



2015:25

Det framtida behovet av teckenspråks- och skrivtolkar

En översyn av tolkutbildningarna vid
folkhögskolorna





MISSIV

DATUM
2015-10-21
ERT DATUM
2015-02-26

DIARIENR
2015/50-5
ER BETECKNING
U2015/1184/UC

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att genomföra en översyn av teckenspråkstolkutbildningen

Regeringen gav i februari 2015 Statskontoret i uppdrag att se över teckenspråkstolkutbildningen vid folkhögskolorna. Statskontoret ska bland annat föreslå hur den framtida dimensioneringen och finansieringen av utbildningen ska utformas med hänsyn till samhällets och brukarnas behov samt till den tekniska utvecklingen. Statskontoret har också haft i uppdrag att jämföra de olika teckenspråkstolkutbildningarna och överväga om det finns behov av ökad statlig styrning.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Det framtida behovet av teckenspråks- och skrivtolkar. En översyn av tolkutbildningarna vid folkhögskolorna* (2015:25).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Michael Kramers, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Ingvar Mattson

Michael Kramers

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdrag och genomförande	11
1.1	Uppdragets frågor	11
1.2	Bakgrunden till uppdraget	12
1.3	Statskontorets tolkning av uppdraget	13
1.4	Genomförande	16
1.5	Rapportens disposition	20
2	Samhällets tolkförmedling	21
2.1	Ansvar för tolkförmedling vilar på flera aktörer	21
2.2	Organisering och finansiering av tolkning	23
2.3	Sammanfattande iakttagelser	26
3	Brukarnas behov av tolkning	27
3.1	Det saknas säkra uppgifter om antalet döva	27
3.2	Tolkanvändare och tolktimmar ökar	29
3.3	Cochleaimplantat kan minska tolkbehovet	32
3.4	Utvecklingen av bild- och texttelefoni	35
3.5	Tillräcklig tillgång men kvalitetsbrister	37
3.6	Sammanfattande iakttagelser	39
4	Tolkarnas arbetsmarknad	41
4.1	Antalet verksamma tolkar	41
4.2	Kärv arbetsmarknad för tolkar	42
4.3	Arbetsgivare spår vikande efterfrågan	45
4.4	Sammanfattade iakttagelser	47
5	Utbildningens innehåll och utformning	49
5.1	Två huvudsakliga finansiärer	49
5.2	Utbildning med skiftande innehåll och upplägg	54
5.3	Ettårig utbildning till skrivtolk	58
5.4	Kompetensförsörjning central fråga	59
5.5	Statens styrning av utbildningen	61
5.6	Sammanfattande iakttagelser	64
6	Produktivitet och kvalitet i utbildningarna	67
6.1	Problem med söktryck och genomströmning	67
6.2	Olika syn på kvaliteten i utbildningen	73
6.3	Sammanfattande iakttagelser	79

7	Slutsatser och förslag	81
7.1	Utbildningen är överdimensionerad	81
7.2	För många folkhögskolor ger tolkutbildning	83
7.3	Tillräckliga men splittrade resurser	83
7.4	Utbildningarna är inte likvärdiga	84
7.5	Ifrågasatt utbildningskvalitet	84
7.6	Statskontorets förslag	85

	Referenser	93
--	-------------------	-----------

Bilaga

	Regeringsuppdraget	95
--	--------------------	----

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag gjort en översyn av folkhögskolornas utbildning till teckenspråkstolk. I den här rapporten presenterar vi resultaten.

Utbildningen är överdimensionerad

Under de senaste åren har det varje år utbildats mellan 40 och 60 teckenspråks- och skrivtolkar. Vår bedömning är att det är för många, med tanke på de förväntade behoven av tolkning och på arbetsmarknaden för teckenspråkstolkar.

Behoven av teckenspråkstolk kommer att minska på sikt

En viktig anledning till att vi bedömer att behovet av tolkar kommer att minska i framtiden är att färre personer kommer att ha teckenspråk som sitt första språk. Sedan 2004 får 95 procent av alla nyfödda döva så kallade cochlea-implantat som möjliggör hörsel. Av dem som opereras som spädbarn får 70–80 procent talspråk som första språk. Detta innebär att omkring 57 barn per år får implantat, varav 40–45 kommer att använda talspråk snarare än teckenspråk som första språk.

Arbetsmarknaden för teckenspråkstolkar är mättad

Arbetsmarknaden för tolkar är redan i dag kärv. Statskontorets enkät till nyutbildade tolkar visar att de får arbete men inte i den omfattning som de skulle önska. Många arbetar deltid och en minoritet har fast anställning.

Yrkesverksamma tolkar har i genomsnitt cirka 65 procent av en heltidstjänstgöring. Arbetsgivarna spår dessutom att efterfrågan på teckenspråkstolkar kommer att minska eller vara oförändrad under kommande år. Däremot spår majoriteten av arbetsgivarna att behovet av skrivtolkar kommer att öka.

Svagt intresse för krävande utbildning

Utbildningen är också överdimensionerad i förhållande till intresset. Söktrycket till tolkutbildningarna är lägre än för andra folkhögskoleutbildningar och har under de senaste åren dessutom minskat. Fler än hälften av dem som söker till utbildningen blir antagna. Om det är lätt att komma in finns risk för att det inte är de mest kvalificerade och motiverade studenterna som antas.

Att denna risk är reell visar sig i den stora frekvensen avhopp från utbildningarna. Generellt sett är det färre än hälften av deltagarna som påbörjar utbildningen som också fullföljer den med godkänt resultat.

För många folkhögskolor ger tolkutbildning

Det är för många folkhögskolor som bedriver tolkutbildning med hänsyn till antalet sökande. Det menar både folkhögskolorna själva och företrädare för brukarorganisationer. Det krävs också ett visst antal elever för att utbildningarna ska gå ihop ekonomiskt och för att de studerande ska få möjlighet att utveckla sin kompetens genom ömsesidigt utbyte. Om vi ser till de senaste tre åren är det dock endast i ett fåtal fall som en skola har haft fler än tio studerande på sista årskursen. I regel har det varit tre till sju deltagare per folkhögskola som varje år har avslutat utbildningen med godkänt resultat.

Tillräckliga men splittrade resurser

Vår analys visar att statens bidrag är fullt tillräckliga för att finansiera den nuvarande utbildningsvolymen. Det finns dock potentiella problem med att bidragen kommer från två olika finansiärer. Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) och Folkbildningsrådet har olika syften med sin verksamhet och finansierar tolkutbildningen med var sitt statsbidrag utifrån olika kriterier och fördelningsprinciper. Om MYH till exempel skulle vilja ställa hårdare kvalitetskrav på utbildningen skulle det kunna strida mot Folkbildningsrådets uppgift att värna folkhögskolornas frihet.

Ifrågasatt utbildningskvalitet

Det finns ingen statlig styrning över teckenspråkstolkutbildningens innehåll och utformning. För att få likvärdighet har folkhögskolorna kommit överens om en vägledande utbildningsplan. Vägledningen är dock allmänt utformad och enligt Statskontoret räcker den inte för att utbildningarna ska bli likvärdiga.

Att utbildningen bedrivs som folkhögskoleutbildning kommer bland annat till uttryck genom formerna för bedömning och utvärdering. Dessa vilar idag i stor utsträckning på en löpande dialog och diskussion mellan lärare och elever, snarare än på prov och tentamina. Ingen skola använder sig av ett slutexamensprov, utan skolorna gör i stället en samlad bedömning av om studenterna nått utbildningens mål.

Både brukarna och tolkarnas arbetsgivare har synpunkter på tolkarnas kompetens. Arbetsgivarna framhåller att studenterna inte har tillräckliga kunskaper i teckenspråk och ett begränsat ordförråd i svenska. En del arbetsgivare menar också att antagnings- och examinationskraven är för lågt satta. Även brukarna menar att tolkarnas kompetens är lägre än vad den varit tidigare.

Yrkesverksamma tolkar behöver fortbildning

Det räcker inte med fyra års utbildning för att bli fullfjädrad tolk. De yrkesverksamma tolkarna behöver fortbildning. Bland annat behövs kunskaper i engelska och konferenstolkning samt ytterligare träning i de olika dövspråken och i bildtelefoni.

En del vidareutbildningar anordnas av vissa folkhögskolor, tolkarnas egen förening STTF och vissa arbetsgivare, men de är få och inte regelbundet återkommande.

Statskontorets förslag

Statskontoret har ett antal förslag om hur den framtida utbildningen ska dimensioneras, finansieras och styras.

Minska antalet platser på utbildningen till teckenspråks- och dövblindtolk

Redan i dag utbildas för många teckenspråkstolkar för arbetsmarknadens behov, och vår prognos visar att antalet tolkanvändare kommer att minska med en femtedel på 50 år. Det innebär att antalet nyutbildade teckenspråkstolkar kan halveras framöver, från dagens 35–45 till cirka 17–26 nyutbildade tolkar per år. Med den nuvarande genomströmningstakten bör det finnas 43–65 utbildningsplatser på folkhögskolorna.

Minska antalet folkhögskolor som bedriver teckenspråkstolkutbildning

Det minskade behovet av nya tolkar i framtiden innebär också att utbildningen bör bedrivas på färre folkhögskolor än i dag. Vi bedömer att det krävs minst 20 utbildningsplatser för att uppnå nödvändig ekonomi och kvalitet i utbildningarna, och därmed skulle det behövas två, eller högst tre, folkhögskolor som ger tolkutbildningen. Det kan jämföras med dagens sju folkhögskolor. Fellingsbros och Södertörns folkhögskolor har den utbildningsvolym som skulle krävas. Om regeringen anser att närhet till dövmiljö är särskilt viktig för utbildningen skulle även Västanviks folkhögskola kunna vara en möjlig tredje folkhögskola där teckenspråkstolkar kan utbildas.

Statskontoret beräknar att förslagen om en minskad utbildningsvolym kan leda till en besparing på upp till 20 miljoner kronor per år i statliga utgifter.

Öka antalet platser på utbildningen till skrivtolk

Behovet av skrivtolkning kommer att öka, bland annat på grund av att fler döva får cochleaimplantat. Därför föreslår Statskontoret att antalet nyutbildade skrivtolkar ökar något.

Ge Myndigheten för yrkeshögskolan ensamt ansvar för att finansiera tolkutbildningarna

Statskontoret menar att utbildningen till teckenspråkstolk främst bör ses som en yrkesutbildning och anpassas till arbetsmarknadens krav. Därför föreslår vi att Myndigheten för yrkeshögskolan får ensamt ansvar för att finansiera tolkutbildningarna.

Satsa på fortbildning av lärare och tolkar

Vi bedömer att det finns tillräckligt många kompetenta lärare för att bedriva en tolkutbildning av den dimension som vi föreslår. I stället för införa en ny lärarutbildning är det bättre att kompetensutveckla de nuvarande lärarna genom att stärka deras pedagogiska kompetens och teckenspråkskompetensen.

Det finns även ett behov av att fortbilda yrkesverksamma tolkar. Det handlar till exempel om

- tolkning mellan svenskt teckenspråk och engelska
- bildtelefoni, dövblindtolkning, skrivtolkning och TSS-tolkning
- sakkunskap inom olika områden, till exempel juridik
- tolkning i samband med konferens.

Det nuvarande utbudet av fortbildning tillfredsställer inte dessa behov. Statskontoret bedömer att Stockholms universitet i flertalet fall bör kunna vara en lämplig utförare av sådan fortbildning.

1 Uppdrag och genomförande

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av utbildningen av tolkar för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet inom folkhögskolan. Översynen omfattar teckenspråkstolkning, dövblindtolkning, skrivtolkning och TSS-tolkning (tolkning med tecken som stöd).

1.1 Uppdragets frågor

Enligt uppdraget ska Statskontoret

1. föreslå vilken dimensionering och finansiering den framtida utbildningen av teckenspråkstolkare bör ha med hänsyn till samhällets och brukarnas behov av teckenspråkstolkare
2. undersöka hur samhällets behov av teckenspråkstolkare och därmed utbildningens dimensionering påverkas av hur antalet personer med hörselnedsättning och dövhet utvecklas, den tekniska utvecklingen med mera
3. jämföra de olika teckenspråkstolkutbildningarna och bedöma vilket övergripande innehåll och vilken utformning som utbildningen bör ha, med beaktande av teckenspråkstolkutbildningens kvalitet, genomströmning i utbildningen och resursanvändning
4. belysa vilka behov det finns av fortbildning och vidareutbildning av teckenspråkstolkare
5. överväga om det finns behov av ökad statlig styrning, till exempel vad gäller kursmål, examination och validering av kunskaper
6. undersöka om det finns behov av att införa en teckenspråkstolkutbildning och belysa hur en sådan utbildning i så fall skulle kunna anordnas.¹

¹ Punkterna refererar till regeringens uppdrag. I uppdraget står också att översynen ska omfatta tolkmetoder såsom dövblindtolkning och skrivtolkning, och därför är dessa metoder också belysta i relevanta delar av rapporten, exempelvis vad gäller utbildningens innehåll och dimensionering. Teckenspråktolkning är dock det helt dominerande inslaget i folkhögskoleutbildningarna.

1.2 Bakgrunden till uppdraget

I Sverige bedrivs teckenspråks- och dövblindtolkutbildning vid sju folkhögskolor:

- Fellingsbro folkhögskola
- Härnösands folkhögskola
- Nordiska folkhögskolan
- Strömbäcks folkhögskola
- Södertörns folkhögskola
- Västanviks folkhögskola
- Önnestads folkhögskola.

Södertörns folkhögskola bedriver också en ettårig utbildning till skrivtolk.

Senast tillgängliga siffror (2013 och 2014) visar att cirka 46 teckenspråkstolkare och 11 skrivtolkar utexamineras från folkhögskolorna varje år. Därutöver har Stockholms universitet nyligen startat en kandidatutbildning i teckenspråk och tolkning med 40 studieplatser. Den första kullen med studenter från Stockholms universitet, för närvarande 10 stycken, väntas utexamineras 2016.

Högskoleutbildningen i teckenspråkstolkning tillkom på önskemål från bland annat intresseorganisationerna för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. För att möjliggöra kandidatutbildningen i teckenspråk och tolkning har Stockholms universitet sedan 2013 tillförts medel genom att regeringen gradvis minskar det särskilda bidraget till teckenspråkstolkutbildning vid folkhögskolorna.

Folkhögskolornas särskilda bidrag kommer, enligt vad regeringen skriver i uppdraget till Statskontoret, vara i stort sett halverat från och med 2017 jämfört med 2012 års nivå. År 2014 betalade Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) ut 25,3 miljoner kronor i särskilt bidrag till folkhögskolornas teckenspråkstolkutbildningar.²

I uppdraget till Statskontoret skriver regeringen också att den minskade finansieringen till folkhögskolorna lett till en osäkerhet om i vilken mån samhällets och brukarnas behov av teckenspråkstolkare kan tillgodoses i framtiden.

Det råder också en osäkerhet kring den framtida lärarförsörjningen på teckenspråkstolkutbildningarna eftersom det i dagsläget inte finns någon utbildning till teckenspråkstolkare.

² Här bör nämnas att det särskilda bidraget från MYH är en del av teckenspråkstolkutbildningens finansiering. Folkbildningsrådet finansierar också en del av utbildningskostnaderna. En halvering av det särskilda bidraget innebär således inte en halvering av det sammanlagda bidraget för utbildningen.

Samtidigt är teckenspråkstolkutbildningen för närvarande inte föremål för någon uttalad statlig styrning när det gäller innehållet och utformningen, till skillnad från vad som gäller för kontakttolkutbildningen³ där det sedan 2006 finns en sammanhållen grundutbildning. Det innebär att det inte finns några fastställda nationella kunskapsmål eller prov som visar på en teckenspråkstolks kunskaper.

Mot denna bakgrund har regeringen bedömt att Statskontoret behöver se över dimensioneringen av och innehållet i teckenspråkstolkutbildningen, liksom behovet av en teckenspråkstolkutbildning.⁴

1.3 Statskontorets tolkning av uppdraget

Den övergripande frågan för Statskontorets översyn är hur utbildningen till teckenspråks- och skrivtolk ska dimensioneras, finansieras, utformas och styras för att samhället i framtiden ska kunna svara upp mot behovet av teckenspråks- och skrivtolkar.

För att kunna besvara den frågan fokuserar vi i rapporten på tre olika områden:

- behovet av tolkar
- tillgången till tolkar
- utbildningen till tolk.

Nedan redogör vi närmare för studiens olika delar

1.3.1 Några begrepp

För att underlätta förståelsen av rapporten redovisar vi först några begrepp.

Tolkanvändare och tolkningsmetoder

Döva personer kan delas in i barndomsdöva, vuxendöva och personer med dövblindhet. Dessa grupper har behov av delvis olika typer av tolkning. Barndomsdöva använder vanligen teckenspråkstolkning, men kan i olika sammanhang även behöva andra typer av tolkning, till exempel skrivtolkning. Vuxendöva har blivit döva i vuxen ålder och har i normalfallet inte lärt sig teckenspråk utan får hjälp genom TSS-tolkning eller skrivtolkning. Personer med dövblindhet kan behöva ledsagning, taktil tolkning och syntolkning.

Teckenspråkstolkning innebär tolkning, ofta simultan, mellan talad svenska och svenskt teckenspråk. Teckenspråket har en annan grammatik än det talade

³ Kontakttolkning innebär tolkning mellan svenska och något annat talat språk.

⁴ Regeringsbeslut 2015-02-26 *Uppdrag att genomföra en översyn av teckenspråkstolkutbildningen*. Se också proposition 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning*.

svenska språket. Många personer med dövhet eller hörselskada har svenskt teckenspråk som sitt förstaspråk och svenska som sitt andraspråk.

Skrivtolkning innebär att det som sägs överförs till skrift för personer som har förvärvat dövhet eller grav hörselskada i vuxen ålder. Personen med dövhet kan följa det som sägs genom att tolken till exempel skriver simultant.

Tecken som stöd (TSS) är ett kommunikationssätt som kännetecknas av att man talar svenska och samtidigt tecknar som stöd för avläsningen. TSS-tolkning används av vissa vuxendöva.

Dövblindtolkning är samlingsbegrepp för tolkmetoder som används för personer som har både syn- och hörselnedsättning. Dövblindtolkning innebär förmedling av både syn- och hörselintryck och sker genom tolkning av vad som sägs samt genom syntolkning och ledsagning. Personer med dövblindhet är ingen homogen grupp; syn och hörsel kan vara nedsatta i olika grad, vilket innebär att individer behöver olika tolkmetoder i varierande utsträckning för att kommunicera. Bland annat kan ord tecknas i den dövblindes hand, så kallad taktill tolkning. Syntolkning innebär att även det som syns i tolksituationen, till exempel föremål, förmedlas till personen med dövblindhet.

Utbildningen till teckenspråks- och skrivtolk

Den fyraåriga utbildningen till teckenspråkstolk inkluderar även utbildning i dövblindtolkning. Därutöver finns det en ettårig skrivtolkutbildning. Ingen av utbildningarna ger kompetens i TSS-tolkning. Tidigare erbjöd ett par folkhögskolor en särskild utbildning till vuxendövtolk som inkluderade TSS-tolkning, men den ges inte längre.

Statskontorets användning av begreppen i rapporten

Som framgått är tolkanvändarna ingen homogen grupp och därmed varierar tolkmetoderna och utbildningarna.

För att underlätta framställningen använder vi begreppen ”tolkanvändare”, ”brukare” och ”personer i behov av tolk” som synonymer till personer som behöver teckenspråkstolkning, skrivtolkning, dövblindtolkning eller TSS-tolkning. När det är relevant att särskilja olika brukargrupper anger vi den relevanta målgruppen.

Samma förfarande gäller de olika tolkmetoderna. Oftast använder vi begreppet ”tolkning”, med undantag för när en särskild tolkmetod behöver anges för sammanhangets skull. De som utför tolkningen benämner vi vanligen ”tolkar”, förutom när vi behöver markera att det gäller just en viss typ av tolk.

Utbildningarna benämner vi vanligen ”tolkutbildning” i de fall det inte är nödvändigt att särskilja mellan teckenspråkstolkutbildning och skrivtolkutbildning.

1.3.2 Behovet av tolk

Det är viktigt att känna till de faktorer som påverkar tolkbehoven innan man bestämmer hur omfattande teckenspråkstolkutbildningen ska vara och vad den ska innehålla. Utbildningen är högt specialiserad, och därmed är den alternativa arbetsmarknaden begränsad. Om utbildningen inte motsvarar behoven riskerar man att utbilda för arbetslöshet eller att utbilda teckenspråkstolkar som inte har rätt kompetens.

I rapporten undersöker vi dagens behov av tolktjänster och resonerar kring de olika faktorer som kan tänkas påverka det framtida behovet av tolkar. Det gäller bland annat utvecklingen av antalet döva och av olika slags tekniska hjälpmedel.

1.3.3 Tillgången till tolk

Det framtida behovet av tolkar, och därmed utbildningens dimensionering, påverkas också av det befintliga utbudet av tolkar och arbetsmarknaden för tolkar. I rapporten undersöker vi bland annat hur många yrkesverksamma tolkar det finns och i vilken utsträckning de har arbete.

1.3.4 Utbildningen till tolk

För att avgöra hur tolkutbildningen bör utformas och dimensioneras i framtiden måste vi också undersöka hur utbildningen fungerar i dag. I rapporten studerar och jämför vi utbildningarnas innehåll, söktryck, genomströmning och kvalitet.

Vi undersöker också statens styrning av utbildningen och resonerar kring möjligheterna och behoven av att stärka styrningen.

1.3.5 Prioriteringar och avgränsningar

I första hand har vi undersökt områden där vi kunnat få fram konkreta uppgifter och där det i dag finns ofullständig kunskap. Det gäller bland annat hur arbetsmarknaden för tolkar ser ut och kommer att utvecklas samt hur tolkverksamheten finansieras. Dessa två faktorer hänger samman och är viktiga att känna till när man dimensionerar antalet utbildningsplatser.

Faktorer som vi menar är bedömningsfrågor, till exempel samhällets åtagande i förhållande till brukarnas behov, har vi kartlagt på en mer översiktlig nivå. I rapporten återger vi vad olika parter framför, till exempel brukarorganisationer.

När det gäller brukarnas behov har vi försökt skilja mellan de olika behov som barndomsdöva, vuxendöva och dövblinda kan ha eftersom det påverkar utbildningens inriktning.

När det gäller dagens tolkutbildning ser vi produktivitet och kvalitet som de mest prioriterade frågorna. Vi har undersökt genomströmningen och orsaker till avhopp. Vi har också på olika sätt undersökt hur arbetsgivare och brukare upplever kompetensen hos nyutbildade tolkar och hur arbetsgivare och studerande ser på kvaliteten i själva utbildningen.

Utbildningen i teckenspråk och tolkning vid Stockholms universitet har inte omfattats av vårt uppdrag.

1.4 Genomförande

Vi har inriktat översynen mot de frågor som vi har prioriterat. Frågorna har undersökts med stöd av enkäter, intervjuer, statistik och dokumentation från relevanta myndigheter och folkhögskolor. Nedan redogör vi närmare för innehållet i vår undersökning.

1.4.1 Genomgång av lagstiftning om samhällets åtagande

Samhällets åtagande när det gäller förmedling av tolktjänster till döva och hörselskadade är reglerat i flera olika författningar. År 2010 tillsatte regeringen en utredning om hur tolktjänst till döva och hörselskadade fungerar inom olika samhällsområden (Tolktjänstutredningen), och den gick igenom lagstiftningen på området.⁵ Vi har uppdaterat Tolktjänstutredningens genomgång och stämt av med socialdepartementet om någon ny lagstiftning tillkommit.⁶

1.4.2 Statistik över tolkbehovet

Det finns inte någon aktuell officiell statistik över antalet döva. Många myndigheter redovisar antalet personer med kraftigt nedsatt hörsel, men uppgifterna omfattar betydligt fler individer än de som behöver tolkning.

Vi har bedömt att det inte är helt nödvändigt att ha exakta siffror på antalet döva för att bedöma behovet av tolkning. För att göra en rimlig uppskattning av antalet som kan tänkas behöva tolkning har vi kombinerat uppgifter om antalet döva och hörselskadade från myndigheter och tidigare offentliga utredningar med uppgifter om brukarnas behov från tolkbolag, tolkcentraler och brukarorganisationer.

1.4.3 Intervjuer med företrädare för brukarna

Tolktjänstutredningen gjorde för fyra år sedan en ingående sammanställning av brukarnas behov av tolkning (SOU 2011:83). Vår bedömning är att dessa uppgifter i stor utsträckning fortfarande är aktuella. För att ändå undersöka

⁵ SOU 2011:83 *En samlad tolktjänst - samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet.*

⁶ E-post från Socialdepartementet den 10 augusti 2015.

vad som kan ha ändrats under de senaste åren har vi intervjuat företrädare för olika organisationer som representerar brukarna av tolktjänster.

Det finns en rad olika föreningar och förbund för döva och hörselskadade (medlemsantal är angivet i kursiv parantes)⁷:

- Sveriges Dövas Riksförbund (SDR) (4 176)
- Sveriges Dövas Ungdomsförbund (SDU) (550)
- Hörselskadades Riksförbund (HRF) (29 273)
- Unga Hörselskadade (UH) (355)
- Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn (DHB) (4 423)
- Vuxendöva i Sverige (VIS) (756)
- Föreningen Sveriges Dövblinda (FSDB) (880)
- Dövblind Ungdom (DBU) (34)
- Barnplantorna – Riksförbundet för Barn med Cochleaimplantat och Barn med Hörapparat (Barnplantorna) (2670)

Organisationerna är olika stora och har i varierande grad tolkanvändare bland sina medlemmar. Vi har därför inte intervjuat företrädare för alla utan koncentrerat oss på de största och för vårt uppdrag mest relevanta organisationerna, nämligen Sveriges Dövas Riksförbund (SDR), Hörselskadades Riksförbund (HRF) och Föreningen Sveriges Dövblinda (FSDB).

SDR företräder barndomsdöva och andra teckenspråkiga, HRF organiserar bland annat vuxendöva och FSDB representerar personer med dövblindhet, vilket sammantaget är de brukargrupper som behöver olika typer av tolkning.

1.4.4 Intervjuer med företrädare för teknikutvecklingen

För att belysa hur teknikutvecklingen påverkar de framtida behoven av tolkning har vi intervjuat representanter för tolkförmedlare, tolkar och brukarorganisationer. Därutöver har vi intervjuat företrädare för den rikssjukvård på Karolinska Universitetssjukhuset som arbetar med implantat samt företrädare för förmedlingstjänsten bildtelefoni vid tolkcentralen i Region Örebro län. Vi har även hämtat information från och haft kontakter med Post- och telestyrelsen (PTS).

⁷ Medlemsantal för ungdomsförbunden bygger på uppgifter som Myndigheten för ungdoms- och civilsamhället (MUCF) sammanställer i samband med bidragsgivning till ungdomsförbund. Medlemsantal för vuxenförbund bygger på uppgifter från Socialstyrelsen och sammanställdes av Vårdanalys inom ramen för deras rapport 2015:4 *Sjukt engagerad – en kartläggning av patient- och funktionshinderrörelsen*.

1.4.5 Enkät till arbetsgivare och nytexaminerade

Vi har gjort två enkätundersökningar för att belysa hur arbetsmarknaden för tolkar ser ut och i vilken utsträckning tolkutbildningen motsvarar arbetsmarknadens krav.

