. Enligt den nämnda propositionen hade vardagstolkningen fram till dess gällt tolk vid t.ex. läkar- och tandläkarbesök, vid kontakter med myndigheter, vid olika ärenden till affär, apotek, bibliotek osv. Vardagstolkning kunde också vara aktuellt vid fackliga möten och i samband med information på arbetsplatsen m.m. Tolkning vid dop, konfirmationer, vigslar och begravningar var andra exempel på vardagstolkning.

Handikapputredningen föreslog att vardagstolkning, utöver den innebörd begreppet då hade, också skulle omfatta tolk i arbetslivet, vid nyanställning, introduktion och utbildning inom företag samt i samband med fritidsaktiviteter, rekreation och i föreningsliv. Regeringen ställde sig bakom detta förslag i propositionen. Vidare ansåg regeringen att vardagstolkning även borde inkludera den tolktjänst som personer får vid daglig verksamhet enligt den i samma proposition föreslagna lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Ansvarigt statsråd säger vidare (s. 157) att:

Jag vill avslutningsvis framhålla, 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. Jag förutsätter 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.

Längre fram i propositionen (s. 202) anges följande:

Vardagstolkning berör en mängd situationer i vardagslivet som det inte är möjligt eller önskvärt att noga precisera. Som en vägledning kan ändå vissa områden anges, såsom tolk vid besök inom såväl privat som offentlig sjukvård (med det förstås även distriktssköterska, arbetsterapeut, sjukgymnast m.m.), vid besök hos tandläkare, försäkringskassa, socialtjänst-

tens organ samt olika myndigheter. Tolk kan vidare 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, konfirmation, dop och begravning m.fl. liknande situationer.

I stort sett alla tolkchefer som Socialstyrelsen haft direktkontakt med under arbetets gång har poängterat hur mycket som har förändrats sedan lagstiftningen om vardagstolkning infördes för snart 15 år sedan. Döva m.fl. deltar i dag i arbetslivet i högre utsträckning än tidigare och de är också mer aktiva på fritiden. Både arbete och föreningsliv utvecklas i vårt allt mer globaliserade samhälle som ställer andra krav än tidigare, t.ex. på resor både inom och utom landet. Det blir också vanligare med internationella kontakter. Tolkcheferna menar att allt detta sammantaget kräver mer tolkning, och även annan och mer kvalificerad tolkning, än vad fallet var när lagstiftningen infördes.

Tolkmetoder

Det finns flera olika tolkmetoder och valet av metod beror på vilken funktionsnedsättning man har, men också i vilken ålder man drabbats. Några metoder beskrivs kortfattat i tabell 1. Underlaget till tabellen har hämtats från några tolkcentralers informationssidor på Internet (främst från tolkcentralen i Norrbottens läns landsting).

Tabell 1. Några tolkmetoder

Tolkmetod	Beskrivning
Teckenspråk	Ett eget gestuellt och visuellt språk med egen grammatik och egna språkregler. Utförs med händerna, kroppen och ansiktsuttryck och uppfattas med synen. Teckenspråket är inte internationellt.
TSS – Tecken som stöd	Tecken för ord och bokstäver lånas från teckenspråket och tecknas efter svenskans ordföljd. Fungerar som stöd för att förtydliga läppavläsning.
Dövblindtolkning	Olika metoder används beroende på den dövblindes kommunikationssätt. Tolkmetoderna kan vara visuellt teckenspråk eller taktilt handalfabet.
MHS – mun-hand-systemet	Denna metod består av 18 hand- och fingerrörelser som följer munrörelserna och markerar konsonantljuden samt förtydligar läppavläsning.
Skrivtolkning	Tolken skriver på ett tangentbord via en dator och texten läses från bildskärmar. En variant är handskriftstolkning då tolken använder papper och penna.

Andra metoder som nämns på tolkcentralernas sidor är t.ex. tydligt tal och telefontolkning.

Uppföljning och granskning

Socialstyrelsens uppföljningar

I samband med handikappreformen år 1994 fick Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp och utvärdera reformen när det gällde de olika insatsernas kvalitet, kostnader och genomförande. En av de insatser som följdes upp var landstingens tolkverksamhet.

Socialstyrelsen hade börjat göra uppföljningar redan år 1989 och sammanlagt genomfördes sex uppföljningar, varav den sista genomfördes 2001 för verksamhetsåret 2000. Uppföljningarna behandlade t.ex. antalet utförda uppdrag och timmar, antal tolkanvändare, antal anställda och tolkarnas utbildningsnivå, förekomst av eventuella brukarråd samt kostnader för tolkverksamheten m.m.

Resultaten för verksamhetsåret 2000 [3] visade bl.a. att totalt 63 000 uppdrag hade beställts, att tolkbristen bedömdes som relativt stor och att 10 procent av de beställda uppdragen inte utfördes på grund av tolkbrist samt att tillgängligheten var lägre på kvällar och helger. Vidare konstaterades bl.a. att inget landsting hade inventerat antalet personer som behövde olika typer av tolkning men som ännu inte var registrerade tolkanvändare. Resultaten visade också vissa förbättringar jämfört med en mätning år 1998. Rapporten diskuterar även vikten av att utveckla nyckeltal och att komma överens om hur vissa parametrar ska mätas. Sammanfattningsvis konstaterade Socialstyrelsen att tolktjänsten inte kunde anses vara fullt utbyggd på det sätt som avsågs i handikappreformen.

Riksrevisionsverkets granskning

Riksrevisionsverket (RRV) fick år 2002 regeringens uppdrag att granska hur landstingen använde statsbidraget till tolktjänst för döva m.fl. grupper. I uppdraget ingick också bl.a. att undersöka i vilken grad behoven av tolktjänst tillgodosågs.

RRV konstaterade i sin rapport [4] att vissa landsting hade minskat sin egen finansiering i samband med att statsbidraget infördes, vilket inte var avsikten. I somliga landsting hade statsbidraget fungerat som en större eller mindre delfinansiering av verksamheten och i andra som ett stimulansbidrag.

Granskningen ledde fram till slutsatsen att det fanns risk för att tolktjänsten misslyckats med att möta vissa gruppers och individers behov av följande anledningar:

- Tolktjänsten känner inte till gruppens eller individens behov.
- Brukaren i fråga känner till att servicen finns men väljer, av olika skäl, att inte utnyttja den.
- Tolktjänsten har inte tillräckliga resurser för att genomföra de beställda uppdragen.
- Tolktjänsten lever inte upp till brukarnas behov av kvalitet och service-nivå.

Enligt RRV förekom det att landstingen inte beviljade en tolk till situationer där de enligt HSL borde vara skyldiga till det. Bland annat visade det sig vara svårt att få en tolk utanför kontorstid. RRV menade också att landstingens verksamhet i vissa fall inte stämde med det utvidgade vardagstolkning-begreppet, exempelvis fanns det landsting som inte utförde tolkning i samband med utlandsresor.

Vidare konstaterade RRV att det är svårt att mäta brukarnas behov och att efterfrågan på tolktjänst ökar i takt med att utbudet av tolktjänst förändras (ökas utbudet ökas också efterfrågan).

RRV kritiserade Socialstyrelsens uppföljningar, bl.a. för att de inte hade innehållit några brukarundersökningar. Uppföljningarna ansågs vidare innehålla en del oklara definitioner som påverkat kvaliteten på data, men RRV konstaterade också att landstingen av olika skäl haft svårt att lämna uppgifter till styrelsen.

Utredning om teckenspråkets ställning

Enligt ett beslut i december 2003 tillsatte chefen för Socialdepartementet en särskild utredare som skulle göra en bred översyn av rätten och möjligheterna att använda teckenspråket. Utredningen (populärt kallad Teckenspråksutredningen) presenterade sitt slutbetänkande år 2006 [5] och konstaterade bl.a. att teckenspråkigas behov av tolk för vardagstolkning inte blir fullt ut tillgodosett. Kartläggningen visade också att det är svårt att avgöra vad som är landstingens ansvar och vad som är någon annan huvudmans ansvar. Enligt utredaren har landstingen olika principer om vad som faller inom begreppet vardagstolkning och han konstaterar att den praxis som förutsatts i propositionen år 1993 ännu inte hade utvecklats. Vidare ansåg han att systemet för vem som ska betala för tolk kan vara svårt att begripa när det gäller olika ansvarsområden.

Ett av utredningens många förslag var att Socialstyrelsen borde få i uppdrag att tydliggöra vad som ingår i vardagstolkning. Utredningen föreslog att Socialstyrelsen skulle ta fram en handbok med regler för vardagstolkning som kan användas av tolkanvändare och tolkcentralernas personal.

Handikappolitiska mål och författningsreglering

Mänskliga rättigheter och handikappolitiska mål

De mänskliga rättigheterna är en del av folkrätten och reglerar förhållanden mellan individen och staten. De innebär en begränsning av statens makt över människor och slår samtidigt fast att staten har vissa skyldigheter gentemot individen. Den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter har senare byggts på med en rad internationella konventioner [se 6] och några av dessa ska nämnas här. Den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter anger att staten har ett ansvar för den grundläggande välfärden för alla människor, utan diskriminering. Konventionen om barns rättigheter slår bl.a. fast att barn har rätt till liv och utveckling, rätt att uttrycka sina åsikter om det som berör dem och rätt att få sina åsikter respekterade. Konventionen säger också att barn med ett fysiskt eller psykiskt handikapp har rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv under förhållanden som främjar självförtroendet och som gör att barnet kan delta aktivt i samhället. Enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska personer med funktionsnedsättningar kunna delta på livets alla områden. Därför ska konventionsstaterna se till att dessa personer får tillgång till bl.a. kommunikation på samma villkor som andra. Med kommunikation menade man bl.a. språk (både talade och tecknade), teckning, punktskrift och taktil kommunikation.

År 2000 antog riksdagen regeringens proposition ”Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken” [7]. Den nationella handlingsplanen bygger på de mänskliga rättigheterna och berör alla samhällsområden och den visar att handikappolitiken är ett sektorsövergripande politikområde och en demokratifråga. Målen utgår från FN:s standardregler som antogs av FN:s generalförsamling år 1993. Den nationella handlingsplanen är ett försök att på olika sätt överbrygga klyftorna mellan människor med funktionsnedsättningar och människor utan. Tidigare har man främst diskuterat funktionsnedsättningar utifrån ett vård- och omsorgsperspektiv, men propositionen tydliggjorde att det handlar om att personer med funktionsnedsättningar ska ha samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare. Människor med funktionsnedsättningar är mer än andra beroende av samhällets stöd för att uppnå samma livsvillkor som den övriga befolkningen. För att intentionerna ska bli verklighet måste handikappolitiken därför tillämpas på flera nivåer samtidigt, t.ex. genom lagstiftning, uppföljning av statliga myndigheter, utbildningar av beslutsfattare i kommuner och landsting och genom information till alla medborgare.

De handikappolitiska målen är

- en samhällsgemenskap med *mångfald* som grund,

- att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir *fullt delaktiga* i samhällslivet,
- *jämlikhet i levnadsvillkor* för flickor och pojkar samt kvinnor och män med funktionshinder.

Alla som ska tolka och tillämpa lagar ska göra detta utifrån de internationella konventioner som finns kring mänskliga rättigheter. För landstingens del kan det bl.a. handla om att tolkanvändare enligt 3 b § HSL ska få tillgång till mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Landstingen ska i sin planering av verksamheten beakta de allmänna mål som uttrycks i den nationella handlingsplanen. Att vara ung och umgås med kamrater förutsätter ett visst mått av självständighet, spontanitet och flexibilitet. Barn som behöver tolk för att kommunicera med andra människor kan få det svårt att vara delaktiga i umgänge med andra. Om en tolk måste beställas långt i förväg blir det exempelvis svårt att spontant umgås med hörande kompisar eller gå på bio.

Som redan nämnts upplever tolkcentralerna att förhållandena har förändrats sedan lagstiftningen om vardagstolkning infördes för snart 15 år sedan, vilket kan bero på att andra delar av samhället har blivit bättre på att nå de handikappolitiska målen. Det kan vara en anledning till att döva m.fl. grupper i dag kan förvärvsarbeta och delta i fritidsaktiviteter i högre utsträckning än tidigare.

Författningsreglering av vardagstolkning

Vardagstolkning regleras i 3 b § första stycket 3 HSL.

Landstinget ska erbjuda dem som är bosatta inom landstinget och stadigvarande vistas där, tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskade.

HSL anger landstingets skyldigheter när det t.ex. gäller vardagstolkning. Skyldigheten för landstingen innebär dock 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 prioriteringen (jfr 2 och 7 §§ HSL).

Landstingets beslut att inte tillhandhålla vardagstolkning kan inte överklagas, men det finns en möjlighet att anmäla klagomål på utförd eller utebliven vardagstolkning till landstingets patientnämnd. Patientnämndernas verksamhet regleras genom lagen (1998:1656) om patientnämndsverksamhet m.m. I varje landsting och kommun ska det finnas en eller flera nämnder med uppgiften att stödja och hjälpa patienterna inom hälso- och sjukvården. Nämnderna ska utifrån synpunkter och klagomål stödja och hjälpa enskilda patienter och bidra till kvalitetsutvecklingen i hälso- och sjukvården. Detta kan exempelvis gälla att hjälpa patienter att få den information de behöver för att kunna ta till vara sina intressen, främja kontakter mellan patienter och vårdpersonal och hjälpa patienter att vända sig till rätt myndighet. Näm-

derna kan dock inte överpröva eller ändra ett beslut om t.ex. vardagstolkning.

Andra näraliggande författningar

Vardagstolkning har gränssytor mot annan tolkning, främst tolkning på arbetet, i utbildning samt i kontakter med myndigheter. Nedan finns en kortfattad beskrivning av den författningsmässiga regleringen i dessa sammanhang.

