

# Teckenspråkstolkning för studerande – ett regeringsuppdrag

Reg.nr. 61-303-04

Högskoleverket • Luntmakargatan 13 • Box 7851, 103 99 Stockholm  
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 • e-post [hsv@hsv.se](mailto:hsv@hsv.se) • [www.hsv.se](http://www.hsv.se)

**Teckenspråkstolkning för studerande – ett regeringsuppdrag**  
**Reg.nr. 61-303-04**

Producerad av Högskoleverket i maj 2004  
Innehåll: Högskoleverket, Utredningsavdelningen, **Charlotte Ejsing**

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	5
Uppdraget .....	7
Bakgrund .....	7
Genomförande .....	7
Närliggande utredningar .....	8
Handisam – utredningen om handikappolitisk samordning .....	8
Kommittén för översyn av teckenspråkets ställning .....	9
Dagens organisation och finansiering.....	10
Det juridiska ramverket.....	10
Utbildningstolkning – en pedagogisk fråga.....	10
Svårt att rekrytera tolkar .....	10
Dagens organisation .....	11
Tolk- och översättarinstitutet .....	11
Ett samlat ansvar för pedagogiskt stöd.....	12
Dagens samordnare är mångsysslare .....	12
Dagens finansieringsmodell.....	12
Kraftig ökning av antalet teckenspråkiga studenter.....	12
Det nationella ramanslaget har inte ökat i samma takt .....	14
Universitet och högskolors avsättningar ökar.....	14
Ansvars- och finansieringsprincipen .....	14
Konsekvenser av att lärosätenas avsättningar ökar.....	14
Tydlig ekonomisk redovisning efterlyses .....	15
Särlösning i Stockholm .....	16
Allt stöd finansieras inte av högskolan .....	16
Problem med dagens modell .....	17
Modeller.....	18
Tolkcentralerna tar över ansvaret för utbildningstolkningen .....	18
Fördelar .....	18
Nackdelar .....	19
Konsekvenser för statens finanser .....	20
En regional modell .....	21
Fördelar .....	21
Nackdelar .....	21
Konsekvenser för statens finanser .....	22
En central finansieringsmyndighet.....	22
Fördelar .....	22
Nackdelar .....	23
Konsekvenser för statens finanser .....	23
Dagens modell med justeringar .....	23
Fördelar .....	24
Nackdelar .....	24

Konsekvenser för statens finanser .....	25
Förslag .....	26
Referenser .....	27
Bilaga I .....	28





# Sammanfattning

Högskoleverket har fått regeringens uppdrag att utreda nuvarande organisation och finansieringsmodell för teckenspråkstolkning för studenter.

## **Organisation och finansieringsmodell**

Varje universitet och högskola har en handläggare ansvarig för stöd till funktionshindrade studenter. Dessa personer är de som har kontakt med de funktionshindrade studenterna och administrerar stödet till dem.

Stockholms universitet har uppdraget att samla in uppgifter från universitet och högskolor om kostnader för särskilt pedagogiskt stöd till studenter med funktionshinder. I mån av behov ska universitetet fördela medel ur ett ramanslag.

Varje lärosäte kan hos Stockholms universitet ansöka om bidrag för de kostnader som överstiger 0,3 procent av anslaget för grundläggande högskoleutbildning.

Stödet till teckenspråkiga studenter är idag en del av stödet till funktionshindrade studenter. Några universitet och högskolor, som regelbundet har teckenspråkiga studenter har teckenspråkstolkare anställda. Andra lärosäten anlitar teckenspråkstolk vid behov.

Antalet funktionshindrade studenter har ökat kraftigt. Det nationella ramanslaget har ökat, men håller inte jämna steg med ökningen av antalet funktionshindrade studenter.

Den del av kostnaderna för stöd till studenter med funktionshinder som varje lärosäte ska stå för har fördubblats med start budgetåret 2004. Från 0,15 till 0,3 procent av anslaget för grundläggande högskoleutbildning.

## **Särlösning i Stockholm**

Stockholms universitet har ett särskilt ramanslag för teckentolkning. Pengarna ska användas för samordning av teckenspråkstolkning i Stockholm, men utgör idag bara en del av finansieringen. Ramanslaget för teckentolkning tillkom i samband med att de centrala myndigheterna inom högskolans område omorganiserades. Motiveringen var att flertalet teckenspråkiga studenter var koncentrerade till Stockholm. Så är inte längre fallet. Samfinansiering av samordningen och brist på kostnads-täckning gör att ramanslaget istället fungerar som en subvention till Stockholmsregionen.

### **Problem med dagens modell**

Under utredningen har sammanfattningsvis följande problem identifierats:

- Den stora bristen med dagens modell är att den under senare år inte gett full kostnadstäckning.
- Ett växande dilemma är att fler och fler forskarstuderande finansieras med medel ur grundutbildningsanslaget.
- Idag saknas en tydlig ekonomisk redovisning och uppföljning av kostnaderna för teckenspråkstolkning och andra pedagogiska stöd till funktionshindrade studenter.
- Det råder brist på teckenspråkstolkare.

### **Högskoleverkets förslag**

Under utredningens gång har fyra alternativa modeller för organisation och finansiering av teckenspråkstolkning för studerande identifierats.

Efter en genomgång av modellerna föreslår Högskoleverket att:

- nuvarande organisation och finansieringsmodell behålls med vissa justeringar.
- regeringen ger Ekonomistyrningsverket i uppdrag att ta fram ett tydligt ekonomiskt redovisningssystem avseende kostnader för stöd till studenter med olika funktionshinder.
- regeringen ger Statskontoret i uppdrag att se över möjligheterna att inom ramen för den statliga inköpssamordningen ta fram ett ramavtal för teckenspråkstjänster.
- ramanslaget för Teckentolkning 25:26 ap.6 ska upphöra och att de 2 671 000 kronorna överförs till ramanslag 25:26 ap.4 Stöd till studenter med funktionshinder.
- stöd till funktionshindrade forskarstudenter ska finansieras genom anslagen till forskning.