Den ena enkäten riktade vi till arbetsgivarna, det vill säga landstingens tolkcentraler respektive de privata tolkbolagen. Den andra riktade till de tolkstuderande som sedan år 2012 fått utbildningsbevis från folkhögskolornas tolkutbildningar. Enkäterna omfattade frågor rörande arbetsmarknaden för tolkar, kvaliteten i folkhögskolornas tolkutbildningar och kompetensen hos nyutbildade tolkar.

Undersökningarna genomförde vi i form av webbenkäter. Enkäten till arbetsgivarna skickades till 21 tolkcentraler och 29 tolkbolag. För att få fram kontaktuppgifter till tolkbolagen vände vi oss till föreningen Tolkledarna som organiserar de flesta större tolkbolagen. Utöver medlemsföretagen (11 stycken) hjälpte företrädare för Tolkledarna oss med kontaktuppgifter till ytterligare 18 bolag.

Enkäten till tidigare studerande gick ut till 152 före detta studerande vid tolkutbildningarna, vilket var i stort sett alla som utexaminerats från folkhögskolorna under de senaste tre åren.

Bland tolkbolagen gick det inte att nå en mottagare, vilket innebär att enkäten nådde 28 tolkbolag. I gruppen före detta elever var det 17 mottagare som inte gick att kontakta, vilket innebär att enkäten nådde totalt 135 mottagare.

Enkäterna till arbetsgivarna besvarades av 18 tolkcentraler och 15 tolkbolag, vilket ger en svarsfrekvens på 86 procent respektive 54 procent. Studerandenkäten genererade 98 svar, vilket ger en svarsfrekvens på 73 procent.

Ett antal respondenter valde att inte besvara vissa frågor och därför är svarsfrekvensen på några av enkätfrågorna lägre än vad som anges ovan. När resultaten av dessa frågor används som underlag i rapporten anges avvikande svarsfrekvenser i en tillhörande fotnot.

1.4.6 Analys av statistik om tolkarnas arbetsmarknad

Genom undersökningar gjorda av landstingens samarbetsorgan Nysam⁸ har vi fått en bra bild av arbetsmarknaden för tolktjänster via landstingens tolkcentraler. För att få en fullständig bild av arbetsmarknaden har vi också, via enkäter och intervjuer, undersökt omfattningen av de privata tolkbolagens verksamhet.

⁸ Nysam är en beteckning för ett antal arbetsgrupper inom landstingen som samlar och publicerar nyckeltal inom om olika landstingsdrivna områden. Konsultbolaget Helseplan AB samordnar arbetet.

Vi har även genom kontakter med Nysam, tolkcentraler och tolkbolag undersökt kvaliteten i de uppgifter som redovisas om antalet utförda tolktimmar.

När det gäller finansieringen av samhällets tolktjänster har vi via uppgifter från de olika aktörerna försökt få en bild av den totala finansieringen för tolktjänster och utvecklingen under de senaste fyra åren.

1.4.7 Statistik, dokument och intervjuer för att granska utbildningen

Som mått på utbildningens produktivitet och kvalitet har vi bland annat tagit fram uppgifter om andel deltagare som slutfört utbildningen med godkänt resultat i förhållande till antalet som påbörjat utbildningen samt undersökt i vilken utsträckning de som genomfört utbildningen fått arbete.

Vi har sammanställt en tidsserie över antalet utexaminerade i förhållande till antalet som påbörjade utbildningen för perioden 2008–2014. För åren 2013 och framåt har Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) statistik över antalet deltagare som har fullföljt utbildningen med godkänt resultat. För uppgifter längre bak i tiden har vi vänt oss till de enskilda folkhögskolorna.

Kvaliteten i utbildningen kan vara en möjlig förklarande faktor till genomströmning och anställningsbarhet. När det gäller kvalitet har vi samlat in uppgifter om:

- utbildningsplaner och kursmål
- självvärderingar som folkhögskolorna gjort inom ramen för MYH:s tillsyn
- lärarnas formella utbildning

Vi har också besökt, Fellingsbro folkhögskola, Södertörns folkhögskola och Västanviks folkhögskola för att genomföra intervjuer. Övriga folkhögskolor har vi intervjuat per telefon.

I de enkäter som vi riktade till arbetsgivarna, det vill säga tolkcentralerna och tolkbolagen, ställde vi frågor om kompetensen hos de utexaminerade som anställdes.

1.4.8 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen har bestått av Michael Kramers (projektledare), Staffan Brantingson, Lina Nyberg och Madeleine Håkansson.

Projektgruppen har fått stöd av en intern referensgrupp. Dessutom har olika organisationer och aktörer som vi har inhämtat information från fått möjlighet att faktagranska och komma med synpunkter på relevanta delar av rapporten.

1.5 Rapportens disposition

I *kapitel 2* redogör vi för samhällets åtagande för tolkförmedling samt hur tolkförmedlingen organiseras och finansieras.

I *kapitel 3* analyserar vi brukarnas behov av tolkning och användning av tolktjänster.

I *kapitel 4* redogör vi för tolkarnas arbetsmarknad.

I *kapitel 5* beskriver vi hur tolkutbildningen är organiserad och utformad.

I *kapitel 6* analyserar vi utbildningens produktivitet och kvalitet.

I *kapitel 7* drar vi slutsatser om hur behovet av och tillgången till tolktjänster matchar varandra samt lämnar förslag om hur tolkutbildningen ska dimensioneras och utformas i framtiden.

2 Samhällets tolkförmedling

Hur många tolkar som behöver utbildas beror bland annat på vilken service-nivå som det offentliga åtar sig när det gäller att förmedla och finansiera tolktjänster till personer som behöver tolk.

I detta kapitel beskriver vi samhällets åtagande när det gäller att tillhandahålla tolktjänster för döva och hörselskadade. Vi redogör för lagstiftningen på området och beskriver hur tolkförmedlingen är finansierad och organiserad.

2.1 Ansvar för tolkförmedling vilar på flera aktörer

Samhällets ansvar för att förmedla tolktjänster och bistå med tolk i olika situationer är uppdelat på olika aktörer och reglerat i flera olika författningar.

2.1.1 Landstingen ansvarar för vardagstolkning

Den mest centrala bestämmelsen för tolktjänst finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL. Enligt den är landstingen skyldiga att ”erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade” som är bosatta inom landstinget och stadigvarande vistas där (3 b § HSL). Detta görs genom att alla landsting har tolkcentraler. Dessa centraler erbjuder inte endast hjälp med hälso- och sjukvårdsrelaterad tolkning utan även tolkning i andra vardagssituationer, till exempel vid jobsökning och fritidsaktiviteter av olika slag.

I förarbetena till bestämmelsen i HSL om landstingens skyldighet att erbjuda tolktjänst framgår att det inte är möjligt eller önskvärt att i detalj precisera begreppet vardagstolkning. Det åligger i stället landstingen att i sin praktiska verksamhet tolka och tillämpa bestämmelsen om vardagstolkning på så sätt att döva och hörselskadade får sina grundläggande tolkbehov tillgodosedda.⁹

Nysam delar in de tolkuppsdrag som omfattas av landstingens ansvar för vardagstolkning i olika undergrupper:¹⁰

- *Hälso- och sjukvårdsrelaterade uppdrag* omfattar bland annat psykiatri och somatisk vård, rehabilitering, operation och tandvård.
- *Samhällsservicerelaterade uppdrag* omfattar bland annat polis, arbetsförmedling, socialtjänst och skola.

⁹ Proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, sid. 157.

¹⁰ Nysam (2014) *Nyckeltal 2013. Rapport – Tolkcentraler*, sid. 6 f.

- *Fritidsrelaterade uppdrag* omfattar bland annat dop, konfirmation, vigsel, begravning och idrott.
- *Arbetsplatsrelaterade uppdrag* omfattar bland annat fackliga möten, arbetsplatsträffar, utbildning och fortbildning inom arbetet samt personalfester.

Socialstyrelsen fick 2008 i uppdrag att kartlägga hur bestämmelsen om vardagstolkning i HSL tillämpas samt att tydliggöra vad som ingår i denna vardagstolkning.

I rapporten "Begreppet vardagstolkning" konstaterade Socialstyrelsen att den som behöver tolk inte har någon absolut rätt att få vardagstolkning, enligt bestämmelsen.¹¹ När landstingen inte kan åta sig samtliga beställda tolkuppdrag görs en prioritering, och de flesta landsting och regioner har prioriteringslistor med olika kategorier.

2.1.2 Arbetsförmedlingen ger visst stöd till arbetsgivare

Utöver bestämmelserna i HSL om vardagstolkning finns bestämmelser om tolktjänst på arbetsplatsen i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Dessa bestämmelser berör bland annat Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen ger stöd till arbetsgivare för tolkkostnader i samband med att en anställd med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga går en utbildning. Stödet betalas inte ut om insatsen omfattas av landstingets ansvar för tolkkostnader i samband med vardagstolkning (16 § och 17 §).

Arbetsförmedlingen ger också stöd till personligt biträde, men enligt praxis används detta sällan till tolkning.

De båda stöden kräver att brukaren är inskriven hos Arbetsförmedlingen, att funktionsnedsättningen och tolkbehovet är identifierat liksom att en arbetsmarknadspolitisk bedömning är gjord.¹²

2.1.3 Bristande tillgång till tolk en fråga om diskriminering?

Sedan den 1 januari 2015 innehåller diskrimineringslagen (2008:567) nya bestämmelser om bristande tillgänglighet som diskrimineringsgrund. Enligt 1 kap. 4 § tredje stycket räknas bristande tillgänglighet som diskriminering

¹¹ Socialstyrelsen (2008) *Begreppet vardagstolkning. Om landstingens ansvar för tolk till döva, dövblinda och hörselskadade*, sid.14.

¹² Arbetsförmedlingen PM 2015-01-14 *Svar på frågor ställda till Arbetsförmedlingen från Översynen av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet inom vissa samhällsområden.*

om en person med funktionsnedsättning missgynnas genom att den verksamhetsansvarige (till exempel en arbetsgivare) inte genomfört åtgärder för att den funktionsnedsatte ska få en jämförbar situation som den som inte är funktionsnedsatt. Åtgärderna ska vara skäliga utifrån kraven på tillgänglighet i lag eller annan författning och med hänsyn till bland annat den verksamhetsansvariges ekonomiska och praktiska förutsättningar.

Ännu är det inte rättsligt prövat om brist på tolkning kan ses som bristande tillgänglighet i lagens mening. Diskrimineringsombudsmannen utreder dock för närvarande ett fall som rör en skolelev som inte har fått tillgång till teckenspråkstolk under alla lektioner på gymnasiet och därför inte kunnat tillgodogöra sig undervisningen.¹³

2.1.4 Myndigheter bör anlita tolk vid ärendehantering

I förvaltningslagen (1986:223) finns en regel om att en myndighet bör anlita tolk vid behov (8 §). Bestämmelsen gäller när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller är allvarligt hörsel- eller talskadad. Regeln gäller alla slags ärenden och är inte begränsad till ärenden som avser myndighetsutövning mot en enskild person. Däremot omfattas inte den del av det allmännas verksamhet som består i faktiskt handlande, till exempel sjukhusvård. Av förarbetena framgår att personer som behöver tolk vid sina myndighetskontakter bör få sådan hjälp i rimlig utsträckning.¹⁴

I förvaltningsprocesslagen (1971:291) och i rättegångsbalken (1942:740) finns bestämmelser om att domstolarna är skyldiga att vid behov anlita tolk (50 § förvaltningsprocesslagen och 5 kap. 6 § rättegångsbalken). Det är alltså domstolen som avgör när det är aktuellt.

2.1.5 Språklagen värnar teckenspråket, men inte tolkning

Av språklagen (2009:600) framgår att det allmänna har ett ansvar för att främja och skydda det svenska teckenspråket (9 §). Den som är hörselskadad eller döv eller av andra anledningar behöver det svenska teckenspråket ska få möjlighet att lära sig det (14 och 15 §§). Däremot finns det i språklagen inga bestämmelser om rätten till tolkning.

2.2 Organisering och finansiering av tolkning

Landstingens tolkcentraler är tolkmarknadens huvudsakliga finansiär och de står för nästan 70 procent av de sammantagna kostnaderna för tolkning.

Samhället tillhandahåller och finansierar även andra tjänster, bland annat tolkning i samband med högre studier, förmedlingstjänsten bildtelefoni och

¹³ Lärarnas tidning 2015-08-28 *DO utreder diskriminering i skola*. Tillgänglig på www.lararnasnyheter.se, citerad 2015-09-24.

¹⁴ Proposition 1985/86:80 *Om ny förvaltningslag*, sid. 27

olika typer av stöd som arbetsgivare och anställda kan få bidrag för via Arbetsförmedlingen. De offentliga resurser som läggs på dessa delar är dock förhållandevis små jämfört med tolkcentralernas verksamhet.

I tabell 2.1 redovisar vi hur den sammantagna finansieringen fördelade sig på olika aktörer och tjänster 2011 respektive 2014 samt den procentuella utvecklingen av kostnaderna i löpande priser för samma år.

Totalt ökade kostnaderna för olika tolktjänster som samhället tillhandahåller med knappt 7 procent mellan 2011 och 2014, från 321 miljoner kronor till nästan 343 miljoner kronor.¹⁵

Tabell 2.1 Offentliga resurser (miljoner kronor) till tolkförmedling och den procentuella utvecklingen efter aktör/tjänst 2011 respektive 2014.

Aktör/tjänst	2011	2014	%-utv. 2011–2014
Tolkcentraler (inkl. Socialstyrelsens bidrag)	219,0	231,3	5,6
Nationellt bidrag till tolkning vid högre utbildning	39,1	36,8	-6,0
Post- och telestyrelsen	26,3	28,2	7,1
Arbetsförmedlingen	15,9	20,2	27,0
Specialpedagogiska skolmyndigheten	11,8*	16,3	38,6
Rikstolktjänst	8,9	9,9	11,2
Totalt**	321,0	342,8	6,8

* Avser 2010, uppgiften är hämtad från Tolktjänstutredningen (SOU 2011:83).

** Summan av beloppen behöver inte överensstämma exakt med det redovisade totalbeloppet på grund av avrundningar. Den procentuella utvecklingen är beräknad på icke avrundade värden.

Källa: Nysam, Stockholms universitet, Post- och telestyrelsen, Arbetsförmedlingen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Rikstolktjänst, egna bearbetningar.

2.2.1 Landstingens tolkcentraler är huvudsaklig förmedlare

Det är landstingens tolkcentraler som förmedlar merparten av tolkuppdragen i Sverige. Staten och landstingen delar dock på kostnaderna för centralernas verksamhet. I landstingens kostnader för tolktjänst ingår ett bidrag från Socialstyrelsen på drygt 74 miljoner kronor per år, och detta belopp har varit detsamma sedan 2010.¹⁶ Kostnaden ökade dock med nästan 6 procent mellan 2011 och 2014 vilket betyder att det är landstingen som har stått för denna kostnadsökning.

¹⁵ För döva tillhandahålls även tjänsten texttelefoni (överför tal till text). Personalen som jobbar med denna tjänst är dock inte utbildade skrivtolkar. Statskontorets uppdrag är att beräkna dimensioneringen av utbildningen till skrivtolkar och teckenspråkstolkar. Därmed är kostnaderna för denna tjänst inte intressant att beakta då vi vill undersöka hur många utbildade skrivtolkar och teckenspråkstolkar som potentiellt kan försörja sig på tolkmarknaden.

¹⁶ Socialstyrelsens årsredovisningar.

2.2.2 Stockholms universitet ansvarar för tolkning vid universitet och högskolor

Näst största finansiär av den offentliga tolkförmedlingen är Stockholms universitet genom det nationella uppdraget att ge bidrag till teckenspråkstolkning och skrivtolkning vid universitet och högskolor. Här har bidragen minskat med 6 procent, från ungefär 39 miljoner kronor 2011 till 37 miljoner kronor 2014. Sedan 2009 har bidragen minskat med nästan 20 procent.

2.2.3 Post- och telestyrelsen ansvarar för tjänsten bildtelefoni

PTS ansvarar för förmedlingstjänsten bildtelefoni som möjliggör telefonsamtal mellan teckenspråkiga döva personer och personer som hör och talar. Detta sker med hjälp av en teckenspråkstolk i ett trepartstelefonsamtal. Kostnaden för denna tjänst låg på drygt 28 miljoner kronor 2014 och den ökade med drygt 7 procent mellan 2011 och 2014. Sedan 2009 har kostnaden ökat med drygt 80 procent genom att användandet har ökat markant (se vidare i kapitel 3).

2.2.4 Arbetsförmedlingen ger bidrag i vissa situationer

Arbetsförmedlingen ger olika typer av bidrag för teckenspråks- och skrivtolkning. Bland annat kan arbetsgivare få stöd för olika aktiviteter för anställda som behöver tolkning, och funktionshindrade kan få stöd till personligt biträde i arbetslivet. Arbetsförmedlingens kostnader för dessa bidrag ökade med 27 procent mellan 2011 och 2014, till drygt 20 miljoner kronor.¹⁷

2.2.5 Specialpedagogiska skolmyndigheten ger stöd till tolkning på folkhögskolor

År 2011 gav Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ett tilläggsbidrag på cirka 12 miljoner kronor för teckenspråkstolkning för elever med sådana behov vid olika folkhögskolor.¹⁸ Bidragets storlek hade 2014 ökat till drygt 16 miljoner kronor,¹⁹ vilket ger en ökning på nästan 39 procent.

2.2.6 Rikstolktjänst ger tolkhjälp till förtroendevalda brukare

Ett statligt bidrag ges också till Rikstolktjänst, en stiftelse som förmedlar och bekostar tolkhjälp till brukare som har förtroendeuppdrag på riksnivå inom

¹⁷ Uppgifter från Arbetsförmedlingen.

¹⁸ SOU 2011:83 *En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barn- och ungdomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet.*

¹⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015) *Årsredovisning 2014.*

brukarorganisationerna. Staten finansierade Rikstolkjänst med nästan 9 miljoner kronor årligen fram till 2013. Numera har bidraget höjts och är nästan 10 miljoner kronor.²⁰

2.2.7 Även andra myndigheter anlitar tolk

Det förekommer också att myndigheter, kommuner och organisationer själva anlitar teckenspråkstolkar. Vi har dock inte kunnat undersöka omfattningen inom ramen för denna utredning.

2.3 Sammanfattande iakttagelser

Samhället har enligt lag ett ansvar för tolktjänst

Samhällets åtagande vad gäller tolkning till döva är reglerad i flera olika författningar. De mest centrala bestämmelserna återfinns i hälso- och sjukvårdslagen. Lagen innebär en skyldighet för landstingen att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning.

Diskrimineringslagens nya bestämmelse om bristande tillgänglighet som diskrimineringsgrund kan komma att påverka omfattningen av samhällets ansvar. Ännu har det dock inte prövats rättsligt om tillgång till tolk ska ses som en tillgänglighetsfråga.

Stabil nivå på den offentliga finansieringen

Den sammantagna offentliga finansieringen av diverse tolktjänster för döva personer har ökat något under de senaste fyra åren. Ökningarna beror främst på att landstingen ökat sin finansiering av tolkcentralerna samt på ökade statliga utgifter för bland annat arbetslivsrelaterad tolkning, teckenspråkstolkning vid folkhögskolor och förmedling av bildtelefoni.

²⁰ Telefonintervju med kanslichefen på Rikstolkjänst.

3 Brukarnas behov av tolkning

Hur utbildningen till teckenspråks- och dövblindtolk ska dimensioneras och utformas beror på tolkningsbehoven och deras framtida utveckling. I detta kapitel redogör vi för tolkanvändarnas antal och behov samt för hur samhället tillmötesgår detta behov. Vi analyserar också hur teknikutvecklingen kommer att påverka det framtida behovet av tolkar. Det handlar om möjligheten för döva att få viss hörsel genom implantat och möjligheten att utveckla nya tolktjänster genom exempelvis bildtelefoni.

3.1 Det saknas säkra uppgifter om antalet döva

Antalet personer som är döva och dövblinda har direkt bäring på behovet av tolkar. Det är dock svårt att få fram tillförlitliga uppgifter om antalet döva i Sverige.

3.1.1 Antalet barndomsdöva

Det är främst barndomsdöva som behöver teckenspråkstolkning. Av de cirka 100 000 barn som föds årligen i Sverige beräknas 1–2 promille, eller omkring 100–200 barn, ha en habiliteringskrävande hörselnedsättning. Av dessa är det cirka 60 barn per år hos vilka man diagnostiserar en medfödd eller tidigt förvärvad uttalad hörselnedsättning eller dövhet.²¹ Den siffran verkar vara tämligen stabil över tid.²² Under en 100-årsperiod kan man således anta att cirka 6 000 personer föds döva.

Handikapputredningen från 1989 kom dock i början av 1990-talet fram till att det fanns ungefär 8 000–10 000 barndomsdöva i Sverige, det vill säga betydligt fler än uppgifterna om hur många som föds döva.²³ Några senare statistikuppgifter finns inte att tillgå. När utredningen om en översyn av teckenspråkets ställning lämnade sitt betänkande 2006 menade de att Handikapputredningens siffror fortfarande var giltiga, eftersom det inte skett några förändringar när det gäller redovisningen av barn som varje år föds döva.²⁴

²¹ Statens beredning för medicinsk utvärdering (2006) *Bilaterala cochleaimplantat (CI) hos barn*. SBU alert-rapport nr 2006-01.

²² Till exempel angav 1989 års Handikapputredning att det i varje årskull är ca 60–70 barn som börjar på specialskola för döva och hörselskadade elever. Se SOU 1991:97 *En väg till delaktighet och inflytande: tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade*.

²³ SOU 1991:97 *En väg till delaktighet och inflytande: tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade*.

²⁴ SOU 2006: 54 *Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning*.

3.1.2 Antalet vuxendöva

Vuxendöva har andra tolkbehov än barndomsdöva. De har en gång lärt sig att både tala och skriva svenska och kan därför använda sig av skrivtolk eller TSS-tolk. Mycket få av dem som blir döva i vuxen ålder lär sig teckenspråk.

Det finns i dagsläget inga säkra uppgifter om hur många som blir döva i vuxen ålder. Enligt 1989 års Handikapputredning var dock antalet cirka 4 000.²⁵

3.1.3 Antalet personer med dövblindhet

Dövblinda behöver annan tolkning än barndomsdöva och vuxendöva. Ofta ingår ledsagning, taktil tolkning och syntolkning.

Det finns heller ingen tillförlitlig statistik över antalet personer i Sverige med dövblindhet, men 1989 års Handikapputredning fastställde gruppens storlek till cirka 1 200–1 300 personer.²⁶

Enligt uppskattningar som Nationellt kunskapscentrum för dövblindfrågor har gjort är dock antalet något högre, omkring 2 000 personer. Cirka 400 av dessa har medfödd dövblindhet, medan omkring 1 600 personer har förvärvat dövblindhet.²⁷

3.1.4 Nyanlända personer med dövhet

Sverige har tagit emot ett ökande antal asylsökande under senare år, och 2012–2014 fick 23 döva asylsökande uppehållstillstånd. Som jämförelse kan nämnas att det 2014 var drygt 35 000 personer som fick uppehållstillstånd i Sverige på grund av asylskäl.²⁸

Folkhögskolan i Västanvik är en nationell samlingsplats för alla döva asylsökande. Enligt folkhögskolan händer det dock många gånger att Migrationsverket missar att hänvisa döva asylsökande dit, antingen därför att Migrationsverket inte har informationen eller för att personerna ifråga inte vill visa att de är döva.²⁹

²⁵ SOU 1991:97 *En väg till delaktighet och inflytande: tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade*.

²⁶ SOU 1991:97 *En väg till delaktighet och inflytande: tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade*

²⁷ Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor *Förekomst* (Uppgifter från professor Claes Möller, 2011), tillgänglig på www.nkcdb.se, citerad 2015-09-24.

²⁸ <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Fakta-om-migration/Fakta-om-uppehallsstillstand.html>

²⁹ E-post den 3/9 och 7/9 2015 från Folkhögskolan i Västanvik.

3.2 Tolkanvändare och tolktimmar ökar

Behoven av tolkning kan också undersökas genom att se till de faktiska användarna av tolktjänster.

3.2.1 Antalet tolkanvändare har ökat på senare år

Flera myndigheter och utredningar har gjort uppskattningar över antalet tolkanvändare fram till år 2010. Av tabell 3.1 framgår hur antalet varierade under perioden 1989–2010.

Tabell 3.1 Uppskattat antal tolkanvändare 1989–2010

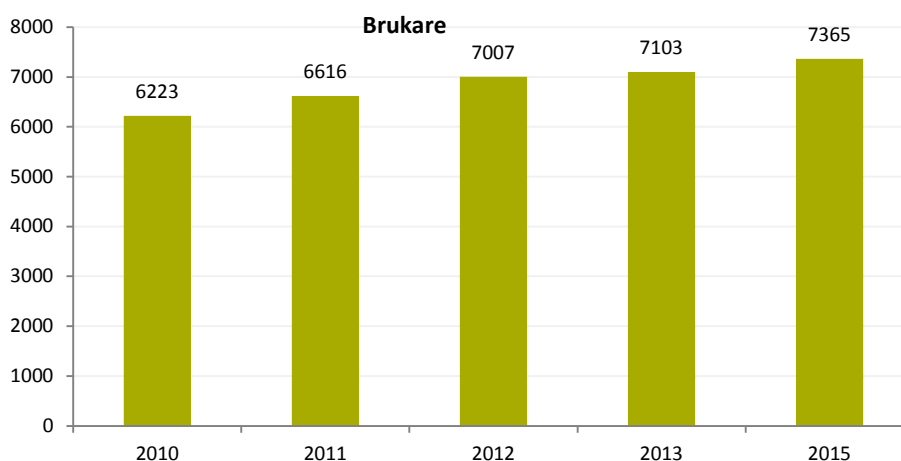
År	Antal tolkanvändare
1989	5 000
1998	6 700
2005	5 300
2010	6 200

Källa: SOU 2011:83 En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet

Nysam har sammanställt en tidsserie över antalet personer som är registrerade på tolkcentraler, från 2010 och framåt. Som framgår av figur 3.1 har antalet brukare ökat med ungefär 18 procent under den senaste femårsperioden, från drygt 6 000 till drygt 7 000 personer.

Enligt många som vi har intervjuat är brukarna vid tolkcentralerna också de personer som använder tolkbolagens tjänster. Alltså kan man dra slutsatsen att de tolktimmar som tolkcentralerna och tolkbolagen sammantaget levererar är de timmar som målgruppen har att dela på.

Figur 3.1 **Brukare inskrivna på tolkcentraler 2010–2014**



Källa: Nysam (2015) Nyckeltal 2014, Rapport – Tolkcentraler. Nysam 2014.

Av de knappt 7 400 personer som i dag är inskrivna vid tolkcentralerna är 65 procent barndomsdöva personer³⁰, 30 procent vuxendöva personer och 5 procent dövblinda personer.³¹ Antalet tolkanvändare är därmed något lägre än Handikapputredningens tidigare uppskattade antal personer med dövhet. I synnerhet gäller det personer med dövblindhet; av de omkring 2 000 personer som uppskattas ha dövblindhet är färre än 400 inskrivna vid tolkcentralerna. Enligt företrädare för brukarorganisationen Förbundet Sveriges Dövblinda beror det låga inskrivningstalet delvis på att deras medlemmar upplever att de inte får tolk i den utsträckning de önskar och därför slutar söka hjälp på tolkcentralen. De menar också att landstingens tolkcentraler har olika syn på hur dövblindtolkning ska prioriteras mot andra brukares behov.

