

1	Sammendrag	4
2	Innledning.....	6
2.1	Bakgrunn og mål med forprosjektet	6
2.2	Rammen for utredningen	7
3	Metode og gjennomføring	9
4	Dagens situasjon	13
4.1	Tolkefeltet.....	13
4.2	Nasjonalt tolkeregister	14
4.3	Tolkekapasiteten	15
4.4	Evaluering av Nasjonalt tolkeregister	16
4.5	Myndighetenes virkemidler for bruk av kvalifisert tolk	18
4.6	Erfaringer fra andre land.....	21
5	Mål for tolkefeltet	22
5.1	Tolkeområdet i perioden 2020 til 2030.....	23
5.2	Postkort fra fremtiden	28
6	Gapet mellom dagens situasjon og målene	29
7	Alternative konsepter	30
7.1	Konsepter som ikke vurderes videre.....	30
7.2	Beskrivelse av alternativene	31
7.3	Sentrale aktører på tolkefeltet.....	32
7.4	Nullalternativet: Oppgradert register	33
7.5	Alternativ 1: Samvirkende systemer	35
7.6	Alternativ 2: Kalenderløsningen.....	37
7.7	Alternativ 3: Ikke videreføring av Nasjonalt tolkeregister.....	38
7.8	Sammenhengen mellom alternativene 0, 1 og 2.....	39
8	Nytte- og kostnadsvirkninger	40
8.1	Prissatte nyttevirksomheter	40
8.2	Ikke-prissatte nyttevirksomheter	45
8.3	Identifiserte kostnadsvirkninger	46
9	Vurdering av alternativene	48
9.1	Nullalternativet.....	48
9.2	Alt. 1: Samvirkende systemer	50
9.3	Alt. 2: Kalenderløsningen.....	56
9.4	Alt. 3: Ikke videreføring	62

9.5	Samlet vurdering av alternativene	65
10	Anbefaling	67
10.1	Vurderinger og anbefaling for tolkeportalen.no	67
11	Usikkerhet og risiko.....	68

1 Sammendrag

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har satt i gang et forprosjekt for å vurdere alternative konsepter for nytt nasjonalt tolkeregister og www.tolkeportalen.no. Denne rapporten dokumenterer forprosjektets vurderinger av alternative konsepter.

Nasjonalt tolkeregister ble opprettet i 2005 og er et landsdekkende innsynsregister over tolker som har gjennomført ulike kvalifiseringstiltak. Formålet med registeret er todelt: Det skal bidra til å øke tilgangen på kvalifiserte tolker i offentlig sektor, og det skal stimulere tolkene til å forbedre sine kvalifikasjoner. Registeret er allment tilgjengelig på www.tolkeportalen.no, og IMDi har drifts- og fagansvar for registeret og portalen. Per 15. februar 2016 var 1474 tolker i 65 språk oppført i registeret.

De teknologiske løsningene for register og portal er i dag utdatert. IMDi har konkludert med at det ikke er aktuelt å videreføre drift og vedlikehold av dagens register- og portalteknologi. Behovet har endret seg siden opprettelsen i 2005. Ved anskaffelse av nye løsninger må det derfor vurderes hvilke behov Nasjonalt tolkeregister og tolkeportalen skal dekke i fremtiden.

Forprosjektet startet opp i september 2016. Kartleggingsaktivitetene (møtene) med sentrale interessenter ble i hovedsak gjennomført i september. Analysene av nåsituasjonen og ønsket situasjon (mål og behov) er i stor grad basert på tidligere undersøkelser og analyser. Tolkeutvalgets arbeid, som er dokumentert i NOU 2014:8 *Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettsikkerhet og likeverd*, har vært forprosjektets sentrale datakilde, i tillegg til nyere undersøkelser og utredninger.

Situasjonen i dag er at offentlig sektors bruk av tolk er fragmentert. Det er dokumentert at det i mange etater er et underforbruk av kvalifiserte tolker og utstrakt bruk av ukvalifiserte tolker. Undersøkelser viser at enkelte offentlige virksomheter har utviklet gode rutiner og systemer for å sikre god tilgang til kvalifiserte tolker.

Forprosjektet har beregnet at det offentlige i dag bruker 25 % av tolkekapasiteten i Nasjonalt tolkeregister. En 100 % kapasitetsutnyttelse av tolkene i registeret vil ikke være realistisk. Det vil enten betinge en utopisk situasjon hvor tilbud og etterspørsel etter kvalifiserte tolketjenester til enhver tid er lik, eller at tilbudet av kvalifiserte tolker er vesentlig mye lavere enn etterspørselen. Forprosjektet antar likevel at det er en urealisert merkapasitet i registeret som kan utnyttes med bedre koordinering mellom tilbud og etterspørsel.

Basert på forståelsen av behov, mål og utviklingstrekk har forprosjektet identifisert, beskrevet og vurdert fire alternativer:

- *Nullalternativet: Oppgradere registeret*
IMDi erstatter dagens register og portal med ny teknologi som tilbyr tilsvarende type funksjonalitet og informasjon.
- *Alternativ 1: Samvirkende systemer*
IMDi utvider Nasjonalt tolkeregister til å bli et fellesregister for informasjon om tolker som andre IT-løsninger kan samhandle med elektronisk.
- *Alternativ 2: Kalenderløsningen*

IMDi utvider rollen til Nasjonalt tolkeregister til også å være en sentral med oversikt over tolkers tilgjengelighet.

- *Alternativ 3: Ikke videreføre Nasjonalt tolkeregister*

IMDi viderefører ikke Nasjonalt tolkeregister, og de etatene som stiller krav om bruk av kvalifiserte tolker, må selv innhente dokumentasjon om den enkelte tolks tolkefaglige kvalifikasjoner.

Forprosjektet anbefaler et utviklingsprosjekt som realiserer alternativ 2, *kalenderløsningen*. Dette alternativet er samfunnsøkonomisk mest lønnsomt og gir i sum best kvalitet. Prosjektet har identifisert følgende nyttevirksomheter ved alternativ 2:

- bedre oversikt over kvalifiserte tolkers kapasitet
- lettere å få tak i kvalifiserte tolker
- bedre utnyttelse av tolkenes kapasitet
- bedre statistikkdata fra tolkeformidlernes bestillingssystemer
- bedre oversikt over tilbud og etterspørsel av tolketjenester
- mer attraktivt for tolker å være oppført i registeret
- mer lønnsomt å kvalifisere seg som tolk
- ryddig oversikt over tolkers tilknytning til ulike formidlere
- flere tolkeoppdrag for tolker i registeret
- større forutsigbarhet for tolker og tolkebrukere
- bedre oppdatering for tolkebrukere om tolker som er strøket fra registeret

Forprosjektets beregninger viser at det offentlige får igjen 21,2 ganger investeringen, sett opp mot nullalternativet.

I og med at alternativene 0, 1 og 2 bygger på hverandre, kan en fornuftig strategi være å utvikle alternativ 2 stegvis. Først kan man erstatte eksisterende teknologi og deretter utvikle nødvendige grensesnitt mot løsning for nasjonalt ID-kort og de forskjellige bestillingssystemene, og til sist opprette en kalenderfunksjon.

Forprosjektet vurderer at usikkerheten i om prosjektet (realisering av alternativ 2) vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt, er lav.

2 Innledning

Et likeverdig offentlig tjenestetilbud innebærer at alle skal ha tilgang til tjenestene, at kvaliteten på tjenestene skal være god for alle, og at tjenesten skal søke å avhjelpe behovet den enkelte har.

Offentlige tjenester som er tilpasset mangfoldet i befolkningen, er et grunnleggende premiss for å sikre at alle, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger, får like muligheter i samfunnet. Kvaliteten på tjenestetilbudet er avhengig av god kommunikasjon mellom brukeren og tjenesteyteren. Dårlig eller manglende kommunikasjon kan svekke rettssikkerheten, føre til lang saksbehandlingstid, økte kostnader og, i verste fall, fare for liv og helse.

Tolking er et nødvendig virkemiddel for å sikre lik tilgang til offentlige tjenester i tilfeller der det er en språkbarriere. For samer og nasjonale minoriteter er ivaretagelse og revitalisering av språkene deres en ekstra dimensjon.

Store norske leksikon definerer *tolk* slik: «en tolk gjengir muntlig, og på et annet språk, en persons tale for en annen/andre lytter(e) på det tidspunktet ytringen blir gjort».

Tittelen tolk er ikke en beskyttet tittel, men det finnes per dags dato ulike muligheter for å kvalifisere seg som tolk i offentlig sektor i Norge. Statsautorisasjonsordningen og tolkeutdanningen er de to tilbudene i Norge som gir formelle tolkefaglige kvalifikasjoner. Personer med tolkefaglige kvalifikasjoner mellom norsk og et eller flere språk finner man i Nasjonalt tolkeregister. For å øke kvaliteten på tolketjenester i offentlig sektor anbefaler Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) at personer med tolkefaglige kvalifikasjoner blir brukt når det er behov for tolk.

2.1 Bakgrunn og mål med forprosjektet

Nasjonalt tolkeregister ble opprettet i 2005 og er et landsdekkende innsynsregister over tolker som har gjennomført ulike kvalifiseringstiltak. Formålet med registeret er todelt: Det skal bidra til å øke tilgangen på kvalifiserte tolker i offentlig sektor, og det skal stimulere tolkene til å forbedre sine kvalifikasjoner. Registeret er allment tilgjengelig på www.tolkeportalen.no, og IMDi har drifts- og fagansvar for registeret og portalen. Per 15. februar 2016 var 1474 tolker i 65 språk oppført i registeret.¹

De teknologiske løsningene for register og portal er i dag utdatert. Behovet har endret seg siden opprettelsen i 2005. Ved anskaffelse av nye løsninger må det derfor vurderes hvilke behov Nasjonalt tolkeregister og tolkeportalen skal dekke i fremtiden.

Forprosjektets mandat har vært å utarbeide en konseptutredning som kan identifisere og beskrive alternative løsninger på det aktuelle behovet.

¹ Forprosjektet bruker antall tolker registrert i Nasjonalt tolkeregister per 15. februar 2016 i prosjektets samfunnsøkonomiske beregninger. Per 9. desember 2016 var det 1625 tolker i 66 språk oppført i registeret.

2.2 Rammen for utredningen

Videreutvikling av Nasjonalt tolkeregister blir omtalt i regjeringens melding til Stortinget om integreringspolitikken²: «Nasjonalt tolkeregister, som driftes av IMDi, skal oppgraderes og videreutvikles. Registeret skal inneholde nok tolker i ulike språk til å møte samfunnets behov for tolketjenester.»

Forprosjektets mandat har vært å «beskrive alternative konsepter for videreutvikling og vurdere hvilke nyttevirkninger (kvalitetsforbedring og effektivitetsøkning) disse kan ha både for direktoratet og for brukerne (tolker, tolkeformidlere og tolkebrukere). For å kunne gjøre dette må forprosjektet sammenligne dagens situasjon med hvordan tjenestene kan utføres i fremtiden. Forprosjektet må sees i lys av direktoratets rolle som nasjonal fagmyndighet og formålet med Nasjonalt tolkeregister og tolkeportalen.no.»³

De politiske føringene som ble beskrevet i prosjektmandatet, var følgende:

Tolkeutvalget la i 2014 frem sine anbefalinger til en samordnet, kvalitetssikret og effektiv organisering av tolking i offentlig sektor i NOU 2014:8⁴. Bakgrunnen for oppnevning av utvalget er blant annet utstrakt bruk av ukvalifiserte tolker i offentlig sektor. Regjeringen har besluttet at utvalgets forslag skal følges opp.⁵ Tolkeutvalgets anbefalinger vil derfor være førende for videreutvikling av register og portal. Et sammendrag av de anbefalingene som er relevante for videreutvikling av register og portal, følger under:

- Utvalget foreslår at det innføres en lovhjemlet plikt til å bruke kvalifisert tolk, og regjeringen besluttet i september 2015 å igangsette arbeidet med en egen tolkelov.
- Utvalget mener Nasjonalt tolkeregister bør rendyrkes som et innsynsregister over tolker med dokumenterte kvalifikasjoner i tolking.
- Utvalget anbefaler at IMDi utsteder egne identitetskort til tolkene i registeret, slik at det blir enklere for oppdragsgiver å sjekke tolkenes dokumenterte kvalifikasjoner. IMDi er i 2016 gitt i oppdrag gjennom tildelingsbrevet å utstede ID-kort til alle tolkene i registeret. Det er videre bestemt at dette skal gjøres i samarbeid med Politidirektoratet gjennom nytt system for utstedelse av nasjonale ID-kort.
- Utvalget har vurdert ulike løsninger for bestilling av tolketjenester til offentlig sektor og anbefaler at hver sektor må ta ansvar for å utvikle egnede løsninger for bestilling, og eventuelt opprette egne bestillerkontor og egne bookingsystemer.
- Utvalget mener at registeret bør gjøres bedre kjent.

Forprosjektet ble gitt følgende IT-politiske føringer:

«Forprosjektet skal vurdere hvilke IT politiske føringer som er relevante å ta hensyn til. Prosjektet skal vurdere hvordan krav til bruk av nasjonale fellesløsninger, universell

² Meld. St. 30 (2015–2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

³ Fra prosjektmandatet, s. 2.

⁴ NOU 2014:8 *Tolking i offentlig sektor*.

⁵ Prop. 1 S (2015–2016). Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

utforming, arkitekturprinsipper etc. påvirker nytte-kostnadsvurderingen av konseptene.» De IT-politiske føringene er samlet i digitaliseringsrundskrivet⁶.

Forprosjektet har hatt en tidsramme på tre måneder fra begynnelsen av september til begynnelsen av desember 2016. Prosjektet har involvert sentrale interessenter i kartlegging av nåsituasjon og behov.

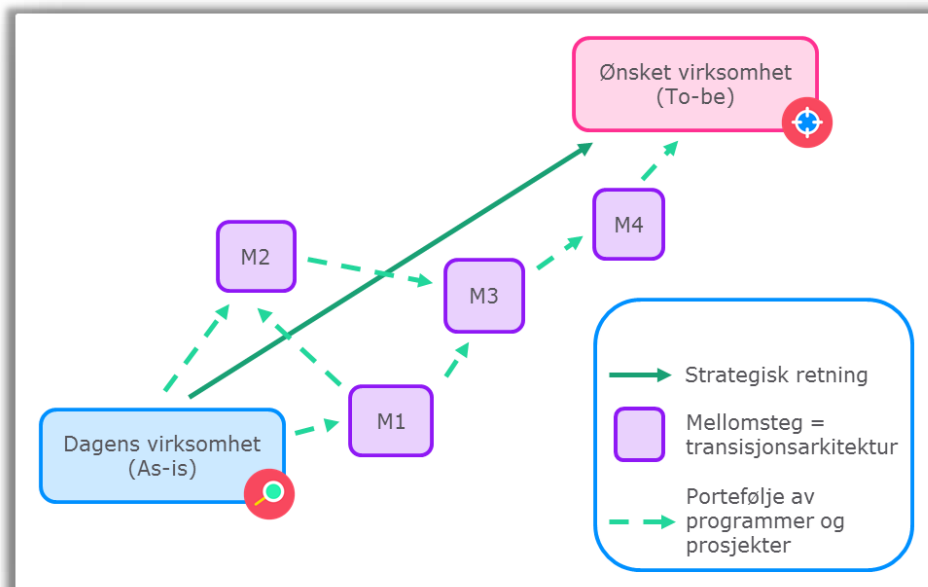
Forprosjektet følger utredningsinstruksen og må derfor vurdere et nullalternativ. I tillegg skal prosjektet stå fritt til å foreslå og vurdere alternative løsninger som ikke allerede er utredet. Det betyr at forprosjektet kan konkludere med en anbefaling til løsning som går på tvers av politiske beslutninger.⁷

⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Digitaliseringsrundskrivet 2015*. (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2462793>)

⁷ Dette blir utdypet i *Veileder til utredningsinstruksen* (DFØ 2016:7): «Kravene i utredningsinstruksen gjelder selv om det allerede er besluttet på politisk nivå å gjennomføre tiltak, også konkrete tiltak. Det følger av instruksens punkt 2-1 at det er viktig å avklare virkninger av mulige alternativer før man gjennomfører politisk vedtatte tiltak».

3 Metode og gjennomføring

Prosjektet har fulgt en arkitekturtilnærming ved å først beskrive dagens situasjon, så skissere et mål for fremtidig situasjon på tolkefeltet og deretter identifisere og vurdere tiltakene for å dekke gap og nå målet (jf. figuren under).



Figur 1: Illustrasjon av en arkitekturtilnærming.

I en kompleks verden fører ofte tiltakene til at virksomheten når mellomsteg eller transisjonsarkitekturer på vei til ønsket virksomhet, som illustrert i figuren. En arkitekturtilnærming skal sikre en strukturert måte å bevege seg fra nåsituasjon til ønsket situasjon på.

I og med at brukerne av IMDis tjenester vil bli berørt av løsningsalternativene, vil utredningsinstruksen av 1. mars 2016 gjelde. Det betyr blant annet at forprosjektet skal levere en forprosjektrapport som dokumenterer prosjektets vurderinger av tiltak (inkl. kost-nytte) og en anbefaling til løsning for Nasjonalt tolkeregister og tolkeportalen.no.

Metodisk støtter forprosjektet seg til konseptfasen i prosjektveiviseren ⁸, utredningsinstruksen⁹, samfunnsøkonomisk analyse¹⁰ og arkitekturtilnærming¹¹.

I tillegg til gode målformuleringer om det fremtidige tolkefeltet har prosjektet brukt fortellinger for å se helhetlig på målet. Konkret ble det skrevet postkort fra fremtiden for å

⁸ Direktorat for forvaltning og IKT. *Prosjektveiviseren*. (<http://www.prosjektveiviseren.no/>).

⁹ *Utredningsinstruksen* (<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184>).

¹⁰ Direktorat for økonomistyring. *Veiledning i samfunnsøkonomisk analyse*. (<https://dfo.no/>) og *Krav til medfinansieringsordningen* (<https://www.difi.no/>).

¹¹ TOGAF (<http://pubs.opengroup.org/architecture/togaf9-doc/arch/>).

uttrykke interessentenes *mening* om en ønsket situasjon på tolkefeltet. Fortellingene er knyttet til endringer, og i vårt tilfelle hvilke endringer tolker, tolkebrukere, tolkeformidlere og IMDi mener er de mest interessante å skrive hjem om (fortelle om).¹²

Prosjektet har vurdert alternativer for å nå målet og anbefalt ett av dem. Et alternativ som alltid skal vurderes, er å ikke gjøre noe tiltak (nullalternativet). I utredningsinstruksen står det at «utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig». ¹³ Forprosjektrapporten inneholder en forholdsvis omfattende kost–nytte-vurdering av de ulike alternativene som skal tilfredsstillere kravene til både beslutningsgrunnlag hos IMDi og medfinansieringsordningen, som forvaltes av Difi.

I og med at verden ikke står stille, har prosjektet argumentert for ulike utviklingstrekk som vil påvirke målet om *økt bruk av kvalifiserte tolker i offentlige sektor*¹⁴. Er det slik at målet kan nås uavhengig av hvilke tiltak direktoratet gjør? Er det noen av alternativene som scorer bedre enn andre når verden utvikler seg i en bestemt retning? Dette er vanskelige vurderinger, og forprosjektet har innenfor trange rammer prøvd å ta hensyn til sannsynlig utvikling på tolkefeltet i vurderingen av alternativene.

Forprosjektet startet opp i september 2016. Kartleggingsaktivitetene (møtene) med sentrale interessenter ble i hovedsak gjennomført i september (se oversikt over møtene i tabellen under). Forprosjektet har ikke gjennomført egne undersøkelser utover disse møtene og noen enkle spørringer om faktiske forhold hos enkelte tolkebrukere. Analysene av nåsituasjonen og ønsket situasjon (mål og behov) er basert på tidligere undersøkelser og analyser. Tolkeutvalgets arbeid, som er dokumentert i NOU 2014:8 *Talking i offentlig sektor – et spørsmål om rettsikkerhet og likeverd*, har vært forprosjektets sentrale datakilde, i tillegg til nyere undersøkelser og utredninger.

Vedtatt politikk ligger til grunn for utforming og vurdering av alternativ 0, 1 og 2. I dialog med interessenter ble spørsmålet om prosjektet skal vurdere å ikke videreføre Nasjonalt tolkeregister, tatt opp. Dette har vært et vanskelig alternativ å utforme og vurdere. Det å ikke videreføre registeret går på tvers av politiske beslutninger,¹⁵ og det er et eget utredningsprosjekt i seg selv å identifisere og sannsynliggjøre hvilke tiltak de ulike aktørene må eller vil gjøre hvis ikke Nasjonalt tolkeregister finnes. Forprosjektet har løst dette ved å identifisere, beskrive og sannsynliggjøre ulike scenarier.

Forprosjektet har blitt ledet og gjennomført av innleid konsulent Rolf Kenneth Rolfsen (Devoteam), med god hjelp fra prosjektdeltakerne fra IMDi, seniorrådgiver Leonardo Doria de Souza, rådgiver Jovana Todorović og prosjektleder Eivind Hageberg. Styringsgruppen

¹² Fortellinger brukes i utviklingsmetodikk som en måte å kommunisere forståelse og meninger om situasjoner og tilstander på, om de er i nåtid, fortid eller i en tenkt fremtid. Her brukes fortellingen som en form for meningsdannelse, hvor den i sin mest grunnleggende form består av hendelser som beveger tilstander. (Inspirert av Oscar Amundsen. (2013). *Fortellinger om forandring – En narrativ studie av planlagt organisasjonsendring i et norsk finanskonsern*. Avhandling for graden doctor artium. Trondheim: NTNU).

¹³ Direktorat for økonomistyring. *Utredningsinstruksen*, kapittel 2.2.

¹⁴ Prosjektets tids- og kostnadsrammer har ikke tillatt en full scenarioanalyse.

¹⁵ Prop. 1 S (2015–2016) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Prop. 1 S (2016–2017) Justis- og beredskapsdepartementet og Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

for forprosjektet har bestått av leder for tolkeseksjonen Liv Kolstad Zehouo, IKT-sjef Bjørn Erik Moseng og strategidirektør Ragnhild Nissen-Lie.

Tabell 1 dokumenterer avholdte møter med eksterne interessenter. I tillegg har forprosjektet involvert sentrale personer i IMDi.

MØTETIDSPUNKT	MØTE
22.9.2016	Møte med representant fra Domstoladministrasjonen
22.9.2016	Møte med representanter for private og kommunale tolkeformidlere (NHO Service og Tolketjenesten i Oslo)
23.9.2016	Møte med representanter for tolkebrukere (UDI, Oslo tingrett, Fylkesmannen i Vestfold, Tolkesentralen OUS)
29.9.2016	Møte med representanter fra Tolkeutdanningen ved Høgskolen i Oslo og Akershus
29.9.2016	Møte med representanter for kvalifiserte tolker (Tolkeforeningen)
17.10.2016	Møte med representanter for Politidirektoratet
9.11.2016	Møte med representanter for nasjonalt ID-kort (Politidirektoratet)

Tabell 1: Forprosjektets møter med eksterne interessenter.

4 Dagens situasjon

Behovet for tolketjenester i offentlig sektor har økt siden 1970-årene. Dette har sammenheng med at flere mennesker har innvandret til Norge, og at bevisstheten og kunnskapen om nødvendigheten av tolking og bruk av kvalifiserte tolker har økt. Denne delen av rapporten gjør rede for vesentlige trekk ved tolkefeltet i Norge i dag, sentrale utfordringer og hvordan Nasjonalt tolkeregister fungerer i dag.

4.1 Tolkefeltet

Offentlig sektor i Norge har i dag store behov for tolketjenester. NOU 2014:8 har estimert at det ble gjennomført omtrent 343 000 tolkeoppdrag i 2013. Fordeler vi det jevnt over på 226 arbeidsdager ble det i 2013 utført 1 518 oppdrag daglig. De samlede estimerte utgiftene til disse oppdragene ble anslått til 490 millioner kroner. De største tolkebrukere er justissektoren, utlendingsforvaltningen og helse- og omsorgssektoren. Kommunesektoren er trolig også en stor tolkebruker, men det finnes ingen samlet oversikt over utgifter til tolking i kommunesektoren.¹⁶ I 2013 brukte justissektoren og utlendingsforvaltningen 257 millioner kroner på tolketjenester. Disse utgiftene har økt til godt over 300 millioner i 2015.¹⁷ Selv om offentlig sektor bruker betydelige ressurser på tolketjenester, er det ikke alltid ressursbruken gir utslag i kvalitet på tolkingen.