# Uppdraget

Högskoleverket har i regleringsbrev för budgetåret 2004 fått regeringens uppdrag att utreda nuvarande organisation och finansieringsmodell för teckenspråkstolkning för studerande vid högskolan samt vid behov föreslå förändringar inom befintliga resurser. Det betyder att endast en del av de funktionshindrade studenterna direkt berörs av uppdraget.

Dessa avgränsningar lämnar viktiga frågor, såsom kvalitet i teckenspråkstolkningen och dimensionering av utbildning i teckenspråk, utanför uppdragets ram.

Uppdragets avgränsningar till trots så måste utredningens analys och slutsatser självklart ta hänsyn till det sammanhang som organisationen och finansieringen av teckenspråkstolkning för studerande verkar i.

## Bakgrund

Antalet funktionshindrade studenter på universitet och högskolor har ökat kraftigt under de senaste tio åren. De studenter som använder sig av teckenspråkstolk, skrivtolk eller dövblindtolk, i fortsättningen kallade teckenspråkiga studenter, har under denna period tredubblats.

Idag organiseras och finansieras stödet till teckenspråkiga studenter på samma sätt som för flertalet andra funktionshindrade studenter. Samtidigt står teckenspråkstolkning för en mycket stor andel av kostnaderna för stöd till funktionshindrade. Med dagens finansieringsmodell så får de universitet och högskolor som har teckenspråkiga studenter sällan täckning för sina kostnader. Bristen på kostnadstäckning är särskilt kännbar för de universitet och högskolor som är attraktiva för teckenspråkiga studenter. För ett mindre lärosäte kan det dock räcka med en teckenspråkig student för att de inte ska få täckning för sina kostnader.

## Genomförande

Utredningen har genomförts i nära dialog med den nationella samordnaren på Stockholms universitet, som också har lämnat statistiskt och ekonomiskt underlag till utredningen.

En enkät om teckenspråkstolkning för studerande har besvarats av universitet och högskolor. Samordnarna vid ett antal lärosäten deltog vidare i en hearing som diskuterade olika presumtiva lösningar. Se bilaga 1.

Kontakter har tagits med Handikappombudsmannen (HO), Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus), Myndigheten för skolutveckling och Socialstyrelsen. Personliga möten har ägt rum mellan representanter för utredningen och HO och Sisus.

En rad intresseorganisationer har beretts möjlighet att lämna synpunkter, huvudsakligen i personliga möten med utredaren. Utredningen har varit i kontakt med Sveriges Dövas riksförbund, Hörselskadades riksförbund, Föreningen Sveriges Dövblinda, Sveriges Teckenspråkstolkars förening och Sveriges Förenade Studentkårer.

Kontakter med landstingens tolkcentraler har huvudsakligen bestått i telefonsamtal med ordförande för Talför, en intresseförening för chefer för landets tolkcentraler.

Högskoleverkets utredare har varit Charlotte Ejsing.

### **Närliggande utredningar**

Parallellt med Högskoleverkets utredning pågår två andra utredningar som kan få betydelse för denna utredning.

#### **Handisam – utredningen om handikappolitisk samordning**

År 2000 antog riksdagen propositionen "Från patient till medborgare - en nationell handlingsplan för handikappolitiken".

Enligt Dir. 2003:94 ska en särskild utredare tillkallas med uppgift att föreslå en samlad statlig organisation som på ett effektivt och slagkraftigt sätt kan bistå regeringen och övriga aktörer i arbetet med att genomföra den nationella handlingsplanen för handikappolitiken.

Utredaren skall bl.a.

- analysera och föreslå hur regeringens och övriga aktörers behov av en samlad statlig organisation inom det handikappolitiska området kan tillgodoses inom ramen för en förändrad organisationsstruktur,
- analysera vilka av de uppgifter som i dag åligger Tillgänglighetscentret hos Handikappombudsmannen (HO), Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) och Hjälpmedelsinstitutet (HI) som lämpligen bör organiseras i en ny struktur,
- om det behövs föreslå nya myndighetsuppgifter utifrån de nuvarande ekonomiska ramarna,

- föreslå olika alternativ för hur de verksamheter som i dag åligger Sisus och HI, och som inte ligger inom ramen för utredarens förslag om en samlad statlig organisation, skall organiseras.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 30 april 2004.

#### **Kommittén för översyn av teckenspråkets ställning**

Denna utredning omfattar flera frågeställningar som rör utbildningsdimensionering, kvalitet i teckenspråkstolkningen samt forskning. Utredningen ska också se över finansieringsmodellen, i form av riktade statsbidrag, för Landstingens tolkcentraler.

Enligt Dir. 2003:169 ska en särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av rätten och möjligheterna att använda teckenspråket samt dövas och hörselskadades tillgång till samhällets utbud av kultur och medier.

I uppdraget ingår bl.a. att

- bedöma möjligheten att använda teckenspråket samt tillgången till tolk för döva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade i olika situationer, t.ex. i arbetslivet och vid samhällsstöd,
- kartlägga förutsättningarna till likvärdig utbildning på teckenspråk för döva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade barn, ungdomar och vuxna,
- pröva möjligheterna till auktorisation av dövblindtolkar och vuxendövtolkar,
- analysera orsakerna till bristen på sökande till tolkutbildningen samt
- kartlägga nuvarande forskning samt analysera behovet av eventuella forskningsinsatser.

Utredaren ska dessutom pröva frågan om en ny fördelningsmodell för statsbidraget till tolktjänst för döva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Om utredaren föreslår ett fortsatt riktat statsbidrag skall syftet med bidraget klargöras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2005.

# Dagens organisation och finansiering

## **Det juridiska ramverket**

De teckenspråkiga studenternas rättigheter finns reglerade i lag. Lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan har till ändamål att främja lika rättigheter för studerande och sökande och att motverka diskriminering av bl.a. funktionshindrade. Högskolelagens 1 kap. § 5 a hänvisar till ovannämnda lag.

Universitet och högskolors skyldigheter regleras i regleringsbrev avseende anslag till universitet och högskolor m.m. Av regleringsbrevet framgår att universitet och högskolor ska beakta behovet av särskilt pedagogiskt stöd för studenter med funktionshinder.