Enligt Nysams statistik finns cirka 4 800 barndomsdöva tolkanvändare, vilket ligger ganska när den totalpopulation av barndomsdöva som kan uppskattas utifrån SBU:s uppgifter.

Skillnaden mellan det uppskattade antalet döva och antalet kända tolkanvändare behöver inte betyda att det finns en stor grupp som inte får sina behov av tolkning tillfredsställda. Enligt företrädare för HRF är dövhet och dövblindhet ett glidande begrepp och tidigare uppgifter om antalet som behöver tolkning är därför sannolikt överdrivna. HRF bedömer att den grupp som behöver tolkning sannolikt är den som nu finns registrerad vid landets tolkcentraler.

³⁰ I gruppen barndomsdöva ingår också hörselskadade teckenspråksanvändare.

³¹ Nysam (2015) *Nyckeltal 2014. Rapport – Tolkcentraler*.

I våra intervjuer har brukarorganisationerna dock framfört att det kan finnas ett visst mörkertal beroende på att personer väljer att inte anlita tolk, fastän de har ett behov. Detta gäller särskilt skrivtolkning. En annan grupp som nämnts är äldre som tycker att det är svårt och krångligt att anlita tolk. Vidare kan vissa avstå från att anlita tolk eftersom de upplever att landstingen ändå kommer att säga nej. Alla känner inte heller till under vilka förutsättningar de kan anlita tolk.

3.2.2 Antalet uppdrag på en relativt stabil nivå ...

Tolkcentralernas utförda tolkuppdrag ökade stadigt mellan 2001 och 2010, och antalet gick från cirka 56 000 år 2001 till cirka 75 000 år 2010.³² Därefter har antalet i stort sett legat på samma nivå under den senaste femårsperioden. År 2010 och 2014 utfördes 75 016 respektive 74 547 uppdrag.³³

3.2.3 ... men antalet utförda tolktimmar ökar

Antalet utförda tolktimmar vid tolkcentralerna har ökat något trots att antalet uppdrag varit oförändrat under senare tid. Enligt Nysams statistik erbjöd tolkcentralerna knappt 201 000 tolktimmar 2010 och drygt 215 000 timmar år 2014. Det motsvarar en ökning på ungefär 7 procent.³⁴

Under perioden 2010–2014 ökade följaktligen antalet brukare mer än antalet utförda tolktimmar. Brukarna har därmed fått något minskad tolktid räknat per individ. År 2010 fick varje enskild individ drygt 32 timmar jämfört med knappt 30 timmar år 2014.

Någon motsvarande statistik som för tolkcentralerna finns inte för tolkbolagen. Dessa bolag utför tolktimmar på uppdrag av tolkcentralerna, men arbetar också direkt mot kunder utan centralerna som mellanhand.

Vi har via en enkät samlat in uppgifter om antalet tolktimmar som bolagen utförde 2014. Ungefär hälften av timmarna görs på uppdrag av tolkcentralerna och ingår därför i den statistik från Nysam som vi redovisat ovan. Därutöver utförde bolagen cirka 71 000 timmar direkt mot olika kunder. Tolkcentraler och tolkbolag utförde således sammanlagt omkring 290 000 timmar 2014.³⁵

3.2.4 Sena avbokningar vanligt skäl till ej utförda uppdrag

Totalt 78 procent av alla beställda uppdrag på tolkcentralerna blir genomförda. Det innebär att drygt vart femte uppdrag av olika skäl inte blir av. Cirka

³² SOU 2011:83 *En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barnomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet.*

³³ Nysams rapporter med nyckeltal för tolktjänst åren 2010–2014.

³⁴ Ibid.

³⁵ Se kapitel 4 för en närmare genomgång av tolkbolagens utförda timmar.

10 procent avbokas i ett tidigt skede då det inte bör vara några problem för tolkcentralerna att omfördela resurserna. Ungefär 5 procent avbokas mindre än 24 timmar innan uppdraget och ytterligare 3 procent inställs på plats. Sena avbokningar kan orsakas av att antingen beställaren eller den som beställaren ska träffa avbokar sent eller inte finns på plats vid tolktillfället.

Cirka 4 procent av alla beställda tolkuppsdrag blir inte utförda på grund av ren tolkbrist; tolkcentralen har inte kunnat utföra uppdraget på grund av att det saknas en tillgänglig tolk. Sena avbokningar eller att någon inte kommer till avtalat möte är således ett större problem än tolkbrist. Kostnader för sena avbokningar och inställda uppdrag på plats får landstingets tolkcentral stå för.³⁶

Sena avbokningar och inställda möten på plats motsvarade år 2014 nästan 17 800 av de tolktimmar som landstinget betalar för. Fördelat på alla brukare motsvarar detta drygt 2 timmars tolkhjälp per person. För varje procentenhet som man kan minska sena avbokningar och inställda möten skulle tillgången till tolktimmar öka med cirka 2 150 timmar.³⁷

3.3 Cochleaimplantat kan minska tolkbehovet

Under de senaste 10–15 åren har mycket hänt när det gäller teknik som kan användas för att underlätta kommunikation mellan hörande och döva. Utvecklingen har förutsättningar att påverka behovet av tolkar på flera sätt.

3.3.1 Allt fler får cochleaimplantat

Sedan början av 1990-talet används så kallade cochleaimplantat (CI) som gör det möjligt för barn som föds döva och för vuxna med grav hörselnedsättning att uppfatta ljud och talspråk.

Under 1990-talet var det inte så många som fick implantat, men sedan 2000 har utvecklingen tagit fart. Enligt Socialstyrelsen har antalet personer som får implantat per år nästan niofaldigats sedan dess, från 43 personer år 2000 till 332 personer år 2013. Enligt HRF finns i dag cirka 2 700 personer i Sverige som har implantat (2 000 vuxna och 700 barn).³⁸

³⁶ Sifferuppgifter är hämtade från Nysam (2015) *Nyckeltal 2014, Rapport – Tolkcentraler* och Nysam (2014) *Nyckeltal 2013, Rapport – Tolkcentraler*. Nysam, Nyckeltal 2014 respektive 2013 om tolkcentraler.

³⁷ Beräkningen baseras på det totala antalet tolktimmar som Nysam redovisar att tolkcentralerna genomförde för 2014.

³⁸ Hörselskadades riksförbund (2014) *Myternas marknad*.

Det föds ungefär 60 döva barn varje år. Före 1995 var det ovanligt att nyfödda fick implantat, men från 1995 tog utvecklingen fart och sedan 2004 opereras 95 procent av alla döva nyfödda.³⁹

3.3.2 Barn som får implantat har talspråk som första språk

På Karolinska Universitetssjukhusets cochlealsektion (där cirka hälften av alla nyfödda döva i Sverige som får implantat opereras) är erfarenheten att en majoritet (70–80 procent) av dem som får implantat utvecklar talspråk som förstaspråk. De går också vanligen i skolor med normalhörande barn. En del av dessa barn lär sig också teckenspråk men kommunicerar huvudsakligen med talspråk.

Språkutvecklingen varierar dock beroende på när barnet opereras. De barn som opereras sent, efter 3–4 års ålder, har en betydligt långsammare talspråkutveckling än barn som opereras tidigare. De har då ofta stort behov av att lära sig teckenspråk och behöver få teckenspråkig undervisning i skolan.⁴⁰ Numera är det dock ovanligt att barn får implantat så sent och nästan alla opereras innan de fyllt 1 år.⁴¹

Med hänsyn till denna snabba utveckling kan man anta att behovet av teckenspråkstolkning kommer att minska med tiden. Personer födda 2004 och framåt kommer i huvudsak att kommunicera med talspråk och därmed inte behöva tolkning. Ett visst antal inom denna grupp kommer dock behöva tolkning i situationer som är extra krävande för hörseln.

Personer födda mellan 1995 och 2003 (då inte lika många barn opererades) kommer i viss utsträckning behöva teckenspråkstolkning, och personer födda före 1995 (då mycket få opererades) kommer i flertalet fall att behöva teckenspråkstolkning.

3.3.3 Oklart om implantat helt kan ersätta teckenspråk

Huruvida tekniken innebära att man inte längre har behov av teckenspråkstolkning är dock omdebatterat.

I en forskningsrapport gjord 2013 av FoU enheten i region Skåne konstaterar författarna att det finns flera positiva effekter av implantaten, men att det fortfarande är oklart om enbart implantat räcker för att utveckla dövfödda barns

³⁹ E-post från Eva Karltorp, chef för cochlealsektionen på Karolinska Universitetssjukhuset, till socialdepartementet den 30/10 2014.

⁴⁰ E-post den 21/9 2015 från företrädare för Karolinska Universitetssjukhusets cochlealsektion.

⁴¹ E-post den 30/10 2014 från företrädare för Karolinska Universitetssjukhusets cochlealsektion till socialdepartementet.

förmåga att förstå egna och andras känslor och intentioner (mentaliseringsförmåga). Därför förespråkar man att vården fortsätter att ha en flexibel inställning kring olika kombinationer av implantat och teckenspråk.⁴²

En doktorsavhandling från Karolinska Institutet visar att barn som får implantat före 9 månaders ålder inte har någon försening i sin talspråksutveckling jämfört med normalhörande barn, enligt språkförståelsetest. För barn som opererats senare uppmättes en försenad talspråksutveckling, och ju äldre barnen var då implantatet inopererades, desto mer försenad blev talspråksutvecklingen. Många av de som opererades före 18 månaders ålder hade dock, vid mätningar i språkförståelsetest, hunnit ikapp med talspråksutvecklingen när de närmade sig tidig skolålder. Av dem som fick implantat efter 18 månaders ålder var det betydligt färre som hade en talspråksutveckling motsvarande den hos hörande barn i samma ålder.⁴³

Vid universitetet i Lund har man i flera projekt konstaterat att det inte finns några signifikanta skillnader på gruppnivå mellan normalhörande barn och barn med implantat, upp till 18 års ålder, när det gäller kommunikationsförmåga och läsförståelse. Forskningen har dock mest utförts i kontrollerade miljöer där de döva har konversationer med personer de känner och i tyst miljö. I bullriga situationer, med fler personer närvarande, blir taluppfattningen sämre för personer med implantat.⁴⁴

Enligt forskarna i Lund finns det stora skillnader mellan olika individer när det gäller hur pass väl de kan kommunicera med hjälp av implantaten. Implantaten fungerar också mer eller mindre bra beroende på i vilken miljö den döve visats i. Därför är det självklart med en flexibel inställning till olika kommunikationssätt, det vill säga kombinationer av implantat och teckenspråk, när det gäller barn med implantat.⁴⁵

Företrädare för läkarkåren och Barnplantorna (Riksförbundet för barn med cochleaimplantat och barn med hörapparat) menar att implantaten fungerar för de flesta, särskilt om de opereras in så tidigt som möjligt efter det att barnet fötts. Med dagens CI-teknik kan många döva barn utveckla en god

⁴² Region Skåne (2013) *Mentaliseringsförmåga och psykosocial utveckling hos barn med cochleaimplantat*, FOU-rapport 4/2013,.

⁴³ Karltorp, Eva (2013) *Congenital CMV infection and connexin 26 mutations in childhood deafness- intervention with early cochlear implantation*. Akademisk avh. Karolinska Institutet.

⁴⁴ Se bland annat Ibertsson, Hansson och Sahlén (2011) "Lexical diversity in referential communication dialogues. A comparison between teenagers with CI and teenagers with normal hearing" konferensbidrag vid First International Conference on Cognitive Hearing Science for Communication 19-22 June 2011, Linköping, Sweden, och Sandgren, Ibertsson, Andersson, Hansson och Sahlén "You sometimes get more than you ask for": responses in referential communication between children and adolescents with cochlear implant and hearing peers." i *International Journal of Language Communication Disorders*. 2011 Jul-Aug;46(4):375-85. Även e-post den 31/8 2015 från Birgitta Sahlén, Lunds universitet.

⁴⁵ E-post den 31/8 2015 från Birgitta Sahlén, Lunds universitet.

talspråksförmåga om de tidigt får hörsel via CI och i övrigt har goda förutsättningar.⁴⁶

Teckenspråkstolkar, de olika dövförbunden och flera folkhögskolor menar dock att de som har implantat fortfarande kan behöva teckenspråkstolkning. Det gäller särskilt i situationer där det förekommer mycket ljud, till exempel vid gruppsamtal. Företrädare för Sveriges Dövas Riksförbund menar att det minskade behovet av teckenspråk framför allt gäller för tvåpartssamtal. I större sammanhang upplevs tekniken fungera sämre och behovet av tolkning kvarstår. Att allt fler får implantat kan också innebära att fler väljer skrivtolkning. Samtidigt menar företrädarna att skrivtolkning inte kan ersätta teckenspråkstolkning. Många döva som kan teckenspråk vill kunna kommunicera mer aktivt än bara via skrivtolkning, som upplevs mer som att man tar emot information. Företrädare för Hörselskadades Riksförbund har samma uppfattning.

Några intervjupersoner har också fört fram att implantaten ska ses i relation till dövulturen. Även om döva kan vara hjälpta av implantat kan de som vuxit upp med teckenspråk hellre vilja ha det som första språk. Teckenspråket är en del av den speciella identiteten och samhörigheten som man har med andra döva.

3.4 Utvecklingen av bild- och texttelefoni

Teknikutvecklingen handlar inte bara om möjligheterna för döva att höra, utan också om nya sätt att förmedla tolktjänster.

3.4.1 Bildtelefoni allt vanligare

För att döva teckenspråkiga och personer som hör och talar ska kunna ringa till varandra finns förmedlingstjänsten bildtelefoni. Tjänsten upphandlas av PTS enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), och för närvarande är det tolkcentralen i Region Örebro län som driver den på uppdrag av PTS. Avtalet varar till och med den 30 juni 2016.

Förmedlingstjänsten finansieras av PTS till en kostnad av drygt 28 miljoner kronor år 2014. Totalt 95 procent av alla samtal förmedlas av tolkcentralen Region Örebro län, men när den inte hinner finns tolv andra tolkcentraler i landet som också har möjlighet att hantera bildtelefoni.

Ett bildtelefonisamtal kan initieras av båda samtalsparter. Praktiskt går det till som så att den som initierar samtalet ringer upp förmedlingstjänsten och talar

⁴⁶ Peterson N.R., Pisoni D.B., Miyamoto R.T., (2010). "Cochlear implants and spoken language processing abilities: review and assessment of literature" *Restorative Neurology and Neuroscience* Jan 1; 28(2): 237–250.

om för teckenspråkstolken vem som ska ringas upp, med telefon eller bildtelefon. Tolken kopplar sedan samtalet och tolkar mellan de två samtalsparterna.

Förmedlingstjänsten hanterar även samtal, upp till 30 minuter långa, för en teckenspråkig person och en hörande person som träffas på samma plats. Då är teckenspråkstolken med på distans. Denna typ av korta samtal motsvarar behovet av telefoni. Det kan exempelvis handla om att boka en ny tandläkartid när man är hos tandläkaren eller ställa någon fråga i en butik.⁴⁷

Bildtelefoni innebär alltså att tolkningen sker på distans. Eftersom tolkarna inte behöver resa till och från tolkningsstället kan tjänsten i vissa situationer vara en mer rationell användning av teckenspråkstolkare än om tolkningen skulle genomföras på plats.

Antalet användare ökar

Antalet personer som använder förmedlingstjänsten bildtelefoni ökade med knappt 70 procent under perioden 2009–2014. År 2009 var det omkring 3 000 personer som använde tjänsten, jämfört med drygt 5 000 personer 2014. Av statistiken går det inte att urskilja det exakta antalet personer som använder bildtelefoni eftersom det är unika användaradresser som registreras. I vissa fall kan en användare ha flera unika adresser (till exempel hem och arbete).

Enligt företrädare för tolkcentralen i Region Örebro län är det i hög grad de brukare som är inskrivna på tolkcentralerna som också använder förmedlingstjänsten. De brukare som redovisas i figur 3.1 inkluderar således också de som använder denna tjänst.

Timmarna ökar

Användandet av förmedlingstjänsten bildtelefoni har också ökat räknat i antal timmar, från drygt 9 000 timmar 2009 till drygt 13 000 timmar 2014. Det motsvarar cirka 45 procent. Ökningen tycks också fortsätta i allt snabbare takt; redan efter de första 8 månaderna i år tyder allt på att man med god marginal kommer att överträffa förra årets tillhandahållna timmar.

Antalet bildtelefoniuppdrag i förmedlingstjänsten är betydligt högre än antalet uppdrag som gäller tolkning på plats. År 2014 förmedlades drygt 225 000 bildtelefoniuppdrag, jämfört med cirka 75 000 tolkupdrag på plats. Uppdragen till förmedlingstjänsten bildtelefoni är dock i regel mycket kortare än uppdragen på plats.

Antalet tillhandahållna timmar har ökat, men det har också antalet användare gjort. Hur mycket varje enskild användare använt sig av förmedlingstjänsten bildtelefoni har också varierat förhållandevis lite under perioden 2009–2014. I genomsnitt handlar det om ca 2,5 timmar per användare och år. Servicenivån

⁴⁷ Uppgifter från PTS i e-post den 15/9 2015.

räknat i antal timmar per användare är därmed ungefär densamma i dag som år 2009. Om man i stället ser till antalet uppdrag per användare har ökningen varit marginell, från cirka 42,5 uppdrag per år och användare 2009 till 43,5 uppdrag per år och användare år 2014.⁴⁸

Företrädare för SDR förutspår att tolkanvändandet kommer att förändras genom att kommunikation via förmedlingstjänsten bildtelefoni blir allt vanligare. SDR betonar dock att bildtelefoni är ett komplement till teckenspråks-tolkning på plats, inte en ersättning.

3.4.2 Texttelefoni är i avtagande

Till skillnad från förmedlingstjänsten bildtelefoni har förmedlingstjänsten texttelefoni haft en stagnerande utveckling, även om tjänsten fortfarande används. Minskningen kan bero på att dagens tekniklösningar ger möjlighet för döva att kommunicera skriftligt och smidigt även via andra kanaler.⁴⁹

Sedan 2010 har antalet texttelefonsamtal via förmedlingstjänsten minskat från drygt 26 000 till drygt 15 000 samtal per månad. Statens kostnader har också minskat, från drygt 33 miljoner kronor 2009 till cirka 12,6 miljoner kronor 2014.

3.4.3 Potential för ytterligare teknikutveckling

Enligt företrädare för en arbetsgrupp om tolktjänstfrågor på Socialdepartementet utvecklas allt fler mobilapplikationer som förmår översätta tal till text och text till tal. Sådana tjänster kan göra det ännu lättare för döva och hörselskadade att kommunicera med hörande personer.

3.5 Tillräcklig tillgång men kvalitetsbrister

Dövas och hörselskadades behov av tolkning kan ses i två dimensioner: dels tillgången till tolk, dels kvaliteten i tolkningen.

De intervjuer vi har gjort med brukarorganisationerna och tolkcentralerna tyder på att tillgången till tolk överlag upplevs som tillfredsställande. Detta styrks också av de uppgifter om tolkbrist som tolkcentralerna redovisar. På de allra flesta håll i landet är det färre än fem procent av uppdragen som inte kunnat genomföras på grund av att det saknats tolk.⁵⁰

Däremot har brukarna synpunkter på innehållet i de tolktjänster som levereras.

⁴⁸ Egna bearbetningar av uppgifter från Post- och telestyrelsen för åren 2009-2015.

⁴⁹ Telefonintervju den 18 augusti 2015 med företrädare för PTS samt PTS årsredovisning för 2013.

⁵⁰ Nysam (2015) *Nyckeltal 2014. Rapport – Tolkcentraler*.

3.5.1 Problem med vardagstolkning och tolkning i arbetslivet

Företrädare för SDR anser att brukarnas behov bör styra innehållet i tolktjänsten, men att det för närvarande främst är tolkcentralernas prioriteringar som styr. Fritidstolkning är exempelvis nedprioriterat, menar SDR. Tolk-användare blir alltmer rörliga; de vill arbeta, vidareutbilda sig, byta arbete etcetera, vilket kan tänkas öka behovet av tolkning.

Likaså finns problem när det gäller teckenspråkstolkning för döva i arbetslivet, anser SDR. Vissa tolkcentraler avstår från att finansiera den typen av uppdrag eftersom de anser att det antingen är arbetsgivaren eller Arbetsförmedlingen som ska stå för kostnaderna. Företrädare för Hörselskadades Riksförbund menar att just bristen på teckenspråkstolkning i arbetslivet är det enskilt största problemet när det gäller tolkbehov. Oklarheterna när det gäller ansvaret för finansieringen av tolkning på arbetsplatser gör att döva stängs ute från arbetsmarknaden.

3.5.2 Tolkarna behöver bli bättre på både svenska och teckenspråk

Precis som i Tolktjänstutredningen framhåller våra intervjupersoner att döva och hörselskadade ska få vara delaktiga i samhället, men då måste tolkarna bli bättre på att tolka mellan teckenspråk och svenska. För att döva ska kunna kommunicera utåt med teckenspråk är det enligt brukarorganisationerna viktigt att teckenspråksundervisningen inom tolkutbildningen förbättras. Den enskilt viktigaste åtgärden för att höja kvaliteten i utbildningen är, enligt företrädare för SDR, att införa en teckenspråkslärarutbildning.

Stockholms tolkcentral uppger att brukarna gärna vill ha erfarna tolkar eftersom nyutbildade tolkar ofta saknar den rätta fingertoppskänslan för att kunna avläsa teckenspråk. Strömbäcks folkhögskola ger samma bild. Därför har man satsat på att ge mer utbildning i teckenspråk och i stället dragit ner på den del i utbildningen som gäller samhällsorienterande ämnen.

3.5.3 Personer med dövblindhet hamnar ofta i kläm

Företrädare för FSDB menar att deras individuella behov inte stämmer överens med tolkcentralernas prioriteringar. Ofta behöver de både ledsagning och tolk. Ledsagning är dock kommunens ansvar, och tolkcentralerna hänvisar i flera fall dövblinda personer till kommunerna eftersom de anser att ledsagning är tillräcklig hjälp. Enligt FSDB saknar dock ledsagarna utbildning i dövblindtolkning.

FSDB menar att det behövs fler tolkar som är kompetenta i dövblindtolkning. Även den föreningen anser att tolkning i arbetslivet är ett problem eftersom arbetsgivarna inte betalar för tolkkostnaderna.

3.5.4 Brukarna ställer högre krav än tidigare

Företrädare för Hörselskadades Riksförbund framhåller att tolkanvändare i dag ställer högre krav på tolkning än tidigare. Det innebär också att det blir svårare för tolkarna att möta behoven. Även om brukargruppen är relativt konstant ökar också behoven av tolkning. Bland annat ser förbundet ett behov av fler skrivtolkar, tolkar som kan engelska och tolkar som kan tolka vid konferenser.

Tolkcentraler och tolkbolag menar också att brukarna ställer allt större krav eftersom de är allt mer delaktiga i samhället. Döva uppges till exempel ha ett större internationellt utbyte än tidigare och allt fler utbildar sig. Tolkarnas arbetsgivare spår därför en ökad efterfrågan på engelskspråkiga tolkar, utbildningstolkning och tolkning i större sammanhang, till exempel vid konferenser.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

Inga stora mörkertal när det gäller tolkanvändare

Det är svårt att fastställa den exakta storleken på gruppen som potentiellt skulle kunna behöva tolkning. Den bästa skattningen är de drygt 7 000 personer som redan i dag är registrerade hos tolkcentralerna.

Förändrade behov av tolkning

Det mesta tyder på att den ökade användningen av cochleaimplantat kommer att minska behovet av teckenspråkstolkning på sikt. Flertalet som föds döva får implantat, och de flesta av dem använder talspråk som första språk.

Behovet av teckenspråkstolkning finns dock kvar för de teckenspråkiga personer som inte fått implantat och för de teckenspråkiga personer som har implantat men som möter situationer där implantatet inte räcker till för att uppfatta tal. Likaså kan behovet av skrivtolkar öka.

Trenden pekar också på ett ökat användande av förmedlingstjänsten bildtelefoni. Det har dock inte inneburit färre utförda tolkuppdrag på plats, något som tyder på att de båda tjänsterna för närvarande snarast fungerar som komplement till varandra. Framöver kan dock detta komma att ändras. Ur både ett arbetsgivarperspektiv och ett brukarperspektiv innebär förmedlingstjänsten bildtelefoni en rationellare användning av tolkarna eftersom de slipper restid.

Samhällets servicenivå har ökat

Antalet döva som utnyttjar tjänsterna för tolkning på plats och bildtelefoni har ökat under de senaste åren, liksom antalet producerade tolktimmar. I detta perspektiv har samhällets servicenivå ökat. Till samhällets serviceutbud ska även texttelefon räknas eftersom den också används av döva. Det finns också

utrymme för att inom existerande ekonomiska ramar öka samhällets service-nivå ytterligare genom att minska sena avbokningar och inställda möten.

Kvaliteten större fråga än kvantiteten

Brukarna är i allmänhet nöjda med tillgången, det vill säga mängden tolkar, men har invändningar vad gäller innehållet i tolktjänsten. Det handlar både om i vilka situationer som tolkning erbjuds och vilken kompetens tolkarna har.

Dövas ökade delaktighet i samhället ställer också ökade krav på tolkarnas kompetens; förutom goda kunskaper i svenska och teckenspråk behöver de kunna tolka i många olika situationer.

4 Tolkarnas arbetsmarknad

Hur utbildningen till teckenspråks- och dövblindtolk ska dimensioneras och utformas i framtiden beror inte bara på brukarnas behov utan också på arbetsmarknaden för tolkar. I detta kapitel redovisar vi uppgifter om antalet tolkar, i vilken utsträckning de har arbete och hur arbetsmarknaden för tolkar kan förväntas utvecklas i framtiden.

4.1 Antalet verksamma tolkar

Det finns ett begränsat antal arbetsgivare för teckenspråkstolkar. Varje landsting har en tolkcentral, varav de flesta har egna anställda tolkar. Därutöver finns ett drygt tiotal större privata tolkföretag och ett antal mindre privata bolag vars personal upphandlas av landstingen och av andra myndigheter. Det finns också ett antal frilansande teckenspråkstolkar som utför arbete åt tolkbolagen eller åt tolkcentraler. Dessutom finns anställda teckenspråkstolkar vid bland annat Stockholms universitet.⁵¹

Företrädare för såväl de landstingsdrivna tolkcentralerna som organisationen Tolkledarna (som företräder de privata bolagen), menar att deras medlemmar tillsammans täcker in flertalet tolkuppdrag som genomförs i Sverige.

Av 21 tolkcentraler svarade 18 på vår enkät, och de har totalt 255 anställda tolkar. Enligt Nysam har de tre landsting som inte svarade sammanlagt 16 anställda.⁵² Det innebär att landstingens tolkcentraler sammanlagt har 271 anställda tolkar.

Det finns inga officiella siffror över antalet personer som arbetar åt privata bolag. Utifrån en lista från Tolkledarna skickade vi ut en enkät till 28 privata tolkbolag, varav 11 är medlemmar i Tolkledarna.⁵³ Vi fick in 15 svar som representerar flertalet större tolkbolag (9 av de svarande bolagen var medlemmar i Tolkledarna). De 15 bolagen har sammantaget 147 anställda tolkar.

Via sökning på internet har vi fått fram uppgifter om antalet anställda vid de 13 bolag som inte svarade på enkäten. Det rör sig ofta om enmansbolag och

⁵¹ De cirka tjugo tolkarna vid Stockholms universitet utför tolkning åt universiteten och högskolorna i Stockholmsområdet. Verksamheten konkurrerar inte om de timmar som tolkcentralerna erbjuder.