Det at offentlig sektor bruker tolk når det er språkbarrierer, er nødvendig for å ivareta rettsikkerhet og likebehandling for personer som ikke behersker norsk i tilstrekkelig grad. Tolking er en tjeneste som skiller seg fra andre tjenester blant annet ved at kunden selv vanskelig vil kunne kontrollere tjenestens kvalitet. Erfaring som tolk er i seg selv ingen garanti for at man innehar de ferdighetene som tolkeoppgaven krever. Gjennom testing av tolker har IMDi avdekket at 60 % av personer med tolkeerfaring fra offentlig sektor har såpass svakt ordforråd at de ikke har forutsetninger for å klare tolkeoppgaven. Bruk av ufaglærte tolker kan få store rettssikkerhetsmessige konsekvenser. Det er derfor viktig å etterspørre tolker med dokumenterte kvalifikasjoner i tolking.¹⁸ I dag er tolk ikke en beskyttet tittel, og hvem som helst kan i prinsippet kalle seg for tolk – og jobbe som tolk – uten å ha tolkefaglige kvalifikasjoner. Dette legger ansvaret for å sjekke tolkenes kvalifikasjoner på den offentlige tolkebrukeren.

Av NOU 2014:8 fremgår det at det er store variasjoner i hvordan de ulike etatene i offentlig sektor stiller krav til tolkenes kompetanse. Eksempler som trekkes frem, er Riksrevisjonens regnskapsrevisjon av Justis- og politidepartementet i 2010, hvor det gikk frem at 60 prosent av de benyttede tolkene ikke hadde dokumenterte kvalifikasjoner. En annen undersøkelse av tolkingen i helsetjenestene i hovedstadsområdet viste at 88 prosent av oppdragene var utført av personer uten dokumenterte kvalifikasjoner i tolking. IMDis undersøkelser om

¹⁶ NOU 2014:8, s. 36.

¹⁷ Anslaget er basert på tall innhentet fra Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), Domstolsadministrasjonen (DA) og Politidirektoratet (POD).

¹⁸ IMDi (2007). *Når du trenger tolk. Veileder for kjøp av tolketjenester til offentlige virksomheter.*

offentlige etaters rutiner for å sjekke tolkenes kvalifikasjoner viser at bare 1 av 10 i barnevernet og Nav har slike rutiner.

Hvor stor andel tolkingen i Norge som skjer med ukvalifisert tolk, er vanskelig å fastslå. Tolkeutvalget anslo at det var ca. 5500 personer i Norge som tok oppdrag som tolk i offentlig sektor i 2013, og at 3900 av disse manglet formelle kvalifikasjoner.¹⁹

Utvalget dokumenterte også underforbruk av tolk i alle offentlige sektorer som var med i utredningen, og påpekte at det «reelle tolkebehovet i offentlig sektor er større enn faktiske tolkeoppdrag indikerer»²⁰.

På den andre siden finnes det enkelte eksempler på store tolkebrukere som ivaretar krav til kvalitet i tolkingen. UDI og Tolkesentralen ved Oslo Universitetssykehus er store tolkebrukere med mange tolkeoppdrag daglig. Tall fra 2015 viser at OUS gjennomførte gjennomsnittlig 31 tolkeoppdrag daglig, og at UDI asyl utførte 34 tolkeoppdrag daglig²¹. Disse to store offentlige tolkebrukere har utviklet sine egne bestillingsrutiner som gjør at over 98 % av oppdragene de utførte i 2015, ble utført med kvalifiserte tolker.²²

Oppsummert er tolkefeltet fragmentert i dag. På den ene siden lider mange etater av underforbruk og bruk av ukvalifiserte tolker. På den annen side finnes det aktører som er mer bevisste, og som de siste 10–15 årene har utviklet gode rutiner og systemer for å sikre at tilgangen til kvalifiserte tolker er så god som mulig.

4.2 Nasjonalt tolkeregister

For at offentlig sektor skal bruke kvalifiserte tolker, er det nødvendig med en oversikt over disse tolkene. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, som er den nasjonale tolkemyndigheten, står for driften av Nasjonalt tolkeregister, som er et innsynsregister over kvalifiserte tolker i Norge. Registeret ble lansert i 2005 med mål om å øke tilgjengeligheten til kvalitetssikrede tolker over hele landet og gi oversikt over hvilken kompetanse hver enkelt tolk besitter.

Per 15. februar 2016 var det oppført 1474 tolker i 65 språk i registeret. Disse tolkene har ulike tolkefaglige kvalifikasjoner. Kvalifikasjonene avspeiles i fem kvalifikasjonskategorier, hvor kategori 1 er den høyeste kategorien og kategori 5 den laveste:

- kategori 1: statsautorisert tolk med tolkeutdanning
- kategori 2: statsautorisert tolk
- kategori 3: tolk med tolkeutdanning

¹⁹ NOU 2014:8, s. 138.

²⁰ NOU 2014:8, s. 180.

²¹ Tall sendt på e-post til forprosjektet fra Tolkesentralen og UDI asyl 9. november 2016, henholdsvis 11 497 og 7736 tolkeoppdrag. Forprosjektet har beregnet gjennomsnittlig antall daglige tolkeoppdrag hos OUS ved å dele antall oppdrag på 365 dager, mens forprosjektet antar at tolkeoppdragene hos UDI asyl i all hovedsak skjer i normert arbeidstid, altså fordelt på 226 arbeidsdager.

²² IMDi (2016). *Behovet for tolk i 2015*.

- kategori 4: statsautorisert translatør eller fagoversetter som har tredagerskurs i tolkens ansvarsområde (TAO)
- kategori 5: personer som har bestått prøven tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT), og fullført TAO

Det er et mål at offentlige tjenesteytere bruker tolker som er oppført i registeret, og sjekker tolkens kvalifikasjoner via registeret.²³ Registeret er allment tilgjengelig på www.tolkeportalen.no, en informasjonskanal for brukere av tolk, tolker og alle med interesse for feltet. Portalen inneholder nyheter, informasjon, kunnskap og nyttige linker om tolking i offentlig sektor.

Nasjonalt tolkeregister skal øke tilgjengeligheten til kvalifiserte tolker og bidra til at flere kvalifiserte tolker blir brukt i offentlig sektor. Et annet mål er å bidra til profesjonalisering av tolkeyrket og øke bevisstheten rundt bruk av kvalifiserte tolker. Registeret er imidlertid bare ett av flere nødvendige ledd i en kjede for å sikre at offentlig sektor bruker kvalifiserte tolker, og det finnes en rekke andre forutsetninger som er nødvendige for at målene på tolkefeltet skal oppnås.²⁴ For det første er det nødvendig å ha mange nok kvalifiserte tolker som ønsker å ta tolkeoppdrag, i de språkene hvor det er behov for tolk. Dette er noe IMDi samarbeider med HiOA om. En annen forutsetning er at de som skal bestille tolker, har nødvendig bestillerkompetanse og etterspør tolker med dokumenterte kvalifikasjoner. Bevisstgjøring av tolkebrukere er et viktig premiss. I tillegg bør bestillingsrutinene være kjente og enkle. De som skal kommunisere gjennom tolk, bør også få nødvendig opplæring, slik at de kjenner til sitt eget ansvar i en tolket samtale.

4.3 Tolkekapasiteten

For IMDi er det et mål at personer som skal tolke i offentlig sektor, har tolkefaglige kvalifikasjoner, og at de best kvalifiserte tilgjengelige tolkene i Nasjonalt tolkeregister foretrekkes for oppdrag. Kartleggingen av behovet for tolk i 2015 viser at det er stor grad av samsvar mellom språkene hvor det er flest tolker i registeret, og de mest etterspurte språkene i 2015. Åtte av de mest etterspurte språkene – arabisk, somali, polsk, dari, persisk, russisk, engelsk og litauisk er også blant de ti språkene hvor det er flest kvalifiserte tolker.

Imidlertid er det dokumentert at det er få av tolkene i Nasjonalt tolkeregister som jobber fulltid som tolk.²⁵ Det er kun én av tre som har tolking som hovedinntekt, mens to av tre oppgir at de har annet arbeid/aktivitet ved siden av tolkingen. Det er vanskelig å jobbe fulltid som tolk fordi det er mye dødtid mellom oppdragene, og lønnsvilkårene varierer sterkt fra sektor til sektor. På den andre siden viser IMDis kartlegging av behov for tolk i 2015 at hele 71 % av tolkene som er oppført i de mest etterspurte asylspråkene, arabisk, dari, kurmanji,

²³ IMDi (2014). *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013 – oppdragsmengde og arbeidsvilkår*, s. 47.

²⁴ Statskonsult. (2003). *Nasjonalt tolkeregister*, s. 9.

²⁵ NOU 2014:8, s. 117.

pashto og tigrinja, har tolking som hovedinntekt.²⁶ Likevel melder 70 % av dem at de hadde merkapasitet i desember 2015, da asylankomstene var veldig høye. Flere ga tilbakemeldinger til IMDi om at de ofte blir forbigått til fordel for ukvalifiserte tolker. Disse tallene viser at tolkene som er oppført i registeret, har merkapasitet, og derfor anser forprosjektet det som et mål å øke bruken av tolker i registeret, på bekostning av ukvalifiserte tolker.

4.4 Evaluering av Nasjonalt tolkeregister

Konseptutredningen identifiserer og beskriver ulike alternative veivalg for videreutvikling av Nasjonalt tolkeregister. For å gjøre dette identifiserer forprosjektet først problemene og behovene. Denne delen av rapporten sammenstiller informasjon fra to tidligere evalueringer av registeret og portalen²⁷ med informasjon forprosjektet har hentet inn fra de sentrale interessentene.

4.4.1 Tidligere evalueringer

Rambølls evaluering av registeret konkluderer med at det stort sett blir godt vurdert av både tolker og tolkebrukere som har benyttet det. Registeret gir en god oversikt over tolkenes kompetanse og gjør kvalitetssikrede tolker tilgjengelige. Registerets største utfordring er at det er for lite kjent og for lite brukt. Et flertall av tolkebrukere (64 prosent) som Rambøll var i kontakt med, oppga at de ikke kjente til registeret, og bare 17 % av tolkebrukerne hadde benyttet registeret. Evalueringen dokumenterte også at flest tolkebrukere mente at den beste måten å styrke registeret på hadde vært å innføre en kalenderfunksjon som viser når de ulike tolkene er tilgjengelige.²⁸

Netlife evaluerte Tolkeportalen opp mot følgende mål: å senke terskelen for bruk av tolk i offentlig sektor, å bidra til å profesjonalisere tolkebrukere, å bidra til å profesjonalisere tolker, og å bidra til at tolkeseksjonen i IMDi utnytter ressursene sine bedre. Rapporten konkluderte med at det faktisk at portalen og registeret finnes, i seg selv bidrar til å senke terskelen for bruk av tolk i offentlig sektor. Imidlertid fastslår rapporten at portalen har et stykke igjen før dens mål blir innfridd. Portalen ble vurdert som utilgjengelig og ikke særlig brukervennlig. I tillegg opplevde ikke tolkebrukere informasjonen om tolkene som oppdatert. Netlife anbefalte å forbedre funksjonaliteten og informasjonen i registeret.

4.4.2 Interessentenes behov og utfordringer

Ved siden av disse evalueringene har forprosjektet også møtt sentrale interessenter for å kartlegge dagens bruk og nytte av registeret. Denne delen oppsummerer tilbakemeldinger fra tolkebrukere, tolkebrukere med interne tolkeregistre, tolkeformidlere, tolker, Høgskolen i Oslo og Akershus, Politidirektoratet og IMDi.

²⁶ IMDi (2016). *Behovet for tolk i 2015*.

²⁷ Rambøll (2010). *Evaluering av Nasjonalt tolkeregister og Netlife Research. (2014). Portalvurderinger*.

²⁸ Rambøll (2010), s. 4.

Tolkebrukere vurderer portalen som lite brukervennlig og mener det er vanskelig å bestille kvalifiserte tolker ved bruk av den teknologiske løsningen som finnes i dag. De uttrykker også et ønske om å kunne se tolkenes tilgjengelighet for å gjøre bestillingen enklere og mer effektiv. Tolkebrukere med interne tolkeregistre har ganske ulike bestillingsrutiner. Noen har laget egne bestillingssystemer som fungerer godt, mens andre hverken har overordnede systemer eller oversikt over tolkenes kvalifikasjoner. De som ikke har gode tolkebestillingstjenester, bruker mye tid og ressurser på å bestille tolk. Også her er det et ønske om å kunne se tolkenes tilgjengelighet. I tillegg er det for alle tolkebrukere med egne tolkeregistre tungvint å oppdatere informasjon om tolkenes formelle kvalifikasjoner, siden registeret ikke samhandler med tolkebrukernes systemer. Representanter for domstolene og for politiet oppgir særskilt dette som et problem.

Kommunesektoren er en stor tolkebruker. Kommunene Larvik, Lørenskog, Skedsmo, Rælingen, Bamble, Skien, Porsgrunn, Drammen, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Oslo har egne kommunale tolketjenester. De resterende kommunene bestiller trolig tolk gjennom private formidlere. Dette gjelder også de fleste av dem forprosjektet har vært i kontakt med.²⁹ De er stort sett fornøyde med tolketjenestene, men får ikke opplysninger om tolkenes kvalifikasjoner og kompetanse. De kommuneansatte har ikke særlig inngående kjennskap til Nasjonalt tolkeregister og bruker det i liten grad. En sannsynlig grunn til det er at registeret ikke er tilrettelagt for bestilling av tolk.

Både kommunale og private tolkeformidlere bruker registeret som rekrutteringsplattform og tolkeportalen som en informasjonskanal. En utfordring for dem er at Nasjonalt tolkeregister ikke samhandler med tolkeformidlernes systemer, og at det er tungvint å oppdatere informasjon om tolkenes formelle kvalifikasjoner. Registeret fungerer ikke optimalt som rekrutteringsplattform, og søkefunksjonen burde forbedres. Tolkeformidlere ønsker også informasjon om tolkenes reelle tilgjengelighet.

Mange tolker som er oppført i registeret, fremhever at de ikke får nok oppdrag og blir forbigått til fordel for tolker uten kvalifikasjoner. Dette gjør at de blir nødt til å finne andre inntektsveier. En annen utfordring er at de ofte får oppdrag på kort varsel, og at disse kolliderer med andre oppdrag. Flere tolker mener at et overordnet system for hele den offentlige sektoren vil kunne løse denne utfordringen. Tolkene ga også tilbakemelding om at det er vanskelig å bruke og logge seg på portalen, og at det er få insentiver for å oppdatere ens egen informasjon.

HiOA tilbyr statsautorisasjonsprøven og tolkeutdanning i Norge. Etter høyskolens forståelse bidrar registeret nå til at flere tar tolkeutdanning. Registeret er både «pisk og gulrot». Det er i dag stor pågang på den ettårige utdanningen som kvalifiserer til oppføring i kategori 3 i Nasjonalt tolkeregister. Utdanningen har en høy gjennomføringsrate. Det er mye lavere pågang til påbyggingsemnene og et høyere frafall. Dette skyldes sannsynligvis at påbyggingsemnene ikke gir direkte uttelling i registeret. HiOA mener at registeret bidrar til at flere tolker forblir i tolkeyrket, men påpeker samtidig at et mer brukt og kjent register hadde bidratt enda mer. En utfordring med dagens register er manglende oppdatert

²⁹ Forprosjektet har, forbindelse med tjenesteutviklingsprosjektet, vært i kontakt med følgende kommuner: Narvik, Melhus, Klæbu, Voss, Askøy og Lindås.

informasjon om tolker. Et forslag er å skape merverdi for tolker ved å legge til rette for faglig samarbeid i registeret. For å unngå «skyggeregistre» (registre med samme informasjon) er det også viktig at Nasjonalt tolkeregister blir et fellesregister som andre registre/løsninger samhandler med.

Politidirektoratet er en spesielt viktig interessent fordi utstedelse av ID-kort for tolker skal skje i samarbeid med politiet gjennom deres infrastruktur for nasjonalt ID-kort. En sentral betingelse fra PODs side er at innhenting av tolkers kvalifikasjoner skal skje automatisk. Det er en uaktuell løsning at saksbehandlere i politiet skal måtte hente opplysninger om tolkers kvalifikasjoner manuelt i Nasjonalt tolkeregister. En slik løsning vil være særdeles lite fremtidsrettet.

Registerets foreldede teknologi byr på mange utfordringer. I dag bruker IMDi mye tid på tungvint manuell registrering og oppdatering av tolker og tolkenes kvalifikasjoner. Informasjonen om tolkene er dessuten vanskelig å hente ut. Dette vil skape problemer når politiet skal utstede ID-kort til tolkene som er oppført i registeret. IMDi ser også på muligheten for å forbedre statistikk som kan hentes ut av registeret, slik at de bedre kan følge med på utviklingen på feltet og gjennomføre mer treffsikre tiltak.

Det er flere interessenter som mener at det at IMDi drifter registeret, er tillitsvekkende og et kvalitetsstempel. Tolkeportalen ble også beskrevet av flere som en god informasjonskanal som samler all informasjonen om tolkefeltet i Norge. Interessentene er også samstemte i at Nasjonalt tolkeregister er et positivt tiltak for å synliggjøre kvalifiserte tolker. De er enige i at manglende oppdatert informasjon om tolker er en kjent utfordring med dagens register. I tillegg er det utfordringer ved å kunne søke opp og finne en tolk i nærheten som er tilgjengelig.

4.5 Myndighetenes virkemidler for bruk av kvalifisert tolk

Det er forprosjektets oppfatning at det har vært en positiv utvikling for å regulere og stimulere bruk av kvalifiserte tolker i mange år.

Vi kan skille mellom regulative, informative og økonomiske virkemidler for politisk styring og iverksettelse av offentlig politikk³⁰, i tillegg til de offentlige tjenestene som tilbys.

4.5.1 Regulatoriske virkemidler

I norsk lovgivning finner vi bestemmelser om bruk av tolk i forvaltningsloven, domstolloven, utlendingsloven og kritesenterloven. Også annen særlovgivning kan medføre en rett eller plikt til bruk av tolk, selv om tolking ikke er eksplisitt nevnt i lovteksten. Dette gjelder blant annet pasient- og brukerrettighetsloven og straffeprosessloven.

Forvaltningsloven fra 1967 gir regler om bruk av tolk i den offentlige forvaltningen. Særlig relevante bestemmelser for tolkefeltet er § 11 om offentlige myndigheters veiledningsplikt og § 17 om plikten til å utrede en sak så godt som mulig før det blir gjort vedtak. Loven

³⁰ Bemelmans-Videc, M.-L. & Vedung, E. (1998). "Conclusions: Policy instruments types, packages, choices, and evaluation". I M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist & E. Vedung (red.), *Carrots, sticks and sermons: Policy instruments and their evaluation* (s. 249–274). New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.

stiller ikke opp noen generell plikt til å bruke tolk, men i noen situasjoner vil det likevel være nødvendig å bruke tolk for å oppfylle lovens krav i §§ 11 og 17, og det ulovfestede prinsippet om forsvarlig saksbehandling. § 11 e gir et forbud mot å bruke barn som tolk.

Tolkeutvalget konkluderer med at «lovverket som gjelder kommunikasjon via tolk, er fragmentert og oppfattes ulikt». På den bakgrunn foreslår utvalget at det innføres en lovhjemlet plikt for offentlig sektor til å bruke kvalifisert tolk fra 1. januar 2019. Tolkeutvalgets lovforslag har til formål å tydeliggjøre det offentliges ansvar for bruk av tolk for å sikre rettsikkerhet og likebehandling.³¹ Regjeringen har besluttet å sette i gang arbeid med en egen tolkelov.³²

4.5.2 Informative virkemidler

Sektoransvarsprinsippet tilsier at den enkelte myndighet har ansvar for tjenestetilbudet til alle innenfor sitt område. Den enkelte faginstans har samme ansvar for flyktninger og innvandrere som for befolkningen ellers.³³ Prinsippet om sektoransvar gjelder på alle forvaltningsnivåer, dvs. stat, fylke og kommune.

IMDi er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor og jobber for å øke bevisstheten om forholdet mellom tolkingens kvalitet og rettsikkerheten. Samtidig bidrar IMDi til utvikling av organisatoriske rammer og god praksis som sikrer forsvarlig tolking innenfor offentlig tjenesteyting.

Gjennom møter og deltakelse i arbeids- og referansegrupper er IMDi i kontakt med ulike sektormyndigheter for å kartlegge deres tolkebruk og avdekke eventuell dårlig praksis. Ved manglende eller dårlig tolkebruk samarbeider IMDi med aktuelle virksomheter for å utarbeide rutiner og retningslinjer for bestilling og bruk av tolk.

Tolkeportalen.no er IMDis viktigste informasjonskanal som fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. Der finner man informasjonsmateriell, rapporter og fagartikler rettet mot tolker og tolkebrukere. Tolkeportalen har en viktig rolle for tolker når det gjelder annonsering av kvalifiseringstilbud. Tolkeportalens hovedtjeneste er Nasjonalt tolkeregister.

4.5.3 Økonomiske virkemidler

Det er myndighetenes ansvar å skaffe til veie en tolk med nødvendige kvalifikasjoner og å bære kostnadene.

Det er i dag ingen felles nasjonale økonomiske virkemidler for å sikre at offentlig sektor bruker kvalifiserte tolker, med unntak av den offentlige finansieringen av den formelle tolkeutdanningen ved HiOA. Utdanningstilbudet er basert på kunnskap om offentlig sektors behov for kvalifisert tolk i ulike språk. IMDi har ansvaret for å kartlegge dette behovet.

³¹ NOU 2014:8, s. 13.

³² Prop. 1 S (2016–2017) Justis- og beredskapsdepartementet.

³³ Utlendingsloven § 4. Utlendingers rettsstilling: «Dersom ikke annet følger av gjeldende rettsregler, har utlendinger under sitt lovlige opphold i riket samme rettigheter og plikter som norske statsborgere».

Tidligere utredninger har anbefalt at statlige virksomheter bør kunne postere tolke- og oversettelsesutgifter direkte over statsbudsjettet slik det gjøres for tolking i domstolene.³⁴ Domstolenes utgifter til tolking i straffesaker dekkes i dag direkte over statsbudsjettet og har dermed ikke innvirkning på domstolenes driftsbudsjett.³⁵

Tolkeutvalget påpeker på sin side at tolking må anses som en integrert del av oppgaveløsningen i sektorene, og at utgifter til tolketjenester derfor må inngå som en naturlig del av driftsbudsjettene.³⁶ I dag er det ikke alle offentlige virksomheter som utgiftsfører bruk av tolk, og de budsjetterer dermed heller ikke for dette. Det kan føre til at virksomhetene ufrivillig står overfor økonomiske prioriteringer når behovet for tolk oppstår.³⁷ Det vil være uheldig om det oppleves at utgiftene til tolk «gjemmes bort» og «spiser» av andre budsjettposter. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) er tydelig i sine veiledninger på at det er viktig å få frem og ha kontroll på kostnadene (innsatsen) for å kunne styre både produktivitet (omfang og kvalitet) og effekter.³⁸ For at bruk av tolk skal bli «en integrert del av oppgaveløsningen i forvaltningen»³⁹, må bruken, og arbeidet med å tilrettelegge, planlegge, bestille og følge opp tolker, bli budsjettert og regnskapsført.

Satser for tolkeoppdrag i det offentlige er også avgjørende for tilgang til kvalifiserte tolker. IMDi gjennomfører årlig en undersøkelse blant offentlige og private tolkeformidlere. Av undersøkelsen går det frem at en av grunnene til at det er vanskelig å skaffe tolk i Nasjonalt tolkeregister, er at tolkene ikke godtar betalingen eller betingelsene for oppdraget. IMDis undersøkelser om tolkene i registeret viser at variasjonen på minstesatsen er stor, fra under 100 kroner i timen og opp til 849 kroner i timen.⁴⁰

Enkelte offentlige sektorer og virksomheter har regulert timesats og reisekostnader til tolk. Forskriften om salær fra det offentlige til advokater mv. regulerer enkelte timesatser til tolketjenester for påtalemyndigheten.⁴¹ UDI tilbyr tilsvarende priser for å kunne konkurrere om de beste tolkene, mens andre offentlige sektorer generelt tilbyr lavere timepriser. Dårlige lønnsbetingelser for tolker bidrar på den annen side til «å opprettholde et marked for «lavbudsjetttolking» hvor personer uten tolkefaglige kvalifikasjoner foretrekkes fremfor kvalifiserte tolker». ⁴²

³⁴ Justis- og politidepartementet (2005). *Retten til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess*.

³⁵ NOU 2014:8, s. 51.

³⁶ NOU 2014:8, s. 68.

³⁷ IMDi (2011). «Mora mi forstår ikke når lærerne snakker». *Bruk av tolk i grunnskolen i Oslo*.

³⁸ SSØ (2010). *Resultatmåling – mål- og resultatstyring i staten*. Veileder.

³⁹ Meld. St. 30 (2015–2016), s. 89.

⁴⁰ NOU 2014:8, s. 140.

