

Remissyttrande

Datum 2022-08-22

Reviderat 22-09-13

Vårt diarienummer: RS 2022-02371

Ert diarienummer: S2022/01621

Socialdepartementet

Västra Götalandsregionens yttrande över remiss om Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet SOU 2022:11

Sammanfattning av ärendet

Västra Götalandsregionen (VGR) är positiv till att det gjorts en utredning som ska bidra till att förverkliga det funktionshinderspolitiska målet med jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Utredaren har vinnlagt sig om att få ett barn- och ungdomsperspektiv i tolktjänsten och att alltid tänka på vad som är bäst för barnet och ungdomen.

Ur ett människorättsperspektiv är förslaget till handlingsplan bra. Utredaren har samarbetat med tolktjänstanvändare och intresseorganisationer för att ta reda på vilka utvecklingsmöjligheter de anser finns vad gäller tolktjänst, vilket är mycket positivt.

Men för att kunna lägga grunden till en handlingsinriktad långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet behöver utredaren även ha dialog och samråd med ansvariga för tolktjänst i regionerna vilket VGR saknat. Flera förslag kräver också djupare analyser och konsekvensbeskrivningar.

Utredningens förslag till åtgärder för en långsiktig utveckling av tolktjänsten innebär en förändring i synsätt då tolktjänsten genom en föreslagen lagändring inte längre betraktas som en hälso- och sjukvårdsfråga, utan som en kommunikationstjänst. I betänkandet finns flera förslag på åtgärder som hade behövt diskuteras och förtydligas bland annat gällande:

- Ny lag
- En tydlig definition av begreppet vardagstolkning
- Avgränsningar mot andra huvudmäns ansvar
- Ledsagning
- Nationell samordningsfunktion

Förslaget till handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet är ett steg i rätt riktning för att nå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Dock hade det behövts dialog och samråd med huvudman för VGR:s tolkverksamhet om vad förslagen i handlingsplanen skulle innebära för det praktiska genomförandet.

Vid en samlad bedömning anser VGR att utredningen i sin nuvarande utformning inte kan ligga till grund för de föreslagna förändringarna av regionens ansvar för vardagstolkning.

Här lämnas synpunkter löpande under respektive kapitel.

Kapitel 7 Regionens ansvar för tolktjänst förtydligas och förstärks

7.2 Förslag om en ny lag och allmänt om lagen

VGR anser att anledningen till behov av en ny lag borde ha förankrats och föregåtts av en dialog med huvudmannen för tolktjänsten. Utredningens förslag att reglera regionens ansvar för vardagstolkning i en ny skyldighetslag som inte hör samman med hälso- och sjukvårdslagen avstyrks då den innebär stora förändringar i verksamheten och då de analyser och konsekvensbeskrivningar som presenterats är ofullständiga. Det finns en oro för att tolktjänst för hälso- och sjukvård inte längre kan prioriteras.

7.4 Tolktjänst för vardagstolkning

7.4.2 Viss ledsagning ska ingå i tolktjänst för personer med dövblindhet

Ansvarig för VGR:s tolktjänst anser att det är angeläget att frågan kring ledsagning enligt Socialtjänstlagen eller Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, kontra dövblindas behov av vardagstolkning får en lösning. I den nya lagen finns förslag på att viss ledsagning som behövs i anslutning till ett tolktillfälle ingår i regionens ansvar för tolktjänst för vardagstolkning för personer med dövblindhet. Förhållandet att två huvudmän kan ge insatsen ledsagning i de fall dövblindtolkning är en del av uppdraget ger upphov till gränsdragningsproblem. Det finns risk att utredningens förslag vältrar över kostnaderna från kommunerna till regionerna.

Det saknas också en tydlighet vad som menas med ledsagning i anslutning till ett tolkuppdrag. Även om utredaren försökt att precisera att en ledsagning aldrig får ta längre tid än själva tolkuppdraget, så finns det svårigheter att bedöma vad som ska gälla till exempel vid semesterresor.