Arbetsplatstolkning

Arbetsgivarens ansvar

Arbetsgivaren har ett ansvar att genom skäliga stöd- och anpassningsåtgärder se till att, när arbetsgivaren kan, den som har ett funktionshinder kommer i en jämförbar situation med personer utan sådant funktionshinder. Detta framgår av 6 § lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder. Detta gäller för de situationer som nämns i 5 § samma lag. Bestämmelsen finns från och med den 1 januari 2009 i diskrimineringslagen (2008:567).

Arbetsförmedlingens ansvar

Bestämmelser kring tolktjänster på arbetsplatsen finns i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Av 16 § framgår att stöd med högst 50 000 kronor per år och individ kan ges för tolk åt barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade som går en utbildning inom ett företag. Av 17 § framgår att stödet endast kan betalas ut om insatserna inte omfattas av landstingets ansvar.

I 6 § Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd (AMSFS 2001:20) om tillämpningen av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga står att det av HSL framgår att landstinget "ansvarar för kostnader, i samband med vardagstolkning i arbetslivet, som uppgår till 20 timmar i månaden". Någon sådan reglering om 20 timmars vardagstolkning i arbetslivet finns inte i HSL. Arbetsförmedlingen använder sig dock av sina allmänna råd som stöd för att inte bevilja sitt ekonomiska stöd förrän landstinget beviljat "sina" 20 timmar.

Utbildningstolkning

Grundskola och gymnasieskola

Det allmänna ansvarar för grundskolan och gymnasieskolan och detta regleras i skollagen (1985:1100). Kommunen ansvarar för grundskolan och kommuner och landsting för gymnasieskolan. Alla ska kunna delta och det innebär att elever som har ett behov av tolk bör få sådan (1 kap. och 5 kap. skollagen). Fristående gymnasieskolor kan under vissa villkor tacka nej till funktionshindrade elever (9 kap. 8 a § skollagen).

Vuxenutbildning

När det gäller vuxenutbildning har kommunen ansvar för att alla kommuninvånare ska kunna delta när det gäller den grundläggande vuxenutbildningen (11 kap. 8 § skollagen). För den gymnasiala vuxenutbildningen föreligger inget motsvarande ansvar (jfr 11 kap. 17-18 §§ skollagen).

Högskolestudier

Enligt uppgift från Stockholms universitet har högskolor och universitet ingen egentlig skyldighet att stå för tolkar till studenterna utan det är ett "normaliserat tillstånd". Rätten att få tolk anses framgå av demokratiska principer och av ansvars- och finansieringsprincipen (som tillkommit mycket senare än rätten att få tolk), diskrimineringslagstiftningen samt meddelstilldelningen i regleringsbrevet. Det finns ett rättsfall om ett universitet som anmälades till Överklagandenämnden för högskolan för att man inte kunde ordna tolkhjälp till en student. Anledningen var att det inte fanns någon tolk att tillgå. Nämnden avvisade anmälan eftersom lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan inte omfattade en sådan situation (beslut 2003-02 14, reg.nr. 46-899-02).

Folkhögskola och studieförbund

Statsbidrag kan betalas ut till folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan. Detta framgår av 1 och 3 §§ förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen. I 2 § samma förordning står att bl.a. tillgänglighet och möjlighet för personer med funktionshinder är områden som i särskilt hög grad utgör motiv för statens stöd. Frågor om ett sådant statsbidrag prövas av Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet beslutar om att en viss del av statsbidraget ska utgöras av ett förstärkningsbidrag. Det ser lite olika ut för folkhögskolor respektive studieförbund, men i kriterier för dessa förstärkningsbidrag framgår att de bland annat kan användas för personer med synskada, hörselskada och dövhet. Utöver förstärkningsbidraget kan Folkhögskolor ansöka om tilläggsbidrag och assistansbidrag hos Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Myndigheters ansvar för tolk

I 8 § förvaltningslagen (1986:223) står följande:

När en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk.

Bestämmelsen gäller alla slags ärenden och är inte inskränkt till myndighetsutövning mot enskilda personer. Lagen anger dock inte var gränsen går mellan ett ärende och annan förvaltningsverksamhet. Den del av det allmännas verksamhet som består i faktiskt handlande (t.ex. sjukvård) ingår inte. Det är oklart om rådgivning och annan service som utmynnar i ett allmänt besked är ett ärende eller inte [8, s. 36ff].

Lagtexten säger att myndigheten bör anlita tolk om det behövs, men enskilda personer har ingen absolut rätt att få tolkning. Kravet på myndigheten är dock förhållandevis starkt. Uttrycket ”bör” nämns i propositionen om kungörande av lagar och andra författningar [9, s. 66]:

Formuleringen ”bör” i stället för ”skall” kan användas därför att förhållandena är sådana att ett absolut krav inte kan uppställas. En ”bör”-regel kan i sådana fall anses bindande i den bemärkelsen att det måste föreligga särskilda skäl för att avvikelse från regeln skall kunna anses tillåten.

I propositionen om ny förvaltningslag [10, s. 27] uttalades följande om varför det står ”bör” i förvaltningslagen:

För egen del anser jag att den som behöver tolk vid sina kontakter med myndigheterna bör få sådant bistånd i all rimlig utsträckning. Vilken utsträckning som är rimlig beror bl.a. på tillgången till tolkar. [...] Kostnaden för samhällets tolkservice måste också stå i rimlig proportion till den betydelse som ärendet har för den enskilde.

Myndigheternas skyldigheter behandlas också i 4 § förvaltningslagen som handlar om myndigheters serviceskyldighet. Denna gäller både för ärenden och annan förvaltningsverksamhet.

Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Föräldrar som är i behov av tolk

Teckenspråkiga föräldrars kontakter med grundskolan räknas inte som utbildningstolkning, men nämns ändå ofta i samband med att utbildningstolkning diskuteras. Ibland är det kommunen som ska stå för tolkkostnaden, och andra gånger räknas det som vardagstolkning och då ska landstinget betala. Teckenspråksutredningen tolkar regelverket på så sätt att kommunen ska stå för tolken om det är skolan eller rektorn som behöver samtala med en förälder. Detta gäller även för friskolor. Om den teckenspråkige föräldern i stället ska delta i ett föräldramöte räknas det, fortfarande enligt Teckenspråksutredningen, som vardagstolkning som landstinget ska betala [5, s. 228].

Uppdraget och dess genomförande

Uppdraget

I Socialstyrelsens regleringsbrev för 2008 års verksamhet står följande:

Socialstyrelsen ska kartlägga hur bestämmelsen 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL) tillämpas samt tydliggöra vad som ingår i den vardagstolkning som landstinget, enligt ovan nämnda lag, ska erbjuda barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2008.

Syfte och frågeställningar

Uppdraget kan delas upp i två delar. Socialstyrelsen ska

- Kartlägga tillämpningen av 3 b § HSL (i de delar som handlar om vardagstolkning).
- Tydliggöra vad som ingår i den vardagstolkning som landstinget ska erbjuda enligt bestämmelsen i HSL.

Kartläggningen

Kartläggningen ska ge en bild av tillämpningen genom att belysa exempelvis följande frågeställningar:

- Vilka prioriteringsprinciper har tolkcentralerna och vad är brukarorganisationernas uppfattningar om dessa?
- Har tolkcentralerna olika tolkningar av vad som ingår i vardagstolkning? Är detta i så fall en viktig orsak till att beställda uppdrag inte genomförs?
- Hur upplever tolkcentraler och brukarorganisationer de gränsdragningsproblem som Teckenspråksutredningen pekar på, t.ex. den mot annan tolkning inom arbetslivet?
- Går det att genom kontakter med tolkcentraler, brukarorganisationer och andra att identifiera andra särskilda ”knäckfrågor” som behöver lyftas? I så fall, vilka?

Kartläggningen innefattar även en näraliggande frågeställning som omnämns i Teckenspråksutredningen, nämligen om tolkcentraler och brukarorganisationer upplever att det finns några gränsdragningsproblem mot kommunernas ansvar för ledsagarservice.

Uppgiften att tydliggöra

Arbetet med att tydliggöra vad som ingår i vardagstolkning får baseras på kartläggningens resultat. När bestämmelsen infördes i HSL uttryckte regeringen att det inte är önskvärt att noga precisera vardagstolkning närmare. I Socialstyrelsens kartläggning har därför ingått att fråga om det finns för- respektive nackdelar med att tydliggöra vad som ingår i den vardagstolkning som landstingen ska erbjuda.

Avgränsningar

Arbetet har begränsats till att handla om vardagstolkning enligt 3 b § i HSL, samt den angränsade frågan om ledsagarservice. Uppdraget gäller inte att se över lagstiftningen, förbättra tillgången på vardagstolkning eller att kartlägga teckenspråkigas totala behov av tolkinsatser. Sådana frågor kommer enbart att kommenteras i den mån som arbetet med uppdraget ger anledning till detta.

Genomförande

Arbetet med uppdraget har genomförts på följande sätt och med följande kontakter:

- Genomgång av skriftlig bakgrundsinformation (t.ex. förarbeten till lagstiftningen och Teckenspråksutredningen).
- Enkätundersökning riktad till alla tolkcentraler/tolkchefer. Prioriteringslistor från olika landsting har studerats. Socialstyrelsen har också närvarat vid två sammanträden med tolkchefernas föreningen Talför, och har dessutom haft en del andra informella kontakter med tolkchefer.
- Separata träffar med företrädare för sex olika brukarorganisationer.
- Samtal med bl.a. förvaltningschefer inom några landsting, Teckenspråksutredningens sekreterare, företrädare för några patientnämnder och för Folkbildningsrådet samt utredaren för det delvis parallella uppdrag som Arbetsförmedlingen haft.

Därutöver har Socialstyrelsen i olika faser under arbetets gång haft avstämningsträffar med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting som också bidragit med synpunkter på upplägg och på den genomförda enkäten. De har också gett namnförslag på personer att kontakta i några landsting.

Redovisningen

Uppdragets två delar (kartläggning och tydliggöranden) har i denna rapport hanterats på följande sätt. Först görs en samlad redovisning av kontakter med brukarorganisationer och en samlad redovisning av kontakter med tolkverksamheter. Även kontakter med förvaltningschefer och patientnämnder redovisas separat. I dessa redovisningar behandlas både frågor som berör kartläggningsuppdraget och frågor som berör uppdraget att tydliggöra

begreppet. Därefter för Socialstyrelsen ett resonemang om uppdragets båda delar var för sig och sist i rapporten finns en avslutande diskussion.

Användningen av begreppet landsting

Samtliga 21 sjukvårdshuvudmän, dvs. samtliga landsting och regioner samt den landstingsfria kommunen Gotland, kallas i denna rapport för enkelhetens skull landsting.

Arbetsförmedlingen har angränsande uppdrag

Regeringen har gett Arbetsförmedlingen ett särskilt uppdrag som gäller att redovisa arbetsmarknadspolitikens stöd till personer som är barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade, alltså samma målgrupp som är berättigad till vardagstolkning. I Arbetsförmedlingens uppdrag ingår att ”uppmärksamma” gränsdragningen gentemot den vardagstolkning som landstinget ska erbjuda enligt HSL. Arbetsförmedlingens uppdrag pågår samtidigt med Socialstyrelsens och ska också rapporteras till regeringen senast den 31 december 2008.

Socialstyrelsen har träffat företrädare för Arbetsförmedlingen som också under hand har fått ta del av ett utkast till denna rapport.

Kontakter med brukarorganisationer

Träffar med brukarorganisationer

Socialstyrelsen har träffat företrädare för Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn (DHB), Barnplantorna – Riksförbundet för Barn med Cochleaimplantat och Hörapparat (kallas nedan Barnplantorna), Sveriges Dövas Riksförbund (SDR), Hörselskadades Riksförbund (HRF), Vuxendöva i Sverige (VIS) och Föreningen Sveriges Dövblinda (FSDB).

Brukarorganisationerna fick i förväg översiktlig information om vissa av de frågeområden som skulle behandlas. Till själva mötet hade Socialstyrelsen en mer strukturerad mall med frågor. Karaktären på de samtal som fördes styrdes delvis av vad brukarorganisationerna själva ville ta upp i anslutning till de frågor som behandlades. Det innebar att frågorna inte alltid ställdes i samma ordning vid de olika träffarna. Anteckningar och minnesbilder från träffarna sammanfördes i ett samlat dokument som brukarorganisationerna har fått ge synpunkter på.

Brukarorganisationerna har haft olika mycket erfarenhet av sina respektive medlemmars utnyttjande av tolkcentral. De synpunkter som framförts har ändå i flera avseenden varit ganska samstämmiga. Uppfattningar och erfarenheter som framfördes vid samtalen var en blandning av sådant som var förankrat inom den egna organisationen och annat som var hämtat från enskilda medlemmar och andra bekanta samt deltagarnas personliga erfarenheter. I redovisningen nedan görs ingen skillnad mellan om det är organisationens eller någon persons uppfattning. När det står att ”flera” framfört en viss uppgift har det handlat om något som sades vid minst tre av samtalen med brukarorganisationerna.

Ingen av organisationerna kunde med säkerhet säga hur stor andel av deras medlemmar som också var kända brukare hos någon tolkcentral. DHB, SDR och FSDB bedömde att en stor del av deras medlemmar använde tolkcentralernas tjänster medan HRF och VIS bedömde att endast en mindre del av medlemmarna använde tolkcentralens tjänster. Barnplantornas representanter vågade sig inte på någon bedömning och sa att man har begränsad kunskap om sina medlemmars användande av tolkcentraler och erfarenhet från dem. Generellt sett var därför Barnplantorna lite mer försiktiga i flera av sina kommentarer än de övriga organisationerna.

HRF har under 2007 genomfört en enkätundersökning bland sina vuxendöva medlemmar om tillgången till tolk och kvaliteten på tolkservicen. I övrigt har ingen av organisationerna gjort någon egen studie eller på annat sätt systematiserat medlemmarnas uppfattning om vardagstolkning.