## **Utbildningstolkning – en pedagogisk fråga**

Utbildningstolkning skiljer sig från den vardagstolkning som främst landstingens tolkcentraler genomför. Med vardagstolkning avses tolkning vid läkarbesök, myndighetskontakter, viktiga inköp, information, i arbetslivet samt i samband med fritidsaktiviteter, rekreation och föreningsliv. En bra utbildningstolk förmedlar inte bara vad som sägs utan behärskar också ämnet och pedagogiken. Det är med andra ord viktigt med utbildningstolkare för studenter vid högskolan.

## **Svårt att rekrytera tolkar**

Det ligger inte i Högskoleverkets uppdrag att utreda frågan om tillgången på tolkar. Under utredningens gång har dock frågan om bristen på tolkar och svårigheter att rekrytera tolkar kommit upp flera gånger. Särskilt svårt att rekrytera tolkar är det utanför storstäderna och de orter som traditionellt har teckenspråkiga studenter. Långa resor och de villkor som är förknippade med tolkarbetet bidrar till höga kostnader för teckenspråkstolkning.

I uppdraget till kommittén för översyn av teckenspråkets ställning ingår bl.a. att bedöma tillgången till tolk för döva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Kommittén ska också analysera orsakerna till bristen på sökande till tolkutbildningen.

## **Dagens organisation**

Varje universitet och högskola har minst en handläggare ansvarig för stöd till funktionshindrade studenter. Denna eller dessa personer är de som har kontakt med de funktionshindrade studenterna och administrerar stödet till dem. Var i organisationen handläggarna återfinns varierar. På flera lärosäten är arbetet med stöd till funktionshindrade studenter en deltidssysselsättning.

Stockholms universitet har det i regleringsbrev återkommande uppdraget att ”samla in uppgifter om kostnader för särskilt pedagogiskt stöd till studenter med funktionshinder från universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare... på högskoleområdet m.m. I mån av behov skall universitetet fördela de nationella medel som anvisas för detta ändamål genom utbetalning till berört lärosäte. Universitetet skall besluta om hur arbetet skall organiseras. Stockholms universitet skall i sin årsredovisning redovisa vilka åtgärder som sammantaget vidtagits vid lärosätena för att förbättra situationen för studenter med funktionshinder samt kostnaderna för de pedagogiska stödåtgärderna. Universitetet skall vidare redovisa antalet studenter med funktionshinder vid lärosätena med fördelning per lärosäte, funktionshinder och kön.”

För att fullgöra uppdraget har Stockholms universitet en handläggare av nationellt stöd till studenter med funktionshinder. Handläggaren är tillika redaktör för hemsidan [www.studeramedfunktionshinder.nu](http://www.studeramedfunktionshinder.nu) som bl.a. innehåller kontaktuppgifter till samtliga universitet och högskolor, studerandeinformation, statistik och en länksamling.

Stödet till teckenspråkiga studenter är idag en del av stödet till funktionshindrade studenter. Några universitet och högskolor, som regelbundet har teckenspråkiga studenter har teckenspråkstolkare anställda. Andra lärosäten som har teckenspråkiga studenter mer sporadiskt anlitar teckenspråkstolk vid behov. I dessa senare fall skrivs vanligen avtal för en termin eller ett läsår i taget. Det finns också exempel på lärosäten som har mer eller mindre formaliserade överenskommelser med landstingens tolkcentraler.

## **Tolk- och översättarinstitutet**

Vid Stockholms universitet finns Tolk- och översättarinstitutet (TÖI) vars huvuduppgift är att anordna utbildning av tolkar och översättare. TÖI anordnar själv högskoleutbildning. Institutet ansvarar också för statsbidrag till folkhögskolor för teckenspråksutbildning, utbildning av tolkar för döva, dövblinda och vuxendöva samt teckenspråkslärarutbildning. Dessutom bedriver och främjar TÖI forskning samt svarar för pedagogiskt utvecklingsarbete kring översättning och tolkning.

Vid TÖI finns också tolkenheten vid Stockholms universitet. Tolkenheten har ett regionalt ansvar för teckenspråkstolkning för studerande. Den tillhandahåller teckenspråkstolkare till flertalet universitet och högskolor i regionen till självkostnadspris.

Stockholms universitet får i regleringsbrev särskilda ramanslag för TÖI (10 908 000 kr år 2004) respektive teckentolkning (2 671 000 kr för år 2004).

#### **Ett samlat ansvar för pedagogiskt stöd**

Många lärosäten ser gärna att teckenspråkstolkningen organiseras och finansieras av någon annan och på något annat sätt. Samtidigt är lärosätena överens om att det är deras ansvar att se till att teckenspråkiga studenter får det pedagogiska stöd de behöver för att genomföra sina studier. Flertalet teckenspråkiga studenter får t.ex. anteckningshjälp genom lärosätets försorg.

#### **Dagens samordnare är mångsysslare**

Samordnarna på universitet och högskolor, varav många bara arbetar deltid med stöd till funktionshindrade studenter, är idag mångsysslare. Arbetsuppgifter som rimligen borde skötas av jurister, ekonomiansvariga eller personalansvariga ligger på många lärosäten på den enskilde samordnarens bord. När en samordnare t.ex. ägnar sig åt upphandling av teckenspråkstolk och skriver anställningsavtal så går detta ut över arbetet med att på bästa sätt ge stöd till funktionshindrade studenter. Samordnarnas arbetssituation skulle förbättras om de fick ett tydligare stöd från lärosätenas förvaltningar.

#### **Dagens finansieringsmodell**

Det framgår av regleringsbrev att särskilt pedagogiskt stöd till studenter med funktionshinder finansieras genom att varje lärosäte hos Stockholms universitet kan ansöka om bidrag för de kostnader som överstiger 0,3 procent av anslaget för grundläggande högskoleutbildning.

I regleringsbrev avseende Stockholms universitet framgår att Stockholms universitet förfogar över ett ramanslag på 22 577 000 kronor för stöd till studenter med funktionshinder.