Underlaget som utredningen presenterar behöver utvecklas, så väl analys som beräkningar behöver fördjupas.

7.4.3 Prioriteringar får göras utifrån nytta och behov

Utredningen föreslår att hälso- och sjukvårdens prioriteringar inte längre ska vara vägledande. Utredningen föreslår i stället att regionen får ge företräde för de tolkuppdrag som ger störst nytta för den enskilde tolkanvändaren.

Tolkverksamheten i Västra Götaland har egna anställda tolkar, upphandlade tolkar från tolkbolag och arvodestolkar. Regionen är stor geografiskt och det finns 49 kommuner. En av tolkverksamhetens viktigaste uppgifter är att logistiskt styra tolkarnas arbete så att det blir så lite restid eller väntetid som möjligt. Anledningen till att så stor vikt läggs vid arbetet är för att inom ekonomiskt givna ramar kunna erbjuda så många tolktimmar som möjligt.

I förslaget till handlingsplan nämns att en ny ordning för prioriteringar ska införas där det framgår att regionerna endast får prioritera när en tolkbeställning krockar med andra tolkbeställningar och det inte finns fler tillgängliga tolkar (sida 473). Ansvarig för VGR:s tolktjänst anser att det är naturligt att regionen i egenskap av huvudman ska ha mandat att prioritera på andra grunder än schematekniska.

Enligt utredningens förslag ska prioriteringar ske utifrån objektiva grunder och det är en förutsättning för en god och likvärdig tolktjänst (sida 473). Ansvarig för VGR:s tolktjänst anser det inte är tillfredställande att det inte redan i utredningen presenteras vad som avses med den nya författningens krav på prioriteringar på samma grunder. Det finns en risk att tolkverksamheten i praktiken måste förhålla sig till flera prioriteringsgrunder.

Personal som arbetar med att ta emot och samordna beställningar från tolkanvändare måste ges möjlighet att på ett rättvist sätt ta emot beställningar från tolkanvändare. Det innebär i praktiken att det krävs en prioriteringsordning som kan användas i vardagsarbetet. En sådan prioriteringslista måste i framtiden omfatta regionernas ansvar för vardagstolkning, regionernas ansvar för tolkning som myndighetsutövning enligt förvaltningslagen och slutligen om regionerna har möjlighet att erbjuda tolk till tolkuppdrag som andra myndigheter har ansvar för, till exempel arbetsförmedlingen eller kommunerna.

Utförare av tolktjänsten anser att det behöver tas fram en prioriteringslista för tolkären den som är gemensam för samtliga regioner. Utföraren efterlyser också de särskilda bestämmelser där regionernas ansvar ska förtydligas (sida 190).

7.5 Samordning av övrig tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet

Frågan om tolktjänst är komplex. Det visar inte minst det antal utredningar under de senaste decennierna, som konstaterat att dagens system med tolktjänst som helhet är rörigt och svårtolkat. I den nya lagen förslås att personer ur målgruppen alltid bara ska behöva vända sig till regionens tolkverksamhet för att få sina tolkbehov tillgodosedda, genom att VGR ska samråda med den aktör som har kostnadsansvaret för tolkningen. Det framgår också att regionen efter överenskommelse med den aktör som har kostnadsansvaret, får erbjuda sådan tolktjänst. Med utredningens förslag vidgas tolkverksamhetens ansvar till att omfatta samråds skyldighet med samtliga aktörer i regionen för alla typer av tolkuppdrag. Ansvarig för VGR:s tolktjänst ser svårigheter i att dimensionera tolkverksamheten för att möta ett okänt tolkbehov hos ett stort antal andra huvudmän. Uppdraget skulle utöver vardagstolkning då även omfatta rättstolkning, utbildningstolkning, myndighetstolkning, arbetslivstolkning och eventuellt andra tillkommande typer av tolkären den. Sveriges 21 regioner har alla olika förutsättningar. Västra Götalandsregionen är en stor region med 49 kommuner, många högskolor och universitet samt statliga myndigheter. Ett uppdrag att samordna alla tolkuppdrag är ett omfattande arbete som är i det

närmaste överblickbart. Det utökade ansvaret som en väg in är inte ordentligt diskuterat, om vad det kommer att innebära för regionerna.