⁴¹ «Forskriften gjelder tolker som gjør tjeneste for påtalemyndigheten. Forskriften kommer imidlertid bare til anvendelse ved tolkeoppdrag i straffesaker, og ikke ved tolkeoppdrag som gjelder politiets forvaltningsmessige oppgaver, herunder utlendingssaker» (jf. forskriften § 1 nummer 1.4).

⁴² IMDi (2009). *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk*, s. 19.

Tolkeutvalget anbefaler innføring av et eget lønnsregulativ for tolker med satser differensiert etter kvalifikasjoner, slik det gjøres i UDI. Faste satser for tolker vil også gjøre det enklere for offentlige etater å budsjettere med midler til tolketjenester.⁴³

4.6 Erfaringer fra andre land

Tolkeutvalget konkluderer med at sammenlignbare land har mange av de samme utfordringene på tolkefeltet som Norge.⁴⁴ Det er ulik tilnærming til tolkefeltet i ulike land. Tilrettelegging for bruk av tolketjenester, i stedet for bruk av venner og familie, er imidlertid jevnt over blitt vanligere de siste årene.

Ifølge Ozolins⁴⁵ er tre nøkkelkomponenter til stede i de samfunnene som har funnet helhetlige løsninger for tolkefeltet: de har en organisert formidlingstjeneste, en autorisasjonsordning og utdanningsprogrammer for tolker. Gentile et al. fremhever dessuten lønnsforhold som en viktig faktor i utviklingen av tolkefaget innenfor offentlig sektor.⁴⁶ De øvrige faktorene er

- økende språkmangfold som hele tiden stiller nye krav til kapasitet og organisering
- avhengighet av statlig finansiering som har konsekvenser for kvaliteten på tolketjenestene
- standarder og praksis på feltet som blir bestemt av de offentlige institusjonenes behov og ikke av profesjonen selv
- tverrsektorielle tolkebehov og utfordringer som kommer i konflikt med sektorspesifikk utvikling av politikk

Mens det norske tolkeregisteret ble opprettet i 2005, har land som Storbritannia og Australia, hatt lignende tiltak i flere år enn Norge. Disse to landene har i likhet med Norge sertifiseringsordninger og et system for kvalifisering av tolker.

⁴³ NOU 2014:8, s. 146.

⁴⁴ NOU 2014:8, s. 99.

⁴⁵ Ozolins, U. (2010). Factors that determine the provision of Public Service Interpreting: comparative perspectives on government motivation. *The Journal of Specialised Translation*, 14, 195–214.

⁴⁶ Gentile, Adolfo, Ozolins, U. & Vasilakakos, M. (1996). *Liaison Interpreting. A Handbook*. Melbourne University Press, sitert i Utlendingsdirektoratet (2000). *Tolkevirkosomhet i offentlig sektor. En statusrapport*.

5 Mål for tolkefeltet

Et mål for tolkefeltet (samfunns mål) er at «tolking i offentlig sektor skal bidra til å sikre rettssikkerhet og likebehandling». ⁴⁷ For at et slikt mål skal oppnås, er det direktoratets oppfatning at kvalifiserte tolker må være *tilgjengelige* og *brukes* i situasjoner som berører rettsikkerhet og likeverd. Det må være *attraktivt* å jobbe som tolk, og det må være gode lønns- og arbeidsbetingelser. I tillegg må offentlige sektor *planlegge* sin egen bruk av tolk og lage gode *bestillingsrutiner*.

Figur 2 illustrerer forprosjektets forståelse av sentrale resultatmål fra offentlig sektor som bidrar til ønskede brukereffekter, som igjen gir ønsket samfunnseffekt. Forprosjektet har valgt å ikke tegne årsak–virkning–sammenhenger mellom resultatmål og effektmål. Målene påvirker hverandre på ulike måter.



Figur 2: Sentrale resultatmål i offentlig sektor og brukereffektene som vil bidra til å oppnå samfunns målet.

Direktoratets hovedmål på tolkeområdet er *at det offentlige bruker kvalifiserte tolker i situasjoner som berører rettsikkerhet og likeverd*. Forprosjektet vil identifisere alternativer til nytt Nasjonalt tolkeregister og vurdere disse opp mot dette hovedmålet. Dagens tolkeregister har til hensikt å bidra til å *øke tilgangen på kvalifiserte tolker i offentlig sektor* og skal *stimulere tolkene til å forbedre sine kvalifikasjoner*. Dette tilsvarer effektmålet «god tilgang på kvalifiserte tolker». I tillegg kan vi si at det å stimulere tolkene til å forbedre sine kvalifikasjoner, er avhengig av at tokene opplever at det er «attraktivt å jobbe som tolk».

⁴⁷ NOU 2014:8, s. 13.

Det er flere tiltak, trender og andre utviklingstrekk som kan bidra til at målene blir nådd. Når vi skal skissere en oversikt over målene eller en ønsket situasjon 8–14 år frem i tid, er det essensielt at vi har begreper om hvordan verden da vil se ut. Hvordan vil utviklingen på tolkeområdet være? Vil behovet for kvalifisert tolk øke eller minke? Er det tiltak som allerede planlegges som vil regulere bruken av kvalifisert tolk? Er det teknologier som vil bidra til at tolking kan effektiviseres?

5.1 Tolkeområdet i perioden 2020 til 2030

Figur 3 oppsummerer hva forprosjektet tror vil være sentrale trekk ved tolkeområdet i perioden 2020 til 2030. De punktene i de to øverste kvadratene anser forprosjektet som de viktigste trekkene som vil påvirke direktoratets hovedmål direkte. Prosjektets vurderinger av usikkerheten er basert på fremtredende trender og planlagte og påbegynte tiltak. De ulike trekkene ved tolkeområdet blir beskrevet under.

økende viktighet	behov for kvalifiserte tolker øker antall kvalifiserte tolker øker bruk av skjermtolking øker markedet blir mer regulert	regulering av markedet flere velger å bli i tolkeyrket enklere å kvalitetssikre tjenesten
	digitale markedsplattformer klagemulighet på tolketjenester tolker jobber som frilansere	tolking ved hjelp av teknologi
minkende sannsynlighet		

Figur 3: Illustrasjon over sentrale trekk som påvirker visjonen på tolkeområdet i perioden 2020 til 2030.

5.1.1 Behov for kvalifisert tolk øker

Regnskapstall fra ulike sektorer viser at det har vært en jevn økning i utgifter til tolketjenester fra 2004 til 2013.⁴⁸ Som nevnt har justis- og utlendingsforvaltningens utgifter til tolking gått fra 275 millioner til godt over 300 millioner kroner fra 2013 til 2015. En økende andel eldre med innvandrerbakgrunn vil føre til at omsorgstilbudet i alle ledd må tilpasses eldre innvandrere med varierte behov, inkludert bruk av kvalifiserte tolker. På grunn av globalisering og økt mobilitet vil det dessuten være behov for tolking i en rekke sakstyper som ikke har direkte med innvandring å gjøre. Det kan for eksempel dreie seg om turister i en krisesituasjon eller internasjonal kriminalitet.⁴⁹ Statistisk sentralbyrås befolkningsfremskrivninger viser også at antall innvandrere, og dermed det språklige

⁴⁸ NOU 2014:8, s. 179.

⁴⁹ NOU 2014:8, s. 84.

mangfoldet, vil øke i årene fremover. SSB har estimert at innvandrerbefolkningen vil øke fra 700 000 i dag (13 prosent av hele befolkningen) til 1,7 millioner i 2060 (24 prosent)⁵⁰.

Disse trendene peker i retning av at behovet for tolk i offentlig sektor vil øke fremover. Dermed vil også bruken av tolk og utgiftene til tolk øke fremover.

Forprosjektet antar at etterspørselen etter kvalifisert tolk også vil øke på grunn av informasjons- og veiledningsarbeidet til IMDi, og at innføring av ID-kort for tolker vil øke bevisstheten om tolkingens kvalitet. Hensikten med ID-kortene til tolker er først og fremst å synliggjøre skillet mellom de som er kvalifisert, og de som ikke er det, og mellom kvalifikasjonskategoriene til de som er kvalifisert. Innføring av en tolkelov vil også bidra til å øke behovet for kvalifisert tolk. Tolkeloven er nærmere omtalt under punktene 5.1.4 og 5.1.5.

Økt etterspørsel etter kvalifiserte tolker vil påvirke målet om at det offentlige bruker kvalifiserte tolker i situasjoner som berører rettsikkerhet og likeverd.

5.1.2 Antall kvalifiserte tolker øker

Da Statskonsult i 2003 utredet hvordan et nasjonalt tolkeregister skulle se ut, var det 80 kvalifiserte (statsautoriserte) tolker i Norge.⁵¹ Per 15. februar 2016 var 1474 tolker i 65 språk oppført i registeret, og dette tallet vil øke fremover. Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* slår fast at kapasiteten i tolkeutdanningen, statsautorisasjon, testing og kurs må øke.⁵² Dessuten står det også i meldingen at det skal gjennomføres flere ToSPoT-tester i årene fremover, og at utvidelsen av tolkeutdanningen til andre steder i landet kan være aktuelt.

På bakgrunn av dette antar forprosjektet at antallet og tilgangen på kvalifiserte tolker vil øke i årene fremover. Økt tilbud på tolketjenester vil påvirke målet om bruk av kvalifiserte tolker.

5.1.3 Bruk av skjermtolking øker

Det er behov for tolketjenester over hele landet, men hele 40 prosent av tolkene som er oppført i registeret, er bosatt i Oslo. Derfor vil økt bruk av fjerntolking (telefon- og skjermtolking) være nødvendig for å sikre rettssikkerheten og gi likeverdige tjenester til hele befolkningen.⁵³ Bruk av skjerm reduserer reiseutgifter og bedrer ressursutnyttelsen, både når det gjelder tolkenes og tolkebrukernes arbeidstid. Tolkeutvalget har satt som mål at halvparten av alle tolkeoppdrag i offentlig sektor skal utføres ved bruk av skjerm i 2023.⁵⁴

⁵⁰ Cappelen A., Skjerpen T. og M. Tønnessen. (2016). *Befolkningsframskrivninger 2016-2100: Inn- og utvandring*. (https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/270396?_ts=1556d691c48).

⁵¹ Statskonsult. (2003). *Nasjonalt tolkeregister*, s. 7.

⁵² Meld. St. 30. (2015–2016). *Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk*, s. 90.

⁵³ NOU 2014:8, s. 16.

⁵⁴ Ibid.

For å oppnå dette målet er det nødvendig med en bevisst satsing og en solid forankring på ledelsesnivå i de ulike sektorene som bruker tolk.

Forprosjektet mener at økt bruk av skjermtolk vil kunne utnytte kapasiteten til kvalifiserte tolker bedre og dermed nå målet om bruk av kvalifiserte tolker.

5.1.4 Markedet blir mer regulert

Lovverket som gjelder bruk av tolk, er fragmentert og utydelig, og oppfattes ulikt. Tolkeutvalget har derfor foreslått innføring av en egen lov om offentlige myndigheters plikt til å bruke kvalifisert tolk i situasjoner som berører rettssikkerhet og likeverd. Med kvalifisert tolk menes at tolken som et minimum bør oppfylle vilkårene for oppføring i Nasjonalt tolkeregister.⁵⁵ Regjeringen har besluttet å sette i gang arbeid med en egen tolkelov.⁵⁶ I integreringsmeldingen presiseres det at: «Loven skal ikke være en rettighetslov, men en lov som tydeliggjør offentlige myndigheters ansvar for å veilede og informere alle innbyggere. Loven vil være en utfylling og presisering av eksisterende lovverk.»⁵⁷

Forprosjektet legger til grunn at regulering av markedet vil påvirke målet om bruk av kvalifiserte tolker.

5.1.5 Regulering av markedet

I en samfunnsøkonomisk analyse skal utforming av alternativer legge gjeldende politikk til grunn.⁵⁸ I punktet ovenfor argumenterer forprosjektet for at markedet vil bli mer regulert. Det er viktig å presisere at forprosjektet ikke legger til grunn noen annen politikk på tolkeområdet enn den som er vedtatt.

Forprosjektet forutsetter ikke noen annen form for regulativer enn at en eventuell tolkelov vil tydeliggjøre allerede eksisterende lover og forskrifter. Hvordan ny tolkelov og eventuelt andre politiske regulativer vil påvirke tolkefeltet, er usikkert, og forprosjektet spekulerer ikke i hva som kan komme, utover en presisering av eksisterende politikk.

5.1.6 Flere velger å bli i tolkeyrket

At flere tolker blir i yrket, har positiv effekt på målet om økt bruk av kvalifiserte tolker. Forprosjektet mener det er flere utviklingstrekk som peker i retning av at det blir mer attraktivt å jobbe som tolk.

Bevisstheten og profesjonaliteten til tolkebrukerne øker i takt med myndighetenes og IMDIs arbeid med å informere og veilede om viktigheten av å bruke kvalifiserte tolker på en god måte. Flere sektormyndigheter har de siste årene innført retningslinjer og veiledere med krav og anbefalinger om at tolker som benyttes innenfor deres ansvarsområde, skal være oppført i Nasjonalt tolkeregister. Når man ser dette i sammenheng med at behovet for at

⁵⁵ NOU 2014:8, s. 13.

⁵⁶ Prop. 1 S (2016–2017). Justis- og beredskapsdepartementet.

⁵⁷ Meld. St. 30 (2015–2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, s. 89.

⁵⁸ Rundskriv R-109, «Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.», 30.04.2014.

tolk øker, og at det blir flere som tar tolkeutdanning, kan det bidra til at tolkeyrket profesjonaliseres ytterligere, og at flere ønsker å bli i yrket.

Forprosjektet mener at innføring av et lønnsregulativ for tolker som differensierer etter kvalifikasjoner,⁵⁹ og at tolkebestillere får god oversikt over tilgjengelige kvalifiserte tolker, vil ha størst positiv effekt på at flere velger å bli i tolkeyrket. Det er usikkert både om det blir innført lønnsregulativer og om bestillere etablerer gode oversikter over tilgjengelige tolker.

5.1.7 Enklere å kvalitetssikre tjenesten

Innføring av retningslinjer og veiledere med krav og anbefalinger om at tolker skal være oppført i Nasjonalt tolkeregister, har skjerpet kravene til tolker som tar oppdrag i offentlig sektor. I tillegg vil ID-kortene for tolker gjøre det enklere for oppdragsgiverne å sjekke at tolkene har dokumenterte kvalifikasjoner i tolking.

5.1.8 Digitale markedsplattformer

En plattform kan legge til rette for verdiskapende interaksjon mellom parter. En digital plattform er gjerne en åpen og inkluderende infrastruktur for slike digitale interaksjoner.

De store effektivitetsgevinstene er knyttet til reduserte transaksjonskostnader, og de digitale plattformene muliggjør en effektiv *kobling* av tilbud og etterspørsel ved bruk av store mengder data generert av brukerne og eksterne kilder. Ved at plattformene er åpne for små og store tilbydere, reduseres også barrierene for at mindre aktører kan nå ut til sine kunder og sitt publikum.

Det finnes i dag mange forskjellige digitale plattformer. Felles for dem er at de endrer det eksisterende markedet. Finn.no har siden det startet opp med eiendoms-, bil- og jobbannonser i 2000, påvirket annonseinntektene til papiraviser og ikke minst hvordan kjøp og salg mellom privatpersoner foregår. I musikk- og filmbransjen har de store og mange digitale plattformene som Spotify, iTunes og Netflix forandret og nærmest fjernet et ledd (distribusjonsleddet) i den gamle verdikjeden. I tillegg distribueres selve musikken og filmen digitalt. Airbnb og Uber er eksempler på store plattformaktører som vil påvirke boligleiemarkedet og transportformidling⁶⁰.

I dag er det ulike miljøer i privat sektor som har tatt initiativet til å utvikle digitale plattformer for å koble tilbud og etterspørsel på tolkefeltet.

Forprosjektet mener at det er grunn til å tro at slike digitale tolkeformidlingsplattformer vil kunne påvirke tolkefeltet.

⁵⁹ NOU 2014:8, s. 174.

⁶⁰ Uber selv sier at de aldri har vært et taxiselskap. De kaller seg selv en «Next Generation App». Akkurat nå er det persontransport som formidles, men de kan like gjerne formidle andre transporttjenester eller andre former for tjenester, f.eks. vaskehjelp.

5.1.9 Klagemulighet på tolketjenester

Tolkeutvalget anbefaler at brukere av Nasjonalt tolkeregister skal ha adgang til å klage til IMDi på de oppførte tolkene.⁶¹ IMDi har de to siste årene behandlet flere klagesaker mot tolker i registeret og satt i gang et arbeid med å utvikle klagerutiner på tolker som er oppført i Nasjonalt tolkeregister. Klagerutinene vil inneholde rutiner for saksbehandling og tolkenes klageadgang, samt sanksjonsmuligheter. Det skal også gis bedre muligheter til å melde inn avviksmeldinger på tolkingen. Utvikling av klagerutiner er et kontinuerlig arbeid, og som nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor arbeider IMDi med å informere tolkebrukere om muligheten til å klage på tolker som er oppført i Nasjonalt tolkeregister.

Forprosjektet er usikker på i hvilken grad en bedre klagemulighet vil påvirke direktoratets hovedmål på tolkefeltet.

5.1.10 Tolker jobber som frilansere

De fleste tolker jobber i dag som frilansere. For offentlig sektor er dette en fornuftig organisering av tolketjenester. I og med at kvalifiserte tolker er et knapphetsgode, er det viktig at offentlige sektorer og virksomheter «deler på» de tolkene som er kvalifiserte.⁶² For tolker som har nok med oppdrag, fungerer også frilansmodellen.

Forprosjektet er av den oppfatningen at kvalifiserte tolker også i nær fremtid vil jobbe som frilansere. Nye digitale formidlingsplattformer og de rådende forretningsmodellene til private tolkeformidlere tilsier dette.

5.1.11 Tolking med hjelp av ny teknologi

Store ledende teknologiselskaper som Microsoft, Google Amazon og Apple konkurrerer hardt for å vinne kampen om den beste talegjenkjenningsteknologien og talebaserte interaksjonsmetoder.

Det finnes i dag flere løsninger for tale til tekst og fra tekst til tale. Utviklingen på dette området går fort. Sjefen for Googles tenketank Googles Ideas, Jared Cohen og Googles styreformann Eric Schmidt pekte i 2013 på fire teknologier som vil forandre livene våre kraftig.⁶³ En av disse teknologiene er «automatisk simultanoversettelse» som de anslår vil være tilgjengelig i løpet av 5 til 10 år.

Teknologioptimistene vil nok vekte denne teknologiutviklingen som viktig både for å oppnå samfunnsålet «tolking i offentlig sektor skal bidra til å sikre rettssikkerhet og likebehandling» og at sannsynligheten er stor for at denne teknologien snart blir en realitet. Forprosjektet har ingen forutsetninger for å påstå at dette vil være en «game changer» for tolkefeltet, og prosjektet har derfor valgt å plassere den i kvadranten usikker og ikke så stor betydning for å oppnå målbildet.

⁶¹ NOU 2014:8, s. 170.

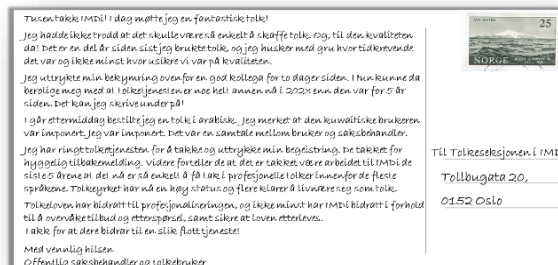
⁶² NOU 2014:8, s. 136.

⁶³ Schmidt E. and J. Cohen. (2013). *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business*. Hachette UK.

5.2 Postkort fra fremtiden

Forprosjektet har benyttet en fortellerteknikk for å uttrykke interessentenes meninger om en ønsket fremtidig situasjon. Fortellingene ser på det fremtidige tolkefeltet fra ståstedene til de ulike sentrale aktører på feltet. Fortellingene ble formidlet ved bruk av postkort som skulle bli sendt til Tolkeseksjonen i IMDi i 2023.

I et postkort fra fremtiden skriver en saksbehandler om den store endringen fra dagens situasjon. Hun fremhever at det er enkelt å få tak i godt kvalifiserte tolker. I tillegg er det enklere for henne å forstå og stole på kvaliteten på tolkingen. Vi får ikke vite konkret hvilke tiltak IMDi har gjort, men resultatet er god tilgang til profesjonelle tolker innenfor de fleste språkene. Hun forstår at det har skjedd store endringer i profesjonen. Flere klarer å livnære seg som tolk, og yrket har en høyere status.



Figur 4: Et av postkortene (illustrert).

Det neste postkortet får tolkeseksjonen i IMDi fra en glad og fornøyd tolk. Fremtidens godt utdannede tolk i somalisk ser lyst på tilværelsen. Nå jobber hun fulltid som tolk. Hun trekker spesielt frem at tolkebrukerne har blitt mye flinkere til å bruke tolk. Tolk blir brukt når det er behov for det, og tolkebrukerne bruker tolk på en mer profesjonell måte nå. Hun takker henholdsvis tolkeloven og IMDi.

Videre trekker hun frem skjermtolking, som har gjort det enklere å organisere dagene med tolkeoppdrag.

Tolkeseksjonen får også et hyggelig postkort fra en privat tolkeformidler. For dem er den store endringen at tolkeutdanningen ikke lenger er en flaskehals. Formidleren opplever at den nå kan levere godt kvalifiserte tolker til det offentlige. Registeret har gjort det mulig for formidlerne å konkurrere på kvalitet. Teknologit utviklingen og standardiseringen på skjermtolkingfeltet har bidratt positivt til effektiv formidling av tolkeoppdrag med god kvalitet på en effektiv måte. Kvaliteten på tolketjenestene øker også fordi det er enklere å kvalitetssikre tjenestene.

Til slutt sender IMDis tolkeseksjon et postkort til statsråden. Tolkeseksjonen henviser til en god beslutning som ble gjort av statsråden i 2017, som gjør at utlandet nå ser til Norge i hvordan man kan tilrettelegge og regulere bruk av tolk i offentlig tjenesteyting. IMDi samarbeider godt med offentlige tolkebrukere og private og kommunale tolkeformidlere, slik at tilgangen på kvalifisert tolk er god.

Disse postkortene tegner en fremtidig situasjon hvor de ønskede effektmålene for tolkefeltet er oppnådd.

6 Gapet mellom dagens situasjon og målene

Forprosjektet støtter tolkeutvalgets konklusjon om at det er «behov for økt bruk av kvalifiserte tolker i alle deler av offentlig sektor»⁶⁴.

Gapet mellom dagens situasjon og målet om «bruk av kvalifiserte tolker i situasjoner som berører rettsikkerhet og likeverd», varierer mellom offentlige virksomheter. Etter det forprosjektet kjenner til, er det bare et fåtall offentlige virksomheter som har etablert gode rutiner og systemer for å sikre god tilgang til kvalifiserte tolker. Dagens situasjon er preget av

- manglende oversikt over kvalifiserte tolkers kapasitet
- utfordringer med å få tak i kvalifiserte tolker
- dårlig utnyttelse av tolkenes kapasitet
- manglende oversikt over tilbud og etterspørsel for tolketjenester
- manglende insentiver for at tolker skal være oppført i registeret
- usikkerhet om lønnsomheten i å kvalifisere seg som tolk
- manglende forutsigbarhet for tolker og tolkebrukere
- ingen oppdatering for tolkebrukere om tolker som er strøket fra registeret.

Tolkeutvalget konkluderer med at dagens situasjon med dårlig organiserte tolketjenester, underforbruk og bruk av ukvalifiserte tolker er feil bruk av ressurser og fører til store samfunnsøkonomiske kostnader.⁶⁵ Det er flere som peker på at tolker som er kvalifisert, ikke brukes i tilstrekkelig grad.⁶⁶ Det er i dag en dårlig utnyttelse av kapasiteten. Det offentlige etterspør kvalifiserte tolker, men markedet klarer ikke å møte tilbud og etterspørsel på en slik måte at kvalifiserte tolker som ønsker å jobbe fulltid som tolk, kan gjøre det. Dette er uheldig på flere måter når man ser på konsekvensene for målene:

- en dårligere offentlig tjeneste – ikke-kvalifiserte tolker utfører tolkeoppdrag der det finnes kapasitet på kvalifiserte tolker
- unødvendige kostnader til utdanning og kvalifisering – utdannede og kvalifiserte tolker går ledige selv om det er etterspørsel etter kvalifikasjonen
- flere velger å forlate tolkeyrket – økonomisk usikkerhet for kvalifiserte tolker.