⁵² Nysam (2015) *Nyckeltal 2014, Rapport – Tolkcentraler*.

⁵³ Enkätutskicket gick till alla medlemmar i Tolkledarna samt till ett antal bolag som fanns i Tolkledarnas register över privata tolkbolag. Ordföranden i Tolkledarna, Jannice Rådahl, har tagit fram listan åt oss.

sammanlagt är åtta personer anställda i dem. Några av bolagen hade inga anställda registrerade. Totalt har vi således uppgifter på att 155 tolkar arbetar i privata tolkbolag.

Vår bedömning är att våra enkäter till tolkbolagen och tolkcentralerna sannolikt representerar merparten av de tolkar som är yrkesverksamma i dagsläget. Det rör sig sammanlagt om 426 tolkar.⁵⁴ Därtill tillkommer ett mindre antal frilanstolkar även om vi inte vet exakt hur många. I enkäter har vi dock frågat såväl tolkcentralerna som tolkbolagen hur många av deras frilansare som tagit examen från folkhögskolan under de senaste tre åren. År 2014 anlidade bolagen och tolkcentralerna cirka 75 frilansande tolkar,⁵⁵ frilansare som har fått utbildningsbevis från 2012 och framåt. Vi känner inte till antalet frilansare som fick sina utbildningsbevis utfärdade före dess.

4.2 Kärv arbetsmarknad för tolkar

Möjligheterna för tolkar att få arbete och kunna försörja sig är en faktor som bör vägas in vid dimensioneringen av den framtida utbildningen till teckenspråks- och dövblindtolk.

4.2.1 Tolktimmar räcker inte till heltidsförsörjning

Ett sätt att granska arbetsmarknaden för tolkar är att analysera i vilken utsträckning de tillgängliga uppdragen räcker till för att ge befintliga tolkar heltidsarbete.

Enligt våra enkäter till tolkcentraler och tolkbolag utförde dessa totalt 364 300 timmar under 2014. Av bolagens timmar ska dock ungefär hälften av timmarna räknas bort eftersom de, enligt vår enkät till bolagen, utfördes åt landsingen och redan redovisats där. Det innebär att ungefär 293 300 tolktimmar utfördes år 2014.⁵⁶

⁵⁴ Stockholms universitet har 21 anställda tolkar för att uppfylla deras nationella uppdrag att tillhandahålla teckenspråks- och viss skrivtolkning vid universitet och högskolor. Dessa tolkar konkurrerar dock inte med tolkcentralernas och tolkbolagens tolkar.

⁵⁵ I vissa fall, till exempel i Mälardalen, kan det sannolikt förekomma att en och samma frilansande tolk arbetar för flera tolkcentraler. Alltså kan det reella antalet frilansande tolkar vara mindre.

⁵⁶ Enligt vår enkät till tolkcentralerna uppgick antalet utförda tolktimmar till cirka 211 000 timmar. Vi saknar svar från tre tolkcentraler. I dessa fall har vi använt Nysams uppgifter om antalet anställda samt utförda tolktimmar. Dessa tolkcentraler utförde cirka 11 300 timmar, så totalt producerade tolkcentralerna ungefär 222 300 tolktimmar enligt vår undersökning. I dessa timmar ingår också tolkcentralen i Region Örebro's timmar för tolkförmedling via bildtelefon, vilka omfattar 95 procent av alla bildtelefoniuppdrag. Enligt vår enkät till bolag som är medlemmar i Tolkledarna samt några andra bolag utförde de nästan 142 000 tolktimmar.

I tolkarnas arbetstid ingår, förutom själva tolktiden, också restid och tid för att förbereda tolkuppdragen. Enligt Nysam består ett genomsnittligt tolkuppdrag av cirka 60 procent direkt tolktid, 35 procent restid och 5 procent förberedelsestid.⁵⁷ Om restid och tid för förberedelser läggs till de utförda tolktimmarna uppgår totaltiden till cirka 489 000 timmar. Dessa tolktimmar kan fördelas på de 426 tolkar som vi känner till. Det ger en medelarbetstid på omkring 1 150 timmar per teckenspråkstolk och år. En årsarbetstid på heltid beräknas omfatta cirka 1 760 arbetstimmar,⁵⁸ och då räcker de tolktimmar som utförts bara till ungefär 65 procent av en heltidstjänst. Även om viss tid räknas in för administration och utbildning är vår bedömning att de tolktimmar som utförs inte räcker för att ge heltidsarbete åt alla yrkesverksamma tolkar. Vi vet också att tolkcentralerna och bolagen anlitar frilanstolkar, även om vi inte har uppgifter på antalet. Om beräkningen inkluderade dem skulle arbetstiden per yrkesverksam tolk bli ännu lägre.

Vi har också undersökt tillförlitligheten i tolkcentralernas redovisning av utförda tolktimmar eftersom antalet redovisade timmar påverkar resultatet och våra slutsatser kring arbetsmarknaden för tolkar. Om underrapporteringen av timmar är stor ser arbetsmarknaden sämre ut än vad den i själva verket är. Enligt företrädare för Nysam är redovisningen dock tillförlitlig, och företrädare för tolkcentralernas samarbetsorganisation ger samma svar. Bokade och genomförda tolktimmar följs kontinuerligt upp via bokningssystemen.

4.2.2 Tolkar vittnar om brist på arbete

Företrädare för Tolkledarna vittnar om att det råder brist på arbete och menar att i princip alla tolkar söker tolktimmar. Särskilt frilansare upplever en stor stress i att få tillräckligt många timmar för att klara ekonomin. Företrädare för Sveriges teckenspråkstolkars förening, som har cirka 200 medlemmar, bekräftar bilden av en kärv arbetsmarknad. Många arbetar deltid och det är i dag svårare att få en fast tjänst än för några år sedan.

I enkäten till dem som sedan 2012 tagit examen från folkhögskolornas teckenspråkstolkutbildningar uppgav 86 procent att de i dag har arbete som tolk,⁵⁹ men endast 54 procent arbetar heltid med tolkning. Andelen som arbetar halvtid eller mindre är 33 procent.⁶⁰

⁵⁷ Nysam (2015) *Nyckeltal 2014, Rapport – Tolkcentraler*. I statistiken som redovisas ingår såväl den egna personalens arbetstid som tolktimmar som utförts av bolag eller frilansare, på uppdrag av tolkcentralen. Statistiken tar även hänsyn till att det i många uppdrag följer med flera tolkar, vilket innebär att ett uppdrag om till exempel två timmar med två tolkar räknas som fyra timmar i statistiken.

⁵⁸ Vi använder Nysams uppgifter för en beräkning av årsarbetstid. De inkluderar bland annat lagstadgad semester och viss sjukfrånvaro.

⁵⁹ Frågan besvarades av 98 tolkar. Se kapitel 1 för en beskrivning av genomförandet av Statskontorets enkäter.

⁶⁰ Frågan besvarades av 83 tolkar.

I enkätsvaren framkommer att en majoritet av dem som inte arbetar heltid som tolk skulle vilja gå upp i arbetstid. Det tycks vara allra svårast för frilansare att få ihop tillräckligt med tolktimmar för att kunna försörja sig på yrket. Det bekräftats också i våra intervjuer med Tolklidarna och Sveriges teckenspråkstolkars förening.

Omkring hälften av dem som fått utbildningsbevis som tolk de senaste tre åren anser att det går att försörja sig på tolkyrket helt och hållet eller i hög utsträckning. 19 procent har svarat att det i varken hög eller låg utsträckning går att försörja sig som tolk och 31 procent att det endast i låg utsträckning (eller inte alls), är möjligt att försörja sig som tolk.

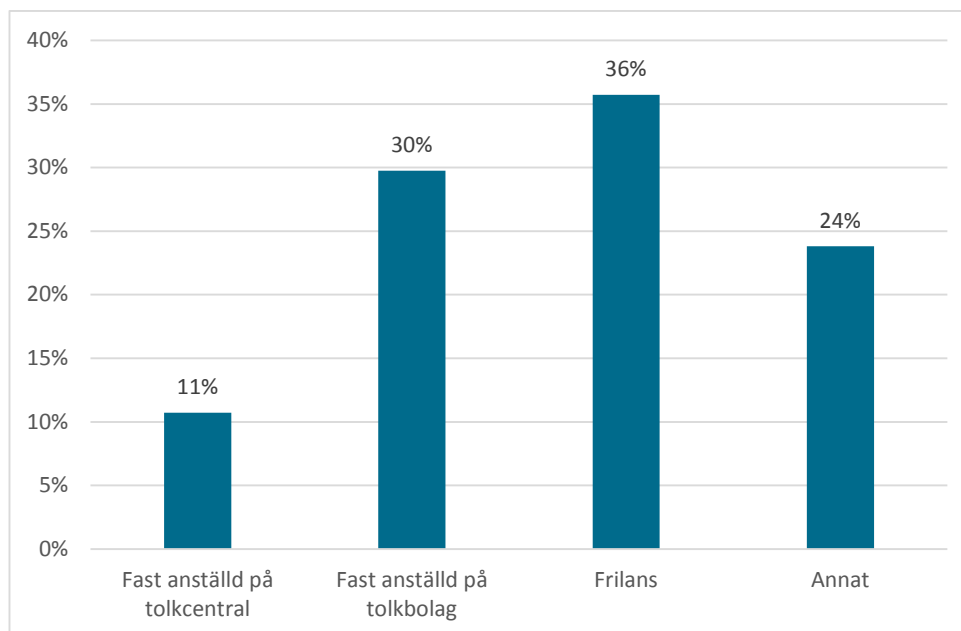
Flera uppgav att de måste ha ett annat deltidsarbete vid sidan av för att få ekonomin att gå ihop. Med få tolktimmar upplever de även att det är svårt att behålla kompetensen och att utvecklas som tolk. Det resulterar i sin tur i sämre kvalitet i tolktjänsterna.

4.2.3 Många nyutexaminerade frilansar

Flertalet av de nyutexaminerade tolkarna påpekar att det är svårt att få fast anställning som nyutbildad tolk. Många blir därför tvungna att arbeta som frilansare med låg lön och i stark konkurrens om tillgängliga tolktimmar.

Figur 4.1 visar att 41 procent av de före detta tolkeleverna har fast anställning på en tolkcentral eller ett tolkbolag. Ytterligare 36 procent arbetar som frilansare och 24 procent har någon annan anställningsform. Exempel på det senare är fast anställning inom kommunal verksamhet såsom en skola.

Figur 4.1 Tolkelevernas anställningsform, fördelat på olika kategorier, andelar i procent



Källa: Statskontorets enkät till före detta elever vid folkhögskolornas teckenspråkstolkutbildningar.

Anmärkning: Baserat på 84 svarande.

Den relativt stora andelen (drygt en tredjedel) frilansande tolkar kan vara ytterligare ett tecken på att arbetsmarknaden är kärv.

Bland de nyutexaminerade som inte alls arbetar med tolkning eller bara på deltid uppger ungefär hälften av de svarande att de har ett annat arbete där de får användning av kunskaperna från tolkutbildningen.⁶¹ Det kan till exempel röra sig om arbete som personlig assistent till person med dövblindhet, arbete som assistent inom områdena vård och skola eller arbete som direkttextare.

4.3 Arbetsgivare spår vikande efterfrågan

I de enkäter som vi har genomfört bedömer de flesta arbetsgivare (tolkcentraler och tolkbolag) att det inte råder någon brist på tolkar och att det utbildas för många teckenspråkstolkar i förhållande till arbetsmarknadens storlek. Därtill påpekar de att det finns en betydande andel erfarna tolkar som inte får tillräckligt många uppdrag för att kunna fylla en heltidstjänst.

Vi har också ställt frågor om arbetsmarknadens framtida behov av olika typer av tolkar. I tabell 4.1 redovisar vi vad de olika tillfrågade grupperna tror om framtidens arbetsmarknad.

Tabell 4.1 Uppfattningar om den framtida efterfrågan på arbetsmarknaden för tolkar. Andelar i procent, antal svarande inom parates.

	TSP	Skriv	DB	TSS
Tolkcentraler				
Ökande	13 (2)	80 (12)	33 (5)	33 (5)
Oförändrad	60 (9)	7 (1)	53 (8)	20 (3)
Minskande	20 (3)	7 (1)	0	33 (5)
Ingen uppfattning	7 (1)	7 (1)	13 (2)	13 (2)
Tolkbolag				
Ökande	21 (3)	50 (7)	29 (4)	29 (4)
Oförändrad	43 (6)	36 (5)	43 (6)	29 (4)
Minskande	7 (1)	0	7 (1)	14 (2)
Ingen uppfattning	29 (4)	14 (2)	21 (3)	29 (4)
Före detta utbildningsdeltagare				
Ökande	31 (30)	60 (57)		
Oförändrad	30 (29)	10 (10)		
Minskande	22 (21)	7 (7)		
Ingen uppfattning	18 (17)	23 (22)		

Kommentar: TSP = Teckenspråkstolk, Skriv = Skrivtolk, DB = Dövblindtolk, TSS = Tolk i tecken som stöd

Källa: Statskontorets enkäter till tolkcentraler, tolkbolag och före detta elever vid folkhögskolornas teckenspråkstolk- och skrivtolkutbildningar

⁶¹ Frågan besvarades av 46 tolkar.

4.3.1 Vikande efterfrågan på teckenspråkstolkar

Våra enkätsvar visar att arbetsgivarna har relativt samstämmiga uppfattningar om arbetsmarknadens framtida behov av tolkar. Omkring 80 procent av tolkcentralerna tror att efterfrågan på teckenspråkstolkar kommer att vara oförändrad eller minskande, liksom hälften av de privata tolkbolagen. Bara ett fåtal tror att efterfrågan kommer att öka.

Knappt en tredjedel av de nyutexaminerade tolkarna svarade att efterfrågan på teckenspråkstolkar kommer att öka framöver. Ytterligare 30 procent tror att efterfrågan kommer att vara oförändrad, och drygt 20 procent tror att efterfrågan kommer att minska.

Således är det en minoritet av de svarande ur samtliga kategorier som tror att arbetsmarknaden för teckenspråkstolkar kommer att bli mer gynnsam framöver.

4.3.2 Viss efterfrågan på dövblindtolkar och tolkar med TSS-kompetens

Synen är något mer positiv när det gäller efterfrågan på dövblindtolkning och TSS-tolkning, och cirka 30 procent av tolkbolagen respektive tolkcentralerna tror att efterfrågan kommer att öka.⁶² En majoritet av de svarande är dock av uppfattningen att efterfrågan kommer att vara oförändrad eller minska.

4.3.3 Tro på ökad efterfrågan på skrivtolkar

Bilden ser annorlunda ut vad gäller efterfrågan på skrivtolkar. En majoritet av samtliga kategorier svarande tror att efterfrågan på skrivtolkar kommer att öka framöver. Starkast är denna uppfattning bland tolkcentraler och nyutexaminerade. Resultaten går i linje med vad som framkommit under våra intervjuer med representanter för Tolkledarna och folkhögskolorna som tror att behovet av skrivtolkar kommer att öka framöver. Skälet till detta är att allt fler döva får implantat och därmed har minskat behov av tolk i samtal mellan få personer, men de kan behöva skrivtolk i miljöer med många talande.

Även om efterfrågan på skrivtolkar förutspås öka uppger dock både arbetsgivare och nyutexaminerade att marknaden för skrivtolkar är mättad i storstäderna.

⁶² Frågor om den framtida efterfrågan på arbetsmarknaden för dövblindtolkning respektive TSS-tolkning ställdes inte till före detta utbildningsdeltagare.

4.4 Sammanfattade iakttagelser

Undersysselsättning i tolkbranschen

De flesta som fått utbildningsbevis som tolk under de senaste tre åren arbetar med tolkning, men bara 41 procent har en fast anställning och bara lite drygt hälften kan arbeta heltid i yrket. Sammantaget visar resultaten från vår undersökning och våra intervjuer att det är en kärv arbetsmarknad för tolkar och att det är svårt att försörja sig som tolk.

Stagnerande arbetsmarknad för teckenspråkstolkar

Varken arbetsgivare eller nytexaminerade tror på en ökad efterfrågan på teckenspråkstolkar på arbetsmarknaden. Snarare förväntar man sig en oförändrad eller sjunkande efterfrågan. En oförändrad efterfrågan innebär redan nu att utbudet av tolkar är för stort i relation till efterfrågan. Arbetsgivarna bedömer dock att efterfrågan på skrivtolkar kommer att öka, vilket också stämmer med brukarorganisationernas bedömning av de framtida behoven av tolkning.

5 Utbildningens innehåll och utformning

I tidigare kapitel har vi granskat behovet av och tillgången till tolkning utifrån ett brukarperspektiv (kap. 3) och tillgången till tolkar utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv (kap. 4). För att bedöma hur tolkutbildningen ska dimensioneras och utformas i framtiden behöver vi också se till hur utbildningen fungerar och i vilken utsträckning den tillgodoser såväl brukarnas behov som arbetsmarknadens efterfrågan. I detta kapitel beskriver och analyserar vi finansieringen och styrningen av utbildningen, utbildningens innehåll och utformning samt lärarnas kompetens.

5.1 Två huvudsakliga finansiärer

Tolkutbildningen vid folkhögskolorna finansieras huvudsakligen av två statsbidrag.

Det ena statsbidraget ansvarar Folkbildningsrådet för.⁶³ Folkbildningsrådet är en ideell förening som via ett särskilt statligt uppdrag fördelar ett generellt bidrag till folkhögskolorna samt följer upp och utvärderar statens bidrag till folkbildningen. Det generella bidraget ska användas för att finansiera alla kurser vid folkhögskolorna. Sedan bestämmer skolorna själva hur resurserna från det generella statsbidraget ska fördelas.

Det andra statsbidraget ansvarar Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) för. Det är ett särskilt statsbidrag som endast går till tolkutbildningen.⁶⁴

5.1.1 Folkbildningsrådet fördelar generellt bidrag till folkhögskolor

Folkbildningsrådets generella statsbidrag till folkhögskolorna består huvudsakligen av ett volymbidrag som bygger på antalet deltagarveckor vid respektive folkhögskola.⁶⁵ Utöver detta volymbidrag ingår ett basbidrag samt ett utvecklings- och profileringsbidrag.⁶⁶ Dessa två bidrag är lika stora för alla folkhögskolor. Basbidraget ska täcka kostnader för administration och andra

⁶³ Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

⁶⁴ Förordning (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk.

⁶⁵ Antalet deltagarveckor i en kurs beräknas genom att man multiplicerar antalet deltagare med antalet kursdagar och därefter dividerar med fem.

⁶⁶ Det generella statsbidraget består också av ett förstärkningsbidrag (ansökan via Specialpedagogiska skolmyndigheten) och en språkschablon. Dessa bidrag är dock små i sammanhanget och inte särskilt relevanta för tolkutbildningarna.

kostnader som en skola har oavsett hur stora de är. Utvecklings- och profileringsbidraget ska användas för att i första hand utveckla det som är unikt med verksamheten vid respektive folkhögskola.

Statskontoret har med hjälp av uppgifter från Folkbildningsrådet uppskattat hur mycket av det generella statsbidraget som går till tolkutbildningarna. Beräkningarna bygger på schabloner och ska därmed tolkas med försiktighet.

För aktuella folkhögskolor har vi fått uppgifter om hur mycket de har fått totalt i basbidrag, utvecklings- och profileringsbidrag samt volymbidrag. Vi har dividerat summan av dessa tre bidrag med det totala antalet deltagarveckor för alla kurser på respektive folkhögskola, vilket ger en uppskattning av det genomsnittliga statsbidraget per deltagarvecka för varje folkhögskola. Därefter har vi multiplicerat detta genomsnittliga statsbidrag per deltagarvecka med antalet deltagarveckor för teckenspråks- och dövblindtolkutbildningen. För Södertörn har vi även inkluderat antalet deltagarveckor för skrivtolkutbildningen.

Därmed har vi fått fram en uppskattning över hur mycket statsbidrag varje folkhögskola har fått från Folkbildningsrådet till den specifika tolkutbildningen. Observera dock att denna uppskattning bygger på att statsbidraget från Folkbildningsrådet fördelas proportionellt utifrån antalet deltagarveckor för de olika kurserna. Det behöver dock inte vara så i verkligheten. En folkhögskola kan till exempel välja att lägga mer resurser på teckenspråks- och dövblindtolksutbildning och mindre på andra kurser.

Enligt vår uppskattning använde folkhögskolorna 2013 tillsammans 18,1 miljoner kronor av det generella statsbidraget från Folkbildningsrådet till teckenspråks- och dövblindtolkutbildningarna och skrivtolkutbildningen. Motsvarande summa för 2014 var 17,6 miljoner kronor.

5.1.2 MYH fördelar särskilt bidrag till tolkutbildningen

MYH:s särskilda statsbidrag till tolkutbildningen baseras på antalet deltagare och folkhögskolornas faktiska praktikkostnader. Folkhögskolan får dels ett grundbidrag, dels ett bidrag per deltagare.

Storleken på grundbidraget är densamma för alla tolkutbildningar, men bidraget kan reduceras eller höjas om antalet deltagare understiger eller överstiger en viss nivå. Grundbidraget ska täcka de merkostnader som tolkutbildningen har för bland annat ökad lärartäthet, kompetensutveckling av personal och extra administration. Terminsbidraget per deltagare är ett fast belopp som multipliceras med antalet deltagare. Bidraget minskar om elever hoppar av från tolkutbildningen.

Därutöver får folkhögskolorna ett bidrag för sina praktikkostnader för deltagare, lärare, handledarträffar och handledning på praktikplatserna. Folkhögskolorna redovisar sina faktiska praktikkostnader till MYH, men det finns ett maxbelopp för hur mycket de kan få i bidrag för dessa kostnader.

MYH betalade totalt ut 26,9 miljoner kronor i statsbidrag till tolkutbildningen 2013 och 25,3 miljoner kronor 2014.⁶⁷

Bidrag ges om utbildningen håller hög kvalitet

Enligt förordningen som reglerar bidragsgivningen får statsbidrag lämnas ut under förutsättning att tolkutbildningarna bedöms hålla hög kvalitet. Det framgår dock inte i förordningen vad som menas med kvalitet så MYH har utformat egna villkor och förutsättningar för att fördela statsbidrag.⁶⁸ I samband med folkhögskolornas ansökan om statsbidrag 2012 samlades också underlag in för att bedöma om tolkutbildningarna höll hög kvalitet. Det handlade bland annat om deltagarantal (dimensioneringsmål), lärartäthet, lärarledd undervisningstid, förmåga att rekrytera lärare med rätt kompetens och det systematiska kvalitetsarbetet. På myndigheten bedrivs för närvarande ett arbete för att utveckla kvalitetskriterierna.

MYH:s målsättning är att minst 20 deltagare ska finnas vid starten för att tolkutbildningen ska få ta del av statsbidraget.⁶⁹ Om antalet deltagare första terminen är färre än 16 deltagare ska en överenskommelse upprättas mellan MYH och den aktuella folkhögskolan om att starta tolkutbildningen med bibehållet statsbidrag. Vidare är MYH:s målsättning att statsbidrag ska lämnas ut till pågående tolkutbildningar (andra till sista terminen) även om det är många elever som har avbrutit utbildningen.

Fram till 2014 fick alla tolkutbildningar statsbidrag. Hösten 2015 hade dock Strömbäcks folkhögskola för få antagna till årskurs ett för att få statsbidrag, vilket folkhögskolan är införstådd med. Den pågående tolkutbildningen får statsbidrag i sedvanlig ordning.

Statsbidrag till kandidatutbildning vid Stockholms universitet

Som nämnts i kapitel 1 planeras 2017 års anslag för det särskilda statsbidraget till folkhögskolornas tolkutbildningar vara nästan hälften av 2012 års nivå. En del av medlen kommer i stället att successivt tillföras det nya kandidatprogrammet i teckenspråk och tolkning vid Stockholms universitet. Bidraget till universitetsutbildningen baseras på det studentantal som universitetet har

⁶⁷ I summorna ingår även utbetalning till fortbildningskurser som ligger utanför de längre teckenspråkstolkutbildningarna och den ettåriga skrivtolkutbildningen. Utbetalningarna till dessa kurser står dock för en marginell del av det totala bidraget.

⁶⁸ Enligt uppgift från MYH och dokumentet "Ansökan om statsbidrag för utbildning till teckenspråks- och dövblindtolk samt skrivtolk".

⁶⁹ Enligt uppgift från myndigheten och dokumentet "Riktlinjer för den ekonomiska hanteringen av statsbidrag till utbildning inom teckenspråks- och dövblindtolksområdet 2015".

i sitt system och som rapporteras till utbildningsdepartementet. På samma sätt som för folkhögskolorna får universitetet inga medel för studenter som avbryter utbildningen.

Det har skett många avhopp bland de studenter som påbörjade kandidatutbildningen höstterminen 2013. Det återstår att se om detta kommer att påverka den framtida fördelningen av medel mellan folkhögskolornas och universitetets tolkutbildningar.

5.1.3 Bidrag utifrån olika principer

Statsbidrag från MYH respektive Folkbildningsrådet styrs av två olika förordningar och utifrån olika principer. Folkbildningsrådet ska i sin bidragsgivning värna om vissa kännetecken för folkhögskolor. Det handlar till exempel om att folkbildningen ska vara fri och frivillig, att deltagaren är en aktiv medskapare och att lärandet främjar den personliga utvecklingen. MYH:s verksamhet är i stället inriktad på att styra upp utbildningar som de ansvarar för utifrån arbetslivets efterfrågan på en specifik kompetens. MYH ska också se till utbildningarnas kvalitet.

Finansieringen från de två olika organisationerna kan innebära problem. Om MYH skulle vilja reglera utbildningarna hårdare för att säkerställa kvaliteten kan det komma i konflikt med de regler och principer som gäller för Folkbildningsrådets statsbidrag (folkbildningsanslaget). Följden kan då bli att tolkutbildningarna inte längre kan beviljas statsbidrag av Folkbildningsrådet och behöva annan finansiering, vilket i sig inte är ovanligt. Det förekommer att folkhögskolorna bedriver uppdragsutbildningar som inte finansieras av det generella statsbidraget från Folkbildningsrådet.

5.1.4 Landstings- och regionbidrag tilläggsfinansierar

De sju folkhögskolor som har en tolkutbildning får också ett mindre bidrag från landstinget eller regionen. För att uppskatta storleken på detta bidrag har vi använt schablonen 350 kronor per deltagarvecka, enligt uppgift från Folkbildningsrådet.⁷⁰ Denna schablon har vi multiplicerat med antalet deltagarveckor för teckenspråks- och dövblindtolkutbildningen och skrivtolkutbildningen för att uppskatta hur mycket respektive folkhögskola har fått i landstings- eller regionbidrag.

Fellingsbro folkhögskola skiljer sig från de andra sex eftersom regionen är huvudman. Region Örebro län står för 30 procent av de totala faktiska kostnaderna som Fellingsbro folkhögskola har för teckenspråks- och dövblindtolkutbildningen, vilket innebär att folkhögskolan har ett högre bidrag per deltagare än de andra folkhögskolorna.

⁷⁰ För Södertörn har vi använt oss av schablonen 275 kronor per deltagarvecka enligt uppgift från folkhögskolan själv.

Enligt vår uppskattning betalade de berörda landstingen och regionerna sammanlagt ut drygt 7 miljoner kronor till teckenspråks- och dövblindtolkutbildningen och skrivtolkutbildningen.