Tolkcentraler fick både ros och ris

Flera av de brukarföreträdare som Socialstyrelsen pratat med framhöll att tolkbeställningar fungerar bra för många. Man kanske inte får all den tolkning man behöver, men man får ändå en tolk ganska ofta. Enligt några av

företrädarna lägger vissa tolkcentraler mycket möda på att hitta bra lösningar, och ibland kanske de också går lite utanför det egna uppdraget och förhandlar med andra betalningsansvariga för att kunna lösa tolkbehovet i ett individuellt fall. Det berättades också om några tolkcentraler där samarbetet och dialogen förbättrats på senare tid.

Brukarorganisationerna var dock långt ifrån nöjda med dagens situation, eftersom de anser att allt för många inte får tolk i den utsträckning som de behöver. De uppgav att brukare många gånger inte beställer en tolk för att de redan på förhand känner sig säkra på att de inte kommer att få någon.

Samtliga organisationer (möjligen Barnplantorna undantagna) framförde att tolkcentralerna sinsemellan gör olika bedömningar; ett uppdrag som beviljas av en tolkcentral kanske inte beviljas av en annan. Detta, ansåg man, har lett till stora regionala skillnader ("orättvisor") och det ansågs också vara ett uttryck för att vardagstolkning är ett otydligt begrepp.

Brukarorganisationernas företrädare ansåg att det är särskilt svårt att få tolkhjälp till fritidsaktiviteter och olika sociala sammanhang. Detta är bekymmersamt, menade man, eftersom det ofta är "detta som är viktigast för livskvaliteten". Det fanns också en uttalad kritik mot att det är svårt att få tolk på kvällar och helger. Flera av organisationerna menade att det även finns en säsongsvariation på så sätt att det ibland kan vara svårare att få tolktjänst mot slutet av året när tolkcentralens budgeterade anslag börjar ta slut. Samtliga organisationer med vuxna medlemmar betonade att det är oklart hur mycket tolkinsatser man kan få som vardagstolkning på arbetet.

En organisation exemplifierade oklarheterna för brukarna med det kreativa arbete som vissa tolkcentraler kan ägna sig åt för att hitta bra lösningar i enskilda fall. Det kan ibland vara olika typer av förhandlingslösningar med andra (exempelvis "betalar ni den här gången så betalar vi nästa gång"). I det individuella fallet ansågs att det kan vara bra att tolkcentralerna på detta sätt försöker hitta lösningar. Samtidigt bidrar detta, menade man, till att öka orättvisan i systemet eftersom alla inte kan få samma lösning och det ökar också otydligheten om vad vardagstolkning är.

Exempel på att det är svårt att få tolk

Som framgått ovan har brukarorganisationerna inte genomfört några systematiska studier över hur lätt eller svårt det är att få tolkhjälp. Däremot nämndes några enstaka fall med sifferuppgifter, t.ex. en pappa som noterat att hans döva dotter fått 120 avslag under tre års tid. En dövblind brukare berättade att hon år 2007 beställt tolkhjälp 180 gånger. 20 gånger avbeställde hon tolken, 110 gånger fick hon en tolk och 50 gånger fick hon ingen tolk. En lokalförening för personer med dövblindhet fick tolkhjälp till ungefär hälften av alla medlemsmöten år 2007. En annan grupp för personer med dövblindhet som anordnade vattengympa fick inte tolkhjälp till något tillfälle. FSDB hävdade också att personer med dövblindhet oftare än andra tolkanvändare får avslag på sin begäran om tolk. Som stöd för detta hänvisades till siffror från Region Skåne.

Tolkbrist inte huvudskäl

Organisationerna hade uppfattningen att svårigheterna att få en tolk, generellt sett, i första hand inte berodde på tolkbrist utan på brist på pengar. Därför efterlyste de mer resurser till tolktjänst och någon ville att det skulle vara "öronmärkta pengar". Några trodde att det lokalt kan vara brist på tolkar och att tillgången också kan variera beroende på den tolkmetod som efterfrågas. Några trodde att tillgången på skrivtolkar är sämre än tillgången på tecken-tolkar.

Prioriteringslistor inte populära

Landstingens prioriteringslistor var kända, men inte populära. Företrädarna ansåg inte att det är brukarorganisationernas roll att prioritera, de vill inte ställa olika behov mot varandra. Helst vill de inte att tolkcentralerna prioriterar alls. Ett problem med prioriteringslistorna ansåg man vara att de många gånger går tvärtemot brukarnas behov. De menade att fritiden kan vara mycket viktig för individens livskvalitet och många brukare värderar därför tolk på fritiden väldigt högt. Tolkcentralerna däremot brukar i regel inte alls prioritera fritidstolkning som ofta hamnar i lägsta prioriteringsgrupp. Företrädarna menade att prioriteringslistor där landstinget satt fritidsuppdragen lägst t.ex. inte är anpassade till den hörselskadade person som klarar av att ha en tvåvägskommunikation tillsammans med sin läkare, men behöver tolk vid ett sammanträde i föreningslivet.

Det är alltså tolkcentralen och inte brukaren själv som bestämmer när en tolk ska beviljas. En av företrädarna berättade om en brukare som sagt "det känns som om tolkcentralen värderar mitt liv". Den allmänna uppfattningen var att tolkcentralerna bör värdera fritidstolkning högre än vad som är fallet i dag. Den som behöver en tolk ska också få det, anser brukarorganisationerna.

Vardagstolkningsbegreppet

Brukarorganisationernas företrädare var överens om att begreppet vardagstolkning är oklart och exemplifierade med att liknande beställningar kan resultera i olika beslut. Som exempel nämndes att när det ordnas möten över länsgränser är det inte ovanligt att deltagare från vissa landsting får tolkhjälp beviljad, men inte deltagare från andra landsting. Det finns också exempel på landsting som beviljat en brukare tolkhjälp till en kurs men nekat andra brukare tolkhjälp till samma kurs. Dessa förhållanden, menade man, leder till förvirring hos brukarna som inte vet vilken service de kan förvänta sig. En av organisationerna tryckte särskilt på att vardagstolkning som begrepp blivit mer otydligt sedan den "traditionella" vardagslivstolkningen utökats till att också omfatta tolkning i arbetslivet. En annan organisation menade att systemet blivit rörigt för att det finns så många parter som är betalningsansvariga för tolkningen.

Trots att organisationerna ville se en mer likartad tolkservice i landets olika delar var de (möjligen med ett undantag) mycket tveksamma till att precisera vilka aktiviteter som berättigar till vardagstolkning. De menade att en uppräkningslista aldrig kan bli fullständig och det är lätt att man missar något och

därigenom riskerar man att få ett stelbent system som blir svårt att hantera i en föränderlig värld med nya företeelser och andra behov. Flera företrädare var också rädda för att förtydliganden är begränsande och kan innebära att vissa situationer utesluts från möjlighet att få en tolk trots att vardagstolkning skulle behövas. ”Det är bättre att samhället löser problemet med tolk än att tydliggöra begreppet”, sa en företrädare. En annan såg dock en vinst med att tydliggöra vissa gränsdragningsfrågor så att inga uppdrag ska hamna mellan de ansvariga och därmed inte utföras. Flera organisationer föreslog konkret att brukaren själv bör få bestämma när han eller hon behöver en tolk.

Gränsdragningsfrågor

Vid träffarna frågade Socialstyrelsen om organisationernas företrädare hade noterat några gränsdragningsproblem mellan vad som är

- Tolkning i arbetet och tolkning på fritid.
- Tolkning vid utbildning och tolkning på fritid.
- Tolkning som en myndighet borde betala och tolkning som landstinget borde betala.

Brukarorganisationerna ombads också ta upp andra gränsdragningsproblem som de ville lyfta fram. Frågan om gränsdragning mellan arbete och fritid ställdes inte till DHB och Barnplantorna. Svaren redovisas nedan.

Arbete och fritid

När det gällde gränsen mellan arbete och fritid nämnde flera av organisationerna problem i samband med konferenser eller när man åker bort med jobbet, t.ex. en kick-off. Vad är arbete och vad är fritid i sådana situationer och vad får detta för konsekvenser när det gäller hur tolken ska beställas och finansieras?

En organisation nämnde problem när man vill anställa en lägerledare till ett läger som organisationen arrangerar. Ledarens arvode är inte stort, men det innebär att tolkcentralen räknar uppdraget som anställning. Tolkcentralen beviljar inte en tolk för att någon ska sköta ”det vanliga jobbet” och därför faller betalningsansvaret i stället på arrangören med resultat att lägret kanske måste ställas in på grund av kostnaderna. Organisationen ansåg att föreningslivet måste räknas som fritid.

Utbildning och fritid

Flera nämnde direkt att studiecirklar som anordnas av studieförbunden brukar bedömas som vardagstolkning av tolkcentralerna, men det betyder inte att en tolk alltid beviljas. Det fanns även gott om exempel på kurser som inte anordnas av studieförbunden och som det för brukarna är stora problem att få tolk till. Det var dock oklart om skälet till detta är att kursen räknats som utbildning eller om kursen ansetts för lågt prioriterad. Dessa kurser kunde t.ex. handla om seglarutbildning, vinprovning och keramikkurser. Det

nämndes att i ett brukarråd har det diskuterats om jägarkurs kan vara vardagstolkning eller inte. En tolkcentral bedömde att en kurs i hästmassage skulle räknas som utbildning eftersom deltagarna längre fram kan bli diplomerad hästmassör, men brukaren såg kursen enbart som ett fritidsintresse. En företrädare berättade om ett fall där en tolkcentral exkluderat en kortare kurs av fritidskaraktär ifrån vardagstolkning därför att kursbenämningen innehöll ordet "utbildning". Slutligen nämndes också en gymnasieutbildning med en längre arbetslivsinriktad praktikperiod. Skolan betalar inte för tolkhjälp under denna praktikperiod, men vissa landsting ställer upp med vardagstolkning. Elever från landsting som inte godtar detta som vardagstolkning kan därför gå miste om praktikperioden. I regel lyckas man dock lösa situationen på något annat sätt, t.ex. genom att en förälder hjälper till att tolka.

Myndighet och landsting

Ett exempel på gränsdragningsproblem som nämndes mellan myndigheter och landsting var när en skola ska ha kontakter med döva föräldrar. När ska skolan betala för tolkningen och när räknas det som vardagstolkning? Samtalen visade att det inte verkar finnas någon enhetlig uppfattning om det, varken hos skolor eller hos tolkcentraler. En organisation nämnde att myndigheter agerar olika beträffande ansvar för tolk när man vill ha med brukarorganisationer i referensgrupper eller brukarråd.

Annat

Inga andra gränsdragningsfrågor lyftes fram under samtalet, förutom att någon tog upp gränsdragningen mellan landstinget och kommunen när det gäller ledsagarservice. Detta behandlas översiktligt på ett annat ställe i detta kapitel. En företrädare påpekade allmänt att det är viktigt att samordna tolkarbetet mellan de olika betalningsansvariga parterna för att på så sätt "sudda ut" behovet av tydliga gränser.

Särskilda frågeställningar

Vid samtalen ställde Socialstyrelsen också följande frågor:

- Har ni noterat några skillnader mellan mäns och kvinnors behov av eller efterfrågan på vardagstolkning?
- Har ni noterat några särskilda behov hos personer med annan etnisk bakgrund som behöver vardagstolkning?
- Har ni noterat några särskilda behov hos barn och ungdomar som behöver vardagstolkning?

Den sista frågan, om barn, ställdes inte till samtliga organisationer med vuxna medlemmar.

Kön

Frågan om könsskillnader tycktes förvåna deltagarna och den spontana reaktionen var nästan alltid att de inte hade tänkt på några skillnader. Efter lite betänketid var det ändå flera organisationer som nämnde att kvinnor oftare beställer fritidstolkning (ibland kallades det för social tolkning) vilket tolkcentralerna inte prioriterar särskilt högt. Någon nämnde att unga flickor verkar beställa tolk oftare än jämnåriga pojkar, och när det gäller problem med tolkning är det mest föräldrar till flickor som hör av sig. Orsaken till detta var inte klar, men företrädarna spekulerade i att typiska flickaktiviteter (t.ex. ridning) kanske kräver tolkning i högre utsträckning än typiska pojkaaktiviteter (t.ex. fotboll). Några företrädare framförde funderingar om deras manliga medlemmar kanske har något svårare att acceptera tolkhjälp och därmed inte beställer en tolk i samma utsträckning som kvinnor.

I sammanhanget diskuterades även tolkens kön, eftersom det kan ha betydelse för den aktivitet som ska tolkas (t.ex. vissa läkarbesök). En kvinna som jämförde den taktila tolkmetoden i dövblindtolkning med visuellt teckenspråk i teckenspråkstolkning reflekterade över att den taktila tolksituationen känns mer intim och att det då känns bekvämare med en kvinnlig tolk, för henne.

Etnisk bakgrund

Organisationerna hade inte heller särskilt uppmärksammat behov för personer med annan etnisk bakgrund. ”Det där är ett dåligt samvete hos oss, vi borde ha arbetat med frågan mera”, sa någon. Flera sa dock att det rimligtvis måste finnas särskilda frågeställningar och problem för dem som har ett annat språk. Några företrädare framförde funderingar om att personer med en annan etnisk bakgrund kan ha svårare att acceptera funktionsnedsättningar, och att man (när de accepteras) i högre utsträckning anser att hjälpinsatser bör skötas inom familjen. Båda dessa faktorer skulle kunna påverka tolkutnyttjandet. Någon påpekade också att tolkens kön kan ha större betydelse i denna grupp.

Barn

När barn och ungdomar (ofta genom sina föräldrar) beställer tolkhjälp antog brukarorganisationernas representanter att beställningen oftast gäller fritidstolkning. Eftersom fritidsuppdrag är lågt prioriterat trodde därför några att barn i högre utsträckning än vuxna nekas tolkhjälp. Några lyfte fram att tolkningen behöver anpassas för att passa barn och ungdomar och att detta är något som borde ges högre prioritet i tolkutbildningen.