Nasjonalt tolkeregister har bidratt til at tilgangen på kvalifiserte tolker i offentlig sektor har økt, og ifølge HiOA har registeret også etter hvert bidratt til at flere ønsker å utdanne seg som tolker.⁶⁷ Tidligere evalueringer og forprosjektets egen kartlegging viser at Nasjonalt tolkeregister ikke dekker alle brukerbehovene. Brukskvaliteten og søkefunksjonen bør forbedres, og det er mange som ønsker og ser fordelene av oppdatert informasjon om tolkers tilgjengelighet.

⁶⁴ NOU 2014:8, s. 66.

⁶⁵ NOU 2014:8, s. 186.

⁶⁶ Ibid., og det ble sagt av representanter for tolker og Tolkeforeningen i kartleggingsmøte 29. september 2016.

⁶⁷ Fortalt av representanter fra HiOA i kartleggingsmøte 29. september 2016.

Det er et gap mellom dagens situasjon og målene som rettfærdiggjør at prosjektet søker og vurderer alternative tiltak.

7 Alternative konsepter

Mandatet til forprosjektet er å vurdere alternative konsepter til nytt nasjonalt tolkeregister og tolkeportalen.no. Forprosjektet har avdekket gap mellom dagens situasjon og ønsket situasjon på tolkefeltet, og oppgaven nå er å identifisere ulike tiltak som tilfredsstillende mål og krav. Prosjektet skal vurdere tiltak bredt, slik at flere realistiske alternativer blir vurdert.⁶⁸

På tolkefeltet planlegges og pågår det allerede tiltak for å nå målet om å sikre bruk av kvalifiserte tolker i offentlig sektor – for eksempel å regulere bruk av tolk i offentlig sektor⁶⁹, utdanne flere tolker⁷⁰ og utstede ID-kort til tolker⁷¹. Dette er tiltak som forprosjektet tar med i vurderingen av alternative konsepter til nytt nasjonalt tolkeregister og tolkeportalen.no, og det vil naturlig også være en del av nullalternativet.

Nullalternativet er referansen som de øvrige tiltakene skal sammenlignes med. Nullalternativet representerer en forsvarlig videreføring av dagens situasjon, og det er vedtatt politikk som ligger til grunn for utformingen av alternativet. Forprosjektet har identifisert og beskrevet følgende alternativer:

- nullalternativet: Oppgradert register
- alternativ 1: Samvirkende systemer (som bygger videre på nullalternativet)
- alternativ 2: Kalenderløsningen (som bygger videre på alternativ 1)
- alternativ 3: Ikke videreføre Nasjonalt tolkeregister.

7.1 Konsepter som ikke vurderes videre

I dag kan alle som vil, søke etter kvalifiserte tolker i Nasjonalt tolkeregister via tolkeportalen.no. Gjennom et søk i registeret får man informasjon om tolkers kvalifikasjoner og kontaktinformasjon. Selve bestillingen og tolkeformidlers rekruttering av tolk skjer utenfor registeret.

Forprosjektets og tidligere kartlegginger⁷² av situasjon og behov avdekker at det er tolker og tolkebrukere som ønsker at IMDi tilbyr en felles bestillingsløsning for tolketjenester. Et argument for at det bør være en felles nasjonal tjeneste, er at det offentlige bruker og konkurrerer om de samme tolkene.

⁶⁸ Rundskriv R-109. *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* 30. april 2014.

⁶⁹ «Lovverket som gjelder bruk av tolk, er fragmentert og utydelig, og det oppfattes ulikt. Regjeringen har derfor satt i gang et arbeid med sikte på egen tolkelov», jf. Prop. 12 S (2016-2017) *Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*, s. 69.

⁷⁰ «Kapasiteten i tolkeutdanningen, statsautorisasjon, testing og kurs må øke [...] Det er bevilget ekstra midler i 2016 til å kvalifisere flere tolker. [...] Det skal gjennomføres flere ToSPoT-tester i årene fremover», Meld. St. 30 (2015–2016), s. 90.

⁷¹ Agenda Kaupang. (2016). *ID-kort for tolker*.

⁷² Rambøll Management Consulting. (2010). *Evaluering av Nasjonalt tolkeregister*.

Dette er vurdert tidligere. Devoteam vurderte og anbefalte i 2012 at IMDi som nasjonal fagmyndighet på tolkefeltet skal sikre en infrastruktur og ikke sitte med ansvar for booking av tolker til oppdrag.⁷³ Tolkeutvalget ser også viktigheten i formidlerrollen og anbefaler at Nasjonalt tolkeregister rendyrkes som innsynsregister og ikke videreutvikles til et bestillingsregister.

Konklusjonen og den politiske beslutningen er at «den enkelte sektor må selv ha systemer for bestilling og bruk av tolkene»⁷⁴. Dette begrunnes i økt kostnadsrisiko ved utvikling av en nasjonal løsning og ikke minst bestillingstjenestens behov for nærhet til tolker og tolkebrukere. Sektorene har ulike behov for bruk av tolk, og det er den enkelte sektors ansvar å informere, veilede og høre sine brukere. Det er derfor viktig at bestillingstjenesten er tilpasset sektorens ansvarsområde og tolkebehov.⁷⁵ Tolkeutvalget ville derfor ikke gå inn for et nasjonalt formidlerledd.⁷⁶ Forprosjektet kan ikke se at situasjonen har endret seg noe vesentlig og vil derfor ikke vurdere en bestillingsløsning som et alternativt konsept.

Et annet konsept forprosjektet har forkastet, er omgjøring av informasjonen om tolkene til åpne data. Informasjonen i Nasjonalt tolkeregister er omfattet av personopplysningsloven og kan i utgangspunktet ikke gjøres om til åpne data.⁷⁷ For at dette skal være et alternativ, må forprosjektet sannsynliggjøre at kvalifiserte tolker vil gi samtykke for åpen utlevering og videre behandling av egne personopplysninger.

Forprosjektet har valgt å vurdere konseptuelle alternativer med vekt på Nasjonalt tolkeregister. Når det gjelder tolkeportalen.no, vil forprosjektet vurdere alternative løsninger for denne ut fra forprosjektets anbefaling om Nasjonalt tolkeregister (se kapittel 10.1).

7.2 Beskrivelse av alternativene

Beskrivelsen av alternativene er på et konseptuelt nivå. Med det menes at det ikke er beskrevet detaljerte løsningsdesign for alternativene. I rundskriv R-109 fra Finansdepartementet står det at alternativene «må detaljeres så langt det er nødvendig for å kunne gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse».⁷⁸ Forprosjektet er klar over at en overordnet beskrivelse vil gi større usikkerhet i kostnadsbildet. Denne usikkerheten behandles i vurderingen av alternativene (se kapittel 9).

⁷³ Devoteam. (2012). *Sluttrapport fra forstudiet om bestilling av tolketjenester*.

⁷⁴ Meld. St. 30. (2015–2016), s. 89.

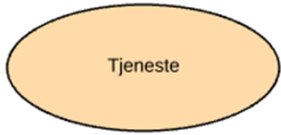
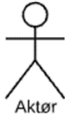
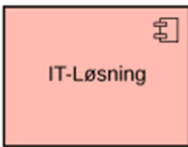

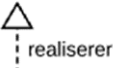
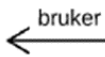


⁷⁵ «Tolking må ses på som en integrert del av tjenestetilbudet, kvalitet må stå i fokus og uansett valg av modell må institusjonene selv kontinuerlig monitorere kvaliteten», s. 27 i *Statusrapport om tolkefeltet i helsevesenet i hovedstadsområdet – Ikke lenger «en tjeneste av ukjent kvalitet»*, Oslo 15. juni 2012.

⁷⁶ NOU 2014:8, s. 135–136.

⁷⁷ «Åpne data er strukturert informasjon som er gjort tilgjengelige slik at de kan leses og tolkes av både maskin og menneske. Dataene må også ha en åpen lisens slik at de enkelt kan viderebrukes av alle som vil», jf. Difis veileder, som er tilgjengelig på data.norge.no.

⁷⁸ Rundskriv R-109. *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* 30. april 2014.

Forprosjektet bruker en modelleringsnotasjon (basert på ArchiMate⁷⁹) for å beskrive alternativene og illustrere likheter og forskjeller mellom dem. Prosjektet har valgt å bruke følgende begreper og symboler:

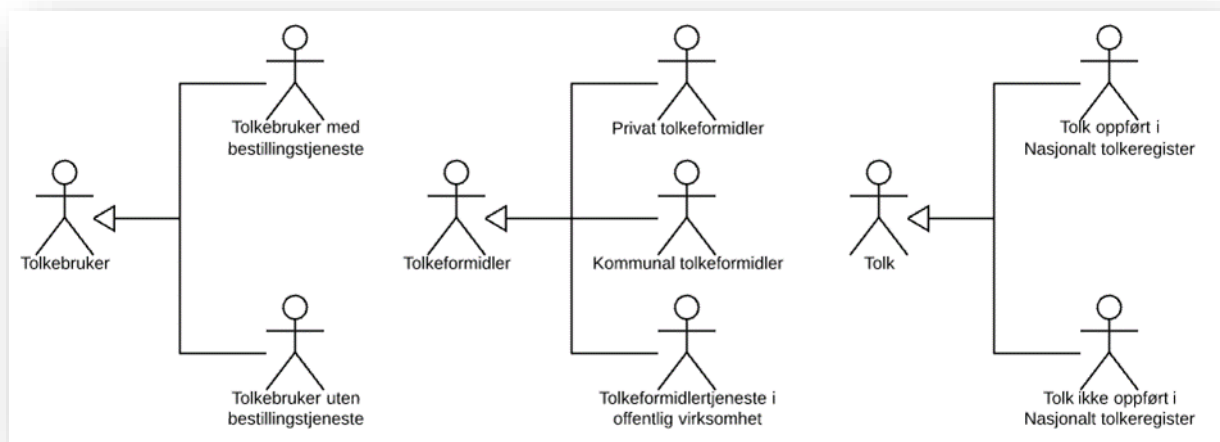
BEGREP	SYMBOL	FORKLARING
Tjeneste		En tjeneste oppfyller brukerens behov, funksjonelt eller forretningsmessig.
Aktør		En aktør er en person, en organisasjon eller et system som utfører oppgaver og eier og bruker tjenester. Aktører kan være interne eller eksterne i forhold til en organisasjon.
IT-løsning		IT-løsning er et system eller verktøy basert på informasjonsteknologi. IT-løsninger defineres som at det omfatter både programvare og maskinvare.
Grensesnitt		Et grensesnitt er en spesifikasjon for kobling mellom to ulike systemer som skal samvirke.
Realiserer		Realiserer-relasjonen viser at et systemelement realiserer et annet – f.eks. en IT-løsning som realiserer en søketjeneste.
Bruker		Brukerrelasjonen viser hvilke aktører som er brukere av tjenester.
Eier		Eierrelasjonen viser hvilke aktører som eier deler av systemet – f.eks. en tjeneste eller en IT-løsning.
Er		Er-relasjonen er en spesialisering og generaliseringsrelasjon, som f.eks. at en tolk oppført i Nasjonalt tolkeregister er en tolk.

Tabell 2: Begreper og symboler.

7.3 Sentrale aktører på tolkefeltet

I beskrivelsene av alternativene under presenterer vi ulike aktører som bruker og eier tjenester. Figur 5 viser oversikt over de ulike tolkebrukerne, tolkeformidlerne og tolkene forprosjektet mener det er hensiktsmessig å operere med.

⁷⁹ ArchiMate er et uavhengig modelleringsspråk for å beskrive virksomhetsarkitekturer. The Open Group forvalter og videreutvikler standarden. (<http://www.opengroup.org/subjectareas/enterprise/archimate-overview>).



Figur 5: Aktørene tolkebruker, tolkeformidler og tolk.

I alternativene skiller vi mellom

- tolkebrukere med og uten bestillingstjeneste: En tolkebruker med bestillingstjeneste er en ansatt i en offentlig virksomhet som kan bestille tolk gjennom en intern bestillingstjeneste. En tolkebruker uten bestillingstjeneste er en ansatt i en offentlig virksomhet som må søke etter og bestille tolk på egen hånd.
- private og kommunale tolkeformidlere, samt tolkeformidlertjeneste i offentlig virksomhet (en slags *intern tolkeformidler* slik som tolkesentralen ved OUS)
- tolker som er oppført og ikke oppført i Nasjonalt tolkeregister.

7.4 Nullalternativet: Oppgradert register

Ifølge DFØ skal nullalternativet «beskrive dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av nye tiltak. Det er altså ikke nok å beskrive hva som er problematisk med dagens situasjon. Også fremtidige utfordringer som vil oppstå uten tiltak på området, skal tas med i nullalternativet.»⁸⁰

Videre går det frem at nullalternativet skal representere en forsvarlig videreføring av dagens situasjon. Vedtatt politikk (regelverk, lover, grenseverdier osv.) skal ligge til grunn for utformingen av nullalternativet. For investeringsprosjekter vil dette bety kostnader til det minimum av vedlikehold som er nødvendig for at alternativet skal være reelt.⁸¹

Forprosjektet har diskutert hva som vil være å regne som et nullalternativ når det gjelder videreutvikling av Nasjonalt tolkeregister. Å ikke iverksette noen tiltak vil medføre at registeret må legges ned etter kort tid. Dagens teknologiske løsning er vanskelig å vedlikeholde og en videreføring av den teknologien registeret bygger på i dag, vil ikke svare

⁸⁰ Direktoratet for økonomistyring. (2014). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, s. 39.

⁸¹ Direktoratet for økonomistyring. (2014). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, s. 40 og Finansdepartementets rundskriv R-109/14.

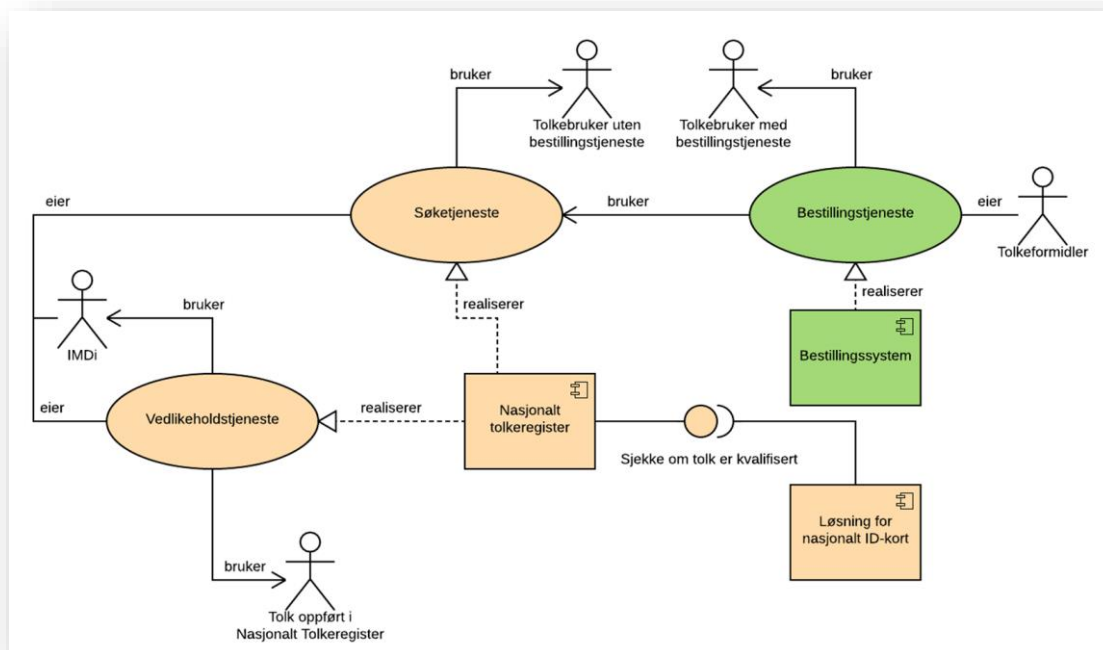
til IMDi's gjeldende krav til forsvarlig forvaltning og drift, blant annet krav til informasjonssikkerhet (tofaktorinnlogging) og manglende leverandørstøtte.

Forprosjektet har lagt vekt på at nullalternativet skal representere en «forsvarlig videreføring av dagens situasjon». En nedleggelse av registeret vil ikke kunne regnes som en forsvarlig videreføring. Nedleggelse av registeret vil heller ikke være i tråd med vedtatt politikk. I statsbudsjettet for 2017 er videreutvikling av Nasjonalt tolkeregister et av regjeringens tiltak for bedre tolketjenester til det offentlige.

Forprosjektet har derfor kommet frem til at nullalternativet må være å erstatte foreldet teknologi med ny teknologi som tilfredsstillende gjeldende krav. Forprosjektet anser at erstatning av foreldet teknologi er det minimumet av vedlikehold som skal til for at alternativet skal være reelt.

Det er bestemt at utstedelse av ID-kort for tolker skal skje i samarbeid med Politidirektoratet (POD) gjennom deres infrastruktur for nasjonalt ID-kort. En sentral betingelse fra PODs side er at innhenting av tolkers kvalifikasjoner skal skje automatisk. Det er en uaktuell løsning at saksbehandler i politiet skal måtte hente opplysninger om tolkers kvalifikasjoner manuelt i Nasjonalt tolkeregister. En slik løsning vil være særdeles lite fremtidsrettet. Forprosjektet har ikke beregnet kost-nytte-effektene av å lage en løsning for elektronisk samhandling med POD, men det er grunn til å tro at bare opplæringskostnadene for en manuell saksbehandling vil forsvare investeringen. Det legges til grunn at elektronisk samhandling med politiet i forbindelse med utstedelse av ID-kort for tolker er en del av nullalternativet.

Figur 6 illustrerer hva nullalternativet består av, og hvordan det vil fungere for aktørene.



Figur 6: Oppgradert register (nullalternativet).

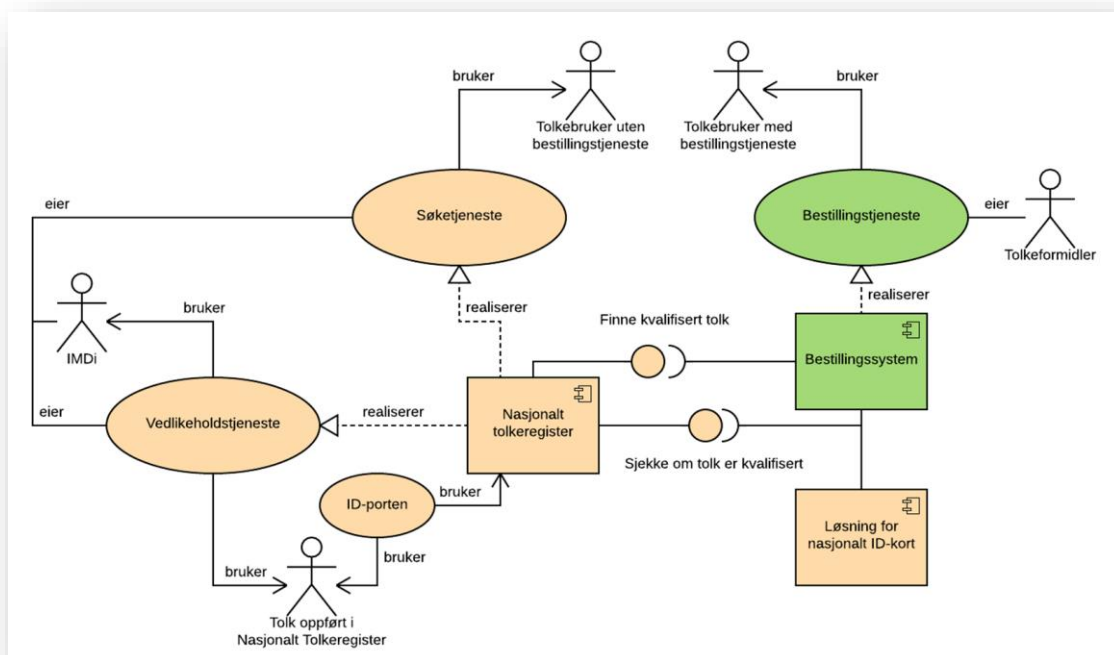
I nullalternativet vil Nasjonalt tolkeregister bli brukt på samme måte av tolkebrukere og tolkeformidlere som i dag. Registeret vil bli brukt manuelt via registerets søketjeneste som et «kvalitetssjekkregister» og som en «ressursbank» for bestilling eller rekruttering. Nasjonalt tolkeregister vil tilby et nytt elektronisk grensesnitt til løsningen for nasjonalt ID-kort, slik at saksbehandlere i politiet automatisk kan sjekke tolkers kvalifikasjoner når de skal utstede ID-kort for tolker. Bestillingssystemene hos tolkeformidlerne (og tolkebrukere) vil ikke bli berørt av nullalternativet.

I og med at dette vil være ny teknologi, er det grunn til å tro at det å vedlikeholde av dataene blir noe enklere for IMDi og tolker i registeret. Dette er illustrert i figuren ovenfor som vedlikeholdstjenesten Nasjonalt tolkeregister realiserer.

7.5 Alternativ 1: Samvirkende systemer

Alternativ 1 vil utvide bruken av Nasjonalt tolkeregister til å bli et fellesregister for informasjon om tolker som andre IT-løsninger (bestillingssystemer) kan samhandle med elektronisk.

Figur 7 illustrerer alternativ 1. Tolker vil bruke ID-porten til å logge seg på Nasjonalt tolkeregister og oppdatere (vedlikeholde) informasjon om seg selv. Alternativet legger opp til at det er tolker som selv bestemmer hvem som får tilgang til opplysningene elektronisk. Det vil si at tolker gir sitt *elektroniske samtykke* om å dele sine opplysninger i Nasjonalt tolkeregister med de tolkeformidlerne og tolkebrukere (bestillingssystemene) som har *avtale med registeret*. Det er IMDi som vil forvalte disse avtalene.



Figur 7: Alt 1. Samspillet mellom bestillingssystemer og Nasjonalt tolkeregister (alt. 1).

Tolkeformidler kan gå via sitt bestillingssystem for å kvalitetssikre og søke etter kvalifiserte tolker. Nasjonalt tolkeregister tilbyr to elektroniske grensesnitt som tolkeformidlernes bestillingssystemer kan kobles seg til:

- «finne kvalifisert tolk» – bestillingssystemet sender over søkekriterier til Nasjonalt tolkeregister. Registeret sender tilbake en svarliste.
- «sjekke om tolk er kvalifisert» – bestillingssystemet spør hvilken kvalifikasjon en tolk har. Hvis tolken er registrert i Nasjonalt tolkeregister, svarer registeret med hvilken kategori tolken er registrert i.

Opplysningene om de tolkene som har gitt tolkeformidler/tolkebruker elektronisk samtykke, vil være i et digitalt format som gjør det mulig for bestillingssystemet å importere opplysningen direkte. Opplysninger om de andre tolkene (de som ikke har gitt elektronisk samtykke) vil brukere av bestillingssystemet kunne lese, for eksempel via en nettside.

Bestillingssystemer bør bruke grensesnittet «sjekk om tolk er kvalifisert» (eller tilsvarende) for å kontrollere om tolker i egne registre har endret sine kvalifikasjoner. På den måten vil bestillingssystemet også fange opp de tolkene som er fjernet fra registeret på grunn av brudd på retningslinjer.

Muligheter for søk på kvalifiserte tolker og kvalitetssikring av tolker i alternativ 1 legger opp til at Nasjonalt tolkeregister kan registrere hvilke tolker og språk ulike tolkebrukere søker på. En annen mulighet vil også være å kunne koble søkemønstre til de enkelte bestillingssystemene. Dette vil kunne gi en bedre oversikt over etterspørselen etter tolker knyttet til de enkelte virksomhetene. I tillegg inneholder alternativet muligheten for å digitalisere søknad om oppføring i registeret. Disse tingene er ikke tegnet inn i figuren over.

I alternativ 1 vil det også bli bedre tilrettelagt for statistikkgenerering fra Nasjonalt tolkeregister, slik at eksisterende registerdata om fordeling av tolker på språk, kvalifikasjonskategorier, kjønn, fylker, kommuner, regioner m.m. blir lett tilgjengelig for administratorene i IMDi. Dette vil gi økt utnyttelse og bedre rapporteringsmuligheter basert på opplysningene som allerede nå er å finne i Nasjonalt tolkeregister. Dette alternativet vil også inneholde informasjon om avtalene mellom tolker og tolkeformidler/bruker (tolkers samtykke).