#### **Kraftig ökning av antalet teckenspråkiga studenter**

För tio år sedan, läsåret 1993/94, studerade endast 48 teckenspråkiga studenter vid svenska universitet och högskolor. Motsvarande siffra för år 2003 var 149. En påtaglig ökning av antalet teckenspråkiga studenter har skett de senaste fem åren. Se tabell 1.

Tabell 1. Antalet teckenspråkiga studenter som får stöd.

År	Alla	Kvinnor	Män
2003	149	101	48
2002	109	79	30
2001	116	84	32
2000	78	i.u.	i.u.
1999	68	i.u.	i.u.
1998	57	i.u.	i.u.

*i.u.* = ingen uppgift

Samtidigt är det värt att notera att de funktionshindrade studenter som får någon form av pedagogiskt stöd av sitt lärosäte har ökat från 324 studenter läsåret 1993/94 till 2 698 studenter år 2003. Se tabell 2.

Tabell 2. Antalet funktionshindrade studenter som får stöd.

År	Alla	Kvinnor	Män
2003	2 698	1 707	991
2002	2 090	1 304	786
2001	1 545	938	607
2000	1332	i.u.	i.u.
1999	944	i.u.	i.u.
1998	883	i.u.	i.u.

*i.u.* = ingen uppgift

Till dessa kommer de studenter som besökt samordnarna på universitet och högskolor för samtal och planering, men som inte får stöd. Dessa studenter genererar inte andra kostnader än arbetstid för samordnarna och andra anställda på universitet och högskolor. År 2003 uppgick dessa studenter till 1 457. Det totala antalet studenter som besökte samordnarna under år 2003 var 4 155.

År 2003 fanns det 21 funktionshindrade forskarstudenter, varav 9 är teckenspråkiga. Stöd till dessa studenter finansieras idag med medel från grundutbildningsanslaget.

Det finns sannolikt flera förklaringar till det ökande antalet såväl funktionshindrade som teckenspråkiga studenter. Antalet studenter har ökat kraftigt under de senaste tio åren och det är naturligt att det får till följd att fler studenter är funktionshindrade. Fler funktionshinder berättigar till stöd idag än tidigare. De funktionshindrade studenterna har bättre kännedom än tidigare om att de har rätt till stöd och utnyttjar denna möjlighet. Antalet hörselskadade studenter ökar och fler och fler av dessa använder sig av teckenspråkstolk.

### **Det nationella ramanslaget har inte ökat i samma takt**

Antalet funktionshindrade studenter har ökat från 883 till 2 698 och antalet teckenspråkiga studenter har ökat från 57 till 149 på fem år. Det nationella ramanslaget har mer än fördubblats under samma tid, men håller inte jämna steg med ökningen av antalet funktionshindrade studenter.

År 1998 var det nationella ramanslaget för stöd till studenter med funktionshinder 9 544 000 kr. Fem år senare, år 2003, hade anslaget ökat till 21 945 000 kr. För år 2004 är anslaget 22 577 000 kr.

### **Universitet och högskolors avsättningar ökar**

Den del av kostnaderna för stöd till studenter med funktionshinder som varje lärosäte ska stå för har fördubblats med start budgetåret 2004. Från 0,15 till 0,3 procent av anslaget för grundläggande högskoleutbildning.

Det framgår av budgetpropositionen för 2004 att andelen har höjts som en direkt följd av att tidigare avsatta resurser inte räckte till.

År 2003 var den maximala avsättningen från universitet och högskolor 27 500 000 kronor. För år 2004 har detta ökat till 50 664 000 kronor. Dessa summor motsvarar dock inte de reella summor som avsätts eftersom långt ifrån alla lärosäten har kostnader som motsvarar vare sig 0,15 eller 0,3 procent av grundutbildningsanslaget.

### **Ansvars- och finansieringsprincipen**

Principen om att varje offentlig verksamhet står för sina egna kostnader på handikappområdet är en rimlig utgångspunkt. Det finns dock inga regler utan undantag. Avseende finansieringen av teckenspråkstolkning för studenter så skulle ansvars- och finansieringsprincipens efterlevande få till följd att kostnaderna fördelades mycket ojämnt mellan lärosätena. Vilket i sin tur, givet de höga kostnader som följer med varje teckenspråkig student, skulle skapa incitament för att försöka få teckenspråkiga studenter att undvika att söka till det egna lärosätet.

Dagens modell, med ett delat ansvar mellan lärosäte och stat, lämnar utrymme för egna initiativ och lösningar på lärosätena. Detta är en förutsättning för lokal variation och särskilda satsningar på kort eller lång sikt.

### **Konsekvenser av att lärosätenas avsättningar ökar**

Vilka konsekvenser får då ökningen av den andel av grundutbildningsanslaget som varje universitet och högskola ska avsätta innan de begär medel ur det nationella ramanslaget från 0,15 procent till 0,3 procent?



Om man applicerar 2003 års kostnader på 2004 års avsättningar så blir resultatet endast ett mycket litet underskott. Täckningsgraden är i detta exempel 99,3 procent. Nu är det dock osannolikt att detta blir resultatet vid årets slut. Den genomsnittliga kostnadsökningen för stöd till funktionshindrade studenter de senaste fyra åren är 20 procent. Se tabell 3.

*Tabell 3. Årlig procentuell kostnadsökning för stöd till funktionshindrade studenter*

År	Kostnader (tkr)	Ökning (%)
2004	65 207	20,0
2003	54 339	23,4
2002	44 029	36,2
2001	32 312	12,6
2000	28 688	10,0
1999	26 062	

Det är svårt att uppskatta årets kostnadsökning och hur den fördelar sig mellan lärosätenas egna avsättningar och ramanslaget. Det är dock inget orimligt antagande med en kostnadsökning på ca 10 000 000 kronor. Den stora osäkerheten ligger i hur mycket av universitet och högskolors maximala avsättningar som kommer att utnyttjas. Medan vissa lärosäten använder hela summan upp till 0,3 procent av grundutbildningsanslaget så finns det andra som bara använder en begränsad del av avsättningen. Om vi, svårigheterna till trots, uppskattar att lärosätenas maximala avsättningar utnyttjas till 75 procent och att kostnaderna för Stockholms universitets administration ligger kvar på samma nivå som år 2003 så blir resultatet en kostnadstäckning på ca 80 procent. För att full kostnadstäckning ska kunna uppnås behöver regeringen skjuta till drygt 5 000 000 kronor.