Ledsagarservice

Frågor om ledsagarservice diskuterades i första hand med FSDB som särskilt ville lyfta fram att ledsagning ingår i den definition av dövblindtolkning som FSDB lanserat [11]. Enligt företrädarna är det viktigt att brukaren får ledsagning av en person som behärskar dövblindtolkning, men så blir det inte alltid. De berättade att flera landsting renodlar sin tolktjänst vilket de inte tyckte passar behoven hos personer med dövblindhet. Denna renodling

kan t.ex. innebära att för en brukare på konferens finns en tolk till hands under föreläsningen, men en kommunal ledsagare kommer till pausen. Föreläsarna sa sig ha flera exempel på att personer med dövblindhet som beställt tolk hos tolkcentralen i stället har blivit hänvisade till kommunens ledsagarservice. En sådan ledsagning, menade man, stämmer ofta inte med det självupplevda behovet av stöd.

Annat som framkom vid träffarna

Brukarorganisationerna ansåg överlag att det är svårt att enbart diskutera vardagstolkning utan att samtidigt diskutera brukarens totala behov av tolkinsatser. Flera företrädare ville istället att man ser över all tolkning i ett sammanhang.

Flera berörde på lite olika sätt att det inte finns någon samordning mellan de olika betalningsansvariga parterna och påpekade att en brukare kan hamna i kläm mellan dessa parter utan att det finns någon som hjälper till att lösa problemet. Några önskade att landstinget kunde bli bättre på att hänvisa till rätt instans när en insats inte bedöms som vardagstolkning. Andra saknade rätten att överklaga ett beslut.

När det gällde bristen på samordningen mellan olika betalningsansvariga ansåg en del företrädare att systemet kanske skulle bli mindre rörigt med färre betalningsansvariga. Flera organisationer nämnde detta, men utifrån lite olika utgångspunkter. Bland annat nämndes att färre betalningsansvariga eventuellt kan sudda ut vissa gränsdragningsfrågor och göra systemet billigare för samhället samtidigt som det blir tydligare för brukarna vem de ska vända sig till när systemet inte fungerar. Andra var dock tveksamma till om färre betalningsansvariga löser det man såg som grundproblemet, nämligen att resurserna inte räcker till för att bevilja all den tolkning som behövs.

Flera brukarorganisationer berättade att man har uppmanat sina medlemmar att beställa en tolk även om de inte tror att de ska få någon. Organisationerna har också haft en gemensam kampanj där man uppmanat medlemmarna att anmäla till landstingets patientnämnd om de nekas tolkhjälp.

Flera företrädare menade att döva i praktiken är utestängda från många arbeten; "Ingen arbetsgivare vill anställa en döv, när de förstår att arbetsgivaren ska betala tolkkostnaderna". De utestängs också från flera utbildningar (även fortbildningar) där utbildningsanordnaren helt enkelt inte anser sig ha råd med en tolk. Som exempel nämndes en del privata yrkesutbildningar.

En brukarorganisation nämnde som en paradox att samhället ställer upp och betalar tolk (vardagstolkning) om en person som är döv behöver besöka t.ex. en hörande massör. Om det istället är massören som är döv och klienten som är hörande finns inget samhällsligt stöd för tolkkostnaden.

Flera organisationer framförde att tolkning för en viss grupp eller med en viss metod måste få högre status. Vilken tolkning som borde statushöjas berodde på den aktuella organisationens fokus. Någon ansåg att vardagstolkning måste ges en högre status eftersom den nu ansågs ha lägre status än t.ex. rättstolkning. Någon annan ansåg att det var viktigt att skrivtolkning får högre status så att fler söker till den utbildningen. Ytterligare någon ansåg att tolkning till barn måste ges en högre status därför att specialkunskaper

för tolkning till denna målgrupp inte värderas lika högt som kunskaper för att tolka för vuxna.

Flera efterlyste bättre statistik eftersom den bl.a. är viktig för samhällsplaneringen. De ansåg att staten bör ta initiativ i denna fråga eftersom statistik behövs för att följa upp hur statsbidragen används. Några beklagade att Socialstyrelsen inte längre genomförde uppföljningar av tolktjänsten som myndigheten gjorde t.o.m. år 2000. Någon betonade dock att det är svårt att utveckla bra och jämförbar statistik. Som exempel nämndes svårigheter med att värdera statistik om antal tolktillfällen eftersom dessa är så olika. Ett tolktillfälle kan vara 15 minuters tolkning vid ett läkarbesök, men det kan också vara tolkning i samband med en utlandsvistelse i flera dagar.

Slutligen var det några företrädare som beskrev att gruppen tolkanvändare är på väg att förändras. Exempelvis kommer fler människor att få cochlea-implantat redan som barn, vilket kanske gör att behovet av skrifttolkar ökar i förhållande till teckenspråkstolkning. Kommande förändringarna kan också bero på att vi lever i en föränderlig värld där människor ständigt får nya behov.

Kontakter med tolkcentraler

Kontakt med landstingens tolkcentraler har huvudsakligen skett via tolkcheferna och deras förening, Talför. Tolkcheferna har fått en enkät att besvara och Socialstyrelsen har fått närvara vid två av Talförs sammankomster. Däremellan har en del andra informella samtal förts med enskilda tolkchefer, bl.a. i samband med utvecklandet av enkäten. Socialstyrelsen har också granskat prioriteringslistor i flera landsting.

Resultat från enkätundersökningen

Enkäten till tolkcentralerna adresserades till tolkcheferna i alla landsting. I landsting med flera tolkcentraler ombads dessa att samordna sina svar så att varje landsting skickade in ett samlat svar för hela landstinget. Enkätundersökningen genomfördes huvudsakligen i augusti 2008 och efter en påminnelse i början av september inkom svar från totalt 20 av de 21 landstingen. Enkätundersökningen finns redovisad i en särskild rapport [12]. Här redovisas bara några av resultaten.

Några siffror om uppdrag som inte utförs

Landstingen har rapporterat in antalet beställda och utförda uppdrag år 2007, men dessa siffror är mycket osäkra. Exempelvis kan flera landsting ha inkluderat uppgifter om uppdrag som inte gäller vardagstolkning. Ett annat osäkerhetsmoment är att ett uppdrag kan beställas av en brukare som bor i ett landsting, men utförs i ett annat landsting. I statistiken kan ett sådant uppdrag räknas som beställt och utfört i två landsting. Med de siffror som landstingen har lämnat har det gjorts en bedömning att det 2007 i hela landet gjordes totalt drygt 90 000 beställningar om vardagstolkning. Denna siffra inkluderar de uppdrag som brukaren senare har avbokat. En bedömning är också att det totalt utfördes drygt 70 000 tolkuppgdrag.

En försiktig värdering av siffrorna ger följande information:

- Vid en jämförelse mellan landstingen varierade skillnaden i "brist" mellan en och 20 procent. Medianvärdet var sex procent. Två av de 19 landstingen som presenterade sifferunderlag redovisade en "brist" som var större än 12 procent. Som "brist" räknas den del av de beställda uppdragen som inte utförts på grund av att tolkcentralen inte prioriterat beställningen eller på grund av att det inte gått att ordna en tolk. Uppdrag som avbokats eller ställts in av brukaren själv ingår inte. Siffrorna tar inte hänsyn till att vissa uppdrag inte gäller vardagstolkning.
- Endast sex landsting har kunnat dela upp sina uppdrag på de kategorier som efterfrågades i enkäten. De siffrorna stödjer den allmänna uppfatt-

ningen att det är svårare att få tolk till fritidsuppdrag än till t.ex. tolkning vid sjukvårdsbesök eller i arbetet.

Att tydliggöra vardagstolkning

En mycket stor majoritet (18 av 20 landsting) ansåg att det behöver bli tydligare vad som ingår i vardagstolkningen. De allra flesta har också lämnat kommentarer i anslutning till frågan. En del kommentarer fokuserar på tydliggöranden av gränsområden där det kan finnas andra betalningsansvariga, t.ex. när tolkcentralen kan fakturera kommunens socialtjänst, men mest handlade det om tolk i arbetslivet. Andra kommentarer fokuserade i stället på hur långt landstingets ansvar sträcker sig på områden där det inte finns några andra betalningsansvariga. Kan t.ex. tolk under ett älgjaktspass anses vara vardagstolkning?

På frågan om det kan finnas nackdelar med att tydliggöra vad som ingår i vardagstolkning var uppfattningarna mer delade (sex svarade "Ja", tio "Nej" och fyra svarade "Vet ej"). Svaret beror säkert på vad det är för typ av tydliggöranden man tänker på. Några av dem som svarade "Ja" har motiverat detta med att det finns en risk för att döva m.fl. därmed kan bli utan tolkning i de situationer som inte definieras som vardagstolkning. Några som svarat "Nej" har motiverat det med att det är ett rättvisekrav att brukarna behandlas lika i hela landet.

De flesta hade förslag på hur man skulle kunna tydliggöra vardagstolkning. Ganska många föreslog att man genom exempel borde kunna beskriva vad som ska ingå i vardagstolkning, några andra fokuserade på att reda ut gränsdragningar eller att tydligare beskriva vad som inte är vardagstolkning.

Gränsdragningsproblem

I enkäten ställdes frågor om en del gränsdragningsproblem, t.ex. hur ofta det är svårt att avgöra om ett beställt uppdrag gäller tolk i arbetslivet eller tolk på fritid. En motsvarande fråga ställdes om tolk för ett utbildningsuppdrag eller tolk på fritiden. Dessutom gällde en fråga om det ofta är svårt att avgöra om ett beställt uppdrag ska betalas av en myndighet (inklusive kommunal skola) eller av landstinget.

De gränsdragningsproblem som angetts i enkäten är, enligt svaren, inte så ofta förekommande. Av de exempel som avhandlades i enkäten verkar problem med gränsdragning vara vanligast då det gäller att avgöra om ett beställt uppdrag ska betalas av en myndighet eller av landstinget.

Sammanfattning av problemområden

En värdering av enkätsvaren har gett följande lista på problemområden:

- Vilka uppdrag som ska räknas till vardagstolkning. Osäkerheten gäller även när det inte finns en alternativ betalningsansvarig (t.ex. fritidstolkning).
- Vad som räknas som arbetsplatstolkning.
- Vad som ska räknas som arbete.

- Vilka uppdrag som är utbildningstolkning.
- Myndigheternas betalningsansvar (och när landstinget kan fakturera).
- Ledsagning och gränsdragning mot kommunernas ansvar för ledsagare.

Några perspektiv

I enkäten ställdes frågor om tolkcentralerna hade noterat några särskilda behov hos olika grupper:

- Skillnader mellan mäns och kvinnors behov av eller efterfrågan på vardagstolkning.
- Särskilda behov hos barn och ungdomar som behöver vardagstolkning.
- Särskilda behov hos personer med annan etnisk bakgrund som behöver vardagstolkning.

Kön

En mycket stor majoritet (16 av 20 landsting) uppgav att de inte hade noterat några skillnader mellan män och kvinnors behov. Några tolkchefer konstaterade att de inte för någon statistik på dessa uppgifter. Bland dem som svarat ”Ja” dominerade uppfattningen att kvinnor har fler aktiviteter och därför oftare beställer tolk för fritidsuppdrag eller så kallad social tolkning.

Barn och ungdomar

En majoritet (12 av 20 landsting) har noterat en del speciella behov hos barn och ungdomar som behöver vardagstolkning. Nästan alla som svarat ”Ja” nämnde barns behov av fritidsaktiviteter och att tolkcentralerna har låg prioritet på fritidstolkning. Det fanns också kommentarer om att ungdomar kan behöva tolkning sent på kvällar (vilket kan vara svårt att få) och förändrade krav på tolkverksamheten i och med att det har blivit (och kommer att bli) fler nya brukare med cochleaimplantat.

Annan etnisk bakgrund

En majoritet (14 av 20 landsting) har noterat speciella behov hos de personer med annan etnisk bakgrund som behöver vardagstolkning. Nästan alla som svarat ”Ja” har på ett eller annat sätt exemplifierat med språksvårigheter, t.ex. att brukaren har bristande kunskaper i svenskt teckenspråk. Några tar också upp asylsökandes särskilda behov i samband med myndigheternas utredningar.

Granskning av prioriteringslistor

I enkätundersökningen ställdes en fråga om tolkcentralen har en prioriteringslista. En sådan fanns i 17 landsting, varav ett betonade att prioriteringslistan ännu så länge enbart var preliminär. I sju landsting var prioriteringslistan politiskt förankrad, i lika många var den inte det. Tre landsting kunde inte svara på om prioriteringslistan var politiskt förankrad eller inte. Lands-

tingen ombads skicka in sina prioriteringslistor, vilket resulterade i att elva listor kom till Socialstyrelsen. Några landsting meddelade att prioriteringslistan enbart gäller då de måste prioritera, vilket de inte alltid behövde.

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 eller brukargrupp som ska prioriteras). I bilaga finns två exempel på prioriteringslistor.

Prioriteringslistorna innehåller ofta tre eller fyra prioriteringsnivåer (ibland förekommer fler nivåer). Vissa listor är endimensionella, dvs. olika typer av tolkningsuppdrag (t.ex. tolkning vid sjukvårdsbesök och myndighetsbesök) är placerade i (endast) en prioriteringskategori. I andra listor finns en inbyggd "akutdimension" (t.ex. tolkning vid sjukvårdsbesök kan hamna i olika prioriteringsgrupper beroende på hur pass akut besöket bedöms vara eller hur pass svårt det bedöms att boka om).

Det finns stor överensstämmelse när det gäller huvudprinciper för prioriteringar. Tolk vid t.ex. sjukvårdsbesök och begravningar brukar vara högst prioriterat, tolk vid fritidsaktiviteter brukar vara lägst prioriterat och arbetsplatstolkning brukar vara prioriterat någon stans däremellan. Vid en närmare granskning innehåller listorna också skillnader. Att bygga in en "akutdimension" är ett exempel på en sådan skillnad.