Alternativet 1 vil realisere anbefalingen til tolkeutvalget:

«Ved opprettelse av egne bestillerkontor bør tolkebasen baseres på Nasjonalt tolkeregister. Med tiden bør tekniske løsninger vurderes slik at offentlige bestillerkontor kan gjøre direkte oppslag mot registeret og importere opplysninger derfra.»⁸²

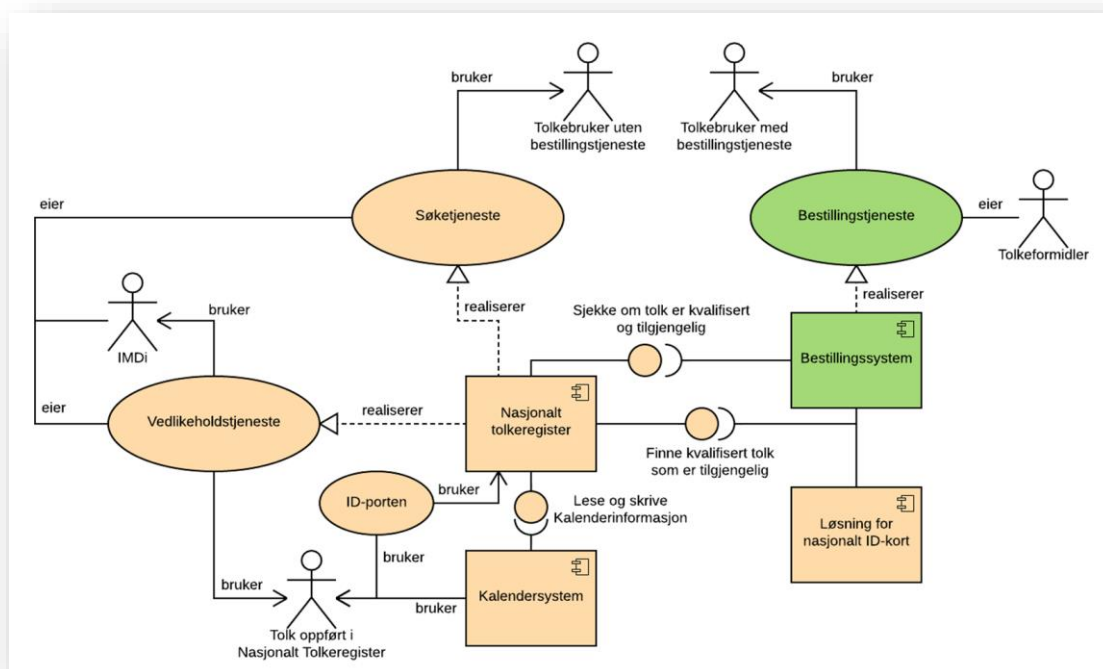
⁸² NOU 2014:8, s. 135.

7.6 Alternativ 2: Kalenderløsningen

I dag gir Nasjonalt tolkeregister ikke informasjon om tolkers tilgjengelighet. Flere tolker og tolkebrukere som forprosjektet har involvert i behovskartleggingen, har vært tydelige på at det er ønskelig med en kalenderfunksjon med informasjon om tolkers tilgjengelighet i Nasjonalt tolkeregister.

Dette alternativet tar hensyn til dette ønsket og utvider med det rollen til Nasjonalt tolkeregister til også å være en sentral for tolkers tilgjengelighet.

Figur 8 illustrerer alternativet 2.



Figur 8: Nasjonalt tolkeregister utvides med informasjon om tolkers tilgjengelighet (alt. 2).

Informasjon om tolkers tilgjengelighet kan innebære at tolkene markerer om de er ledig for oppdrag i inneværende periode, opptatt i langtidsoppdrag, permisjon eller ikke ønsker å bli kontaktet. En slik kalenderoversikt vil ikke kunne brukes til å booke direkte, men vil være et utgangspunkt for videre bestillingsprosess.

Tolkeformidler får tilgang til tolkers tilgjengelighet via sitt bestillingssystem, mens tolkebruker uten bestillingstjeneste kan søke etter tilgjengelige tolker via søketjenesten som realiseres av Nasjonalt tolkeregister.

Tolken vil oppdatere sin egen tilgjengelighet (kalender) via et kalendersystem. Dette systemet bør være tilgjengelig via mobilplattform og det er fornuftig at systemet samhandler med eksisterende kalenderapplikasjoner tolker har tilgjengelig og allerede bruker. Et forslag er at tidspunktene i tolkers «arbeidskalender» som er synlig for alle eller enkelte tolkeformidlere/tolkebrukere er markert med «ukjent» (startverdi), «ledig» og «opptatt». Tolkesentralen ved OUS som har erfaring med «tolkekalender» i eget bestillingssystem,

presiserer at startverdien må stå «ukjent» (eller tilsvarende). På den måten må tolkene aktivt gå inn å si at de er ledig eller opptatt på et tidspunkt.

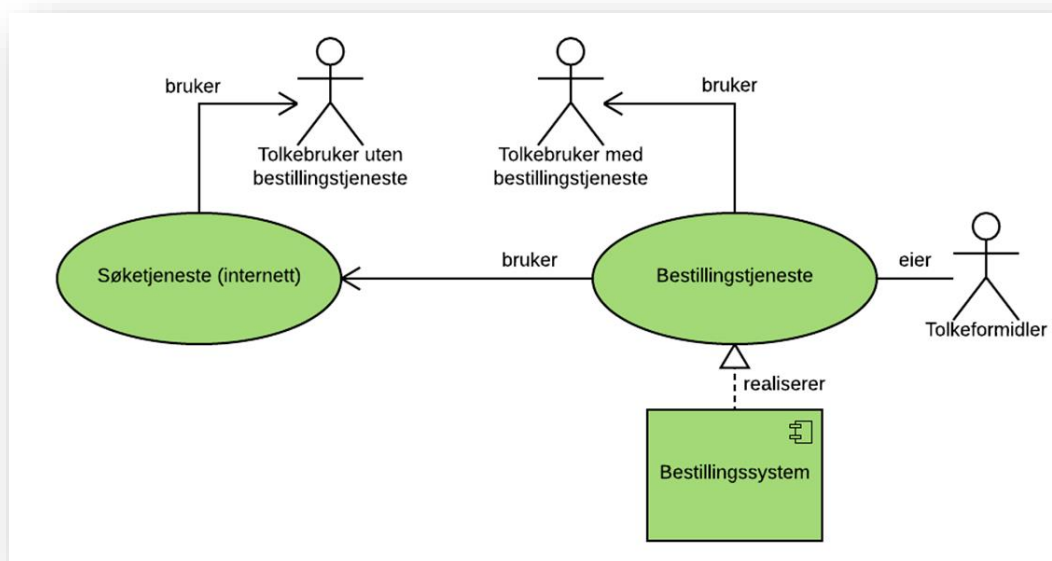
Tolkene må gi elektronisk samtykke i at informasjon om kalender deles med de tolkebrukere og tolkeformidlere som har avtale med Nasjonalt tolkeregister. Tolkene vil eventuelt også kunne velge om informasjon om kalender skal være tilgjengelig i den offentlige søketjenesten på portalen.

Alternativ 2 vil berike statistikken fra Nasjonalt tolkeregister ytterligere i forhold til alternativ 1, med informasjon om tolkens tilgjengelighet og kapasitetsutnyttelse. Flere muligheter for statistikkinnhenting kan også være aktuelle i alternativ 2. Dette kan dreie seg om antall oppdrag fordelt på ulike språk, kvalifikasjonskategorier, kjønn og oppdragslengde eller – type, eller tidspunkt på dagen. Dette vil bidra til bedre oversikt og økt kunnskap om tolkefeltet.

7.7 Alternativ 3: Ikke videreføring av Nasjonalt tolkeregister

I dette alternativet vil ikke IMDi videreføre Nasjonalt tolkeregister og kravene til kvalifikasjoner må forvaltes av et regelverk.

Figur 9 illustrerer alternativ 3.



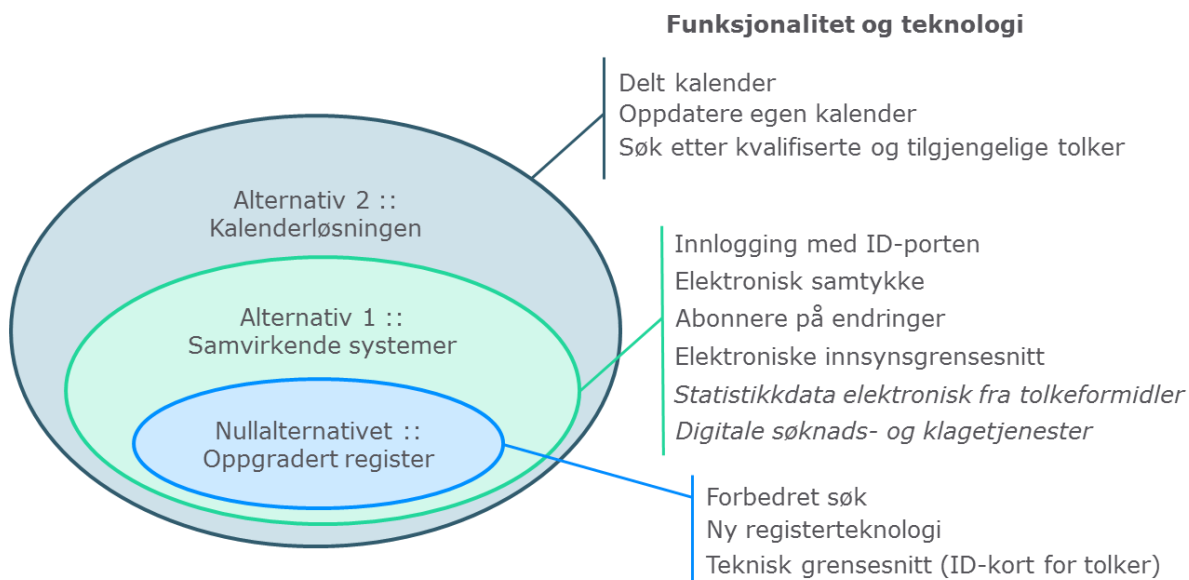
Figur 9: Ikke videreføre Nasjonalt tolkeregister (alt. 3).

Tolkeformidler må selv ha kontroll på kvalifikasjonene til «sine» tolker. Tolkebruker uten bestillingstjeneste blir henvist til andre søketjenester som telefonkataloger, internettsøk, og «jungeltelegrafan».

IMDi må basere oversikt over tolkefeltet og forholdet mellom tilbud og etterspørsel av tolketjenester på manuelle kartlegginger og tolkeformidlernes bestillingssystemer.

7.8 Sammenhengen mellom alternativene 0, 1 og 2

Figur 10 under illustrerer sammenhengen mellom alternativ 0, 1 og 2. Nullalternativet er en forutsetning for alternativ 1 og alternativ 1 er igjen en forutsetning for alternativ 2.



Figur 10: «Løkmotellen» illustrerer at alt. 2 inneholder alternativ 1 som igjen inneholder nullalternativet.

8 Nytte- og kostnadsvirkninger

Løsningsalternativene i forrige kapittel er et svar på hvordan komme seg fra dagens situasjon til en ønsket situasjon (mål bilde). I dette kapitlet vurderer vi kostnads- og nyttevirkningene til alternativene.

I en samfunnsøkonomisk analyse er virkninger av et tiltak alle positive og negative effekter som oppstår som en følge av at tiltaket gjennomføres. Analysen kartlegger endringene som oppstår relativt til *nullalternativet*. Virkninger som oppstår uavhengig av tiltakene skal ikke beregnes med. Dette inkluderer også «*kostnader som allerede har påløpt (engelsk: sunk cost), eller som det allerede er fattet beslutning om i prosjektet*». Disse nytte- og kostnadsvirkningene er en del av *nullalternativet*.

I vurderinger av løsningsalternativene er det viktig at forprosjektet ikke teller dobbelt. For enkelte virkninger kan kjeden av årsaker og virkninger være lang. I en kost-/nytteanalyse er det kun ett ledd i «konsekvenskjeden» som telles. Derfor gjorde vi et valg om å se på økt bruk av kvalifisert tolk som «hovedkonsekvensleddet» i denne analysen.

Forprosjektet deler virkningene inn i prissatte og ikke-prissatte nyttevirkninger samt kostnadsvirkninger.

8.1 Prissatte nyttevirkninger

De prissatte nyttevirkningene forprosjektet har regnet på er basert på tall og oversikter fra tidligere undersøkelser og analyser. I dette kapitlet presenterer forprosjektet de identifiserte prissatte nyttevirkningene og forutsetningene som ligger til grunn for å kunne tallfeste nytteeffektene av de ulike alternativene. De prissatte nytteeffektene som alternativene skal vurderes opp mot er reduserte utdanningskostnader, kortere bestillingstid og spart tid ved bruk av kvalifisert tolk.

8.1.1 Utnytte tolkekapasiteten og redusere utdanningskostnader

Undersøkelser som var gjennomført før 2013 viser at 80 % av tolker registrert i Nasjonalt tolkeregister har kapasitet til å tolke mer⁸³. Forprosjektet legger til grunn at dette forholdet er tilsvarende i dag. Videre forutsetter forprosjektet at disse i gjennomsnitt kan øke kapasitet med 20% av fullkapasitet. Det tilsvarer 7,5 time ekstra i uka eller 1,5 time ekstra tolking om dagen. I det store og det hele vil det bety at den totale utnyttelsen av tolkekapasiteten øker med 16 %. Dette tallet kommer vi tilbake til litt senere, men først ser vi på dagens utnyttelse av tolkekapasiteten i Nasjonalt tolkeregister.

Gitt følgende forutsetninger:

- Gjennomsnittlig timepris på arbeid i 2015: 440,-⁸⁴

⁸³ NOU 2014:8, s. 118.

⁸⁴ Timepris på 440 kr er hentet fra Difis veiledning til gjennomføring av samfunnsøkonomisk analyse for medfinansieringsordningen for digitaliseringsprosjekt 2015. Timepris på tolking varierer stort mellom sektorer og offentlige virksomheter, jf. NOU 2014:8. Tolkeutvalget opererer med en gjennomsnittlig tolketimepris på 600 kr i sine beregninger av fremtidige tolkeutgifter, jf. NOU 2014:8, s. 180.

- Antall kvalifiserte tolker i Nasjonalt tolkeregister i starten av 2016: 1 474⁸⁵

Hvis alle tolkene i registeret jobbet 100 % i 2015, hadde det tilsvarert tolkeutgifter i det offentlige på til sammen 1099 millioner kroner. Dette representerer verdien av den totale tolkekapasiteten i det nasjonale tolkeregisteret. Forprosjektet har beregnet at de totale tolkeutgiftene i 2015 var 543 millioner kroner.⁸⁶ Det vil si at hvis alle tolkeoppdragene i 2015 ble utført av tolker oppført i registeret, tilsvarer det at 49 % av tolkekapasiteten ble brukt (543 millioner er 49 % av 1099 millioner).

Kartlegging av dagens situasjon viser at dette ikke er tilfellet. Mye av tolkingen i offentlig sektor utføres av tolker med ikke-dokumenterte kvalifikasjoner. Tolkeutvalget antok at det i 2013 var 5500 personer som tar oppdrag som tolk for offentlig sektor, hvorav 82 % av disse ikke er oppført i Nasjonalt tolkeregister.⁸⁷ En optimistisk forutsetning er at 56 % av tolkeutgiftene i 2015 dekket bruken av kvalifiserte tolker. Med det estimatet til grunn beregner forprosjektet at det i 2015 var 30 % av tolkekapasiteten i Nasjonalt tolkeregister som ble brukt:

- Forprosjektet forutsetter at 56 % av tolkingen målt i omsetning i 2015 ble utført av kvalifiserte tolker.⁸⁸ (Når det gjelder andelen av *tolkeoppdragene*, beregner forprosjektet at bare 45 % ble utført av kvalifiserte tolker)⁸⁹.
- Tolker i registeret omsatte da i 2015 for 304 millioner (56 % av 543 millioner).

⁸⁵ Tall fra Nasjonalt tolkeregister per 15. februar 2016.

⁸⁶ Forprosjektet har beregnet gjennomsnittlig årlig økning i tolkeutgiftene i perioden 2013 til 2025 til å være 26,5 millioner. Utregningen er basert på tolkeutvalgets beregninger om at tolkeutgiftene i 2013 var 434 millioner, og at utgiftene i 2025 er estimert til 539 millioner, jf. NOU 2014:8, s. 180. 543 millioner = tolkeutgiftene i 2013 på 490 millioner pluss økningen i 2014 og 2015 (26,5 millioner * 2).

⁸⁷ NOU 2014:8, s. 138.

⁸⁸ Forprosjektet har ut fra Tolkeutvalgets anslag over utgifter til tolking i offentlig sektor (NOU 2014:8 s. 179) beregnet fordelingen av tolkeutgiftene til tolking utført av kvalifiserte og ikke-kvalifiserte tolker i 2013. Prosjektet antar at kommunale tolkeformidlere har en tilsvarende fordeling som Tolketjenesten i Oslo hadde i 2011. Det vil si at 44 % av tolkeoppdragene ble utført av ikke-kvalifiserte tolker (NOU 2014:8, s. 125).

Når det gjelder andelen hos private tolkeformidlere, legger forprosjektet til grunn IMDis undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013. 31 % av tolkere i registeret svarte at formidling via private tolkeformidlere var den viktigste kanalen. Det var 55 % som tok oppdrag for private formidlere, og av disse igjen var det 77 % som var tilknyttet to eller flere private tolkeformidlere. Det vil si at 14 % (646 av 4546) av tolkene knyttet til private formidlere er registrert i Nasjonalt tolkeregister. Forprosjektet antar at 32 % av tolkeoppdragene som ble formidlet av private tolkeformidlere, ble utført av kvalifiserte tolker, fordi det er enklere å formidle kvalifiserte enn ikke-kvalifiserte tolker. Forprosjektet antar i tillegg at offentlige virksomheter som bestiller tolk i egen regi, benytter kvalifiserte tolker i 90 % av tilfellene. Utregningen blir da slik for 2013-tallene:

- private tolkeformidlere: 32 % av 260 millioner = 83 millioner
- kommunale tolkeformidlere: 56 % av 50 millioner = 28 millioner
- bestilling direkte fra tolker: 90 % av 180 millioner = 162 millioner.

Forprosjektet legger videre til grunn at fordelingen av tolkeutgiftene til tolking utført av kvalifiserte og ikke-kvalifiserte tolker var tilsvarende i 2015 som i 2013. 273 millioner tilsvarer i underkant av **56 %** av 490 millioner.

⁸⁹ Ved å legge til grunn de samme forutsetningene som i fotnoten over og beregne prosentandelen av tolkeoppdrag som ble utført av kvalifiserte tolker, får vi følgende tall:

- private tolkeformidlere: 32 % av 225 000 oppdrag = 72 000 tolkeoppdrag
- kommunale tolkeformidlere: 56 % av 68 000 oppdrag = 38 000 tolkeoppdrag
- bestilling direkte fra tolker: 90 % av 50 000 oppdrag = 45 000 tolkeoppdrag.

155 000 tolkeoppdrag tilsvarer ca. 45 % av totalt 343 000 oppdrag.

- 304 millioner av 1099 millioner er 25 % av total kapasitet.

Merk at dette forutsetter en tolketimepris på 440 kr, en tolketimepris på 600 kr som tolkeutvalget opererer med, ville gitt en kapasitetsutnyttelse på 18 % istedenfor 30 %. Figur 11 illustrerer forprosjektets forståelse av dagens kapasitetsutnyttelse av tolkeressurser i Nasjonalt tolkeregister.



Figur 11: Forprosjektets antakelser om dagens og mulig kapasitetsutnyttelse.

En 100 % kapasitetsutnyttelse vil enten bety en utopisk situasjon hvor tilbud og etterspørsel etter kvalifiserte tolketjenester til enhver tid er lik, eller at tilbudet av kvalifiserte tolker er vesentlig mye lavere enn etterspørselen. *Usikker kapasitet* i Nasjonalt tolkeregister (59 %) representerer forprosjektets usikkerhet knyttet til blant annet hvor stor overkapasiteten på enkelte språk er, hvor mange det er som ikke ønsker å jobbe fulltid som tolk, og hvor store transaksjonskostnadene for å forflytte seg mellom tolkeoppdrag er. Fjerntolking og skjermtolking vil bidra til å redusere transaksjonskostnaden, men dette er en utvikling som forprosjektet betrakter som uavhengig av alternativene som skal vurderes.

Urealisert kapasitet er andelen tolkekapasitet forprosjektet antar ikke benyttes i dag fordi tolkebestiller mangler bedre tilgjengelig oversikt over kvalifiserte tolker og deres kapasitet, og at tolker ikke klarer å organisere sin tid/kapasitet godt nok. Forprosjektet har beregnet seg frem til at det er 16 % urealisert tolkekapasitet i Nasjonalt tolkeregister. Beregningen er basert på forutsetningen om at de 80 % av tolkene som i sier de har kapasitet til å tolke mer,⁹⁰ i gjennomsnitt (og maksimalt) kan øke sin kapasitet med 7,5 timer i uka eller 1,5 time om dagen (20 % av arbeidstiden). Regnestykket blir da:

- 1179 tolker som har kapasitet til å jobbe mer som tolk (80 % av 1 474 tolker i registeret)
- 400 000 urealiserte tolketimer, gitt 20 % økning i kapasitetsutnyttelse (20 % av 1 179 tolker * 1695 timer i et årsverk)
- 176 millioner kroner i urealisert tolkeomsetning (400 000 timer * 440 kr per time)

⁹⁰ NOU 2014:8, s. 118.

- 16 % urealisert kapasitet (176 millioner av 1099 millioner).

Legger vi til grunn forprosjektets beregninger om at det bare er 25 % av tolkekapasiteten som utnyttes i dag, får vi at Nasjonalt tolkeregister øke med 945 nye kvalifiserte og utdannede tolker for å kunne dekke opp 235 tolkeårsverk (400 000 tolketimer / 1 695 timer i et årsverk). I dagens situasjon kan vi også legge til Tolkeutvalgets antakelse om at 37 % av de som tar tolkeutdanning, velger ikke å ta oppdrag som tolk i offentlig sektor.⁹¹ Det betyr at det offentlige må kvalifisere og utdanne 1500 tolker for å kunne øke eksisterende tolkekapasitet med 16 %.

Forprosjektet legger til grunn at resultatkravet fra departementet om at 63 % av tolkene som er oppført i Nasjonalt tolkeregister, skal være på kvalifikasjonskategoriene 1 til 3. Det koster 54 000 kr å utdanne en tolk i kategori 3⁹² og 17 314 kr å kvalifisere en tolk for oppføring i kategori 5.⁹³ Det betyr at den totale kostnaden for det offentlige for å kvalifisere og utdanne 1500 tolker blir 60 millioner kroner.

I vurderingen av alternativene vil forprosjektet argumentere for hvor mye hvert alternativ vil påvirke potensiell utnyttelse av tolkekapasitet for tolker som er registrert i Nasjonalt tolkeregister. Forprosjektet beregner så en utdanningskostnad (*alternativkostnad*⁹⁴) for at det offentlige skal kunne oppnå den samme bruken av kvalifiserte tolker.

8.1.2 Effektivisere bestilling av tolketjenester (spart tid)

Forprosjektet skiller mellom bestilling av tolketjenester direkte fra tolker, via kommunale tolketjenester og via private tolketjenester. Tabellen nedenfor viser forprosjektets forståelse av dagens situasjon basert på prosjektets antakelser om tiden som brukes på bestilling av en tolk (*bestillingstid*).

AKTØR	BESTILLINGSTID	ÅRLIGE TOLKEOPPDRAG ⁹⁵	ÅRLIG BESTILLINGSTID
Tolkebruker som bestiller direkte fra tolker	30 minutter	50 000	25 000 timer (14,7 årsverk)
Kommunale tolkeformidlere	30 minutter	68 000	34 000 timer (20 årsverk)
Private tolkeformidlere	12 minutter	225 000	56 250 timer (33,2 årsverk)

Tabell 3: Ressurser brukt på bestilling av tolk (dagens situasjon).

⁹¹ NOU 2014:8, s. 186.

⁹² Tall fra IMDi.

⁹³ Høyskolen i Oslo og Akershus har i 2017 budsjettet 3 200 000 kr til 360 tospråktester, og innføringskurs i tolking koster 2500 kr per deltaker (NOU 2014:8, s. 184).

⁹⁴ «Alternativkostnaden til en ressurs eller innsatsfaktor i et offentlig tiltak er ressursens verdi i beste alternative anvendelse.» DFØ (2014). Veileder i samfunnsøkonomisk analyse.

⁹⁵ NOU 2014:8, s. 124 og 178.

Forprosjektet forutsetter at det i dag brukes 30 minutter på å bestille kvalifisert tolk (direkte fra tolker og via kommunale tolkeformidlere). Dette er begrunnet i følgende beregninger:

- OUS rapporterer at det i 2015 ble brukt 3,2 årsverk på bestilling av tolketjenester. Det tilsvarer 5424 timer. Gitt 11 497 tolkeoppdrag i regi av Tolkesentralen (OUS) i 2015, får vi at Tolkesentralen i gjennomsnitt bruker 28 minutter per bestilling.
- Oslo tingrett rapporterte i 2013 at det ble brukt 1–2 årsverk på bestilling av tolker.⁹⁶ Forprosjektet har lagt til grunn at Oslo tingrett bruker 1,5 årsverk på bestilling av kvalifiserte tolker i 2015. Oslo tingrett rapporterer at det i 2015 ble gjennomført 5431 tolkeoppdrag, og dette betyr at det i gjennomsnitt tok 28 minutter å bestille tolk.
- Den kommunale tolketjenesten i Trondheim rapporterte i 2015 at den brukte 4–4,5 årsverk på tolkebestillinger⁹⁷. Lengden på hver bestilling varierer fra oppdrag til oppdrag. I 2015 hadde tolketjenesten 15 352 oppdrag. Gitt at de totalt brukte 7676 timer (4,5 årsverk) på tolkebestilling, tilsvarte det at de i gjennomsnitt brukte en halvtime per oppdragsbestilling.