5.1.5 Bidragen täcker folkhögskolornas kostnader

I tabell 5.1 redovisar vi summan av bidragen till berörda tolkutbildningar för åren 2013 och 2014. Vi redovisar också folkhögskolornas uppskattade totala kostnader för samma utbildning och år samt differensen mellan bidragen och kostnaderna.

Även om vi har använt oss av schabloner framgår det i tabellen att de två statsbidragen inklusive landsting- och regionbidraget i huvudsak täcker folkhögskolornas kostnader för utbildningen. Bidragen för 2013 och 2014 var i nästan samtliga fall större än folkhögskolornas reella kostnader för utbildningarna, och i vissa fall mycket större.

Tabell 5.1 Summa bidrag till tolkutbildningarna och folkhögskolornas uppskattade totala kostnader för samma utbildning 2013 och 2014. Miljoner kronor.

Folkhögskola	Bidrag 2013	Kostnader 2013	Differens 2013	Bidrag 2014	Kostnader 2014	Differens 2014
Fellingsbro	12,0	14,2	-2,2	11,9	14,4	-2,5
Härnösand	5,7	3,9	1,8	4,5	3,4	1,1
Nordiska	7,4	7,0	0,4	7,0	6,8	0,1
Strömbäck	6,0	4,6	1,4	4,3	4,2	0,1
Södertörn	10,7	9,8	0,9	11,1	10,3	0,8
Västanvik	4,9	3,5	1,4	5,0	3,5	1,5
Önnestad	5,8	4,2	1,7	6,4	3,9	2,5
Totalt	52,5	47,2	5,3	50,3	46,6	3,6

Anm.: Bidrag omfattar det särskilda statsbidraget från Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), det generella statsbidraget från Folkbildningsrådet och landsting- eller regionbidrag. Kostnader avser folkhögskolornas uppskattade totala faktiska kostnader för teckenspråks- och dövblindtolkutbildningen. Differensen är skillnaden mellan bidrag och kostnader. Bidragen och kostnaderna för Södertörn omfattar både den fyraåriga teckenspråkstolkutbildningen och den ettåriga skrivtolkutbildningen. Uppgifterna är avrundade varför differensen och summan av olika uppgifter inte alltid stämmer överens.

Källa: Uppgifter från MYH, Folkbildningsrådet, folkhögskolorna själva samt egna bearbetningar.

Fellingsbro ser ut att gå med ett underskott, men vi har fått information om att folkhögskolan använder ett högre belopp av det generella statsbidraget från Folkbildningsrådet till tolkutbildningen än vad vi har uppskattat. Fellingsbro hade för övrigt också den högsta genomsnittskostnaden per deltagare år 2014 med 257 000 kronor. Önnestad hade den lägsta kostnaden, 89 000 kronor. Mediankostnaden var 154 000 kronor per år och deltagare.

Den övergripande bilden i tabell 5.1 bekräftas också av genomförda intervjuer med folkhögskolorna. Den gängse uppfattningen är att bidragen sammantaget täcker kostnaderna, men problem kan uppstå om antalet deltagare blir för lågt. Det har också kommit fram i intervjuerna att folkhögskolorna åtminstone i

viss mån anpassar sina kostnader till hur mycket bidrag de får. Det gäller framför allt praktiken under utbildningen.

5.2 Utbildning med skiftande innehåll och upplägg

De sju folkhögskolorna som bedriver teckenspråkstolkutbildning finns på olika ställen i landet och har lite olika profiler för sin verksamhet. Folkhögskolorna bedriver utbildningar inom flera olika områden, men både Fellingsbro och Södertörn har valt att lägga sina tolkutbildningar i särskilda filialer. Härnösand och Strömbäck har båda kyrkliga huvudmän och en kristen profil, medan Nordiska folkhögskolan, som namnet antyder, har en nordisk profil. Fellingsbro är inriktat mot att erbjuda utbildning för personer med funktionsnedsättningar samt yrkesutbildningar med inriktning på funktionsnedsättningar. Västanvik drivs i sin tur av Sveriges dövas riksförbund och är helt teckenspråkigt. Önnestad är Sveriges första folkhögskola, men har i övrigt ingen särskild profil för sin verksamhet.

Tabell 5.2 Folkhögskolor som utbildar teckenspråkstolkar

Folkhögskola	Ort	Huvudman	Profil
Fellingsbro	Örebro	Region Örebro län	Funktionsnedsättningar
Härnösand	Härnösand	Equmeniakyrkan	Kristen
Nordiska	Kungälv	Föreningen Nordiska folkhögskolan i Kungälv	Nordisk profil
Strömbäck	Umeå	EFS Västerbotten, Umeå kyrkliga samfällighet och Luleå stift	Kristen
Södertörn	Stockholm	Stiftelsen Vaddö och Södertörn Folkhögskolor	Tolkutbildningar
Västanvik	Leksand	Sveriges dövas riksförbund	Teckenspråkig
Önnestad	Kristianstad	Önnestads folkhögskolas garantiförening	Ingen särskild profil

Skolornas olika profiler präglar till viss del också tolkutbildningarna. Strömbäck betonar till exempel de etiska aspekterna av tolkyrket, medan Västanvik och Fellingsbro lyfter fram närheten till en dövmiljö och de studerandes goda möjligheter att få använda teckenspråk i vardagen.

5.2.1 Vägledande utbildningsplan för tolkutbildningen

Det finns inga författningar som reglerar teckenspråkstolkutbildningens innehåll och utformning. De sju folkhögskolor som bedriver teckenspråkstolkutbildning har dock gemensamt beslutat om en vägledande utbildningsplan. Den vägledande utbildningsplanen är allmänt hållen och beskriver utbildningens övergripande mål och syfte, vilka huvudsakliga områden som ska ingå i utbildningen och hur den löpande uppföljningen ska ske.⁷¹

⁷¹ *Vägledande utbildningsplan för teckenspråkstolk- och dövblindtolkutbildning vid folkhögskola* (antagen 2014-03-31).

Syftet med utbildningen är enligt den gemensamma utbildningsplanen att ”ge den studerande förutsättningar att i skilda sammanhang arbeta som tolk mellan hörande och barndomsdöva, personer med dövblindhet samt hörselskadade som är beroende av svenskt teckenspråk för sin kommunikation”. Som pedagogisk utgångspunkt tjänar folkbildningens idémässiga grund. Enligt den kan bildning beskrivas som en lärandeprocess där den studerande aktivt deltar genom samarbete, diskussion och reflektion.

Utbildningen ska enligt utbildningsplanen vara organiserad i fyra områden: språk, tolkning, yrkeskunskap och realia. Dessutom ingår praktik i utbildningen. Genom diagnostiska metoder och olika typer av avstämningar ska studenternas kunskaps- och färdighetsutveckling följas upp kontinuerligt.⁷²

Utbildningsplanen innehåller inga mer specifika bestämmelser om vilka ämnen som ska ingå i utbildningen, hur undervisningstimmarna ska fördelas mellan ämnen och årskurser eller formerna för examination. Den utgör bara en ram inom vilken varje folkhögskola själv har mandat att utforma sin utbildning.

5.2.2 Intervjuer och tester för att bedöma lämplighet

De sökande till teckenspråkstolkutbildningen är i varierande ålder och har skiftande bakgrund. En relativt stor andel kommer dock direkt ifrån gymnasiet eller är i 20–25-årsåldern och har begränsad arbetslivserfarenhet. Det är också en stor dominans av kvinnor på utbildningen. En majoritet av de sökande saknar tidigare kunskap i teckenspråk.⁷³

Flera folkhögskolor upplever att de sökandes kunskaper i svenska har blivit sämre, samtidigt som en ökande andel på olika sätt har en problematisk bakgrund vilket emellanåt gör dem psykiskt sköra.

Det formella kravet för att bli antagen till teckenspråkstolkutbildningen är att den sökande har grundläggande behörighet för högskolestudier. För att identifiera de personer som har förutsättningar att klara utbildningen tillämpar skolorna olika förfaranden. Alla ber om ett personligt brev som bifogas ansökan samt håller en intervju. En majoritet låter också de sökande genomgå någon typ av test eller genomföra övningar med anknytning till teckenspråk för att kunna bedöma deras lämplighet. Svenska, samhällsorientering och förmåga att ta till sig teckenspråket är de vanligaste testområdena. Det varierar dock hur omfattande testningen är. Fellingsbro är den skola som har de mest omfattande testerna, medan Härnösand och Önnestad inte låter de sökande göra några tester alls.

⁷² *Vägledande utbildningsplan för teckenspråkstolk- och dövblindtolkutbildning vid folkhögskola* (antagen 2014-03-31).

⁷³ Se folkhögskolornas underlag för självvärdering som de lämnat till Myndigheten för yrkeshögskolan (dnr MYH 2014/3711).

5.2.3 Först teckenspråk, sedan tolkning

Utbildningen till teckenspråkstolk var tidigare uppdelad i två delar, en tvåårig teckenspråkslinje (gymnasial) som följdes av en tvåårig yrkesutbildning till tolk (eftergymnasial). Studiestödsreglerna ledde dock till problem för deltagarna att få finansiering för hela utbildningen. Genom att utbildningen förändrades till en sammanhållen fyraårig yrkesutbildning kunde hela utbildningen klassificeras som eftergymnasial och berättiga till studiemedel för eftergymnasiala studier.⁷⁴

Det tidigare upplägget lever emellertid kvar i den fyraåriga utbildningen, genom att de första två åren är fokuserade på teckenspråket och de nästkommande två på tolkämnet. I varierande grad introducerar dock skolorna tolkämnet redan under första halvan av utbildningen.

Vid en folkhögskola menar man att det vore bättre om utbildningen återigen organiserades i två block eftersom många väljer att hoppa av efter de första två åren då de inte har förmågan eller motivationen att tillägna sig teckenspråket på den nivå som krävs för att bli tolk. Vissa väljer i stället att gå vidare till andra yrken där de har nytta av sina teckenspråkskunskaper, till exempel inom vård och omsorg.

5.2.4 Varierande kursplaner

Vilka specifika ämnen som ingår i tolkutbildningen varierar till viss del mellan olika folkhögskolor. Teckenspråk, tolkämnet och svenska ingår dock i alla utbildningar, även om det specifika ämnesinnehållet kan skilja sig åt. Andra vanliga ämnen är samhällskunskap, psykologi och dövrealia.

Strömbäck och Härnösand, som har kristna huvudmän, har ett särskilt fokus på etik medan nordiska språk ingår som ämne i tolkutbildningen på Nordiska folkhögskolan. Fellingsbro är den enda som har engelska på schemat. Deltagarna i utbildningen vid Strömbäck erbjuds dock att läsa 7,5 högskolepoäng i engelska i samarbete med Umeå universitet.

Dövblindtolkning ingår i varierande grad i utbildningen på alla de sju folkhögskolorna. Västanvik lyfter fram skolans särskilda kompetens inom dövblindtolkning med bland annat en lärare som själv har dövblindhet. Vid Fellingsbro, Södertörn och Nordiska ingår dövblindtolkning i varje årskurs. I de andra tolkutbildningarna kan det ingå som en mindre del under en begränsad period.

Utbildning i TSS-tolkning (tolkning med tecken som stöd) ingår inte i folkhögskolornas tolkutbildningar.

⁷⁴ SOU 2006:54 *Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning*, sid. 278–279.

5.2.5 Svårt med praktikplatser

Praktikmomentet är en viktig del av utbildningen till teckenspråks- och dövblindtolk. Folkhögskolorna samordnar sina praktikperioder så att inte alla studerande behöver praktikplats samtidigt, men ett par skolor anser ändå att det är svårt att få praktikplatser. Tolkbolagen vill inte alltid ta emot praktikanter och tolkcentralerna har inte alltid kapacitet för att sysselsätta en praktikant. Det finns dock också skolor som beskriver att de har ett nära samarbete med tolkcentralen i det egna landstinget.

5.2.6 Fortlöpande bedömning, men ingen avslutande examination

Folkhögskolorna gör kontinuerliga avstämningar och bedömningar av elevernas kunskaper utifrån målen med utbildningen. Det är ovanligt med regelrätta tentamina, utan uppföljningen sker i dialogform mellan studerande och lärare. Det är också vanligt att de studerande i sin tur kontinuerligt utvärderar utbildningen och sin egen utveckling.

Flera av skolorna gör en bedömning av elevernas kunskap efter de två första åren för att avgöra om de har kunskaper som kvalificerar dem för att gå vidare till andra delen av utbildningen. Det är dock bara ett fåtal som genomför regelrätta prov. Om skolan bedömer att eleven inte har nått målen för den första delen avråds denne från att fortsätta till steg två (alternativt erbjuds att gå om ett år). Enligt de intervjuade skolorna är de studerande själva ofta införstådda med att de inte når upp till kraven.

Rekommendationer om att fortsätta eller inte förekommer också både vid tidigare och senare tidpunkter i utbildningen. Det varierar dock mellan skolorna när det gäller i vilken utsträckning man i praktiken avråder elever från att fortsätta.

Ingen skola använder sig av examensprov, utan skolan gör i stället en samlad bedömning av om den studerande har nått målen för utbildningen och därmed uppfyller kraven för att få ett utbildningsbevis. Vid Södertörn får dock de studerande lämna in ett skriftligt examensarbete som sedan ventileras i grupp och de får också göra ett slutprov i tolkning.

Om målen inte har nåtts utfärdar skolan i stället ett intyg över genomgången utbildning. Intyget är i regel inte en tillräcklig merit för att få arbete som teckenspråkstolk.

5.2.7 Behov av närhet till dövmiljö

Möjligheten för de studerande att få använda sitt teckenspråk i vardagen är något som lyfts fram som viktigt av de folkhögskolor som bedriver teckenspråkstolkutbildning. Det varierar dock mellan skolorna hur tillgången till dövmiljöer ser ut.

Västanvik är en helt teckenspråkig skola och har därför särskilda förutsättningar. Fellingsbro har flera teckenspråkiga verksamheter i sin närhet och Södertörn betonar också sina goda förutsättningar i form av närhet till dövsamhället och en teckenspråkig skolmiljö.

Önnestad och Strömbäck lyfter dock fram avståndet till dövmiljöer som en utmaning för utbildningen.

5.3 Ettårig utbildning till skrivtolk

Södertörn är i dagsläget den enda folkhögskola som utbildar skrivtolkar. Utbildningen är ettårig och syftar till att ge den studerande förutsättningar att i skilda sammanhang arbeta som skrivtolk från talad till skriven svenska.⁷⁵

Skrivtolkutbildningen har funnits vid Södertörns folkhögskola sedan 2009 och har sitt ursprung i en längre utbildning till vuxendövtolk som funnits i olika varianter sedan tidigt 1980-tal. Den utbildningen omfattade också tolkning med tecken som stöd (TSS-tolkning).⁷⁶

5.3.1 Snabbskrivande män ny målgrupp

Tidigare har det framför allt varit kvinnor som söker till utbildningen, men 2014 skedde ett trendbrott då sex av nio som påbörjade utbildningen var män. Folkhögskolan tolkar detta som att utbildningen har fått en ny målgrupp: unga män med datorkunskaper och stora färdigheter i tangentbordskrivning som vill göra något meningsfullt av denna färdighet.

5.3.2 Tuff antagningsprocess för ökad genomströmning

Antagningsprocessen består förutom av en gruppintervju också av ett prov i svenska och ett prov i skrivhastighet. Proven syftar till att tidigt identifiera de sökande som har förutsättningar att nå målen för utbildningen. Eftersom utbildningen är så kort är det viktigt att de sökande har en bra bas att utgå ifrån.⁷⁷

5.3.3 Kort utbildning medger begränsade inslag av TSS

Utbildningen är organiserad i områdena tolkning och språk/realia. Språkblocket omfattar också övningar i tecken som stöd (TSS), och därutöver ingår även praktik.

⁷⁵ Södertörns folkhögskola (2014-02-05) *Vägledande utbildningsplan för utbildning till skrivtolk vid Södertörns folkhögskola.*

⁷⁶ Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet (2008) *Utbildning till tolk inriktning skrivtolkning. En utvärdering.*

⁷⁷ Myndigheten för yrkeshögskolan (2014-10-03) *Underlag för självvärdering, Södertörns folkhögskola, skrivtolkutbildning.*

Utbildningen till skrivtolk är kort och intensiv, vilket upplevs som en fördel av både folkhögskolan och de studerande. Samtidigt innebär det att det inte finns utrymme för TSS-tolkning, något som fanns i den tidigare utbildningen till vuxendövtolk. I en skrivelse till Tolktjänstutredningen har Skrivtolkarnas förening gett förslaget att utbildningen bör utökas till två år för att bereda utrymme för TSS-tolkning.⁷⁸ Södertörns folkhögskola förordar i stället en modell där utbildade skrivtolkar kan fortbilda sig i detta.

5.3.4 Svårt att hitta praktikplatser till skrivtolkar

Liksom för utbildningen till teckenspråks- och dövblindtolk är det svårt att hitta praktikplatser till de studerande. Skolan har fått dela upp praktikperioderna för att överhuvudtaget få ut sina elever på praktik.

5.3.5 Examination genom teoretiska och praktiska prov

Uppföljning sker genom olika typer av prov, både teoretiska och färdighetsinriktade. Bland annat använder man sig av salstentamina, hemskrivningar och rollspel. Skrivhastigheten är viktig; minst 500 nedslag per minut ska man klara för att nå målet för utbildningen.

5.3.6 Diskussion om utbildningar ska särskiljas eller samordnas

Skrivtolkarnas förening anser att det är av största vikt att skilja på utbildningen till teckenspråks- och dövblindtolk och utbildningen till skriv och TSS-tolk. Annars riskerar den förra att överskugga den senare. Södertörns högskola ser däremot fördelar med att utbildningarna samverkar och samordnas.

5.4 Kompetensförsörjning central fråga

Lärarnas kompetens är en nyckelfråga för samtliga folkhögskolor som erbjuder tolkutbildning.

5.4.1 Varierande utbildningsbakgrund bland lärare

I dagsläget finns det ingen särskild utbildning till vare sig teckenspråkslärare på folkhögskola eller teckenspråkstolk lärare.⁷⁹ De lärare som tjänstgör på tolkutbildningarna har varierande utbildningsbakgrund.⁸⁰

⁷⁸ Föreningen för skriv- och TSS-tolkar *Detaljer att ta i beaktande för ansvariga gällande översyn av teckenspråkstolkutbildningen.*

⁷⁹ Det finns dock möjligt att vid vissa lärosäten läsa teckenspråk inom ramen för en ämneslärarutbildning för blivande gymnasielärare.

⁸⁰ Uppgifter om lärarnas utbildningsbakgrund har vi fått från respektive folkhögskola.

Tidigare fanns det en ettårig teckenspråkslärarlinje vid Västanviks folkhögskola. Den ges inte längre men många av teckenspråkslärarna på tolkutbildningarna har gått den. En majoritet av teckenspråkslärarna har också läst teckenspråk på universitet eller högskola, om än i varierande omfattning. Det är också förhållandevis vanligt med akademiska poäng i pedagogik.

De flesta tolklärarna har en tolkutbildning från folkhögskola i botten, men en mindre andel av dessa har ingen ytterligare formell utbildning på området. I regel har de dock erfarenhet som yrkesverksamma tolkar. Omkring hälften av tolklärarna har akademiska poäng i pedagogik och/eller teckenspråk. Det är också vanligt med utbildning i folkhögskolepedagogik eller till folkhögskollärare.

5.4.2 Svårt att hitta tolklärare

Många av teckenspråkslärarna har arbetat länge på respektive skola och personalomsättningen är förhållandevis låg. Bland tolklärarna är omsättningen högre, vilket delvis beror på att tolklärare har en alternativ arbetsmarknad som tolk. En majoritet av lärarna är 40–50 år, men 10–20 procent av lärarna är 55 år eller äldre och kan förmodas gå i pension inom tio år.⁸¹

Flera folkhögskolor vittnar om att det är svårt att hitta kvalificerade lärare till tolkutbildningen. Särskilt svårt är det att hitta utbildade tolklärare och lärare till den ettåriga skrivtolksutbildningen.

5.4.3 Behov av att stärka lärarnas kompetens

Enligt de nyutexaminerade tolkarna varierar lärarnas kompetens såväl mellan folkhögskolor som inom en och samma folkhögskola. Framför allt anser de att vissa lärare brister i pedagogisk kompetens. Nyutexaminerade tolkar, folkhögskolor och arbetsgivare påpekar i enkätsvaren att lärarnas kompetens behöver lyftas. Däremot finns olika uppfattningar om hur det bör ske.

Några folkhögskolor anser att det bör införas en teckenspråkslärarutbildning för att säkra den framtida försörjningen av kvalificerade teckenspråkslärare. Även representanter för Teckenspråkstolkarnas förening förespråkar en teckenspråkslärarutbildning och menar att kvaliteten i de olika folkhögskoleutbildningarna då skulle bli jämnare.

Representanter för Tolkledarna anser i stället att man bör vidareutbilda befintliga lärare som saknar viss kompetens, till exempel i pedagogik, samt se till att rektorstjänster för utbildningarna tillsätts med personer som kan yrket och förstår marknaden.

⁸¹ Siffrorna är något osäkra eftersom ett par skolor inte rapporterat in uppgifter om lärarnas ålder.

Flera skolor nämner även behovet av fortbildning, särskilt i pedagogik och didaktik, för att ge verksamma lärare formell lärarkompetens.

Förbundet Sveriges dövblinda lyfter i sin tur fram vikten av att lärarna får kunskaper i dövblindtolkning. Enligt förbundet är det viktigt att även tecken-
språklärare kan förklara skillnaden mellan olika tolkbehov för de studerande.

5.5 Statens styrning av utbildningen

Utbildningen till tolk styrs endast i begränsad utsträckning av staten. För att påverka folkhögskolornas utbildning av tolkar kan staten använda bidragsgivning, tillsyn och krav på auktorisation.

5.5.1 Begränsat inflytande över folkhögskolorna

Folkhögskolan är en del av utbildningssektorn och en av staten erkänd utbildningsform. Folkhögskolan har dock stor frihet och självständighet och den omfattas inte av skollagen. En grundpelare är att folkhögskolan är fri att lägga upp sina egna kursplaner och kan utforma antagning, innehåll och prov som de själva vill.

Folkbildningsrådet ger ett generellt statsbidrag till de olika folkhögskolorna som i stor utsträckning bestämmer själva hur pengarna ska fördelas på olika kurser. Staten har därmed inget inflytande över dimensioneringen av olika folkhögskoleutbildningar.

Statsbidraget till de enskilda folkhögskolorna är i princip detsamma år efter år oavsett söktryck. Enligt Folkbildningsrådet förbrukar folkhögskolorna i regel sina medel; om folkskolorna får bidrag för ett visst antal årsplatser producerar de också det antalet årsplatser. Om antalet årsplatser på en skola skulle minska har skolan ett år på sig att komma upp i volym igen innan bidraget från Folkbildningsrådet minskar.

Bidragssystemets utformning innebär att Folkbildningsrådet har svårt att omfördela medel mellan folkhögskolor. Dessutom har skolorna begränsat utrymme att utöka sin verksamhet, och det är svårt för nya skolor att komma in i systemet.

5.5.2 MYH fördelar bidrag och utövar tillsyn

MYH har sedan 1 juli 2012 i uppdrag att fördela det särskilda statsbidraget till tolkutbildningarna, främja utbildningarnas utveckling och kvalitet, utöva tillsyn och granska kvaliteten i utbildningarna samt informera och sprida kunskap om utbudet av utbildningarna.⁸² Bidragsgivningen har vi beskrivit i avsnitt 5.1.

⁸² Förordning (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.

Missnöje med MYH:s tillsyn

När det gäller tillsyn och kvalitetsgranskning har MYH bland annat genomfört tillsyn med besök hos folkhögskolorna 2013. Man har också samlat in visst underlag genom en självvärderingsenkät 2014 där folkhögskolorna fick svara på vissa frågor. MYH har sammanställt uppgifterna från självvärderingen i en rapport och pekar där på några frågor som är problematiska och angelägna att arbeta vidare med. Exempelvis finns det sökande som i stort saknar erfarenhet av området, och frågan är hur de klarar antagningen och utbildningen. Det handlar också om att det är svårt att se något systematiskt kvalitetsarbete. Folkhögskolornas kvalitetsarbete kan utvecklas och då även inrymma frågor såsom genomströmning och måluppfyllelse med tanke på att det är en yrkesutbildning.⁸³

Bland folkhögskolorna finns det ett visst missnöje med MYH som man menar inte har kompetens på området. Dialogen med MYH har upplevts som bristfällig och myndigheten får också kritik för att den har varit för otydlig när det gäller hur många och vilka skolor som ska få del av det särskilda bidraget.

Samtidigt anser företrädare för MYH att det är svårt att ha en effektiv tillsyn och kvalitetsgranskning eftersom utbildningen i så liten utsträckning är författningsreglerad. Per definition utgår tillsyn från lagstiftning, men regleringen av teckenspråktolkutbildningarna och skrivtolkutbildningen är mycket begränsad.

När det gäller utbildningarna till kontakttolk som också ges på folkhögskola, finns det en mer detaljerad styrning från statens sida. Bland annat har MYH föreskriftsrätt. Folkhögskolorna har dock, enligt uppgift, frivilligt gått med på detta. MYH har än så länge inte tillämpat sin föreskriftsrätt för kontakttolkutbildningarna. Inom myndigheten diskuteras om motsvarande föreskriftsrätt bör finnas även för teckenspråkstolkutbildningarna och skrivtolkutbildningen.

Våra intervjuer visar att folkhögskolorna inte vill ha en styrning av teckenspråkstolkutbildningarna och skrivtolkutbildningen som liknar den som finns för kontakttolkutbildningen. Folkhögskolorna är också generellt sett missnöjda med MYH:s tillsyn av dessa utbildningar; de anser att den inte utvecklar verksamheten, att det tar tid att skriva självvärderingen och att MYH kommer med detaljsynpunkter. Vissa folkhögskolor tycker dock att tillsynen lett till att skolan förbättrat sin dokumentation.

⁸³ Syn på måluppfyllelse och kvalitetsarbete hos anordnare av teckenspråks- och dövblindtolkutbildningar, MYH, Dnr MYH 2014/3711.

5.5.3 Kammarkollegiet auktoriserar tolkar

Kammarkollegiet auktoriserar teckenspråkstolkar, dock inte skrivtolkar eller dövblindtolkar. I dagsläget finns 224 auktoriserade teckenspråkstolkar och 447 examinander har gjort auktorisationsprovet.⁸⁴ Enligt våra beräkningar bör det innebära att omkring hälften av alla yrkesverksamma teckenspråkstolkar är auktoriserade.

Det kan finnas flera orsaker till att inte fler tolkar är auktoriserade, bland annat att det inte finns något krav på att vara auktoriserad för att arbeta som teckenspråkstolk. En annan förklaring kan vara att det kostar 2 300 kronor att göra provet.⁸⁵

Intresset för att auktorisera sig som teckenspråkstolk har i stort sett varit oförändrat sedan 2010. Antalet som fått auktorisation har också stadigt legat runt ett 20-tal per år, med undantag för 2013 då bara 7 teckenspråkstolkar blev auktoriserade.⁸⁶ Under 2015 var det dock färre som ansökte om att göra provet, och enligt företrädare för Kammarkollegiet kan det bero på att marknaden för teckenspråkstolkar börjar mättas.