Prioriteringslistorna ger en viss vägledning när det gäller att skapa sig en bild av hur bestämmelsen av vardagstolkningen är tänkt att tillämpas inom respektive landsting. De säger dock inget om hur bestämmelsen tillämpas i praktiken. Det som inom olika landsting uttrycks på lika sätt kan också innehålla tolkningsutrymme, vad krävs t.ex. för att ett uppdrag ska räknas som "akut" eller för vilka situationer beviljar ett landsting arbetsplatstolkning?

Några andra kontakter

Samtal med förvaltningschefer

På förslag från Sveriges Kommuner och Landsting genomfördes telefonsamtal med fyra förvaltningschefer med ansvar för tolktjänsten i sina respektive landsting. Sveriges Kommuner och Landsting gav namnförslag på chefer som Socialstyrelsen sedan kontaktade. Tre av dessa ställde upp för ett samtal och den fjärde förvaltningschefen lämnade förslag på en ersättare som ställde upp. Avsikten med samtalen var att komplettera den bild som tolkcentralerna förmedlat. Samtalen var dock inte lika strukturerade som frågeformuläret till tolkcentralerna.

Mycket av det som förvaltningscheferna berättade var sådant som kändes igen från kontakterna med tolkcentralerna. Tre förvaltningschefer hade önskemål om ett tydligare uppdrag, och nämnde t.ex. gränsdragning mellan landstingets och arbetsgivarens ansvar för tolkning i arbetslivet, gränsdragning för betalningsansvar i samband med tolkning vid besök hos myndigheter samt gränsdragning mot kommunernas ansvar för ledsagning. Tre av förvaltningscheferna påpekade att det är svårt att få kommunerna att betala för ledsagning.

Framför allt en av förvaltningscheferna menade att mycket av den vardagstolkning som landstinget ställer upp med egentligen borde vara arbetsgivarens ansvar. Om arbetsgivaren t.ex. kräver närvaro vid regelbundna personalmöten borde det betraktas som en uppgift som krävs för att ”sköta sitt jobb”, vilket normalt inte landstinget ska bekosta. Hon sa också att hon var ”kluven” i sin inställning för om landstinget inte tar på sig denna roll finns risk att döva stöts bort från arbetsmarknaden. ”Vi (landstinget) känner oss ibland som något av ett skyddsnät på ett sätt som nog inte varit avsikten”, sa hon vidare. Samma förvaltningschef ifrågasatte också om landstinget ska vara finansiär när en arbetsgivare beslutar sig för att skicka en anställd utomlands för att hålla ett anförande.

Förvaltningscheferna fick en fråga om landstinget kartlagt behovet av vardagstolkning. Inget av dessa landsting hade gjort någon sådan kartläggning, utöver att en förvaltningschef sa att man försökte göra det genom brukarråden.

Några av förvaltningscheferna poängterade vikten av att prioritera. ”Vi kan inte satsa allt på samma kort så att många andra blir utan tolktjänst”, sa en. ”Tolktjänsten får en summa pengar och dessa ska fördelas så effektivt som möjligt”, sa en annan. En tredje förvaltningschef pekade på vikten av en prioriteringslista för att tydliggöra för alla vilka prioriteringar som gäller.

En fråga gällde om de tyckte att landstinget lever upp till den handikappolitiska målsättningen om full delaktighet. Tre av förvaltningscheferna svarade nej och en förklarade att man inte har resurser för det. Den som tyckte att man levde upp till målsättningen ”hyfsat” motiverade det med att landstinget inte har någon stor ”brist”.

Tre av förvaltningscheferna poängterade i lite olika sammanhang (utan att någon särskild fråga ställdes) att ”bristen” inte minskar för att man ökar resurserna. ”Så fort man sätter dit pengar ökar uppdragen”, sa en. ”Behoven är oändliga. [...] Vi har aldrig utfört så många tolkningar som i dag. Ju bättre vi blir, desto fler beställningar får vi”, sa en annan.

En förvaltningschef berättade att man i landstinget behöver jobba mycket för att utnyttja tolkens tid bättre. Det kan ibland handla om att 30 procent av tolkens tid är restid.

Patientnämnder

Teckenspråksutredningen [5] skrev till landets samtliga patientnämnder och frågade om de hade fått in anmälningar om att tolk inte tillhandahållits för vardagstolkning. Det var enbart nämnden i Stockholm läns landsting som meddelade att de hade fått in sådana anmälningar. Dessa ledde till att nämnden i en skrivelse till ansvariga inom landstinget påtalade bristerna (PaN 0012-03960-30). Brukarorganisationerna har dock senare uppmanat sina medlemmar att anmäla till patientnämnden i sitt landsting när man är missnöjd med utförd eller utebliven tolkning. Det har lett till ett ökat antal anmälningar.

Socialstyrelsen har kontaktat nämnden i Stockholms läns landsting och fått information om att den skrivelse som Teckenspråksutredningen omnämnde baserade sig på ett 40-tal anmälningar till nämnden. Dessutom berättades att en liknande skrivelse hade upprättats år 2004 (PaN 0409-03606-30). I denna skriver nämnden att det är angeläget att döva och hörselskadade som är beroende av tolk erbjuds sådan vid behov.

Antalet anmälningar till patientnämnden i Stockholms län angående klagomål om tolktjänst var år 2004 närmare 50 ärenden och de två efterföljande åren ungefär hälften så många för att 2007 åter öka till 45 ärenden. Anmälningarna till nämnden i Stockholms läns landsting har t.ex. handlat om utebliven tolkning till möten, kurser och fritidsaktiviteter men även till sjukvårdsbesök. Socialstyrelsen har studerat en ärendelista med en kort rubrik som anger vad klagomålen gäller. Det är svårt att dra säkra slutsatser av denna information, men det är troligt att det finns en del klagomål som visserligen gäller missnöje med tolktjänst till döva m.fl. grupper, men som antagligen inte gäller landstingets ansvar enligt 3 b § HSL.

Socialstyrelsen har också varit i kontakt med patientnämnder i Region Skåne och i Västra Götalandsregionen. Från båda dessa regioner rapporterades om anmälningar av ungefär samma karaktär som till nämnden i Stockholm. I Skåne har anmälningarna de senaste åren varit cirka 25. Den administrativa chefen för patientnämndsverksamheten i Västra Götalandsregionen berättade att antalet anmälningar för omkring 1 – 2 år sedan ”plötsligt och oväntat” ökade mycket kraftigt. Därefter har antalet anmälningar sjunkit till en ganska låg nivå.

Tillämpning av bestämmelse

I Socialstyrelsens uppdrag ingår att kartlägga hur 3 b § HSL tillämpas när det gäller vardagstolkning. Kartläggningen baseras främst på de uppfattningar som förmedlats från tolkverksamheter (främst via tolkchefer) och brukarorganisationer.

Utförda uppdrag m.m.

Brukarorganisationernas bedömning av hur svårt det är att få tolk ska värderas utifrån de siffror som landstingen redovisar i enkätundersökningen. År 2007 var "bristen" mellan en och 20 procent och medianvärdet var sex procent. Det innebär att i hälften av landstingen utfördes minst 94 procent av alla uppdrag.

På grund av kvalitetsbristerna i statistiken är de exakta procentsiffrorna osäkra, men det är ändå uppenbart att en mycket stor del av beställningarna om vardagstolkning utförs. Statistiken visar dock att andelen utförda beställningar varierar i olika landsting.

Antalet utförda uppdrag ger ingen bra bild över verksamhetens omfattning i de olika landstingen. Det finns tidsmässigt både korta och långa uppdrag. Det kan antas att uppdrag som tar kort tid att utföra är sådana som utförs i högre utsträckning än uppdrag som tar lång tid. Denna uppfattning har fått stöd i samtal med enskilda tolkchefer, och det kan säkert också förklara varför det är svårare att tillmötesgå tolkbeställningar för tidsomfattande fritidsaktiviteter och för uppdrag som ska utföras i utlandet.

I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att antalet beställda uppdrag troligen inte speglar det faktiska behovet av vardagstolkning. Brukarorganisationerna hävdar att många brukare inte beställer tolkhjälp därför att de tror att deras begäran inte kommer att beviljas. Även representanter för tolkcentralerna har berättat att praxis styr efterfrågan, på så sätt att den ökar om man blir mer generös med att bevilja tolkning och tvärtom. Som exempel kan nämnas att landsting som i princip inte beviljar uppdrag som ska utföras i utlandet inte heller får särskilt många beställningar som gäller utlandstolkning. Därmed kan det vara svårt att "bygga bort" en bristsituation genom att enbart tillföra pengar som motsvarar de beställda uppdrag som i dag inte utförs. Att kartlägga behovet av tolktjänst borde vara en angelägen fråga för landstingen eftersom tolktjänsten inte verkar vara fullt utbyggd. Socialstyrelsen har dock inte fått kännedom om några kartläggningar utöver diskussioner i brukarråd m.m. Det kan påminnas om att Socialstyrelsen redan i de tidigare omnämnda uppföljningarna av tolkverksamheten efterlyste kartläggningar.

Några brukarperspektiv

Som framgått tidigare finns det många exempel på att tolkbeställningar ofta har fungerat utmärkt. Det har dock också omnämnts mindre bra exempel där brukarorganisationernas företrädare menar att brukarna hamnar i en utsatt situation. Det kan t.ex. vara svårt att göra aktiviteter spontant eftersom beställning av tolk behöver göras i förväg och det händer att tolkning som beställts långt i förväg kan bli inställd med väldigt kort varsel på grund av att en annan akut tolkning måste utföras. Ytterligare exempel gäller brukare som begärt att få tolkning till en kurs men som inte får tolkning varje gång. Det är lätt att förstå att den som t.ex. enbart får tolk till sju av 15 kurstillfällen kan känna sig besviken och inte anser sig ha fått den möjlighet till full delaktighet som uttalats i den nationella handikappolitiska målsättningen. Samtidigt har det från tolkcentralerna framförts att det kan vara svårt att låsa upp sig för att tillhandahålla en tolk ett bestämt klockslag 15 veckor i rad utan att äventyra tolkuppdrag som anses ha högre prioritet, t.ex. för akuta ärenden.

Jämförelser mellan landsting

Brukarorganisationerna och andra påpekar ofta att begreppet vardagstolkning tolkas väldigt olika i olika landsting. Som stöd för detta nämns t.ex. att det som en brukare fått beviljat som vardagstolkning i ett landsting nekas en annan brukare i ett annat landsting. Socialstyrelsens kartläggning visar att landstingen i vissa avseenden tillämpar bestämmelsen på olika sätt, exempelvis när det gäller synen på utlandsuppdrag. Det finns landsting som i princip inte beviljar utlandsuppdrag, medan andra landsting säger att de bedömer sådana uppdrag på samma sätt som alla andra uppdrag.

Skillnaderna som observeras mellan landstingen behöver inte enbart bero på att de tolkar begreppet vardagstolkning olika utan skillnaderna kan också bero på att de har olika förutsättningar för tolkverksamheten, t.ex. i form av resurser. En tolkverksamhet med små resurser måste prioritera på ett annat sätt än en tolkcentral som har större resurser (allt annat lika). En annan orsak kan vara skillnader i de lokala förutsättningarna, t.ex. geografiska avstånd. En tolkcentral som arbetar över ett stort område kan få svårare att samordna flera uppdrag som ska utföras på olika geografiska platser, men det blir också svårare för en tolk att hinna fram till en akut tolkning. Skillnaderna mellan olika landsting kan alltså bero på andra faktorer än att bestämmelsen tillämpas olika.

Det finns också stora likheter mellan landstingen vilket bland annat landstingens prioriteringslistor visar. Sjukvårdsbesök och begravningar brukar tillhöra sådant som prioriteras högst, fritidsaktiviteter brukar tillhöra det som prioriteras lägst och tolkning i arbetslivet hamnar någonstans mitt emellan. Samtal med tolkcheferna om verksamheten och de aktuella problemen ger också intrycket av att det finns stora likheter i hur tolkcentralerna uppfattar sitt uppdrag och hur man resonerar kring övergripande frågeställningar om vardagstolkningens tillämpning.

Ledsagning

Kombinerad vardagstolkning och ledsagning är något som i första hand berör personer med dövblindhet. Enligt Handikapputredningen [1] bestod gruppen då av drygt 1 200 personer.

Huvudregeln rent författningsmässigt är att vardagstolkning är landstingets ansvar och att ledsagning är kommunens ansvar. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har i en särskild skrivelse [13] till landstingens tolkcentraler och kommunernas handikappomsorg konstaterat att ledsagare och tolk har olika uppgifter, men i vissa situationer kan dessa sammanfalla och tillgodoses av samma person. I skrivelsen konstateras 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.

Till Socialstyrelsen har dock landstingen berättat att det, generellt sett, är svårt att få kommuner att dela på kostnaden och det har därmed också varit svårt att upprätta avtal om detta. Det finns exempel på avtal, en del av dessa gäller inte generellt utan de är istället kopplade till en bestämd brukare. 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 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 blir det antagligen på bekostnad av annan tolkning som då inte kan utföras.

Som systemet är uppbyggt måste brukaren ansöka om ledsagning hos kommunen för att landstinget ska kunna få någon ersättning från kommunen. Tolkchefer har berättat att många brukare inte vill ansöka om ledsagning från kommunen. Eftersom det då inte finns någon ansökan hos kommunen har landstinget ingen att dela kostnaden med.

Kontakt med Föreningen Sveriges Dövblinda har bekräftat att personer med dövblindhet ibland inte ansöker om ledsagning. Föreningen 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. Föreningen har presenterat en egen definition av vad dövblindtolkning är och enligt denna är ledsagning en del av dövblindtolkningen [11]. Föreningens inställning är därmed att det borde räcka med att vända sig till den som betalar för tolkningen, dvs. landstinget.