Frågan är om det är rimligt att ge regionerna ett övergripande ansvar för hela tolktjänsten i stället för att förtydliga begreppet vardagstolkning och fundera över antalet betalningsansvariga aktörer?

Kombinationen av ett stort samordningsansvar och att verksamheten ska regleras i en ny lag utanför hälso- och sjukvårdslagen borde räckt för att utredningen återigen ska fundera på huvudmannafrågan. Dessutom har man fortfarande inte löst problemet med att den mångfald av huvudmän som ska stå för kostnaderna för tolkning när den ligger utanför den föreslagna tolklagen.

I stället instämmer utredningen med 1989 års handikapputredning som bedömde att regionerna är en lämplig huvudman.

Utredningen konstaterar att tolkverksamheterna redan idag har en tämligen långtgående serviceskyldighet enligt förvaltningslagens bestämmelser (sida 436) och att ett utökat samordningsansvar endast skulle kompenseras med ytterligare två heltidsanställda administratörer per region.

De främsta orsakerna till svårighet med samordningsuppdraget av övrig tolktjänst är att det finns många kostnadsansvariga och att begreppet vardagstolkning inte är tillräckligt bra definierat. I praktiken hamnar tolkanvändarna ofta mellan tolkningar av regelverk och betalningsansvariga som inte är medvetna om sitt ansvarområde. Det kan också vara svårt att få fram ett bra underlag för att fastställa betalningsansvaret för tolkuppsdraget då det finns utrymme för olika tolkningar av ansvaret.

Grundproblemet är inte bristande samarbete mellan regionen, kommunerna och andra huvudmän, utan brister i det regelverk som ska ge förutsättningar för samråd och samarbete.

7.12 Statsbidraget till regionerna räknas upp

Statsbidraget för tolktjänst för vardagstolkning ska från och med 2024 räknas upp med 41 070 000 kronor vilket VGR ser positivt på, då det varit oförändrat under lång tid. Det är också positivt att fördelningen av statsbidrag följs upp.

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att staten inte ska ålägga kommuner eller regioner nya arbetsuppgifter utan att det medföljer en finansiering. Syftet är att ge huvudmännen stabila planeringsförutsättningar.

Statsbidraget för tolktjänst är en finansiering av de uppdrag som ges enligt lag. Det är viktigt att det är en grundläggande finansiering och inte är kopplat till olika typer av prestationer eller deltagande i kvalitetsregister. Ansvarig för VGR:s tolktjänst oroas över att det i utredningen framgår att statsbidraget kan komma att användas som ett sätt att ställa krav på regionernas medverkan när det gäller till exempel stimulering av digital samverkan och utveckling och samordnade bostningsmöjligheter. Det innebär att det i praktiken kan innebära en styrning av hur regionen ska samarbeta eller vilket bostningssystem som regionen ska använda.

Kapitel 8 Ett samlat och förstärkt tolkstöd i arbetslivet

8.2 En ny insats om bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet

VGR instämmer med utredningens förslag att begreppet vardagstolkning inte längre ska omfatta tolktjänst i arbetslivet och är positiva till förslaget att stöd till tolkning i arbetslivet ska samlas hos Arbetsförmedlingen inom ramen för en särskild insats om bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Förslaget är att bidrag lämnas till arbetsgivare eller den som har kostnad för tolk med högst 10 prisbasbelopp per person och år, vilket möjliggör för arbetsgivare att anställa döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

Av de förslag på tre undantag som fortsatt ska omfattas av begreppet vardagstolkning; anställningsintervjuer, fackliga uppdrag och företagshälsovård, anser VGR att tillgång till företagshälsovård bara kan komma i fråga om en person har en anställning. Det är därför naturligt att ansvaret även för tolkning inom företagshälsovården ligger under arbetsgivarens ansvar och görs tillgängligt för att använda bidraget för arbetslivstolkning.