Teckenspråkstolkar som är auktoriserade måste förnya sin auktorisation vart femte år. I samband med detta begär Kammarkollegiet in olika underlag som styrker att den enskilda tolken varit aktiv och därmed bibehållit sina kunskaper inom yrket. Kammarkollegiet gör även stickprov för att kontrollera uppgifterna i underlagen och begär utdrag från bland annat belastningsregistret. Detta gör de för att säkerställa att teckenspråkstolkarna fortfarande har rätt kompetens och är yrkesverksamma samt att de inte är dömda för något brott. Det händer dock att vissa teckenspråkstolkar inte förnyar sin auktorisation. De skickar inte in någon ansökan eftersom auktorisation inte är något krav från arbetsgivarna.

Processen vid förnyelsen är en del av Kammarkollegiets tillsyn. En annan del är att brukare och andra kan anmäla enskilda teckenspråkstolkar som har brustit i något avseende. Det har dock aldrig skett. Däremot har enskilda kontakttolkar blivit anmälda (personer som tolkar mellan svenska och talade språk).

Önskemål om att fler ska auktorisera sig

Kammarkollegiet vill att fler myndigheter, tolkförmedlare och brukare ska kräva auktoriserade teckenspråkstolkar vid olika tolkuppdrag. Då kan arbetsgivare och brukare med säkerhet veta att man får tolkning med god kvalitet. Ett sådant krav skulle kunna regleras i författning.

⁸⁴ Det är möjligt att göra flera gånger. Uppgifter om examinander avser således inte unika individer.

⁸⁵ Uppgift från Kammarkollegiet som hänvisar till avgiftsförordningen.

⁸⁶ Kammarkollegiets årsredovisningar för åren 2010–2014.

Folkhögskolorna är dock tveksamma till att införa auktorisation som ett krav. Bland annat har det riktats kritik mot själva provet som inte anses mäta den faktiska förmågan att tolka. Kammarkollegiet har dock inte några planer på att förändra utformningen av provet.

I sammanhanget kan nämnas att Kammarkollegiet inför utfärdande av auktorisation anlitar examinatoreer som är verksamma inom folkhögskolorna, bland annat lärare från Fellingsbro folkhögskola, Södertörns folkhögskola och Stockholms universitet. Enligt Kammarkollegiet finns det dock ingen risk för jäv eftersom bedömarna inför varje examinationsperiod anmäler jäv om deras tidigare elever finns bland examinanderna. Kammarkollegiet anlitar i dessa fall andra bedömare. Lärarna kan dock medverka i bedömarkommitténs arbete om det har gått minst fem år sedan examinanden studerade vid den aktuella folkhögskolan.

Teckenspråkstolkarnas förening driver frågan om auktorisation och menar att det skulle professionalisera yrket mer. Enligt föreningen har också flera landsting villkor för upphandling som innebär att det är en fördel om bolagen har auktoriserade tolkar. Det medför att många privata bolag efterfrågar auktoriserade tolkar eftersom det ger högre poäng i landstingens upphandlingar.⁸⁷

5.6 Sammanfattande iakttagelser

Bidrag täcker kostnader, men finansieringen kan orsaka problem

Sammantaget visar vår undersökning att statens bidrag till folkhögskolornas tolkutbildningar räcker till och blir över. Däremot kan den tudelade finansieringslösningen komma att skapa problem. Om MYH vill ställa hårdare kvalitetskrav riskerar det att komma i konflikt med Folkbildningsrådets principer om en fri och frivillig folkhögskoleutbildning.

Folkhögskolorna bestämmer över innehåll och utformning

Innehållet i och utformningen av tolkutbildningarna är inte föremål för någon egentlig statlig styrning. För att de ska vara likvärdiga har folkhögskolorna kommit överens om en allmänt hållen vägledande utbildningsplan.

Att utbildningen bedrivs på folkhögskola innebär också att bedömningar och utvärderingar i stor utsträckning görs genom löpande dialoger och diskussioner mellan lärare och elev, snarare än på prov och tentamina.

Statens inflytande över och kontroll av utbildningen är därmed begränsad, liksom tillsynen från MYH. Myndigheten upplever sig ha svagt författnings-

⁸⁷ Intervju med företrädare för Sveriges teckenspråkstolkars förening, den 22 maj 2015.

stöd för tillsyn samtidigt som folkhögskolorna kritiserar MYH för att ha bristande kompetens. I sin tillsyn har MYH bland annat framfört att folkhögskolorna måste förbättra sitt kvalitetsarbete.

Enighet om behov av förstärkt lärarkompetens

För att upprätthålla utbildningens kvalitet är det viktigt att säkerställa lärarkompetensen och behovet av både mer utbildning och mer fortbildning. Framför allt handlar det om att stärka kunskaperna i teckenspråk och den pedagogiska kompetensen hos lärarna.

Det saknas för närvarande specifika utbildningar till teckenspråklärare och teckenspråkstolkare. Det innebär också att lärarna på tolkutbildningen har varierande utbildningsbakgrund där akademiska studier varvats med olika folkbildningskurser i teckenspråk och tolkning. Många har en relativt omfattande utbildning bakom sig, men det finns också de som helt saknar pedagogisk utbildning.

Auktorisation kan höja kvaliteten på tolktjänsterna

Ungefär hälften av landets teckenspråkstolkare är auktoriserade av Kammarkollegiet. Teckenspråkstolkarnas förening och Kammarkollegiet vill att fler auktoriserar sig eftersom man anser att detta skulle höja kvaliteten i tolktjänsterna. Auktorisationen görs normalt när tolkarna varit yrkesverksamma några år och den har därför ingen omedelbar koppling till utbildningen av tolkar.

6 Produktivitet och kvalitet i utbildningarna

Hur väl utbildningen svarar mot brukarnas och arbetsmarknadens behov handlar i stor utsträckning om ifall utbildningen förmår att utbilda tolkar med rätt kompetens. I detta kapitel studerar och jämför vi därför söktryck, genomströmning och kvalitet i folkhögskolornas utbildningar.

6.1 Problem med söktryck och genomströmning

6.1.1 Minskat och relativt lågt söktryck

Totalt sett är det knappt två sökande per plats, och något fler än hälften av dem som söker in blir alltså antagna.⁸⁸ Söktrycket till teckenspråkstolkutbildningarna har också minskat över tid. År 2007 var det fler än två sökande per plats till utbildningen men de senaste åren har söktrycket varit 1,6–1,8 personer per plats.

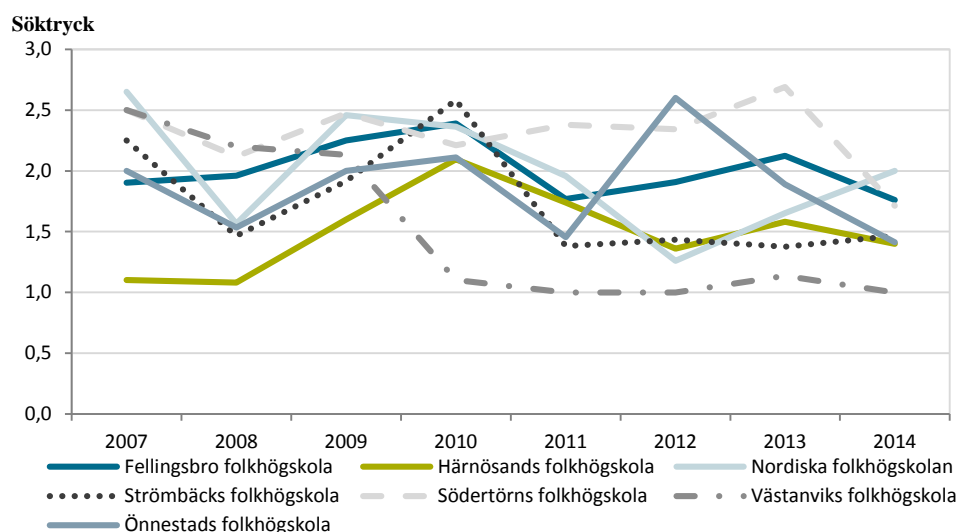
Söktrycket till teckenspråkstolkutbildningarna är också lägre än det genomsnittliga söktrycket till särskilda kurser vid folkhögskolorna.⁸⁹ År 2014 hade man 2,4 sökande per planerad plats på särskilda kurser, och det har varit 2,3–2,4 under de senaste åren. En förklaring till det relativt låga söktrycket till teckenspråkstolkutbildningarna kan vara utbildningens längd. Tolkutbildningen är den enda folkhögskoleutbildningen som är fyra år lång.

I figur 6.1 visar vi söktrycket till teckenspråks- och dövblindtolkutbildningen vid respektive folkhögskola 2007–2014.

⁸⁸ Antalet gäller hur många som fått ett positivt antagningsbesked till utbildningen. Det är således inte detsamma som antalet utbildningsplatser eller antalet som påbörjar utbildningen. En och samma person kan dessutom bli antagen till flera olika folkhögskolor. Antalet unika individer som är intresserade av att gå tolkutbildningen är därmed förmodligen lägre än antalet ansökningar.

⁸⁹ Folkbildningsrådet, *Söktryck i folkhögskolan höstterminen 2014*. Särskilda kurser är exempelvis samtliga eftergymnasiala yrkesutbildningar.

Figur 6.1 Antal sökande i förhållande till antalet antagna (söktryck) vid respektive folkhögskola 2007–2014



Källa: Uppgifter från Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) och folkhögskolorna själva samt egna bearbetningar.

Av figuren framgår att söktrycket vid de olika folkhögskolorna skiljer sig åt samtidigt som det vid samma folkhögskola kan variera relativt mycket mellan olika år. Vi kan dock se att fem av sju folkhögskolor haft sjunkande söktryck under de senaste två åren och att Västervik på senare år haft ett påtagligt lägre söktryck än övriga folkhögskolor.

Enligt Myndigheten för yrkeshögskolan kan det minskade söktrycket bero på att folkhögskolorna hållit igen på sin marknadsföring på grund av osäkerhet kring den framtida finansieringen. En annan förklaring som har kommit fram i olika intervjuer är ett minskat intresse från studenter eftersom de inte tror på en framtid i yrket.

6.1.2 Många påbörjar utbildningen men få slutför den

Det är dock inte bara söktrycket som är lågt. Av dem som påbörjar utbildningen är det bara en mindre del som slutför den.

Antalet elever som påbörjar och slutför tolkutbildningarna har varierat mellan åren. Generellt är det fler än 100 deltagare som varje år börjar utbilda sig till tolk vid någon folkhögskola. Samtidigt är det färre än 50 deltagare som varje år slutför hela utbildningen med godkänt resultat, vilket visas i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Antal deltagare som påbörjade tolkutbildningen HT 2008–HT 2010 vid respektive folkhögskola och antal deltagare som slutförde samma utbildning med godkänt resultat fyra år senare (VT 2012–VT 2014).

Folkhögskola	HT 2008	HT 2009	HT 2010	VT 2012	VT 2013	VT 2014
Fellingsbro	17	19	18	8	10	12
Härnösand	18	15	14	7	5	5
Nordiska	21	23	16	6	7	3
Strömbäck	10	13	7	3	7	3
Södertörn	12	34	32	3	6	11
Västanvik	10	12	11	3	6	3
Önnestad	15	23	18	3	3	9
Totalt	103	139	116	33	44	46

Anm.: Det behöver inte nödvändighetsvis vara samma studerande som börjar år ett och som sedan slutar år fyra eftersom studerande både slutar och tillkommer under utbildningens gång. Härnösand har en treårig utbildning sedan 2009. Uppgifterna för Härnösand över antalet deltagare som påbörjade utbildningen avser HT 2009–HT 2011. När Statskontoret begärde in kompletterande uppgifter från folkhögskolorna reviderade de vissa uppgifter som Statskontoret har fått från MYH.

Källa: Uppgifter från Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) och folkhögskolorna själva samt egna bearbetningar.

I tabellen kan vi bland annat se att 116 studerande påbörjade utbildningen höstterminen 2010 vid någon av folkhögskolorna, men att det fyra år senare bara var 46 deltagare kvar som slutförde utbildningen.⁹⁰ Det ger en genomströmningsgrad på 40 procent och betyder att färre än hälften av de som påbörjade utbildningen också slutförde den.

Generellt sett handlar det om få deltagare, särskilt antalet studerande som genomgår hela utbildningen. I enstaka fall har avgångskullen bestått av fler än tio personer, men det vanligaste är att tre till sju studerande per folkhögskola och år avslutar studierna med godkänt resultat.

Antalet som påbörjar respektive slutför utbildningen kan skifta relativt mycket mellan åren vid samma folkhögskola. Det gör att det är svårt att urskilja några tydliga mönster för någon eller några specifika folkhögskolor. Vi kan dock göra två allmänna observationer av de uppgifter som redovisas i tabell 6.1 Antalet deltagare som påbörjade utbildningen 2008–2010 var överlag lägre vid Strömbäcks och Västanviks folkhögskola än vid de andra folkhögskolorna. Vidare var det under den undersökta perioden förhållandevis många elever som slutförde utbildningen vid Fellingsbro folkhögskola. Fellingsbro har också en högre genomströmningsgrad jämfört med de andra folkhögskolorna. I tabell 6.2 framgår det att 47, 53 respektive 67 procent av

⁹⁰ Uppgifterna för Härnösand folkhögskola avser höstterminerna 2009, 2010 och 2011 eftersom deras utbildning är treårig och därmed ett år kortare än motsvarande utbildning vid de andra folkhögskolorna.

eleverna som påbörjade teckenspråkstolkutbildningen vid Fellingsbro folkhögskola höstterminerna 2008–2010 också fullföljde den med godkänt resultat fyra år senare. Den genomsnittliga genomströmningsgraden för samtliga teckenspråkstolkutbildningar var 32, 32 respektive 40 procent.

Som tabell 6.2 visar kan dock genomströmningsgraden variera relativt mycket från år till år vid samma folkhögskola.

Tabell 6.2 Andel (procent) deltagare som påbörjade teckenspråks- och dövblindtolkutbildning vid respektive folkhögskola och som slutförde den med godkänt resultat fyra (tre) år senare.

Folkhögskola	VT 2012	VT 2013	VT 2014
Fellingsbro	47	53	67
Härnösand	39	33	36
Nordiska	29	30	19
Strömbäck	30	54	43
Södertörn	25	18	34
Västanvik	30	50	27
Önnestad	20	13	50
Totalt	32	32	40

Anm.: Genomströmningsgraden är beräknad genom att antalet som slutfört en utbildning divideras med antalet som påbörjade utbildningen fyra år tidigare (se tabell 6.1).

Källa: Uppgifter från Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) och folkhögskolorna själva samt egna bearbetningar.

När det gäller den ettåriga skrivtolksutbildningen vid Södertörns folkhögskola är genomströmningsgraden betydligt högre. Under 2010–2014 var det 5–13 elever som slutförde utbildningen varje år, och genomströmningsgraden pendlade mellan drygt 50 och omkring 90 procent.

Sammanfattningsvis visar statistiken att teckenspråkstolkutbildningarna vid folkhögskolorna har en låg genomströmning; färre än hälften av dem som påbörjar utbildningen slutför den med godkänt resultat.

Det är svårt att hitta några direkt jämförbara utbildningar eftersom folkhögskolorna inte bedriver några andra fyraåriga yrkesutbildningar. Den nya kandidatutbildningen i teckenspråk och tolkning vid Stockholms universitet har dock också drabbats av många avhopp. Det går att jämföra med de större yrkesexamensprogrammen på universitet och högskola som har följts upp till och med läsåret 2011/12: examensfrekvensen på nybörjarprogrammet var högst på utbildningarna till barnmorska och läkare, med runt 90 procent.

Lägst examensfrekvens fanns på utbildningarna till högskoleingenjör och civilingenjör, med 41 respektive 49 procent.⁹¹

6.1.3 Bristande motivation och kompetens orsak till avhopp

I Statskontorets intervjuer har det framkommit flera förklaringar till att många elever hoppar av teckenspråks- och dövblindtolkutbildningen. Det handlar i stor utsträckning om studenternas motivation och kompetens, men också om personliga skäl och yrkets framtidsutsikter och arbetsvillkor.

De flesta avhoppet sker under de två första åren då teckenspråket står i fokus. Många av eleverna som inte fullföljer utbildningen väljer i stället att börja arbeta inom andra yrken och områden där kunskaper i teckenspråk efterfrågas.

En del elever hoppar också av utbildningen när de märker hur krävande och lång den är. Det gäller framför allt i inledningen på tredje året (andra året vid Härnösand folkhögskola) när fokus ligger på att lära sig att tolka. Eleverna hoppar oftast av självmant, men det händer att folkhögskolorna avråder elever från att fortsätta.

Arbetsmarknaden för teckenspråks- och dövblindtolkar är ett annat skäl till avhopp. Ingångslönen är enligt uppgift låg och löneutvecklingen svag. Enligt lönestatistik från fackförbundet DIK (SACO-förbund) var medellönen för teckenspråkstolkar knappt 28 000 kronor år 2014. Den tionde percentilen motsvarade drygt 22 000 kronor och den 90 percentilen knappt 34 000 kronor. För de teckenspråkstolkare som är med i Fackförbundet Vision (TCO förbund) motsvarar den tionde percentilen 20 000 kronor och den 90 percentilen 27 800 kronor år 2014. Medianlönen var 24 700 kronor. Det finns också begränsade möjligheter till fast anställning. Många nyutbildade teckenspråks- och dövblindtolkar får vara beredda på att jobba på timbasis.

Folkhögskolorna försöker motverka avhoppet på olika sätt. Innan eleverna blir antagna genomförs olika tester och intervjuer för att bedöma om de är lämpliga och motiverade att gå utbildningen. Folkhögskolorna informerar också nya elever om att det är en lång och tuff utbildning som kräver mycket tid och energi.

⁹¹ Statistiska centralbyrån på uppdrag av Universitetskanslersämbetet (2013) *Sveriges officiella statistik. Universitet och högskolor. Genomströmning och resultat på grundnivå och avancerad nivå till och med 2011/12*. UF 20 SM 1303. Värt att notera är dock att examensfrekvens är ett annat mått på genomströmning. I redovisningen följs nybörjarna på yrkesexamensprogram upp inom nominell studietid för programmen, enligt 2007 års examensordning plus tre år. Nybörjarna på program som följs upp till och med läsåret 2011/12 började studierna under läsåren 2001/02–2007/08.

6.1.4 Många utbildningsanordnare innebär små årskullar

Givet det låga söktrycket och de små årskullarna av studerande finns det en ganska utbredd samsyn om att det finns en överkapacitet i tolkutbildningarna. Många som vi har intervjuat, inklusive folkhögskolorna själva, delar bedömningen att antalet folkhögskolor som bedriver utbildningen behöver minska. Det finns helt enkelt en kritisk massa för hur låga elevantalen kan vara för att det ska vara möjligt att bedriva utbildningen med bibehållen ekonomi och kvalitet.

Inför bidragsåret 2015 aviserade MYH att de, mot bakgrund av minskade anslag, inte skulle betala ut det särskilda statsbidraget till alla tolkutbildningar. Senare ändrade myndigheten detta eftersom utbildningsdepartementet sköt till extra medel.

Folkhögskolorna har kritiserat MYH för de skiftande budskapen och oförmågan att sätta ned foten angående hur många och vilka skolor som ska få bidrag. Det är svårt för folkhögskolorna att planera sin verksamhet om de inte vet om de kommer att få pengar.

Inför höstterminen 2015 fick Strömbäcks folkhögskola inget bidrag för att starta en ny utbildningsomgång, och det var första gången som inte alla skolor fick statsbidrag för att ta in nya studerande. Skälet till att Strömbäck nekades bidrag var att utbildningen inte kunde uppvisa tillräckligt många antagna.

Statskontoret har frågat intervjupersonerna vilka kriterier som MYH borde ta hänsyn till vid en bedömning av vilka folkhögskolor som ska få ge utbildning i teckenspråkstolkning. Sammantaget har följande aspekter framförts som möjliga urvalskriterier:

- geografisk placering
- huvudman och ägarförhållande
- ekonomiska resurser
- söktryck
- deltagarunderlag
- genomströmning
- lärartäthet och lärarkapacitet
- utbildningens upplägg, innehåll och längd
- kvalitet
- tillgång till en teckenspråkig miljö.

6.2 Olika syn på kvaliteten i utbildningen

6.2.1 Många elever är nöjda med sina kunskaper

Minskat söktryck och många avhopp från teckenspråkstolkutbildningen kan vara tecken på att de studenter som söker in till utbildningen inte är tillräckligt motiverade och kvalificerade för att fullfölja den. Några folkhögskolor uppger att vissa studerande avråds från att fortsätta utbildningen efter ett par års studier eller får rådet att ta ett uppehåll.

Det kan också tänkas att kvaliteten i utbildningen i sig är så låg att den leder till att många hoppar av. I flera av våra intervjuer framkommer också att kvaliteten skiljer sig åt mellan olika folkhögskolor. Arbetsgivare likväl som yrkesverksamma teckenspråkstolk har även uttryckt att nyutbildade tolkar i flera fall inte kan tillräckligt för att kunna arbeta som tolkar fullt ut.

Tabell 6.3 visar i vilken utsträckning nyutexaminerade från respektive folkhögskola anser att utbildningen till teckenspråkstolk alternativt skrivtolk gett dem de kunskaper de behöver för att arbeta som tolk.

Totalt sett anser 85 procent av eleverna att utbildningen i hög eller ganska hög utsträckning har gett dem sådana kunskaper. Elever som har gått på folkhögskolorna Fellingsbro, Strömbäck och Härnösand uppger i högre utsträckning att utbildningen har gett dem tillräckliga kunskaper jämfört med elever på folkhögskolorna Södertörn, Önnestad och Nordiska. Västanvik ligger någonstans i mitten.

Tabell 6.3 Kunskaper för att arbeta som tolk utifrån folkhögskola, andelar i procent

Skola	Antal svarande	Hög	Ganska hög	Medel	Låg
Fellingsbro	23	87	13	-	-
Härnösand	9	67	33	-	-
Nordiska	9	44	44	11	-
Strömbäck	8	75	25	-	-
Södertörn	10	-	90	10	-
Södertörn (skrivtolkutbildningen)	21	19	29	33	19
Västanvik	9	56	44	-	-
Önnestad	8	38	50	13	-
Totalt	97	49	36	10	4

Källa: Statskontorets enkät till före detta elever vid folkhögskolornas tolkutbildningar och Södertörns skrivtolkutbildning.

Anmärkning: Decimaler har avrundats till närmaste heltal.

Deltagarna som har gått den ettåriga skrivtolkutbildningen vid Södertörns folkhögskola är i lägre utsträckning nöjda med sina kunskaper jämfört med dem som har gått utbildningen till teckenspråkstolk. Till exempel anser 19

procent av skrivtolkarna att utbildningen i låg utsträckning gett dem tillräckliga kunskaper. Det svarsalternativet har ingen av teckenspråkstolkarna angett. Södertörns folkhögskola har uppgett till Statskontoret att åren 2012–2014 var problematiska och att antagningen till skrivtolkutbildningen ändrades till hösten 2014. Det är också överlag få svarande per folkhögskola, vilket innebär att procentandelarna påverkas av varje enskilt svar. Enkäten ger dock en indikation på kvaliteten i tolkutbildningarna och skrivtolkutbildningen vid de olika folkhögskolorna.

Samtidigt finns andra indikatorer på utbildningarnas kvalitet, till exempel omfattningen av auktorisation och arbetsgivarnas uppfattningar om kompetensen på nyutbildade tolkar.

6.2.2 Auktorisation som tecken på kvalitet

Kammarkollegiet auktoriserar både teckenspråkstolkar och kontakttolkar. Enligt företrädare för Kammarkollegiet har teckenspråkstolkar generellt sett bättre förkunskaper och är bättre rustade för att genomföra provet med godkänt resultat än kontakttolkar. Teckenspråkstolkar har bättre språkbehandling i både svenska och i sitt tolkspråk (teckenspråk) än kontakttolkar samt har mer yrkeserfarenhet och bättre tolkningsteknik. De har också längre tolkutbildning och har haft mer praktik än sina kollegor i talade språk. Lite drygt hälften av de teckenspråkstolkar som gör auktorisationsprovet klarar det. Motsvarande andel bland kontakttolkar är drygt tio procent.⁹²

För att ytterligare bedöma kvaliteten i folkhögskolornas utbildning har Statskontoret undersökt möjligheten att få uppgifter om var auktoriserade tolkar fått sin utbildning. Kammarkollegiet registrerar dock inte utbildningsplats i samband med att teckenspråkstolkar gör proven, så i dagsläget går det inte att se hur väl de olika skolornas utbildningar förbereder för auktorisation.

6.2.3 Arbetsgivarna efterlyser högre kompetens

Arbetsgivarnas krav på tolkarnas kompetens hänger samman med brukarnas behov. Statskontoret har tagit del av dokument om vad en nyutbildad tolk ska kunna efter godkänd tolkutbildning, enligt folkhögskolorna, Tolklidarna och tolkcentralerna. Syftet har varit att skapa en samsyn mellan tolkutbildare och arbetsgivare om vad en nyutbildad tolk ska kunna.⁹³

⁹² Kammarkollegiet (2015) *Årsredovisning för 2014*.

⁹³ PM. *Beskrivning av en samsyn mellan Tolkutbildningarna, Tolklidarna och Tolkcentralerna i vad en nyutbildad teckenspråks- och dövblindtolk bör ha kunskap om och färdighet i, efter godkänd tolkutbildning*. Arbetsmaterial 2011-02-13 och PM *Beskrivning av en samsyn mellan Tolkutbildningarna, Tolklidarna och Tolkcentralerna i vad en nyutbildad skrivtolk ska ha kunskap om och färdighet i, efter godkänd tolkutbildning*. Arbetsmaterial 2011-09-30.

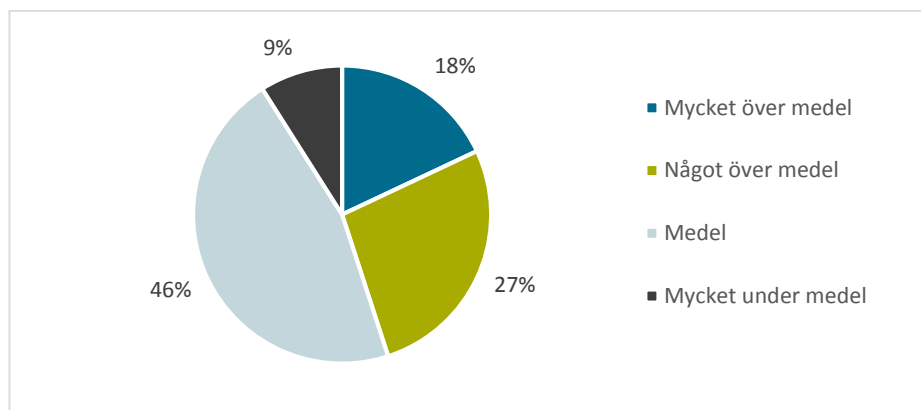
En nyutbildad teckenspråks- och dövblindtolk bör bland annat ha goda kunskaper i svenska och svenskt teckenspråk, och en nyutbildad skrivtolk ska ha goda kunskaper i talad och skriven svenska. Med goda kunskaper avses att personen ska ha ett rikt ordförråd, behärska olika stilnivåer i språket och ha goda kunskaper om språkets struktur och språkbruk. En nyutbildad tolk bör även ha kunskaper i engelska motsvarande vardagskonversation. En skrivtolk bör därtill ha motsvarande kunskaper i TSS.