Frågan om betalningsansvar för ledsagning har i arbetet med detta uppdrag enbart behandlats utifrån de synpunkter som landstingen och brukarorganisationerna lämnat. Synpunkter har inte hämtats från företrädare för kommunerna. Det är möjligt att de kan ha en annan bild att förmedla.

Tydliggöra vad som ingår i vardagstolkning

Vad bör bli tydligare?

Tolkcentralerna

Tolkcentralerna vill att deras uppdrag ska bli tydligare. De anser att de behöver ha ett bättre stöd för vilka tolkinsatser de måste bevilja och vilka de inte måste bevilja. Bortsett från att vissa tolkningar inte kan utföras på grund av tolkbrist kan det finnas olika skäl till varför vissa insatser inte beviljas. Det kan bero på att de anses vara lågprioriterade, för kostnadskrävande eller på att det faktiskt är någon annan än landstinget som borde stå för tolkkostnaden. Tolkcentralerna anser sig därför behöva ett bättre stöd i alla dessa typer av beslutssituationer.

Brukarorganisationerna

Brukarorganisationerna anser att begreppet vardagstolkning är otydligt och menar att begreppet tolkas olika i olika landsting. De är däremot tveksamma till att begreppet ska tydliggöras vilket de befärar kan leda till oönskade inskränkningar i möjligheten att få tolk.

Socialstyrelsens utgångspunkter

Tolkning av uppdraget med att "tydliggöra"

Utgångspunkt för Socialstyrelsens arbete har varit att försöka tolka och tydliggöra avsikten med lagstiftningen.

För att kunna tydliggöra vad som är landstingets ansvar har Socialstyrelsen delat in vardagstolkning i några olika grupper.

- Vardagstolkning som inte omfattas av någon gränsdragningsproblematik.
- Vardagstolkning i arbetslivet.
- Vardagstolkning som omfattas av gränsdragning mot utbildningstolkning.
- Vardagstolkning som omfattas av gränsdragning mot myndigheternas betalningsansvar för tolktjänsterna.

Därutöver finns också en femte kategori med anknytning till vardagstolkning, nämligen gränsdragningen mellan landstingets och kommunens betalningsansvar när det gäller ledsagning.

Skilj på begreppstolkning och andra beslutsfaktorer

Skillnader mellan olika tolkcentralers beslut på begäran om tolk förklaras ofta med att tolkcentralerna tolkar begreppet vardagstolkning olika. Socialstyrelsen tycker att det är en förenklad bild av verkligheten.

I ett tänkt exempel kan vi ha två tolkcentraler som båda anser att en kurs i målning på ABF kan vara vardagstolkning. Om den första tolkcentralen ger en brukare tolkning till en sådan kurs ungefär samtidigt som den andra tolkcentralen nekar en annan brukare behöver det inte bero på att de gör olika tolkningar av begreppet vardagstolkning. Den andra tolkcentralen kanske måste prioritera något annat eller kanske har tolkbrist. Olika prioritering i det enskilda fallet kan alltså bero på annat än olika tolkning av begreppet vardagstolkning.

Det är med andra ord viktigt att hålla isär begreppstolkning från andra faktorer (t.ex. resurstillgång) som har betydelse för prioriteringen i det enskilda fallet, annars försvåras diskussionen om vad begreppet vardagstolkning står för.

Vardagstolkning utan gränsdragningsproblem

Enligt Socialstyrelsens uppfattning anger propositionen som föregick bestämmelsen om vardagstolkning [2] tydligt att i princip alla uppdrag där det inte finns någon annan betalningsansvarig kan vara vardagstolkning. Bland de exempel som ges finns allt från tolk vid sjukvårdsbesök till tolk för att få ”en meningsfull fritid”. Visserligen anges att vardagstolkning ska tillgodose brukarens ”grundläggande behov”, men vad som är grundläggande behov diskuteras inte i propositionen. Att regeringen inte ville exemplifiera mera beror sannolikt på att vardagstolkning inte enbart ska ges efter typ av tolkuppdrag utan också efter brukarens behov.

De tydliggöranden som tolkcentralerna efterlyser när det gäller gruppen ”tolkuppdrag utan gränsdragningsproblem” verkade handla om att definiera bort vissa (lågt prioriterade) aktiviteter från vad som kan berättiga till vardagstolkning. I enkätsvaren framkom bl.a. ett önskemål om att upprätta en katalog över de verksamheter som kan anses vara vardagstolkning, men om Socialstyrelsen upprättar en sådan katalog begränsar man också den gällande lagstiftningen. Socialstyrelsen har övervägt möjligheten att tydliggöra genom att ge ytterligare exempel på vardagstolkning, men bedömt att ett sådant upplägg inte fyller någon funktion. Tolkcentralerna behöver inte fler exempel på vad som skulle kunna vara vardagstolkning för sådana exempel har de samlat på sig genom erfarenhet i sin egen verksamhet. De vill i stället veta om det finns typer av uppdrag som de absolut måste bevilja tolk till, eller om det finns typer av uppdrag som de inte behöver bevilja.

Sammanfattande slutsatser

För vardagstolkning utan gränsdragningsproblem mot andra betalningsansvariga anser Socialstyrelsen att regelverket är tydligt. Ett landsting bör inte ”definiera bort” vissa typer av uppdrag från vad som kan vara vardagstolkning utan att pröva det individuella fallet.

Vardagstolkning i arbetslivet

Det är oklart vilket ansvar landstinget har när det gäller vardagstolkning i arbetslivet. Det ansvariga statsrådet har i propositionen [2, s. 157] inte närmare definierat detta ansvar utan skriver bara följande: ”Jag delar ... uppfattningen att begreppet vardagstolkning ... också skall omfatta tolk i arbetslivet, vid nyanställning, introduktion och utbildning inom företag”. I specialmotiveringarna sägs att ”vissa grundläggande tolktjänster i arbetslivet” ska ingå i vardagstolkningen (s. 202). Vidare skriver regeringen att ”med tanke på de varierande situationer som kan föreligga 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 på annan plats”. I samma avsnitt nämns också information på arbetsplatsen och fackliga möten som exempel på aktiviteter i arbetslivet som kan vara vardagstolkning. Den praxis som vuxit fram hos landstingen när det gäller tolk i arbetslivet är 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”.

När vardagstolkningen utvidgades till att också kunna vara tolkning i arbetslivet uttalades inte att landstingen skulle ha huvudansvaret för all den tolkning som döva m.fl. kan behöva i arbetslivet. Sannolikt ligger huvudansvaret i stället på arbetsgivaren, men olika arbetsgivare har olika möjligheter att klara ett sådant ansvar. Därmed måste tolkcentralerna i praktiken ta ställning till tolkbehov som inte bara beror på den enskildes behov utan också på olika arbetsgivares möjligheter (eller vilja) att lösa problem för sin anställda. Det förhållandet bidrar inte till att göra landstingens uppdrag tydligare.

För brukaren är tolkning i arbetslivet ofta viktig för att han eller hon ska kunna fungera i arbetslivet. Både tolkcentraler och brukarorganisationer vittnar om detta och menar dessutom att döva m.fl. i praktiken är utestängda från många arbetstillfällen eftersom det är omöjligt för många arbetsgivare att finansiera tolkkostnaderna. Den brukare som har ett arbete kan sedan behöva tolktjänster för att kunna delta i fortbildningar m.m. och därmed få möjlighet till en karriärutveckling.

Oklarheten om vad vardagstolkning i arbetslivet är kompliceras av att det också finns en gränsyta mellan landstingets och Arbetsförmedlingens ansvar. Arbetsförmedlingen kan ge bidrag (högst 50 000 kr per år) till ett personligt biträde. Det stödet kan dock bara betalas ut om insatserna inte omfattas av landstingets ansvar, enligt en bestämmelse i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder (16–17 §§). Eftersom landstingets ansvar är oklart är det inte heller tydligt när Arbetsförmedlingen kan betala ut detta bidrag. Arbetsförmedlingen har i sina allmänna

råd (AMSFS 2001:20) skrivit 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" 20 timmar. Det finns dock ingen bestämmelse om antalet timmar i HSL, och landstinget har därmed ingen skyldighet att erbjuda 20 timmar i månaden. Om landstinget inte betalar 20 timmars arbetsplatstolkning och Arbetsförmedlingen inte betalar förrän landstinget betalat 20 timmar är det lätt att föreställa sig att enskilda brukare kan komma i kläm mellan de båda regelverken.

Många gånger är det enkelt för tolkcentralerna att bedöma om de tolkuppdrag som beställs faller inom begreppet vardagstolkning eller inte. Det finns dock gränsdragningsproblem, i synnerhet om den tolkning som begärs är omfattande. Om exempelvis en arbetsgivare regelbundet på bestämda tider kräver närvaro vid personalmöten, ska det då räknas som vardagstolkning (som landstinget ska betala för) eller en aktivitet som är nödvändig för att personen ska kunna sköta sitt jobb (och som då betraktas som arbetsgivarens ansvar)? Uppdrag som är förenade med stora kostnader, t.ex. en utbildning i ett annat land innebär också andra ställningstaganden än att avgöra vad som är vardagstolkning. Att bevilja en tolk till väldigt kostsamma uppdrag kan leda till att många andra tolkuppdrag inte kan utföras. Detta tillhör dock en prioriteringsdiskussion och har ingen betydelse för tydliggörandet av vardagstolkning i arbetslivet.

Både tolkcentralerna och brukarorganisationerna är missnöjda över oklarheterna kring vardagstolkning i arbetslivet. Men det är svårt att tydliggöra landstingens ansvar utan att först ha tydliggjort arbetsgivarens ansvar. Socialstyrelsen anser att regeringen tydligare bör precisera en sådan ansvarsfördelning och också se över hur Arbetsförmedlingens bidrag ska komplettera landstingens ansvar. Ska det även fortsättningsvis betalas ut när landstingets ansvar är slut?

Sammanfattande slutsatser

Det är oklart vilket ansvar landstinget egentligen har när det gäller vardagstolkning i arbetslivet. Landstingets insatser ska komplettera arbetsgivarens, men inte heller arbetsgivarens ansvar är tydligt. För de brukare som behöver tolktjänst i arbetslivet är det viktigt att detta fungerar och därför anser Socialstyrelsen att regeringen bör klargöra de olika ansvarsområdena.

Vardagstolkning och utbildning

Vardagstolkning kan som huvudprincip inte bli aktuell då det gäller deltagande i utbildning. Undantag är de utbildningar som kan förekomma i arbetslivet. En praxis har dock växt fram att viss kursverksamhet räknas som fritidsaktivitet i stället för utbildning. Studieförbundens kvällskurser är sådant som ofta nämns som exempel på kurser som kan räknas som fritidssysselsättning och som det därmed kan beviljas vardagstolkning till. Det kan t.ex. handla om kurser för att lära sig dansa, teckna eller beskära träd. Socialstyrelsen har fått uppfattningen att tolkcentralerna i de allra flesta, kanske alla, landsting anser att dessa kurser är att betraktas som fritidsaktivitet.

I ett enkätsvar efterlyste en tolkcentral en lista på utbildningar och kurser där tolkningen ska bekostas respektive inte bekostas av landstinget. Det skulle dock vara besvärligt och resurskrävande att upprätta och hålla en aktuell lista över alla typer av kurser som finns och det skulle antagligen också vara olämpligt eftersom en kurs som är fritid för en person kan vara nödvändig utbildning för en annan. Om brukarens grundläggande behov dessutom ska styra vilken vardagstolkning som är aktuell kan det bli väldigt begränsande med en lista på "godkända" kurser.

Det är inte heller problemfritt att tolkcentralerna uppfattar studieförbundens kurser som en fritidsaktivitet som kan berättiga till vardagstolkning eftersom studieförbunden får statsbidrag för dessa kurser. Statsbidraget kan bl.a. användas för att tillhandahålla tolk till den som behöver detta. Den generella principen är annars att ett uppdrag kan räknas som vardagstolkning när det inte finns någon annan betalningsansvarig, men i detta sammanhang har den principen frångåtts. Socialstyrelsen har inte inom ramen för detta uppdrag hunnit med att utreda hur mycket av studieförbundens statsbidrag som används för tolk till döva m.fl. grupper och hur den summan förhåller sig till vad landstingen betalar. Därmed har Socialstyrelsen inte heller kunnat få en bild av vilka konsekvenser det skulle få om tolkcentralerna helt avstod från att bevilja vardagstolkning till dessa kurser. Det finns dock anledning att närmare granska hur statsbidragets användning förhåller sig till landstingens ansvar.

Om statsbidraget till studieförbunden bör påverka landstingens ansvarsområde innebär det en risk för att landstingen tvingas till ytterligare administration. När en brukare begär vardagstolkning till en kurs av fritidskaraktär behöver landstinget först ta reda på om kursen omfattas av statsbidrag eller inte för att kunna fatta sitt beslut. Dessutom har studieförbunden verksamhet som inte omfattas av statsbidraget, vilket ytterligare komplicerar frågan.

Kortare kurser av fritidskaraktär som inte omfattas av studieförbundens statsbidrag bör dock kunna räknas till sådant som vardagstolkning kan beviljas för. Det kan dock ibland vara svårt att avgöra om en kurs är en fritidsaktivitet eller inte och bedömningen kan dessutom variera för olika brukare. Att en kurs inte skulle vara fritidsaktivitet därför att kursbenämningen innehåller ordet "utbildning" är dock inte rimligt (jfr exempel som omnämnts av en brukarorganisation).

Ett helt annat problem inom utbildningstolkning är att det förekommer att utbildningsansvariga (t.ex. inom grundskola och gymnasium) kan ha svårt att finansiera tolk vid obligatoriska studiebesök och obligatoriska praktikmoment. För de utbildningsanordnare som har en skyldighet att tillhandahålla tolk gör Socialstyrelsen bedömningen att deras ansvar även borde omfatta alla obligatoriska moment.