#### **Tydlig ekonomisk redovisning efterlyses**

Idag saknas ett tydligt ekonomiskt redovisningssystem för inrapporteringen till Stockholms universitet av kostnader för stöd till funktionshindrade studenter. Lärosätena rapporterar i början på november in en slutsumma som sedan ligger till grund för statistiken och fördelningen av det nationella ramanslaget. Tidpunkten för rapporteringen, som styrs av räkenskapsåret, gör att kostnaderna för november och december uppskattas. Kostnaderna för teckenspråkstolkning redovisas särskilt. Även dessa kostnader redovisas dock endast som en slutsumma per lärosäte.

Flera lärosäten efterlyser ekonomisk redovisning som lämpar sig för uppföljning av lärosätenas kostnader för funktionshindrade studenter.

Högskoleverket föreslår att Ekonomistyrningsverket får i uppdrag att ta fram ett tydligt redovisningssystem som införs som återrapporteringskrav i regleringsbrevet avseende anslag till universitet och högskolor.

#### **Särlösning i Stockholm**

Stockholms universitet har ett särskilt ramanslag (25:26 ap.6 Teckentolkning) på 2 671 000 kronor. Pengarna ska användas för samordning av teckenspråkstolkning i Stockholm. Samtliga universitet och högskolor i Stockholm, med undantag för Lärarhögskolan, är med i samarbetet.

Ramanslaget, som enheten för utbildningstolkning på TÖI förfogar över, täcker inte de kostnader den har för samordning av tolkinsatserna i Stockholmsregionen utan det ingår ett påslag för dessa uppgifter i de fakturor som går till de universitet och högskolor som ingår i samarbetet. Vid sidan av det särskilda ramanslaget och påslaget så finansieras verksamheten vidare av det nationella ramanslaget för stöd till funktionshindrade studenter samt Stockholms universitet som går in och täcker ett kvarvarande underskott.

Ramanslaget för teckentolkning tillkom i samband med att de centrala myndigheterna inom högskolans område omorganiserades. Motiveringen var att flertalet teckenspråkiga studenter var koncentrerade till Stockholm. Så är inte längre fallet.

Med dagens svår genomträngliga samfinansiering av samordningen och brist på kostnadstäckning så fungerar ramanslaget för teckentolkning istället som en subvention till Stockholmsregionen.

Högskoleverket föreslår att ramanslaget för teckentolkning ska upphöra och att de 2 671 000 kronor överförs till ramanslag 25:26 ap.4 Stöd till studenter med funktionshinder. Sammanslagningen av ramanslagen tillskjuter inga nya resurser utan skapar en mer rättvis nationell fördelning.

Högskoleverkets förslag ska inte förstås som kritik mot verksamheten vid enheten för utbildningstolkning på Tolk- och översättarinstitutet.

#### **Allt stöd finansieras inte av högskolan**

Det finns också stöd till funktionshindrade studenter som ligger utanför den organisation och finansieringsmodell som beskrivs ovan.

Statens institut för särskilt utbildningsstöd, Sibus, ansvarar för stöd till studenter med olika typer av rörelsehinder. Sibus ansvarar för sådan personlig praktisk assistans, som behövs under studietiden. Assistansen omfattar stöd i alla de funktioner, som hör till den dagliga livsföringen, som den studerande inte klarar av själv och som inte tillgodoses av samhället på annat sätt.

Med start den 1 januari 2003 ger Sibus också under en treårig försöksperiod särskilt utbildningsstöd även till studenter med psykiska eller neuropsykiatriska funktionshinder. Även här gäller att Sibus stöd är ett komplement till andra stöd.

### **Problem med dagens modell**

Sammanfattningsvis har under utredningen följande huvudsakliga problem med dagens modell identifierats:

- Den stora bristen med dagens modell är att den under senare år inte gett full kostnadstäckning. År 2003 fick samtliga lärosäten som hade begärt täckning för överskjutande kostnader ur det nationella ramanslaget en täckningsgrad på 63,4 procent. År 2002 var täckningsgraden 64,9 procent.
- Ett växande dilemma är att fler och fler forskarstuderande finansieras med medel ur grundutbildningsanslaget.
- Idag saknas en tydlig redovisning och uppföljning av kostnaderna för teckenspråkstolkning och andra pedagogiska stöd till funktionshindrade studenter. Vidare uppskattas kostnaderna för november och december vid inrapporteringen i början på november.
- Det råder brist på teckenspråkstolkare.

# Modeller

Under utredningens gång har fyra alternativa modeller för organisation och finansiering av teckenspråkstolkning för studerande identifierats. Nedan redogörs för dessa fyra modeller, deras för- och nackdelar, vilket stöd de har samt vilka konsekvenser de får för statens finanser.

## **Tolkcentralerna tar över ansvaret för utbildningstolkningen**

Det åligger idag landstingens tolkcentraler att erbjuda de som är bosatta inom landstinget tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade (Hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763) § 3 b).

En modell där tolkcentralerna tar över ansvaret för utbildningstolkningen kräver att landstingens uppdrag i lag utvidgas till att omfatta även utbildningstolkning.

Även om tolkcentralerna i denna modell har ansvar för att tillhandahålla teckenspråkstolkare så har universitet och högskolor fortfarande ett ansvar. Det är samordnarna på universitet och högskolor som bedömer behovet av tolk och andra pedagogiska stöd, så som t.ex. anteckningshjälp. Det är rimligtvis samordnarna som beställer utbildningstolkare och som ser till att berörd tolkcentral får de scheman och underlag den behöver för att kunna genomföra tolkningen.

I denna modell har Stockholms universitet kvar sitt uppdrag och stöd till funktionshindrade studenter finansieras i övrigt på samma sätt som idag. Skillnaden är att det nationella ramanslaget till lärosätet är avsevärt mindre.