Vidare bör en nyutbildad tolk behärska de tolkningsmetoder som behövs för att återge budskapet i den aktuella situationen samt ha en god förmåga i simultantolkning. Tolken bör även ha viss färdighet i att tolka på distans via till exempel bildtelefon. Tolken ska också ha goda realiakunskaper om tolk-användargrupperna och vad som kan vara specifikt för dessa utifrån ett minoritetsperspektiv i relation till den ”hörande” majoriteten. Slutligen bör en nyutbildad tolk ha en god allmänutbildning och vara insatt i det svenska samhällets funktion och struktur med fokus på politiska, sociala, ekonomiska och kulturella aspekter.

Arbetsgivarna ser brister på alla områden

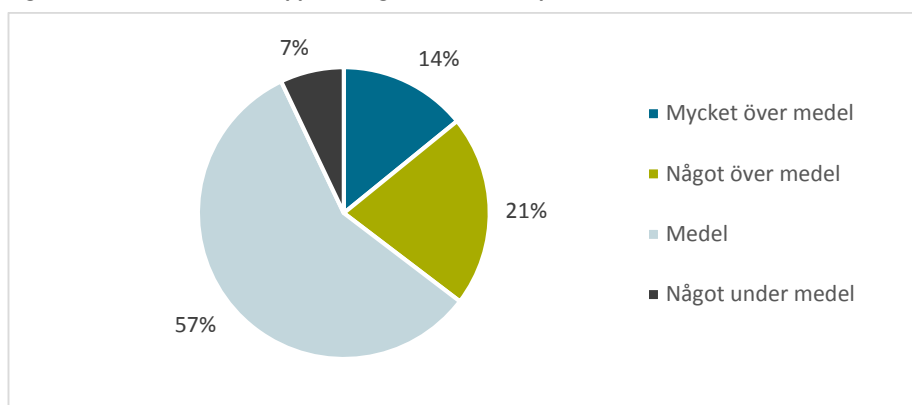
I Statskontorets enkäter till tolkbolag och tolkcentraler uppger en majoritet att kvaliteten på tolkarna som har rekryterats av eller frilansat hos dem sedan 2012 i allmänhet ligger på en medelnivå. Med kvalitet avses i sammanhanget förmåga att tolka. Figur 6.2 och 6.3 nedan visar att arbetsgivarna har relativt samstämmiga uppfattningar om tolkarnas kvalitet.

Figur 6.2 Tolkbolagens uppfattning om kvaliteten på anställda och frilansande tolkar



Anmärkning: Frågan besvarades av 11 tolkbolag.

Figur 6.3 Tolkcentralernas uppfattning om kvaliteten på anställda eller frilansande tolkar



Anmärkning: Frågan besvarades av 14 tolkcentraler.

Både tolkcentraler och tolkbolag anser att en betydande andel nyutexaminerade teckenspråkstolkare inte är tillräckligt kvalificerade och förberedda för att arbeta som tolkar. Framför allt framhålls brister i form av otillräckliga kunskaper i teckenspråk och ett begränsat ordförråd i det svenska språket. Andra brister gäller TSS-tolkning, samhällskunskap och social kompetens.

En del av arbetsgivarna anser att antagnings- och examenskraven vid folkhögskolorna är för lågt satta och att det finns deltagare som påbörjar utbildningen trots att de egentligen inte är tillräckligt kvalificerade för yrket. Det skulle kunna förklara att en del hoppar av utbildningen efter ett par år.

Även representanter för brukarorganisationerna anmärker på tolkarnas kompetens och anser att bristerna är större i dag jämfört med tidigare. En del menar att den ökade förekomsten av upphandlingar har inneburit en prispress med låga ersättningar till tolkarna i stället för fokus på tolkarnas kompetens. Större konkurrens skulle kunna innebära ett ökat tryck på tolkarna att förbättra och utveckla sin kompetens, men det förutsätter att man som tolk är efterfrågad av arbetsgivare och brukare.

Det saknas former för samverkan mellan skolor och arbetsgivare

Tidigare fanns ett nationellt samarbete mellan folkhögskolor, brukarorganisationer och arbetsgivare (Talför och Tolkledarna) där man bland annat diskuterade brukarnas behov och samordnade praktik för tolkelever. Tolk- och översättarinstitutet (TÖI) var också delaktig och fungerade som sammankallande till olika möten.

I Statskontorets kontakter med arbetsgivare och folkhögskolor framkommer att samarbetet har stannat av på senare år och att det inte längre finns något formellt utbyte i dagsläget. I dag får folkhögskolorna information om vilken kompetens arbetsgivarna efterfrågar, främst via enstaka kontakter och återkoppling på deltagarnas praktik.

Några folkhögskolor anser att det tidigare samarbetet och mötena var oorganiserade och därför inte gav särskilt mycket. Däremot tror de att ett större utbyte än det som finns i dagsläget vore bra. Ett väl fungerande samarbete mellan folkhögskolor, arbetsgivare och brukarorganisationer skulle kunna skapa förutsättningar för att nyutbildade tolkars kunskaper och färdigheter i högre grad ska motsvara brukarnas behov och efterfrågan.

Representanter för Tolkledarna anser att tolkutbildningarna bör anpassas till arbetsmarknadens krav för att nyutexaminerade tolkar ska vara anställningsbara. Man betonar att kvaliteten i utbildningarna för den sakens skull inte ska försämrats. Samtidigt är en del folkhögskolor tveksamma till att de ska anpassa utbildningen efter vad marknaden och brukarna efterfrågar. De menar att det vore att ha ett kortsiktigt perspektiv på utbildningen eftersom arbetsmarknadens krav ständigt förändras.

Vissa folkhögskolor har bättre rykte än andra

I Statskontorets kontakter med arbetsgivarna framförs att kvaliteten i teckenspråksutbildningarna vid de olika folkhögskolorna skiljer sig åt. Representanter för Tolkledarna framhåller i en skrivelse till MYH att vissa folkhögskolor kontinuerligt levererar tolkar av bättre kvalitet jämfört med andra folkhögskolor.⁹⁴ Teckenspråkstolkutbildningarna vid Fellingsbro folkhögskola och Södertörns folkhögskola uppges ha levererat skickliga tolkar under många år. Likaså anses utexaminerade tolkar från Västanviks folkhögskola hålla god kvalitet, även om de individuella variationerna där är större jämfört med tolkar från Södertörn och Fellingsbro. En annan fördel med Västanvik anses vara den teckenspråkiga miljön eftersom skolan också har folkhögskoleutbildningar för döva.

Vidare har Tolkledarna inte sett goda resultat av det upplägg som Härnösands folkhögskola använder, med en utbildning som är treårig och delvis på distans. Även tolkar som utbildats vid Önnestads folkhögskola uppges ha lägre kompetens än de från Södertörn, Fellingsbro och Västanvik.

I skrivelsen påpekas dock att kvaliteten på tolkarna överlag har skiftat genom åren beroende på vilka lärare de haft. Representanter för Tolkledarna anser att utbildning och fortbildning för teckenspråklärare och tolklärare är viktiga för att utveckla elevernas språkkunskaper, liksom samverkan mellan teckenspråklärare och tolklärare genom hela utbildningen.

I Statskontorets enkäter till tolkcentraler och tolkbolag ombads arbetsgivarna rangordna folkhögskolorna efter vilken de helst skulle vilja anställa en utexaminerad tolk från. Resultatet visar att Strömbäck får flest förstahandsval bland tolkcentralerna, och bland tolkbolagen får Södertörns folkhögskola flest förstahandsval. Enligt tolkcentralernas totala rangordning (första, andra,

⁹⁴ Synpunkter angående teckenspråks- och dövblindtolkutbildning som bedrivs på folkhögskolor. Tolkledarnas skrivelse till MYH 26/1 2015.

tredje val etcetera och resulterande totalpoäng) är tolkar från Västanviks folkhögskola mest eftertraktade, följt av Strömbäck och Södertörn. Motsvarande resultat för tolkbolagen visar att elever från Södertörns folkhögskola är mest eftertraktade, följt av Fellingsbro och Västanvik.

Resultaten går i linje med synpunkterna i Tolkledarnas skrivelse om vilka folkhögskolor som anses bedriva teckenspråksutbildningar av jämförelsevis bättre kvalitet. Enkätresultatet bör dock tolkas med försiktighet eftersom få av arbetsgivarna valde att svara på frågan.⁹⁵ Tolkcentraler och tolkbolag har sannolikt inte tillräckliga kunskaper om samtliga folkhögskolor för att kunna göra en fullständig rangordning. Vi anser dock att informationen från enkäterna tillsammans med Tolkledarnas skrivelse ger en indikation på kvaliteten i de olika teckenspråkstolkutbildningarna.

6.2.4 Förslag på tuffare krav och mer samordning

Arbetsgivarna anser att folkhögskolorna borde ställa minimikrav på förkunskaper för att höja kvaliteten i utbildningarna och därmed skapa förutsättningar för att utexaminerade elever ska ha tillräckliga kunskaper för att arbeta som tolkar. De föreslår även ett antagningsprov för att bedöma den sökandes språkliga och psykosociala förutsättningar för att bli tolk.

Ett annat förslag är att införa fler praktikveckor i utbildningen för att ge nya tolkar yrkeserfarenhet och möjlighet att växa in i rollen som tolk. Även före detta studerande framhåller betydelsen av fler praktiktimmor och därefter fler tolktimmor på arbetsmarknaden för att utveckla förmågan att tolka. Samtidigt vittnar både studerande och folkhögskolor om svårigheter med att anordna praktikplatser. Tolkbolagen uppges inte vilja ta emot praktikanter och tolkcentralerna anser sig ha begränsad kapacitet att göra det.

Arbetsgivarna menar också att folkhögskolorna bör ha en gemensam läroplan och ställa samma krav vid antagningsprocesser och examinationer. Någon föreslår ett gemensamt slutprov för att få en opartisk bedömning av deltagarnas tolkfärdigheter. Även nyutexaminerade efterfrågar tydligare styrdokument för utbildningen såsom kursplaner och kunskapsmål.

Folkhögskolorna själva uppger däremot att dagens upplägg med gemensamma vägledande mål för skolornas teckenspråkstolkutbildningar i grunden är bra. Folkhögskolorna har olika profiler och vill fortsätta att utforma antagningsprocessen, utbildningens innehåll och examination såsom de själva vill och utefter de studerandes behov. Vissa efterfrågar dock ett utökat samarbete om praktikplatser för deltagarna. Några av dem ser därtill ett behov av en gemensam plattform för att bland annat definiera kvalitet i utbildningen.

⁹⁵ Frågan besvarades av åtta tolkcentraler och åtta tolkbolag.

Folkhögskolan i Härnösand menar att döva och därmed arbetsgivare ställer högre krav på tolkarna i dag än tidigare, men att utbildningen bara ska ge grunderna i yrket. Det krävs några år av arbete innan man blir fullt kompetent, och man menar att den utvecklingen bara kan ske på plats hos en arbetsgivare. Nordiska folkhögskolan framför en liknande uppfattning. Många klagar på de nyutbildade tolkarnas kompetens, men det är arbetsgivarnas ansvar att skicka ut rätt tolk på rätt uppdrag, menar Nordiska.

6.2.5 Behov av fortbildning och vidareutbildning

Ett sätt att förkovra sig efter genomgången tolkutbildning är att delta i olika fortbildningar. Sveriges teckenspråkstolkars förening (STTF) menar att det finns ett stort behov för alla tolkar av fortbildning och vidareutbildning men att dagens utbud inte är tillräckligt. STTF anordnar själva fortbildningskurser på regelbunden basis. Dessa kurser riktar sig till alla tolkar oavsett anställningsform, men avgiften är lägre för medlemmar. Utöver STTF:s fortbildningskurser förekommer det att vissa arbetsgivare anordnar fortbildningstillfällen för sina anställda. Några folkhögskolor har också vissa fortbildningskurser inom bland annat rättstolkning.

STTF anser vidare att en teckenspråkstolk behöver mer och uppdaterade kunskaper inom många olika områden. Några av områdena är:

- tolkning till och från engelska
- bildtelefoni
- utbildning och vidareutbildning i de olika tolkmetoderna
- specifika områden såsom sport och religion.

6.3 Sammanfattande iakttagelser

Problem med både söktryck och genomströmning

Folkhögskolornas utbildningar till teckenspråkstolk kännetecknas av både lågt söktryck och låg genomströmning, två faktorer som sannolikt också har ett samband. Om det är lätt att komma in på en utbildning finns det en risk för att det inte är de mest kvalificerade och motiverade som går den. I flera intervjuer framförs också att det låga söktrycket kan bero på att potentiella studenter inte tror på en framtid i yrket. Därtill blir det mycket små årskullar eftersom de sökande sprids ut på sju utbildningsanordnare. Sammantaget kan detta innebära svårigheter att upprätthålla god kvalitet på utbildningen.

Arbetsgivarna efterlyser högre kompetens på de nyutbildade

De studerande som genomgått hela utbildningen är i regel nöjda med den. I allmänhet anser de att de fått kunskaperna som behövs för att klara av yrket.

Arbetsgivarna har dock inte en lika positiv uppfattning om elevernas kompetens. Både tolkcentraler och tolkbolag anser att många nyutbildade teckenspråkstolkare inte är tillräckligt kvalificerade och förberedda för att arbeta som tolkar. De saknar tillräckliga kunskaper i både teckenspråk, svenska och tolkning. Därtill är kontakterna mellan folkhögskolorna och arbetsgivarna få. Ett mer regelbundet utbyte skulle medföra att folkhögskolorna fick en bättre uppfattning om vilken kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden.

Det saknas kriterier för vad som är god kvalitet

MYH har i uppgift att fördela ett särskilt statsbidrag till de tolkutbildningar som bedöms hålla hög kvalitet. I flera av våra intervjuer framförs att elevunderlaget för närvarande är för litet för att alla sju folkhögskolor ska kunna ge en kvalitativ utbildning och att antalet därför bör minska. Intervjupersonerna har föreslagit flera kriterier för att välja vilka folkhögskolor som ska ge utbildningen, bland annat söktryck, geografisk hemvist och utbildningens innehåll.

Vissa folkhögskolor anses dock hålla högre kvalitet än andra

Bristen på fastställda kvalitetskriterier innebär dock inte att det inte finns uppfattningar om utbildningarnas kvalitet. Flera intervjupersoner menar att kvaliteten i utbildningarna skiljer sig mellan olika folkhögskolor, även om olika aktörer rangordnar skolorna på olika sätt. Vid en samlad bedömning framstår utbildningarna vid Fellingsbro, Strömbäcks, Södertörns och Västanviks folkhögskola vara av en högre kvalitet än de övriga.

Ökad styrning för förbättrad kvalitet

Överlag efterlyser både arbetsgivare och nyutexaminerade tolkar en starkare samordning och tydligare krav på utbildningen. Arbetsgivarna anser att folkhögskolorna borde ställa minimikrav på förkunskaper och ha en gemensam läroplan samt ställa samma krav vid antagningsprocesser och examinationer. Även nyutexaminerade tolkar efterfrågar tydligare styrdokument för utbildningen såsom kursplaner och kunskapsmål. Folkhögskolorna själva uppger däremot att dagens upplägg i grunden är bra.

7 Slutsatser och förslag

Statskontorets uppdrag har varit att genomföra en översyn av folkhögskolornas utbildning till teckenspråkstolk och föreslå hur den framtida dimensioneringen och finansieringen av utbildningen ska utformas med hänsyn till samhällets och brukarnas behov samt till den tekniska utvecklingen. Statskontoret har också haft i uppdrag att jämföra de olika teckenspråkstolkutbildningarna och överväga om det finns behov av ökad statlig styrning. I detta kapitel redovisar vi våra samlade slutsatser och förslag.

7.1 Utbildningen är överdimensionerad

Antalet deltagare som slutför tolkutbildningarna med godkänt resultat varierar, men under de senaste åren har det varit 40–60 teckenspråks- och skrivtolkar per år. Med tanke på de framtida behoven och på arbetsmarknaden för teckenspråkstolkar bedömer vi att utbildningen i dag är överdimensionerad.

7.1.1 Behoven av tolk kommer att minska på sikt

Vi bedömer att behovet av teckenspråkstolkning, och därmed av teckenspråkstolkar, kommer att minska i framtiden. Denna bedömning vilar på faktabaserade antaganden om hur antalet personer med teckenspråk som första språk kommer att utvecklas samt på antaganden om utvecklingen av nya sätt att förmedla tolktjänster på.

Det är framför allt personer som fötts med dövhet som har behov av teckenspråkstolkning, men sedan 2004 får 95 procent av alla nyfödda döva så kallade cochleaimplantat som möjliggör hörsel. Av dem som opereras som spädbarn får 70–80 procent talspråk som första språk. Omräknat till siffror är det omkring 57 barn per år som får implantat, och av dem kommer 40–45 att använda talspråk, inte teckenspråk, som första språk.

Samtidigt används tolkförmedling via bildtelefoni allt mer som ett komplement till tolkning på plats. Tolkning med hjälp av bildtelefon kan dock också fungera som ett alternativ till tolkning på plats eftersom olika typer av ärenden kan klaras av på telefon utan att tolkanvändaren behöver ordna ett fysiskt möte. För korta och enkla tolkärenden, till exempel i en butik eller restaurang, är det också möjligt att använda förmedlingstjänsten bildtelefoni för att kommunicera med hörande på plats.

Om trenden med tolk via bildtelefon fortsätter är det möjligt att behoven av teckenspråkstolkar minskar eftersom restiderna uteblir. För arbetsgivarna innebär det också att färre tolkar kan utföra samma mängd tolkning. Även ur

ett brukarperspektiv kan tolkning via bildtelefoni upplevas som ett smidigt alternativ.

7.1.2 Arbetsmarknaden för tolkar är mättad

Vår undersökning visar att arbetsmarknaden för tolkar redan i dag är kärv. De flesta nyutbildade får visserligen arbete, men det är bara drygt hälften som arbetar heltid. Det är också en minoritet som har fast anställning. Många av dem som jobbar deltid vill gå upp i arbetstid.

Utifrån antalet utförda tolktimmar och antalet yrkesverksamma tolkar uppskattar vi att tolkar i genomsnitt har ungefär 65 procent av en heltidstjänstgöring, sett över ett år.⁹⁶ Om alla tolkar skulle arbeta heltid skulle de tillgängliga tolktimmarna räcka till för att försörja 280 tolkar, vilket kan jämföras med att det i dag finns minst 426 yrkesverksamma tolkar.

Även om 20 procent av arbetstiden består av annat än tolktimmar (utbildning, handledning etcetera) räcker de tillgängliga timmarna ändå inte till för att alla tolkar ska få heltidsarbete. Arbetsgivare – såväl tolkcentraler som tolkbolag – spår dessutom minskande eller oförändrad efterfrågan på teckenspråkstolk under kommande år.

Tolkanvändarna, med undantag för personer med dövblindhet, är överlag nöjda med tillgången till tolk. Trots att antalet brukare har ökat ligger andelen uppdrag som tolkcentralerna av kompetens- eller resursskäl inte kunnat utföra på samma nivå idag som år 2011 och uppgår till mellan fyra och fem procent av alla beställda uppdrag. Det finns också en viss effektiviseringspotential om man kan minska antalet sena avbokningar. För närvarande blir 8 procent av alla bokningar inte genomförda på grund av att de avbeställs för sent eller ställs in på plats.

7.1.3 Svagt intresse för krävande utbildning

Tolkutbildningen är inte bara överdimensionerad i förhållande till brukarnas och arbetsmarknadens behov, utan också i förhållande till intresset för att påbörja och slutföra utbildningen.

Söktrycket till tolkutbildningarna är lägre än för andra folkhögskoleutbildningar och har under de senaste åren dessutom minskat för flertalet folkhögskolor. Fler än hälften av de som söker till utbildningen blir antagna. Om det är lätt att komma in finns risk för att det inte är de mest kvalificerade och motiverade studenterna som kommer in, och denna risk är reell med tanke på de många avhoppet från utbildningarna.

⁹⁶ Antal utförda tolktimmar inkluderar den direkta tolktiden, resor till och från tolktillfället samt tid för förberedelsearbete.

7.1.4 Ökad efterfrågan på skrivtolkar

När det gäller skrivtolkning förutspår vi i stället ökade behov. Såväl tolkcentraler som tolkbolag anser att behovet av skrivtolkar kommer att öka, bland annat för att den allt större gruppen personer med cochleaimplantat kommer att behöva anlita skrivtolk i vissa situationer där implantaten inte räcker hela vägen.

7.2 För många folkhögskolor ger tolkutbildning

Tolkutbildningarna vid folkhögskolorna har låg genomströmning.⁹⁷ Generellt sett är det färre än hälften av deltagarna som fullföljer den med godkänt resultat. Såväl folkhögskolorna själva som företrädare för brukarorganisationer har framfört att det är för många folkhögskolor som bedriver tolkutbildning med hänsyn till antalet sökande. Ett exempel på det är att Strömbäcks folkhögskola i år inte beviljades bidrag från MYH för att starta en ny utbildning på grund av för få antagna.

Det krävs ett visst antal elever för att utbildningarna ska gå ihop ekonomiskt för folkhögskolorna och för att de studerande ska få möjlighet att utveckla sin kompetens genom ömsesidigt utbyte. Under de senaste tre åren är det dock ovanligt att en skola haft fler än tio studerande på sista årskursen. I regel är det varje år tre–sju deltagare per folkhögskola som avslutat utbildningen med godkänt resultat.

Förutsättningarna för att öka genomströmningen ökar rimligtvis om utbildningsplatserna koncentreras till ett mindre antal skolor eftersom det blir lättare att kraftsamla resurserna och insatserna. Dessutom finns det anledning att tro att söktrycket skulle öka om utbildningsplatserna minskade och koncentrerades till färre folkhögskolor. Folkhögskolorna får då ett större elevunderlag för att kunna anta de mest motiverade och mest kvalificerade deltagarna.

7.3 Tillräckliga men splittrade resurser

Vår analys av kostnaderna för utbildningen visar att statens bidrag är fullt tillräckligt för att finansiera den nuvarande utbildningsvolymen vid folkhögskolorna.

Bidragen kommer dock från två olika finansiärer, vilket kan leda till problem. Myndigheten för yrkeshögskolan och Folkbildningsrådet har olika syften med sin verksamhet och finansierar tolkutbildningen med var sitt statsbidrag utifrån olika kriterier och fördelningsprinciper. I dagsläget är detta inget större problem för folkhögskolorna, men det finns en risk att de principer som

⁹⁷ Här bör också nämnas att genomströmningen på Stockholms universitets utbildning också ser ut att bli låg.

styr de olika bidragen kan komma i konflikt med varandra. Om MYH till exempel vill ställa hårdare kvalitetskrav på utbildningen skulle det kunna strida mot Folkbildningsrådets uppgift att värna folkhögskolornas frihet.

7.4 Utbildningarna är inte likvärdiga

Tolkutbildningen bedrivs som en folkhögskoleutbildning, vilket bland annat märks i formerna för bedömning och utvärdering med fokus på en löpande dialog och diskussion mellan lärare och elever snarare än på prov och tentamina. Ingen skola använder ett slutexamensprov, utan gör i stället en samlad bedömning av om studenterna nått utbildningens mål eller inte.

Innehållet i och utformningen av teckenspråkstolkutbildningen är inte föremål för någon statlig styrning, men folkhögskolorna har själva kommit överens om en vägledande utbildningsplan för att få likvärdighet. Vägledningen är allmänt utformad och enligt Statskontoret räcker den inte som styrdokument för att säkra likvärdighet i folkhögskoleutbildningarna. I praktiken skiljer sig också utbildningarnas utformning åt, liksom arbetsgivarnas uppfattning om kvaliteten i de olika utbildningarna.

7.5 Ifrågasatt utbildningskvalitet

Det råder delade meningar om utbildningens kvalitet och i vilken mån den förbereder för ett yrkesliv som tolk. En stor majoritet av tolkarna som examinerats under de senaste åren anser att deras utbildning gett dem tillräckliga kunskaper för att utöva yrket.

Arbetsgivarna och brukarna har dock inte en lika positiv uppfattning om studenternas kompetens. Nyutbildade tolkar anses inte alltid ha tillräckliga kunskaper i teckenspråk och de har brister i förmågan att tolka rätt. Det finns också önskemål om högre kompetens när det gäller att tolka mellan svenskt teckenspråk och talad engelska.

De upplevda kvalitetsbristerna kan ha flera orsaker. Det låga söktrycket kan, som vi varit inne på, leda till att mindre kvalificerade och motiverade studenter genomgår utbildningen. Det finns också frågetecken kring lärarnas kompetens, samtidigt som skolorna rapporterar att det är svårt att hitta praktikplatser och teckenspråkiga miljöer. Utbildningsformen folkhögskola ställer inte heller tydliga krav på studenternas kunskaper inför att utbildningsbeviset utfärdas. Sammantaget kan detta leda till att nyutbildade tolkar inte har den kompetens som arbetsgivarna och brukarna efterfrågar.

Mer utvecklade kontakter mellan folkhögskolorna och arbetsgivarna skulle kunna bidra till att minska skillnaden mellan den kompetens som efterfrågas och den som folkhögskolorna levererar.

För att möta brukarnas och arbetsgivarnas behov är det dock sannolikt inte tillräckligt att bara utveckla utbildningen. Såväl brukarnas som arbetsgivarnas

erfarenheter talar för att yrkesverksamma tolkar också behöver fortbildning. Företrädare för de yrkesverksamma teckenspråkstolkarna framhåller samma sak. Det som saknas är bland annat kunskaper i engelska och konferens-tolkning samt ytterligare träning i de olika dövspråken och i bildtelefoni.

I dag anordnas vidareutbildningar av vissa folkhögskolor, tolkarnas egen förening STTF och vissa arbetsgivare, men de är få och inte regelbundet återkommande.

7.6 Statskontorets förslag

Statskontoret föreslår följande:

- Antalet platser på utbildningen till teckenspråks- och dövblindtolk ska minska.
- Färre folkhögskolor ska bedriva teckenspråkstolkutbildning.
- Antalet platser på utbildningen till skrivtolk ska öka.
- Myndigheten för yrkeshögskolan får ensamt ansvar för att finansiera tolkutbildningarna.
- Stockholms universitet får i uppdrag att erbjuda fortbildning för både lärare på teckenspråkstolkutbildningen och yrkesverksamma tolkar.

I det följande redogör vi närmare för våra förslag.

7.6.1 Utbilda färre teckenspråkstolkar

Vår analys visar att behovet av teckenspråkstolkar kommer att minska i framtiden. Samtidigt utbildas det redan i dag för många teckenspråkstolkar för arbetsmarknadens behov. Därmed finns det utrymme för att minska antalet utbildningsplatser på teckenspråks- och dövtolksutbildningen.

För att kunna föreslå vilken dimensionering utbildningen bör ha i framtiden har vi gjort en prognos över hur antalet tolkanvändare kommer att utvecklas och jämfört den med ett uppskattat utbud av yrkesverksamma tolkar. I dessa beräkningar har vi utgått från utvecklingen av antalet barndomsdöva, eftersom det i huvudsak är denna grupp som använder teckenspråk. Nedan redovisar vi våra antaganden och beräkningar.