Socialstyrelsen har fått frågan om hur man ska se på klassresor. Är det skolans ansvar att betala för tolken eller är det vardagstolkning? Frågan är svår att besvara. För en bedömning bör man veta om det är en studieresa eller en klassutflykt samt om den sker på fritid eller inte. Svaret kan bli att det är en kombination av olika delar, dvs. både del av undervisning och fritid. Socialstyrelsen tar inte ställning till frågan om ansvaret för tolkinsatsen utan låter detta vara ett exempel på hur svårt det är att avgöra var betal-

ningsansvaret ska vara. För medföljande föräldrar som behöver tolk kan dock vardagstolkning beviljas

En högskola har nämnt ett annat problem, nämligen tolkning till doktorander. En doktorand kan vara både studerande och anställd och det är inte helt klart var gränsen går för när vardagstolkning kan bli aktuell. Betalningsansvaret för tolktjänster kan också bli oklart när det gäller personer som både studerar och bor på en folkhögskola. Det är inte tydligt var gränsen går mellan skolans ansvar för tolk och landstingets ansvar för vardagstolkning.

Sammanfattande slutsatser

Vardagstolkning kan som huvudprincip inte bli aktuell då det gäller deltagande i utbildning. På de flesta områden är det tydligt vad som är utbildningstolkning. Kartläggningen har visat att tolkcentralerna räknar en del kurser som fritidsaktivitet. För sådana fritidsaktiviteter bör vardagstolkning kunna utgå, i alla fall om det inte är kurser där tolk skulle kunna finansieras på annat sätt. Det finns anledning att närmare granska hur statsbidragen till studieförbunden bör påverka beslut om vardagstolkning. För utbildningsanordnare som ska svara för tolkkostnad bör det ansvaret också omfatta obligatoriska studiebesök och praktikperioder.

Myndigheters ansvar för tolkning

Myndigheters ansvar

Tolkcentralerna har rapporterat att myndigheter har olika inställning till vad som är deras betalningsansvar. Av de beskrivningar som getts till Socialstyrelsen verkar det som om problemen i första hand gäller kommunala myndigheter, men det finns inga siffror som styrker detta. Det finns också uppgifter om att statliga myndigheter "smiter" från sitt betalningsansvar. Även brukarorganisationerna har påtalat att det verkar vara 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. Är det myndigheten som beställer en tolk bedöms det som myndighetstolkning och myndigheten får betala, men är det brukaren som ringer och beställer räknas det istället som vardagstolkning. Hos några tolkcentraler finns uppfattningen att många myndigheter, av praktiska skäl, gärna ser att brukaren själv gör beställningen eftersom han eller hon brukar ha kontakt med tolkcentralen, kan beställningsrutinerna och vet vilken typ av tolkning som behövs. Detta leder dock till att myndigheten slipper betala och att landstinget sannolikt får betala en större andel av de tolkningar som utförs vid myndigheter än vad de egentligen ska göra enligt gällande regelverk.

För att kunna avgöra vad som är landstingets betalningsansvar när det gäller tolk vid myndighetskontakter måste man först bestämma vad som är myndigheternas betalningsansvar. Myndigheter har dock ingen absolut skyldighet att tillhandahålla en tolk enligt förvaltningslagen. Däremot innebär lagen ganska långtgående krav på myndigheter och om tolkningen gäller ett myndighetsärende ska det finnas särskilda skäl för myndigheten att inte svara för tolkkostnaden.

I praktiken kan man säga att myndigheten ska betala tolkkostnaden när det är myndigheten som behöver kontakta en person som behöver tolk. När en person kontaktar en myndighet för att anmäla ett ärende, eller med anledning av ett redan registrerat ärende, bör det också vara myndigheten som betalar. Om en person däremot kontaktar en myndighet för att själv skaffa sig information, t.ex. för att få sakupplysningar, kan detta antagligen ses som vardagstolkning.

Denna tolkning av myndigheters ansvar kan möjligen skilja sig från vad som sägs i propositionen som föregick lagstiftningen eftersom denna nämner besök hos försäkringskassa och socialtjänst som vardagstolkning. Myndigheter måste dock följa förvaltningslagen och därför är det naturligt att de också står för tolkkostnaderna när detta behövs.

Tolkcentralerna vet oftast inte vad som är anledningen till brukarens myndighetsbesök. Därför är det många gånger omöjligt för tolkcentralen att kunna fastställa vem som har betalningsansvaret. Att betalningsansvaret styrs av vem som ringer kan vara en enkel tumregel, men om kostnaden ofta hamnar hos fel part krävs eftertanke. Antingen måste man ”lära” myndigheterna att själva göra beställningen, eller också måste man hitta andra rutiner för att avgöra var betalningsansvaret ska ligga. Hur sådana rutiner skulle kunna utformas borde företrädare för landstingen och myndigheterna arbeta fram gemensamt. En möjlighet är att ta fram avtal med de myndigheter som tolkcentralerna har mest kontakt med. Företrädare för tolkverksamheterna har betonat att administrativa rutiner måste vara så enkla som möjligt.

Sammanfattande slutsatser

När en myndighet behöver kontakta en person som behöver tolk är det myndigheten som bör betala tolkkostnaden. Myndigheten bör också betala i de fall en person tar kontakt med anledning av ett ärende. Tolkcentralen saknar dock ofta den information som behövs för att kunna fastställa betalningsansvaret.

Skolans ansvar

När det gäller föräldrars rätt till vardagstolkning i samband med barnens skolgång har Teckenspråksutredningen tolkat regelverket på så sätt att kommunen ska betala om det är skolan eller rektorn som behöver samtala med en förälder. Om den teckenspråkige föräldern i stället ska delta i ett föräldramöte räknas det som vardagstolkning och landstinget ska betala [5, s. 228]. Socialstyrelsen har konstaterat att Teckenspråksutredningens tolkning inte verkar vara allmänt känd, varken hos tolkcentralerna eller hos brukarorganisationerna.

Med tanke på det ansvar som skolor har för utvecklingssamtal och åtgärdsprogram och som är reglerat i skollagen verkar det rimligt att skolan är ansvarig för tolkkostnad när skolan behöver kontakta en förälder i sådana sammanhang. Var betalningsansvaret bör hamna beträffande föräldramöten är svårare att avgöra. Eftersom propositionen som förgick bestämmelsen om vardagstolkning [2] nämner föräldramöten som exempel på vardagstolkning (s. 202) har Socialstyrelsen valt att ställa sig bakom Teckenspråksutredning-

ens bedömning, nämligen att föräldramöten kan berättiga till vardagstolkning.

Sammanfattande slutsatser

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 bör det vara landstinget som betalar tolkkostnaden.

Betalningsansvar för ledsagning

Kombinerad vardagstolkning och ledsagning är något som i första hand berör personer med dövblindhet. Som läget är i dag regleras vardagstolkning och ledsagning i olika lagstiftningar. Eftersom ledsagning hör till kommunens ansvar förväntas kommunen vara betalningsansvarig för den del av dövblindtolkningen som kan räknas som ledsagning. Som framgått av tidigare avsnitt anser landstingen att det är svårt att få kommuner att betala. Socialstyrelsens ser också ett problem med att brukaren förväntas kontakta flera instanser. Det skulle vara bra om det går att hitta en lösning som är smidigare för brukaren och det vore också bra om en sådan lösning kan integreras med en generell modell för betalningsansvar mellan landsting och kommun.

Sammanfattande slutsatser

Det är angeläget att hitta ett system som på ett enkelt sätt kan reglera kostnadsansvaret mellan landsting och kommun för kombinerad vardagstolkning och ledsagning och som dessutom fungerar smidigt för brukarna.

Sammanfattning

Avsnittet om tydliggöranden kan sammanfattas enligt följande:

- Regelverket behöver inte förtydligas för den vardagstolkning som Socialstyrelsen kallat för vardagstolkning utan gränsdragningsproblem mot andra betalningsansvariga (t.ex. fritidstolkning).
- Det är oklart vilket ansvar landstinget har när det gäller vardagstolkning i arbetslivet. Landstingets insatser ska komplettera arbetsgivarens, men inte heller arbetsgivarens ansvar är tydligt. Därför bör regeringen klargöra de olika ansvarsområdena.
- Utbildningstolkning räknas inte som vardagstolkning och på de flesta områden är det tydligt vad som är utbildningstolkning. Ett område där det finns gränsdragningsproblem gäller kurser som tolkcentraler bedömer som fritidsaktivitet istället för utbildning.
- När en myndighet behöver kontakta en person som behöver tolk är det myndigheten som bör betala tolkkostnaden. Myndigheten bör också betala när en person tar kontakt med anledning av ett redan registrerat

ärende. Tolkcentralen saknar dock ofta den information som behövs för att fastställa betalningsansvaret.

- 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 bör det vara landstinget som betalar tolkkostnaden.
- När det gäller betalningsansvaret för kombinerad dövblindtolkning och ledsagning är det angeläget att hitta en modell för betalningsansvar som underlättar för alla parter.

Diskussion

Socialstyrelsens genomgång har bl.a. visat att tolkcentralerna tillgodoser de flesta tolkuppdrag som beställs. Brukarorganisationerna framför dock att alla brukare inte får sitt behov av tolk uppfyllt. Det finns både förvaltningschefer och tolkchefer som anser att tolkverksamheten inte fullt ut lever upp till de handikappolitiska målsättningarna och Socialstyrelsen gör samma bedömning.

Uppdraget med att tydliggöra vad som ingår i den vardagstolkning som landstingen ska erbjuda har Socialstyrelsen genomfört genom att försöka granska gränsdragning mot andra aktörer för betalningsansvar. Det har många gånger varit svårt att hitta en tydlig gränsdragning.

Några perspektiv

Som framgått i den tidigare redovisningen har företrädare för både tolkcentralerna och brukarorganisationerna svarat på några särskilda frågor om olika gruppers behov. Frågorna gällde skillnader mellan mäns och kvinnors behov av eller efterfrågan på vardagstolkning samt särskilda behov hos barn och ungdomar respektive hos personer med annan etnisk bakgrund som behöver vardagstolkning.

Beträffande könsskillnader var de flesta nästan överraskade av frågan, vilket gav intrycket av att man inte funderat särskilt mycket kring saken. Svaren var också snare idéer och uppslag som företrädarna kom på för stunden, än slutsatser som baserades på kända fakta.

När det gällde frågan om speciella behov hos barn och ungdomar verkade det finnas en djupare grund för de svar som gavs. Tolkcentralerna påpekade också att man i dag fokuserar mer på barns behov än tidigare, men att det fortfarande finns mycket kvar att göra. Tolkchefer har framfört att unga människor bör få hjälp med att delta i aktiviteter utan att föräldrar måste administrera detta, vilket också stämmer med vad som sägs i FN:s barnkonvention. Några tolkchefer betonade betydelsen av att få en bra kontakt med den som senare kommer att bli en vuxen tolkanvändare. Frågor om barn och ungdomars behov lyftes särskilt av Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn (DHB). De menade bl.a. att det finns mycket att arbeta med och de poängterade vikten av att bygga in kunskapen om barns och ungdomars behov i tolkutbildningen.

I synnerhet hos tolkcentralerna fanns en stor medvetenhet om att personer med annan etnisk bakgrund har speciella behov. Trots detta har det varit svårt för tolkcentralerna att hitta generella lösningar som kan underlätta för denna grupp. Kanske beror det på att det rör sig om en så, inte minst språk-mässigt, heterogen grupp där de särskilda behoven skiftar från person till person. Inte heller brukarorganisationerna verkar ha arbetat så mycket med dessa frågor.

Behov av utvecklad statistik

Tolkcheferna har berättat att det pågår ett arbete för att utveckla statistik. Detta utvecklingsarbete är angeläget vilket framgick vid insamlingen av data om antal utförda uppdrag. En del i en sådan utveckling skulle kunna vara att också utveckla enhetlig statistik beträffande de perspektiv som omnämnts tidigare. Det är också viktigt att diskutera sig fram till andra förhållanden som bör studeras i förhållande till behovet av och tillgången till vardagstolkning. Sannolikt är tolkmetod ett sådant förhållande. Hur ser t.ex. tillgången på tolk ut för olika tolkmetoder? Statistiken ska inte bara samlas in utan den måste också analyseras. Sådana analyser kan förutom ny kunskap också leda till en utveckling av statistiken.

Regleringen inte tydlig

Vardagstolkning som utförs vid t.ex. en begravning eller vid ett arbetsplatsmöte är inte verksamhet som i vanligt språkbruk kan kallas för hälso- och sjukvård. Kan vardagstolkning ändå juridiskt räknas som hälso- och sjukvård med tanke på att verksamheten regleras i HSL? Frågan är inte enbart av akademiskt intresse utan har betydelse för vilka andra bestämmelser som gäller för vardagstolkningen.

Enligt 1 § HSL definieras hälso- och sjukvård som ”åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter samt att ta hand om avlidna”. Vardagstolkning verkar inte stämma in på den definitionen. Däremot är 3 b §, där vardagstolkningen regleras, placerad under rubriken ”Landstingens hälso- och sjukvård”. Detta kan möjligen ses som en indikation på att vardagstolkningen ändå är hälso- och sjukvård enligt HSL. Lagstiftningen är dock inte helt tydlig på denna punkt.

Frågan har bl.a. betydelse för tolkanvändarnas möjligheter att anmäla ärenden till patientnämnderna enligt bestämmelser i lagen (1998:1656) om patientnämndsverksamhet m.m. Nämnderna tar emot anmälningar som gäller vardagstolkning och därför måste de ha bedömt att vardagstolkning är hälso- och sjukvård enligt HSL. Det är en möjlig, men inte självklar, tolkning. Nämnderna måste också ha bedömt att tolkanvändarna är patienter. Begreppet patient är inte reglerat i HSL, men definitionen ”person som erhåller eller är registrerad för att erhålla hälso- och sjukvård” finns i Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2007:9) om användning av begrepp och termer. Om regeringen inte tänker sig någon större förändring av vardagstolkningens reglering är ett förslag att författningsmässigt tydliggöra att patientnämndsverksamheten också ska inkludera ärenden om vardagstolkning. Socialstyrelsen anser att det också finns skäl att fundera över det språkbruk som används. Är det rimligt att en person som inte fått vardagstolkning (t.ex. för en träff med sin chef) måste benämnas patient för att få anmäla denna uteblivna tolkning?