## **Fördelar**

För den enskilde studenten så är det en fördel att teckenspråkstolkarna kommer från tolkcentralen oavsett om studenten behöver utbildningstolkning eller vardagstolkning. Som teckenspråkig person har studenten möjlighet att bygga upp en bra kontakt med tolkcentralen och dess tolkar – en kontakt som i många fall kan sträcka sig år innan och/eller efter studierna.

Det tidskrävande arbete som idag ligger på samordnarna på universitet och högskolor att upphandla och anställa teckenspråkstolkare försvinner.

Tolkcentralernas anknytning till landstingen gör att de finns regionalt spridda över landet. Om tolkcentralerna har ansvaret för utbildningstolkningen så kommer den regionala tillgången på utbildningstolkare öka. Idag är dessa tolkar huvudsakligen bosatta i Stockholmsregionen och på orter kring lärosäten som regelmässigt rekryterar många teckenspråkiga studenter. När den regionala tillgången på utbildningstolkare ökar så minskar kostnaderna för långa resor.

Genom att samla ansvaret för teckenspråkstolkning till tolkcentralerna kan de administrativa kringkostnaderna sänkas.

För teckenspråkstolkarna vid tolkcentralerna skapas en karriärväg. De vardagstolkare som så önskar kan vidareutbilda sig till utbildningstolkare. Detta ökar tolkcentralernas attraktivitet som arbetsgivare.

Enligt Talför, intresseföreningen för cheferna vid landets tolkcentraler, är grundinställningen till att få ansvar för utbildningstolkningen positiv.

Enligt utredningens enkät till universitet och högskolor är knappt hälften (13/28) positiva till en modell där tolkcentralerna organiserar och finansierar utbildningstolkningen. Ytterligare fem är tveksamma eller positiva med vissa reservationer. Fem lärosäten är negativa till denna modell. Fem lärosäten har inte svarat på frågan. Dessa resultat ska tolkas med viss försiktighet.

### **Nackdelar**

Idag har inte landets tolkcentraler resurserna och kompetensen att klara av att ta ansvar för utbildningstolkningen.

Tolkcentralerna klarar idag inte av att utföra de uppdrag avseende vardagstolkning som de får beställningar på. Enligt Riksrevisionsverket (2002) var bristen åren 1995-2001 mellan 10 och 14 procent, med reservation för att uppgifter saknas för vissa landsting. Denna bild bekräftas av Dövas Riksförbund och Hörselskadades Riksförbund som har erfarenheter av att beställd tolk omprioriteras till ett annat uppdrag med kort notis.

Det är skillnad på vardagstolkning och utbildningstolkning. En bra utbildningstolkare förmedlar inte bara vad som sägs utan behärskar också ämnet och pedagogiken. Denna kompetens skulle tolkcentralerna behöva bygga upp och rekrytera. Det behövs ett nära samarbete mellan utbildningstolkarna och lärosätena i regionen. Även av de universitet och högskolor som är positiva till denna modell så vill flera se en egen avdelning för utbildningstolkning på respektive tolkcentral. Detta för att garantera kvalitén på tolkningen och undvika att tolkning vid en föreläsning prioriteras bort till förmån för t.ex. tolkning vid en begravning.

Det finns indikationer på att dagens utbildningstolkare skulle se denna modell som en statussänkning. De utbildningstolkare som är anställda på universitet och högskolor har ofta en lång akademisk utbildning och vill inte byta den akademiska miljön mot landstinget.

En stor nackdel med denna modell är att den medför att väl fungerande organisationer för utbildningstolkning vid lärosäten som regelbundet har teckenspråkiga studenter skulle behöva nedmonteras. Samtidigt skulle tolkcentralerna behöva bygga upp och rekrytera kompetens för att klara av sitt nya utökade uppdrag.

Slutligen kan det uppstå svårigheter för universitet och högskolor att fullt ut ta det ansvar de har enligt lagen om likabehandling i högskolan (2001:1286) om en tolkcentral inte utför de beställda uppdragen om teckenspråkstolkning.

#### **Konsekvenser för statens finanser**

Riksrevisionsverket har på uppdrag av regeringen granskat statsbidraget till tolktjänst för döva, dövblinda och hörselskadade. Verket konstaterar i en rapport (2002) att syftet med statsbidraget är oklart och att detta har lett till en osäkerhet på landstingsnivå om vilka kostnader statsbidraget ska täcka. Enligt Riksrevisionsverket har införandet av statsbidraget i vissa landsting kommit att minska landstingens egenfinansiering, vilket inte kan anses ha varit avsikten. Riksrevisionsverket tolkar detta som att dessa landsting erhållit en bidragsnivå som inte motsvarar de faktiska behoven och/eller att deras ambitionsnivå varit lägre än förväntat.

Mot bakgrund av Riksrevisionsverkets rapport har kommittén för översyn av teckenspråkets ställning bl.a. fått i uppdrag att pröva frågan om en ny fördelningsmodell för statsbidraget till tolktjänst för döva, dövblinda och hörselskadade. Om utredaren föreslår ett fortsatt riktat statsbidrag ska syftet med bidraget klargöras (Dir. 2003:169).

Av regleringsbrev framgår att Stockholms universitet disponerar raman-slag om sammanlagt 25 248 000 kronor för stöd till studenter med funktionshinder och teckentolkning. Av dessa kan 23 000 000 kronor överföras till landstingen för att täcka de ökade kostnader som uppdraget avseende utbildningstolkning medför. Kostnaden för teckenspråkstolkning till studenter uppgick år 2003 till 38 625 000 kronor. Även om modellen medför vissa samordningsvinster och statsbidragets eventuella överkompensation lämnar utrymme för att vissa kostnader för ett utökat uppdrag kan rymmas inom det riktade statsbidraget så måste staten skjuta till ytterligare uppskattningsvis 10 000 000 kronor. Den summa som behöver skjutas till kan lämpligen preciseras inom ramen för prövningen av en ny

fördelningsmodell för statsbidraget till tolktjänst för döva, dövblinda och hörselskadade.