Ansvarig för VGR:s tolktjänst saknar en tydlig analys kring vad den ökade rätten till tolk i arbetslivet kommer att få för konsekvenser för tillgången till utbildade tolkar och delar inte uppfattningen att det idag finns tillräckligt med utbildade tolkar för att klara en kraftigt ökad beställning av tolkuppdrag.

Kapitel 14 En nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor

Ett framgångsrikt nationellt stöd måste utformas i dialog med berörda huvudmän, exempelvis om vilket stöd de efterfrågar kring kvalitetsutveckling. Eftersom utredningen inte föreslår förändringar av huvudmannaskapet för vardagstolkning innebär det att VGR även i fortsättningen kommer att ha det övergripande ansvaret för finansiering, organisering, styrning och uppföljning av regionens tolkverksamhet.

Regeringen har bedömt att staten inte bör åta sig huvudmannaskapet för tolktjänsten och detta framgår tydligt i utredningens direktiv. En konsekvens av ställningstagandena borde vara att den statliga styrningen av tolktjänsten är avgränsad med full respekt för det kommunala självstyret. Vissa av de arbetsuppgifter som den samordnande funktionen föreslås ha är inte bara samordnande utan i högsta grad styrande. Ett exempel är att det ska tas fram villkor för utbetalning av statsbidraget.

Enligt utredningens bedömning tillhör förslaget om nationell samordning den grupp av förslag som inte innebär någon påvisbar inskränkning av det kommunala självstyret för regionerna (sida 437). Ansvarig för VGR:s tolktjänst delar inte utredningens bedömning att förslaget om nationell samordning ingår i den grupp av förslag som inte innebär någon påvisbar inskränkning av det kommunala självstyret. När det gäller var den nationella samordningen ska ligga så anser ansvarig för VGR:s tolktjänst att den myndighet som ska ha samordningsansvaret ska ha hälso- och sjukvårdskompetens. Orsaken till det är att regionernas tolkuppdrag till mer än 50 procent handlar om tolkuppdrag inom sjuk- och tandvården. Socialstyrelsen är en myndighet som har en bred kompetens inom vård och omsorg. Även Sveriges kommuner och regioner, SKR, skulle kunna ta

ansvar för en hel del av de arbetsuppgifter som föreslås ska ligga på en nationell funktion.

Kapitel 17 Författningskommentarer

Kapitel 17.1 Förslaget till lag om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet

I författningskommentarerna ges definitionen av tolktjänst: Tolktjänst är en kommunikationstjänst som syftar till att säkerställa kommunikation

- dels mellan döva, hörselskadade, personer med dövblindhet och hörande personer
- dels mellan döva, hörselskadade personer och personer med dövblindhet.

Ansvarig för VGR:s tolktjänst anser att begreppet kommunikationstjänst, inte är ett vedertaget begrepp i tolkningssammanhang och är för oprecist för att beskriva skillnaden av tolkning från andra former av kommunikation.

Tolkning handlar om att översätta vad en part säger så att en annan part får det till sig på sitt språk. Man förmedlar ett budskap mellan två parter. Kommunikations-tjänst är ett vidare begrepp som rymmer ansvar för att parterna förstår budskapet i vad som sägs och kan också innefatta att tolken gör anteckningar från mötet eller interagerar under mötet för att styra upp samtalet.

Att vidga ansvaret att gälla även tolkning mellan primära tolkanvändare ökar regionens ansvar avsevärt.

Regionstyrelsen
Västra Götalandsregionen

Johnny Magnusson
Regionstyrelsens ordförande

Ann-Sofi Lodin
Regiondirektör