Samverkan viktig

Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter som gäller samordning av insatser för habilitering och rehabilitering. Som ett komplement till denna föreskrift har en rapport [14] tagits fram som vägledning. Den innehåller bl.a. en diskussion om vilka grundläggande värderingar som ligger till grund för samhällets insatser till barn och vuxna med funktionsnedsättningar. Av rapporten framgår att det finns samhällsekonomiska vinster att hämta med en väl fungerande samverkan. Den pekar dessutom på att en annan vinst med samverkan, utöver den ekonomiska, nämligen en etisk vinst som uppstår när man förhindrar att människor "faller mellan stolarna". Dessa konstateranden har också relevans då det gäller tolk till döva m.fl. grupper. Av denna rapport framgår att det är många aktörer som på något sätt är inblandade och därför är samverkan viktig.

Resurser kan frigöras, men måste ersättas

Socialstyrelsen konstaterar i denna rapport att tolkcentralerna ibland medger vardagstolkning trots att någon annan borde vara betalningsansvarig (t.ex. en utbildningsanordnare eller en myndighet). Om landstingen förändrar sin verksamhet och inte betalar för uppdrag där det finns någon annan betalningsansvarig kan tolkcentralerna frigöra vissa resurser åt andra beställningar. Detta kan leda till en något ökad tillgång på tolktjänster för döva m.fl. grupper förutsatt att andra betalningsansvariga parter tar på sig ansvaret för de uppdrag som landstinget i så fall inte längre betalar.

Tydliggöra vardagstolkning inte huvudfråga

Att tydliggöra vardagstolkning löser inte problemet med att systemet som helhet är oklart. Det löser inte heller den fråga som brukarorganisationerna ser som den viktigaste orsaken till att brukare nekas tolk, nämligen resurser till tolkverksamheterna. Ju mer resurser som tolkcentralerna har till sitt förfogande, desto mer generöst kan de tillämpa en fastställd prioriteringslista. Det finns en uppenbar konflikt mellan å ena sidan de mänskliga rättigheterna och den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och å andra sidan de tillgängliga resurserna. Enligt de handikappolitiska målsättningarna ska personer som är döva, dövblinda eller hörselskadade ha samma möjlighet att röra sig i samhället och i samma sammanhang som andra. Alla ska ha lika möjlighet att ta del av information och kunna göra sig hörda och alla ska ha lika möjligheter och skyldigheter att bidra till samhällets utveckling. Det innebär exempelvis att ha tillgänglighet till kultur och fritidsaktiviteter. Denna målsättning når inte dagens tolktjänst upp till.

Socialstyrelsens genomgång i avsnittet om vardagstolkning och dess gränsdragning bygger på myndighetens tolkning av propositionen som föregick lagstiftningen och på gällande regelverk. Det finns dock en risk för att det som var tänkt som tydliggöranden inte hjälper tolkcentraler i sin verksamhet, utan i värsta fall kan öka förvirringen. Som ett exempel kan nämnas att det är en sak att generellt fastställa att myndigheter ska betala för tolktjänster när det gäller ärendehantering, och en helt annan sak för tolkcentra-

len att i praktiken avgöra om en myndighetskontakt i det enskilda fallet handlar om ärendehantering.

Tydligare system kräver annat system

Systemet med tolk till döva m.fl. grupper är rörigt och svårtolkat, bl.a. för att det inkluderar många betalningsansvariga. I praktiken hamnar brukaren ofta mellan regelverken och de betalningsansvariga som dessutom i vissa fall kan ha ett otydligt ansvarsområde.

Ett problem med det nuvarande systemet är att det finns många betalningsansvariga som inte ingår i ett gemensamt system. Ett annat problem är att ansvaret för vissa betalningsansvariga kan vara oklart. Ett tredje problem är att det i praktiken kan vara svårt att få fram ett bra underlag för att fastställa betalningsansvaret även i de fall då det finns tydliga ansvarsgränser. Det sistnämnda leder antingen till att kostnaden hamnar fel, eller till ökad administration.

Om systemet fungerar och döva m.fl. får den tolkning de anser sig behöva (inte bara vardagstolkning, utan all tolkning) finns det ingen anledning att fundera över systemets uppbyggnad. När det däremot inte fungerar blir det tydligt att systemet är rörigt och att det finns många inblandade parter vars insatser ska komplettera varandra. I dag finns heller ingen automatisk kommunikation mellan de betalningsansvariga. Ur brukarens synvinkel finns det även luckor i systemet, t.ex. många privata utbildningar där utbildningsanordnaren inte kan tillhandahålla tolk. För dessa utbildningar finns ingen betalningsansvarig. Dagens system innebär också ofta att den enskilde brukaren själv får ”navigera runt” i systemet. Socialstyrelsens uppfattning är att ett tydligare system skulle gynna många, inte bara brukarna.

För att göra systemet tydligare räcker det inte med att förbättra delar av det nuvarande systemet. Socialstyrelsen föreslår därför att det tillsätts en offentlig utredning med uppgift att se över hela systemet. En sådan utredning föreslås bl.a. ta ställning till dessa frågor:

- Kan det finnas någon utpekad ingång i systemet som brukaren alltid vänder sig till och som kan hjälpa brukaren att komma till rätt instans?
- Kan antalet betalningsansvariga parter minskas?
- Bestämmelsen om vardagstolkning finns i en lag som reglerar en helt annan typ av verksamhet, vilket har lett till en del otydligheter. Är detta den mest optimala lösningen? Kan ett mer övergripande grepp kanske rent av motivera en egen tolklag?

En översyn bör inriktas mot att skapa ett mer förenklat, samordnat och överskådligt system än dagens. Det är också viktigt att sträva efter ett system som kan ge lika förutsättningar oavsett var i landet brukaren bor.

Referenser

1. Delbetänkande av Handikapputredningen. En väg till delaktighet och inflytande – tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade (SOU 1991:97)
2. Proposition 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade.
3. Socialstyrelsen. Uppföljning av landstingens tolktjänstverksamhet för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade år 2000. Socialstyrelsen 2001.
4. Riksrevisionsverket. Stimulera eller finansiera? En granskning av statsbidraget till tolktjänst för döva, dövblinda och hörselskadade. (Effektivitetsrevisionen RRV 2002:16)
5. Slutbetänkande av utredningen Översyn av teckenspråkets ställning. Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning (SOU 2006:54).
6. Regeringskansliet. FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. Justitiedepartementet och Utbildningsdepartementet 2006.
7. Proposition 1999/2000:79 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken.
8. Hellners T och Malmqvist B. Förvaltningslagen med kommentarer. Andra upplagan, 2007.
9. Proposition 1975/76:112 om kungörande av lagar och andra författningar
10. Proposition 1985/86:80 om ny förvaltningslag.
11. Föreningen Sveriges Dövblinda. Definition av dövblindtolkning. Pressmeddelande 2008-05-06
12. Vardagstolkning. Enkätundersökning riktad till tolkcentralerna. Underlag till ett arbete som Socialstyrelsen gör på regeringens uppdrag. December 2007 (Dnr 51 – 2348/2008).
13. Tolkjänst och ledsagarservice. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 2004 (skrivelse, SK dnr 2004/0487, Lf dnr 0313/04)
14. Socialstyrelsen. Samverkan i re/habiliteringen – en vägledning. Socialstyrelsen oktober 2008. (ISBN 978-91-85999-70-5).

Bilageförteckning

I denna bilaga återfinns två exempel på tolkcentralers prioriteringslistor. Ett exempel på prioriteringslista som enbart innehåller prioriteringskategorier (och exempel inom varje kategori) och ett annat exempel som dessutom innehåller viss kompletterande text om prioriteringsgrunder m.m.

Bilaga 1 – Prioriteringslista från Landstinget Kronoberg

Bilaga 2 – Prioriteringslista från Stockholms läns landsting

Verksamhetschef Lena Boberg-Ekström

Lokala riktlinjer för prioriteringar inom Tolkcentralen Landstinget Kronoberg

**Följande prioriteringsordning vid hög belastning är godkänd vid
Tolkråd 21 april 2008.**

Grupp 1

Högst prioritet har akuta uppdrag inom sjukvård, socialförvaltning, polis och övrigt rättsväsende. Andra högt prioriterade uppdrag är sådana där man inte kan påverka tiden själv och som är viktiga att tillgodose. Det handlar om t ex dop, vigsel och begravning.

Grupp 2

Prioriteringsgrupp 2 rör sådana uppdrag som är kopplade till den personliga situationen och har en direkt betydelse för individens hälsa och livskvalitet. Det rör sig om t ex besök inom sjukvård, myndigheter, skola och arbetsplatsmöten. Detta handlar om möten som är planerade och där det finns möjlighet att boka om tiden. Till prioriteringsgrupp 2 tillhör även viss föreningsverksamhet eller uppdrag som förtroendevald.

Grupp 3

Uppdrag inom prioriteringsgrupp 3 är uppdrag som rör t ex föreningsverksamhet, fritidssysselsättning, inköp.

Växjö 8 maj 2008-05-09

Lena Boberg-Ekström
Verksamhetschef

Prioriteringar inom TC

Postadress
351 88 VÄXJÖ

Besöksadress
Åbovägen 10

Telefon 0470-58 87 90
E-post vuxenhab@ltkronoberg.se
Fax 0470-58 87 87

Prioriteringsgrunder för Tolkcentralen i Stockholms läns landsting 040702

Bakgrund

Enl HSL § 3A är landstingen skyldiga att kostnadsfritt tillhandahålla och erbjuda tolkservice för vardagstolkning. Landstingets tolktjänst och taltjänst ska erbjuda tolk vid kommunikation mellan barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade, språk- tal- och röstskadade och hörande.

Begreppet vardagstolkning innebär tolkning i alla förekommande situationer som kan uppstå i det vardagliga livet.

Undantag för skyldigheten att erbjuda kostnadsfri tolkservice är tolkning inom reguljär utbildning och tolkning hos de myndigheter som själva har ansvaret för anlitaandet av tolk (tex polis, domstol).

Varje enskild brukare har rätt att beställa tolk från tolkcentralen, för att kunna vara delaktig i samhället, ge och ta emot information på sitt eget språk.

Utifrån uppdragets art gör tolkverksamheten en första bedömning:

- Om det är ett uppdrag som ingår i verksamhetens kostnadsansvar.
- Om efterfrågad kompetens kan erbjudas, via egen personal (inkl timanställd) eller entreprenör.

Vid de tillfällen då verksamheten inte kan åta sig alla beställda uppdrag görs en prioritering som utgår från uppdragets art och den information som lämnats vid beställningen. Enligt tolkcentralens etiska värdegrunder måste också hänsyn tas till brukarens personliga upplevelse av tolkbehovet.

Prioriteringsgrunder

Prioriteringsarbetet sker främst genom nedan följande tre steg. Prioriteringen sker oavsett ålder på brukare eller graden av hörselnedsättning/talhandikapp.

De faktorer som påverkar prioriteringen är:

- Om uppdraget är av akut eller oåterkallelig karaktär.
- Beställningstillfälle, för likvärdiga uppdrag som ska ske samma tippunkt.
- Tolkbrukare som väldigt sällan beställer/får tolk .
- Dövblinda brukare.
- Kvällar och helger kan andra prioriteringsgrunder finnas, t ex geografiska.

1. Högsta prioritet**(Uppdrag som alltid prioriteras högst och där beställningstillfälle inte är avgörande)**

Tolkuppdrag där brukarens personliga integritet berörs; det kan vara tolkuppdrag från alla rubriker inom vardagstolkning t ex på arbetsplatsen, skolan sjukvård elelr samhällsservice. Exempel på uppdrag:

- Sjukvårdande insatser där det finns risk för liv och hälsa
- Ärenden inom socialtjänsten av akut karaktär, rättsväsende eller annan myndighet där ärendet är av akut karaktär.
- Arbetsplatsmöte där det t ex ska vara samtal om varsel eller annat som är avgörande för individens försörjning.
- Samtal med skolpersonal om problem eller andra akuta händelser
- Bankbesök som avsevärt berör den personliga ekonomin

Oåterkalleliga uppdrag; med det menas situationer och sammanhang som inte återkommer. Exempel på tolkuppdrag:

- Kyrkliga sammanhang som bröllop, dop, begravningar mm
- Sammanhang där brukaren haft ekonomiska utlägg t ex kurs som inte återkommer

2. Hög prioritet**(Uppdrag som prioriteras utifrån beställningsdatum och frekvens)**

Uppdrag som berör arbetsliv, förvärvsinkomst. Exempel på tolkuppdrag:

- Arbetsplatsmöten (inom denna grupp är frekvensen av återkommande möten avgörande.
- Fortbildningar
- Kurser, konferenser
- Kontakter med arbetsmarknaden

Övriga myndighetskontakter. Exempel på tolkuppdrag:

- Samtal hos försäkringskassan
- Passansökan hos polisen

Uppdrag för förtroendevalda: Exempel på tolkuppdrag:

- Styrelsemöten inom intresseorganisation
- Brukarråd
- Politiska uppdrag

Övrigt. Exempel på tolkuppdrag

- Föräldramöten m fl kontakter med skolan



3. Övriga uppdrag
(Uppdrag som prioriteras utifrån rådande resurser)

- Studiecirklar/kurser
- Idrott
- Fotvård, frisör o dyl
- Semesterresor
- Uppdrag där kommunikation kan ske på annat sätt, t ex via förmedlingscentralen i bildtelefon.