Stockholms universitet får resterande 2 248 000 kronor för att fullgöra sitt uppdrag. Dessa medel ska täcka universitetets kostnader för administration, men lämnar ca 1 300 000 kronor att fördela till lärosätena vid behov.

### **En regional modell**

En modell som har diskuterats under utredningens gång är en regional modell inspirerad av det nuvarande samarbetet i Stockholm. Förespråkarna för denna modell har själva goda erfarenheter av att arbeta på detta sätt.

Modellen innebär att det skapas ytterligare minst fyra regioner i Sverige vid sidan av den existerande Stockholmsregionen. Varje region har ett resurscentrum som bl.a. rekryterar teckenspråkstolkar och samordnar tolkinsatser. Dessa resurscentra är lokaliserade till ett lärosäte i regionen och tilldelas ekonomiska resurser för samordningen av verksamheten.

### **Fördelar**

Modellen avlastar samordnarna på universitet och högskolor genom att regionens resurscentrum tillhandahåller teckenspråkstolkar.

Tolkarna hör till ett kollegium av tolkar och centrat organiserar fortbildning och gemensam uppföljning.

Tolkarna kan utnyttjas mer effektivt än idag eftersom det vid terminsstart är möjligt att planera för flera lärosätens behov av tolkar och tolkarna arbetar på flera lärosäten i regionen.

### **Nackdelar**

Modellen kräver uppbyggnad av regionala resurscentra. Detta är en dyr lösning - även om samordningen avlastar samordnarna och tolkarna kan utnyttjas effektivare. Det krävs särskilda ekonomiska resurser såväl för att bygga upp regionala resurscentra som för den fortlöpande verksamheten.

Då ramanslag för regionala resurscentra i praktiken blir en subvention av kostnaderna för tolk så är det svårt att få till stånd en ekonomisk fördelning som inte kommer att utpekas som orättvis.

Regionala resurscentra skulle vid sidan av landstingens tolkcentraler vara ytterligare en regional administrativ enhet av teckenspråkstolkning.

Stockholmsregionen, som är den region som arbetar på detta sätt idag, har andra förutsättningar än andra delar av landet där avstånden mellan lärosätena är betydligt längre. Utanför Stockholm, Göteborg och Skåne så minskar de reella möjligheterna till mer effektivt utnyttjande av tolkar.

Modellen har svagt stöd. Särskilt kritiska är några av de lärosäten som har utpekats som naturliga val för placering av ett regionalt resurscentra.

### **Konsekvenser för statens finanser**

Då det är oklart vad samordningen i Stockholmsregionen faktiskt kostar är det svårt att uppskatta vilka kostnader motsvarande regioner i andra delar av landet skulle kosta. Till dessa löpande kostnader kommer kostnaden för att bygga upp regionala centra och kostnaden för teckenspråkstolkningen.

### **En central finansieringsmyndighet**

En modell är att en central myndighet tar över ansvaret för uppdraget att samla in uppgifter om kostnader för särskilt pedagogiskt stöd till studenter med funktionshinder samt i mån av behov fördela de nationella medel som anvisats för detta ändamål.

Om en central myndighet ska ta över fördelningen av de nationella medlen så är det rimligt att myndigheten tar över även de andra uppgifter, av insamlade och redovisande karaktär, som idag åligger Stockholms universitet. Denna modell rör följaktligen alla funktionshindrade studenter.

De myndigheter som under utredningens gång har föreslagits kunna ha rollen som finansieringsmyndighet är Högskoleverket, Verket för högskoleservice och Sibus. Sibus roll är för närvarande under utredning av Handisam.

### **Fördelar**

En central myndighet är neutral i sitt utförande av uppdraget, till skillnad från Stockholms universitet som är både utförande och inrapporterande myndighet. Flera lärosäten upplever vidare det problematiskt att rapportera till ett annat lärosäte.

En central myndighet har goda möjligheter att ta fram och implementera ett tydligt ekonomiskt redovisningssystem samt göra regelbundna uppföljningar.

Myndigheten kan få ett bredare uppdrag än det som åligger Stockholms universitet idag. HO och några lärosäten förespråkar att Högskoleverket ska få rollen som sektorsmyndighet med ett ansvar för att handikappolitikens mål uppnås inom Högskoleverkets verksamhetsområde.



Enligt utredningens enkät finns det ett utbrett stöd för en modell med en finansieringsmyndighet. Mer än hälften (17/29) av lärosätena är positiva, medan fem lärosäten är negativa. Ytterligare tre lärosäten är tveksamma och fyra lärosäten har inte svarat på frågan. Dessa svar ska tolkas med försiktighet då uppfattningarna om omfånget på finansieringsmyndighetens uppdrag går isär.

### **Nackdelar**

Skillnaden från dagens lösning är begränsad.

Byte av organisation och finansiering får dock konsekvenser. Den kompetens och organisation som idag finns på Stockholms universitet skulle helt eller delvis upplösas. Detta medför att andra arbetsuppgifter av samordnande karaktär som en nationell referensgrupp, regionala nätverk, löpande informationsmaterial och en årligen återkommande konferens som administreras av den nationella handläggaren riskerar att försvinna. Detta försvårar samordnarnas arbete.

### **Konsekvenser för statens finanser**

I denna modell så avsätter lärosätena fortfarande 0,3 procent av grundutbildningsanslaget innan de begär att få överskjutande kostnader täckta av myndigheten.

Myndigheten tillförs de båda ramanslag för stöd till studenter med funktionshinder och teckentolkning som idag disponeras av Stockholms universitet.

I likhet med andra lösningar så saknas redan i år uppskattningsvis drygt 5 000 000 kronor och denna summa kommer att behöva justeras upp efterhand som de funktionshindrade studenterna blir fler.

### **Dagens modell med justeringar**

I kapitlet ”Dagens organisation och finansiering” redogörs närmare för dagens modell och dess problem. Flertalet av dessa brister kan åtgärdas eller justeras.