Forprosjektet har gjort følgende beregninger for å sannsynliggjøre at Oslo tingrett brukte 1,5 årsverk i 2015 ved å regne ut at antall daglige bestillinger i Oslo tingrett i 2015 er 24 på to ulike måter:

- årlige tolkeoppdrag (5431) / arbeidsdager (226) = 24
- timer brukt på bestilling (1,5*1695) / tid per bestilling (28) min. / arbeidsdager (226) = 24

Videre antar forprosjektet at private tolkeformidlere har og er avhengige av gode systemer og rutiner for å formidle tolk på en rask og effektiv måte. Prosjektet legger til grunn at private formidlere bruker i gjennomsnitt 15 minutter på å bestille/formidle en tolk.

I vurderingen av alternativene vil forprosjektet argumentere for hvordan hvert alternativ vil påvirke tiden det tar å bestille kvalifiserte tolker.

8.1.3 Spart tid ved bruk av kvalifisert tolk

Utredningen til Tolkeutvalget viser at underforbruk og feil bruk av tolker er en fare for liv og helse, rettssikkerhet og likebehandling.⁹⁸ Mer profesjonelle tolkebrukere og økt bruk av kvalifiserte tolker vil påvirke dette positivt. Forprosjektet prøver ikke å tallfeste slike nytteeffekter, men regner heller på hvilke tidsbesparelser økt bruk av kvalifiserte tolker kan gi. Ikke-prissatte effekter av bruk av kvalifisert tolk vil bli omtalt under punkt 8.2.

Forprosjektet forutsetter at offentlig sektor sparer 8 % saksbehandlingstid ved å bruke kvalifiserte tolker kontra tolker som ikke er formelt kvalifiserte. Denne forutsetningen er basert på undersøkelser gjennomført av UDI, som viser at bruk av statsautoriserte tolker (kategori 1) reduserer asylintervjuene med 30 til 45 minutter i forhold til intervjuer utført

⁹⁶ NOU 2014:8 s. 132.

⁹⁷ Informasjon gitt til IMDi.

⁹⁸ NOU 2014:8.

med tolker som er oppført i kategori 5 i registeret. Intervjuene varer i gjennomsnitt 6,5 time. Besparelsen blir altså på mellom 8 og 12 %.

Forprosjektet antar at det vil være tilsvarende besparelser for offentlige virksomheter hvis de brukte tolker fra registeret fremfor tolker som ikke er kvalifisert.

Forprosjektet antar i nullalternativet at det i 2019 vil være 548 850 tolkeoppdrag⁹⁹ og, som i dag, at ca. 55 % av disse blir utført av kvalifiserte tolker. Det tilsvarer at 302 000 tolkeoppdrag blir utført av kvalifiserte tolker. Forprosjektet har tatt utgangspunkt i at en løsning for Nasjonalt tolkeregister og www.tolkeportalen.no kan være på plass i 2019.

I vurderingen av alternativene vil forprosjektet argumentere for hvordan hvert alternativ påvirker andelen av tolkeoppdrag i offentlig sektor som blir utført av kvalifiserte tolker.

8.2 Ikke-prissatte nyttevirksomheter

Forprosjektet vurderer også nyttevirksomheter som ikke er verdsatt i kroner. Disse ikke-prissatte virkningene er vurdert etter betydning og omfang opp mot direktoratets hovedmål på tolkeområdet om at det brukes kvalifiserte tolker i situasjoner som berører rettsikkerhet og likeverd.

Økt bruk av kvalifiserte tolker vil gi betydelige gevinster i form av økt rettsikkerhet og likebehandling, og i ytterste konsekvens redusert tap av liv og helse. Økt kvalitet på tolkingen fører til økt kvalitet på offentlige tjenester, som igjen fører til økt tillit til offentlig sektor og mindre frustrasjon hos alle parter. Tolkeutvalget peker også på at det vil føre til konkrete innsparinger, «blant annet på antall konsultasjoner, færre liggedøgn på sykehus, færre runder i rettssystemet». Dette er besparelser forprosjektet ikke har prissatt.

Tabellen nedenfor beskriver de identifiserte ikke-prissatte nyttevirksomhetene og virkningenes betydning for hovedmålet om at det brukes kvalifiserte tolker i situasjoner som berører rettsikkerhet og likeverd.

NYTTE	BESKRIVELSE
Oversikt over tilbud og etterspørsel for tolketjenester	Behovet for tolker øker, og det er viktig at det kvalifiseres mange nok tolker i de språkene der det er meldt behov. En god oversikt over bruk og behov (tilbud og etterspørsel) for tolker vil bidra til at kvalifiseringstilbudet blir mer treffsikkert. Mange nok kvalifiserte tolker i de riktige språkene vil bidra til at det offentlige etterlever kravene i eksisterende særlover og i den fremtidige tolkeloven. Forprosjektet vurderer at <i>oversikt over tilbud og etterspørsel</i> har middels betydning for hovedmålet.
God oversikt over kvalifiserte tolker	Lett tilgjengelig og god oversikt over kvalifiserte tolker vil gjøre det lettere for tolkebrukere og tolkeformidlere å finne en tolk. En slik oversikt vil også bidra til å sile bort personer uten tolkefaglige kvalifikasjoner.

⁹⁹ Forprosjektet har beregnet antall tolkeoppdrag i 2019 til 548 850. Dette er basert på tall fra tolkeutvalget om antall tolkeoppdrag i 2013 (343 000), antall tolkeoppdrag i 2025 korrigert for økning i antall innvandrere (539 100) og antall tolkeoppdrag i 2025 korrigert for økning i antall innvandrere og underforbruk (646 900), jf. NOU 2014:8, s. 179–180.

NYTTE	BESKRIVELSE
	Forprosjektet vurderer at <i>god oversikt over kvalifiserte tolker</i> har stor betydning for hovedmålet.
God oversikt over kvalifiserte tolkers tilgjengelighet	Oversikt over kvalifiserte tolker som har kapasitet til og er tilgjengelige for å tolke, vil gjøre det enklere for tolkebrukere og tolkeformidlere å bestille og bruke kvalifiserte tolker. Det vil legge til rette for en mer effektiv bestillingsprosess hos tolkebrukere og tolkeformidlere. Dette er en nyttevirkning som forprosjektet regner på, jf. kapittel 8.1 «Prissatte nyttevirkinger». Forprosjektet vurderer at <i>god oversikt over kvalifiserte tolkers kapasitet</i> har stor betydning for hovedmålet.
Attraktivt å jobbe som tolk	I dag er det mange kvalifiserte tolker som slutter og begynner i andre yrker. Situasjonen påvirker utdanningskostnader og ikke minst kvaliteten på og profesjonaliseringen av tolketjenesten. Forprosjektet vurderer at <i>attraktivt å jobbe som tolk</i> har middels betydning for hovedmålet.
Adgang til å klage på tolker	En god klagegang på tolker vil ha positive og korrigerende virkninger for tolker. Tolker som ikke er skikket til yrket, bør kunne følges opp og eventuelt hindres i å tolke for offentlig sektor. Forprosjektet vurderer at <i>adgang til å klage på tolker</i> har middels betydning for hovedmålet.
Bevissthet om tolking i offentlig sektor	Selv om bevisstheten og kunnskapen om nødvendigheten av tolking og bruk av kvalifiserte tolker i offentlig sektor er økende, er det fortsatt store variasjoner mellom og innenfor ulike sektorer (jf. kapitlene 4 «Dagens situasjon» og 5.1 «Tolkeområdet i perioden 2020 til 2030») Forprosjektet vurderer at <i>bevissthet om tolking i offentlig sektor</i> har stor betydning for hovedmålet.

Tabell 4: Ikke-prissatte nyttevirkinger.

Forprosjektet mener at nyttevirkningene som er nevnt ovenfor, i sin tur vil bidra til at det brukes kvalifiserte tolker i situasjoner som berører rettsikkerhet og likeverd, som er direktoratets hovedmål.

8.3 Identifiserte kostnadsvirkninger

Tabell 5 viser oversikten over kostnadsvirkningene som skal vurderes for hvert av tiltakene. Kostnadene deles inn i kjøp av varer og tjenester og (interne) innsatskostnader.

KOSTNADER	BESKRIVELSE	KVANTIFISERE
Investerings- og anskaffelseskostnader	Kostnader til kjøp og utvikling av IKT-utstyr og IKT-programvare. IKT-anskaffelseskostnader inkluderer også de organisatoriske innføringkostnadene, slik som kostnader til opplæring og endringer av praksis.	<ul style="list-style-type: none"> • avtale med leverandør • markedspris • estimert innsats
Forvaltning, drift og vedlikehold (FDV)	Kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold av IKT-utstyr og IKT-programvare, inkl. feilretting.	<ul style="list-style-type: none"> • avtale med leverandør • markedspris

		• estimert innsats
--	--	--------------------

Tabell 5: Oversikt over kostnadsvirkningene.

Forprosjektet legger til grunn følgende timepriser på arbeid:

- konsulenttimepris: 1300 kr
- intern timepris offentlig sektor: 440 kr

Det er alternativkostnader og kostnader relativt til nullalternativet som legges til grunn i en samfunnsøkonomisk analyse. Det betyr at forprosjektets kostnadsoverslag på alternativene vil avvike fra de utgiftene som faktisk vil belaste offentlige og private aktørenes budsjetter.

9 Vurdering av alternativene

I dette kapittelet presenteres forprosjektets vurderinger av alternativene.

9.1 Nullalternativet

I og med at IMDi har konkludert med at det ikke er aktuelt å drifte og vedlikeholde dagens register- og portalteknologi, vil nullalternativet være å erstatte dagens teknologi, slik at tilsvarende funksjonalitet og bruk opprettholdes.

Denne vurderingen av nullalternativet skal betraktes som basisen som de øvrige alternativene skal vurderes mot.

9.1.1 Ikke-prissatte nyttevirkinger

Tabellen under viser forprosjektets vurderinger av hvordan nullalternativet vil påvirke de ikke-prissatte nyttevirkningene. I tillegg viser prosjektet her til *andre forhold* som kan påvirke nyttevirkningene.

Denne vurderingen vil være utgangspunktet for å vurdere de øvrige alternativene.

NYTTEVIRKNING	VURDERING	ANDRE FORHOLD SOM KAN PÅVIRKE NYTTEN
Oversikt over tilbud og etterspørsel av tolketjenester	Det er grunn til å tro at IMDi, offentlige tolkebrukere og tolkeformidlere <i>ikke</i> vil få bedre oversikt og kunnskap om tilbud og etterspørsel av tolketjenester. I nullalternativet vil IMDi gjøre tilsvarende undersøkelser som i dag for å få oversikt over tolkefeltet.	<ul style="list-style-type: none"> gode systemer hos tolkebrukere og tolkeformidlere for statistikk om bruk av tolk i offentlig sektor
God oversikt over kvalifiserte tolker	Nullalternativet vil med ny teknologi gi <i>litt</i> bedre manuelt søk etter kvalifiserte tolker. Forprosjektet mener at tolkeregisteret i nullalternativet etter hvert vil utspille sin rolle som et <i>nasjonalt</i> register. Uten elektronisk samhandling med bestillingssystemene vil registeret miste sin relevans. Manuelle sjekker mot registeret i en ellers digitalisert bestillingsprosess vil oppleves som tungvint og unødvendig.	<ul style="list-style-type: none"> tolkenes interesse av å stå oppført i et register tolkebrukernes vilje til å bruke et register
God oversikt over kvalifiserte tolkers tilgjengelighet	Nullalternativet vil ikke gi noe bedre oversikt over tolkers kapasitet/tilgjengelighet enn det er i dag.	<ul style="list-style-type: none"> tolkenes vilje og IT-kompetanse til å holde sine opplysninger ved like
Attraktivt å jobbe som tolk	Forprosjektet antar at nullalternativet ikke påvirker hvor attraktivt det er å jobbe som tolk.	<ul style="list-style-type: none"> lønns- og arbeidsforhold yrkesrenommé

NYTTEVIRKNING	VURDERING	ANDRE FORHOLD SOM KAN PÅVIRKE NYTTEN
		<ul style="list-style-type: none"> forutsigbarhet når det gjelder oppdragstilbud
Adgang til å klage på tolker	I nullalternativet må tolkebruker og tolkeformidler manuelt sjekke om tolker er fjernet fra registeret som resultat av klagebehandling.	<ul style="list-style-type: none"> god forståelse og bevissthet hos tolker og tolkebrukere anerkjent og rettferdig system for klagebehandling (tilsyn)
Bevissthet om tolking i offentlig sektor	I nullalternativet vil ikke Nasjonalt tolkeregister tilføre noen ny funksjonalitet i forhold til dagens løsning, som tilsier at registeret vil bidra til mer bevissthet om tolking i offentlig sektor.	<ul style="list-style-type: none"> sektorenes egne opplæringsarbeid i bruk av tolk

Tabell 6: Ikke-prissatte nyttevirkinger.

9.1.2 Prissatte nyttevirkinger

De prissatte nyttevirkingene i de andre alternativene tallfestes i forhold til nullalternativet. Referansetall og forprosjektets antakelser om utvikling er argumentert for i beskrivelsen av de prissatte nyttevirkingene (se kapittel 8.1).

9.1.3 Kostnader

Dagens register- og portalteknologi er utdatert og må erstattes for at nullalternativet skal kunne representere en forsvarlig videreføring av dagens situasjon.

Nullalternativet vil da ha kostnader knyttet til anskaffelse av ny teknologi og utvikling av et nytt register med tilhørende brukergrensesnitt for vedlikehold. I tillegg vil det påløpe kostnader for å forbedre søkefunksjonaliteten og etablere teknisk grensesnitt mot politiets saksbehandlingsløsning i forbindelse med utstedelse av ID-kort.

Tabellen under beskriver investeringskostnadene til nullalternativet forprosjektet har beregnet.

OPPGAVE	KOSTNAD	BEGRUNNELSE
Planlegging	1 million	Planlegge og gjennomføre en åpen anbudskonkurranse. Forprosjektet antar at det krever en innsatsfaktor i størrelsesorden <ul style="list-style-type: none"> 1 innleid konsulent på fulltid i 4 måneder (0,3 årsverk * 1695 årsverk (timer) * 1300 konsulenttimer = 661 000 kr) 4 interne ressurser i 25 % stilling et halvt år (0,5 årsverk * 1695 årsverk (timer) * 440 timepris arbeid = 373 000 kr)

OPPGAVE	KOSTNAD	BEGRUNNELSE
Teknologi-anskaffelse	2 millioner	Forprosjektet antar at det er behov for kjøp av maskinvare og programvarelisenser for ca. 2 millioner.
Utvikling	4 millioner	<p>I nullalternativet skal det utvikles et nytt nasjonalt tolkeregister med tilhørende brukergrensesnitt, teknisk grensesnitt mot politiets saksbehandlingsløsning og utbedring av søkefunksjonaliteten. Forprosjektet antar at utviklingsprosjektet kan gjennomføres i løpet av et halvt år.</p> <p>Det er behov for prosjektleder, testleder, arkitekter, utviklere og testere.</p> <p>Det legges til grunn at det er behov for:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 innleide konsulenter på fulltid et halvt år ($1,5 * 1695 * 1300 = 3\ 305\ 000\ kr$) • 4 interne ressurser i halv stilling et halvt år (iberegnet bruk av testressurser fra brukere) ($1 * 1695 * 440 = 756\ 000\ kr$)
Opplæring	0	Nullalternativet skal erstatte eksisterende løsning og opplæringskostnadene ved å ta i bruk ny løsning er derfor satt til null.
SUM	7 millioner	

Tabell 7: Oversikt over investeringskostnader i nullalternativet.

Forprosjektet estimerer kostnadene i nullalternativet (erstatte eksisterende løsning, forbedre søk og etablere teknisk grensesnitt mot politiet) til å være 7 millioner kroner. Kostnadsestimatene for alternativ 1 og 2 vil i denne analysen være relative i forhold til nullalternativet (7 millioner). Det vil si at når det koster totalt 16 millioner kroner å utvikle alternativ 1, er den relative kostnaden i forhold til nullalternativet 9 millioner kroner.

I tillegg til investeringskostnadene ovenfor har forprosjektet beregnet de årlige FDV-kostnadene (kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold) til å være 2,5 millioner. Dette er basert på at utviklingskostnaden (kostnadene knyttet til utvikling og teknologianskaffelse i tabellen ovenfor) utgjør 16 % av livsløpskostnaden når systemets levetid er satt til 15 år.¹⁰⁰

9.2 Alt. 1: Samvirkende systemer

Alternativ 1 er funksjonelt og organisatorisk en større løsning enn nullalternativet.

I dette alternativet vurderer forprosjektet nytte og kostnader knyttet til å utvikle og tilrettelegge for at Nasjonalt tolkeregister blir et fellesregister som andre offentlige og private aktører kan bruke for å ajourføre egne data om tolker.

Betingelsene for at bestillingssystemer skal få tilgang til strukturert og elektronisk informasjon om tolker (maskin-til-maskin-kommunikasjon), er følgende:

¹⁰⁰ Kyte, A. (2010). *A Framework for the Lifetime Total Cost of Ownership of an Application*. Research Gartner.

- De systemene som skal hente informasjon fra Nasjonalt tolkeregister, er kjente og har en avtale med IMDi om elektronisk kommunikasjon.
- Tolker har gitt et elektronisk samtykke om at eieren av bestillingssystemet kan motta opplysningene digitalt.

9.2.1 Ikke-prissatte nyttevirkinger

Tabellen nedenfor oppsummerer resultatet av forprosjektets vurderinger av hvordan alternativ 1 påvirker de ikke-prissatte nyttevirkningene. Forprosjektet har brukt DFØs pluss-minus-metode og Difis nidelte skala, der mest positive konsekvens beskrives med fire plusstegn (++++), nøytral konsekvens (ingen endring fra alternativ 0) beskrives med null (0), og mest negative konsekvens beskrives med fire minustegn (- - - -).¹⁰¹

NYTTEVIRKNING	BETYDNING	OMFANG	KONSEKVENNS
Oversikt over tilbud og etterspørsel av tolketjenester	Middels	Lite, positivt	+
God oversikt over kvalifiserte tolker	Stor	Stort, positivt	++++
God oversikt over kvalifiserte tolkers tilgjengelighet	Stor	Ingen	0
Attraktivt å jobbe som tolk	Middels	Lite, positivt	+
Adgang til å klage på tolker	Middels	Lite, positivt	+
Bevissthet om tolking i offentlig sektor	Stor	Lite, positivt	++

Tabell 8: Oppsummering av hvordan alternativ 1 påvirker ikke-prissatte nyttevirkinger.

Avsnittene nedenfor utdyper forprosjektets vurderinger.

Oversikt over tilbud og etterspørsel av tolketjenester

Satt opp mot nullalternativet vurderer forprosjektet at alt. 1 påvirker nyttevirkingen *litt positivt*. Statistikk fra Nasjonalt tolkeregister og fra tolkeformidlerenes bestillingssystemer vil gi en bedre oversikt over tilbud og etterspørsel av tolketjenester enn nullalternativet.

Betydning Omfang (alt. 1) Konsekvens

Oversikt over tilbud og etterspørsel av tolketjenester	Middels	Lite, positivt	+
---	---------	----------------	---

God oversikt over kvalifiserte tolker

Forprosjektet vurderer at alt. 1 påvirker nyttevirkingen *stort og positivt*. Et landsdekkende register med oppdaterte opplysninger om kvalifiserte tolker som kan samhandle med andre systemer, vil gjøre det lettere for myndigheter, tolkebrukere og tolkeformidlere å ha god oversikt over tilbudet av kvalifiserte tolker. Koblingsmuligheten og tilgjengeligheten til kvalifiserte tolker via egne systemer vil også senke terskelen for bruk av kvalifiserte tolker.

¹⁰¹ Veiledning i bruk av skalaen og konsekvensmatrisen er beskrevet i Difis *Veiledning til gjennomføring av samfunnsøkonomisk analyse for medfinansieringsordningen for digitaliseringsprosjekter*.

Forprosjektet vurderer det også slik at registeret i dette alternativet vil være attraktivt for tolker å være en del av.

	Betydning	Omfang (alt. 1)	Konsekvens
God oversikt over kvalifiserte tolker	Stor	Stort, positivt	++++

God oversikt over kvalifiserte tolkers tilgjengelighet

Alt. 1 vil ikke gi noen dårligere eller bedre oversikt over kvalifiserte tolkers tilgjengelighet. Opplysninger om tolkers tilgjengelighet for tolkeoppdrag vil være tilsvarende som i nullalternativet.

	Betydning	Omfang (alt. 1)	Konsekvens
God oversikt over kvalifiserte tolkers kapasitet	Stor	Ingen	0

Attraktivt å jobbe som tolk

Forprosjektet antar at bestillingssystemenes elektroniske sjekk og innhenting av tolkers oppdaterte opplysninger vil bidra til at kvalifiserte tolker får flere tolkeoppdrag i offentlig sektor.

Flere oppdrag og forutsigbarhet om inntjening bidrar til at flere ønsker og kan jobbe som tolk. Forprosjektet vurderer at alt. 1 påvirker nyttevirkningen *lite* og *positivt* i så måte.

	Betydning	Omfang (alt. 1)	Konsekvens
Attraktivt å jobbe som tolk	Middels	Lite, positivt	++

Adgang til å klage på tolker

Tolkeformidlere og tolkebrukere med bestillingssystemer vil i alternativ 1 få beskjed om hvilke tolker som er strøket fra Nasjonalt tolkeregister.

Forprosjektet vurderer at alt. 1 påvirker nyttevirkningen *lite* og *positivt*.

	Betydning	Omfang (alt. 1)	Konsekvens
Adgang til å klage på tolker	Middels	Lite, positivt	++

Bevissthet om tolking i offentlig sektor

Det er forprosjektets forståelse at et brukervennlig tolkeregister vil bidra til å legge mer vekt på viktigheten av bruk av tolk. Alt. 1 vil påvirke bevissthet om tolking i offentlig sektor *lite* og *positivt*.

	Betydning	Omfang (alt. 1)	Konsekvens
--	-----------	-----------------	------------

Bevissthet om tolking i offentlig sektor	Stor	Lite, positivt	++
---	------	----------------	----

9.2.2 Prissatte nyttevirkninger

Tabellen under viser sammendraget av forprosjektets vurderinger av de prissatte nyttevirkningene.

NYTTEVIRKNING	VERDI	BEGRUNNELSE
Utnytte tolkekapasiteten og redusere utdanningskostnader	15 159 931 kr	Sparte utdanningskostnader gitt 25 % utnyttelse av urealisert kapasitet.
Effektivisere bestilling av tolketjenester (spart tid)	5000 timer (2,9 årsverk)	Tiden tolkebrukere (som bestiller tolk direkte fra tolker) årlig sparer på å bestille tolketjenester gitt at alternativ 1 gir en besparelse på 6 minutter per bestilling i gjennomsnitt.
	6800 timer (4 årsverk)	Tiden kommunale tolkeformildere årlig sparer på å bestille tolketjenester gitt at alternativ 1 gir en besparelse på 6 minutter per bestilling i gjennomsnitt.
	11 250 timer (6,6 årsverk)	Tiden private tolkeformidlere årlig sparer på å bestille tolketjenester, gitt at alternativ 1 gir en besparelse på 3 minutter per bestilling i gjennomsnitt.
Bruk av kvalifisert tolk (spart tid)	7024 timer	Redusert saksbehandlingstid gitt at alternativ 1 fører til en 8 % økning av tolkeoppdrag som blir gjennomført av kvalifiserte tolker. Det tilsvarer 27 443 tolkeoppdrag.

Tabell 9: Oversikt over prissatte nyttevirkninger i alternativ 1.