Vi antar att antalet tolkanvändare kommer att minska med en femtedel på 50 år

Vi har kunnat konstatera att det årligen föds ungefär 60 barn som är döva eller som blir döva strax efter födseln. Sedan 2004 får nästan alla cochleaimplantat, och ungefär 40 av dessa barn kommer att använda talspråk som första språk. Det betyder att vi kan anta att det kommer födas ungefär 20 barndomsdöva per år som inte använder talspråk som första språk. Även om nästan alla av dessa också får implantat menar företrädare för brukarorganisationerna att det

finns situationer där implantaten inte fungerar särskilt bra, till exempel i bullriga miljöer. För att kompensera för denna osäkerhet antar vi i våra beräkningar att alla teckenspråkiga barndomsdöva som inte använder talspråk som sitt första språk kommer att använda teckenspråkstolk i viss omfattning. Detta antagande innebär att det varje år kommer att födas 20 barn som behöver teckenspråkstolkning. Om 50 år kommer det då att finnas omkring 1 000 barndomsdöva födda 2015 eller senare som har detta behov av teckenspråkstolkning. Därtill kommer den del av dagens brukare som lever om 50 år att ha behov av teckenspråkstolkning.

I dag finns det nästan 7 400 tolkanvändare registrerade vid landstingens tolkcentraler, varav omkring 5 000 är barndomsdöva. Om 50 år kommer några av dessa att ha avlidit, medan andra fortfarande kommer att behöva tolktjänster. Vi antar att omkring en procent av dagens brukare avlider per år (ett dödlighetsantagande som motsvarar befolkningen i stort), och då kommer 3 000 av dagens brukare att leva om 50 år. Det skulle i så fall innebära totalt 4 000 brukare om 50 år.

Även med mycket väl tilltagna marginaler i beräkningarna kan vi således anta att det finns färre brukare om 50 år. Därmed kommer det inte heller behövas lika många teckenspråkstolkare som i dag.

Vi uppskattar att det för närvarande finns 426 yrkesverksamma tolkar, exklusive frilansare. Det innebär att det går cirka 12 barndomsdöva brukare per teckenspråkstolk. Om antalet brukare per teckenspråkstolk ska vara detsamma framöver kommer det att behövas cirka 335 teckenspråkstolkare år 2065. Det är färre än i dag.

Dagens verksamma tolkar kommer successivt gå i pension

För att uppskatta hur många teckenspråkstolkare som behöver utbildas framöver måste vi också ta hänsyn till personalomsättningen bland yrkesverksamma tolkar. Vi tänker då främst på pensionsavgångar, men det kan också handla om att tolkarna slutar att arbeta som tolk av andra skäl. Vi gör ett antagande om att dagens yrkeskår på 426 tolkar kommer att minska successivt med 10 procent för varje år. Vi antar också att personalomsättningen för nyutbildade tolkar är 5 procent.⁹⁸

⁹⁸ Antagandet om personalomsättning bygger på att personalomsättningen i staten är drygt 10 procent. <http://www.arbetsgivarverket.se/nyheter-press/fakta-om-staten/medarbetare/personalomsattning/>. Vår bedömning är att omsättningen bland tolkar sannolikt är lägre mot bakgrund av att yrket är specialiserat och antalet arbetsgivare därmed mer begränsat än inom statlig sektor. Att omsättningen antas vara lägre bland nyanställda tolkar hänger samman med att dessa, enligt vår bedömning, är mindre benägna att byta sektor under de första åren efter utbildningen eftersom de investerat fyra år i en utbildning.

Antalet nyutbildade teckenspråkstolkar kan halveras

I tabell 7.1 ger vi en överblick över våra uppskattningar. Vi redovisar hur många brukare det kommer att finnas och hur många av dagens yrkesverksamma tolkar som är aktiva efter varje decennium under en 50-årsperiod. I tabellen framgår också hur många teckenspråkstolkar som samhället behöver utbilda för att det även i framtiden ska gå tolv brukare per tolk.

Tabell 7.1 Framtida behov av nyutbildade teckenspråkstolkar

Tids-period	Antal av dagens brukare	Nya brukare (kumulativt)	Totalt antal brukare	Antal tolkar som behövs för att uppnå 12 brukare per tolk	Antal av dagens tolkar som uppskattas vara aktiva som tolkar	Nyutbildade tolkar som behövs för att uppnå 12 brukare per tolk	Antalet nyutbildade i genomsnitt per år
Nuläget	5 000		5 000		426		
Om 10 år	4 522	200	4 722	393	149	256	26
Om 20 år	4 090	400	4 490	374	52	338	17
Om 30 år	3 699	600	4 299	358	18	357	12
Om 40 år	3 345	800	4 145	345	6	356	9
Om 50 år	3 025	1 000	4 025	335	2	350	7

Anm.: Nyutbildade tolkar som behövs i framtiden är differensen mellan antalet tolkar som behövs för att uppnå 12 brukare på en tolk och antalet av dagens tolkar som uppskattas vara aktiva. I kolumnen för antalet nyutbildade tolkar som behövs i framtiden har vi också räknat med en personalomsättning på fem procent bland de nyutbildade. Som exempel: om tio år kommer det att behövas 393 tolkar. 149 av dem är sådana som redan arbetar i dag, men som inte slutat eller gått i pension om tio år. Det innebär att folkhögskolorna behöver fylla på med 256 nyutbildade under de kommande tio åren. Det innebär 26 tolkar i genomsnitt per år. Ju längre tiden går desto färre nyutbildade tolkar kommer det att behövas, dels därför att mängden personer som använder teckenspråk minskar, dels därför att flertalet av de som är nyutbildade under den första tioårsperioden antas finnas kvar även under kommande decennier. År 2065 finns behov av 350 nyutbildade tolkar, men i vårt exempel behöver bara 7 tolkar per år utbildas under det sista decenniet eftersom de tolkar som utbildats föregående decennier antas finnas kvar i yrkeskåren, det vill säga $350/50 = 7$.

Källa: Egna antaganden, uppskattningar och beräkningar.

I vårt räkneexempel behövs det i genomsnitt drygt 14 nyutbildade tolkar varje år under den kommande 50-årsperioden, fler i början och färre mot slutet av perioden. För de närmaste 10–20 åren räknar vi med att behövas 17–26 nyutbildade tolkar per år. Under de tre senaste åren har dock 35–45 personer genomfört teckenspråkstolkutbildningen med godkänt resultat. Vår prognos innebär således att antalet nyutbildade teckenspråkstolkar kan halveras framöver.

Om vi antar att genomströmningen på teckenspråkstolkutbildningarna kommer att ligga kvar på 2014 års nivå, omkring 40 procent, kommer det att totalt behövas 43–65 utbildningsplatser för att 20 nyutbildade teckenspråkstolkar ska få utbildningsbevis varje år.

Om genomströmningen i stället skulle förbättras och uppgå till 50 procent behövs 34–52 utbildningsplatser för att uppnå samma mängd nyutbildade

teckenspråkstolkar. Det är rimligt att anta att genomströmningen i utbildningarna kan öka, i synnerhet om färre folkhögskolor bedriver teckenspråksutbildningen och söktrycket därmed ökar.

Prognosen innehåller flera osäkerhetsfaktorer

Vi vill understryka att alla prognoser innehåller osäkerheter och att dessa osäkerheter ökar ju längre fram i tiden prognosen sträcker sig. Det är lättare att ge en bild av nuläget och de närmaste 10–20 åren än läget 20–50 år framåt i tiden.

Osäkerheterna i vår prognos rör främst hur många av dem som får cochlea-implantat som inte alls kommer att behöva tolk samt hur stor personalomsättningen kommer att vara i tolkyrket. Därför har vi gjort mycket försiktiga antaganden om antalet personer som kommer att behöva tolk. Sannolikt blir det färre än i vårt exempel. Vi har också tagit till marginalerna när det gäller avgångar i yrket.

På längre sikt än 20 år kan behovet av nya tolkar därför vara ännu mindre än i vår prognos. Eftersom det finns osäkerheter om utvecklingen anser vi emellertid att antalet utbildningsplatser inte bör minska ytterligare i dagsläget. Utvecklingen bör i stället följas och stämmas av med jämna mellanrum, till exempel vart tionde år.

7.6.2 Ge utbildningen vid färre folkhögskolor

Vi utgår följaktligen ifrån att det behövs 34–65 utbildningsplatser för att säkra ett årligt tillskott på 17–26 nyutbildade tolkar. Vi bedömer vidare att elevkullarna bör ha en viss storlek för att säkra utbildningens ekonomi och dess kvalitet. En folkhögskola bör därför ha minst 20 utbildningsplatser per år för att ungefär 10 elever ska gå ut efter fyra år, med en genomströmning på 50 procent.

Det innebär att antalet folkhögskolor som ger tolkutbildningen bör minska från dagens sju skolor till två, eller högst tre, skolor.⁹⁹

Kriterier för att välja folkhögskolor

Beslutet om vilka folkhögskolor som ska ge utbildningen bör bygga på en sammanvägning av ett antal kriterier.

Statskontoret bedömer att ett tillräckligt deltagarunderlag på utbildningen är ett viktigt kriterium. Andra viktiga kriterier är genomströmning, söktryck,

⁹⁹ I dessa beräkningar har vi inte tagit hänsyn till den nyinrättade högskoleutbildningen i teckenspråk och tolkning vid Stockholms universitet. Anledningen är att vi ännu inte vet hur många studenter som kommer att utexamineras och inte heller i vilken utsträckning dessa kommer att arbeta som tolkar.

lärarnas kompetens, närhet till befolkningscentrum med många döva samt möjlighet till utbyte mellan skola och olika dövmiljöer.

I dagsläget finns det bara två folkhögskolor som har den utbildningsvolym som skulle krävas för att uppnå 10 utfärdade utbildningsbevis per år, nämligen Fellingsbro folkhögskola och Södertörns folkhögskola. Dessa folkhögskolor uppfyller också i stor utsträckning övriga kriterier som vi räknat upp ovan.

Om regeringen skulle anse att närhet till dövmiljö är ett särskilt viktigt kriterium vill vi framhålla Västanviks folkhögskola som en möjlig tredje folkhögskola. Utbildningsvolymen är förvisso inte lika stor som i Fellingsbros och Södertörns fall, men det är den enda skolan där utbildningen bedrivs i en helt teckenspråkig miljö.

Om regeringen anser att geografisk spridning är ett viktigt kriterium bör någon av de två folkhögskolorna i Norrland bli den tredje som ges möjlighet att utbilda teckenspråkstolkar.

Statskontorets resonemang gäller utbildningen till teckenspråkstolk och inget annat. Resonemanget utesluter inte att samtliga folkhögskolor kan fortsätta att utbilda i teckenspråk eller att någon eller några ytterligare folkhögskolor än Södertörn skulle kunna ge en utbildning i skrivtolkning eller andra tolkmetoder för döva.

Slutligen vill vi understryka att en utveckling mot färre utbildningsanordnare innebär att MYH behöver förtydliga sina kvalitetskriterier för att fördela bidraget.

7.6.3 Öka antalet utbildningsplatser för skrivtolkar

Det finns tecken på att behovet av skrivtolkning kommer att öka, bland annat genom den ökade andelen döva som får cochleaimplantat. Därför föreslår Statskontoret att antalet nyutbildade skrivtolkar ökar något. Detta kan antingen ske genom att utöka antalet utbildningsplatser vid Södertörns folkhögskola, eller genom att ytterligare en folkhögskola ges möjlighet att anordna en sådan utbildning.

7.6.4 Ge MYH ensamt ansvar för finansiering och skärp tillsynen

Tolkutbildningen vid folkhögskola är en samhällsviktig yrkesutbildning som ges inom ramen för folkbildningen. Detta förhållande riskerar att skapa målkonflikter; en yrkesutbildning syftar till att förse arbetslivet med en viss kompetens, medan folkbildningen ska utveckla individen och stärka vissa värden i samhället.

Skillnaderna mellan yrkesutbildning och folkbildning blir synlig i diskussionen om hur tolkutbildningen bör utvecklas. Arbetsgivarna anser att folkhögskolorna bör samordna sina utbildningar i större utsträckning för att höja kompetensen hos de nyutbildade tolkarna, samtidigt som folkhögskolorna värnar sin frihet att själva bestämma hur verksamheten ska bedrivas.

Spänningsförhållandet är också inbyggt i den nuvarande finansieringslösningen. I dag ger både MYH och Folkbildningsrådet bidrag till tolkutbildningarna trots att de har olika uppgifter utifrån sina uppdrag. Folkbildningsrådet ska värna folkbildningens och folkhögskolornas särdrag och utvärderar inte enskilda kurser. MYH har i uppdrag att finansiera yrkesutbildningar utifrån arbetsmarknadens behov och har även ett ansvar för att kontrollera utbildningarnas kvalitet och resultat.

Främst en yrkesutbildning

Statskontoret ser tolkutbildningarna främst som en yrkesutbildning. Därför bedömer vi det som mest lämpligt att MYH ensam får ansvaret för att finansiera och granska utbildningen.

En uppenbar fördel med en sådan lösning skulle vara att utbildningen tydligare kan kopplas till arbetsmarknadens behov. Dessutom skulle den kunna samordnas i större utsträckning när det gäller innehåll och utformning. Till exempel går det att ställa tydligare och mer enhetliga krav på vad de studerande ska kunna för att få sin tolkexamen.

Ett tydligare ansvar för MYH kan dock även få andra följder. Till exempel är det möjligt att andra utförare än folkhögskolorna i framtiden får i uppdrag att anordna tolkutbildning eftersom alla utbildningsanordnare kan lämna in en ansökan om bidrag till MYH om de vill bedriva en yrkesutbildning. MYH väljer sedan den utförare som anses ha de bästa förutsättningarna.

Ge utbildningarna långsiktiga förutsättningar

Oavsett vilka som utför utbildningen är det viktigt att de har goda förutsättningar att planera verksamheten på lång sikt.

MYH:s beslut är kortsiktiga på så sätt att bidragen kan omprövas relativt ofta. Samhällets förmedling av teckenspråkstolkning är dock ett långsiktigt åtagande. Utbildningsdepartementet bereder för närvarande frågan om MYH:s omprövningscykler ska bli längre.¹⁰⁰

Vårt förslag innebär att resurser bör flyttas från folkbildningsanslaget till MYH. Folkbildningsrådet ger inte bidrag specifikt för tolkutbildningarna utan bidraget baseras på deltagarveckor och är lika för alla utbildningar inom folkhögskolan. Vi uppskattar att ungefär 18 miljoner kronor av Folkbildningsrådets bidrag används för deltagarveckor inom tolkutbildningen.

¹⁰⁰ Se Ds 2015:41 *En stärkt yrkeshögskola - ett lyft för kunskap*.

Vidare föreslår vi att MYH får föreskriftsrätt och uppdraget att ta fram bestämmelser om elevernas förkunskaper samt nationella kursplaner och kursmål i dialog med folkhögskolorna. Dessa förändringar bör innebära att den begränsade tillsyn som MYH hitintills bedrivit kan skärpas.

Finn former för dialog och samverkan

För att få ett lyckat samarbete med folkhögskolorna behöver MYH bygga upp en kompetens inom området. Likaså behöver utbildningsanordnare, arbetsgivare och MYH finna former för samverkan för att bättre koppla utbildningen till arbetsmarknadens behov.

Statskontoret ser inget behov av att öka den statliga styrningen av tolkutbildningarna genom att införa ett krav på auktorisation.

7.6.5 Satsa på fortbildning av lärare och tolkar

Inget behov av ny lärarutbildning

Lärarnas kompetens är central för utbildningens kvalitet. Statskontoret föreslår dock inte någon ny lärarutbildning i teckenspråk och/eller tolkning för att försörja teckenspråkstolkutbildningarna vid folkhögskolorna. Huvudskälet är att vårt förslag om färre utbildningsanordnare också kommer att innebära ett minskat behov av lärare.

Utifrån vår granskning av den befintliga lärarkårens utbildning bedömer vi att det finns tillräckligt många kompetenta lärare för att bedriva en tolkutbildning av den dimension som vi föreslår. Vi kan inte heller förutse några stora pensionsavgångar under de närmaste åren.

I stället för införa en ny lärarutbildning är det bättre att kompetensutveckla de nuvarande lärarna. Det handlar framför allt om att stärka tolklärarnas pedagogiska kompetens men också teckenspråkskompetensen.

Folkhögskolorna själva, arbetsgivarna och företrädare för brukarorganisationerna vill också se att lärarnas kompetens utvecklas, även om det finns olika uppfattningar om hur det ska göras.

Yrkesverksamma tolkar behöver fortbildning

Det finns ett behov av att fortbilda yrkesverksamma tolkar, till exempel inom

- tolkning mellan svenskt teckenspråk och engelska
- bildtelefoni, dövblindtolkning, skrivtolkning och TSS-tolkning
- sakkunskap inom olika områden, till exempel juridik
- tolkning i samband med konferens.

Det nuvarande utbudet av fortbildning tillfredsställer inte behoven.

Stockholms universitet bör få ett samlat ansvar för fortbildning

Statskontoret föreslår att Stockholms universitet får i uppdrag att anordna fortbildningskurser och vidareutbildningar för både befintliga lärare och yrkesverksamma tolkar. Universitetet bör vara en lämplig utförare av flertalet fortbildningar med tanke på den befintliga kompetensen när det gäller tolkutbildningar.

7.6.6 Ekonomiska konsekvenser av Statskontorets förslag

Vårt förslag att minska antalet nyutbildade tolkar kan leda till att statens utgifter minskar med upp till 20 miljoner kronor per år.

År 2014 fick tolkutbildningarna 43 miljoner kronor i statsbidrag enligt våra beräkningar. Det utbetalade beloppet baseras på hur många deltagare som går utbildningen i de olika årskurserna, vilket innebär att avhoppet påverkar detta belopp.

Med en kostnad på 154 000 kronor per deltagare och år skulle den totala kostnaden för fyra årskullar bli 23–42 miljoner kronor, beroende på antalet utbildningsplatser. Det innebär en besparing på upp till 20 miljoner kronor årligen i förhållande till dagens kostnader.¹⁰¹

Det bör noteras att vår kalkyl bygger på att inga deltagare hoppar av utbildningen. Den utveckling som hitintills gällt för folkhögskolorna visar dock att det är högst sannolikt att en del elever kommer att avbryta utbildningen. Det betyder att totalkostnaden i praktiken blir lägre än den kalkylerade, och besparingarna därmed större. Hur mycket går dock inte att förutspå, och vi avstår därför från att göra en mer preciserad kalkyl över besparingarna.

Det bör vidare noteras att besparingarna sannolikt dröjer eftersom folkhögskolorna har fasta kostnader för exempelvis lärare och lokaler. En minskning av antalet nyutbildade tolkar innebär dock att folkhögskolorna på sikt behöver anpassa personal och lokaler till minskade volymer. Då Statskontorets förslag innebär att tolkutbildningen kommer att försvinna från minst hälften av folkhögskolorna, kommer anpassningarna att behöva genomföras inom en relativt kort tidsram.

Besparingen enligt Statskontorets förslag skapar i stället utrymme för att fortbilda lärare och yrkesverksamma tolkar. Därutöver kan resurser som inte förbrukats i högskoleutbildningen i teckenspråk och tolkning vid Stockholms universitet, där många studenter avbrutit utbildningen, användas för fortbildning.

¹⁰¹ Vi har utgått ifrån att antalet utbildningsplatser som lägst är 34 och som högst 65 per år. I totalkostnaden ingår också en kostnad på 2 miljoner kronor för skrivtolkutbildningen vid Södertörns folkhögskola.

Referenser

Folkbildningsrådet, *Söktryck i folkhögskolan, höstterminen 2014*.

Hörselskadades riksförbund (2014) *Myternas marknad*.

Ibertsson, Hansson och Sahlén (2011) *Lexical diversity in referential communication dialogues. A comparison between teenagers with CI and teenagers with normal hearing*, konferensbidrag vid First International Conference on Cognitive Hearing Science for Communication 19-22 June 2011, Linköping, Sweden.

Kammarkollegiets årsredovisningar.

Karltorp, Eva (2013) *Congenital CMV infection and connexin 26 mutations in childhood deafness- intervention with early cochlear implantation*. Akademisk avh. Karolinska institutet.

Myndigheten för yrkeshögskolan (2012) *Ansökan om statsbidrag för utbildning till teckenspråks- och dövblindtolk samt skrivtolk*, diarienummer YH 2012/2287.

Myndigheten för yrkeshögskolan (2014) *Riktlinjer för den ekonomiska hanteringen av statsbidrag till utbildning inom teckenspråks- och dövblindtolksområdet 2015*, diariernr. MYH 2014/3898.

Myndigheten för yrkeshögskolan (2015) *Syn på målluppfyllelse och kvalitetsarbete hos anordnare av teckenspråks- och dövblindtolkutbildningar*, diariernr. MYH 2014/3711.

Nysam (2011) *Nyckeltal 2010. Rapport – Tolkcentraler*.

Nysam (2012) *Nyckeltal 2011. Rapport – Tolkcentraler*.

Nysam (2013) *Nyckeltal 2012. Rapport – Tolkcentraler*.

Nysam (2014) *Nyckeltal 2013. Rapport – Tolkcentraler*.

Nysam (2015) *Nyckeltal 2014. Rapport – Tolkcentraler*.

Peterson N.R., Pisoni D.B., Miyamoto R.T., (2010). "Cochlear implants and spoken language processing abilities: review and assessment of literature" i *Restorative Neurology and Neuroscience* Jan 1; 28(2): 237–250.

Proposition 1985/86:80 *Om ny förvaltningslag*.

Proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

Proposition 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning.*

Regeringsbeslut 2015-02-26 *Uppdrag att genomföra en översyn av teckenspråkstolskutbildningen.*

Region Skåne (2013) *Mentaliseringsförmåga och psykosocial utveckling hos barn med cochleaimplantat*, FOU-rapport 4/2013.

Sandgren, Ibertsson, Andersson, Hansson och Sahlén "You sometimes get more than you ask for": responses in referential communication between children and adolescents with cochlear implant and hearing peers." i *International Journal of Language Communication Disorders*. 2011 Jul-Aug;46(4):375-85.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015) *Årsredovisning 2014.*

Socialstyrelsen (2008) *Begreppet vardagstolkning. Om landstingens ansvar för tolk till döva, dövblinda och hörselskadade.*

Socialstyrelsens årsredovisningar.

SOU 1991:97 *En väg till delaktighet och inflytande: tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade.*

SOU 2006:54 *Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning.*

SOU 2011:83 *En samlad tolktjänst - samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet.*

Statens beredning för medicinsk utvärdering (2006) *Bilaterala cochleaimplantat (CI) hos barn*. SBU alert-rapport nr 2006-01.

Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet (2008) *Utbildning till tolk inriktning skrivtolkning. En utvärdering.*

Universitetskanslersämbetet (2013) *Universitet och högskolor. Genomströmning och resultat på grundnivå och avancerad nivå till och med 2011/12*. UF 20 SM 1303.

Vårdanalys 2015:4 *Sjukt engagerad- en kartläggning av patient- och funktionshinderrörelsen.*

Regeringsuppdraget



REGERINGEN

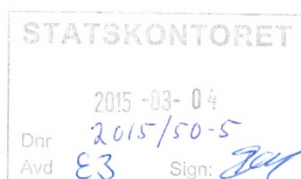
Utbildningsdepartementet

Regeringsbeslut

II:2

2015-02-26

U2015/1184/UC



Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag att genomföra en översyn av teckenspråkstolkutbildningen

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en översyn av utbildningen av tolkar för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet inom folkhögskolan (benämns här teckenspråkstolkutbildning). Översynen omfattar således teckentolkning, dövblindtolkning, skrivtolkning och TSS-tolkning (tolkning med tecken som stöd).

I översynen ska ingå att föreslå vilken dimensionering och finansiering den framtida utbildningen av teckenspråkstolkar bör ha med hänsyn till samhällets och brukarnas behov av teckenspråkstolkar. I sammanhanget bör beaktas hur samhällets behov av teckenspråkstolkar förändras beroende på hur antalet personer med hörselnedsättning och dövhet utvecklas, den tekniska utvecklingen m.m. I översynen ska också ingå att jämföra de olika teckenspråkstolkutbildningarna och bedöma vilket övergripande innehåll och vilken utformning som utbildningen bör ha, med beaktande av teckenspråkstolkutbildningens kvalitet, genomströmning i utbildningen och resursanvändning. Vidare bör belysas vilka behov det finns av fortbildning och vidareutbildning. Översynen ska även omfatta att överväga om det finns behov av ökad statlig styrning, t.ex. vad gäller kursmål, examination och validering av kunskaper. I översynen bör även ingå att undersöka om det finns behov av att införa en teckenspråkstolk-läroarbetsutbildning och belysa hur en sådan utbildning i så fall skulle kunna anordnas.

Vid uppdragets genomförande bör Statskontoret inhämta underlag för översynen från Myndigheten för yrkeshögskolan, Kammarkollegiet, Folkbildningsrådet och berörda folkhögskolor. Underlag kan även inhämtas från intresseorganisationerna för döva, hörselskadade och dövblinda, Sveriges Kommuner och Landsting, Talför, Tolklidarna,

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: u.registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress
Drottninggatan 16

Telefax
08-21 68 13

Sveriges teckenspråkstolkars förening och Föreningen för Skriv- och TSS-tolkar.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) informerat under uppdragets genomförande.

Statskontoret ska senast den 30 oktober 2015 till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) redovisa resultatet av översynen.

Ärendet

Mot bakgrund av bland annat förslag från intresseorganisationerna för döva, hörselskadade och dövblinda har det möjliggjorts att anordna högskoleutbildning i teckenspråk och tolkning med stöd av bidraget till teckenspråkstolkutbildning. Stockholms universitet har därför fr.o.m. 2013 tillförts medel från bidraget till teckenspråkstolkutbildning för att anordna sådan utbildning.

Det är positivt att det finns en utbildning i teckenspråk och tolkning på högskolenivå samtidigt som detta innebär att bidraget till folkhögskolornas teckenspråkstolkutbildning halveras fr.o.m. 2017 jämfört med 2012 års nivå. Denna neddragning av teckenspråkstolkutbildningen vid folkhögskolorna får till följd att det råder osäkerhet om i vilken mån samhällets och brukarnas behov av teckenspråkstolkar kan tillgodoses i framtiden.

Teckenspråkstolkutbildningen är för närvarande inte föremål för någon uttalad statlig styrning vad avser innehåll och utformning av utbildningen. En jämförelse kan göras med kontakttolkutbildningen som genomgick betydande förändringar 2006 då den sammanhållna grundutbildningen infördes. Den sammanhållna kontakttolkutbildningen har sedan dess haft fastställda nationella kunskapsmål och nationella realiaprov. Prov, validering och examination visar på en tolks kunskaper och utgör en gradering av kunskapens kvaliteteter som är av intresse för såväl tolk som användare.

Många av folkhögskolornas lärare i teckenspråkstolkning kommer att gå i pension under de närmast kommande åren. Det uppstår därför ett stort behov av nya teckenspråkstolkare. För närvarande finns ingen utbildning av teckenspråkstolkare.

Mot denna bakgrund gjordes i propositionen Allas kunskap – allas bildning (prop. 2013/14:172) bedömningen att dimensioneringen av och innehållet i teckenspråkstolkutbildningen, liksom behovet av en teckenspråkstolkärodbildning, behöver ses över.

På regeringens vägnar

Aida Hadzialic

Aida Hadzialic

Guðrun Dahlberg

Guðrun Dahlberg

Kopia till
Riksdagen/Kulturutskottet
Socialdepartementet/FST ÄFG
Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/OFA SFÖ
Utbildningsdepartementet/GV
Utbildningsdepartementet/UH
Arbetsmarknadsdepartementet/IU
Riksrevisionen
Ekonomistyrningsverket
Kammarkollegiet
Myndigheten för yrkeshögskolan
Föreningen för Skriv- och TSS-tolkar
Sveriges Kommuner och Landsting
Talför
Tolkledarna