Ett tydligt ekonomiskt redovisningssystem behöver tas fram och implementeras. Räkenskapsåret bör brytas så att det blir möjligt för universiteten och högskolorna att redovisa sina faktiska kostnader. Genom att redovisa de faktiska kostnaderna och i viss mån begränsa vilka kostnader som får belasta det nationella ramanslaget så torde de inrapporterade kostnaderna kunna minska.

Liksom samordnarna behöver avlastning av respektive lärosätes förvaltning så behöver Stockholms universitet stöd i sitt uppdrag. Högskoleverket föreslår att regeringen ger Ekonomistyrningsverket i uppdrag att ta fram ett ekonomiskt styrsystem för redovisning av kostnader för stöd till funktionshindrade studenter samt genomföra regelbundna uppföljningar.

Universitet och högskolor behöver stöd i det svåra och tidskrävande arbetet att rekrytera och anställa teckenspråkstolkar. Statskontoret skulle kunna få i uppdrag att se över möjligheten att inom ramen för den statliga inköpssamordningen ta fram ett ramavtal för teckenspråkstjänster. Detta gagnar inte bara universitet och högskolor utan alla statliga myndigheter. Om ett ramavtal inte kan komma till stånd så kan Statskontoret göra en vägledning för myndigheternas egen upphandling av tjänsterna. Statskontoret har för avsikt att inom en snar framtid göra en behovsanalys av tolktjänster inom ramen för den statliga inköpssamordningen. Teckenspråkstolktjänster skulle med fördel kunna ingå i såväl behovsanalysen som ett presumtvt ramavtal.

Finansieringen av funktionshindrade, däribland teckenspråkiga, forskarstudenter bör finansieras genom anslagen till forskning.

#### **Fördelar**

Utredningens enkät visar att dagens modell uppskattas av över hälften av lärosätena ja (15/29). Ytterligare tre lärosäten har vissa reservationer. Fem lärosäten är negativa och sex lärosäten har inte svarat på frågan.

Resultaten av utredningens enkät visar att ett begränsat antal lärosäten är kritiska till dagens modell under förutsättning att de får kostnadstäckning. En fördel med dagens modell med justeringar är att den väl fungerande samordning, som består i bl.a. en nationell referensgrupp, regionala nätverk, löpande informationsmaterial och en årligen återkommande konferens, som administreras av den nationella handläggaren på Stockholms universitet kan fortsätta.

En stor fördel är att modellen välkomnar olika lösningar vid olika lärosäten. Fungerande organisationer och samarbeten behöver inte avvecklas.

I denna modell behåller universitet och högskolor ett samlat ansvar för de funktionshindrade studenterna.

#### **Nackdelar**

Genom att enbart genomföra justeringar i nuvarande modell så kommer man inte åt problemet med Stockholms universitets bristande neutralitet varandes både inrapporterande och utförande myndighet. Detta har i utredningen inte bara varit föremål för negativ kritik utan också lyfts

fram som en fördel. De lärosäten som är positiva lyfter fram Stockholms universitets sakkunskap i egenskap av att vara ett lärosäte.

Det finns en risk att föreslagna justeringar inte genomförs och att dagens problem består.

#### **Konsekvenser för statens finanser**

I likhet med de övriga modellerna så ryms dagens modell, justeringarna till trots, inte inom befintliga resursramar. Högskoleverket kan konstatera att om kostnaderna för stöd till funktionshindrade studenter fortsätter att öka i samma takt som de har gjort den senaste fyraårsperioden så saknas det drygt 5 000 000 kronor i det nationella ramanslaget redan i år. Detta trots att universitet och högskolor har fördubblat sin avsättning med start i år.

Ett striktare ekonomiskt redovisningssystem och regelbundna uppföljningar kan bidra till att minska lärosätenas underskott för stöd till funktionshindrade studenter. Men faktum kvarstår att med fler funktionshindrade studenter vid universitet och högskolor följer ökade kostnader.

# Förslag

Vägledande för Höskoleverkets förslag är att den föreslagna lösningen ska ha ett brett stöd och hålla sig inom befintliga ekonomiska ramar. Vidare har Höskoleverket eftersträvat en flexibel lösning som ger utrymme för lokala variationer. Det är också viktigt att Höskoleverkets förslag inte leder till att väl fungerande organisationer, nationella och lokala, försvinner.

Höskoleverket föreslår att:

- nuvarande organisation och finansieringsmodell behålls med vissa justeringar.
- regeringen ger Ekonomistyrningsverket i uppdrag att ta fram ett tydligt ekonomiskt redovisningssystem av kostnader för studenter med olika funktionshinder samt att detta införs som ett återrapporteringskrav i regleringsbrevet avseende anslag till universitet och högskolor.
- regeringen ger Statskontoret i uppdrag att se över möjligheterna att inom ramen för den statliga inköpssamordningen ta fram ett ramavtal för teckenspråkstjänster.
- ramanslaget för Teckentolkning 25:26 ap.6 ska upphöra och att de 2 671 000 kronorna överförs till ramanslag 25:26 ap.4 Stöd till studenter med funktionshinder.
- stöd till funktionshindrade forskarstudenter ska finansieras genom anslagen till forskning.

Förslaget får konsekvenser för allt stöd till funktionshindrade studenter. Höskoleverkets uppdrag har dock varit organisation och finansiering av stöd till teckenspråkiga studenter. Stöd till andra funktionshindrade studenter har inte utretts.

## Referenser

Budgetpropositionen för 2004, prop. 2003/04:1

Förändrad organisation för samordningen av arbetet inom det handikappolitiska området, Dir. 2003:94

Högskolestudier och funktionshinder, Högskoleverkets rapportserie 2000:4 R

Ny organisation för tolk- och översättarutbildning, Statskontoret 2002:11

Om bemötande av människor med funktionshinder – ett nationellt program för att öka kompetensen om bemötande, Sibus (2003)

Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende anslag till universitet och högskolor m.m.

Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Högskoleverket

Stimulera eller finansiera? En granskning av statsbidraget till tolktjänst för döva, dövblinda och hörselskadade, RRV 2002:16

Tolksituationen, Sveriges rapport till DNR 13-15/11 2003, Dövas Riksförbund

Översyn av teckenspråkets ställning, Dir. 2003:169

# Bilaga I