Utnytte tolkekapasiteten og redusere utdanningskostnader

Det legges til grunn at det i dag er 16 % urealisert tolkekapasitet i Nasjonalt tolkeregister. Forprosjektet antar at alternativ 1 vil føre til at 25 % av den urealiserte tolkekapasiteten vil bli utnyttet. Det vil si at 80 % av de som er registrert i Nasjonalt tolkeregister (som sier de har mer kapasitet), vil jobbe i underkant 2 timer ekstra i gjennomsnitt mer per uke.¹⁰²

Dette er et forsiktig anslag. Forprosjektet mener at alternativ 1 vil gjøre det mye enklere for tolkebrukere og tolkeformidlere å få rekruttert inn kvalifiserte tolker inn i sine bestillingssystemer (via elektronisk samtykke). Det betyr at tilgangen på kvalifiserte tolker i bestillingssystemene til tolkebruker og tolkeformidler vil være vesentlig høyere i alternativ 1 enn i nullalternativet. En større tilgang på kvalifiserte tolker fra Nasjonalt tolkeregister vil

¹⁰² Antakelsen er at 80 % av tolker i Nasjonalt tolkeregister har 20 % av full tolkekapasitet (100 %) urealisert. 20 % av et ukesverk på 37,5 time er 7,5 time. Halvparten av dette (25 %) blir da 1,875 timer som tilsvarer 1 timer og 52,5 minutt.

føre til at flere av disse tolkene blir spurt om å kunne tolke, og at deres kapasitetsutnyttelse blir bedre.

Forprosjektets utregning ser slik ut:

- Utgangspunktet er at en 16 % økning i bruk av tolkekapasiteten i Nasjonalt tolkeregister utgjør 60 millioner i utdanningskostnader (alternativkostnader).
- 25 % utnyttelse av den urealiserte tolkekapasiteten på 60 millioner tilsvarer **15 159 931 kroner**.

Effektivisere bestilling av tolketjenester (spart tid)

Utgangspunktet er forutsetningen om at tolkebrukere som bestiller tolk direkte, og kommunale tolkeformidlere i dag bruker i gjennomsnitt 30 minutter på å bestille tolk. Videre forutsetter forprosjektet at private tolkeformidlere bruker 12 minutter på den samme jobben.

Tatt i betraktning målet (og reguleringen gjennom tolkeloven) om å bruke kvalifiserte tolker i offentlig sektor vurderer forprosjektet at en tettere kobling mellom bestillingssystemene og Nasjonalt tolkeregister vil gjøre det vesentlig enklere og raskere å finne tolker med riktige kvalifikasjoner. Forprosjektet mener at 20 % tidsbesparelse er et moderat anslag.

Dette gir følgende utregning:

AKTØR	REDUSERT TID	ÅRLIGE TOLKEOPPDRAG	ÅRLIG SPART TID
Tolkebrukere som bestiller direkte fra tolker	6 minutter	50 000	5000 timer (3 årsverk)
Kommunale tolkeformidlere	6 minutter	68 000	6800 timer (4 årsverk)
Private tolkeformidlere	2 minutter	225 000	11 250 timer (6,6 årsverk)

Tabell 10: Tidsbesparelser i bestilling av kvalifiserte tolker (alternativ 1).

Bruk av kvalifisert tolk (spart tid)

Forprosjektet har gjort *følgende forutsetninger* for å beregne spart saksbehandlingstid på **7024 timer** ved at alternativ 1 fører til mer bruk av kvalifiserte tolker enn i nullalternativet:

- I 2019 utføres det 548 850 tolkeoppdrag.
- Verdien per tolkeoppdrag i 2019 er 1464 kr. Dette er beregnet ut fra årlige tolkeutgifter og tolkeoppdrag.¹⁰³
- I alternativ 1 blir 60 % av alle tolkeoppdrag i 2019 utført av kvalifiserte tolker – i sum 329 310 tolkeoppdrag. Det er en økning på 9 % fra nullalternativet og tilsvarer en økning i antall tolketimer på 91 310.¹⁰⁴

¹⁰³ NOU 2014:8, s. 179–180: 343 000 tolkeoppdrag og 490 millioner i tolkeutgifter i 2013 gir en verdi per tolkeoppdrag på 1429 kr. I 2025 er verdien 1499 kr (970 millioner / 646 900 tolkeoppdrag). En lineær utvikling fra 2013 til 2025 tilsier at verdien per tolkeoppdrag i 2019 blir 1464 kr.

¹⁰⁴ 27 443 flere tolkeoppdrag i alternativ 1 som utføres av kvalifiserte tolker (329 310–301 868). Det gir en omsetning på ca. 40 millioner (27 433 flere tolkeoppdrag * 1464 kr i verdi per tolkeoppdrag), som tilsvarer 91 310 tolketimer (40 millioner / 440 kr per time).

- Ved bruk av kvalifiserte tolker reduseres saksbehandlingstiden i gjennomsnitt med **8 %** i forhold til bruk av tolker som ikke har dokumenterte kvalifikasjoner, jf. forprosjektets begrunnelse i kapittel 8.1.3.

Det betyr en besparelse på saksbehandlingstid på **7024** timer (8 % av 91 310 tolketimer).

Forprosjektet vurderer økningen på 91 310 tolketimer utført av kvalifiserte tolker som et forsiktig anslag. Det gir ca. 40 millioner (91 310 * tolketimepris 440) i omsetning som tilsvarer ca. 1 time og 40 minutter økt kapasitetsutnyttelse i uken av de 80 % tolkene som i 2012 hevdet de hadde kapasitet til å tolke mer.

9.2.3 Kostnader

Tabellen under beskriver forprosjektets estimerte investeringskostnader til alternativ 1. De totale utgiftene for å realisere alternativ 1 vil også inkludere nullalternativets kostnader. I tabellen under er kostnadene i nullalternativet ikke medberegnet.

OPPGAVE	KOSTNAD	BEGRUNNELSE
Planlegging	1 million	For å spesifisere ny funksjonalitet (samtykke) og nye brukergrensesnitt og tekniske grensesnitt antar forprosjektet at det krever følgende innsats: <ul style="list-style-type: none"> • 1 innleid konsulent på 2/3 stilling i et halvt år • 4 interne ressurser i 25 % stilling et halvt år
Teknologi-anskaffelse	1 million	Forprosjektet antar at det er behov for kjøp av maskinvare og programvarelisenser for rundt 1 million kroner. Dette er i hovedsak teknologier og lisenser som er nødvendige for å tilby stabile grensesnitt til bestillingssystemene og bruk av ID-porten.
Utvikling	4 millioner	Forprosjektet antar at utviklingsprosjektet kan gjennomføres i løpet av et år. Det er behov for prosjektleder, testleder, arkitekter, utviklere og testere. Det legges til grunn at det er behov for: <ul style="list-style-type: none"> • 3 innleide konsulenter på halv tid i ett år • 4 interne ressurser i en kvart stilling i ett år (iberegnet bruk av testressurser fra brukere)
Opplæring	2 millioner	Alternativ 1 krever opplæring av tolkebestillere og tolker (se begrunnelsen under).
Integrasjon	4,2 millioner	I alternativ 1 skal det utvikles tekniske grensesnitt og en forvaltning av avtaler om tilkobling (se begrunnelsen under).
SUM	12,2 millioner	

Tabell 11: Oversikt over investeringskostnadene i alternativ 1.

I tillegg til investeringskostnadene ovenfor har forprosjektet beregnet de årlige FDV-kostnadene til å være 2,1 millioner.

Opplæringskostnader

Forprosjektet legger til grunn at det er 1400 tolker som skal gjennomføre et nettkurs i bruk av nytt nasjonalt tolkeregister. Kursets varighet er 2 timer. Videre antar prosjektet at det er 50 tolkebestillere som gjennomfører et 4 timers nettkurs. Opplæringskostnadene til tolker og tolkebestillere blir da henholdsvis 1,2 millioner og 100 000 kroner. Utgiftene til IMDi beregnes til å være 300 000 kroner for å utvikle nettkurs til tolker og 200 000 kroner for å utvikle kurs for tolkebestillere. I tillegg estimerer forprosjektet at IMDi bruker en 25 % stilling for å tilby og administrere nettkursene, dvs. utgifter på 200 000 kroner. Timepris på arbeid på 440 kroner ligger til grunn for beregningene.

Integrasjonskostnader

Forprosjektet legger til grunn (antar) at det er 14 bestillingssystemer som ønsker å koble seg til Nasjonalt tolkeregister:

- 6 bestillingssystemer i offentlig sektor
- 8 bestillingssystemer i privat sektor

Forprosjektet antar videre at det er 75 % sannsynlig for at det koster 200 000 kroner å utvikle tekniske grensesnitt per bestillingssystem. Grensesnitt skal gjøre det mulig for bestillingssystemene å sjekke og hente opplysninger om tolker fra Nasjonalt tolkeregister. Antakelsen er basert på erfaringstall fra moderne og tjenesteorienterte IT-løsninger som på en enkel måte kan konfigurere og hente informasjon fra andre kilder. Videre antar prosjektet at det er 25 % sannsynlighet for store kostnadsoverskridelser på 3 ganger mest sannsynlig verdi, altså 600 000 kroner per bestillingssystem. Det gir en forventet investeringskostnad per grensesnitt på 300 000 kroner.

Basert på disse forutsetningene vil privat sektor ha 2,4 millioner i investeringskostnader for å utvikle grensesnitt mot Nasjonalt tolkeregister, mens offentlig sektor med 6 bestillingssystemer vil ha 1,8 millioner i tilsvarende utgifter.

9.3 Alt. 2: Kalenderløsningen

I dette kapittelet vurderer forprosjektet alternativ 2 – kalenderløsningen.

9.3.1 Ikke-prissatte virkninger

Tabellen på den neste siden oppsummerer resultatet av forprosjektets vurderinger av hvordan alternativ 2 påvirker de ikke-prissatte nyttevirkningene.

NYTTEVIRKNING	BETYDNING	OMFANG	KONSEKVENNS
Oversikt over tilbud og etterspørsel av tolketjenester	Middels	Middels, positivt	++
God oversikt over kvalifiserte tolker	Stor	Stort, positivt	++++
God oversikt over kvalifiserte tolkers tilgjengelighet	Stor	Middels, positivt	+++
Attraktivt å jobbe som tolk	Middels	Middels, positivt	++

Adgang til å klage på tolker	Middels	Middels, positivt	++
Bevissthet om tolking i offentlig sektor	Stor	Middels, positivt	+++

Tabell 12: Oppsummering av hvordan alternativ 2 påvirker ikke-prissatte nyttevirkninger.

Avsnittene under utdypes forprosjektets vurderinger.

Oversikt over tilbud og etterspørsel av tolketjenester

Statistikk fra Nasjonalt tolkeregister, inkludert tolkers tilgjengelighet, og statistikkdata fra tolkeformidlernes bestillingssystemer vil gi en bedre oversikt over tilbud og etterspørsel av tolketjenester enn nullalternativet.

Forprosjektet vurderer at alt. 2 påvirker nyttevirkningen *middels* og *positivt*.

	Betydning	Omfang (alt. 2)	Konsekvens
Oversikt over tilbud og etterspørsel av tolketjenester	Middels	Middels, positivt	++

God oversikt over kvalifiserte tolker

Forprosjektet vurderer at alt. 2 påvirker nyttevirkningen *stort* og *positivt*.

Et landsdekkende register med oppdaterte opplysninger om kvalifiserte tolker og deres tilgjengelighet vil gjøre det lettere for myndigheter, tolkebrukere og tolkeformidlere å ha god oversikt over tilbudet av kvalifiserte toker. Forprosjektet vurderer det også slik at registeret i dette alternativet vil være attraktivt for tolker å være en del av. Tolkens elektroniske samtykke for utveksling av egne opplysninger fra Nasjonalt tolkeregister vil bidra til et ryddig avtaleforhold mellom tolker og valgte tolkeformidlere eller tolkebrukere når det gjelder tilgang til tolkers opplysninger.

	Betydning	Omfang (alt. 2)	Konsekvens
God oversikt over kvalifiserte tolker	Stor	Stort, positivt	++++

God oversikt over kvalifiserte tolkers tilgjengelighet

I dette alternativet vil opplysninger om tolkers tilgjengelighet bidra til en mye bedre oversikt over kvalifiserte tolkers kapasitet.

Usikkerheten knyttet til tolkenes vilje og IT-kompetanse til å holde sine opplysninger ved like fører til at forprosjektet «bare» vurderer alternativets påvirkning på nyttevirkningen som *middels* og *stort*.

	Betydning	Omfang (alt. 2)	Konsekvens
God oversikt over kvalifiserte tolkers tilgjengelighet	Stor	Middels, positiv	+++

Attraktivt å jobbe som tolk

Forprosjektet antar at bestillingssystemenes elektroniske sjekk og innhenting av tolkers oppdaterte opplysninger bidrar til at kvalifiserte tolker får flere tolkeoppdrag i offentlig sektor i forhold til ved nullalternativet. De tolkene som oppdaterer sin egen tilgjengelighet, vil lettere få utnyttet sin kapasitet.

Flere oppdrag og bedre forutsigbarhet om inntjening bidrar til at flere ønsker og kan jobbe som tolk. Forprosjektet vurderer at alt. 2 påvirker nyttevirkningen *middels, positivt*.

	Betydning	Omfang (alt. 2)	Konsekvens
Attraktivt å jobbe som tolk	Middels	Middels, positivt	++

Adgang til å klage på tolker

Tolkeformidlere og tolkebrukere med bestillingssystemer vil i alternativ 2 (som i alternativ 1) få beskjed om hvilke tolker som er strøket fra Nasjonalt tolkeregister.

Forprosjektet vurderer at alt. 2 påvirker nyttevirkningen *middels og positivt*.

	Betydning	Omfang (alt. 1)	Konsekvens
Adgang til å klage på tolker	Middels	Middels, positivt	++

Bevissthet om tolking i offentlig sektor

Det er forprosjektets forståelse at et mer brukervennlig tolkeregister med oppdatert informasjon om tolkenes tilgjengelighet vil bidra til å legge mer vekt på viktigheten av bruk av tolk.

Alt. 2 vil påvirke bevissthet om tolking i offentlig sektor *middels og positivt*.

	Betydning	Omfang (alt. 1)	Konsekvens
Bevissthet om tolking i offentlig sektor	Stor	Middels, positivt	+++

9.3.2 Prissatte nyttevirkninger

Tabellen under viser sammendraget av forprosjektets vurderinger av de prissatte nyttevirkningene ved alternativ 2.

NYTTEVIRKNING	VERDI	BEGRUNNELSE
Utnytte tolkekapasiteten og redusere utdanningskostnader	30 319 861	Sparte utdanningskostnader gitt 50 % utnyttelse av urealisert kapasitet.

NYTTEVIRKNING	VERDI	BEGRUNNELSE
Effektivisere bestilling av tolketjenester (spart tid)	12 500 timer (7,4 årsverk)	Tiden tolkebrukere (som bestiller tolk direkte fra tolker) årlig sparer tid på å bestille tolketjenester gitt at alternativ 2 gir en besparelse på 15 minutter per bestilling i gjennomsnitt.
	17 000 timer (10 årsverk)	Tiden kommunale tolkeformildere årlig sparer tid på å bestille tolketjenester gitt at alternativ 2 gir en besparelse på 15 minutter per bestilling i gjennomsnitt.
	28 125 timer (16,6 årsverk)	Tiden private tolkeformidlere årlig sparer på å bestille tolketjenester, gitt at alternativ 2 gir en besparelse på 7,5 minutter per bestilling i gjennomsnitt.
Bruk av kvalifisert tolk (spart tid)	14 048 timer	Redusert saksbehandlingstid gitt at alternativ 2 fører til en 16 % økning av tolkeoppdrag som blir gjennomført av kvalifiserte tolker enn i nullalternativet. Det tilsvarer 54 885 tolkeoppdrag.

Tabell 13: Oversikt over prissatte-nyttevirkninger i alternativ 2.

Utnytte tolkekapasiteten og redusere utdanningskostnader

Det legges til grunn at det i dag er 16 % urealisert tolkekapasitet i Nasjonalt tolkeregister. Forprosjektet antar at alternativ 2 vil føre til at 50 % av den urealiserte tolkekapasiteten vil bli utnyttet. Det vil si at 80 % av de som er registrert i Nasjonalt tolkeregister (som sier de har mer kapasitet), vil jobbe ca. 3 timer og 45 minutter mer per uke i gjennomsnitt.¹⁰⁵

Dette er et forsiktig anslag. Forprosjektet mener at alternativ 2 vil gjøre det mye enklere for tolkebrukere og tolkeformidlere å få rekruttert inn kvalifiserte tolkere inn i sine bestillingssystemer (via elektronisk samtykke) og ikke minst vil tolkebrukere og tolkeformidlere se hvilke tolker som har kapasitet til å tolke (er tilgjengelige).

Det betyr at informasjon om kvalifiserte tolkers kapasitet vil være vesentlig høyere i alternativ 2 enn i nullalternativet og i alternativ 1. Bedre informasjon om tolkens tilgjengelighet vil føre til bedre kapasitetsutnyttelse.

Forprosjektets utredning blir som følgende:

- Utgangspunktet er at en 16 % økning i bruk av tolkekapasiteten i Nasjonalt tolkeregister utgjør 60 millioner i utdanningskostnader (alternativkostnader).
- 50 % utnyttelse av den urealiserte tolkekapasiteten på 60 millioner tilsvarer **30 319 861 kroner**.

Effektivisere bestilling av tolketjenester (spart tid)

Utgangspunktet er forutsetningen om at tolkebrukere som bestiller tolk direkte, og kommunale tolkeformidlere i dag bruker i gjennomsnitt 30 minutter på å bestille tolk. Videre forutsetter forprosjektet at private tolkeformidlere bruker 12 minutter på den samme jobben.

¹⁰⁵ Antakelsen er at 80 % av tolker i Nasjonalt tolkeregister har 20 % av full tolkekapasitet (100 %) urealisert. 20 % av et ukesverk på 37,5 timer er 7,5 timer. Halvparten av dette (50 %) blir da 3,75 timer, altså 3 timer og 45 minutter.

Alternativ 2 vil gjøre det vesentlig mye enklere og raskere å bestille tolker med riktige kvalifikasjoner. Tolkebestillere vil ha informasjon om tolkers tilgjengelighet og slipper da å bruke tid på å kontakte tolker som er opptatt med andre gjøremål.

Forprosjektet mener at 50 % tidsbesparelse er et rimelig anslag. Dette gir følgende utregning:

AKTØR	REDUSERT TID	ÅRLIGE TOLKEOPPDRAG	ÅRLIG SPART TID
Tolkebruker som bestiller direkte fra tolker	15 minutter	50 000	12 500 timer (7,4 årsverk)
Kommunale tolkeformidlere	15 minutter	68 000	17 000 timer (10 årsverk)
Private tolkeformidlere	7,5 minutter	225 000	28 125 timer (16,6 årsverk)

Tabell 14: Tidsbesparelser i bestilling av kvalifiserte tolker (alternativ 2).

Bruk av kvalifisert tolk (spart tid)

Forprosjektet gjør *følgende forutsetninger* for å beregne spart saksbehandlingstid på **14 048 timer** ved at alternativ 2 fører til mer bruk av kvalifiserte tolker enn i nullalternativet:

- I 2019 utføres det 548 850 tolkeoppdrag.
- Verdien pr. tolkeoppdrag i 2019 er NOK 1 464. Dette er beregnet ut i fra årlige tolkeutgifter og tolkeoppdrag.¹⁰⁶
- I alternativ 2 antar forprosjektet at 65 % av alle tolkeoppdrag i 2019 blir utført av kvalifiserte tolker. I sum 356 753 tolkeoppdrag. Det er en økning på 18 % fra nullalternativet og tilsvarer en økning i antall tolketimer på 182 619.¹⁰⁷
- Ved bruk av kvalifiserte tolker reduseres saksbehandlingstiden i gjennomsnitt med **8 %** i forhold til bruk av tolker som ikke har dokumenterte kvalifikasjoner, jf. forprosjektets begrunnelse i kapittel 8.1.3.

Det betyr en besparelse på saksbehandlingstid på **14 048 timer** (8 % av 182 619 tolketimer).

Forprosjektet vurderer økningen på 182 619 tolketimer utført av kvalifiserte tolkere som et forsiktig anslag. Det gir ca. 80 millioner (182 619 * 440 kr per time) i omsetning, som tilsvarer ca. 3,5 time økt kapasitetsutnyttelse i uken av de 80 % tolkene som i 2012 hevdet de hadde kapasitet til å tolke mer.

¹⁰⁶ NOU 2014:8, s. 179–180: 343 000 tolkeoppdrag og 490 millioner i tolkeutgifter i 2013 gir en verdi per tolkeoppdrag på 1429 kr. I 2025 er verdien 1499 kr (970 millioner / 646 900 tolkeoppdrag). En lineær utvikling fra 2013 til 2025 tilsier at verdien per tolkeoppdrag i 2019 blir 1464 kr.

¹⁰⁷ 54 885 flere tolkeoppdrag i alternativ 2 som utføres av kvalifiserte tolker (356 753 – 301 868). Det gir en omsetning på ca. 80 millioner (54 885 flere tolkeoppdrag * 1 464 kr i verdi per tolkeoppdrag), som tilsvarer 182 619 tolketimer (80 millioner / 440 kr per time).

9.3.3 Kostnader

Tabellen under beskriver forprosjektets estimerte investeringskostnader for alternativ 2. De totale utgiftene for å realisere alternativ 2 vil også inkludere nullalternativets kostnader. I tabellen under er kostnadene i nullalternativet ikke medberegnet.

OPPGAVE	KOSTNAD	BEGRUNNELSE
Planlegging	2 millioner	For å spesifisere ny funksjonalitet (samtykke) og felles kalender, samt nye brukergrensesnitt og tekniske grensesnitt, antar forprosjektet at det krever følgende innsats: <ul style="list-style-type: none"> • 1 innleid konsulent på fulltid i et halvt år ($0,5 \text{ årsverk} * 1695 * \text{konsulenttimepris } 1300 = 1\,102\,000 \text{ kr}$) • 5 offentlige ressurser i 50 % stilling et halvt år ($1,25 \text{ årsverk} * 1695 \text{ timer} * \text{timeprisarbeid } 440 = 932\,000 \text{ kr}$)
Teknologi-anskaffelse	2 millioner	Forprosjektet antar at det er behov for kjøp av maskinvare og programvarelisenser for rundt 2 millioner. Dette er i hovedsak teknologier og lisenser som er nødvendige for å tilby stabile grensesnitt til bestillingssystemene, bruk av ID-porten og for å kunne realisere en applikasjon for tolker for å oppdatere egen tilgjengelighet.
Utvikling	8 millioner	Forprosjektet antar at utviklingsprosjektet kan gjennomføres i løpet av et år. Det er behov for prosjektleder, testleder, arkitekter, utviklere og testere. Det legges til grunn at det er behov for: <ul style="list-style-type: none"> • 2 innleide konsulenter (utviklere) på heltid i ett år ($2 * 1695 * 1300 = 4\,407\,000,-$) • 1 innleid konsulent (prosjektleder) på halvtid i ett år ($0,5 * 1695 * 1300 = 1\,102\,000$) • 7 offentlige ressurser i en halv stilling i ett år (iberegnet bruk av testressurser fra brukere) ($3 * 1695 * 440 = 2\,237\,400 \text{ kr}$)
Opplæring	3 millioner	Alternativ 2 krever opplæring av tolkebestillere og tolker (se begrunnelsen under).
Integrasjon	7,6 millioner	I alternativ 1 skal det utvikles tekniske grensesnitt og en forvaltning av avtaler om tilkobling (se begrunnelsen under).
SUM	22,5 millioner	

Tabell 15: Oversikt over investeringskostnadene i alternativ 2.

I tillegg til investeringskostnadene over har forprosjektet beregnet de årlige FDV-kostnadene til å være 4,2 millioner.

Opplæringskostnader

Forprosjektet legger til grunn at det er 1400 tolker som skal gjennomføre et nettkurs i bruk av nytt Nasjonalt tolkeregister. Kursets varighet er 3 timer. Videre antar prosjektet at det er 50 tolkebestillere som gjennomfører et 6 timers nettkurs. Opplæringskostnadene til tolker

og tolkebestiller blir da henholdsvis 1,8 millioner og 130 000 kroner. Utgiftene til IMDi beregnes til å være 450 000 kroner for å utvikle nettkurs til tolker og 350 000 kroner for å utvikle kurs for tolkebestillere. I tillegg estimerer forprosjektet at IMDi bruker en 25 % stilling for å tilby og administrere nettkursene, dvs. utgifter på 200 000 kroner. Timepris på arbeid på 440 kroner ligger til grunn for beregningene.

Integrasjonskostnader

Forprosjektet legger til grunn at det er 14 bestillingssystemer som ønsker å koble seg til Nasjonalt tolkeregister:

- 6 bestillingssystemer i offentlig sektor
- 8 bestillingssystemer i privat sektor.

Forprosjektet antar at det er 60 % sannsynlig at det koster 300 000 kr å utvikle tekniske grensesnitt per bestillingssystem – grensesnitt som gjør det mulig for bestillingssystemene å sjekke og hente opplysninger om tolker fra Nasjonalt tolkeregister. Antakelsen er basert på erfaringstall fra moderne og tjenesteorienterte IT-løsninger som på en enkel måte kan konfigurere og hente informasjon fra andre kilder.

Videre antar prosjektet at det er 40 % sannsynlighet for store kostnadsoverskridelser på 3 ganger mest sannsynlige verdi, altså 900 000 kroner per bestillingssystem. Det gir en forventet investeringskostnad per grensesnitt på 540 000 kroner.

Integrasjonskostnadene er høyere enn for alternativ 1, selv om antall grensesnitt er det samme. Forprosjektet begrunner dette i at det er større sannsynlighet for at bestillingssystemene lettere kan håndtere informasjon om tolkers personopplysninger og kvalifikasjoner enn tolkers tilgjengelighet.

Basert på disse forutsetningene vil privat sektor ha 4,3 millioner i investeringskostnader for å utvikle grensesnitt mot Nasjonalt tolkeregister, mens offentlig sektor med 6 bestillingssystemer vil ha 3,2 millioner i tilsvarende utgifter.

9.4 Alt. 3: Ikke videreføring

Alternativ 3 – å ikke videreføre Nasjonalt tolkeregister – kan samfunnsøkonomisk vurderes på to måter: Hva vil være de samfunnsøkonomiske konsekvensene hvis registeret fjernes og det enten gjøres eller ikke gjøres sentrale tiltak for å opprettholde enkel tilgang til / oversikt over kvalifiserte tolker.

Forprosjektet har gjort et forsøk på å vurdere hva som skjer hvis det offentlige *ikke* har sentrale tiltak. Dette er ikke lett. Forprosjektets kostnads- og tidsramme har heller ikke gjort det mulig å diskutere dette alternativet i detalj med aktørene i markedet.

Nasjonalt tolkeregister har siden opprettelsen i 2005 etablerte standarder for tolkingens kvalifikasjoner i Norge. Disse standardene har vært retningsgivende for tolker og tolkebrukere. Blant tolkebrukere har registeret også en viktig rolle i å tydeliggjøre ulike kvalifikasjonskategorier, som kan knyttes direkte til tolkingens kvalitet. Tolkene mener på sin side at det er viktig å kunne vise til at de er oppført i et offentlig kvalifikasjonsregister. Høgskolen i Oslo og Akershus, som kvalifiserer tolker, mener samtidig at registrering i et nasjonalt tolkeregister fungerer som en form for «lisens» eller «mandat» for å utøve

tolkeyrket. For IMDi er registeret også et sentralt verktøy for å kunne utøve sin rolle som nasjonal fagmyndighet.

Det å ikke videreføre Nasjonalt tolkeregister vil avskaffe prosesser og strukturer som er med på å heve tolkingens kvalitet i offentlig sektor. Samtidig vil IMDi og tolkebrukere i offentlig sektor miste en viktig referanse på tolkefeltet. Utviklingen på tolkefeltet internasjonalt peker samtidig i den retningen av at flere og flere land ønsker seg et kvalitetsregister for tolker, noe også den europeiske kommisjonen anbefaler¹⁰⁸.

Tabellen under illustrerer noen mulige scenarier hvor forprosjektet kort redegjør for mulige samfunnsøkonomiske konsekvenser. Scenariene tar utgangspunkt i at myndighetene på en eller annen måte regulerer bruk av kvalifiserte tolker i offentlig sektor, for eksempel gjennom lovreguleringer, og at kravene til å være tolk i en kvalifikasjonskategori er veldefinert som i dag.

SCENARIO	BEGRUNNELSE	KONSEKVENS
Distribuert oversikt over tolkers kvalifikasjoner	Det mest <i>sannsynlige</i> scenarioet. Det vil si at tolkebrukere (som bestiller direkte fra tolker) og tolkeformidlere har egne oversikter over tolkers kvalifikasjoner (som i dag)	<ul style="list-style-type: none"> • Det vil ta lengre tid å rekruttere tolker til eget register. Dette er fordi det vil være vanskeligere å finne nye kvalifiserte tolker og hver «rekrutteringsvirksomhet» må selv kontrollere tolkers vitnemål. • Mange tolker vil gjøre seg tilgjengelig via tolkeformidlingsplattformer. Kvalifiserte tolker som ikke har nok avtaler med tolkebrukere eller tolkeformidlere, vil være avhengig av å kunne vise sine <i>kvalifikasjoner og tilgjengelighet</i>. Scenariet vil stimulere utvikling av slike plattformer, og det vil veie opp noe av de negative konsekvensene ovenfor.
Tolkebrukerne har ingen oversikt over tolkers kvalifikasjoner	Et <i>lite sannsynlig scenario</i> . Dette er lite sannsynlig fordi tolkebrukere (som bestiller direkte fra tolker), som i dag, vil operere med registre over tolker som tolker for seg.	<ul style="list-style-type: none"> • Tolkebrukerne vil enten bestille tolk via tolkeformidlingsplattformer eller tolkeformidlere. • Store kostnader for tolkebestiller (tolkebruker) i å kontrollere tolkers kvalifikasjoner hver gang.
Kvalifiserte tolker blir ansatt av tolkeformidler eller tolkebruker	Et <i>lite sannsynlig scenario</i> . Det at markedskreftene alene fører til at tolker får muligheten til å gå inn i et ansettelsesforhold,	<ul style="list-style-type: none"> • Tolker får sikre lønns- og arbeidsbetingelser. • Tolkebrukere som har ansatte tolkere, vil ha god kontroll over tolkers kvalifikasjoner.

¹⁰⁸ Directive 2010/64/EU on the right to interpretation and translation in criminal proceedings 2010.

SCENARIO	BEGRUNNELSE	KONSEKVENNS
	er kanskje lite sannsynlig. ¹⁰⁹ I dag jobber de aller fleste tolkene som selvstendig næringsdrivende (frilansere).	<ul style="list-style-type: none"> • Tolkeformidlere har også god kontroll over sine tolkers kvalifikasjoner. Det vil oppstå flere og nye tolkeformidlere. • Tolkeformidlerne må være store nok og yte god nok kvalitet til å kunne få rammeavtaler med offentlige virksomheter. • Tolkefrilansere og tolkeformidlingsplattformer forsvinner eller marginaliseres.

Tabell 16: Scenarier hvis Nasjonalt tolkeregister ikke blir videreført og det ikke blir gjennomført sentrale tiltak.

Forprosjektets tids- og kostnadsramme har ikke gjort det mulig å sannsynliggjøre de ulike scenariene og da heller ikke vurdere de samfunnsøkonomiske konsekvensene.

Gitt at tolkefeltet ikke endrer seg utover det forprosjektet allerede har forutsatt, jf. kapittel 5.1 «Tolkeområdet i perioden 2020 til 2030», følger her en rask vurdering av alternativ 3. Gitt de prissatte vurderingene under vil nettonåverdi for alternativ 3 være negativ.

9.4.1 Besparelser i forhold til nullalternativet

Forprosjektet har estimert investeringskostnadene i nullalternativet (erstatte eksisterende løsning, utbedre søk og etablere teknisk grensesnitt mot politiet) til å være 7 millioner kroner. I tillegg vil den årlige FDV-kostnadene være 2,5 millioner kroner. Disse kostnadene vil være besparelser ved valg av alternativ 3.

9.4.2 Kostnader i forhold til nullalternativet

Det er sannsynlig at alternativ 3 vil

- redusere nullalternativets utnyttelsesgrad av tolkekapasiteten med 5 %, som tilsvarer en alternativkostnad på 5 millioner for å utdanne 123 nye tolker (for å opprettholde samme tilbud som i nullalternativet),
- øke bestillingstiden med 6 minutter for kommunale tolkeformidlere og tolkebrukere som bestiller tolker direkte, som årlig tilsvarer en økning i tid på henholdsvis 5000 og 6800 timer. Antar vi videre at de private tolkeformidlerne øker sin bestillingstid med i gjennomsnitt 3 minutter, gir det årlig økt bestillingstid på 11 250 timer,
- redusere andelen av tolkeoppdrag som utføres av kvalifiserte tolker fra nullalternativets 70 % til 65 %, som vil medføre en økt årlig saksbehandlingstid for offentlig sektor og publikum med 7024 timer.

¹⁰⁹ Slike spådommer er vanskelige. For eksempel vil en regulering av tolketimepris etter kvalifikasjoner kunne føre til at aktører i markedet (enten tolkebrukere eller tolkeformidlere) finner det økonomisk lønnsomt å ansatte godt betalte tolker, iberegnet en usikkerhet knyttet til kapasitetsutnyttelse.

9.4.3 Kvalitative vurderinger

Forprosjektet har vurdert det slik at alternativ 3 vil gi stort negativt omfang på alle de kvalitative (ikke-prissatte) virkningene.

9.5 Samlet vurdering av alternativene

I dette kapittelet setter vi alternativ 1 og 2 opp mot hverandre. Disse to alternativene vurderes mot alternativ null, både de kvalitative vurderingene og netto nåverdiberegningene. Forprosjektet har valgt ikke å presentere alternativ 3 i denne sammenligningen. Usikkerheten knyttet til hva som vil skje på tolkefeltet ved ikke-videreføring av Nasjonalt tolkeregister, er for stort til å rettferdiggjøre at alternativ 3 sammenstilles med de andre alternativene.

9.5.1 Kvalitative vurderinger

Tabell 17 viser at alternativ 2 scorer jevnt over bedre enn alternativ 1, og er vesentlig bedre enn nullalternativet.

NYTTEVIRKNING	ALTERNATIV 1	ALTERNATIV 2	ALTERNATIV 3
Oversikt over tilbud og etterspørsel	+	++	
God oversikt over kvalifiserte tolker	++++	++++	
God oversikt over kvalifiserte tolkers tilgjengelighet	0	+++	
Attraktivt å jobbe som tolk	+	++	
Adgang til å klage på tolker	+	++	
Bevissthet om tolking i offentlig sektor	++	+++	

Tabell 17: Forprosjektets kvalitative vurderinger.

9.5.2 Netto nåverdiberegning

I Tabell 18 presenteres netto nåverdiberegninger av alternativ 1 og alternativ 2. I tillegg til besparelser og kostnader som er presentert tidligere, har forprosjektet beregnet at begge alternativene også gir en liten besparelse for administrasjonen hos IMDi.

I dag bruker IMDi forholdsvis mye ressurser på å lage en årlig oversikt over tolkefeltet, inkludert tilbud og etterspørsel av tolketjenester. Forprosjektet har beregnet at en bedre tilgang på og andre statistikkdata fra Nasjonalt tolkeregister, tolkebrukere og tolkeformidlere vil utgjøre en årlig besparelse på 2 månedeverk (325 timer) hos IMDi. I tillegg vil elektroniske søknader om å bli oppført i registeret gi en besparelse på ca. 1 time

per søknad. Tidligere utredninger har estimert at det årlig vil være 190 ny kvalifiserte tolker i Nasjonalt tolkeregister.¹¹⁰ Forprosjektet legger dette til grunn.

ALTERNATIV	NETTO NÅVERDI AV TILTAKET	NÅVERDI INVESTERINGSKOSTNAD I OFFENTLIG SEKTOR	NETTO NÅVERDI AV TILTAK (PER KRONE)
Alternativ 1	134 632 544	7 787 653	17,3
Alternativ 2	317 046 445	14 934 472	21,2
Alternativ 3			

Tabell 18: Forprosjektets netto nåverdiberegninger.

Forprosjektet har beregnet at alternativ 3 får en negativ netto nåverdi, og det er ikke presentert i denne sammenligningen.

¹¹⁰ Agenda Kaupang. (2016). *ID-kort for tolker*.

10 Anbefaling

Forprosjektet anbefaler et utviklingsprosjekt som realiserer alternativ 2 – *Kalenderløsningen*. Dette alternativet er samfunnsøkonomisk mest lønnsomt og gir i sum best kvalitet. Prosjektet har identifisert følgende nyttevirksomheter ved alternativ 2:

- bedre oversikt over kvalifiserte tolkers kapasitet
- lettere å få tak i kvalifiserte tolker
- bedre utnyttelse av tolkenes kapasitet
- bedre statistikkdata fra tolkeformidlernes bestillingssystemer
- bedre oversikt over tilbud og etterspørsel av tolketjenester
- mer attraktivt for tolker å være oppført i registeret
- mer lønnsomt å kvalifisere seg som tolk
- ryddig oversikt over tolkers tilknytning til ulike formidlere
- flere tolkeoppdrag for tolker i registeret
- større forutsigbarhet for tolker og tolkebrukere
- bedre oppdatering for tolkebrukere om tolker som er strøket fra registeret.

Forprosjektets beregninger viser at det offentlige får igjen 21,2 ganger investeringen.

I og med at alternativene 0, 1 og 2 bygger på hverandre, vil det være en fornuftig strategi å utvikle alternativ 2 stegvis. Først kan man erstatte eksisterende teknologi og deretter utvikle nødvendige grensesnitt mot løsning for nasjonalt ID-kort og de forskjellige bestillingssystemene. Tolkebrukere og tolkeformidlere må involveres for å spesifisere grensesnittene.

Det vil være viktig å involvere tolker, tolkebrukere og tolkeformidlere tidlig, allerede i planleggingsfasen. Slik kan man skape engasjement og ikke minst utvikle god og brukervennlig funksjonalitet for elektronisk samtykke og kalenderfunksjonalitet. For at dette skal bli en suksess, må tolker, tolkebruker og tolkeformidler ta løsningen i bruk.

10.1 Vurderinger og anbefaling for tolkeportalen.no

Forprosjektet anbefaler at realiseringsprosjektet viderefører Netlifes anbefaling og innspill vedrørende brukskvaliteten på tolkeportalen.no. Hvorvidt den i fremtiden skal være en egen portal eller en del av IMDi sine nettsider, har ikke forprosjektet noen sterke meninger om. Det er viktig at de interne interessentene i IMDi med tolkeseksjonen og kommunikasjonsavdelingen i spissen finner en god løsning.

Kostnadmessig vil det ikke utgjøre noen forskjell om informasjonen ligger på et eget domene eller som en del av imdi.no. Kostnadsestimatene til alternativene har iberegnet kostnadene ved å utvikle gode nett-tjenester – for eksempel søk etter kvalifiserte tolker. Kostnader knyttet til å organisere og publisere ny informasjon er ikke en del av forprosjektets omfang.

11 Usikkerhet og risiko

Forprosjektet har vurdert usikkerheten knyttet til prissatte og ikke-prissatte nyttevirkinger, samt kostnader. Denne forenklete usikkerhetsanalysen følger veilederen til Difi¹¹¹ og skal dokumenteres i søknadens vedlegg 1 – Sentrale forutsetninger for kostnads- og nyttevirkinger.

Tabell 19 begrunner usikkerheten til forprosjektets vurderinger av de prissatte virkningene.

PRISSATTE VIRKNINGENE	USIKKERHET	BEGRUNNELSE
Utnytte tolkekapasiteten og redusere utdanningskostnader	Moderat	<p>Argumentasjonen er som følger: Tiltaket vil bidra til å utnytte eksisterende tolkekapasitet i Nasjonalt tolkeregister, slik at andelen av tolkeoppdrag som utføres av kvalifiserte tolker, øker (sett opp mot nullalternativet). Hvis det offentlige ikke gjennomfører tiltaket, må det utdannes flere tolker for at antall oppdrag utført av kvalifiserte tolker skal øke tilsvarende.</p> <p>Forprosjektet er trygge på at estimatene for utdanningskostnaden er gode.</p> <p>Det at tiltaket fører til en økning av kapasitetsutnyttelsen i tolkeregisteret med 8 % (fra 25 % til 33 %), betrakter forprosjektet som et lavt estimat. Det tilsvarer at 80 % av tolkene i registeret som ønsker å jobbe mer, jobber 3,5 timer mer i uken.</p> <p>Det største usikkerhetsmomentet i utregningen er forutsetningen om at det er tilsvarende kapasitetsutnyttelse for nyutdannede tolker som det er for de eksisterende tolkene i registeret (25 %), og at andelen personer som tar tolkeutdanning, og som blir oppført i Nasjonalt tolkeregister, er på 63 % (tilsvarende for perioden 2003–2013).</p> <p>Totalt sett vurderer forprosjektet at denne moderate usikkerheten vil gi et forholdsvis lavt utslag på lønnsomheten. Hvis alternativkostnaden settes til null, vil tiltaket gi en netto nåverdi på 19.1 (i motsetning til 21,2).</p>
Effektivisere bestilling av tolketjenester (spart tid)	Lav	<p>Forprosjektet har basert beregningene på gode referansetall fra tolkebrukere og kommunale tolkeformidlere. Forutsetningene knyttet til effektivisering (besparelse per bestilling) er satt nøkternt, slik at sannsynligheten for lønnsomhet øker.</p> <p>Besparelsene krever at tolker tar i bruk kalenderfunksjonaliteten. Forprosjektet mener det er god grunn til å anta at brorparten av tolker vil oppdatere sin</p>

¹¹¹ Direktorat for forvaltning og IKT. (2016). *Veiledning for gjennomføring av samfunnsøkonomisk analyse i forbindelse med søknad til medfinansieringsordningen.*

PRISSATTE VIRKNINGENE	USIKKERHET	BEGRUNNELSE
		«arbeidskalender». Denne antakelsen er basert på en logikk om at de tolkene som gjør det, vil få flest oppdrag.
Bruk av kvalifisert tolk (spart tid)	Lav	<p>Denne beregningen baserer seg på høyst usikre forutsetninger. Derfor har forprosjektet satt disse antakelsene veldig nøkternt.</p> <p>Forprosjektet har bare beregnet spart tid i saksbehandling, og ikke for feil i behandling og misforståelser underveis som krever mye ekstra tid avhengig av hvilken offentlig tjeneste som utøves. Tolkeutvalget viser eksempler på at feil bruk av tolk kan føre til flere liggedøgn på sykehus og flere runder i rettsapparatet.</p> <p>Forprosjektet har lagt til grunn 8 % spart saksbehandlingstid ved bruk av kvalifiserte tolker baserte på tall beregnet fra undersøkelser gjort hos UDI. Det er grunn til å tro at mindre profesjonelle tolkerbrukere (enn UDI) sparer vesentlig mer tid med bruk av en god tolk.</p> <p>I tillegg forutsetter forprosjektet at tiltaket fører til at 65 % av alle tolkeoppdragene blir utført av kvalifiserte tolker. Prosjektet har beregnet at i dag er denne andelen på 56 %. Det tilsvarer at tolker i Nasjonalt tolkeregisteret som ønsker å jobbe mer (80 % i 2013), jobber ca. 3,5 timer mer i uken. Det er grunn til å mene at tiltaket bidrar til å utnytte dagens tolkekapasitet, og at en utnyttelse på 3,5 timer i mer uken på de tolkene som ønsker å jobbe mer, er et forsiktig estimat.</p>

Tabell 19: Usikkerhet knyttet til prissatte virkninger.

Tabell 20 begrunner usikkerheten til forprosjektets vurderinger av de ikke-prissatte virkningene.

IKKE-PRISSATTE VIRKNINGENE	USIKKERHET	BEGRUNNELSE
Oversikt over tilbud og etterspørsel av tolketjenester	Lav	Forprosjektet er rimelig sikre på at tilgangen på statistiske data blir bedre når tiltaket blir gjennomført, enn tilgangen vil være i nullalternativet.
God oversikt over kvalifiserte tolker	Lav	Forprosjektet legger til grunn at kvalifiserte tolker ønsker å registrere seg i Nasjonalt tolkeregister.
God oversikt over kvalifiserte tolkers kapasitet	Lav	Forprosjektet antar at kalenderfunksjonaliteten blir brukt av tolker og tolkebestillere. Denne antakelsen er basert på en logikk om at de tolkene som holder sin «arbeidskalender» oppdatert, vil få flest oppdrag.

IKKE-PRISSATTE VIRKNINGENE	USIKKERHET	BEGRUNNELSE
Attraktivt å jobbe som tolk	Moderat	<p>Hvor attraktivt det blir å jobbe som tolk på grunn av tiltaket er moderat usikkert.</p> <p>Andre forhold som jevn etterspørsel etter tolketjenester og gode lønns- og arbeidsbetingelser vil ha størst påvirkning på denne brukereffekten.</p> <p>Når det gjelder valg mellom alternative tiltak, har denne usikkerheten liten betydning. Relativt sett mener forprosjektet at det valgte tiltaket gir bedre effekt enn de andre.</p>
Adgang til å klage på tolker	Moderat	Tiltaket vil bidra til at tolkebestillere vil få informasjon om tolker som ikke er egnet til å tolke, og som er fjernet fra registeret. Det vil si at tiltaket påvirker en del av klageprosessen.
Bevissthet om tolking i offentlig sektor	Lav	Forprosjektet antar at en bedre løsning for å finne godt kvalifiserte tolker fører til at flere bruker godt kvalifiserte tolker. Det vil igjen bidra til økt bevissthet om tolking i offentlig sektor.

Tabell 20: Usikkerhet knyttet til ikke-prissatte virkninger.

Tabell 21 begrunner usikkerheten til forprosjektets vurderinger av kostnadene.

KOSTNADER	USIKKERHET	BEGRUNNELSE
Planlegging	Lav	Kostnadene til planlegging er basert på erfaringstall på tilsvarende utviklingsprosjekter. I tillegg er det lagt på et risikopåslag på 20 %.
Teknologianskaffelse	Lav	<p>Kostnadene til teknologianskaffelser er anslag basert på antatte lisenskostnader på programvare og innkjøp av mellomvare og testomgivelser for å utvikle/tilrettelegge for mobile løsninger.</p> <p>Forprosjektet har tatt godt i når det gjelder kostnader til teknologianskaffelser. Det betyr at det mest sannsynlig vil bli rimeligere, og det vil gi en positiv effekt på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.</p>
Utvikling	Lav	Kostnadene til utvikling er basert på erfaringstall på tilsvarende utviklingsprosjekter. I tillegg er det lagt på et risikopåslag på 20 %.
Opplæring	Moderat	Estimatene er basert på kostnader i å utvikle nettbaserte kurs og at tolker og tolkeformidlere/tolkebrukere gjennomfører disse kursene.

		<p>Det er usikkert hvor mange som skal gjennomføre kursene. Forprosjektet har lagt til grunn 1400 tolker og 50 tolkeformidlere/tolkebrukere.</p> <p>Totalt sett vurderer forprosjektet at denne moderate usikkerheten vil gi et lavt utslag på kostnadsbildet og lønnsomheten.</p>
Integrasjon	Moderat	<p>Usikkerheten handler om hvor mange bestillingssystemer som skal integreres, og hvor enkelt er det er for disse systemene å lage grensesnitt for å hente informasjon fra eksterne systemer.</p>

Tabell 21: Usikkerhet knyttet til kostnader.

I Tabell 22 begrunner forprosjektet at den samlede usikkerheten knyttet til tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet er lav.

USIKKERHET	BEGRUNNELSE
Lav	<p>Forprosjektet vurderer usikkerhet knyttet til om prosjektet er samfunnsøkonomisk lønnsomt, som lavt. Det er ingen en av vurderingene som er vurdert å ha høy usikkerhet.</p> <p>Tolkefeltet er stort, og det er i dag usikkert hvor mange tolkeoppdrag som utføres av ikke-kvalifiserte tolker, og det er også usikkert hvor mange tolkeoppdrag til hvilken pris som utføres i dag. Forprosjektet har i stor grad basert sin forståelse av dagens situasjon på Tolkeutvalgets utredning. For å redusere denne usikkerheten i vurderingene av tiltakets virkninger, forutsetter forprosjektet relative størrelser for økninger og reduksjoner i forhold til nullalternativet.</p> <p>De største usikkerhetene vedrørende de prissatte virkningene knytter seg til hvorvidt forutsetningene som legges til grunn for beregning av alternativkostnaden og tidsbesparelsene, vil bli korrekte. Tolkeutvalget presiserer selv at anslag for utgifter og antall tolkeoppdrag er angitt på usikkert grunnlag.</p> <p>Forprosjektet har derfor lagt til grunn nøkterne forutsetninger. Tross nøkterne forutsetninger viser likevel utredningen at tiltaket får en samfunnsøkonomisk lønnsomhet.</p> <p>Av de ikke-prissatte virkningene knytter det seg størst usikkerhet til hvilke effekter tiltaket får for hvor attraktivt det er å jobbe som tolk, og hvor god oversikt tolkebrukere og tolkeformidlere får over kvalifiserte tolkers kapasitet.</p> <p>Når det gjelder kostnadene, er det størst usikkerhet knyttet til integrasjonskostnadene og utvikling av bestillingssystemenes grensesnitt mot registeret. Forprosjektet har ikke gjennomført noen markedsanalyse om antall systemer eller om systemenes teknologimodenhet. For å møte denne usikkerheten har forprosjektet beregnet en forventet integrasjonskostnad per bestillingssystem.</p>

Tabell 22: Samlet vurdering av usikkerhet knyttet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet.