



Organisering av fjerntolking og tolkeformidling i offentlig sektor

Rapport utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for organisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Agenda Kaupang

Agenda Kaupang er blant de fremste rådgivingselskapene rettet mot omstilling og utvikling i offentlige virksomheter. Selskapet tilbyr analyse, utredning og rådgiving innen områdene ledelse og HR, organisasjonsutvikling (inklusive digitalisering og prosessforbedring), strategi, styring og økonomi. Som rådgivere med lang erfaring fra offentlig sektor bidrar Agenda Kaupang i nasjonale kartleggings-, analyse- og utredningsoppdrag. Bistanden er løsningsfokusert og basert på metoder fra forskning og beste erfaringsbaserte praksis. Som utredere bruker Agenda Kaupang både bred oppdragserfaring og prosesskompetanse slik at analysene kan resultere i konkrete og godt forankrede tiltak.

Organisering av fjerntolkning og tolkeformidling i offentlig sektor/2022-5

© Oslo Economics, 14. januar 2022

Kontaktperson:

Magne Krogstad Asphjell / Partner

mka@osloeconomics.no, Tel. +47 938 03 677

Foto/illustrasjon: iStock.com/ elenabs

Innhold

Sammendrag	5
1. Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Mandat	8
1.3 Leserveiledning	9
1.4 Datagrunnlag	10
2. Tolketjenester i offentlig sektor	12
2.1 Bruk av tolketjenester	12
2.2 Bestilling og formidling av tolketjenester	18
2.3 Kjennetegn og utfordringer ved tolkemarkedet	19
2.4 Tolkeloven, etterspørsel etter kvalifisert tolk og fjerntolking	20
3. Behov knyttet til fjerntolking og tolkeformidling	22
3.1 Overordnede samfunnsmessige behov	22
3.2 Behov knyttet til å rekruttere og sikre tilgang på tolker	22
3.3 Behov knyttet til bestilling og formidling av oppdrag	22
3.4 Behov knyttet til gjennomføring av tolkeoppdrag	23
4. Mål og rammebetingelser for tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og tolkeformidling	27
4.1 Samfunns- og effektmål	27
4.2 Overordnede rammebetingelser fra samfunns- og effektmål	28
4.3 Rammebetingelser knyttet til bestilling, formidling og bruk av fjerntolking	28
4.4 Rammebetingelser fra prinsipielle spørsmål	30
5. Mulige tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og tolkeformidling i offentlig sektor	31
5.1 Organisatoriske virkemidler rettet mot fjerntolking	31
5.2 Organisatoriske virkemidler rettet mot tolkeformidling	34
5.3 Pedagogiske virkemidler	37
5.4 Økonomiske virkemidler	40
5.5 Juridiske virkemidler	42
5.6 Oppsummering av tiltak til videre analyse	44
6. Analyse av kostnader og gevinster av mulige tiltak	45
6.1 Sammensetning av tiltak til konsepter	45
6.2 Utvikling i bruk av fjerntolking	46
6.3 Forutsetninger i analysen	49
6.4 Prissatte virkninger i nullalternativet	52
6.5 Prissatte virkninger av tiltak som inngår i konsept 1-3	52

6.6 Prissatte virkninger av tiltak som inngår i konsept 2 og 3	53
6.7 Prissatte virkninger av tiltak som inngår i konsept 3	55
6.8 Spesifisering av prissatte kostnadsbesparelser i konseptene	56
6.9 Ikke-prissatte virkninger	58
6.10 Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger	60
6.11 Vurdering av usikkerhet	60
7. Samlet vurdering og anbefaling	63
7.1 Samlet vurdering	63
7.2 Anbefalinger	64
8. Referanser	66
Vedlegg A	67

Sammendrag

Tolkeloven som trådte i kraft 1. januar 2022 er forventet å øke offentlig sektors etterspørsel etter tolketjenester og kvalifiserte tolker. På oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet har Oslo Economics og Agenda Kaupang utredet behovet for en særlig organisering av fjerntolking og tolkeformidling i offentlig sektor når det er forventet at bruken av fjerntolking kommer til å øke. I tillegg er tiltak som kan bidra til økt bruk av fjerntolking vurdert.

Bakgrunn og mandat

På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet har Oslo Economics og Agenda Kaupang kartlagt om det er behov for en særlig organisering av fjerntolking i hele eller deler av offentlig sektor når bruken av fjerntolking er forventet å øke, og hvordan tilbudet i så fall bør organiseres og tilpasses som følge av den teknologiske utviklingen. Oppdraget inkluderer å se nærmere på hvordan det i større grad kan legges til rette for å bruke tolkenes kapasitet og ressurser, når en større andel av tolkeoppdragene skal utføres som fjerntolkingsoppdrag. En del av oppdraget har vært å beregne offentlige organers kostnader ved å investere i og drifte fjerntolking, og å se på mulige gevinster av at bruken av fjerntolking øker. I tillegg har oppdraget omfattet å vurdere om det er hensiktsmessig å etablere felles system for bestilling av tolk i offentlig sektor.

Tolkemarkedet og økt bruk av fjerntolking

Tolkeloven er forventet å øke etterspørselen etter tolketjenester og kvalifiserte tolker i et marked preget av knapphet på kvalifiserte tolker. En mer effektiv formidling av tolkenes tjenester generelt, og økt bruk av fjerntolking spesielt, bidrar til redusert reisetid, som øker tolkenes tilgjengelige kapasitet og bedrer tilgangen på kvalifiserte tolker. Prispresset i markedet kan også reduseres ved at en større andel av oppdragene kan gjennomføres uten at det er nødvendig å utløse restkapasitet eller rekruttering av nye tolker. Fjerntolking kan imidlertid også påvirke kvaliteten på tolkingen, og bør først og fremst innføres der det er forsvarlig og hensiktsmessig.

Behov, mål og krav

Aktørene i tolkemarkedet har ulike behov knyttet til ulike nivåer i verdikjeden. Dette inkluderer fasene rekruttering og ivaretagelse av tolker, bestilling og formidling av tolkeoppdrag, og før, under og etter gjennomføringen av tolkeoppdrag. Eventuelle tiltak bør bidra til å dekke behovene i størst mulig grad. Rapporten beskriver behov knyttet til fjerntolking og tolkeformidling i offentlig sektor.

Videre bør virkninger av eventuelle tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og tolkeformidling bidra til måloppnåelse for samfunnet. I denne analysen gjelder dette målene om å sikre tilgang til tolketjenester av tilfredsstillende kvalitet, og effektiv utnyttelse av både menneskelig og teknologiske ressurser.

Eventuelle tiltak må også oppfylle et minimum av rammebetingelser, blant annet å sikre teknologiske løsninger med tilfredsstillende lyd- og bildeoverføring og ivaretagelse av personvern og informasjonssikkerhet.

Mulige tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og tolkeformidling

Rapporten identifiserer, beskriver og siler ut mulige tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og tolkeformidling for videre analyse. Dette inkluderer organisatoriske, pedagogiske, økonomiske og juridiske tiltak. Tabell A viser tiltakene som er tatt med til videre analyse og hvordan disse er satt sammen til tre konsepter.

Tabell A: Sammensetning av tiltak til konsepter

	Null- alternativ	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Oppdatere og videreutvikle eksisterende informasjonsmateriell	✓	✓	✓	✓
Minimumskrav/minstestandard til det tekniske utstyret tolken benytter til skjermtolkingsoppdrag	✓	✓	✓	✓
Utarbeide veiledningsmateriell om valg av tolkeform		✓	✓	✓
Minimumskrav til lokalet hvor tolken gjennomfører fjermtolkingsoppdrag (utenom forskrift)		✓	✓	✓
Tilskudd til tolker for innkjøp av utstyr til skjermtolking			✓	✓
Operative ressurser til støtte og support (sentralt eller gjennom tilskuddsordning)			✓	✓
Etablering av fysisk knutepunkt for skjermtolking				✓
Opprette en statlig bestillingsenhet for tolketjenester				✓

Samlet vurdering

Tabell B oppsummerer virkningene av konseptene sammenlignet med nullalternativet.

Tabell B: Sammenstilling av kostnader og gevinster sammenlignet med nullalternativet. Prissatte virkninger som nåverdi i 2022 (2022-2031), tall i millioner kroner.

	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Prissatte virkninger			
Bruttokostnader ved konsept	7,2	42,2	130,2
Netto prissatte kostnadsbesparelser	-26,2	-71,8	-139,8
Netto prissatte virkninger	-19,0	-29,6	-9,6
<i>Hvorav felles</i>	-8,9	8,6	68,8
<i>Hvorav sektorvis</i>	-10,1	-38,3	-78,5
Ikke-prissatte gevinster			
Virkning på kvalitet i tolkeoppdrag	0	0/+	+ / ++
Bedre arbeidsmiljø for tolker	0	0	+ / ++

Konsept 1 er et slags «null-pluss-alternativ». Konseptet medfører ingen store kostnader og er lite inngripende. Samtidig utløser det både felles og sektorvise kostnadsbesparelser sammenlignet med nullalternativet.

Konsept 2 er et noe mer omfattende konsept. Dette medfører noen merkostnader for fellesskapet knyttet til en statlig tilskuddsordning for utstyr til tolker og ressursbruk til å opprette operative støtte- og supportfunksjoner, samtidig som størrelsen på kostnadsbesparelser også er vurdert til å være høyere i dette konseptet.

Konsept 3 inneholder i tillegg tiltak som innebærer å opprette fysiske knutepunkt for skjermtolking og en statlig bestillingsenhet. Konseptet medfører de høyeste kostnadene. Våre anslag tilsier at gevinstene av ytterligere tiltak ikke er tilstrekkelig for å veie opp for merkostnadene.

Både konsept 1 og 2 er vurdert til å være samfunnsøkonomisk lønnsomme sammenlignet med nullalternativet, med høyest netto nåverdi i konsept 2. Vi understreker at det er betydelig usikkerhet ved virkningene i alle konsepter. Resultatene representerer våre beste anslag.

Anbefaling

Resultatene tilsier at tiltakene som inngår i konsept 1 og 2 kan anbefales ut ifra et samfunnsøkonomisk ståsted. Vi anbefaler å gå videre med disse. Når det gjelder fysiske knutepunkt for skjermtolking, vurderer vi at det er risiko for å dimensjonere og innrette tiltaket feil gitt informasjonen som er tilgjengelig på nåværende tidspunkt. Den teknologiske utviklingen skjer raskt, det gjenstår å se effektene av tolkeloven, og det er særlig usikkerhet knyttet til fremtidig økning i bruk av fjerntolking. Vi antar at det kommer mer informasjon og erfaring de neste årene som vil være nyttig i beslutninger om nye tiltak. Gevinstpotensialet knyttet til investeringer i sentral infrastruktur er imidlertid stort, så det er vår anbefaling at disse tiltakene utredes nærmere, gjerne i sammenheng med pilotering. Dette vil både fjerne en del usikkerhet og sikre fleksibilitet og handlingsrom før eventuelle investeringer i full skala vurderes.

1. Innledning

Tolkeloven som trådte i kraft 1. januar 2022 er forventet å øke offentlig sektors etterspørsel etter tolketjenester og kvalifiserte tolker. På oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet har Oslo Economics og Agenda Kaupang utredet behovet for en særlig organisering av fjerntolking og tolkeformidling i offentlig sektor når det er forventet at bruken av fjerntolking kommer til å øke. I tillegg er tiltak som kan bidra til økt bruk av fjerntolking vurdert.

1.1 Bakgrunn

God kommunikasjon er viktig for gode offentlige tjenester. I situasjoner hvor det er språkbarrierer mellom innbygger og tjenestepersoner i offentlig sektor, er gode tolketjenester en forutsetning for å kunne tilby likeverdige offentlige tjenester til hele den norske befolkningen. Store geografiske avstander og spredt bosetting gjør derimot at det er vanskelig å dekke behovet for kvalifiserte tolker i forskjellige språk lokalt. Dette skaper et behov for tolketjenester som dekker et geografisk spredt behov, og samtidig ivareta god kvalitet i tolkingen (NOU, 2014).

Fra 1. januar 2022 trådte lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) i kraft. Bakgrunnen er tolkeutvalgets forslag om en lovhjemlet plikt for offentlig sektor til å bruke kvalifisert tolk i gitte situasjoner (NOU, 2014). Tolkeloven tydeliggjør offentlige organers ansvar for å bruke tolk (tolkeloven § 6), og stiller krav om å bruke kvalifisert tolk (tolkeloven § 7).¹ Ved bruk av fjerntolking², stiller loven krav om at offentlige organer skal sikre tilfredsstillende tekniske løsninger, opplæring av ansatte og ivaretagelse av personvern (tolkeloven § 8). Videre skal offentlige organer som jevnlig bruker tolk ha retningslinjer for bestilling og bruk av tolk, tilpasset organets størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold (tolkeloven § 9).

Tolkeutvalget mente at økt bruk av fjerntolking er nødvendig for å sikre rettssikkerheten og likeverdige tjenester til hele befolkningen, og at skjermtolking burde bli den foretrukne metoden i egnede situasjoner

¹ Kravet om å bruke kvalifisert tolk kan fravikes når det ikke er forsvarlig å vente til en kvalifisert tolk er tilgjengelig, når det er nødvendig i nødssituasjoner, eller når andre sterke grunner tilsier det.

² Fjerntolking er en samlebetegnelse for tolking via skjerm eller telefon.

og innføres i de sektorene hvor det er lønnsomt. Utvalget mente også at økt bruk av skjermtolking vil være avgjørende for god tilgang til kvalifiserte tolker i ulike språk i hele landet (NOU, 2014).

Med innføringen av tolkeloven er det forventet at det vil skje endringer i tolkemarkedet. Frem til 31. desember 2026 er det dispensasjon fra kravet om å bruke kvalifisert tolk, slik at offentlig sektor har fem år på å tilpasse seg den nye loven. Det er forventet at tolkeloven vil bidra til økt etterspørsel etter tolketjenester generelt, og etter kvalifisert tolk spesielt. Samtidig er det vanskeligheter med å dekke behovet for kvalifisert tolk ulike steder i landet, og bruk av fremmøtetolking er ressurskrevende. Økt bruk av fjerntolking kan derfor bidra til å dekke behovet for kvalifisert tolk ulike steder i landet på en mer ressurseffektiv måte. Samtidig kan det få betydning for kvaliteten på tolkingen. Det kan også kreve et investeringsbehov, som eventuelle gevinster må holdes opp imot.

1.2 Mandat

På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet³ har Oslo Economics og Agenda Kaupang kartlagt om det er behov for en særlig organisering av fjerntolking i hele eller deler av offentlig sektor, og hvordan tilbudet i så fall bør organiseres og tilpasses som følge av den teknologiske utviklingen.

Oppdraget inkluderer å se nærmere på hvordan det i større grad kan legges til rette for å bruke tolkenes kapasitet og ressurser, når en større andel av tolkeoppdragene skal utføres som fjerntolkingsoppdrag. Som en del av oppdraget skal offentlige organers kostnader ved å investere i og drifte fjerntolking beregnes, og mulige gevinster av at bruken av fjerntolking øker skal vurderes.

I tillegg innebærer oppdraget å vurdere om det er hensiktsmessig å etablere felles system(er) for bestilling av tolk i offentlig sektor, hensyntatt at ulike sektorer kan ha ulike behov.

Samlet sett skal oppdraget svare ut følgende problemstillinger:

³ Ansvaret for tilrettelegging for tolking til og fra talespråk i offentlig sektor ligger hos Integreringsavdelingen. I løpet av prosjektperioden har avdelingen blitt flyttet fra Kunnskapsdepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

- Utrede hvordan det er hensiktsmessig å organisere tilbudet om fjerntolking når andelen slike oppdrag i offentlig sektor øker.
- Utrede om det er behov for fysiske knutepunkter for fjerntolking i hele eller deler av offentlig sektor og hvordan disse eventuelt skal organiseres og driftes.
- Kartlegge i hvilken grad offentlige organer kan bruke sine allerede eksisterende løsninger for digitale møter også til fjerntolking, eller om de har særlige behov for teknologi, infrastruktur og elektronisk utstyr for å øke bruken av slik tolking.
- Anslå nødvendige investeringskostnader for å øke bruken av fjerntolking i offentlig sektor, både mulige tyngre investeringer i etableringsfasen og mer langsiktige investeringsbehov og drift, samt hvordan kostnadene fordeler seg mellom ulike sektorer og på ulike forvaltningsnivåer.
- Anslå gevinstene ved å investere i fjerntolking på kort og lengre sikt (for perioden 2022-29).
- Utrede hvilke tekniske krav det bør stilles til tolkenes eget utstyr når de skjermtolker, hvilke kostnader dette innebærer for den enkelte tolk og om myndighetene bør vurdere støtteordninger.
- Vurdere hensiktsmessige systemer for å formidle, bestille og følge opp tolker i offentlig sektor. Disse må tilfredsstillende krav til personvern og sikkerhet, og det må tas hensyn til at sektorene kan ha ulike behov.
- Anslå hvordan det er sannsynlig at bruken av fjerntolk vil utvikle seg de nærmeste årene.

1.3 Leserveiledning

1.3.1 Struktur for rapporten

Rapporten er strukturert etter hovedelementer i statens prosjektmodell.

Kapittel 2 beskriver bruken av tolketjenester i offentlig sektor og hvordan forventet økt bruk av

fjerntolking som følge av innføringen av tolkeloven kan skape behov for tiltak.

Kapittel 3 beskriver behov knyttet til fjerntolking og tolkeformidling, som eventuelle tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og tolkeformidling bør bidra til å dekke i lys av en forventet økt bruk av fjerntolking.

Kapittel 4 definerer samfunns- og effektmål som virkninger av eventuelle tiltak bør bidra til å oppnå. I tillegg inneholder kapitlet en beskrivelse av hvilke rammebetingelser (krav) eventuelle tiltak må oppfylle for at det skal være relevante tiltak å analysere videre.

Kapittel 5 identifiserer og beskriver mulige tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og tolkeformidling, på bakgrunn av identifiserte behov, mål og rammebetingelser. Gjennomgangen siler ut relevante tiltak til videre analyse.

Kapittel 6 inneholder en vurdering av hvordan bruken av fjerntolking vil utvikle seg ved en videreføring av dagens situasjon og dersom det innføres ulike tiltak. Kapitlet inneholder videre en analyse av kostnader og gevinster av relevante tiltak sammenlignet med en videreføring av dagens situasjon (nullalternativet). I tillegg inneholder kapitlet en vurdering av usikkerhet.

Kapittel 7 inneholder en samlet vurdering og anbefaling på bakgrunn av funnene i analysen.

1.3.2 Begrepsliste for omtale av aktører i tolkemarkedet

I rapporten benyttes begreper for de ulike aktørene i tolkemarkedet. Tabell 1-1 viser en oversikt over begrepene og hvordan de er definert. Definisjonene er i stor grad basert på IMDi's kartlegging av anskaffelser av tolketjenester (IMDi, 2019).

Tabell 1-1: Ordliste for aktører i tolkemarkedet

Begrep	Forklaring
Tolk	Person som leverer tolking som tjeneste (tolketjeneste). I rapporten skiller det mellom kvalifiserte og ukvalifiserte tolker.
Innbygger	Innbygger/minoritetsspråklig med behov for tolk.
Fagperson (i offentlig sektor)	Offentlig tjenesteperson som skal møte innbygger og er bruker av en tolketjeneste.
Innkjøper (i offentlig sektor)	Offentlig tjenesteperson som anskaffer tolketjenester, med ansvar for å forberede og gjennomføre anbudskonkurranser, inngå rammeavtaler og følge opp avtaler. Dette kan i noen tilfeller være samme person som fagperson som bruker tolketjenester.
Tolkeformidler	Fellesbetegnelse for kommunale og private formidlere av tolketjenester, og formidlere i statlige virksomheter for virksomheter som har en egen formidlerenhet. Tolkeformidlere formidler tolketjenester til offentlig sektor, og sørger for å koble en tolk til et tolkeoppdrag fra en fagperson i offentlig sektor.
Systemleverandører	Systemleverandører er for eksempel leverandører av formidlingssystemer med integrerte løsninger for videomøter

1.4 Datagrunnlag

Analysene i rapporten er basert på tre typer datakilder:

- Sentrale dokumenter og tidligere utredninger
- Kvantitative data
- Intervjuer med aktører i tolkemarkedet

1.4.1 Sentrale dokumenter og tidligere utredninger

Vår analyse støtter seg tidvis på informasjon fra sentrale bakgrunnsdokumenter. Dette gjelder særlig NOU 2014: 8 *Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd* (NOU, 2014) og Prop. 156 L (2020-2021) *Forslag til vedtak om lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven)* (Kunnskapsdepartementet, 2021). Vi har også støttet analysene på funn fra tidligere rapporter og utredninger fra IMDi, samt informasjon fra IMDis nettsider. Særlig relevante rapporter inkluderer rapport om hvor mye kvalifiserte tolker jobber (IMDi, 2018), kartlegging av anskaffelser av tolketjenester og tolkemarkedet (IMDi, 2019) og hvordan koronasituasjonen påvirket tolkenes arbeidshverdag (IMDi, 2020). I tillegg har vi støttet oss på metodikk fra Agenda Kaupang og Oslo Economics tidligere rapport om økonomiske konsekvenser ved innføring av tolkeloven (Agenda Kaupang og Oslo Economics, 2018).

1.4.2 Kvantitative data

Vi har også støttet analysene på kvantitative data. Dette gjelder særlig data fra faktaark om tolking i offentlig sektor i 2019 og under koronapandemien i 2020 utgitt av IMDi (IMDi, 2020) og data fra faktaark om tolking i offentlig sektor i 2020 utført av Agenda Kaupang på oppdrag fra IMDi (Agenda

Kaupang, 2021). Det redegjøres for bruk av kvantitative data i forbindelse med beregning av kostnader og gevinster i kapittel 6.

1.4.3 Intervjuer

For å supplere informasjonen fra dokumenter og kvantitative data, har vi gjennomført totalt 23 intervjuer med informanter som representerer ulike aktører. Informasjon fra intervjuene har bidratt med kvalitative vurderinger og innspill fra informantene, som vi har støttet analysen på. Vi har gjennomført intervjuer med informanter som representerer følgende aktører:

- IMDi
- Seks kommunale formidlingsenheter: Oslo, Kristiansand, Larvik, Porsgrunn, Trondheim og Lørenskog. Flere av informantene jobber også som tolk. I tillegg ble ytterligere kommunale formidlingsenheter kontaktet på epost med mulighet for skriftlige kommentarer, hvorav enkelte svarte.
- Hero Tolk AS
- OsloMet
- Domstolsadministrasjonen
- UDI
- Tolkesentralen OUS
- Utlendingsnemnda
- Oslo tingrett (administrasjon og en dommer)
- Oslo Politidistrikt
- Salten og Lofoten tingrett
- Barnevernstjenesten i en bydel i Oslo
- En barnehage i en kommune i Trøndelag
- NOAS
- Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)
- Norsk Helsenett

- Pexip

Det ble også sendt flere forespørsler om intervjuer som enten ble avslått eller ikke besvart etter flere henvendelser. Dette inkluderer invitasjoner til blant annet kommunal helsetjeneste, kommunalt NAV, kommunal flyktingetjeneste, Norsk tolkeforening, Politiets utlendingsenhet, Lovisenberg Diakonale sykehus, Kriminalomsorgen, et asylmottak og utvalgte private tolkeformidlere.

Intervjuene har hatt noe ulik innretning tilpasset de ulike informantene. Felles for intervjuene er at vi har særlig stilt spørsmål om:

- Bruken av fjerntolking i dag og hvordan bruken vil utvikle seg fremover. Dette har inngått som informasjon til modellering av kostnader og gevinster knyttet til økt bruk av fjerntolking.
- Type formidlingssystem for anskaffelse av tolketjenester
- Tekniske løsninger for fjerntolking og utstyr, samt kostnader ved disse. Anslag fra intervjuer har blitt benyttet til å vurdere kostnader ved enkelte tiltak.
- Hvilke behov virksomheten har dersom bruken av fjerntolking skal øke, hvilke tiltak som kan bidra til å øke bruken av fjerntolking, hvor stort potensialet for å øke bruken av fjerntolking er, og mulige effekter av tiltakene (kostnader og gevinster). Vurderinger rundt dette har inngått til arbeidet med å beregne kostnader og gevinster av tiltak.
- Om det er behov for en særlig organisering av fjerntolking og annen tolkeformidling for å øke bruken av fjerntolking
- Fordeler og ulemper ved økt bruk av fjerntolking

2. Tolketjenester i offentlig sektor

Tolkeloven er forventet å øke etterspørselen etter tolketjenester og kvalifiserte tolker fremover, i et marked preget av knapphet på kvalifiserte tolker. Økt bruk av fjerntolking kan bidra til å utnytte kapasiteten til tolkene bedre og gi bedre tilgang til kvalifiserte tolker til ulike deler av landet, og samtidig spare offentlig sektor for reiseutgifter. Fjerntolking kan imidlertid ha betydning for kvaliteten på tolkingen, og bør først og fremst innføres det er det forsvarlig og hensiktsmessig. Økt bruk av fjerntolking kan også kreve et investeringsbehov, som gevinster bør vurderes opp imot.

I dette kapitlet beskriver vi dagens bruk av tolketjenester i offentlig sektor og utfordringer ved tolkemarkedet. I tillegg beskriver vi hvordan tolkeloven mest sannsynlig vil skape økt etterspørsel etter bruk av tolk generelt, og bruk av kvalifisert tolk spesielt, og at økt bruk av fjerntolking kan bidra til å dekke behovet for kvalifisert tolk. Økt bruk av fjerntolking reiser samtidig flere spørsmål om organisering og innretning av tilbudet av fjerntolking, og hvilke konsekvenser det har offentlig sektor, som er fokuset i den videre utredningen.

2.1 Bruk av tolketjenester

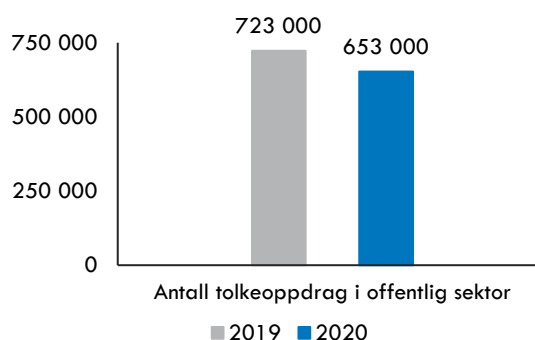
Ifølge anslag fra IMDi var det om lag 723 000 utførte tolkeoppdrag i offentlig sektor i 2019.⁴ Tall fra Agenda Kaupangs kartlegging av tolkebehovet i Norge i 2020, gjennomført i 2021 på oppdrag fra IMDi, viser et anslag på 653 000 tolkeoppdrag i 2020 (Agenda Kaupang, 2021).⁵ Dette tilsvarer en nedgang på omtrent 10 prosent sammenlignet med 2019.

Koronapandemien reduserte offentlig sektors etterspørsel etter tolketjenester på kort sikt. Fra midten av mars til midten av mai 2020 var IMDi i dialog med flere tolkeformidlere, både private og offentlige. Samtlige opplevde en nedgang på 60-80 prosent i antall bestillinger, og en kraftig økning i antall avbestillinger. Etter midten av mai 2020 begynte antall bestillinger å øke, men utgjorde likevel

rundt 40 prosent av vanlig etterspørsel. Reduksjon i antall tolkebestillinger berørte alle sektorer, men i særlig grad helsesektoren (IMDi, 2020).

Antallet tolketoppdrag i offentlig sektor ble redusert med om lag 10 prosent fra 2019 til 2020. Nedgangen henger sammen med koronasituasjonen og nedstengningen av landet våren 2020.

Figur 2-1: Anslag på antall tolkeoppdrag i offentlig sektor i 2019 og 2020



Kilde: (IMDi, 2020), (Agenda Kaupang, 2021)

2.1.1 Ressursbruk til tolketjenester

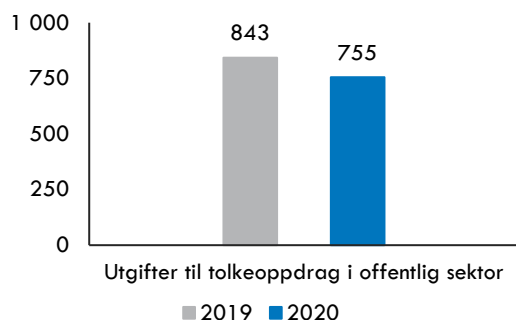
Samfunnet bruker betydelige ressurser på tolketjenester i offentlig sektor. Ifølge anslag fra IMDi brukte offentlig sektor 843,4 millioner kroner på tolketjenester i 2019 (IMDi, 2020). Agenda Kaupangs kartlegging av tolkebehovet i 2020 viser et anslag på om lag 755 millioner kroner i utgifter til tolkeoppdrag i offentlig sektor (Agenda Kaupang, 2021). Dette tilsvarer en nedgang i ressursbruken på om lag 10 prosent.

2020 ble hentet inn høsten 2021 fra private og kommunale tolkeformidlere i tillegg til offentlige virksomheter med egen formidlerløsning. I tillegg ble det supplert med data fra offentlige tolkekjøpere og Leverandørdatabasen til Kommunal Rapport.

⁴ IMDi gjennomfører hvert år en kartlegging av tolkebehovet i Norge. Tallene for tolkebehov i 2019 ble hentet i mars 2020 fra private og kommunale tolkeformidlere, samt offentlige virksomheter med egen formidlerløsning.

⁵ Tallene for tolkebehov i

Figur 2-2: Utgifter til tolkeoppdrag i offentlig sektor. Tall i millioner kroner.



Kilde: (IMDi, 2020), (Agenda Kaupang, 2021)

Tabell 2-1 viser estimerte utgifter til tolkeoppdrag i offentlig sektor i 2020 fordelt etter sektor. Kommunale tjenester står samlet sett for en vesentlig andel av den samlede ressursbruken til tolkeoppdrag i offentlig sektor. Sektorer som spesialisthelsetjenesten og domstolene står også for en stor andel av utgiftene.

Tabell 2-1: Estimerte utgifter til tolkeoppdrag i offentlig sektor 2020, etter sektor. Tall i 1000 kroner.

Sektor	Estimat 2020, mill. kr.
Domstolene	129
Politiet	57
Utlendingsforvaltningen	7
Spesialisthelsetjenesten	116
NAV (stat)	11
Kommunale tjenester, herunder:	287
NAV/introduksjonsprogram	94
Barnevern	64
Helse og omsorg	60
Grunnskole	27
Andre kommunale tjenester	42
Andre sektorer*	148

Kilde: (Agenda Kaupang, 2021). Tallene for tolkebehov i 2020 ble hentet inn høsten 2021 fra private og kommunale tolkeformidlere i tillegg til offentlige virksomheter med egen formidlerløsning. I tillegg ble det supplert med data fra offentlige tolkekjøpere og Leverandørdatabasen til Kommunal Rapport. * Gjelder blant annet offentlig virksomhet gjennomført av private (innen helse, barnevern, asylmottak mv) og sektorer som ikke inngår i oversikten.

⁶ Informasjonen er hentet fra IMDi sine nettsider: <https://www.imdi.no/tolk/tolkeform-og-tolkemetoder/>

2.1.2 Fremmøtetolking og fjerntolking

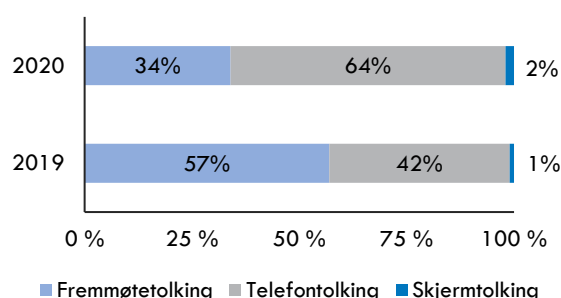
Tolkeoppdrag i offentlig sektor gjennomføres som fremmøtetolking eller som fjerntolking:

- **Fremmøtetolking** innebærer at tolken er fysisk til stede i samme rom som en offentlig tjensteperson og innbyggeren med behov for tolk. Fremmøtetolking gir tolken anledning til å observere ikke-verbale sider ved kommunikasjonen og styre turtaking.⁶
- **Fjerntolking** er en samlebetegnelse for telefon- og skjermtolking, og innebærer at tolken ikke er fysisk til stede i samme rom som den offentlige tjenstepersonen og innbyggeren med behov for tolk⁷:
 - **Skjermtolking** innebærer at tolken har lyd- og bildekommunikasjon med partene.
 - **Telefontolking** innebærer at tolken tolker via telefon, og har lydkommunikasjon med partene.

Fra 2019 til 2020 har andelen fremmøtetolking blitt redusert, mens bruken av fjerntolking har økt. Dette gjelder særlig bruken av telefontolking.

Per 2019 var fremmøtetolking den mest utbredte tolkeformen, med 57 prosent av alle tolkeoppdrag. Samme år ble 42 prosent av oppdragene ble gjennomført med telefontolking, og kun 1 prosent med skjermtolking (Figur 2-3). Tall for 2020 viser at fremmøtetolking ble redusert under koronapandemien, mens bruken av fjerntolking økte, herunder særlig telefontolking.

Figur 2-3: Andel av tolkeoppdrag etter tolkeform



Kilde: (IMDi, 2020), (Agenda Kaupang, 2021)

Sommeren 2020 gjennomførte IMDi en spørreundersøkelse om hvordan koronasituasjonen påvirket arbeidshverdagen til tolker registrert i

⁷ Informasjonen er hentet fra IMDi sine nettsider: <https://www.imdi.no/tolk/tolkeform-og-tolkemetoder/>

Nasjonalt tolkeregister. Undersøkelsen ble besvart av 713 tolker, som tilsvarte en svarprosent på 58 prosent (IMDi, 2020):

- 84 prosent av tolkene svarte at de oppleve færre eller betydelig færre oppdrag i perioden Norge var nedstengt fra 12. mars til midten av mai.
- 55 prosent opplevde dette etter at samfunnet hadde begynt å åpne opp igjen fra midten av mai 2020. Dette var en høyere andel enn de som opplevde å få flere eller betydelig flere oppdrag etter at samfunnet begynte å åpne igjen (38 prosent).

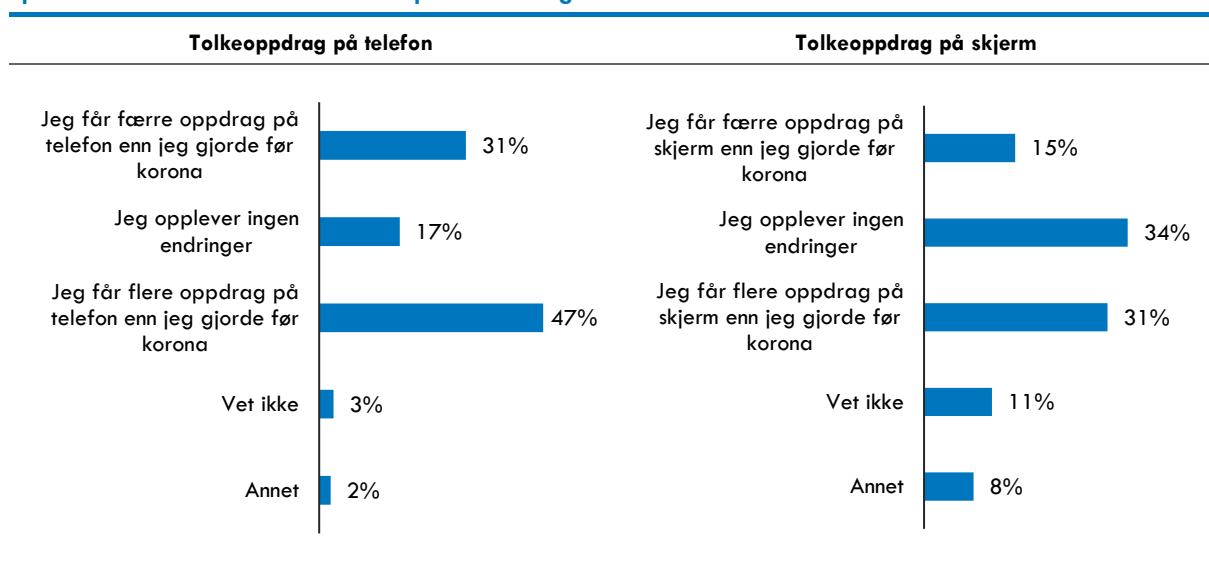
Undersøkelsen viste også at koronapandemien påvirket etterspørselen etter tolkeoppdrag på ulike tolkeformer på kort sikt (Figur 2-4):

- 47 prosent av tolkene opplevde at de fikk flere eller betydelig flere oppdrag på telefon sammenlignet med tiden før koronapandemien
- Omtrent 30 prosent opplevde det samme for skjermtolking.

Mye tyder på at trenden med nedgang i fremmøtetolking og økning i fjerntolking vil fortsette fremover uavhengig av smittesituasjonen, ifølge IMDi.

Resultatene tyder at nedstengingen på kort sikt førte til en større økning i bruk av telefontolking enn skjermtolking, på bekostning av fremmøtetolking. Det har trolig sammenheng med at telefontolking var en mer utbredt tolkeform før koronapandemien (jf. Figur 2-3), og at telefontolking krever mindre utstyr og fasiliteter for å gjennomføre.

Figur 2-4: Sammenlignet med tiden før korona, i hvilken grad opplever du endringer i antall tolkeoppdrag? Spørsmål stilt av IMDi til tolker i Nasjonalt tolkeregister sommeren 2020



Kilde: IMDi

Våre informanter i intervjuer forklarer at begrenset bruk av skjermtolking i dag kan skyldes en redsel for endring og det å ta i bruk ny teknologi (skjerm sammenlignet med telefon eller fremmøte), noe enkelte kaller «skjermtolkingsangst». Dersom fagpersoner i offentlig sektor tidligere har hatt dårlige opplevelser med skjermtolking kan dette prege synet dersom på skjermtolking over tid, selv om det siden den gang har blitt tilgang til bedre utstyr og nyere teknologi. Dårlige opplevelser kan for eksempel være knyttet til dårlig internettdækning, hakkete lyd- og/eller bildeoverføring, usikkerhet rundt bruk av IKT-utstyr og/eller usikkerhet rundt bruk av ulike programvarer for videosamtaler.

Samtidig er det flere av våre informanter som er tydelige på at koronasituasjonen trolig har endret

synet på skjermtolking i ulike deler av offentlig sektor, som følge av tiden med hjemmekontor og mer utstrakt bruk av videomøter i det daglige arbeidet uavhengig av tolkebehovet.

2.1.3 Kvalifisert tolk

Med kvalifisert tolk menes tolker som har gjennomført et eller flere av de offentlige kvalifiseringstilbudene for tolker, slik at de oppfyller kravene for å være oppført i Nasjonalt tolkeregister. I Nasjonalt tolkeregister er det fem kategorier av kvalifikasjonsnivå, der kategori A er de høyest kvalifiserte tolkene (se Tabell 2-2). Registeret gir også informasjon om tolkenes kvalifikasjoner, kapasitet, språk de tolker i, kjønn og bosted.⁸

⁸ Kilde: IMDi. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tolk/nasjonalt-tolkeregister/>

Tabell 2-2: Kategorier for kvalifikasjonsnivå i Nasjonalt tolkeregister

Kategori
A: Statsautorisasjon og bachelorgrad
B: Bachelorgrad eller statsautorisasjon og grunnenne (30 studiepoeng tolking i offentlig sektor)
C: Statsautorisasjon
D: Grunnenne (30 studiepoeng tolking i offentlig sektor)
E: Tospråktesten og kurs (TAO) eller statsautorisert translator/fagoversetter og kurs (TAO)
Sum

Kilde: (IMDi, 2020), (Agenda Kaupang, 2021)

I 2020 ble 5 av 10 tolkeoppdrag gjennomført ved bruk av kvalifisert tolk, mens tilsvarende tall var 4 av 10 oppdrag i 2019.

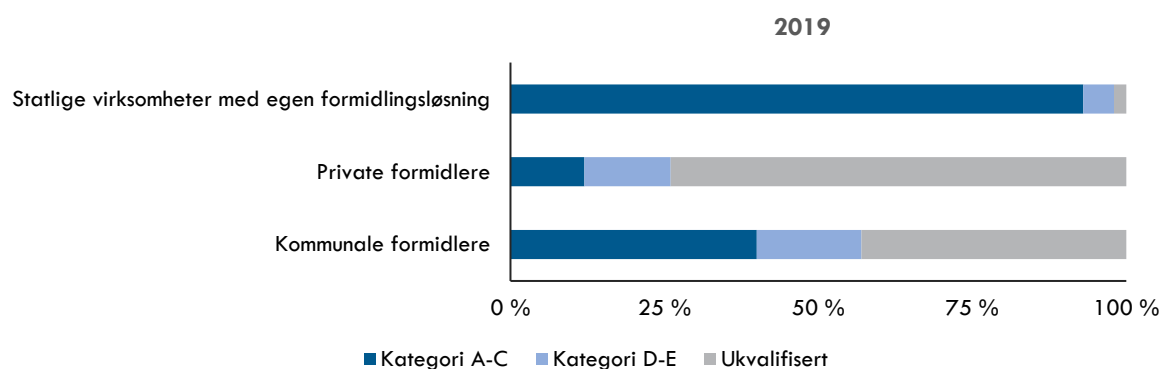
Av alle tolkeoppdrag i offentlig sektor i 2019 ble 4 av 10 tolkeoppdrag (42 prosent) gjennomført med bruk av kvalifisert tolk (IMDi, 2020). Resterende oppdrag ble gjennomført med ukvalifisert tolk. I slike tilfeller der det ingen garanti for at tolken har nødvendig språklig og faglig kompetanse, ifølge IMDi.⁹

Bruken av kvalifisert og ukvalifisert tolk er ulikt fordelt mellom ulike formidlere av tolketjenester. Tall for 2019 (IMDi, 2020) viser at:

- Andelen ukvalifisert tolk er høyest blant private tolkeformidlere, og lavest blant offentlige virksomheter med egen formidlerløsning.
- Andelen høyt kvalifiserte tolker (kategori A-C) er høyest blant offentlige virksomheter med egen formidlerløsning, og lavest andel blant private tolkeformidlere.

Ifølge IMDi (2019) har de statlige etatene kvalifiserte innkjøpere med tolkefaglig kompetanse og de tilbyr ofte bedre betingelser til tolkene.

Figur 2-5: Bruk av kvalifisert og ukvalifisert tolk fordelt på formidlergruppe, 2019



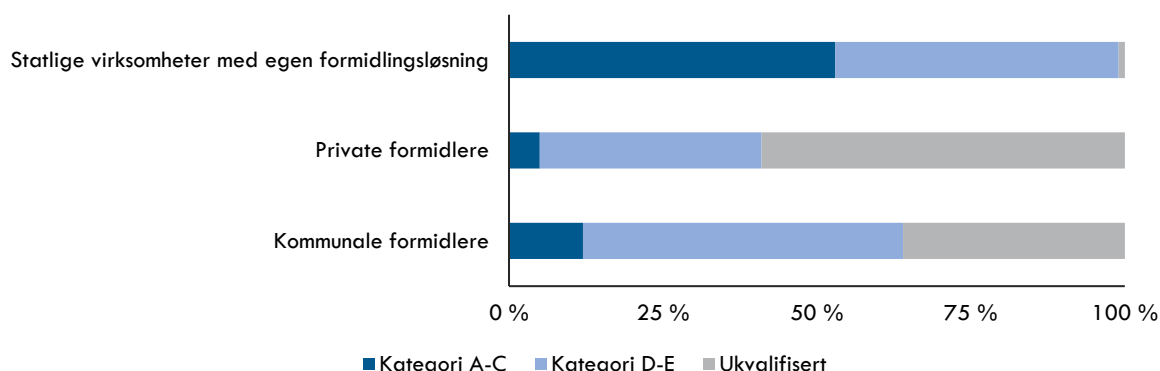
Kilde: (IMDi, 2020)

Fra 2019 til 2020 skjedde det en reklassifisering av kategoriene i Nasjonalt tolkeregister. Dette gjør at tallene for 2019 og 2020 ikke er direkte sammenlignbare.

I 2020 ble 5 av 10 tolkeoppdrag gjennomført med kvalifisert tolk. I 2020 er også andelen ukvalifiserte tolker høyest blant private formidlere og andelen høyt kvalifiserte tolker høyest blant statlige virksomheter med egen formidlingsløsning (Figur 2-6).

⁹ Kilde: IMDi. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tolk/for-deg-som-trenger-tolk/bruke-tolk/bestille-tolk/>

Figur 2-6: Bruk av kvalifisert og ukvalifisert tolk fordelt på formidlergruppe, 2020



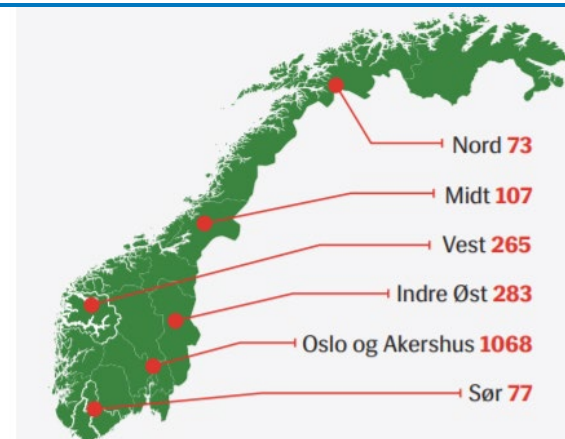
Kilde: (Agenda Kaupang, 2021). Kvalifiserte tolker er tolker med statsautorisasjon i tolking, tolkeutdanning eller tospråkstesten og kurs i tolkens ansvarsområde (TAO). Det er usikkerhet knyttet til tallene fordi mange private formidlere ikke oppgir tall knyttet til kvalifikasjon.

Andel tolkeoppdrag som gjennomføres med bruk av kvalifisert tolk henger sammen med tilbudet av kvalifisert tolk. Det er om lag 1 700 registrerte tolker i Nasjonalt tolkeregister¹⁰, som dekker til sammen over 70 språk, og et uvisst antall ukvalifiserte tolker (IMDi, 2020).

Både kommunale og private tolkeformidlere og offentlige virksomheter med egen formidlerløsning opplever at det er vanskelig å få tak i kvalifiserte tolker, at tolkene ofte er fullbooket i lang tid fremover eller at de takker nei når de får tilbud om oppdrag (IMDi, 2019). Samtidig viser en undersøkelse av hvor mye kvalifiserte tolker jobber at 1 av 10 tolker i Nasjonalt tolkeregister jobber fulltid som tolk, og at 57 prosent av den samlede kapasiteten til kvalifiserte tolker er utnyttet (IMDi, 2018).

Tilgangen på kvalifisert tolk varierer mellom ulike deler av landet, noe som kommer frem av IMDi's undersøkelse blant tolker i Nasjonalt tolkeregister fra 2018 som viste at 57 prosent av tolkene var lokalisert i Oslo og det tidligere Akershus (Figur 2-7). Dette gjør at deler av landet er mer avhengig av bruk av fjerntolking for å sikre tilgang på tolker generelt og kvalifiserte tolker spesielt.

Figur 2-7: Kvalifiserte tolker i Norge (2018)



Kilde: IMDi (2018)

2.1.4 Språk

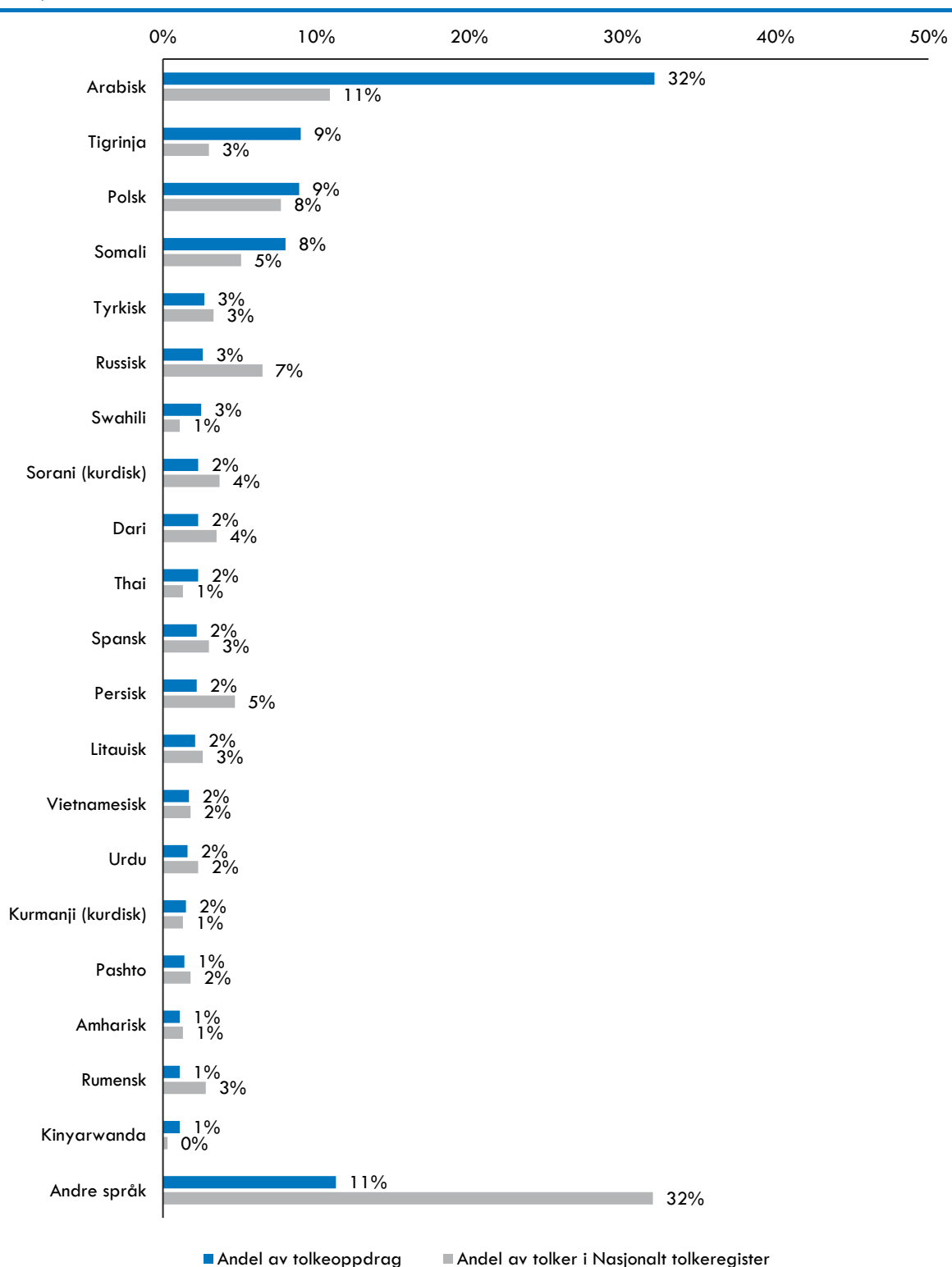
Tolkeoppdragene i offentlig sektor dekker til sammen et bredt spekter av ulike språk. Arabisk er det desidert mest brukte tolkespråket, og står for over 30 prosent av alle oppdrag, etterfulgt av språkene tigrinja, somali og polsk (alle om lag 5-10 prosent). Utenom de 20 mest brukte tolkespråkene utgjør øvrige språk litt over 10 prosent (IMDi, 2020).

En oversikt over de 20 mest anvendte tolkespråkene i 2020 viser at arabisk, tigrinja, polsk og somali er språk som utgjør en høyere andel av alle tolkeoppdrag enn andelen av tolker i Nasjonalt tolkeregister innen disse språkene utgjør. Dette gjelder særlig for arabisk og tigrinja (Figur 2-8).

¹⁰ Mars 2020 lanserte IMDi et nytt tolkeregister med nye kategorier. I overgangsfasen forventer direktoratet at det

vil ta noe tid før alle aktive kvalifiserte tolker registrerer seg.

Figur 2-8: Andel tolkeoppdrag og andel tolker i Nasjonalt tolkeregister for de 20 mest anvendte språkene (2020)



Merk at a) tallene vil være høyere for enkelte språk dersom oppdragstallene korrigeres for gjennomsnittlig varighet. Eksempelvis er språk brukt hyppig i domstolene (engelsk, spansk mv) underrepresentert, og b) tallene inkluderer ikke tegnspråk og samiske språk.

2.2 Bestilling og formidling av tolketjenester

2.2.1 Oversikt over aktørene i tolkemarkedet

Tolkemarkedet består av følgende aktører (IMDi, 2019):

- **Innbygger med behov for tolk**, som sluttbruker av tolking som tjeneste.
- **Fagperson i offentlig sektor** som bruker av tolketjenester, for å sikre likeverdige tjenester til innbyggere med behov for tolk.
- **Innkjøpere** med ansvar for å anskaffe tolketjenestene, for eksempel gjennom anbudskonkurranser og inngåelse av rammeavtaler. Dette inkluderer også et ukjent antall direkteinnkjøpere som benytter tolk i liten grad.
- **Tolker**, som leverer tolking som tjeneste. Dette inkluderer om lag 1 700 kvalifiserte tolker registrert i Nasjonalt tolkeregister og et uvisst antall ukvalifiserte tolker.
- **Tolkeformidlere** som formidler tolkeoppdrag, og sørger for å koble tolk og fagperson i offentlig sektor sammen til et gitt tolkeoppdrag:
 - *Kommunale formidlere*: Oslo, Drammen, Bergen, Trondheim, Lørenskog (og Rælingen), Kristiansand, Larvik, Porsgrunn (Grenlandsområdet) og Ullensaker
 - *Private formidlere*: 10-12 leverandører som hyppigst deltar i anbudskonkurranser
 - *Statlige virksomheter med egne formidlerløsninger*: Dette inkluderer for eksempel Utlendingsdirektoratet (UDI), domstolene og Tolkesentralen ved Oslo universitetssykehus
- **Systemleverandører**, for eksempel leverandører av formidlingssystemer med integrerte løsninger for videomøter

Dette markedet sørger samlet sett for å dekke offentlig sektors etterspørsel etter tolketjenester.

Det er fagpersonen i offentlig sektor (fagperson i offentlig sektor) som har ansvar for å bestille tolk. Dagens organisering av tolkemarkedet innebærer at bestilling av tolk til tolkeoppdrag i offentlig sektor skjer på flere ulike måter:

- Gjennom en egen formidlerløsning i den offentlige virksomheten
- Gjennom en kommunal tolkeformidler i kommuner med egen tolketjeneste
- Gjennom en privat tolkeformidler
- Direkte henvendelse til tolker

Noen virksomheter bestiller og formidler tolketjenester selv, gjennom en egen formidlerløsning. Ved bruk av en kommunal eller privat tolkeformidler, bistår tolkeformidlingstjenesten med å finne en tilgjengelig tolk, bestille tolken og inngå avtale om tolkeoppdraget, samt håndtering av fakturering og honorar.

2.2.2 Eksempler på brukerreiser ved bestilling og formidling av tolketjenester

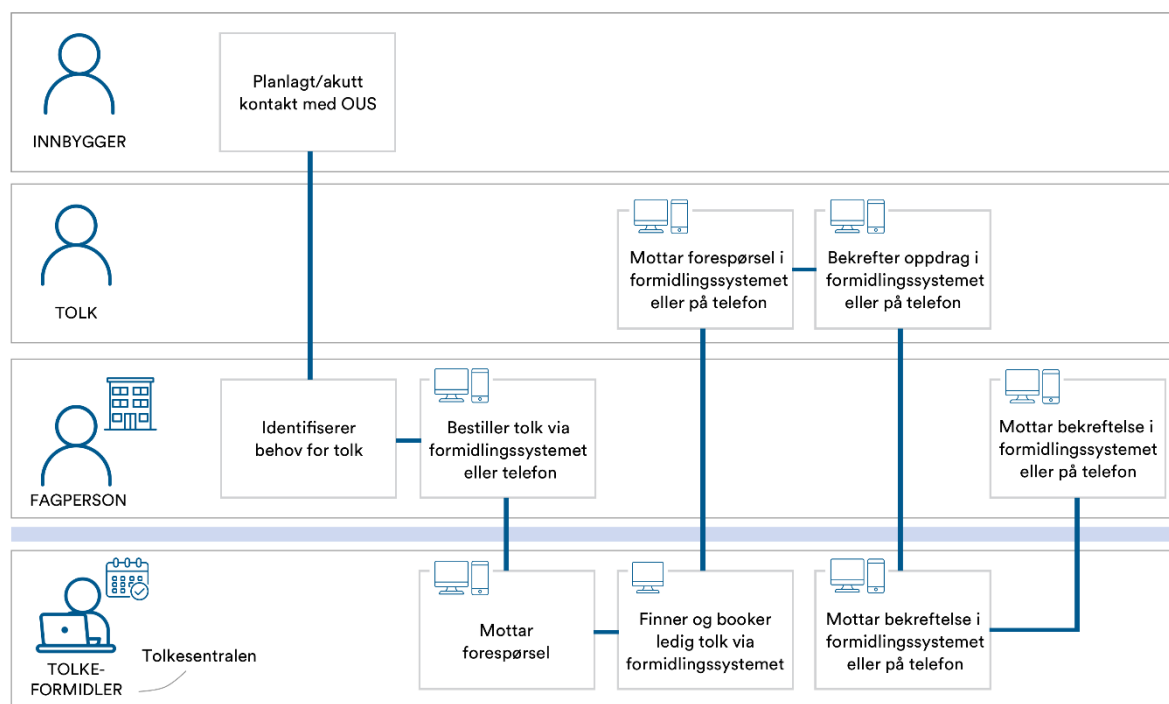
Nedenfor illustreres utdrag fra et eksempel på brukerreiser ved bestilling av tolkeoppdrag.

Det første eksempelet viser bestilling av tolk via intern tolkeformidler ved Oslo Universitetssykehus (OUS) (Figur 2-9). Ved OUS har de en egen tolkesentral som mottar bestillingene og formidler tolk. I dag mottar sentralen bestillinger via eget formidlingssystem eller telefon. Tolkene er knyttet til det samme formidlingssystemet og kan motta og bekrefte forespørselene der. I systemet legges det også inn lenke til systemet der skjermtolkesamtalen skal foregå og informasjon om innholdet.

Et annet eksempel er bestilling av tolk til oppdrag i domstolene Domstolene har ikke en egen formidlingsenhet og det er hver enkelt domstol som er ansvarlig for å bestille tolk. Domstolene har et eget tolkeregister knyttet til fagsystemet. De leter først i eget register etter egnet tolk. Dersom de ikke finner noen selv, kontakter de en privat tolkeformidler. Etter å ha funnet tolk kontakter domstolene tolken via epost eller telefon. Tolken må deretter formelt oppnevnes og valget formidles til den minoritetsspråklige som har mulighet til å protestere. Dette er per januar 2022 endret og Domstolene har nå automatisert store deler av bestillingsprosessen.

Eksemplene viser at det er variasjon både i organisering av formidling og bruk av teknologi i bestillingsprosessen hos de ulike aktørene. Hos noen har de egne formidlingssystemer der de kan booke tolker, og tolken kan logge seg inn og se informasjon om egne oppdrag. Hos andre går kommunikasjonen primært via epost og telefon.

Figur 2-9: Bestilling og formidling av tolk via tolkesentralen OUS



Illustrasjon: Oslo Economics og Agenda Kaupang

2.3 Kjennetegn og utfordringer ved tolkemarkedet

Ifølge IMDi's kartlegging av anskaffelser av tolketjenester (IMDi, 2019) er tolkemarkedet «et lite, umodent marked med mange særtrekk som utgjør spesielle rammebetingelser for innkjøp av tolketjenester». Tolkemarkedet preges av flere utfordrende rammebetingelser:

- Etterspørerne etter tolketjenester (offentlig sektor) er svært ulike, og har ulike behov.
- Det finnes ingen minstesats eller lønnsregulativ for tolker. Dette gjør at honorering per time varierer mellom ulike deler av offentlig sektor som oppdragsgivere. Riktignok har en del innkjøpere av tolketjenester startet med å definere fastsatte satser til tolkene, hvor formidlere konkurrerer på eget påslag.¹¹
- Det er mangel på kvalifiserte tolker i enkelte språk. Dette gjør at mange oppdrag løses ved bruk av ukvalifiserte tolker.

Informasjonen vi får fra intervjuene vi har gjennomført i 2021 til dette oppdraget tilsier at dette fortsatt preger markedet.

Tolkemarkedet er et marked med asymmetrisk informasjon. Tolkeformidlere og tolker (tilbudssiden i markedet) sitter på bedre informasjon om blant annet tolkens kvalifikasjoner enn innkjøpere og fagpersoner i offentlig sektor (etterspørselsiden i markedet). IMDi's kartlegging av anskaffelser av tolketjenester viser at det generelt er lite kunnskap om tolkemarkedet blant innkjøpere, og mangelfull informasjon om offentlige anskaffelser av tolketjenester. Det er i hovedsak leverandørmarkedet som er innkjøpernes kilde til informasjon om både tolkemarkedet og anskaffelser av tolketjenester (IMDi, 2019).

På etterspørselsiden i markedet trekker flere av våre informanter i intervjuer frem at ulike deler av offentlig sektor har ulike behov for tolketjenester og ulike behov knyttet til gjennomføringen av tolkeoppdrag. Dette skaper svært ulike tolkesituasjoner mellom ulike sektorer, og påvirker hvor egnet ulike tolkeformer er i ulike tolkeoppdrag. Antallet deltakere i samtalen som skal tolkes og gjennomsnittlig lengde per oppdrag er to sentrale faktorer, i tillegg til at det kan eksistere sektorspesifikke behov. Tolkeoppdrag med mange deltakere i samtalen, og tolkeoppdrag som varer lenge (typisk mer enn 1 time) er oppdrag som i liten grad egner seg for fjerntolking generelt, ifølge våre informanter. Mange deltakere i samtalen og lange oppdrag gjør tolkingen svært krevende å

¹¹ Kilde: IMDi. Hentet fra: [https://www.imdi.no/tolk/for-deg-som-trenger-tolk/ansaffe-tolketjenester/veileder-for-](https://www.imdi.no/tolk/for-deg-som-trenger-tolk/ansaffe-tolketjenester/veileder-for-offentlige-anskaffelser-av-tolketjenester/prismodell-og-prisstrategi/)

[offentlige-anskaffelser-av-tolketjenester/prismodell-og-prisstrategi/](https://www.imdi.no/tolk/for-deg-som-trenger-tolk/ansaffe-tolketjenester/veileder-for-offentlige-anskaffelser-av-tolketjenester/prismodell-og-prisstrategi/)

gjennomføre uten fysisk tilstedeværelse. I tillegg forklarer flere informanter at etterspørselen etter tolketjenester ofte er konsentrert rundt tidsrommet 9-14, noe som begrenser mulighetene til å utnytte kapasiteten til tolkene bedre enn i dag. Bestillinger skjer ofte også på relativt kort varsel. Disse innspillene vi får fra intervjuene er i tråd med funn fra IMDi's kartlegging av anskaffelser av tolketjenester (IMDi, 2019).

«Et tolkeoppdrag kan variere fra noen få minutter til flere uker, men et typisk tolkeoppdrag finner sted i en kommune mellom klokken 10 og 14 og varer i under 30 minutter. Det utføres ved hjelp av telefontolking og av en tolk uten dokumenterte tolkefaglige kvalifikasjoner som er bestilt gjennom en privat tolkeformidler»

Kilde: Kartlegging av anskaffelser av tolketjenester (IMDi, 2019)

Våre informanter i intervjuer forklarer også at markedsmekanismene er sterke, og påvirker tilgangen til kvalifisert tolk. De høyest kvalifiserte tolkene kanaliseres til de oppdragene som er best betalt, ofte til sektorer som har lange oppdrag og/eller hvor det er enklere å sikre et visst belegg med oppdrag over tid, noe som gir tolken en mer forutsigbar arbeidshverdag og inntekt. Dette stemmer overens med funnene til Tolkeutvalget om at de beste tolkene takker nei til oppdrag når de ikke får en avlønning som er i tråd med kvalifikasjonene deres, og at det hender at kvalifiserte tolker avlyser oppdrag fordi de får et bedre tilbud et annet sted (NOU, 2014). Flere av våre informanter eksemplifiserer med at oppdrag for domstolene er populære for tolkene, fordi oppdragene er godt betalte¹² og ofte varer lenger enn andre oppdrag, særlig hvis det er langvarige straffesaker eller rettshjelpsmøter.

¹² Tolkoppdrag som faller under salærforeskiftene godtgjøres etter reglene i salærforskriften. I straffesaker og rettshjelpssaker utgjør satsen for tolker 80 prosent av den offentlige salærsatsen på 1 085 kroner ekskl. mva., tilsvarende 868 kroner (2021).

«I konkurransen om kvalifiserte tolker taper de kommunale mot statlige aktører, som UDI og domstolene, hvor oppdragene er lengre og lønnsbetingelsene bedre»

Kilde: NOU 2014:8

2.4 Tolkeloven, etterspørsel etter kvalifisert tolk og fjerntolking

Tolkeloven som trådte i kraft 1. januar 2022 tydeliggjør offentlig sektors plikt til å bruke tolk og inneholder krav om bruk av kvalifisert tolk. Innføringen av loven er forventet å øke offentlig sektors etterspørsel etter tolk generelt, og etterspørsel etter kvalifisert tolk spesielt.

Det er forventet at innføringen av tolkeloven vil føre til at en del fremmøteoppdrag erstattes med tolkeformer der tolken ikke er fysisk til stede sammen med samtalepartene. Den største utfordringen er at etterspørselen etter skjermtolking fra offentlig sektor har vært lav. Det har også vært lav satsingsvilje fra private aktører i markedet, og investeringene i teknologi har ikke vært lønnsomme. I 2020 ga Kunnskapsdepartementet¹³ IMDi i oppdrag å igangsette et nasjonalt satsningsarbeid innen skjermtolking og andre digitale løsninger innen bestilling av tolker, oppdragsplanlegging og språkteknologi, og utarbeide en nasjonal strategi for skjermtolking. Formålet med arbeidet er å effektivisere organiseringen av tolketjenester i offentlig sektor og etablere et bedre grunnlag for skjermtolking (Kunnskapsdepartementet, 2019).

For et gitt tilbud av kvalifiserte tolker på kort sikt, vil økt etterspørsel etter tolketjenester og kvalifiserte tolker trolig skape et ytterligere press på kapasiteten til kvalifiserte tolker fremover. Det kan bli enda vanskeligere å dekke behovet for kvalifisert tolk i hele landet generelt, og det vil mest sannsynlig bli mer ressurskrevende å skulle dekke behovet med en tilsvarende bruk av fremmøtetolking i tiden fremover. Ved fremmøtetolking er det ofte vanskelig for offentlig sektor å dekke behovet for tolk på en ressurseffektiv måte. Dette gjelder særlig i de tilfeller der reisetiden utgjør en vesentlig andel av den totale oppdragstiden, for eksempel ved korte tolkeoppdrag med en viss reisetid for tolken. Samtidig vil et udekket behov for tolk være i strid med hensynet om å sikre

¹³ Ansvar for tilrettelegging for tolking til og fra talespråk i offentlig sektor ligger hos Integreringsavdelingen. I løpet av prosjektperioden har avdelingen blitt flyttet fra Kunnskapsdepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

likeverdige offentlige tjenester til hele befolkningen, uavhengig av geografisk bosted.

Økt bruk av fjerntolking kan bidra til å dekke behovet for kvalifisert tolk ulike steder i landet på en mer ressurseffektiv måte ved at reising unngås. Dette kan gi bedre tilgang til kvalifiserte tolker flere steder i landet, bedre utnyttelse av tolkenes kapasitet og bidra til bedre rettssikkerhet og mer likeverdig tilgang til offentlige tjenester. Både telefon- og skjermtolking kan gi disse fordelene sammenlignet med fremmøtetolking, men skjermtolking erstatter i større grad den visuelle kontakten ved tradisjonelle fremmøteoppdrag.

Fjerntolking kan imidlertid ha betydning for kvaliteten på tolkingen, og bør først og fremst innføres det er det forsvarlig og hensiktsmessig. Økt bruk av fjerntolking kan også kreve et investeringsbehov, og eventuelle gevinster av økt bruk av fjerntolking bør holdes opp mot dette investeringsbehovet.

Økt bruk av fjerntolking reiser flere spørsmål rundt behovet for eventuelle tiltak rettet organisering av fjerntolking og tolkeformidling i offentlig sektor, som

er fokuset for den videre utredningen. Dette inkluderer følgende problemstillinger:

- Hvilke tekniske krav det bør stilles til tolkenes eget utstyr når de skjermtolker, hvilke kostnader dette innebærer for den enkelte tolk og om myndighetene bør vurdere støtteordninger.
- I hvilken grad offentlige organer kan bruke sine allerede eksisterende løsninger for digitale møter også til fjerntolking, eller om de har særlige behov for teknologi, infrastruktur og elektronisk utstyr for å øke bruken av slik tolking.
- Hvordan det er hensiktsmessig å organisere tilbudet om fjerntolking når andelen slike oppdrag i offentlig sektor øker, og systemer for å formidle, bestille og følge opp tolker.
- Om det er behov for fysiske knutepunkter for fjerntolking i hele eller deler av offentlig sektor, og hvordan disse eventuelt skal organiseres og driftes.
- Hvilke investeringskostnader som er knyttet til å øke bruken av fjerntolking i offentlig sektor, både investeringer i etableringsfasen og mer langsiktige investeringsbehov og drift, og hvilke gevinster som oppstår.

3. Behov knyttet til fjerntolking og tolkeformidling

De ulike aktørene i tolkemarkedet har ulike behov knyttet til forskjellige faser, herunder rekruttering og ivaretagelse av tolker, bestilling og formidling av tolkeoppdrag, og behov før, under og etter gjennomføringen av tolkeoppdrag. Eventuelle tiltak rettet mot organisering av fjerntolking og tolkeformidling bør bidra til å dekke disse behovene i størst mulig grad.

I dette kapitlet beskriver vi behov knyttet til fjerntolking og tolkeformidling i offentlig sektor. Det inkluderer overordnede, samfunnsmessige behov som følge av innføring tolkeloven og en forventet økt etterspørsel etter bruk av tolk generelt og kvalifisert tolk spesielt. Det inkluderer også behovene til tolkeformidlere, fagpersoner i offentlig sektor, tolker og innbyggere med behov for tolk knyttet til det å rekruttere og holde på tolker, bestille og formidle oppdrag, og gjennomføre tolkeoppdrag. Behovene legges til grunn for den videre utredningen, som behov eventuelle tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og tolkeformidling i offentlig sektor bør bidra til å dekke. Behovsvurderingen er basert på en kombinasjon av informasjon fra intervjuer gjennomført i dette oppdraget, og behovsbeskrivelser kartlagt av IMDi i deres arbeid med nasjonal satsing på skjermtolking.

3.1 Overordnede samfunnsmessige behov

På bakgrunn av problembeskrivelsen i kapittel 2 har vi identifisert følgende overordnede, samfunnsmessige behov:

- **Bedre tilgang på kvalifisert tolk:** Det er behov for å bedre tilgangen på kvalifisert tolk, for å sikre tilgang til kvalifisert tolk i ulike sektorer, i ulike deler av landet og i ulike språk, for å møte den forventede, økte etterspørselen etter kvalifisert tolk.
- **Bedre utnyttelse av tolkenes kapasitet og mer ressurseffektivitet:** Det er behov for å utnytte kapasiteten og tiden til tolkene bedre, for å kunne møte økt etterspørsel etter tolk generelt og etter kvalifisert tolk spesielt, på en mest mulig ressurseffektiv måte for offentlig sektor.
- **Hensiktsmessige systemer for å bestille, formidle og følge opp tolker:** Det er behov for hensiktsmessige systemer for å bestille, formidle og følge opp tolker, som tilfredsstiller krav til

personvern og sikkerhet og som tar hensyn til at sektorer kan ha ulike behov.

3.2 Behov knyttet til å rekruttere og sikre tilgang på tolker

Forut for gjennomføringen av et tolkeoppdrag har tolkeformidlere et behov for å rekruttere og holde på kvalifiserte tolker, som kan gjennomføre tolkeoppdrag for sine oppdragsgivere i ulike deler av offentlig sektor, både som fremmøtetolking og fjerntolking. Behovet for tilgang til kvalifisert tolk gjelder for ulike deler av landet og ulike språk.

Tilsvarende har fagpersoner i offentlig sektor behov for god tilgang på kvalifiserte tolker, uavhengig av geografi og språk, som kan levere tolketjenester med god kvalitet slik at fagperson i offentlig sektor kan gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggere med behov for tolk. Innbyggere med behov for tolk har på samme måte et behov for tilgang til kvalifiserte tolker, uavhengig av geografisk bosted og språk, for at de skal få et likeverdig tjenestetilbud i møte med offentlig sektor.

Tolker som ikke kun tar oppdrag gjennom direktehenvendelser vil ha behov for å tilknytte seg en formidler, eller en etat med egen formidlerløsning, for å sikre seg tilgang til oppdrag og redusere omfanget av administrativt arbeid rundt bestilling av oppdrag.

Når det er etablert en relasjon mellom tolk, tolkeformidler og fagperson i offentlig sektor, har tolkeformidler behov for å ivareta relasjonen over tid, for eksempel gjennom å tilby opplæring, kurs, oppfølging eller andre tilbud mellom oppdrag.

3.3 Behov knyttet til bestilling og formidling av oppdrag

3.3.1 Tolkeformidler

I forbindelse med bestilling og formidling av tolkeoppdrag, har tolkeformidlere eller en virksomhet med en egen formidlerløsning behov for god oversikt over tolkenes kvalifikasjonsnivå og kompetanse. Dette gjelder særlig kvalifikasjonsnivå og språk tolken kan tolke i. For tolker registrert i Nasjonalt tolkeregister, gir registeret informasjon om tolkenes kvalifikasjoner, kapasitet (fulltid/deltid), språk de tolker i, kjønn og bosted. I tillegg kan tolkeformidlere ha behov for oversikt over hvilke tolkeformer tolkene tilbyr (fremmøtetolking, telefontolking og skjermtolking og tolkenes erfaringer med oppdrag innen ulike sektorer.

Videre har tolkeformidlere et behov for oversikt over belegget og kapasiteten til de ulike tolkene, for å kunne planlegge og fordele oppdrag mellom tolkene på en effektiv, riktig og god måte. Dette handler om å koble et tolkeoppdrag med den rette tolken, og avklare egnet tolkeform avhengig av tolkens kvalifikasjoner og kompetanse.

Tolkeformidlere har også et generelt behov for å kunne forutsi og planlegge oppdragsbehov på lenger sikt etter beste evne. Dette kan for eksempel innebære å booke tolker til oppdrag over lenger tid, eller muligheten til å booke tolker til hele eller halve dager til oppdrag innen språk med stor etterspørsel.

Videre har tolkeformidlere et behov for å kjenne til tekniske løsninger ved bruk av fjerntolking i ulike deler av offentlig sektor, og krav til disse.

Tolkeformidlere har også et behov for å sikre at alle har en felles forståelse av roller, ansvar og rammebetingelser rundt tolkeoppdraget, for å sikre at oppdrag gjennomføres med god kvalitet og med minst mulig ulemper eller uforutsette hendelser for de involverte. Formidlere kan dekke dette behovet gjennom for eksempel opplæring i felles rutiner, systemer og løsninger til tolker og fagpersoner i offentlig sektor.

3.3.2 Fagperson i offentlig sektor

Fagpersoner i offentlig sektor har behov for et system for å bestille og avtale tolkeoppdrag. Deler av offentlig sektor har tilgang til et formalisert system for bestilling og formidling av oppdrag, for eksempel gjennom en egen formidlerløsning eller gjennom en kommunal eller privat tolkeformidler. Andre deler av offentlig sektor har et behov for en mer formalisert løsning enn de har i, for eksempel dersom de har en mer uformalisert løsning med bestilling av oppdrag på telefon og/eller epost.

I prosessen med å bestille og formidle oppdrag har fagpersoner i offentlig sektor et behov for tilgang til informasjon om tolkens kvalifikasjoner og språk de tolker i. De kan også ha et behov for informasjon om erfaring med oppdrag innen en spesifikk sektor.

Ved bestilling av oppdrag har fagpersoner i offentlig sektor behov for avklaring om hvilken tolkeform oppdraget skal gjennomføres på. Bruk av fjerntolking

kan skape et behov for informasjon om hva slags teknisk utstyr og programvare som skal brukes, hvordan særskilte hensyn som informasjonssikkerhet, personvern, anonymitet eller lignende skal hensyntas, og hvordan oppdraget gjennomføres best mulig.

Fagperson i offentlig sektor kan også ha behov for veiledning om tolkeoppdraget kan eller bør gjennomføres som fremmøtetolking eller ved fjerntolking, og de som bestiller tolkeoppdrag (innkjøpere) kan ha behov for mer kompetanse og/eller veiledning på anskaffelse av tolketjenester.

3.3.3 Tolk

Tolken har behov for god oversikt over avtalte oppdrag, med tydelig informasjon om hvordan tolken får tilgang til samtalen, enten gjennom fysisk oppmøte, via skjerm eller via telefon, og annen informasjon som er nødvendig for å kunne gjennomføre oppdraget på en god måte.

Tolken har også behov for informasjon om hvilke løsninger, hvilket teknisk utstyr og fasiliteter fagperson i offentlig sektor i offentlig sektor bruker, både for å føle seg trygge når de skal gjennomføre oppdrag med ulike tolkeformer for ulike oppdragsgiver, og for å kunne tilrettelegge gjennomføringen av tolkeoppdraget best mulig. Tolken kan også ha behov for opplæring i fjerntolking.

I tillegg har tolken et generelt behov for å utnytte egen arbeidstid mest mulig effektivt, og behov for mest mulig forutsigbarhet når det gjelder antall oppdrag og planlegging av arbeidstid.

3.3.4 Innbygger

Det er særlig i fasen med gjennomføring av tolkeoppdrag at innbyggere har konkrete behov, men generelt sett har innbyggere et behov for rask tilgang til tolketjenester, av god kvalitet.

3.4 Behov knyttet til gjennomføring av tolkeoppdrag

Før, under og etter et tolkeoppdrag har både tolkeformidler, fagperson i offentlig sektor, tolk og innbygger ulike behov. De identifiserte behovene knyttet til selve gjennomføringen av tolkeoppdrag er oppsummert i Tabell 3-1.

Tabell 3-1: Behov knyttet til gjennomføring av tolkeoppdrag

Aktør	Før oppdraget (forberedelser)	Under oppdraget (gjennomføring)	Etter oppdraget
Tolke- formidler	<ul style="list-style-type: none"> • Trygghet om at forberedelser/avklaringer håndteres av fagperson i offentlig sektor • Være i beredskap for eventuelle spørsmål/oppfølging av fagperson i offentlig sektor eller tolk 	<ul style="list-style-type: none"> • Være i beredskap for eventuelle spørsmål/oppfølging under samtalen • Tilby nødvendig infrastruktur til å gjennomføre oppdraget ved fjerntolking 	<ul style="list-style-type: none"> • Få informasjon om gjennomføringen, for fakturering og forbedring av tjenesten • Følge opp tolker etter oppdrag
Fagperson i offentlig sektor	<ul style="list-style-type: none"> • Gjøre siste avklaringer med tolk og innbygger • Forberede/hjelpe tolken best mulig 	<ul style="list-style-type: none"> • Gi informasjon om gjennomføring på en rask og god måte • Tillit til tolkens kvalifikasjoner og kompetanse • God lyd- og bildeoverføring, brukervennlige systemer og tillit til tolkens omgivelser ved fjerntolking • Håndtering av krav til personvern, informasjonssikkerhet, anonymitet eller lignende • Kunne løse, eller vite hvor man skal henvende seg for å løse uforutsette hendelser 	<ul style="list-style-type: none"> • Få tilbakemelding om egen rolle, for forbedringer • Gi tilbakemeldinger om tolkens og innbyggerens rolle, og eventuell bruk av utstyr og fasiliteter
Tolk	<ul style="list-style-type: none"> • Trygghet om at fagperson i offentlig sektor fasiliterer samtalen, for å fokusere på det tolkefaglige • Få tilgang til dokumenter og nødvendig forhåndskunnskap om oppdraget • Få informasjon om lagring og behandling av personopplysninger ved behov 	<ul style="list-style-type: none"> • Trygghet om felles forståelse av roller og ansvar, og tilstrekkelig avstand til partene • God lyd- og bildeoverføring, brukervennlige systemer og egnede lokaler ved fjerntolking • Vite hvor man skal henvende seg for å løse uforutsette hendelser 	<ul style="list-style-type: none"> • Få tilbakemelding om egen rolle, for forbedringer • Gi tilbakemeldinger om fagperson i offentlig sektors rolle og gjennomføringen av oppdraget, for erfaringsdeling og forbedring, og eventuell bruk av utstyr og fasiliteter
Innbygger med behov for tolk	<ul style="list-style-type: none"> • Informasjon om hvordan skjermtolking gjennomføres og behov for teknisk utstyr (hvis vedkommende ikke er til stede sammen med fagperson i offentlig sektor ved skjermtolking) • Behov for veiledning og støtte (hvis vedkommende ikke er til stede sammen med fagperson i offentlig sektor ved skjermtolking) 	<ul style="list-style-type: none"> • God kvalitet i gjennomføringen • Tillit til tolkens kvalifikasjoner og kompetanse • Tolken til omgivelser ved fjerntolking • Brukervennlige systemer ved skjermtolking hvis vedkommende ikke er til stede sammen med fagperson i offentlig sektor 	<ul style="list-style-type: none"> • Gi tilbakemeldinger om gjennomføringen

3.4.1 Før gjennomføring av oppdraget

Før gjennomføring av oppdraget har tolkeformidler behov for trygghet om at fagperson i offentlig sektor i offentlig sektor tar ansvar for forberedelser til tolken og eventuelle siste avklaringer før samtalen som skal tolkes finner sted. I denne fasen er tolkeformidler gjerne i beredskap for å svare på eventuelle spørsmål eller oppfølgingsbehov for tolken eller fagperson i offentlig sektor.

Fagperson i offentlig sektor har tilsvarende behov for å foreta siste eventuelle avklaringer med tolken og innbygger, og for å forberede tolken best mulig slik at tolkeoppdraget kan gjennomføres på en best mulig måte. Fagperson i offentlig sektor bør avklare kjøreregler for samtalen med tolken på forhånd, for eksempel gjennom en forsamling.¹⁴

- Hvem som presenterer tolkens rolle
- Eventuell strategi for møtet som tolken bør være klar over
- Ved fremmøtetolking: Avklare hvor tolken skal sitte
- Ved fjerntolking: Bli enige om hvordan tolken skal komme til orde (turtakingssignaler)
- Avklare møtelengde og behov for pause for tolken. IMDi oppfordrer til å gi tolken pause minimum hvert 45 minutt.

Før tolkeoppdraget har tolken behov for å føle seg trygg på at fagperson i offentlig sektor i offentlig sektor tar ansvar for møtet og fasiliteter samtalen, slik at tolken kan fokusere på utføre tolkingen som tjeneste og ikke måtte bistå med å lede og gjennomføre møtet. Tolken har også behov for å få tilgang til eventuelle dokumenter som forberedelse til samtalen, og for å få tilstrekkelig forhåndskunnskap til å kunne gjennomføre oppdraget på en god måte. Dette kan blant annet inkludere:¹⁵

- Tema, rammer og mål for møtet
- Hvor mange som skal delta i møtet
- Hvem som skal delta i møtet og i hvilken funksjon eller rolle de har
- Hvem det skal tolkes for: navn, kjønn, alder, språk og eventuelt dialekt
- Skal det refereres til spesifikke dokumenter eller rapporter? I så fall må tolken få mulighet til å bli kjent med disse på forhånd
- Forventes det at tolken skal tolke konsekutivt eller simultant, og er det i så fall tilrettelagt for denne tolkemethoden?
- Adresse til der tolkeoppdraget skal være ved fremmøtetolking, og navn og telefonnummer til kontaktperson.

¹⁴ Kilde: IMDi. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tolk/for-deg-som-trenger-tolk/bruke-tolk/forberede-og-gjennomfore-et-tolkeoppdrag/>

- Informasjon om kontekst og terminologi

Ved bruk av skjermtolking vil tolken ha behov for informasjon om og tilgang til løsningen for skjermtolking som skal benyttes. I forberedelsene kan tolken også ha behov for informasjon om hvordan personopplysninger skal lagres og behandles.

Ved bruk av skjermtolking kan innbygger ha behov for informasjon om hvordan skjermtolking gjennomføres og krav til teknisk utstyr, dersom innbygger ikke er til stede sammen med fagperson i offentlig sektor i offentlig sektor.

3.4.2 Under gjennomføring av oppdraget

Under gjennomføring av oppdraget har tolkeformidler et tilsvarende behov for å være i beredskap for å svare på eventuelle spørsmål eller bistå i å håndtere eventuelle uforutsette hendelser underveis i tolkesamtalen. Tolkeformidler har også behov for å kunne tilby nødvendig infrastruktur til å kunne gjennomføre tolkeoppdraget, enten fysisk, på telefon eller via skjerm.

Ved starten av et tolkeoppdrag har fagperson i offentlig sektor flere ulike behov:

- Behov for å gi informasjon om hvordan tolkesamtalen skal gjennomføres, på en rask og god måte.
- Behov for å ha tillit til tolkens kvalifikasjoner og kompetanse til å kunne utføre tolkeoppdraget på en forsvarlig og god måte.
- Ved bruk av fjerntolking: Behov for tilfredsstillende lyd- og/eller bildeoverføring, brukervennlige systemer, og tillit til tolkens omgivelser.
- Behov for å kunne håndtere krav til personvern, informasjonssikkerhet, anonymitet eller lignende hensyn.
- Behov for å vite hvor man kan løse og/eller hvor man kan henvende seg dersom det oppstår uforutsette hendelser.

I gjennomføring av tolkeoppdraget har tolken mange av de samme behovene. Dette inkluderer å føle seg trygg på at partene har en felles forståelse av ansvar og roller underveis i samtalen. For tolken er det også viktig å ha tilstrekkelig avstand til partene.

Videre har tolken behov for å kunne se (ved fremmøte- og skjermtolking) og høre partene godt, og ha mulighet til å styre turtaking. Ved bruk av fjerntolking har også tolken behov for at det tekniske utstyret fungerer tilfredsstillende, og tilgang til et egnet lokale for å gjennomføre tolkingen på telefon

¹⁵ Kilde: IMDi. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tolk/for-deg-som-trenger-tolk/bruke-tolk/forberede-og-gjennomfore-et-tolkeoppdrag/>

eller via skjerm. Tolken har også et behov for å vite hvor man skal henvende seg dersom det oppstår uforutsette hendelser.

Som sluttbruker av tolking som tjeneste, har innbygger et behov for god kvalitet i gjennomføringen av tolkeoppdraget. I likhet med fagperson i offentlig sektor, har innbyggeren også behov for tillit til tolkens kvalifikasjoner og kompetanse, og tolkens omgivelser ved bruk av fjerntolking. Hvis innbyggeren ikke er til stede sammen med fagperson i offentlig sektor i offentlig sektor, og skal benytte skjermtolking har innbyggerne behov for et brukervennlig system og tilgang til dette.

3.4.3 Etter oppdraget

Etter et tolkeoppdrag er gjennomført, har tolkeformidler behov for tilbakemeldinger om hvordan

gjennomføringen av tolkingen gikk, for å kunne forbedre tjenesten, informasjon for å kunne fakturere for oppdraget, og et behov for å følge opp tolker i etterkant.

Både fagperson i offentlig sektor og tolken har behov for tilbakemeldinger om egen rolle i samtalen, og å kunne tilbakemeldinger om de andres rolle, for å kunne jobbe med eventuelle forbedringer til neste oppdrag. I tillegg har de behov for å kunne gi tilbakemeldinger om bruk av utstyr og fasiliteter ved bruk av fjerntolking, slik at dette også kan forbedres ved behov. Tilsvarende har innbyggeren med behov for tolk et behov for å kunne gi tilbakemeldinger om gjennomføringen av tolkesamtalen.

4. Mål og rammebetingelser for tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og tolkeformidling

Dersom det skal iverksettes tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og tolkeformidling i offentlig sektor, bør virkningene av tiltakene bidra til å oppnå definerte mål for samfunnet. Dette gjelder å sikre tilgang til tolketjenester av tilfredsstillende kvalitet, og effektiv utnyttelse av både menneskelige og teknologiske ressurser. Tiltakene må også oppfylle et minimum av rammebetingelser for at de skal være relevante å vurdere i den videre analysen.

Dersom det skal iverksettes tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og tolkeformidling, bør tiltakene gi virkninger som bidrar til å nå definerte mål for samfunnet.

Tabell 4-1: Samfunns- og effektmål

Samfunnsmål	Effektmål
<ul style="list-style-type: none">• Samfunnsmål A: Sikre tilgang til tolketjenester av tilfredsstillende kvalitet	<ul style="list-style-type: none">• Effektmål A1: Øke kapasiteten til kvalifiserte tolker, og bedre utnyttelsen av arbeidsdagen deres• Effektmål A2: Sikre enklere og bedre tilgang på kvalifisert tolk i ulike deler av landet og i ulike språk
<ul style="list-style-type: none">• Samfunnsmål B: Sikre effektiv utnyttelse av både menneskelige og teknologiske ressurser	<ul style="list-style-type: none">• Effektmål B1: Redusere reisetiden per oppdrag og/eller per tolk• Effektmål B2: Redusere offentlig sektors ressursbruk per gjennomførte tolkeoppdrag• Effektmål B3: Sikre effektiv utnyttelse av nødvendige infrastrukturinvesteringer

4.1.1 Samfunnsmål

Samfunnsmål beskriver en positiv tilstand eller utvikling et eller flere tiltak skal bygge opp under, for samfunnet som helhet, og gir en overordnet begrunnelse for å iverksette eventuelle tiltak. Realisering av samfunnsmålet må til en viss grad kunne tilbakeføres til tiltaket eller tiltakene som iverksettes.

Tolkeloven tydeliggjør offentlig sektors plikt til å bruke tolk og inneholder krav om bruk av kvalifisert tolk. Loven er forventet å øke etterspørsel etter tolk generelt, og etterspørsel etter kvalifisert tolk spesielt. Det er forventet at innføringen av tolkeloven vil føre til at omfanget av fremmøtetolking reduseres, og at

I tillegg må tiltakene oppfylle et minimum av rammebetingelser for at de skal være relevante å ta med i den videre analysen. Tiltak som oppfyller disse rammebetingelsene kan være aktuelle tiltak å ta med videre i analysen, dersom de også kan bidra til måloppnåelse av samfunns- og effektmål. Tiltak som ikke oppfyller rammebetingelsene, vil derimot ikke være relevante å ta med i den videre analysen.

I dette kapitlet beskriver vi mål eventuelle tiltak bør bidra til å oppnå sammenlignet med dagens situasjon, og hvilke rammebetingelser tiltakene minimum må oppfylle.

4.1 Samfunns- og effektmål

Tabell 4-1 oppsummerer de definerte samfunns- og effektmålene som virkninger av eventuelle tiltak bør bidra til å oppnå. Målene utdypes under tabellen.

fremmøtetolking erstattes med mer ressurseffektive tolkeformer. Tolkelovens krav om bruk av kvalifisert tolk forutsetter at de kvalifiserte tolkene utnyttes mer effektivt enn i dag.

På bakgrunn av dette, samt problembeskrivelsen i kapittel 2 og behovsanalysen i kapittel 3, har vi identifisert to samfunnsmål som tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og tolkeformidling i offentlig sektor bør bidra til å oppnå sammenlignet med en videreføring av dagens situasjon:

- **Samfunnsmål A:** Sikre tilgang til tolketjenester av tilfredsstillende kvalitet

- **Samfunnsmål B:** Sikre effektiv utnyttelse av både menneskelige og teknologiske ressurser

Eventuelle tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og tolkeformidling i offentlig sektor bør bidra til å sikre tilgang til tolketjenester av tilfredsstillende kvalitet og til at det offentliges ressursbruk til tolketjenester blir mer effektiv enn i dag.

4.1.2 Effektmål

Effektmål beskriver hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukere av et tiltak eller en investering. De bør samlet sett være realistiske å oppnå, og grad av måloppnåelse bør være mulig å verifisere i etterkant. Vi har identifisert tilhørende effektmål til de to samfunnsmålene.

Samfunnsmål A handler om å sikre tilgang til gode tolketjenester. Til dette samfunnsmålet har vi identifisert to tilhørende effektmål:

- **Effektmål A1:** Øke kapasiteten til kvalifiserte tolker, og bedre utnyttelsen av arbeidsdagen deres
- **Effektmål A2:** Sikre enklere og bedre tilgang på kvalifisert tolk i ulike deler av landet og i ulike språk

Økt bruk av fjerntolking kan bidra til at kvalifiserte tolker kan gjennomføre noe flere oppdrag i løpet av en arbeidsdag eller arbeidsuke sammenlignet med i dag, og dermed til at det offentlige kan utnytte kapasiteten per kvalifisert tolk bedre. En økt andel oppdrag gjennomført med kvalifisert tolk vil kunne være en indikator for måloppnåelse, samlet sett og for ulike geografiske områder og språk.

Samfunnsmål B handler om å sikre mer effektiv ressursbruk til tolketjenester i offentlig sektor. Til dette samfunnsmålet har vi identifisert tre effektmål:

- **Effektmål B1:** Redusere reisetiden per oppdrag og/eller per tolk
- **Effektmål B2:** Redusere offentlig sektors ressursbruk per gjennomførte tolkeoppdrag
- **Effektmål B3:** Sikre effektiv utnyttelse av nødvendige infrastrukturinvesteringer

Økt bruk av fjerntolking kan bidra til å redusere reisetid til tolkeoppdrag samlet sett. Dette kan resultere i redusert reisetid per oppdrag eller per tolk i gjennomsnitt.

Samtidig vil reiseutgifter reduseres, og bidra til at offentlig sektors ressursbruk per gjennomførte tolkeoppdrag kan bli lavere enn i dag. Dette vil imidlertid avhenge av hvordan honorering av fjerntolkingsoppdrag utvikler seg i fremtiden, særlig dersom denne tolkeformen blir dominerende.

Dersom det foretas investeringer i infrastruktur knyttet til organisering av fjerntolking og/eller tolkeformidling i offentlig sektor, bør disse investeringene utnyttes best mulig. Desto større investeringer, desto større krav vil det være til tilstrekkelig bruk av infrastrukturen for at investeringene skal være lønnsomme.

4.2 Overordnede rammebetingelser fra samfunns- og effektmål

På et overordnet nivå bør eventuelle tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og formidling av tolketjenester bidra til å nå samfunns- og effektmålene. Dersom tiltak ikke er egnet til å bidra til måloppnåelse, er dette et grunnlag for å legge tiltak vekk i den videre utredningen.

Fra samfunns- og effektmålene utleder vi derfor følgende overordnede rammebetingelser for mulige tiltak:

- **Tiltak som gir dårligere tilgang til tolketjenester av tilfredsstillende kvalitet og/eller dårligere tilgang på kvalifiserte tolker er ikke relevante.** Dette vil virke imot den ønskede retningen med innføring av tolkeloven, som stiller krav til økt bruk av kvalifisert tolk.
- **For tiltak som medfører investeringsbehov og/eller bidrar til mindre effektiv ressursbruk, må eventuelle gevinster stå i forhold til den endrede ressursbruken.**

4.3 Rammebetingelser knyttet til bestilling, formidling og bruk av fjerntolking

Eventuelle tiltak rettet mot organisering av fjerntolking, tolkeformidling og økt bruk av fjerntolking må videre oppfylle visse overordnede rammebetingelser knyttet til bestilling og formidling av oppdrag, og gjennomføring av tolkeoppdrag med bruk av fjerntolking. Tabell 4-2 viser hvilke rammebetingelser som er identifisert og lagt til grunn.

Tabell 4-2: Rammebetingelser for tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og tolkeformidling

Rammebetingelse

Bestilling og formidling

- Offentlige organer må kunne ivareta krav om retningslinjer for bestilling og bruk av tolk (tolkeloven § 9)
- Tolkeformidler må kunne ha oversikt over tolkenes kvalifikasjoner og tilgjengelighet
- Fagperson i offentlig sektor må kunne ha tilgang til informasjon om tolkenes kvalifikasjoner
- Fagperson i offentlig sektor må få bekreftelse på at tolk er bestilt

Forberedelser og gjennomføring

- Alle parter må ha tilgang til nødvendig og tilstrekkelig informasjon om oppdraget
- Offentlige organer skal sikre opplæring av ansatte i bruk av fjerntolking (tolkeloven § 8)
- Ved bruk av fjerntolking må alle parter ha tilgang til løsningen for fjerntolking (telefon eller programvare for videomøte), og nødvendig teknisk utstyr med tilfredsstillende lyd- og bildeoverføring¹⁶
- Alle parter må ha tilgang til egnet lokale, skjermet for innsyn og støy etter behov
- Fagperson i offentlig sektor må kunne sikre ivaretagelse av personvern (tolkeloven § 8)
- Fagperson i offentlig sektor og tolk må kunne ivareta informasjonssikkerhet
- Fagperson i offentlig sektor må kunne ivareta anonymitet mellom tolk og innbygger ved behov
- Fagperson i offentlig sektor må ha tilgang til ulike måter å tolke på etter behov (konsekutiv tolking, simultantolking)

4.3.1 Bestilling og formidling

Eventuelle tiltak må være forenlig med at offentlige organer skal kunne ivareta krav om retningslinjer for bestilling og bruk av tolk i henhold til tolkeloven § 9. Retningslinjene skal minst inneholde rutiner for bestilling av tolk, situasjoner som krever bruk av tolk og veiledning i bruk av tolk og fjerntolking (forskrift til tolkeloven § 2).

Videre må tolkeformidlere (fortsatt) kunne ha oversikt over tolkenes kvalifikasjoner og tilgjengelighet for å kunne løse sitt formidleroppdrag. Tilsvarende må offentlige organer kunne ha tilgang til informasjon om tolkenes kvalifikasjoner. Offentlige organer må også kunne motta bekreftelse på at tolken er bestilt, enten dette skjer via et formalisert formidlingssystem, via epost eller på telefon.

4.3.2 Forberedelser og gjennomføring av fjerntolkingsoppdrag

Eventuelle tiltak må videre være forenlig med at alle parter får tilgang til nødvendig og tilstrekkelig informasjon om tolkeoppdraget. Offentlige organer må også kunne ha mulighet til å ivareta ansvaret for å sikre opplæring av ansatte i bruk av fjerntolking, i henhold til tolkeloven § 8.

Videre stiller tolkeloven § 8 krav om at offentlige organer skal sikre tilfredsstillende tekniske løsninger ved bruk av fjerntolking. I forarbeidene til (Kunnskapsdepartementet, 2021) defineres tilfredsstillende på følgende måte: «De tekniske løsningene er tilfredsstillende når overføringen av lyd og bilde fungerer og ikke skaper problemer for brukerne. Løsninger for skjermtolking fungerer for eksempel ikke tilfredsstillende hvis bildet faller ut, lyden ikke er

¹⁶ Dette gjelder også for innbygger dersom vedkommende ikke er samlokalisert med offentlig tjenesteperson som tolkebruker.

synkronisert med bildet eller personvernet ikke er ivare tatt.»

Synkron overføring av lyd og bilde krever tilgang til nettverk med tilstrekkelig kapasitet. Tolkeformidlere vi har vært i kontakt med opplever at ordlyden i tolkeloven er tilstrekkelig med tanke på hvilke tekniske krav som må stilles til fjerntolking.

De tekniske løsningene må også kunne støtte trepartssamtale dersom alle partene i tolkesamtalen (fagperson i offentlig sektor, tolk og innbygger) er plassert på tre forskjellige steder. Alle parter som skal delta i tolkesamtalen må ha tilgang til løsningen for fjerntolking som benyttes, og tilgang til et egnet lokale skjermet for innsyn og støy etter behov. Det er offentlig sektor som har ansvar for at det tekniske er i orden, og at lyd kvaliteten er god nok for at tolken skal kunne utføre tolkingen på en forsvarlig måte.

Tolkeloven § 8 stiller også krav om at offentlig sektor skal sikre ivaretagelse av personvern ved bruk av fjerntolking. Mange samtaler der det brukes tolk omhandler sensitive forhold som helse, barns situasjon, familiekonflikter, asylstatus eller juridisk status, og tolkene er underlagt den samme yrkesmessige taushetsplikten som yrkesgruppene de tolker for. Ved gjennomføring av fjerntolking må løsningene som brukes tilfredsstillende krav til sikkerhet og personvern. Både fagperson i offentlig sektor og tolk må kunne sikre ivaretagelse av informasjonssikkerhet, herunder:

- **Konfidensialitet:** At informasjon ikke blir kjent for uvedkommende (særlig det som blir sagt under tolkesamtalen).

- **Integritet:** At informasjon ikke blir endret utilsiktet eller av uvedkommende
- **Tilgjengelighet:** At informasjon er tilgjengelig ved behov. Det innebærer også å sikre at systemet som brukes i samtalen er tilgjengelig for alle parter underveis

Det er ulike krav til sikkerhet og personvern i ulike sektorer, og hver enkelt sektor kan derfor ha behov for å stille egne krav til utstyr og systemer. I helsesektoren definerer blant annet Norm for informasjonssikkerhet krav til systemer som skal brukes for videokommunikasjon.

I enkelte tolkeoppdrag er det også behov for å ivareta anonymitet mellom tolk og innbygger. Det innebærer blant annet at tolken må kunne delta i samtalen uten at navnet vises på skjermen.

I tillegg kan ulike deler av offentlig sektor ha krav om tilgang til både konsekutiv tolking og simultantolking, avhengig av sektorspesifikke behov.

4.4 Rammebetingelser fra prinsipielle spørsmål

I tillegg til rammebetingelser nevnt over, har vi lagt til grunn eventuelle tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og tolkeformidling i offentlig sektor ikke skal bidra til direkte fortrenning av kommersielle aktører i tolkemarkedet.

5. Mulige tiltak rettet mot organisering og bruk av fjerntolking og tolkeformidling i offentlig sektor

Økt bruk av fjerntolking kan skape et behov for tiltak rettet mot organiseringen av fjerntolking og tolkeformidling i offentlig sektor. Dette inkluderer både organisatoriske tiltak rettet mot tekniske løsninger og infrastruktur for skjermtolking, organisatoriske tiltak rettet mot bestilling og formidling av tolkeoppdrag, og pedagogiske, økonomiske og juridiske tiltak for å stimulere til eller øke bruken av fjerntolking.

Økt bruk av fjerntolking kan skape et behov for tiltak rettet mot organiseringen av fjerntolking og tolkeformidling i offentlig sektor. Det kan også være behov for tiltak som i seg selv legger til rette for økt bruk av fjerntolking, for å kunne oppnå gevinster ved denne tolkeformen.

I dette kapitlet identifiserer og beskriver vi mulige tiltak rettet mot organisering av fjerntolking og tolkeformidling, samt tiltak rettet mot økt bruk av fjerntolking. De identifiserte tiltakene er inndelt etter kategorier av virkemidler i statsforvaltningen:¹⁷

- Organisatoriske virkemidler
- Pedagogiske virkemidler
- Økonomiske virkemidler
- Juridiske/regulatoriske virkemidler

Tiltak som oppfyller rammebetingelsene, og kan bidra til måloppnåelse vurderes som relevante tiltak og tas med videre i analysen. Tiltak som ikke oppfyller rammebetingelser og/eller ikke bidrar til måloppnåelse vurderes ikke som relevante tiltak, og tas ikke med videre i analysen.

5.1 Organisatoriske virkemidler rettet mot fjerntolking

En forventet økt bruk av fjerntolking gjør at det bør vurderes om det er behov for tiltak rettet mot selve organisering av fjerntolking i offentlig sektor. En av problemstillingene i oppdraget innebærer å vurdere hvordan det er hensiktsmessig å organisere tilbudet om fjerntolking når andelen slike oppdrag i offentlig sektor øker, og utrede om det er behov for fysiske knutepunkter for fjerntolking i hele eller deler av

offentlig sektor og hvordan disse eventuelt skal organiseres og driftes.

I dette avsnittet beskriver vi mulige organisatoriske tiltak som kan være aktuelle for å kunne øke bruken av fjerntolking sammenlignet med dagens situasjon. Dette omhandler:

- Løsning for videomøter med bruk av tolk:
 - Om eksisterende løsninger for digitale videomøter kan benyttes til skjermtolking
 - Om det er behov for en felles teknisk løsning for skjermtolking i hele offentlig sektor
- Tilgang til teknisk utstyr og infrastruktur, herunder opprettelse av et fysisk knutepunkt for skjermtolking som et alternativ til at tolker utfører tolking i eget hjem eller i oppdragsgivers lokaler.

5.1.1 Teknisk løsning for skjermtolking

Den tekniske løsningen for videomøter med bruk av tolk (løsning for skjermtolking) må kunne sørge for tilfredsstillende lyd- og bildeoverføring, noe som krever god nettilgang. I tillegg må løsningen holde tilstrekkelig høy standard for informasjonssikkerhet, og gi mulighet for ivaretagelse av personvern.

En av problemstillingene i oppdraget er i hvilken grad offentlig sektor kan benytte eksisterende løsninger for digitale møter til fjerntolking, eller om de har særlige behov for teknologi eller elektronisk utstyr for å øke bruken av fjerntolking.

Muligheter for å benytte eksisterende løsninger for digitale møter

Som hovedregel er det offentlig sektor som bestemmer hvilken teknisk løsning som skal brukes for gjennomføring av skjermtolking. I dag benyttes flere ulike eksisterende løsninger for digitale møter også til skjermtolkingsoppdrag i offentlig sektor.

Informasjonen vi har hentet inn gjennom intervjuer med fagperson i offentlig sektor og tolkeformidlere viser at det har blitt gjort ulike vurderinger av behovet for sikkerhet og personvern ved løsninger for skjermtolking, og ulike deler av offentlig sektor benytter ulike eksisterende løsninger for digitale møter til å gjennomføre skjermtolkingsoppdrag. På et overordnet nivå kan de ulike løsningene som benyttes kategoriseres på følgende måte:

- **Bruk av selvstendige, eksisterende løsninger for digitale møter:** Dette inkluderer eksisterende

virkemidler. Tilgjengelig fra:
<https://dfo.no/fagomrader/statsforvaltningen/virkemidler>

¹⁷ Inndelingen er basert på Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings nettsider om statsforvaltningen og

programvarer som benyttes til gjennomføring av digitale møter i deler av offentlig sektor, herunder blant annet Microsoft Teams og Zoom. Et eksempel er UDI, som benytter Microsoft Teams.

- **Bruk av integrert løsning for skjermtolking i et formidlingssystem:** Dette innebærer å benytte en løsning for gjennomføring av skjermtolking som er en integrert løsning som en del av et formidlingssystem for tolketjenester. Et eksempel er løsningen Intraprtr levert av Proweb AS. Denne løsningen brukes av blant annet Norges domstoler, Trondheim kommune, Tolkenett, Kristiansand kommune, Oslo universitetssykehus, Hero tolk, Larvik kommune, Lørenskog kommune og Oslo kommune.¹⁸
- **Bruk av sektorspesifikke løsninger for digitale møter:** I noen sektorer eksisterer det en sektorspesifikk løsning for gjennomføring av digitale møter som også benyttes til skjermtolking av enkelte fagperson i offentlig sektor. Et eksempel er Norsk helsenett (NHN) Join i helsesektoren.

Noen deler av offentlig sektor benytter eksisterende løsninger for digitale møter også til fjerntolking. De som har valgt å benytte dette oppgir i intervjuer at de har endret innstillinger i applikasjonen for å øke sikkerhetsnivået til et tilfredsstillende nivå. Et mulig sikkerhetstiltak i Microsoft Teams er for eksempel å benytte to-faktor-autentisering. Andre eksempler er å hindre deltakere i å ta opptak av møtet, skru av chatfunksjonen, og sørge for at det opprettes individuelle lenker til hvert videomøte.

UDI er et eksempel på en virksomhet som benytter Microsoft Teams til skjermtolking. UDI har foretatt en sikkerhetsvurdering og vurdert at løsningen er tilfredsstillende for skjermtolking. Denne vurderingen kan ha sammenheng med at UDI også har en del andre sikkerhetstiltak på plass. Ved skjermtolking benytter tolkene fasiliteter hos UDI, noe som betyr at UDI har kontroll på alt fysisk utstyr i alle ender av samtalen. Tolken og innbygger logger seg ikke på selv, og identiteten til tolker kontrolleres før tolkene slipper inn i lokalene. I tillegg er det UDI har som kontroll på nettverket og nettilgangen.

En integrert løsning for skjermtolking i et formidlingssystem er også relativt utbredt. Flere deler av offentlig sektor og kommunale og private formidlere benytter Prowebs løsning Intraprtr. Formidlingssystemet oppretter en link til videomøtet, og deltakere i samtalen kobler seg på via PC, nettbrett eller telefon. Selv om en formidler benytter et formidlingssystem med integrert løsning for

skjermtolking, hender det at offentlig sektor velger å benytte en annen løsning for gjennomføringen av videomøtet med tolk. En kommunal tolkeformidler fortalte for eksempel at de tilbyr en integrert løsning for skjermtolking gjennom formidlingssystemet, men at enkelte kommunale enheter kan ha egne retningslinjer og preferanser for hvilken programvare de benytter til videomøter. Da hender det at en kommunal enhet for eksempel benytter Microsoft Teams, selv om det også tilbys en integrert løsning gjennom formidlingssystemet.

I helsesektoren brukes både telefontolking og skjermtolking relativt mye. **Helsesektoren er et eksempel på en sektor med en sektorspesifikk løsning for digitale møter, som også benyttes til skjermtolking.** Dette gjelder løsningen Norsk Helsenett Join (NHN Join). Løsningen er godkjent for video-samtaler med tjenestemottakere i helse- og omsorgstjenesten, som kan benytte egen PC, nettbrett eller mobiltelefon. Det benyttes også andre videoløsninger i sektoren. I primærhelsetjenesten benyttes Elektronisk pasientjournal-løsninger med video (PatientSky, Pridok), i tillegg til frittstående videoløsninger som Confrere, VisibaCare, Helseboka, Incendium, Care Connect by Kry. I spesialisthelsetjenesten benyttes også Skype for business, Microsoft Teams og VideoNor.¹⁹

Det er imidlertid enkelte utfordringer ved å bruke eksisterende løsninger for digitale møter til fjerntolking. Et eksempel som flere av våre informanter peker på er at applikasjoner som blant annet Microsoft Teams fungerer dårlig dersom flere snakker samtidig. Da er det risiko for dårlig lydoverføring. De eksisterende løsningene for digitale møter er ikke egnet for simultantolking. Andre informanter forteller om mer spesifikke utfordringer i enkelttilfeller, for eksempel utfordringer med å komme rundt brannmur eller andre sikkerhetstiltak ved bruk av videoløsninger i integrerte formidlingssystemer.

Gjennomføring av simultantolking med bruk av fjerntolking er for eksempel en utfordring i domstolene. Enkelte har prøvd ut en løsning med to virtuelle møterom for tolken, der tolken benytter ett av møterommene til å lytte til samtalen som skal tolkes og et ekstra møterom der kun tolken og innbygger deltar. Dette kan fungere i noen tilfeller, men er ifølge våre informanter ikke en optimal løsning. I mer moderne rettssaler som har fått utstyr de siste par årene finnes det en løsning for lokal fjerntolking. Dette innebærer at tolken må være til stede på tinghuset, men ikke nødvendigvis i rettssalen, for å tolke. Tolken har da tilgang til skjerm med fire bilder fra rettssalen (vitnet

¹⁸ Informasjonen om brukere av løsningen er hentet fra <https://www.intraprtr.no/>

¹⁹ Informasjonen er hentet fra Direktoratet for e-helses nettsider: <https://www.ehelse.no/aktuelt/korona-slik-kommer-du-i-gang-med-videokonsultasjon>

forfra, hele rettssalen, dokumenter som deles og det som eventuelt foregår på videokonferanse). Dette gjør at tolken kan simultantolke som fjermtolking fra eget rom, og er en tilfredsstillende løsning. Rent teknisk er det derimot ikke mulig å få til fjermtolking som simultantolking dersom tolken skal sitte et annet sted enn på tinghuset, og dette skyldes ikke sikkerhets-hensyn ifølge våre informanter. Det jobbes med å finne en tilfredsstillende løsning for fjermtolking som simultantolking over nett, men det vil ifølge Domstolsadministrasjonen kreve en spesialdesignet løsning som ikke er en «hylleware». Det meste av fjermtolking i domstolene, som utgjør en liten andel av alle oppdrag, gjennomføres derfor som konsekutiv tolking. Dette bidrar til at rettsmøtene varer lengre enn det som kunne vært tilfelle med bruk av simultantolking.

Gitt at skjermtolking var relativt lite utbredt før koronapandemien, og raskt ble benyttet i større grad på kort tid, er det flere som påpeker at det har vært noen oppstartsproblemer, som «vil gå seg til» etter hvert som de får mer erfaring.

Det eksisterer flere ulike løsninger for digitale møter som i dag også benyttes til skjermtolkingsoppdrag. Det å utnytte eksisterende tekniske løsninger for digitale møter til fjermtolking fremstår som et reelt alternativ i flere sektorer.

Hvilken løsning som er tilfredsstillende og egnet vil variere avhengig av sektorspesifikke behov og krav til sikkerhet, noe dagens situasjon med bruk av ulike løsninger underbygger. De eksisterende løsningene for digitale møter begrenser ikke i seg selv mulighetene for å gjennomføre fjermtolking, men faktorer som antall deltakere i møtet/samtalen og lengden på tolkeoppdraget påvirker hvorvidt fjermtolking er en egnet tolkeform eller ikke.

Felles teknisk løsning for skjermtolking

Et alternativ til dagens situasjon, er å satse på en felles teknisk løsning for skjermtolking i hele offentlig sektor.

En felles løsning kan tenkes å bidra til å senke terskelen for å benytte skjermtolking dersom det gir offentlig sektor trygghet om at krav til sikkerhet og kvalitet er ivaretatt i løsningen. Det vil kunne bidra til mer standardisering på tvers av sektorer, og dermed gjøre det enklere for tolkeformidlere og tolker, som slipper å tilpasse seg ulike tekniske løsninger for skjermtolking i ulike sektorer. Dette gjelder også med

tanke på behov for veiledning og support, og opplæring i løsningen.

Vår vurdering er at det av flere grunner fremstår som et lite hensiktsmessig tiltak at det offentlige skal ha én felles løsning for videomøter med tolk:

- Ulike sektorer har ulike krav og behov til informasjonssikkerhet. Hva som er en egnet og tilfredsstillende løsning, vil variere mellom sektorer. Dette gjøre det krevende å etablere en felles minimumsstandard for informasjonssikkerhet. De delene av offentlig sektor med strengest krav vil kunne bli de som definerer minimumsstandarden.
- Ulike sektorer har ulike behov for konsekutiv og simultantolking. Rent teknologisk er det vanskelig å få på plass en egnet løsning for både konsekutiv og simultantolking der der tolken sitter et annet sted.
- Å velge én felles løsning for skjermtolking innebærer at staten knytter seg til én leverandør i markedet, og det er fare for at løsningen utdateres over tid.
- Dersom det alternativt skal utvikles en egenutviklet løsning i offentlig regi, er det vanskelig å se for seg at dette skal kunne utvikles raskt nok og med tilstrekkelig god kvalitet i konkurranse med dagens leverandører i markedet.
- Sektorer som i dag benytter en integrert løsning for skjermtolking som en del av et formidlingssystem må eventuelt bytte til en ny løsning for skjermtolking, dersom det skal innføres én felles løsning for hele offentlig sektor.
- Dersom det skal benyttes en felles løsning for skjermtolking i offentlig sektor, kan det i en del offentlige virksomheter oppstå en situasjon der virksomheten benytter én løsning for digitale møter, og en annen løsning for skjermtolkingsmøter.

Det å satse på en felles teknisk løsning for skjermtolking i offentlig sektor vurderes ikke som et relevant tiltak, og tas ikke med videre i analysen.

5.1.2 Tiltak knyttet til infrastruktur og teknisk utstyr for skjermtolking

Ved gjennomføring av skjermtolkingsoppdrag er det behov for nødvendig teknisk utstyr med tilfredsstillende lyd- og bildeoverføring og egnede lokaler skjermet for støy og innsyn. En forutsetning for en vellykket fjermtolkesamtale er tilstrekkelig

nettverkskapasitet hos offentlig sektor og tolk, for å unngå forsinkelser i lyd- og bildeoverføring.

Informasjonen vi har fått gjennom intervjuer tilsier at gjennomføring av skjermtolking oftest innebærer at tolken sitter hjemme. Dersom tolken sitter hjemme, innebærer dette som hovedregel at tolken må sørge for tilfredsstillende nettverk og utstyr som PC, hodetelefoner og mikrofon. Flere tolkeformidlere tilbyr tolkene å gå til innkjøp av nødvendig utstyr til en rabbert pris gjennom dem. Flere av våre informanter vurderer at dette kan fungere som en tilfredsstillende løsning, så lenge tolken kan sørge for å sitte i et eget rom og ha tilgang til god lyd og en god mikrofon ved bruk av hodetelefoner. Sammenlignet med telefontolking, vurderer flere at den visuelle kontakten ved skjermtolking i større grad kan sikre tillit til tolkens omgivelser.

I andre tilfeller gjennomføres skjermtolking ved at tolken benytter seg av lokaler, fasiliteter og utstyr hos virksomheten i offentlig sektor. Dette gir virksomheten mer kontroll over tolkens omgivelser og tilgang til utstyr. Noen eksempler på dette er følgende:

- UDI tilbyr fasiliteter og utstyr for gjennomføring av skjermtolking i egne lokaler, enten i Oslo eller andre steder i landet. Tolken får tilgang til et lokale som er egnet for skjermtolking, med tilgang til nødvendig teknisk utstyr som tilhører UDI.
- Tolkesentralen ved Oslo Universitetssykehus (OUS)²⁰ har etablert tolkestudioer som tolker kan benytte til skjermtolkingsoppdrag. Det er ni studioer på Ullevål sykehus, ett på Aker sykehus og fem på Akershus universitetssykehus. Tolkestudioene har NHN-utstyr som tilhører Tolkesentralen. Av smittevern hensyn har studioene ikke vært i bruk under koronapandemien, og tolkene har derfor brukt eget utstyr.
- I siste kvartal 2020 innledet IMDi et samarbeid med Domstoladministrasjonen, Universitetet i Oslo og Cisco med mål om å etablere et prosjekt i 2021 for implementering av skjermtolking i alle domstoler i Norge, som erstatning for fremmøtetolking (IMDi, 2020). Domstolene tilbyr lokal fjermtolking i noen rettssaler, der tolken kan få tilgang til et eget rom i tinghuset med tilgang til nødvendig utstyr for såkalt lokal fjermtolking ved behov for simultantolking. I noen rettsaker har det også blitt benyttet fjermtolking ved at tolken oppsøker nærmeste tinghus og gjennomfører tolkingen derfra. Denne formen for fjermtolking kan trolig utnyttes i større grad fremover, men vil ha en naturlig kapasitetsbegrensning når det gjelder antall rom i

tinghusene som kan disponeres til fjermtolking og antall parallelle tolkeoppdrag.

En av problemstillingene i oppdraget er å utrede om det er behov for fysiske knutepunkter for fjermtolking i hele eller deler av offentlig sektor, og hvordan disse eventuelt skal organiseres og driftes. Tolkeutvalget skrev i sin rapport at det bør vurderes om det skal opprettes regionale knutepunkter for skjermtolking (NOU, 2014). Utvalget foreslo at knutepunktene skulle utstyres med fasiliteter som tolkeceller og felles møterom, samt terminaler og annet nødvendig teknisk utstyr for å kunne gjennomføre skjermtolkingsoppdragene.

Et fysisk knutepunkt for skjermtolking er et mulig tiltak som et alternativ til dagens situasjon der tolkene oftest enten sitter hjemme, eller møter opp hos en virksomhet i offentlig sektor for å benytte deres fasiliteter og utstyr. Tiltaket vil særlig kunne bidra til:

- Bedre tilgang på egnede fasiliteter skjermet for støy og innsyn, uavhengig av den enkelte tolk
- Bedre tilgang til teknisk utstyr for skjermtolking som ivaretar krav til sikkerhet og tilfredsstillende lyd- og bildeoverføring, uavhengig av den enkelte tolk. Dette inkluderer tilgang til tilstrekkelig god internettdekning og kapasitet.

Dette kan bidra til å øke tilliten til tolkens omgivelser og tilgang til utstyr, og bidra til bedre kvalitet i gjennomføringen av skjermtolkingsoppdrag.

Dersom knutepunktet kan legge til rette for økt bruk av fjermtolking som erstatter fremmøteoppdrag, kan det også bidra til bedre tilgang på kvalifisert tolk til flere deler av landet og mer effektiv bruk av ressurser. Investering i et fysisk knutepunkt kan enten skje i statlig regi, eller gjennom et interkommunalt/regionalt samarbeid. Tiltaket vil trolig kreve en enhet som administrerer og koordinerer bestillinger, og som drifter fasilitetene.

Å opprette et fysisk knutepunkt for skjermtolking fremstår som et mulig relevant tiltak, og tas med videre i analysen.

5.2 Organisatoriske virkemidler rettet mot tolkeformidling

En av problemstillingene i oppdraget er å vurdere hensiktsmessige systemer for å formidle, bestille og

²⁰ Tolkesentralen er en seksjon i Oslo universitetssykehus HF (OUS) som leverer tolketjenester til OUS, Akershus universitetssykehus HF (Ahus) og Sunnaas sykehus.

følge opp tolker i offentlig sektor. Disse må tilfredsstillende krav til personvern og sikkerhet, og det må tas hensyn til at sektorene kan ha ulike behov.

I dette avsnittet beskriver vi eksisterende løsninger for bestilling og formidling av tolketjenester i dag. Videre identifiserer og beskriver vi mulige tiltak som alternative løsninger til dagens situasjon:

- Opprettelse av en statlig, sentralisert formidlerenhet for tolketjenester
- Opprettelse av en statlig bestillingsenhet, som koordinerer bestillinger av tolkeoppdrag på vegne av flere deler av offentlig sektor, uten å løse formidleroppgaven.

5.2.1 Overordnet om eksisterende løsninger for bestilling og formidling av tolketjenester

Bestilling av tolk og formidling av tolketjenester til tolkeoppdrag i offentlig sektor skjer i dag på ulike måter:

- Gjennom en egen formidlerløsning i den offentlige virksomheten, som håndterer bestillinger og fordeler oppdrag til tolker.
- Gjennom en kommunal tolkeformidler i kommuner med egen tolketjeneste, som håndterer bestillinger og fordeler oppdrag til tolker.
- Gjennom en rammeavtale med en privat tolkeformidler, der fagperson i offentlig sektor legger inn en bestilling med informasjon om behovet for tolk, språk og eventuell ønsket tolkeform.
- Gjennom direkte henvendelser til tolker

UDI er et eksempel på en virksomhet med en egen formidlerløsning. UDI har en egen tolkebase som gir oversikt over tolker de bruker i sine møter. Tolkebasen benyttes også av Politiets utlendingsenhet (PU) og Utlendingsnemnda. Bookingsystemet til UDI er knyttet til databasen, og databasen inneholder oversikt over tolkene, kvalifikasjonsområder, ekspertområder og når tolkene er tilgjengelige. Tolkene kan også logge seg inn og blokkere ut tidspunkt hvor de er opptatt. Når det skal bookes et asylintervju med tolk, viser bookingsystemet ledige saksbehandlere, ledige tolker og hvilken asylsøker det er snakk om, samt varighet og hvor intervjuet finner sted. Tolkene som er registrert i UDIs tolkebase blir i hovedsak rekruttert via Nasjonalt tolkeregister. UDI kaller inn til en rekrutteringssamtale, og ved å bruke tolker fra deres egen database, har de en form for kvalitetskontroll på tolkene.

Videre har også Tolkesentralen OUS et eget bookingsystem med rundt 300 tolker med rammeavtale. Sykehusene som hører til Tolkesentralen

kan legge inn bestilling på tolk, og så fordeler ansatte på Tolkesentralen oppdragene som kommer inn mellom tolkene. Bestilling av tolk skjer både elektronisk og per telefon, men telefon benyttes i hovedsak for bestillinger som haster. For de største språkene booker Tolkesentralen gjerne tolker langt frem i tid, slik at de for eksempel booker en tolk i arabisk for en hel dag. En heldagsvakt for en tolk er normalt fire til fem oppdrag.

Domstolene er et ytterligere eksempel på en sektor med et eget tolkeregister i sitt saksbehandlingssystem, men de bestiller også tolker gjennom private formidlere dersom de ikke finner en egnet tolk i sitt eget register. Oslo Tingrett har utviklet et digitalt system for bestilling av tolker, og dette skal etter hvert ruller ut til resten av landet.

Virksomheter som er tilknyttet en formidler benytter formidlerens system for å bestille og formidle tolkeoppdrag, og det er som regel formidlerleddet som står for den systematiske oppfølging av tolken utover eventuelle tilbakemeldinger fra fagperson i offentlig sektor. Et eksempel på formidlingssystem er løsningen Intraprtr fra Proweb, som tilbys av en rekke tolkeformidlere og som flere deler av offentlig sektor er brukere av. Systemet skaper en liste over de best egnede tolkene, forespør tolkene om oppdrag og gir tolkene all informasjon om oppdraget.²¹

Det er viktig at systemet for å formidle, bestille og følge opp tolker tilfredsstillende krav til sikkerhet og personvern. Aktørene som ikke har eget formidlingssystem, har etterlyst mulighet for mer informasjon om tolkene når de bestiller, både faglig kvalifikasjonsnivå, erfaring med å tolke på skjerm eller telefon og informasjon om annen kompetanse, for eksempel erfaring med å tolke i helsesektoren eller juridiske problemstillinger, eller erfaring med å tolke for barn eller personer i sårbare situasjoner. Det er også viktig at tolkeformidlingen gir mulighet til å skaffe tolk på kort varsel. I de fleste tilfellene der man bruker tolk vet man på forhånd at situasjonen vil kreve tolk, men noen ganger oppstår behovet for tolk akutt, og det er derfor viktig at formidlingssystemet gir god informasjon om tolkenes tilgjengelighet.

5.2.2 Opprette en statlig, sentralisert formidlerenhet for tolketjenester

Et mulig tiltak, som et alternativ til dagens situasjon, er å opprette en statlig formidlerenhet som en sektorovergripende løsning for tolkeformidling. Dette innebærer at det etableres en sentralisert enhet som har ansvar for å administrere bestillinger og formidling av tolketjenester. Løsningen vil minne om løsningen for formidling av tolketjenester innen tegnspråktolkning for døve, hørselshemmede og

²¹ Informasjonen er hentet fra <https://www.intraprtr.no/>

døvblinde via NAV. En statlig formidlerenhet kan ses i sammenheng med opprettelse av fysisk knutepunkt for skjermtolking. Formidlerenheten kan fungere som den enheten som administrerer og fordeler bestillinger av fasiliteter ved knutepunktet. En statlig formidlerenhet kan enten organiseres som en del av IMDi, for å trekke på kompetansen på tolkeområdet derfra, eller opprettes som en ny enhet.

En statlig formidlerenhet kan bidra til å dekke behovet for et formidlingssystem som ivaretar krav til sikkerhet og personvern på en bedre måte og for større deler av offentlig sektor enn i dag. Enheten vil ha full oversikt over tilbuds- og etterspørselssiden i markedet for tolketjenester, og kan samle kompetanse og kunnskap om hva som kreves for å tilpasse fjerntolkingsoppdrag på en hensiktsmessig måte i ulike sektorer og hvilke tolker som er i stand til å gjennomføre fjerntolkingsoppdrag på en god måte. En sentralisert planlegging, bestilling og fordeling av oppdrag mellom tolker kan også bidra til å utnytte tolkenes kapasitet best mulig.

Å opprette en statlig formidlerenhet er et inngripende tiltak. Det innebærer at staten fortrenger private næringsdrivende aktører i tolkeområdet. Det er også et spørsmål om det er realistisk og hensiktsmessig at en statlig enhet skal eksistere i direkte konkurranse med kommunale og private formidlere i markedet.

Å opprette en statlig, sentralisert formidlerenhet vurderes ikke som et aktuelt tiltak, og tas ikke med i den videre analysen.

Informasjonen vi har innhentet gjennom intervjuer med ulike tolkeformidlere tilsier også at økt bruk av fjerntolking i seg selv ikke vil skape et behov for nye systemer eller måter for å bestille og formidle tolkeoppdrag på, eller andre måter å følge opp tolker på enn i dag. Tolkene er, uavhengig av tolkeform, ikke lokalisert sammen med tolkeformidler under gjennomføring av oppdraget. Både ved fremmøtetolking og ved fjerntolking, enten det er telefon- eller skjermtolking, vil tolker ha behov for oppfølging. Formidlere vi har vært i kontakt med forklarer at tolkene tilbys oppfølging og har muligheten til å oppsøke formidlerenhetens kontorer for både formell og uformell oppfølging og kontakt. Økt bruk av fjerntolking kan derimot skape et behov for at formidlere må planlegge og fordele oppdragene mellom tolker på en annen måte enn i dag. Dette gjelder blant annet å fylle opp dagene til tolkene på en bedre måte dersom andelen fremmøtetolkingsoppdrag reduseres, fordi tolkene da vil kunne gjennomføre noen flere oppdrag per dag. Dette handler om hvordan formidlere løser

formidlingsoppgaver, og ikke selve organiseringen av formidlerleddet som sådan.

5.2.3 Opprette en statlig bestillingsenhet for tolketjenester

Et mindre inngripende alternativ til å opprette en statlig *formidlingsenhet*, er å opprette en statlig *bestillingsenhet* som kun bistår med å bestille oppdrag på vegne av ulike deler av offentlig sektor som ønsker bistand til dette. Dette vil samtidig være et noe mer omfattende tiltak enn IMDi's eksisterende innkjøpsform, der IMDi bistår aktører som skal anskaffe tolketjenester.

En statlig bestillingsenhet kan være et tilbud til kommunale og statlige aktører som opplever at de mangler kompetanse på å bestille tolkeoppdrag og det å vite hvordan det skal tilrettelegges for fjerntolking på best mulig vis. Den statlige bestillingsenheten kan motta og koordinere bestillinger, og ta bestillingene videre ved å henvende seg til private eller kommunale formidlere, eller til frilanstolker direkte.

En statlig bestillingsenhet kan være et tiltak for å samle kompetanse på innkjøp av tolketjenester, tekniske standarder og krav til sikkerhet, og gi råd om hvordan man skal tilpasse oppdrag på en hensiktsmessig måte. Enheten kan holde oversikt over hvilke tolker som er egnet til å gjennomføre ulike typer oppdrag på en god måte. Det kan for eksempel være noen tolker som er spesielt egnet i samtaler med barn eller personer i særlig sårbare situasjoner, eller noen tolker som man har god erfaring med at mestrer videomøter på en god måte.

En av de viktigste gevinstene ved en felles bestillingsenhet, vil være at enheten kan stille tydelige krav til de som skal levere tolketjenester, med presisering av hvilken kvalitet (ikke hvilket utstyr) som er tilfredsstillende. Dette bidrar til å dytte ansvaret for å levere kvalitet over på markedet. Bestillingsenheten vil se en større del av hele bildet av tolkebestillinger, og det vil gjøre det enklere å koordinere oppdragene for en større del av offentlig sektor. Tiltaket kan gjøre det enklere å bestille flere oppdrag fra samme tolker, til samme dag, og på denne måten bidra positivt til det å utnytte kapasiteten til tolkene. Dette kan trolig bidra til å hente ut en del tidsbesparelser, fordi de har oversikt over et stort antall oppdrag og dermed kan legge opp til bedre utnyttelse av tolkenes tid gjennom å koordinere bestillinger, enn det er i dag.

Bestillingsenheten kan for eksempel inngå rammeavtale med private tolkeformidlere på vegne av flere virksomheter i offentlig sektor, som regulerer betingelsene og gir bestillingsenheten mulighet til å velge noen tolker fremfor andre. En løsning der den

statlige bestillingsenheten gjør selve innkjøpet, gir bestillingsenheten større innflytelse på markedet enn dersom det er ulike deler av offentlig sektor som er innkjøpere som i dagens situasjon. På denne måten kan en sentralisert bestillingsenhet være med på å utvikle aktørene i markedet.

Det er mulig å tenke seg at bestillingsenheten bestiller oppdragene og håndterer arbeidet med fakturering, og viderefakturerer oppdragene til fagperson i offentlig sektor som har bestilt oppdraget. En alternativ løsning er at bestillingsenheten kun håndterer og koordinerer bestillinger, og at selve faktureringen foregår mellom tolkeformidler eller frilanstolk og fagperson i offentlig sektor.

En statlig bestillingsenhet bør bemannes med ansatte som kjenner tolkemarkedet godt, men som også har anskaffelseskompetanse. Deler av offentlig sektor har relativt lite tolkefaglig kompetanse, men de kjenner behovet i sin tjeneste godt, og kan formidle dette til bestillingsenheten. Denne kombinasjonen av kompetanse vil kunne gjøre bestillingsenheten godt rustet til å bestille rett tolk til rett oppdrag. En mulighet er å legge bestillingsenheten til IMDi for å trekke på det tolkefaglige kompetansemiljøet der.

En statlig bestillingsenhet ses i sammenheng med det mulige tiltaket om å opprette et fysisk knutepunkt for skjermtolking. Knutepunktet vil ha behov for en enhet som administrerer og drifter fasilitetene. En statlig bestillingsenhet kan tenkes å være en enhet som både ivaretar disse oppgavene, og som koordinerer bestillinger av tolkeoppdrag på vegne av flere deler av offentlig sektor.

Å opprette en statlig bestillingsenhet vurderes som et mulig relevant tiltak, potensielt i sammenheng med et fysisk knutepunkt for skjermtolking. Tiltaket tas med i den videre analysen.

5.3 Pedagogiske virkemidler

Med pedagogiske virkemidler menes tiltak som har til hensikt å informere, lære opp og/eller bevisstgjøre²² aktørene i tolkemarkedet på bruk av fjerntolking. I dette avsnittet oppsummerer vi eksisterende pedagogiske virkemidler rundt bruk av tolk og fjerntolking og pågående arbeid på feltet. Videre

²² Definisjonen er hentet fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings nettsider om statsforvaltningen og virkemidler. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/statsforvaltningen/virkemidler>

identifiserer og beskriver vi mulige pedagogiske virkemidler utover dette.

5.3.1 Overordnet om eksisterende pedagogiske tilbud

Det eksisterer i dag ulike pedagogiske tilbud rundt bruk av tolk og fjerntolking. I tillegg er det igangsatt prosjekter som kan kategoriseres under pedagogiske virkemidler.

OsloMet tilbyr **kurs for ansatte i offentlig sektor som trenger tolk i sitt arbeid**. Kurset har en varighet på 6,5 timer, og gir kunnskap om vellykket kommunikasjon via tolk, tolkens ansvarsområde og tolkens arbeidsmåter. Kurset tilbys til individuelle priser, avhengig av etterspørsel.²³

På IMDi nettsider er det opplæringsmateriell om bruk av tolk, bestilling av tolk, forberedelser til en tolkesamtale, informasjon om hva tolkeloven sier, og eksempler på retningslinjer. I tillegg har IMDi utarbeidet en veileder for anskaffelser av tolketjenester. På nettsidene er det også flere filmsnutter om bruk av tolk og Nasjonalt tolkeregister:²⁴

- **Korte filmsnutter om Nasjonalt tolkeregister**, inkludert om registeret og brukerveiledning til registeret, om kvalifiserte tolker, og om tolkebeviset.
- VID Vitenskapelige høgskole har i samarbeid med IMDi laget en **kort informasjonsfilm om bruk av tolk**. Filmen inngår i et opplæringsprogram for ansatte i det kommunale barnevernet, i den statlige fosterhjemstjenesten og ved barnevernsinstitusjoner, og er finansiert av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).
- IMDi har fått utarbeidet en **film kalt «Konsultasjonen»**, som omhandler behov for tolk i en legekonsultasjon. Filmen er ifølge IMDi laget for å illustrere hva som kan skje når man setter familie til å tolke. Den er aktuell for alle tjenesteytere innen offentlig sektor som møter språkbarrierer i sitt arbeid.

I samarbeid med Akershus universitetssykehus har IMDi også fått utviklet **et e-læringsprogram for helsepersonell**. Programmet er delt inn i tre moduler. Modul 1 og 2 er interaktive e-læringsmoduler, mens modul 3 er en film der åtte erfarne tolker deler sine personlige betraktninger om kulturforskjeller, tabuer, pasientenes forventninger, ulikheter om helsetjenesten i andre land og i Norge:

²³ Kilde: OsloMet. Hentet fra: <https://www.oslomet.no/studier/loi/evu-loi/kommunikasjon-via-tolk>

²⁴ Kilde: IMDi. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tolk/for-deg-som-trenger-tolk/bruke-tolk/kurs-i-bruk-av-tolk/>

- Modul 1 «Kommunikasjon via tolk i helsetjenesten» gir en introduksjon til tema og benytter fremmøtetolking som case
- Modul 2 «Telefontolking» retter oppmerksomheten mot fjerntolking og pasientkonsultasjoner
- Modul 3 «Tolkenes stemmer» stimulerer til refleksjon rundt praktiske og etiske problemstillinger ved kommunikasjon og språk- og kulturgrenser i helsetjenesten

I IMDi's undersøkelse om hvordan koronasituasjonen har påvirket kvalifiserte tolkers arbeidshverdag, fremkommer det at selv om enkelte respondenter er positive til tolking på hjemmekontor, er det flere som gir uttrykk for utfordringer rundt økt bruk av telefon og skjerm og at det er nødvendig med krav til bruk av teknologisk utstyr og opplæring av både tolker og fagperson i offentlig sektor i skjermtolking (IMDi, 2020).

I forbindelse med IMDi's arbeid med nasjonal satsing på skjermtolking²⁵ har IMDi i 2021 fått utarbeidet **to korte instruksjonsfilmer om tolkenes arbeidssituasjon ved skjermtolking**. Filmene tar utgangspunkt i tolkens arbeidssituasjon, og viser hvordan små enkle grep kan bidra til en bedre skjermtolkingsopplevelse. Filmene er ment å gi tolker en bedre forståelse av hva de kan gjøre for at samtalen blir så god som mulig ved skjermtolking, og i tillegg informasjon om hva de kan gjøre for å føle seg bedre mentalt og fysisk, både under og etter oppdraget. Filmene bygger på et omfattende innsiktsarbeid og er laget i samarbeid med tolker, fysioterapeut og psykolog. I utgangspunktet retter filmene seg mot tolken og tolkens arbeidssituasjon, men fagpersoner i offentlig sektor som skal bestille tolk bør også se filmene, ifølge IMDi.²⁶

I tillegg har IMDi utarbeidet en **ensides huskeliste om ansvar og rollefordeling før og under samtalen, og tips og råd ved telefon- og skjermtolking**. Fagpersoner i offentlig sektor kan velge å ha huskelisten synlig i sine lokaler. Huskelisten beskriver ansvar og rollefordeling mellom fagperson i offentlig sektor og tolk før og under samtalen, og tar i tillegg for seg de viktigste tipsene og rådene ved bruk av telefon- og skjermtolking. Sistnevnte gjelder for eksempel å kontrollere at høyttaler, mikrofon og video fungerer, sette ord på det tolken ikke ser, og være

varsom på signaler fra tolken om at han eller hun vil tolke.²⁷

5.3.2 Pågående arbeid inn i 2022

Som en del av IMDi's arbeid med nasjonal satsing på skjermtolking, har direktoratet lyst ut et oppdrag med produksjon og leveranse av **e-læringskurs om skjermtolking**. IMDi mottar tilbud på oppdraget i januar 2022. Planen er at tilbudet skal være tilgjengelig etter sommeren 2022. Den valgte leverandøren vil få ansvaret for å drifte, vedlikeholde og levere kurset til relevante kursdeltakere. Estimert kontraktsverdi er 2,1 millioner kroner, med en varighet på 3 år.²⁸

E-læringskurset skal gi en introduksjon til skjermtolking. Dette inkluderer informasjon om:

- Hvilke rammebetingelser som må være på plass
- Hvilke samtaler som egner seg for skjermtolking
- Suksessfaktorer for en vellykket gjennomføring av skjermtolking, og eksempler på hvordan lykkes med skjermtolking.
- Roller og ansvar, tolkeskikk på skjerm og turtaking
- Håndtering av sikkerhet, sensitivitet og personvern.
- Anbefalinger til innkjøpere om sikkerhetsinnstillinger i videokonferanseløsninger, krav til sikkerhet og personvern, og tekniske krav til utstyr (lyd og bilde)
- Anbefalinger til driftsansvarlige om tilrettelegging av arbeidsplass og arbeidsstasjon for forsvarlig bruk av skjermkommunikasjon

Målgruppen for e-læringskurset er både tolker og fagpersoner i offentlig sektor.

IMDi arbeider også med et **forslag til plan for innføring av tolkeloven** med aktiviteter innen skjermtolking planlagt til perioden 2022-2026. Dette inkluderer blant annet å **beskrive tekniske rammer for fjerntolking** som dekker det som er felles for de fleste løsninger, og samle mest mulig informasjon på ett sted. Dette arbeidet vil pågå inn i 2022.

Fra IMDi får vi også opplyst at Høgskulen på Vestlandet (HVL) har fått tildelt midler til å utvikle et emne i skjermtolking, fra 2022. Dette vil være et tilleggsemne til en grunnmodul om tolking i offentlig sektor som høgskolen tilbyr i dag. Emnet vil være

²⁵ I tildelingsbrevet for 2020 fikk IMDi i oppdrag å utarbeide en nasjonal strategi for skjermtolking og digitalisering, et arbeid som har pågått inn i 2021 og som vil pågå inn i 2022.

²⁶ Kilde: IMDi. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tolk/for-deg-som-er-tolk-eller-onsker-a-bli-det/tolkens-arbeidssituasjon-ved-skjermtolking/>

²⁷ Kilde: IMDi. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tolk/nedlastbart-informasjonsmaterieill/>

²⁸ Kilde: Utlysningen fra IMDi på Dofinn. Beløpet er ekskludert mva.

åpent for alle, både tolker med og uten kvalifikasjoner og for fagpersoner i offentlig sektor.

5.3.3 Mulige pedagogiske virkemidler utover eksisterende tilbud og pågående arbeid

Det pågående arbeidet hos IMDi vil kunne være viktige bidrag knyttet til å øke motivasjonen til å benytte skjermtolking fremover. Det gjenstår imidlertid å se hvor stor effekt disse pedagogiske grepene vil ha for bruken av fjerntolking, herunder særlig bruken av skjermtolking.

Vi har identifisert pedagogiske virkemidler som kan supplere det som allerede eksisterer eller som pågår av arbeid på feltet. **Dette gjelder følgende pedagogiske virkemidler, som tas med videre i analysen:**

- **Å oppdatere omtale av fremmøtetolking og fjerntolking på IMDis nettsider og i eksisterende informasjonsmateriell**
- **Å utarbeide veiledningsmateriell rettet mot fagpersoner og innkjøpere i offentlig sektor som tar for seg valget av tolkeform**
- **Å opprette operative ressurser som en støttefunksjon som kan gi råd, veiledning og håndtere henvendelser rundt bruk av tolk og valg av tolkeform**

Oppdatere omtale av tolkeformer på nettsider og i informasjonsmateriell

Det virker å være bred enighet om at fremmøtetolking er den beste tolkeformen rent tolkefaglig. Det ser imidlertid ikke ut til å være noe tilsvarende felles og utbredt holdning om når fjerntolking kan være egnet, forsvarlig, hensiktsmessig og mer effektivt.

På IMDis nettsider står det for eksempel at fremmøtetolking er det aller beste, men at skjerm kan være et godt alternativ *hvis fremmøtetolking ikke er mulig*. Slik omtale av tolkeformene kan tenkes å påvirke offentlig sektor i deres valg av tolkeform.

«Fremmøte- eller fjerntolking? Det er best om tolken møter opp personlig. Hvis det ikke er mulig, er tolking via skjerm et godt alternativ. Teknologien innenfor videokommunikasjon er blitt mye mer tilgjengelig og anvendbar, og stadig flere tolker jobber nå via skjerm. Skjermtolking bør

foretrekkes så langt det er mulig. Telefontolking bør som regel bare benyttes til kortere samtaler»

Fra IMDis nettsider om bestilling av tolk²⁹

Et enkelt grep er å sørge for å oppdatere omtalen av de ulike tolkeformene på IMDis nettsider og i eksisterende informasjonsmateriell. Dette vil kunne bidra til at tolkeformene omtales konsistent, på en nøytral måte og på en måte som får frem når fjerntolking er hensiktsmessig og «godt nok». Dette kan bidra til å skape en mer ensartet forståelse om når fjerntolking er egnet, og til at man unngår å opprettholde holdninger preget av frykt eller bekymring for fjerntolking.

Å oppdatere og videreutvikle omtale av fjerntolking i eksisterende informasjonsmateriell vurderes som et relevant tiltak med hensyn til å skape en felles holdning rundt fjerntolking, og tas med videre i analysen.

Utarbeide veiledningsmateriell om valget av tolkeform

Gjennom informasjonsinnhenting har det kommet frem at fagpersoner i offentlig sektor ofte velger tolkeform etter gammel vane, og at det i liten grad gjøres en vurdering i hvert enkelt tilfelle av hva som er den mest hensiktsmessige tolkeformen. Flere av våre informanter gir uttrykk for at det hadde vært positivt om offentlig sektor i større grad gjorde et aktivt valg av tolkeform når de bestiller tolk og etterspør ønsket tolkeform. Innspillene fra intervjuer peker på et behov for mer informasjon og veiledning rundt valget av tolkeform og når fjerntolking kan være egnet.

Det kommende e-læringskurset IMDi skal anskaffe vil trolig bidra med veiledning rundt hvordan de bør tilrettelegge for og gjennomføring skjermtolking. For å supplere dette kurset og stimulere ytterligere til bruk av fjerntolking, er et mulig tiltak å utarbeide veiledningsmateriell som adresserer valget av tolkeform mer direkte, rettet mot både innkjøpere og fagpersoner i offentlig sektor. Dette omhandler veiledning rundt når man skal bruke tolk og hvilke tolkesituasjoner som egner seg for fjerntolking, og informasjon om hvilke fordeler eller gevinster fjerntolking kan ha for etterspørre av tjenesten.

²⁹ Kilde: IMDi. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tolk/for-deg-som-trenger-tolk/bruke-tolk/bestille-tolk/>. Hentet november 2021.

Tiltaket kan gjøre det lettere fagpersoner og innkjøpere i offentlig sektor å vurdere når fjerntolking er en hensiktsmessig og forsvarlig, og gi dem mer trygghet rundt valget av tolkeform.

Veiledningsmateriellet kan for eksempel innarbeides i IMDi's veileder for anskaffelser av tolketjenester³⁰, slik at denne oppdateres med denne informasjonen.

Veiledningsmateriellet kan være et lavterskeltilbud og nå ut til ulike målgrupper, kanskje særlig til de som ikke bruker tolk så ofte og som kanskje ikke ser behovet for å sette av tid til å gjennomføre et e-læringskurs.

I forbindelse med dette kan også veilederen oppdateres med informasjon om hva innkjøpere kan gjøre for å øke bruken av skjermtolking. Det kan for eksempel være veiledning og anbefaling om hvilke krav man bør stille når man inngår en rammeavtale, herunder hvilke krav som bør stilles for å sørge for at sikkerhet og personvern er i varetatt. IMDi's arbeid med å beskrive tekniske rammer for fjerntolking kan tenkes å gi et grunnlag for å innarbeide dette i veilederen.

Å utarbeide veiledningsmaterieell om valg av tolkeform rettet mot fagpersoner og innkjøpere i offentlig sektor vurderes som et mulig relevant tiltak, og tas med videre i analysen.

Opprette operative ressurser til støtte og support

Ifølge flere av våre informanter kan den begrensede bruken av fjerntolking delvis skyldes frykt for eller dårlig kjennskap til ny teknologi og det som for mange er en ny tolkeform. Tidligere dårlige opplevelser med fjerntolking kan ha en tendens til å prege inntrykket av fjerntolking som tolkeform, og bidra til å holde etterspørselen etter fjerntolking lav. Dette kan skyldes dårlige opplevelser flere år tilbake, med det som i dag er en utdatert teknologi. Koronapandemien har riktignok bidratt til endrede vaner for digitale møter, som gjør at mulighetene for økt bruk av skjermtolking har blitt endret i løpet av kort tid (IMDi, 2020). Likevel har bruk av fjerntolking kommet brått på, herunder særlig bruk av skjermtolking. Ulike deler av offentlig sektor, særlig de med begrenset innkjøpsfaglig kompetanse, kan

³⁰ IMDi's veileder for offentlige anskaffelser av tolketjenester har som formål å gi økt innsikt og kunnskap om tolketjenester og tolkemarkedet, slik at offentlig sektor kan inngå rammeavtaler som ivaretar kravene i tolkeloven og til rettelegger for økt bruk av kvalifiserte tolker. Veilederen

også ha behov for et sted å henvende seg ved spørsmål.

Et mulig tiltak er å opprette operative ressurser som skal fungere som støtte og support, til de delene av offentlig sektor som har behov for dette. Ressursene kan gi råd og veiledning, svare på spørsmål, håndtere henvendelser, og tipse om hvem innkjøpere og fagpersoner bør kontakte. Tiltaket kan bidra til å dekke et behov for mer interaktiv veiledning og støtte utover det som foreligger av skriftlig informasjonsmaterieell og det kommende e-læringskurset.

En måte å organisere tiltaket på er å opprette årsverk og legge ressursene til IMDi. En alternativ måte er å opprette en tilskuddsordning for tilskudd til å opprette en operativ støttefunksjon, der ulike deler av offentlig sektor kan gå sammen om å søke om midler til å opprette dette. Tilskuddsordningen kan da forvaltes av IMDi.

Det kan være ulike fordeler og ulemper ved de to alternativene. En sentralisert løsning kan tenkes å samle kunnskap og kompetanse, som kan utnyttes på tvers av ulike deler av offentlig sektor. Det vil også være mulig å trekke på og bygge videre på det tolkefaglige miljøet hos IMDi. En desentralisert løsning på sin side kan tenkes å treffe behovet lokalt bedre enn en sentralisert løsning gitt at behovet for støtte og support kan variere mellom sektorer. Samtidig kan det være krevende å opprette et tolke- og anskaffelsesfaglig miljø enkelte steder.

Å opprette operative ressurser til støtte og support vurderes som et aktuelt tiltak, og tas med videre i analysen.

5.4 Økonomiske virkemidler

Med økonomiske virkemidler menes her overføringer over statsbudsjettet, enten i form av rammebudsjettering eller som øremerkede midler til spesielle formål.³¹ I dette avsnittet beskriver vi mulige økonomiske virkemidler rettet mot å øke bruken av fjerntolking i offentlig sektor. Dette inkluderer:

- Bruk av «prisregulering» og endrede satser for skjermtolking

inneholder en beskrivelse av fjerntolking og noen eksempler på fordeler og ulemper ved både skjerm- og telefontolking.

³¹ Definisjonen er hentet fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings nettsider om statsforvaltningen og virkemidler. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/statsforvaltningen/virkemidler>

- Tilskudd til tolker for innkjøp av utstyr til skjermtolking
- Tilskudd til tolker og fagpersoner i offentlig sektor for å ta kurs i bruk av tolk og fjerntolking

Tilskuddene kan utformes som midlertidige ordninger, eller de kan gjøres mer permanente. I analysen antar vi at økonomiske tiltak i form av tilskuddsmidler blir bevilget over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjettposter på statsbudsjettet, og at de forvaltes av IMDi. Vi forutsetter at dette sikrer en treffsikker styring og forvaltning av tilskudd.

5.4.1 Bruk av «prisregulering» og endrede satser for skjermtolking

For å ivareta krav til forsvarlig lønns- og arbeidsvilkår og være en konkurransedyktig oppdragsgiver for kvalifiserte tolker, har mange offentlige innkjøpere i både stat og kommune gått vekk fra vanlig pris konkurranse, og innført en ny prisstrategi med fastpris til tolken. Prisstrategien praktiseres på ulike måter, men et felles og grunnleggende prinsipp er at tolkens timelønn fastsettes av oppdragsgiver. Med fastpris til tolken, konkurrerer leverandørene på påslaget de tar for tjenestene sine. Med gradert timelønn etter kvalifikasjonsnivå og påslag til leverandør, er modellen ment å stimulere til økt bruk av kvalifisert tolk. Skiftet fra konkurranse på laveste pris til fastprisstrategi og påslagsmodell innebærer økte kostnader til tolketjenester for offentlige virksomheter. Høyt kvalifiserte tolker er i mange språk svært ettertraktede, og konkurransen om disse tolkene er derfor svært høy. Gode lønns- og arbeidsvilkår vil gjøre virksomheten mer attraktiv for denne gruppen og bidra til en profesjonalisering av tolkeyrket.³²

Det å erstatte fremmøtetolking med fjerntolking skaper samfunnsøkonomiske gevinster ved å redusere reiseutgifter. Det kan også redusere samfunnets ved å kvalifisere tolker dersom økt bruk av fjerntolking reduserer behovet for å kvalifisere tolker gjennom å øke kapasiteten per tolk, alt annet likt. På denne måten oppstår det en positive eksternaliteter ved å erstatte fremmøtetolking med fjerntolking. I teorien kunne man sett for seg tiltak som går ut på å subsidiere bruk av fjerntolking eller gjøre det dyrere å velge fremmøtetolking, for å utløse de positive eksternalitetene.

Til forskjell fra fremmøtetolking, innebærer fjerntolking ingen reisetid for tolken. I utgangspunktet får tolken da ingen godtgjørelse for reiseutgifter eller en oppmøtesats, som kan være tilsvarende satsen for en halv eller hel time tolking. Isolert sett kan dette redusere inntjeningen per oppdrag for tolken, for en gitt lengde på oppdraget. For den som bestiller og

skal betale for oppdraget, kan det derimot signalisere en mer effektiv ressursbruk.

Det er imidlertid ikke gitt at besparelsen ved å gå fremmøtetolking til fjerntolking utelukkende skal komme offentlig sektor som betaler for tjenesten til gode. Det kan tenkes at gevinsten delvis kan komme tolkene til gode, i form av høyere satser per time eller gjennom økt minstetid per oppdrag for eksempel. Innkjøpere/bestillere av tolketjenester har trolig en betalingsvilje som avhenger av potensialet for budsjettmessige gevinster vurdert opp mot økt kvalitet. Det er mulig å øke betalingen for skjermtolkingsoppdrag, men for at dette ikke skal påvirke etterspørselen negativt så må økningen ikke overstige den gevinsten som kan hentes ut ved å korte ned tiden på oppdraget og unngå reisetid. Det vil være denne gevinsten som er mulig å observere som en budsjettmessig gevinst for den offentlige virksomheten. Økt kvalitet er en gevinst som ikke gir en budsjettmessig konsekvens for virksomheten, men som vil utgjøre en samfunnsøkonomisk gevinst. Økte priser kan da være et uttrykk for at bedre kvalitet koster mer.

Det virker imidlertid lite hensiktsmessig å gripe inn i markedet for å regulere timesatser eller minstetid for fjerntolking. Et slikt tiltak vil imidlertid kunne bidra til å heve kostnaden ved fjerntolking, noe som kan dempe etterspørselen etter fjerntolking og virke mot hensikten om å øke offentlig sektors bruk av fjerntolking. Med innføringen av tolkeloven er det forventet at bruken av fjerntolking vil øke. For et gitt tilbud av kvalifiserte tolker vil dette kunne resultere i økte satser for fjerntolking i markedet.

Det eksisterer allerede i dag et insentiv til å bruke fjerntolking gjennom prisingen av tolketjenester, siden minstetiden ofte er høyere for fremmøtetolking. Likevel observerer man i markedet at bruken av særlig skjermtolking er begrenset. Det kan tyde på at det er andre grep enn å regulere timesatser eller prisingen av fjerntolking som bør vurderes.

Samlet sett vurderes tiltak som innebærer å regulere satser eller priser for fjerntolking utover dagens bruk av prisstrategier ikke som et relevant tiltak, og tas ikke med videre i analysen.

5.4.2 Tilskudd til tolker for innkjøp av utstyr

Våre informanter i intervjuer opplyser at det i dag eksisterer muligheter for tolker å gå til innkjøp av

offentlige-anskaffelser-av-tolketjenester/prismodell-og-prisstrategi/

³² Kilde: IMDi. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tolk/for-deg-som-trenger-tolk/anskaffe-tolketjenester/veileder-for->

utstyr gjennom tolkeformidlere, til rabatterte priser. Enkelte kommunale tolkeformidlere har kommentert at de kunne tilbudt finansiering av utstyr eller foretatt innkjøp av utstyr til tolker via kommunen, men at det er vegring mot å tilby dette til frilanstolker fordi utstyret kan bli benyttet i oppdrag for andre oppdragsgivere og gjennom andre formidlerledd, og fordi kommunale budsjetter er begrensede og slik finansiering må tas over rammebudsjetter.

Et mulig tiltak for å stimulere til økt bruk av skjermtolking, er å opprette en tilskuddsordning rettet mot tolker for innkjøp av utstyr. Dette kan for eksempel være tilskudd til:

- Hodetelefoner
- Mikrofon
- PC
- Ekstern skjerm

I tillegg kan det vurderes om det er mulig å åpne for tilskudd til å sikre et minimumsnivå av nettkapasitet hos tolken, eller om dette skal være tolkers eget ansvar som frilansere. Dette vil være en konkret vurdering som må tas i forbindelse med opprettelsen og innrettelsen av tilskuddsordningen.

Tilskudd til utstyr kan bidra til å redusere en økonomisk barriere ved skjermtolking, ved at tolken må investere i utstyr. Dette kan stimulere til at flere tolker får tilgang til godt utstyr og at kvaliteten på utstyr til tolker på hjemmekontor blir mer standardisert på tvers av ulike tolker. Godt utstyr kan bidra til å heve kvaliteten i skjermtolkingsoppdrag, som i neste omgang kan bidra til at flere etterspør skjermtolkingsoppdrag. På samme måte som et fysisk knutepunkt for skjermtolking, kan tilskudd til utstyr bidra til å heve tillit til tolkens utstyr.

En statlig tilskuddsordning for innkjøp av utstyr til skjermtolking for tolker vurderes som et mulig relevant tiltak, og tas med videre i analysen.

Målgruppen for tilskuddsordningen vil i utgangspunktet være alle tolker som tar oppdrag for det offentlige. Målgruppen kan også snevres inn til for eksempel å være de som er registrert i nasjonalt tolkeregister. Imidlertid kan det også tenkes at de tolkene som er i nasjonalt tolkeregister allerede har godt utstyr, og at det da er en risiko for at ordningen ikke treffer der behovet er størst. Tilskuddsmidlene bør fordeles etter søknad og etter gitte kriterier. Det kan legges opp til at tolkene får dekket hele eller deler av utgiftene ved kjøp av utstyr. Det kan også tenkes andre varianter av utformingen av tilskuddsordningen,

for eksempel kan det settes standardkrav til utstyr det kan søkes tilskudd til, og det kan også vurderes differensierte satser for ulike typer utstyr.

5.4.3 Tilskudd til tolker og fagperson i offentlig sektor for å ta kurs i bruk av tolk og fjerntolking

Et annet mulig tiltak er å opprette en tilskuddsordning hvor tolker og fagperson i offentlig sektor kan søke om tilskudd til å delta på kurs. Det kan for eksempel gis tilskudd til hele eller deler av en kursavgift, reiseutgifter eller andre kostnader ved å delta og eventuelt tap av arbeidstid.

Dette gjelder fortrinnsvis kurs og emner som ikke er en del av IMDi's kommende e-læringskurs. Det kan for eksempel gis støtte til å delta på kurs av typen OsloMet tilbyr om kommunikasjon via tolk, eller emnet om skjermtolking som etter planen skal lanseres ved Høgskulen på Vestlandet i 2022.

Vår vurdering er at det virker mest fornuftig å avvente det kommende e-læringskurset IMDi er i ferd med å anskaffe, og vurdere behovet for tilskudd til å delta på kurs på et senere tidspunkt. Dersom det kommende e-læringskurset IMDi anskaffer er gratis for deltakere, vil det å opprette en tilskuddsordning for deltakelse på andre kurs kunne dempe etterspørselen etter e-læringskurset og/eller gi insentiver til å ta andre kurs og muligens konkurrere om oppslutning. Det vil også være ressurskrevende dersom tap arbeidstid, reiseutgifter og kursavgifter skal godtgjøres for til et stort antall kursdeltakere.

Det virker fornuftig å se an det kommende e-læringskurset IMDi anskaffer, og vurdere behovet for tilskudd til å delta på kurs om bruk av tolk og fjerntolking for tolker og fagpersoner i offentlig sektor på et senere tidspunkt. Tiltaket tas derfor ikke med videre i analysen.

5.5 Juridiske virkemidler

Juridiske virkemidler omfatter lover, forskrifter, rundskriv og andre avtaleliggende dokumenter. Juridiske virkemidler er ofte blant de sterkeste virkemidlene forvaltningen kan benytte. Slike virkemidler bør ikke brukes uten at man har vurdert

om den ønskede effekten kan oppnås bedre eller enklere ved bruk av andre virkemidler.³³

Tolkeloven er et juridisk virkemiddel, som trådte i kraft fra 1. januar 2022. Tiltaket er et relativt inngripende og omfattende tiltak, og det gjenstår se å effekten av tiltaket på bruk av kvalifisert tolk og fjerntolking.

I dette avsnittet identifiserer og beskriver vi mulige juridiske virkemidler utover innføringen av tolkeloven. Dette inkluderer å:

- Gi føringer om bruk av fjerntolking, gjennom å opprette en forskrift om fjerntolking
- Stille minimumskrav til tolkens lokaler ved gjennomføring av fjerntolking
- Stille minimumskrav eller en minstestandard for teknisk utstyr til skjermtolking

5.5.1 Gi føringer om bruk av fjerntolking gjennom forskrift

Et mulig tiltak er å gi føringer om at offentlig sektor skal benytte fjerntolking der det er hensiktsmessig og forsvarlig. Føringene kan for eksempel gis gjennom å opprette en forskrift om fjerntolking, med hjemmel i tolkeloven.³⁴ Det kan for eksempel settes opp kriterier som må være oppfylt for at man skal kunne bruke oppmøte- eller telefontolking, for eksempel faktorer som tilsier at oppdrag som ikke egner seg for fjerntolking. Det kan også gis veiledning i hvordan føringen/kravet skal forstås og praktiseres.

Å gi føringer om bruk av fjerntolking kan oppfattes som et relativt inngripende tiltak i tolkemarkedet, samtidig som det vil overlate offentlig sektor til å utøve skjønn når det gjelder å avklare når fjerntolking er forsvarlig og hensiktsmessig. I en forskrift vil det være begrensede muligheter til å detaljere føringene. Dette kan resultere i ulik praktisering i ulike deler av offentlig sektor.

Siden tolkeloven er i ferd med å innføres, er vår vurdering at det mest hensiktsmessige er å avvente og se an affektene av tolkeloven før behovet for en forskrift om fjerntolking.

Vår vurdering er at det er hensiktsmessig å se an effektene av tolkeloven før behovet for en forskrift om fjerntolking vurderes. Å opprette en forskrift med føringer om bruk av fjerntolking tas derfor

³³ Definisjonen er hentet fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings nettsider om statsforvaltningen og virkemidler. Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/statsforvaltningen/virkemidler>

ikke med videre i analysen som et mulig tiltak.

5.5.2 Stille minimumskrav til lokalet hvor tolken gjennomfører fjerntolkingsoppdrag

Et annet mulig tiltak er å stille minimumskrav til lokalet hvor tolken gjennomfører fjerntolkingsoppdrag. Det kan stilles krav til at lokalet er lydisolert eller at tolken må benytte hodetelefoner for å unngå at andre kan høre det som blir sagt i samtalen, at rommet ikke skal ha innsyn, og at uvedkommende ikke skal være til stede i samme rom. Det kan også stilles særskilte krav dersom tolken gjennomfører telefon- eller skjermtolkingsoppdrag fra eget hjem. Sistnevnte vil imidlertid kunne være vanskelig og kostbart å praktisere og håndheve. Krav til lokalet hvor tolken gjennomfører fjerntolkingsoppdrag bør utformes som minimumskrav, og kan for eksempel stilles gjennom bruk av rammeavtaler og kontrakter.

Å stille krav til lokalet hvor tolken gjennomfører fjerntolkingsoppdrag vurderes som et mulig tiltak, og tas med videre i analysen. Dette bør utformes som et minimumskrav.

5.5.3 Stille minimumskrav eller utforme en minstestandard for teknisk utstyr ved skjermtolking

Et tredje mulig tiltak er å stille minimumskrav eller utforme en felles minstestandard til det tekniske utstyret tolken benytter til skjermtolkingsoppdrag. Dette kan for eksempel være krav om at utstyret skal oppfylle visse kriterier eller standarder, for eksempel knyttet til kvalitet og ivaretagelse av informasjonssikkerhet og personvern. Det bør stilles minimumskrav til ønsket ytelse fremfor å kreve konkret utstyr, og la markedet levere på dette. Kravene bør utformes som en minimumsstandard, gitt at ulike sektorer og deler av offentlig sektor har ulike behov, og kan stilles gjennom bruk av rammeavtaler og kontrakter.

Som nevnt arbeider IMDi arbeider med et forslag til plan for innføring av tolkeloven med aktiviteter innen skjermtolking planlagt til perioden 2022-2026. Dette inkluderer å beskrive tekniske rammer for fjerntolking som dekker det som er felles for de fleste løsninger, og samle mest mulig informasjon på ett sted.

³⁴ Tolkeloven § 8 sier at departementet (Kunnskapsdepartementet) kan gi forskrift om fjerntolking.

Vi legger til grunn at det pågående arbeidet i IMDi med å beskrive tekniske rammer for skjermtolking vil gi en form for minimumsstandard eller minimumskrav, og at det ikke er relevant med et slikt krav i en forskrift eller lignende.

5.6 Oppsummering av tiltak til videre analyse

Tabell 5-1 oppsummerer identifiserte tiltak, og viser hvilke tiltak som tas med videre i analysen basert på gjennomgangen i kapitlet.

Tabell 5-1: Oppsummering av identifiserte tiltak utover nullalternativet og siling til analysen

Virkemiddelskategori	Identifiserte tiltak	Videre til analysen?
Organisatorisk (teknisk løsning)	Satse på felles teknisk løsning for skjermtolking i offentlig sektor	Nei
Organisatorisk (infrastruktur og utstyr)	Opprette fysisk knutepunkt for skjermtolking	Ja
Organisatorisk (tolkeformidling)	Opprette en statlig formidlerenhet	Nei
	Opprette en statlig bestillingsenhet	Ja
Pedagogisk	Oppdatere og videreutvikle omtale av tolkeformer i eksisterende informasjonsmateriell	Ja
	Utarbeide veiledningsmateriell om valg av tolkeform	Ja
	Opprette operative ressurser til støtte og support, hos IMDi eller gjennom tilskudd	Ja
Økonomisk	Regulere satser for skjermtolking og/eller regulere minstetid	Nei
	Tilskudd til tolker for innkjøp av utstyr til skjermtolking	Ja
	Tilskudd til tolker og fagpersoner i offentlig sektor for å delta på kurs i fjerntolking/skermtolking	Nei
Juridisk	Gi føringer om bruk av fjerntolking (gjennom forskrift)	Nei
	Stille minimumskrav til lokalet hvor tolken gjennomfører fjerntolkingsoppdrag (gjennom rammeavtaler og kontrakter)	Ja
	Stille minimumskrav eller utforme minimumsstandard for teknisk utstyr til skjermtolking (gjennom rammeavtaler og kontrakter)	Ja

6. Analyse av kostnader og gevinster av mulige tiltak

Innføringen av tolkeloven er forventet å øke bruken av fjerntolking, uavhengig av andre tiltak. Dersom ytterligere tiltak iverksettes, vil dette medføre kostnader samtidig som bruken av fjerntolking kan øke ytterligere. Ytterligere økt bruk av fjerntolking vil gi gevinster i form av reduserte reiseutgifter, reduserte kostnader til kvalifisering av tolker, og redusert prispress som følge av bedre kapasitetsutnyttelse av tolkenes kapasitet. I tillegg kan enkelte av tiltakene påvirke kvaliteten i tolkeoppdrag og skape et bedre arbeidsmiljø for tolkene.

I dette kapitlet analyserer vi kostnader og gevinster av mulige tiltak, sammenlignet med en videreføring av dagens situasjon (nullalternativet). Vi analyserer tre konsepter med ulike sammensetninger av mulige tiltak sammenlignet med nullalternativet. I tillegg til å vurdere kostnader og gevinster, vurderes også usikkerhet i analysen.

6.1 Sammensetning av tiltak til konsepter

Tabell 6-1 viser hvordan vi har satt sammen ulike mulige tiltak som ble identifisert og beskrevet i kapittel 5 til tre ulike konsepter, som sammenlignes med nullalternativet. Vi vurderer at konseptene samlet sett dekker ulike aspekter av forskjellige innretninger av virkemiddelbruk.

Tabell 6-1: Sammensetning av tiltak til konsepter

	Null- alternativ	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Oppdatere og videreutvikle eksisterende informasjonsmaterieell	✓	✓	✓	✓
Minimumskrav/minstestandard til det tekniske utstyret tolken benytter til skjermtolkingsoppdrag	✓	✓	✓	✓
Utarbeide veiledningsmaterieell om valg av tolkeform		✓	✓	✓
Minimumskrav til lokalet hvor tolken gjennomfører fjerntolkingsoppdrag (utenom forskrift)		✓	✓	✓
Tilskudd til tolker for innkjøp av utstyr til skjermtolking			✓	✓
Operative ressurser til støtte og support (sentralt eller gjennom tilskuddsordning)			✓	✓
Etablering av fysisk knutepunkt for skjermtolking				✓
Opprette en statlig bestillingsenhet for tolketjenester				✓

6.1.1 Nullalternativet

Nullalternativet er en beskrivelse av dagens situasjon og forventet utvikling hvis ingen nye tiltak blir iverksatt på området. Nullalternativet er referansealternativet som tiltakene sammenlignes med.

I nullalternativet legger vi til grunn innføring av tolkeloven fra 1. januar 2022. Med innføringen av tolkeloven er det forventet at det vil skje endringer i tolkemarkedet. Loven innebærer en plikt for offentlig sektor til å benytte kvalifiserte tolker i saker innenfor

lovens virkeområde. Frem til 31. desember 2026 er det dispensasjon fra kravet om å bruke kvalifisert tolk, slik at offentlig sektor har fem år på å tilpasse seg den nye loven.

I 2020 ble om lag halvparten av tolkingen i offentlig sektor utført av ukvalifiserte tolker (Agenda Kaupang,

2021).³⁵ Innføringen av tolkeloven innebærer med andre ord en betydelig økning i bruken av kvalifisert tolk sammenlignet med situasjonen ved utgangen av 2021. For å kunne imøtekomme lovens krav om bruk av kvalifisert tolk må tilgangen til kvalifiserte tolker øke. Tilgangen kan økes både gjennom utdanning av flere kvalifiserte tolker, ved å utnytte restkapasitet hos tolkene som allerede er kvalifisert, eller ved å få til en bedre utnyttelse av tiden til de kvalifiserte tolkene gjennom økt bruk av skjermtolking.

I nullalternativet antar vi videre at:

- Flere vil bruke fjermtolking i årene som kommer for å oppfylle kravene i den nye tolkeloven.
- Vi legger til grunn at økt bruk av skjermtolk vil kunne medføre et investeringsbehov i noen sektorer. Investeringsbehovet vil fordele seg på sektorene som bruker tolk, men det er noe variasjon i hvor store investeringer vi anslår at det er behov for.

Både i nullalternativet og konsept 1-3 legger vi til grunn oppdatering og videreutvikling av eksisterende informasjonsmateriell, og at det etableres minstekrav eller en minimumsstandard om teknisk utstyr til tolker som gjennomfører skjermtolkingsoppdrag. Dette kan bidra til å øke bruken av skjermtolking mer enn tolkeloven kunne gjort uten disse tiltakene.

6.1.2 Konseptene

Flere av informantene vi har intervjuet har fremhevet at en viktig forutsetning for å øke bruken av skjermtolking er at det må skje en holdningsendring i tolkemarkedet. For at man skal kunne få til en vesentlig økning i bruken av skjermtolking, må både tolker og fagpersoner i offentlig sektor få en mer positiv innstilling til denne tolkeformen. Vi har derfor valgt å inkludere pedagogiske virkemidler i alle konseptene. De pedagogiske virkemidlene vil ha en relativt lav kostnad, både for myndighetene og andre aktører. Selv om de andre tiltakene kan iverksettes uavhengig av de pedagogiske virkemidlene, er vår vurdering at det vil være fornuftig å bruke virkemidlene i kombinasjon.

Konsept 1 er utformet som et konsept med en relativt lite inngripende og ressurskrevende tiltakspakke sammenlignet med nullalternativet, og utgjør et slags «null-pluss-alternativ». I tillegg til det som inngår av tiltak i nullalternativet, inneholder konsept 1 et pedagogisk og et juridisk virkemiddel:

- Utarbeide veiledningsmateriell om valg av tolkeform

- Stille minimumskrav til lokalet hvor tolken gjennomfører skjermtolkeoppdrag (utenom forskrift)

Konsept 2 bygger videre på konsept 1, og inneholder i tillegg et økonomisk og et pedagogisk virkemiddel:

- Tilskudd til tolker for innkjøp av utstyr til skjermtolking
- Operative ressurser til støtte og support (sentralt eller gjennom tilskuddsordning)

Konsept 3 bygger videre på de foregående konseptene og er det mest omfattende og ambisiøse konseptet. Sammenlignet med de to andre konseptene, inneholder konsept 3 i tillegg:

- Investering i fysisk knutepunkt for skjermtolking
- Opprettelse av statlig bestillingsenhet for tolketjenester

6.2 Utvikling i bruk av fjermtolking

I nullalternativet forventes det at antall tolkeoppdrag og bruken av skjermtolk vil øke som følge av innføringen av tolkeloven, uavhengig av andre tiltak. Dette vil videre påvirke hvor mange tolker det blir behov for å kvalifisere fremover, og antall tolkeoppdrag per tolk. I de tre konseptene er det inkludert tiltak utover det som er inkludert i nullalternativet. Dette er tiltak som samlet sett og i ulik grad kan påvirke utviklingene i disse faktorene. I dette avsnittet beskriver vi et anslag på videre utvikling i antall tolkeoppdrag, bruk av fjermtolking, behovet for kvalifisering av tolker og antall tolkeoppdrag per tolk. Disse utviklingstrekkene i nullalternativet og de tre konseptene ligger til grunn for beregning av kostnader og gevinster.

6.2.1 Utvikling i antall tolkeoppdrag og bruk av fjermtolking fra 2019 til 2020

Koronasituasjonen har hatt betydning for den samlede etterspørselen etter tolketjenester i offentlig sektor, i alle fall på kort sikt. Antall tolkeoppdrag i offentlig sektor gikk ned fra om lag 723 000 oppdrag i 2019 (IMDi, 2020) til om lag 653 000 oppdrag i 2020 (Agenda Kaupang, 2021).

Fra 2019 til 2020 økte bruken av fjermtolking samlet sett. Andelen fjermtolking gikk fra 43 prosent i 2019 til 66 prosent i 2020. Telefontolking dominerer fortsatt innenfor fjermtolking. Andelen skjermtolking lå på 1 prosent av alle tolkeoppdrag i 2019 og 2 prosent i 2020.

³⁵ Tallene for tolkebehov i 2020 ble hentet inn høsten 2021 fra private og kommunale tolkeformidlere i tillegg til offentlige virksomheter med egen formidlerløsning.

Tabell 6-2: Anslag på antall tolkeoppdrag etter tolkeform, 2019-2020

Tolkeform	2019	2020
Fremmøte	412 110	222 020
Telefon	303 660	417 920
Skjerm	7 230	13 060
Sum fjerntolking	310 890	430 980
Totalsum	723 000	653 000

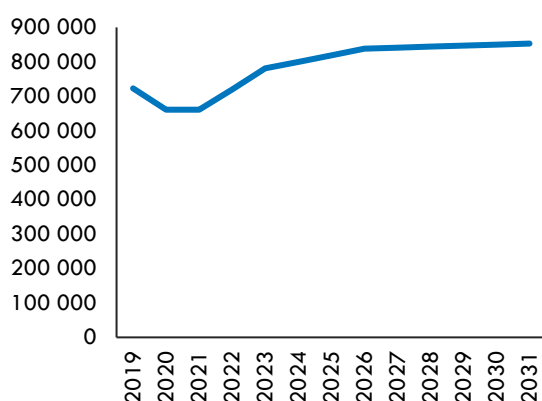
Kilde: (IMDi, 2020), (Agenda Kaupang, 2021)

Tallene for 2020 er usikre og trolig lite representative for årene som kommer som følge av korona-situasjonen. I intervjuer forteller våre informanter at 2020 var et spesielt år på grunn av korona-situasjonen. Bruken av fjerntolking vokste raskere og mer enn det som trolig ellers ville vært tilfelle uten pandemien. Andelen fjerntolking økte mye på kort sikt, og noe av økningen i bruk av fjerntolking kan tenkes å være midlertidig. Noen tolkeformidlere opplever at pendelen har svingt noe tilbake i løpet av 2021, i retning noe mindre bruk av fjerntolking sammenlignet med 2020 og under nedstengningen av landet.³⁶

6.2.2 Framskrivning av tolkeoppdrag og bruk av fjerntolking

For å framskrive en predikert utvikling i antall tolkeoppdrag og bruk av fjerntolking, legger vi til grunn at etterspørselen etter tolketjenester vil ta seg opp igjen i de kommende årene, også som følge av innføring av tolkeloven som tydeliggjør offentlig sektors plikt til å bruke tolk når det er behov for det. Figur 6-1 viser en predikert utvikling i antall tolkeoppdrag per år.

Figur 6-1: Anslått utvikling i årlig antall tolkeoppdrag



Analyse: Oslo Economics og Agenda Kaupang

³⁶ Denne informasjonen ble innhentet høsten 2021, før oppdagelsen av omikron-varianten av koronaviruset.

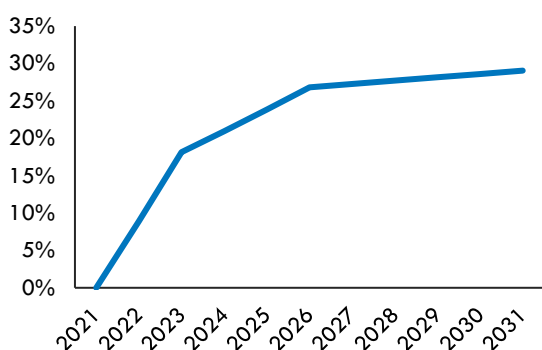
I analysen har vi lagt til grunn at tiltakene kan påvirke antall oppdrag som løses som skjermtolkeoppdrag, men at det totale antallet tolkeoppdrag ikke påvirkes av tiltakene.

Analysen av utvikling i årlige oppdrag er basert på forvaltningens opplevde behov for tolk og underforbruket i dag. Underforbruket er uttrykt som en prosentvis andel av totalt antall situasjoner der en person har hatt behov for tolk, men hvor det likevel ikke har blitt brukt tolk. For hver sektor har vi anslått underforbruket av tolk. En annen viktig driver for etterspørsel etter tolketjenester i offentlig sektor er utviklingen i antall nyankomne flyktninger, noe som gjør estimatet usikkert.

Videre har vi anslått hvor stor andel av underforbruket vi forventer at den nye tolkeloven vil gjøre at blir dekket inn. I analysene våre legger vi til grunn samme antatte virkning av tolkeloven som i vår tidligere beregning av økonomiske konsekvenser av den nye tolkeloven. Av de situasjonene som beskrives som situasjoner der det burde vært brukt tolk, men det ikke ble gjort, anslår vi at 20 prosent vil innebære bruk av tolk med den nye loven.

Samtidig som en retur til arbeidsmåter uten påvirkning av pandemi og den nye tolkeloven gir en forventet vekst i antall oppdrag, forventer vi også at bruken av skjermtolking vil vokse i de kommende årene. Vi forventer at veksten vil komme som følge av en generell teknologisk utvikling, tilgjengeliggjøring av egnet utstyr og kompetanseutvikling både på kjøper- og selgersiden i markedet. Den økte etterspørselen etter tolkeoppdrag vil også innebære et økt behov for effektiv utnyttelse av de kvalifiserte tolkenes ressurser, som kan muliggjøres gjennom bruk av fjerntolking. Vi forventer at markedet selv vil tilpasse seg slik at skjermtolkingandelen vil vokse som følge av dette. Vi antar at veksten vil skje gradvis og jevnt gjennom tilpasningsperioden for den nye loven. Den forventede akkumulerte veksten av skjermtolking i nullalternativet er illustrert i Figur 6-2.

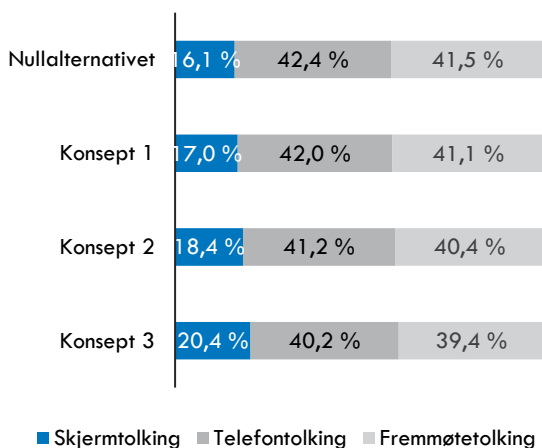
Figur 6-2: Anslått akkumulert vekst i totalt antall tolkeoppdrag årlig



Analyse: Oslo Economics og Agenda Kaupang

Vi forventer at alle de ulike konseptene påvirker andelen skjermtolkingsoppdrag. På samme måte som i nullalternativet, legger vil til grunn at virkningen på markedsandelen for skjermtolkingsoppdrag skjer gradvis over femårsperioden fra 2022 til 2026. Fra og med 2026 legger vil til grunn at fordelingen mellom de ulike tolkeformene stabiliserer seg, og at andelen oppdrag ikke endrer seg etter dette. Anslått fordeling mellom tolkeformene etter 2026 er vist i Figur 6-3.

Figur 6-3: Anslått fordeling mellom tolkeform etter 2026



Analyse: Oslo Economics og Agenda Kaupang

Når det gjelder bruken av fjerntolking, er våre informanter i intervjuer tydelige på at hvorvidt fjerntolking er en egnet tolkeform er situasjonsbetinget, og ikke fagområdestyrt. Det er særlig antall deltakere i samtalen/møtet som skal tolkes og varigheten på tolkeoppdraget som er av betydning. Desto flere deltakere og desto lenger varighet på oppdrag, jo mindre egnet er fjerntolking generelt. Potensialet for å bruke fjerntolking vil derfor variere mellom sektorer, avhengig av hvordan tolkesituasjonen ser ut. I tillegg vil dagens bruk av fjerntolking påvirke potensialet for å øke bruken ytterligere, herunder potensialet for å erstatte fremmøteoppdrag med fjerntolking sammenlignet med å erstatte telefontolking med skjermtolking.

Store deler av kommunesektoren, særlig i mindre tettbygde strøk, benytter seg i stor grad av telefontolking i dag. For denne delen av etterspørselen etter tolketjenester vil det være et mindre potensial for å effektivisere ved å erstatte fremmøtetolking med fjerntolking. Det eksisterer likevel et potensial for å erstatte deler av telefontolkingen med skjermtolking, noe som kan gi en kvalitetsgevinst.

Deler av statlig forvaltning kjennetegnes ved at sektorene har mange deltakere i samtalen som skal tolkes og/eller har langvarige møter. Dette gjelder for eksempel domstolene. I denne typen sektorer er potensialet for fjerntolking trolig noe lavere enn i andre sektorer der møtene ofte har færre deltakere og varer kortere. I tillegg har deler av den statlige lokalisert i og rundt Oslo geografisk nærhet til området der flest kvalifiserte tolker bor, og tilbyr høye honorarsatser, noe som gjør at de kan tiltrekke seg høyt kvalifiserte tolker med relativt kort reisevei uavhengig av tolkeform.

Tabell 6-3 viser anslått utvikling i andel skjermtolkingsoppdrag for nullalternativet og de tre konseptene i analyseperioden. Tabellen viser hvordan andelen øker gradvis i perioden 2022-2026, før den stabiliserer seg på et nytt nivå.

Tabell 6-3: Anslått andel skjemtolgingsoppdrag

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Nullalternativet	3,7 %	6,8 %	9,9 %	13,0 %	16,1 %	16,1 %	16,1 %	16,1 %	16,1 %	16,1 %
Konsept 1	3,9 %	7,1 %	10,4 %	13,7 %	17,0 %	17,0 %	17,0 %	17,0 %	17,0 %	17,0 %
Konsept 2	4,1 %	7,7 %	11,3 %	14,8 %	18,4 %	18,4 %	18,4 %	18,4 %	18,4 %	18,4 %
Konsept 3	4,4 %	8,1 %	11,9 %	15,6 %	19,4 %	19,4 %	19,4 %	19,4 %	19,4 %	19,4 %

Analyse: Oslo Economics og Agenda Kaupang

Tiltakene som inngår i de ulike konseptene, er anslått å ha relativt liten eller stor betydning for utviklingen i antall skjemtolgingsoppdrag. Det er særlig tiltakene i konsept 2 og 3 som er virkningsfulle, og de tre tiltakene vi vurderer at kan ha stor betydning er:

- Operative ressurser til støtte og support, sentralt eller gjennom tilskuddsordning (konsept 2 og 3)
- Investering i et fysisk knutepunkt for skjemtolking (konsept 3)
- Opprettelse av en statlig bestillingsenhet (konsept 3)

- Årsvervskostnad i offentlig sektor 2020: 944 000 kroner (inkludert et påslag for arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader på 50 prosent)³⁷
- Antall arbeidstimer per årsverk i offentlig sektor: 1 950
- Skattefinansieringskostnaden settes til 20 øre per krone. Dette er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone. Grunnlaget for beregning av skattekostnaden vil være tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter (det offentlige finansieringsbehovet).

6.3 Forutsetninger i analysen

6.3.1 Generelle forutsetninger

I de påfølgende avsnittene i kapitlet anslår vi kostnader ved tiltakene. Vi har lagt til grunn flere generelle forutsetninger i analysen. Disse påvirker resultatene. Særlig har vi lagt til grunn føringer og krav i Finansdepartementets rundskriv R-109/2021 *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. I dette avsnittet oppsummerer vi kort de mest sentrale forutsetningene som er lagt til grunn.

Følgende er de mest sentrale forutsetningene i analysen:

- Vi antar at den totale bruken av tolk ikke endres som følge av tiltakene, men at tiltakene har betydning for fordelingen mellom fremmøte-, telefon- og skjemtolking.
- Analyseperioden settes til 10 år. Dette er perioden som alle kostnadsvirkninger og gevinster av et tiltak/konsept beregnes for.
- Investeringsår (år 0): 2022
- Kalkulasjonsrente: 4 prosent
- Realprisjustering: 0,8 prosent
- Kostnader og gevinster beregnes i 2020-priser

6.3.2 Forutsetninger knyttet til kvalifisering og lønns effekter

Den nye tolkeloven stiller krav om at tolkene som brukes til å tolke i offentlig sektor skal være kvalifiserte tolker. I dag blir en betydelig andel oppdrag gjennomført av tolker uten formell kompetanse, og innføringen av tolkeloven vil øke etterspørselen kvalifiserte tolker. Loven vil trolig ha betydning for hvor mange tolker som må kvalifiseres, og dette vil være forbundet med en kostnad. Økt bruk av kvalifisert tolk kan delvis løses ved at allerede kvalifiserte tolker påtar seg flere oppdrag enn i dag.

Kvalifiseringskostnader

Kostnader som oppstår knyttet til kurs, tester og annen aktivitet for å kvalifisere nye tolker og som ikke dekkes av tolkens egenandel. I dag er det OsloMet som har ansvaret for å kvalifisere tolker. Avhengig av hvilken formell kompetanse tolkene kan dokumentere, er de delt inn i kvalifikasjonsnivå som beskrevet i avsnitt 2.1.3. Vi legger til grunn at tolker i alle kategoriene oppfyller lovens krav til kvalifisert tolk.

I analysen legger vi til grunn at de nye tolkene som kvalifiseres blir kvalifisert på nivå E, det vil si at de har bestått tospråktesten og tatt kurs i tolkens ansvarsområde (TAO). Det er lagt til grunn at en viss andel ikke består tospråktesten, og at det i snitt må gjennomføres mer enn én test per kvalifiserte tolk. Videre legger vi til grunn at ikke alle tolkene blir i

³⁷ SSB-tabell 11418

yrket over tid. Dette innebærer at det påløper kostnader knyttet til å opprettholde antallet kvalifiserte tolker. En slik gjennomstrømming kan skyldes det behovet for tolk innen ulike språk svinger over tid, og at en del tolker slutter å jobbe som tolk når behovet for tolk på deres språk blir mindre. Jo flere kvalifiserte tolker det er behov for, jo høyere vil kostnaden ved å opprettholde dette antallet være.

Kvalifiseringskostnadene tar utgangspunkt i OsloMets budsjett knyttet til tospråktesten og kurs i tolkens ansvarsområde. Vi legger til grunn at tilbudene hos OsloMet er dimensjonert for kvalifiseringsnivået i nullalternativet.

I tillegg til kostnadene ved OsloMet knyttet til å kvalifisere tolker, medfører kvalifiseringsprosessen

også kostnader for tolken selv. Dette omfatter egenandel knyttet til kvalifiseringen, men også tid brukt på forberedelser, reise og gjennomføring av kurs og test. Vi har ikke inkludert disse kostnadene i beregningen av samfunnsøkonomiske konsekvenser. På samfunnsnivå kan vi anta at det å kvalifisere seg vil gi fordeler som høyere timesats og tilbud om flere oppdrag. Vi legger til grunn at disse fordelene veier opp for tolkenes kostnader knyttet til kvalifisering. På samfunnsnivå vil kostnaden knyttet til å benytte kvalifiserte tolker reflekteres av forskjellen i lønnsnivå mellom kvalifiserte og ukvalifiserte tolker. Tabell 6-4 viser anslått behov for kvalifiserte tolker i analyseperioden for nullalternativet og de tre ulike konseptene.

Tabell 6-4: Anslått behov for kvalifiserte tolker

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Null-alternativet	2 185	2 404	2 841	3 295	3 765	3 778	3 791	3 805	3 818	3 831
Konsept 1	2 185	2 402	2 837	3 289	3 757	3 770	3 783	3 796	3 809	3 822
Konsept 2	2 185	2 398	2 830	3 278	3 742	3 755	3 768	3 781	3 794	3 807
Konsept 3	2 185	2 278	2 686	3 108	3 544	3 556	3 569	3 581	3 593	3 606

Analyse: Oslo Economics og Agenda Kaupang

Lønnseffekter

Noe av den forventede økte etterspørselen etter kvalifiserte tolker kunne dekkes ved at tolker som allerede er kvalifiserte utfører flere oppdrag enn i dag. En undersøkelse blant kvalifiserte tolker viste at kun 33 prosent av tolkene fikk mer enn 80 prosent av årsinntekten sin fra tolkeoppdrag eller oversettelse (Figur 6-4). En annen undersøkelse fra noen år tilbake viste at kun én av ti kvalifiserte tolker jobber fulltid som tolk, mens fire av ti ønsker å jobbe fulltid som tolk (IMDi, 2018). Dette viser at det er et utnyttet potensial hos tolker som allerede er kvalifiserte.

Tabell 6-5: Andel av årsinntekt fra tolkeoppdrag eller oversettelse blant kvalifiserte tolker, 2020

0-20 % av årsinntekt	43 %
21-40 % av årsinntekt	11 %
41-60 % av årsinntekt	7 %
61-80 % av årsinntekt	6%
81-100 % av årsinntekt	33%

Kilde: (IMDi, 2020)

En del av det utnyttede potensialet hos de kvalifiserte tolkene vil trolig bli utløst ved innføring av den nye tolkeloven. Fagpersoner i offentlig sektor som bestiller tolk må fremover benytte kvalifiserte tolker, og dette vil gjøre at ukvalifiserte tolker ikke lenger får oppdrag som kunne gått til kvalifiserte tolker.

I analysen legger vi til grunn at en del av det utnyttede potensialet hos de kvalifiserte tolkene vil bli utløst som følge av tolkeloven, men også at det vil være en restkapasitet som ikke utløses med dagens lønnsnivå. Med bedre lønnsvilkår vil trolig flere av de kvalifiserte tolkene ønske å jobbe mer som tolk, og heller prioritere bort eventuelle annet arbeid de har i tillegg til tolkeyrket.

Vi beregner en vektet gjennomsnittlig restkapasitet for tolkene med utgangspunkt i tallene i Tabell 6-5. For hvert nivå av årsinntekt fra tolkeoppdrag og oversettelse legger vi til grunn at midtpunktet (medianen) i intervallet angir hvor mye tolkene i snitt tjente på tolkeoppdrag. Med andre ord legger vi til grunn at tolkene med 0-20 prosent av årsinntekten sin fra tolkeoppdrag i snitt hadde 10 prosent av årsinntekten sin fra dette arbeidet. Basert på denne antagelsen finner vi at disse tolkene i snitt hadde 90 prosent restkapasitet. Vi gjør dette for alle nivåene av

årsinntekt og finner da at vektet gjennomsnittlig årsinntekt indikerer 45 prosent ledig kapasitet.

Vi legger til grunn at en viss andel av den beregnede restkapasiteten utløses ved innføring av tolkeloven, ettersom tolkebestillere i offentlig sektor blir forpliktet til å bruke offentlig tolk, og konkurransen med ukvalifiserte tolker forsvinner. Videre har vi beregnet hvor mye av den gjenstående restkapasiteten som utløses ved en lønnsøkning på 10 prosent. Vi har lagt til grunn at det fortsatt vil være restkapasitet igjen hos de kvalifiserte tolkene, men at denne ikke utløses fordi lønnsøkningen ikke er stor nok, eller fordi de av andre grunner ikke ønsker eller har mulighet til å tolke mer. Muligheten til å utnytte de kvalifiserte tolkenes restkapasitet er usikker, og det er særlig knyttet usikkerhet til om tolkene med utnyttet kapasitet er kvalifisert i språk det etterspørres tolker innenfor.

Rekruttering til tolkeyrket

Selv om utnyttelse av restkapasitet hos de allerede kvalifiserte tolkene vil kunne bidra til å dekke behovet for kvalifisert tolk i offentlig sektor, vil det fortsatt ikke være nok tolker i denne gruppen til å dekke hele behovet. For at dette behovet skal kunne dekkes, er man avhengig av tilgang på personer med gode kunnskaper i norsk og det språket de skal tolke, og disse personene må også ha de rette faglige og personlige egenskapene for å kunne fungere godt som tolk. Sannsynligvis vil mange kunne rekrutteres fra

gruppen som i dag løser oppdrag som ukvalifiserte tolker.

I analysene har vi lagt til grunn at lønnsnivået må heves dersom flere skal ønske å kvalifisere seg til tolk og bli i yrket over tid. Å jobbe som tolk må være minst like attraktivt som andre yrker som disse personene kan velge dersom de ikke ønsker å jobbe som tolk.

Størrelse på prisvirkningen

Vi legger til grunn at prisvirkningen som følger av den nye tolkeloven vil være på 10 prosent, og at dette både vil være tilstrekkelig for å utløse restkapasitet hos allerede kvalifiserte tolker og for å rekruttere nye kvalifiserte tolker. I tilpasningsperioden etter innføringen av den nye loven vil det imidlertid være slik at etterspørselen etter kvalifiserte tolker vokser gradvis, og vi forventer derfor at prisøkningen derfor vil skje over tid. Vi en viss del av de allerede kvalifiserte tolkenes restkapasitet kan utløses uten økte priser, og at dette utgjør en økning på 14 prosent. Etter dette punktet vil kapasiteten kunne øke gradvis til 28 prosent mer enn dagens nivå i takt med at prisene vokser opp mot 10 prosent. Antagelsene om prisvirkninger er naturligvis usikre, men beregningene følger samme metode som i vår beregning av kostnader knyttet til innføring av den nye tolkeloven.

Tabell 6-6: Anslått antall oppdrag per tolk, 2022-2031

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Nullalternativet	164	201	208	213	218	218	218	218	218	218
Konsept 1	164	201	208	214	219	219	219	219	219	219
Konsept 2	164	201	209	215	219	219	219	219	219	219
Konsept 3	164	212	220	226	232	232	232	232	232	232

Analyse: Oslo Economics og Agenda Kaupang

6.3.3 Betydningen av økt andel skjermtolkingsoppdrag for kostnader og gevinster

I analysen har vi lagt til grunn at tiltakene påvirker bruken av skjermtolking. Den økte bruken av skjermtolking medfører både kostnads- og nyttevirkninger. Tiltakene har i seg selv en bruttokostnad, som vi kan tenke på som kostnaden ved tiltaket dersom tiltaket ikke fører til noen endringer i markedsandeler og tolkekapasitet.

Dersom skjermtolkingsandelen påvirkes, antar vi at det oppstår ytterligere kostnader knyttet til lisenser og server- eller skytjenester. Samtidig gir den økte

andelen skjermtolking gevinster i form av redusert reisetid. Reduksjon i kompensert reisetid innebærer en besparelse for sektorene som tidligere betalte for reisetiden, og reduksjon i ikke-kompensert reisetid innebærer en samfunnsøkonomisk besparelse. Når reisetiden reduseres (både den kompenserte og den ikke-kompenserte), øker tolkenes tilgjengelige kapasitet og behovet for å kvalifisere nye tolker reduseres. Dette innebærer reduserte kvalifiseringskostnader for samfunnet sammenlignet med nullalternativet. Prispresset i markedet reduseres også noe, som følge av at en større andel av oppdragene

kan gjennomføres uten at det er nødvendig å utløse restkapasitet eller rekruttering av nye tolker.

6.3.4 Sektorvise virkninger og fellesvirkninger

I analysen har vi skilt mellom virkninger som oppstår i sektorene som bruker tolk, og øvrige virkninger som oppstår for fellesskapet. Vi har lagt til grunn at de øvrige virkningene, er knyttet til endringer i behovet for å kvalifisere tolker og endringer i ikke-kompensert reisetid for tolkene. Endringer i ikke-kompensert reisetid vil ikke ha budsjettmessige konsekvenser for sektorene, men representerer likevel en samfunnsøkonomisk virkning. Endringer i kvalifiseringskostnader er heller ikke noe som belastes sektorene som benytter tolk, og vi anser derfor dette for å være en effekt som har betydning sentralt. Enkelte tiltak krever også investeringer i felles infrastruktur, som ikke belastes sektorbudsjettene.

De sektorvise virkningene er knyttet til endrede priser for tolkeoppdragene, endringer i kompensert reisetid og endringer i behov for å investere i lisenser eller server- eller skykapasitet for å kunne gjennomføre skjermtolkingsoppdrag. Sektorene kan også få endret sine kostnader som følge av tiltak der sektorene påføres en kostnad knyttet til tidsbruk ved å sette seg inn i nytt veiledningsmaterieill.

6.4 Prissatte virkninger i nullalternativet

Nullalternativet er en videreføring og framskrivning av dagens situasjon, hensyntatt innføringen av tolkeloven og en forventning om økt bruk av fjerntolking uten at andre tiltak iverksettes. Dette betyr at det også i nullalternativet vil oppstå kostnader forbundet med å håndtere den økte bruken av fjerntolking, herunder bruken av skjermtolking.

Vi legger til grunn at IMDi i forbindelse med den nye tolkeloven gjennomfører arbeid for å legge til rette for at skjermtolking benyttes i flere tolkeoppdrag enn i dag. Dette kan være utarbeidelse av veiledere og andre pedagogiske tiltak rettet mot personer som bestiller tolk i offentlig sektor.

Nedenfor oppsummerer vi hovedresultatene i nullalternativet.

6.4.1 Lisenskostnader

Skjermtolking innebærer at offentlig sektor må ha lisens til en løsning for videomøter. Som beskrevet i kapittel 5.1, vurderer vi at store deler av offentlig sektor vil kunne bruke den løsningen for videomøter de har fra før. Når antallet skjermtolkingsoppdrag øker, vil imidlertid antall parallelle videosamtaler øke. Noen sektorer har ledig kapasitet i sine tekniske løsninger og kan gjennomføre flere parallelle videosamtaler

uten nye investeringer, mens andre sektorer trolig vil ha behov for å kjøpe flere lisenser og større serverkapasitet. I tillegg antar vi at det i enkelte sektorer vil være nødvendig å få utviklet og implementert tilpassede løsninger som dekker deres behov, for eksempel særlige behov for sikkerhet og personvern eller mulighet for simultantolking. Vi antar at det er virksomhetene i offentlig sektor som kjøper lisenser og at det ikke vil være behov for at tolker eller fremmedspråklige kjøper lisenser selv.

6.4.2 Implementeringskostnader

Økt bruk av skjermtolking vil medføre implementeringskostnader knyttet til investering i serverkapasitet/skykapasitet, integrering i eksisterende systemer, eller andre tilpasninger, og disse kostnadene kaller vi implementeringskostnader. Våre kostnadsanslag antar ingen kostnader knyttet til utvikling av nye løsninger, som for eksempel utvikling av sikre innloggingsløsninger.

6.4.3 Oppdatere og videreutvikle eksisterende informasjonsmaterieill

Både nullalternativet og konsept 1-3 inneholder tiltaket å oppdatere og videreutvikle eksisterende informasjons- og opplæringsmaterieill. Vi legger til grunn at denne formen for enkel oppdatering av nettsider og eksisterende informasjonsmaterieill ikke fordrer økt ressursbruk. Arbeidet kan for eksempel skje i forbindelse med implementering og lansering av e-læringskurs om skjermtolking og annet pågående arbeid hos IMDi.

6.4.4 Minimumskrav/minstestandard til det tekniske utstyret tolken benytter til skjermtolkingsoppdrag

Både nullalternativet og konsept 1-3 inneholder også tiltaket å stille minimumskrav til det tekniske utstyret til skjermtolkingsoppdrag. I analysen legger vi til grunn at det pågående arbeidet i IMDi med å beskrive tekniske rammer for fjerntolking og samle mest mulig informasjon på ett sted innebærer at det ikke oppstår ytterligere ressursbruk utover det som allerede er planlagt.

6.5 Prissatte virkninger av tiltak som inngår i konsept 1-3

I dette avsnittet anslår vi prissatte virkninger ved tiltak som inngår i alle tre konseptene. Dette gjelder følgende tiltak:

- Utarbeide veiledningsmaterieill om valg av tolkeform
- Minimumskrav til lokalet hvor tolken gjennomfører skjermtolkeoppdrag (utenom forskrift)

6.5.1 Utarbeide veiledningsmaterieil om valg av tolkeform

Det første tiltaket i konsept 1 er å utarbeide veiledningsmaterieil om valg av tolkeform. På samme måte som for arbeidet med å oppdatere og videreutvikle eksisterende informasjonsmaterieil, legger vi til grunn at dette arbeidet ikke vil medføre betydelige kostnader hos IMDi. Vi inkluderer derimot en kostnad for tiltaket som oppstår hos de som benytter veiledningsmateriellet. Vi legger til grunn at én person per bestillingssted vil bruke 30 minutter på å sette seg inn i det nye veiledningsmateriellet, og tidsbruken verdsettes med utgangspunkt i den forutsatte årsverkskostnaden. Vi legger til grunn at dette er en kostnad som påløper én gang, og at kunnskapen videre holdes ved like ved gjennom bestilling og bruk av tolk. Gitt forutsetningene anslår vi bruttokostnaden for tiltaket til 7,2 millioner kroner. Dette er kostnadsanslaget for tiltaket dersom tiltaket ikke fører til endringer i andelen skjermtolk.

Vi anslår at tiltaket har en middels betydning for andelen skjermtolgingsoppdrag, og tiltaket gir en besparelse med netto nåverdi på 5,9 millioner kroner, hvorav 3,8 millioner oppstår sentralt og 2,1 millioner tilfaller sektorene.

Tabell 6-7: Anslag på prissatte virkninger av å utarbeide veiledningsmaterieil. Netto nåverdi i 2022 (2022-2031). Tall i millioner kroner.

	Nåverdi 2022
Bruttokostnad ved tiltaket	7,2
Netto kostnadsbesparelser	-13,1
Netto virkning av tiltaket	-5,9
Hvorav felles	-3,8
Hvorav sektorvis	-2,1

Merknad: Negative tall angir en netto besparelse.

6.5.2 Minimumskrav til lokalet hvor tolken gjennomfører skjermtolgingsoppdrag (utenom forskrift)

Å innføre et minimumskrav til lokalet hvor tolken gjennomfører skjermtolgingsoppdraget kan for eksempel skje ved at et slikt krav legges inn som en del av standardkontrakter for innkjøp av tolketjenester. Vi legger til grunn at dette arbeidet ikke vil medføre betydelige kostnader for IMDi, og at det heller ikke vil være ressursbruk knyttet til å følge opp eller håndheve dette kravet. Vi forutsetter derfor at bruttokostnaden ved tiltaket er 0 kroner.

Vi anslår at tiltaket har lav betydning for bruken av skjermtolk, men endringen i bruken av skjermtolk sammenlignet med nullalternativet medfører likevel

kostnads- og nyttevirkinger som beskrevet i avsnitt 6.3.3. Ved slutten av analyseperioden, medfører tiltaket omtrent 3 500 ekstra skjermtolgingsoppdrag årlig. Dette er en økning på 2,5 prosent sammenlignet med antallet skjermtolgingsoppdrag som ville blitt gjennomført i nullalternativet.

Tabell 6-8: Anslag på prissatte virkninger ved minimumskrav til lokalet ved skjermtolking. Netto nåverdi i 2022 (2022-2031). Tall i millioner kroner.

	Nåverdi 2022
Bruttokostnad ved tiltaket	0
Netto kostnadsbesparelser	-13,1
Netto virkning av tiltaket	-13,1
Hvorav felles	-5,0
Hvorav sektorvis	-8,1

Merknad: Negative tall angir en netto besparelse.

6.6 Prissatte virkninger av tiltak som inngår i konsept 2 og 3

I dette avsnittet anslår vi prissatte virkninger av tiltak som inngår kun i konsept 2 og 3. Dette gjelder følgende tiltak:

- Tilskudd til tolker for innkjøp av utstyr til skjermtolking
- Operative ressurser til støtte og support (sentralt eller gjennom tilskuddsordning)

6.6.1 Tilskudd til tolker for innkjøp av utstyr til skjermtolking

De økonomiske virkemidlene som tas med i analysen er å opprette tilskuddsordninger som har som formål å gi tilskudd til utstyr til tolker og støtte til kursdeltakelse for tolker og fagpersoner i offentlig sektor.

Kostnadene ved å opprette en tilskuddsordning avhenger av:

- Utbetalt tilskudd (årlig)
- Skattefinansieringskostnader knyttet til beløpet som skal settes av til tilskuddsordningen (årlig)
- Kostnader til administrasjon og forvaltning av tilskuddsordningen (årlig)

Vi legger til grunn at utstyret som blir kjøpt inn med tilskudd fra ordningen, er utstyr som ellers ikke ville blitt kjøpt inn. I tillegg til at utstyret i seg selv har en kostnad, må vi inkludere en skattefinansieringskostnad for utstyret. Midlene som settes av til ordningen over statsbudsjettet må finansieres gjennom skatteinnkreving, og dette påfører samfunnet en skattefinansieringskostnad på 20 øre per krone av det offentlige finansieringsbehovet. Hvor store kostnadene

ved en tilskuddsordning blir, avhenger dermed av det totale beløpet i tilskuddsordningen.

I analysen har vi lagt til grunn at halvparten av tolkene har behov for å oppgradere hjemmekontoret og vil benytte seg av tilskuddsordningen. Vi legger til grunn at de får tilskudd til halvparten av kostnaden ved utstyret de kjøper, og at resten dekkes gjennom en egenandel for tolkene. Egenandelen er beregnet som en kostnad som i likhet med tilskuddet belastes fellesskapet, selv om egenandelen ikke finansieres av det offentlige, og derfor ikke medfører noen skattefinansieringskostnad. Vi har lagt til grunn at de fleste tolkene har en PC fra før som de kan bruke til tolkeoppdragene, og at de fleste kun vil ha behov for å kjøpe inn utstyr som mikrofon, webkamera, hodetelefoner eller skjerm. Vi har derfor lagt til grunn at den gjennomsnittlige utstyrskostnaden er 1 500 kroner, og at halvparten av disse kostnadene dekkes gjennom tilskudd.

I tillegg har vi lagt til grunn at tolkene kan få tilskudd til forbedringer av hjemmekontoret. Tilskuddet kan for eksempel brukes til å dekke kostnader til å innrede til egnede kontorplasser i tolkenes egen bolig. På samme måte som for teknisk utstyr, har vi lagt til grunn at halvparten av tolkene vil benytte tilskuddsordningen, at de i snitt bruker 1 500 kroner til tilpasninger av hjemmekontoret og at halvparten av kostnadene dekkes av tilskuddet.

Som en forenkling har vi lagt til grunn at satsen for tilskudd dekker alle kostnader knyttet til en slik tilskuddsordning. Dersom vi tenker oss at tiltaket ikke medfører noen endringer i bruken av skjermtolk, vil kostnaden ved tiltaket altså være tilskuddet til utstyr, samt et påslag på 20 prosent for skattefinansieringskostnaden. Vi anslår denne bruttokostnaden til å være 11,2 millioner kroner (Tabell 6-8).

Ettersom tiltaket har betydning for andelen skjermtolkingsoppdrag, medfører det i tillegg andre kostnads- og nyttegevinster som beskrevet i avsnitt 6.3.3. Vi anslår at tiltaket har liten betydning for andelen oppdrag som utføres som skjermtolkingsoppdrag. Ved slutten av analyseperioden medfører tiltaket omtrent 3 500 ekstra skjermtolkingsoppdrag årlig. Dette er en økning på 2,5 prosent sammenlignet med nullalternativet.

Den netto nåverdien av kostnadsbesparelsen som følge av tiltaket er anslått til 13,1 millioner kroner (Tabell 6-8). Tiltaket medfører at man sentralt pådrar seg en kostnadsøkning med netto nåverdi på 6,2 millioner kroner, men dette gir besparelser i sektorene med en netto nåverdi på 8,0 millioner kroner.

Tabell 6-9: Anslag på prissatte virkninger ved tilskuddsordning for utstyr. Netto nåverdi i 2022 (2022-2031). Tall i millioner kroner.

	Nåverdi 2022
Bruttokostnad ved tiltaket	11,2
Netto kostnadsbesparelser	-13,1
Netto virkning av tiltaket	-1,9
Hvorav felles	6,2
Hvorav sektorvis	-8,0

Merknad: Negative tall angir en netto besparelse.

6.6.2 Operative ressurser til støtte og support (sentralt eller gjennom tilskuddsordning)

Tiltaket å opprette operative ressurser til støtte og support, enten sentralt eller gjennom en tilskuddsordning, inngår i både konsept 2 og 3.

For å anslå kostnaden ved tiltaket, har vi lagt til grunn at det opprettes tre årsverk som jobber med en slik support- og veiledningstjeneste. Disse årsverkene kan enten være hos IMDi, eller de kan utgjøre en ramme for tilskudd slik at sektorene kan søke om tilskudd til å opprette sin egen supporttjeneste. Gitt årsverkskostnaden som legges til grunn, gir dette en bruttokostnad på 23,9 millioner kroner. Det er mulig at en supporttjeneste sentralt hos IMDi vil være mindre ressurskrevende enn om det etableres sektorvis supporttjenester, og anslaget for årsverk og dimensjonering av tiltaket er usikkert.

Vi legger til grunn at dette tiltaket har relativt stor betydning for andelen oppdrag som gjennomføres som skjermtolkeoppdrag. Ved slutten av analyseperioden, medfører tiltaket 8 700 ekstra skjermtolkingsoppdrag årlig. Dette er en økning på 6,3 prosent sammenlignet med antallet skjermtolkingsoppdrag som ville blitt gjennomført i nullalternativet. Den økte bruken av skjermtolkning vil medføre kostnads- og nyttevirkinger i tillegg til bruttokostnaden, men samlet sett anslår vi at nyttevirkningene veier opp for kostnadene.

Vi anslår at kostnadsbesparelsen ved tiltaket vil ha en netto nåverdi på 32,7 millioner kroner, og at netto virkning av tiltaket vil være 8,8 millioner kroner (Tabell 6-9). Tiltaket innebærer en kostnadsøkning for fellesskapet med netto nåverdi på 11,3 millioner kroner, men denne kostnaden gir en besparelse med en samlet netto nåverdi på 20,1 millioner kroner i sektorene som bruker tolk.

Tabell 6-10: Anslag på prissatte virkninger ved operative ressurser til støtte og support (5 årsverk). Nåverdi i 2022 (2022-2031). Tall i millioner kroner.

	Nåverdi 2022
Bruttokostnad ved tiltaket	23,9
Netto kostnadsbesparelser	-32,7
Netto virkning av tiltaket	-8,8
Hvorav felles	11,3
Hvorav sektorvis	-20,1

Merknad: Negative tall angir en netto besparelse.

6.7 Prissatte virkninger av tiltak som inngår i konsept 3

I dette avsnittet anslår vi prissatte virkninger av de tiltakene som kun inngår i konsept 3. Dette gjelder følgende tiltak:

- Etablering av fysisk knutepunkt for skjermtolking
- Opprette en statlig bestillingsenhet for tolketjenester

6.7.1 Etablering av fysisk knutepunkt for skjermtolking

Ved å etablere et fysisk knutepunkt for skjermtolking, vil tolkene kunne gjennomføre tolkeoppdrag fra et lokale som er tilpasset skjermtolking. Opprettelse av et fysisk knutepunkt for skjermtolking vil medføre ulike typer kostnader:

- Kostnader til kontorleie
- Kostnader knyttet til tilpasning av kontorlokaler (lyd- og innsynsisolering)
- Kostnader til endepunktsutstyr

Kostnadene ved å etablere et fysisk knutepunkt for skjermtolking vil trolig medføre at disse tolkeoppdragene vil få en høyere pris enn skjermtolkingsoppdrag der tolken gjennomfører oppdraget på hjemmekontor.

Kontorleie

For å beregne kostnader til kontorleie tar vi utgangspunkt i anslått behov for kontorplasser og leiekostnaden for disse. Vi legger til grunn at antallet knutepunkt ikke er avgjørende for kostnadene, og at kostnaden ved å ha mange kontorplasser samlet på ett knutepunkt, eller å ha kontorplassene fordelt på

flere knutepunkt, ikke er av avgjørende betydning for totalkostnaden.

For å anslå behovet for kontorplasser, legger vi til grunn at dersom det totale potensialet for bruk av skjermtolk utløses, så vil halvparten av de nye timene ved skjermtolkingsoppdrag medføre behov for kontorlokaler. Vi antar at det ikke vil være behov for at sektorene gjør investeringer i kontorfasiliteter, og at kostnadene ved kontorleie knyttet til et fysisk knutepunkt belastes sektorene gjennom høyere priser på tolkeoppdrag.

Kontorleien for en kontorplass i Oslo er anslått til 78 000 kroner i året, inkludert bredbånd, resepsjon, renhold og lignende.³⁸

Tilpasning av kontorlokaler

Det vil trolig være et investeringsbehov knyttet til å tilpasse kontorplasser for tolker slik at de har nødvendig lydisolering og hindring av innsyn. Vi legger til grunn at dette har en kostnad på 50 000 kroner per kontorplass, og at denne investeringen har en levetid på 5 år. Vi har ikke tatt stilling til antallet lokaliseringer eller geografisk plassering.

Endepunktsutstyr

Behovet for å investere i endepunktsutstyr er trolig begrenset, og vi har ikke lagt til grunn at det vil være behov for å gjøre investeringer i konferanseløsninger eller andre omfattende videoløsninger. I beregningene har vi lagt til grunn at det til hver kontorplass blir kjøpt inn PC, webkamera og høyttaler/mikrofon. Vi legger til grunn at dette utstyret har en levetid på 4 år:

- PC: 10 000 kr
- Webkamera: 1 000 kr
- Høyttaler/mikrofon: 500 kr

Oppsummering og sammenstilling

Samlet finner vi at tiltaket har en bruttokostnad med netto nåverdi på 48,2 millioner kroner (Tabell 6-11). Den netto virkningen av tiltaket er en kostnad med netto nåverdi på 13,0 millioner kroner. For fellesskapet innebærer tiltaket en kostnad med netto nåverdi på 33,1 millioner kroner, mens den sektorvise virkningen er en besparelse på 20,1 millioner kroner. Ved slutten av analyseperioden medfører tiltaket 8 700 ekstra skjermtolkingsoppdrag årlig. Dette er en økning på 6,3 prosent sammenlignet med antallet skjermtolkingsoppdrag som ville blitt gjennomført i nullalternativet.

³⁸ Leiekostnadene er trolig noe lavere i andre byer, og ved å ta hensyn til dette vil kostnadsanslagene bli noe lavere. Samtidig befinner de fleste tolkene seg i området rundt Oslo, og vi kan anta at de fleste kontorplassene vil være i Oslo. Eftersom det totale antallet nye kontorplasser er

relativt lavt, og besparelsen per kontorplass som ikke er i Oslo vil være begrenset, har det ikke stor betydning for kostnadsanslaget at vi legger prisen for en kontorplass i Oslo til grunn for samtlige nye kontorplasser.

Gitt antagelsene vi har lagt til grunn, medfører tiltaket en netto samfunnsøkonomisk kostnad.

Tabell 6-11: Anslag på prissatte virkninger ved etablering av fysisk knutepunkt for skjermtolking. Nåverdi i 2022 (2022-2031). Tall i millioner kroner.

	Nåverdi 2022
Bruttokostnad ved tiltaket	48,2
Netto kostnadsbesparelser	-35,2
Netto virkning av tiltaket	13,0
Hvorav felles	33,1
Hvorav sektorvis	-20,1

Merknad: Negative tall angir en netto besparelse.

For at tiltaket skulle vært samfunnsøkonomisk lønnsomt, måtte økningen i antall skjermtolkingsoppdrag minst vært 9,6 prosent.

6.7.2 Opprette en statlig bestillingsenhet for tolketjenester

Å opprette en statlig bestillingsenhet vil innebære en årlig ressursbruk knyttet til å drive enheten. I analysen har vi lagt til grunn at en slik bestillingsenhet vil medføre en ressursbruk tilsvarende seks årsverk. Gitt årsverkskostnaden som legges til grunn, gir dette en bruttokostnad på 39,7 millioner kroner (Tabell 6-12).

Vi anslår at tiltaket har relativt stor betydning for bruken av skjermtolk, tiltaket vil derfor medføre ytterligere kostnads- og nyttevirksomheter som beskrevet i avsnitt 6.3.3. Ved slutten av analyseperioden anslår vi at tiltaket medfører 8 700 ekstra skjermtolkingsoppdrag årlig. Dette er en økning på 6,3 prosent sammenlignet med antallet skjermtolkingsoppdrag som ville blitt gjennomført i nullalternativet.

Gitt forutsetningene vi har lagt til grunn, finner vi at tiltaket gir en kostnadsbesparelse med netto nåverdi 35,2 millioner kroner. Den samlede nettovirkningen av tiltaket blir da en kostnad på 4,5 millioner kroner. Effektene av tiltaket fordeler seg slik det sentralt oppstår en kostnadsøkning med netto nåverdi på 24,6 millioner kroner, mens sektorene får en kostnadsbesparelse med netto nåverdi på 20,1 millioner kroner.

Tabell 6-12: Anslag på prissatte virkninger ved å opprette en statlig bestillingsenhet for tolketjenester. Nåverdi i 2022 (2022-2031). Tall i millioner kroner.

	Nåverdi 2022
Bruttokostnad ved tiltaket	39,7
Netto kostnadsbesparelser	-35,2
Netto virkning av tiltaket	4,5
Hvorav felles	24,6
Hvorav sektorvis	-20,1

Merknad: Negative tall angir en netto besparelse.

6.8 Spesifisering av prissatte kostnadsbesparelser i konseptene

I alle konseptene oppstår det prissatte virkninger i form av kostnadsbesparelser sammenlignet med nullalternativet. Kostnadsbesparelsene er reduserte kostnader som følge av økt bruk av fjerntolking. Disse inngår i beregningen av netto prissatte virkninger av tiltakene beskrevet i de foregående avsnittene.

I dette avsnittet spesifiserer vi de prissatte kostnadsbesparelsene nærmere, altså gevinstene som gjør at konseptene gir en netto positiv prissatt virkning sammenlignet med nullalternativet når kostnadene ved tiltakene i konseptene er hensyntatt.

Vi bemerker at omtalen under ikke er prissatte virkninger som kommer i tillegg til det som allerede er en del av beregningene i de foregående avsnittene, men en spesifisering av de prissatte kostnadsbesparelsene som følge av økt bruk av fjerntolking.

De prissatte kostnadsbesparelsene består av følgende virkninger:

- Reduserte reiseutgifter: Økt bruk av fjerntolking innebærer mindre reising for tolkene, og dermed reduserte reiseutgifter. Deler av denne gevinsten tilfaller sektorene som unngår å kompensere for tidsbruk som ikke er relatert til selve tolketiden.
- Redusert reisetid for tolkene utover reisetiden som dekkes av reiseutgifter: Vi antar at økt bruk av fjerntolking vil redusere reisetiden for tolken utover den tiden som kompenseres gjennom godtgjørelse av reiseutgifter/reisetid. Selv om dette ikke kompenseres for og ikke gir en budsjettmessig besparelse for offentlig sektor, har den frigjorte tiden en samfunnsøkonomisk verdi.
- Reduserte kvalifiseringskostnader: Økt bruk av fjerntolking gir bedre tilgang til tolker og øker kapasiteten per tolk. Dette reduserer behovet for å kvalifisere like mange tolker som det ellers ville

vært behov for. Dette medfører igjen reduserte kostnader til kvalifisering av tolker for samfunnet, alt annet likt.

- Redusert prispress: Som følge av at tolkene kan frigjøre større kapasitet til å håndtere nye oppdrag, kan en større del av etterspørselen etter tolkeoppdrag håndteres av allerede kvalifiserte tolker uten at dette krever en større kompensasjon per time.

Tabell 6-13 oppsummerer anslagene på de prissatte kostnadsbesparelsene i konseptene, sammenlignet med nullalternativet.

Tabell 6-13: Prissatte kostnadsbesparelser sammenlignet med nullalternativet, netto nåverdi 2022 (2022-2031). Tall i millioner kroner.

	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Reduserte reiseutgifter	16	45	86
Reisetid som ikke kompenseres	6	18	34
Reduserte kvalifiseringskostnader	0	1	10

6.8.1 Reduserte reiseutgifter

Besparelsene i reiseutgifter er høyere desto mer reisetid som reduseres, altså desto mer bruken av fjerntolking øker og erstatter fremmøtetolking. I vår analyse har vi anslått at bruken av fjerntolking øker mest i konsept 3, og minst i konsept 1 sammenlignet med nullalternativet. Dette medfører at de anslåtte besparelsene er høyest i konsept 3. De reduserte reiseutgiftene er en budsjettmessig gevinst som tilfaller offentlig sektor.

Selv om konsept 3 er vurdert til å medføre størst besparelser i reiseutgifter, er det usikkerhet knyttet til beregningene. Dette dreier seg om et fysisk knutepunkt for skjermtolking faktisk blir tatt i bruk, og verdien og attraktiviteten ved et slikt tilbud. Ifølge flere av våre informanter vil verdien av og attraktiviteten ved et fysisk knutepunkt for skjermtolking avhenge av at tolkene kan bookes til flere oppdrag på samme dag. En viktig gevinst ved fjerntolking er muligheten til å utnytte tolkenes kapasitet bedre enn i dag gjennom å redusere tiden brukt på reising. Dersom tolkene ikke har flere oppdrag etter hverandre, men må reise mellom det fysiske knutepunktet for skjermtolking og andre steder for å ta oppdrag på samme dag, reduseres denne gevinsten.

Videre mener flere av våre informanter mener at det fungerer godt at tolkene sitter hjemme når de tolker, men at tolkene vil foretrekke fremmøteoppdrag med

godtgjørelse av reisetid dersom et fjerntolkingsoppdrag innebærer at de må reise til et fysisk knutepunkt for skjermtolking. Dette økonomiske insentivet for tolkens honorering per oppdrag kan potensielt redusere attraktiviteten ved et fysisk knutepunkt.

Flere informanter la også vekt på at det er viktig å vurdere hvor eventuelle knutepunkt for skjermtolking skal være lokalisert. Mange av tolkene bor i Oslo og på det sentrale Østlandsområdet. Det vil imidlertid uansett innebære en viss reisevei for mange tolker, og reiseveien til et fremmøteoppdrag kan være kortere enn til selve knutepunktet.

6.8.2 Redusert reisetid som ikke kompenseres

I tillegg til reduserte reiseutgifter, legger vi til grunn at økt bruk av fjerntolking vil medføre redusert reisetid for tolkene i et visst omfang utover den sparte reisetiden som det kompenseres for i et fremmøteoppdrag. Vi antar at et tolkeoppdrag innebærer mer reising enn det reelt sett kompenseres for.

Redusert reisetid det ikke kompenseres for utgjør ikke en budsjettmessig gevinst for offentlig sektor, men en samfunnsøkonomisk besparelse. Selv om dette ikke er reisetid det kompenseres for ved et fremmøteoppdrag, har verdien av den frigjorte tiden for tolkene en samfunnsøkonomisk verdi. Den samfunnsøkonomiske verdien er anslått til å være høyest i konsept 3, fordi bruken av fjerntolking er vurdert til å være høyest i dette konseptet.

6.8.3 Reduserte kostnader til kvalifisering av tolker

Økt bruk av fjerntolking antas videre å gi bedre tilgang på kvalifiserte tolker og bidra til bedre kapasitetsutnyttelse av tolkenes kapasitet. Dette gjør at antall oppdrag per tolk kan øke. Som følge av dette reduseres samfunnets behov for å kvalifisere like mange tolker. I vår analyse modelleres dette ved at samfunnets behov for kvalifiserte tolker er noe lavere i de tre konseptene sammenlignet med nullalternativet.

Når det ikke er behov for å kvalifisere like mange tolker for å håndtere veksten i tolkeoppdrag, reduseres samfunnets kostnader knyttet til kvalifisering av tolker noe. Desto mer bruken av fjerntolking øker, desto større besparelser i kvalifiseringskostnader antas det å oppstå. Dette medfører at besparelsene er vurdert til å være høyest i konsept 3.

6.8.4 Prispress/gevinster ved bedre kapasitetsutnyttelse

I alle konsepter ligger det et stort behov for ny kapasitet blant kvalifiserte tolker. Behovet innebærer at vi beregner en prisvekst på 10 prosent i løpet av tilpasningstiden for tolkeloven i alle konsepter. Tiltakene vi analyserer reduserer prispresset noe, og

reduksjonen er størst for de mest omfattende tiltakene i konsept 3, men dette medfører kun en mindre vesentlig utsettelse av prisøkning sammenlignet med nullalternativet, som utgjør en svært liten forskjell mellom konseptene.

6.9 Ikke-prissatte virkninger

I dette avsnittet vurderer vi ikke-prissatte virkninger ved konseptene sammenlignet med nullalternativet. Dette er virkninger som ikke kan verdsettes i kroner.

Vi benytter pluss-minus-metoden i henhold til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring sin veileder for samfunnsøkonomiske analyser (Direktoratet for økonomistyring, 2018) til å vurdere de ikke-prissatte gevinstene. Dette innebærer at vi for hver av de identifiserte virkningene gjør en vurdering av følgende:

- **Betydning:** Hvor stor betydning et berørt område har for grupper i samfunnet eller for samfunnet som helhet. Skalaen som benyttes er liten-middels-stor betydning.
- **Omfang:** I hvilken grad tiltakene påvirker de berørte områdene sammenlignet med nullalternativet. Skalaen går fra stort negativt til stort positivt omfang.
- **Konsekvens:** En sammenstilling av vurderingene av betydning og omfang gir en samlet konsekvens i henhold til konsekvensmatrisen i veilederen (se Figur 6-5).

Figur 6-4: Konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger

Betydning \ Omfang	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	+ / ++	++ / +++	+++ / ++++
Middels positivt	0 / +	++	++ / +++
Lite positivt	0	0 / +	+ / ++
Intet	0	0	0
Lite negativt	0	0 / -	- / --
Middels negativt	0 / -	--	-- / ---
Stort negativt	- / --	-- / ---	--- / ----

Kilde: (Direktoratet for økonomistyring, 2018)

Vi har identifisert følgende ikke-prissatte virkninger som omtales i avsnittene under:

- Virkninger på kvalitet i tolkeoppdrag
- Bedre arbeidsmiljø og fellesskap for tolker

6.9.1 Virkning på kvalitet i tolkeoppdrag

Når det gjelder økt kvalitet i tolkeoppdrag som en ikke-prissatt virkning, vurderer vi denne virkningen til å være av stor betydning. Virkningen berører mange innbyggere i samfunnet, et stort antall fagpersoner i offentlig sektor, og et stort antall tolker. God kvalitet i tolkeoppdrag er viktig for å sikre god kommunikasjon i et ledd for å ivareta tilgang til likeverdige tjenester for innbyggere i møte med offentlig sektor.

Når det gjelder omfang, altså i hvilken grad tiltakene i konseptene kan bidra til økt kvalitet i tolkeoppdrag sammenlignet med nullalternativet, er dette et sammensatt spørsmål med virkninger som trekker i ulike retninger.

For oppdrag som i nullalternativet ville vært et fremmøteoppdrag, men som i konseptene blir et skjermtolkingsoppdrag, vurderer vi at det oppstår en negativ virkning på kvalitet. Denne vurderingen hviler på en antakelse om at fremmøtetolking er den foretrukne tolkeformen for de aller fleste oppdrag, selv om det finnes unntak og selv om den kvalitetsmessige fordelene varierer en del både mellom sektorene og mellom oppdragstyper i samme sektor. I vurderingen tar vi også innover oss at både tolker og fagpersoner i offentlig sektor for noen typer oppdrag fremhever fordelene med å benytte fjertolking sammenlignet med fremmøtetolking. Vi tar også hensyn til at nye skjermtolkeoppdrag, som uten tiltak ville ha vært gjennomført ved fremmøte, er de oppdragene hvor kvalitetsforskjellen mellom fremmøte og skjerm har minst betydning.

For oppdrag som i nullalternativet ville vært telefonoppdrag, men som i konseptene blir et skjermtolkingsoppdrag, vurderer vi at det oppstår en positiv virkning på kvalitet. Denne vurderingen hviler på en antakelse om at skjermtolking i mange sammenhenger er en mer egnet tolkeform enn telefontolking rent tolkefaglig. I motsetning til telefontolking, gir skjermtolking en mulighet for non-verbal kommunikasjon. Ved telefontolking er det mangel på visuell kontakt, noe som fratras tolken mulighet til å styre turtaking på samme måte som ved fremmøtetolking og skjermtolking, ved bruk av for eksempel blikk og/eller håndbevegelser. Det er også vanskelig å vite om andre enn de som deltar i samtalen hører det som blir sagt. Dette gjør at forberedelse og god informasjon om situasjonen er ekstra viktig ved telefontolking.³⁹ Vi legger også til grunn at oppdragene som går fra telefon til skjerm er oppdragene hvor kvalitetsforskjellen mellom tolkeformene har størst betydning.

³⁹ Kilde: IMDi. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tolk/tolkeform-og-tolkemetoder/>

Videre vil økt bruk av fjertolking gjennom å øke kapasiteten per tolk bidra til bedre tilgang på høyt kvalifiserte tolker sammenlignet med nullalternativet. Dette vurderes å kunne gi et generelt positivt bidrag til kvaliteten i oppdrag, dersom flere oppdrag gjennomføres med kvalifisert tolk enn det som ville vært tilfelle i nullalternativet. Gevinsten begrenses imidlertid av at de høyest kvalifiserte tolkene vil utgjøre en relativt liten gruppe, og at deres eventuelle frigjorte kapasitet vil komme et begrenset antall oppdrag til nytte.

For oppdrag som er skjermtolkingsoppdrag både i nullalternativet og i konseptene, vurderer vi at tiltakene i konseptene kan bidra til å heve kvaliteten i gjennomføringen av skjermtolkingsoppdraget. Tiltak som sikrer bedre tilgang til godt utstyr og gode fasiliteter for skjermtolking for tolkene kan bidra til å heve den tekniske kvaliteten i gjennomføringen av oppdrag, og bidra til å øke tilliten til tolkens omgivelser og utstyr blant ulike deler av offentlig sektor. Dette gjelder tiltak i konsept 2 og 3, herunder særlig investering i fysisk knutepunkt for skjermtolking. Bedre teknisk gjennomføring kan i neste ledd bidra til å tiltrekke høyt kvalifiserte tolker over til skjermtolkingsoppdrag.

I vår analyse har vi lagt til grunn at antallet telefontolkingsoppdrag som går over til å bli skjermtolking er høyest i konsept 3 og lavest i konsept 1, sammenlignet med nullalternativet. I konsept 1 er det relativt liten endring i andelen telefontolking sammenlignet med nullalternativet. Vi tilegner derfor ingen netto virkning på kvalitet i konsept 1.

I konsept 2 er det inkludert en tilskuddsordning for utstyr til tolker og operative ressurser til støtte og support (sentralt eller gjennom tilskuddsordning). Tiltakene kan bidra positivt til kvaliteten i oppdrag ved at flere tolker har tilstrekkelig godt utstyr til skjermtolking, og at fagpersoner i offentlig sektor har fått god informasjon og veiledning på forhånd og er bedre forberedt til gjennomføringen av møtet. Likevel vil tolkens omgivelser fortsatt preges av forholdene på hjemmekontor ved gjennomføring av en del skjermtolkingsoppdrag, og det antas at arbeidsforholdene og omgivelsene vil variere mellom tolker.

I konsept 3 vil en investering i et fysisk knutepunkt bidra til å sikre tolkene tilgang til samme type utstyr, i mer profesjonelle omgivelser med mindre risiko for at uvedkommende kan høre hva som blir sagt i samtalen. Det vil standardisere tilgangen på utstyr og omgivelser mellom ulike tolker, noe som kan være viktig når det gjelder å unngå dårligere opplevelser med skjermtolking sett fra offentlig sektors side. Et fysisk knutepunkt for skjermtolking kan også gi økt

trygghet om at personvern og informasjonssikkerhet blir ivaretatt i større grad enn i de andre konseptene.

Samlet sett vurderer vi at det er usikkerhet knyttet til virkningen for kvalitet i tolkeoppdrag, særlig siden det er virkninger som trekker i ulike retninger. Vi har vurdert at nettovirkningen sammenlignet med nullalternativet derfor vil være begrenset i alle konsepter, men mest positiv i konsept 3.

Tabell 6-14: Økt kvalitet som ikke-prissatt gevinst relativt til nullalternativet

	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Betydning	Stor	Stor	Stor
Omfang	Intet	Intet-Lite positivt	Lite-Middels positivt
Konsekvens	Ingen (0)	Ingen/Liten positiv (0/+)	Liten-Middels positiv (+/+++)

6.9.2 Bedre arbeidsmiljø for tolker

Investering i fysisk knutepunkt for skjermtolking vil bidra til at flere tolker kan gjennomføre skjermtolkingsoppdrag fra et tilrettelagt lokale istedenfor fra hjemmekontor. Vi vurderer at tiltaket vil bidra til et bedre arbeidsmiljø for tolkene sammenlignet med nullalternativet og de andre konseptene. Et fysisk knutepunkt for skjermtolking vil gi tolker tilgang til et kollegialt fellesskap og arbeidsmiljø sammen med andre tolker. Dette kan bidra til mindre mental slitasje og isolasjon sammenlignet med tolking fra hjemmekontor. Tiltaket gir tilgang til bedre fasiliteter, som kan tenkes å bidra til mindre fysisk slitasje sammenlignet med å tolke fra hjemmekontor. Bedre arbeidsmiljø og kollegialt fellesskap kan igjen ha positive ringvirkninger med tanke på attraktiviteten til tolkeyrket og det å opprettholde tilgang til kvalifiserte tolker.

Vi vurderer at bedre arbeidsmiljø for tolker er en virkning med stor betydning, særlig i lys av behovet for flere kvalifiserte tolker og behovet for å unngå unødvendig høy turnover i yrket.

Det er usikkert i hvilken grad et fysisk knutepunkt for skjermtolking vil bidra til bedre arbeidsmiljø for tolkene, og hvordan dette oppleves vil variere mellom ulike tolker. Selv om det kan være attraktivt å gjennomføre oppdrag ved et knutepunkt, vil det innebære noe reising for tolkene, og attraktiviteten og bruken av knutepunktet kan avhenge av hvorvidt det er mulig å samle opp flere oppdrag på samme dag for tolken. Samlet sett vurderer vi at tiltaket kan påvirke tolkenes arbeidsmiljø i positiv retning, i et lite til middels positivt omfang.

Tabell 6-15: Vurdering av virkningen bedre arbeidsmiljø for tolker

	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Betydning	Stor	Stor	Stor
Omfang	Intet	Intet	Lite- Middels positivt
Konsekvens	Ingen (0)	Ingen (0)	Liten- Middels positiv (+ / ++)

6.10 Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger

Tabell 6-15 sammenstiller prissatte og ikke-prissatte virkninger for de tre konseptene sammenlignet med nullalternativet. Se vedlegg A for anslag på hvordan de netto prissatte virkningene fordeler seg på ulike sektorer.

Tabell 6-16: Sammenstilling av kostnader og gevinster sammenlignet med nullalternativet. Prissatte virkninger som nåverdi i 2022 (2022-2031), tall i millioner kroner.

	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Prissatte virkninger			
Bruttokostnader ved konsept	7,2	42,2	130,2
Netto prissatte kostnadsbesparelser	-26,2	-71,8	-139,8
Netto prissatte virkninger	-19,0	-29,6	-9,6
<i>Hvorav felles</i>	-8,9	8,6	68,8
<i>Hvorav sektorvis</i>	-10,1	-38,3	-78,5
Ikke-prissatte gevinster			
Virkning på kvalitet i tolkeoppdrag	0	0/+	+ / ++
Bedre arbeidsmiljø for tolker	0	0	+ / ++

Konsept 3 er det konseptet som inneholder flest tiltak sammenlignet med nullalternativet. Dette konseptet har både de høyeste kostnadene ved tiltak og de høyeste prissatte kostnadsbesparelsene.

Når det gjelder netto prissatte virkninger, differansen mellom kostnader ved tiltak og beregnede kostnadsbesparelser, viser resultatene at denne er positiv for konsept 1 og 2, og høyest i konsept 2. Resultatene tilsier at de beregnede kostnadsbesparelsene i konsept 3 ikke er tilstrekkelig for å veie opp for de samlede kostnadene ved tiltakene i konseptet.

I konsept 2 og 3 er det vurdert at tiltakene kan bidra til positive ikke-prissatte gevinster.

6.11 Vurdering av usikkerhet

Vi understreker at det er betydelig usikkerhet i analysene, både knyttet til prissatte og ikke-prissatte virkninger. I dette avsnittet beskriver vi kilder til usikkerhet i analysen. Vi foretar også en break-even-beregning (dekningspunktanalyse), som innebærer å beregne hvor store nyttevirkinger som minimum må til

for å veie opp for de samlede kostnadene ved tiltakene i de tre konseptene.

6.11.1 Kilder til usikkerhet ved prissatte virkninger

Anslagene på kostnader er basert på informasjon innhentet gjennom intervjuer og dokumentgjennomgang, samt informasjon innhentet i tidligere utredningsarbeid. Anslagene på investeringskostnader og årlige kostnader som vil oppstå som følge av økt bruk av skjermtolking er usikre, både fordi det er utfordrende å få gode anslag på flere av kostnadskomponentene, fordi det finnes vesentlig usikkerhet knyttet til valg av organisering og tekniske løsninger, og fordi det er usikkert i hvilken grad antallet skjermtolkingsoppdrag vil øke. De mest vesentlige kildene til usikkerhet er listet opp under:

- Anslag på utviklingen i antall oppdrag, oppdragenes varighet, andel skjermtolking før og etter investeringer er basert på informasjon innhentet gjennom intervjuer, men mange informanter har understreket av det er utfordrende å si noe om hvordan utviklingen vil bli. Tidligere år har både pandemi og store

variasjoner i asylinnvandring skapt relativt store svingninger i markedet. Usikkerheten forsterkes av at den nye tolkeloven ble innført 1. januar 2022. Mange av anslagene som fremkommer i våre analyser hviler på forutsetninger om hvilken effekt loven vil få på både antall oppdrag og oppdrags sammensetning.

- Prisanslag på fysisk og annen teknisk infrastruktur er innhentet gjennom listepriker på løsninger som kan benyttes. Faktiske priser vil være avhengige av både valgte tilpassede løsninger og forhandlinger i innkjøpsprosessene.
- Kostnadsanslag for ressursbruk blant ansatte i offentlig sektor assosiert med både pedagogiske tiltak, tilskuddsforvaltning, support og bestilling er usikre blant annet fordi dimensjonering av tiltakene til en viss grad er avhengig av utviklingen i antall tolkeoppdrag og valg av tolkeform.
- Antall personer og bestillingssteder involvert i tolkeoppdrag per sektor er basert på et begrenset utvalg av innsamlet informasjon, og gjør anslag på opplæringsbehov spesielt usikre.

Når det gjelder prissatte kostnadsbesparelser, avhenger størrelsen på disse av at bruken av fjertolking øker utover den forventede økningen i nullalternativet. For eksempel avhenger omfanget av reduserte reiseutgifter av at man lykkes med å få flere oppdrag over til fjertolking for å få ned reisetiden. Størrelsen på de prissatte kostnadsbesparelsene har derfor mange av de samme kildene til usikkerhet som for kostnadssiden i analysen.

6.11.2 Kilder til usikkerhet ved ikke-prissatte virkninger

Når det gjelder ikke-prissatte virkninger, er det generelt sett usikkerhet knyttet til det å foreta denne typen vurderinger. Som vi har drøftet, kan kvaliteten i tolkeoppdrag som en ikke-prissatt virkning påvirkes i ulike retninger av tiltakene. Dette medfører at det er usikkerhet ved hvilken netto endring som oppstår sammenlignet med nullalternativet, og om denne faktisk er positiv eller negativ. Virkningen bedre arbeidsmiljø for tolker er også beheftet med usikkerhet. Omfanget av virkningen avhenger av bruken av knutepunktet, og hvordan tilgangen på et knutepunkt oppleves for egen arbeidssituasjon er en subjektiv opplevelse som vil variere mellom tolker. Våre vurderinger av ikke-prissatte virkninger bygger på informasjon innhentet i intervjuer med et begrenset utvalg tolkeformidlere, tolker og fagpersoner i offentlig sektor.

6.11.3 Break-even-analyse

Ettersom anslagene på hvor mange ekstra skjermtolkingsoppdrag de ulike tiltakene vil bidra med er spesielt usikre, har vi gjennomført en break-even-

analyse for hvert tiltak. Analysene viser hvilken økning i skjermtolkingsoppdrag hvert tiltak minst må bidra med for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi definerer denne effekten som prosentvis økning relativt til det årlige antallet skjermtolkingsoppdrag i nullalternativet ved slutten av analyseperioden.

Tabell 6-17: Økning i skjermtolkingsoppdrag som vil dekke kostnaden ved tiltakene (break-even), 2022-2031

	Anslått økning	Break-even	Avvik
Utarbeide veiledningsmaterieell om valg av tolkeform	2,5 %	1,4 %	-46 %
Minimumskrav til lokalet hvor tolken gjennomfører fjertolkingsoppdrag (utenom forskrift)	2,5 %	0 %	-100 %
Tilskudd til tolker for innkjøp av utstyr til skjermtolking	2,5 %	2,2 %	-14 %
Operative ressurser til støtte og support (sentralt eller gjennom tilskuddsordning)	6,3 %	4,5 %	-28 %
Etablering av fysisk knutepunkt for skjermtolking	6,3 %	9,6 %	52 %
Opprette en statlig bestillingsenhet for tolketjenester	6,3 %	7,8 %	23 %

Gitt kostnadene og gevinstene vi har lagt til grunn, er det to tiltak som ikke bidrar med stor nok effekt til at gevinstene veier opp for kostnadene. Dette er etablering av fysisk knutepunkt for skjermtolking og å opprette en statlig bestillingsenhet for tolketjenester. Dette er tiltakene med høyest bruttokostnad, og vi har anslått at hvert av tiltakene bidrar med en økning på 6,3 prosent sammenlignet med antallet skjermtolkingsoppdrag som ville blitt gjennomført i nullalternativet (Tabell 6-17). Gitt våre antakelser om kostnader knyttet til tiltakene, måtte etablering av fysisk knutepunkt for skjermtolking bidratt med en effekt som er omtrent 50 prosent større enn det vi har lagt til grunn, mens opprettelse av en statlig bestillingsenhet for tolketjenester måtte bidratt med en effekt som er 23 prosent større enn det vi har lagt til grunn, for at tiltakene skulle vurderes som lønnsomme. Avvikene ser relativt store ut, men vi vurderer usikkerheten knyttet til

effektene som så stor at tiltakene likevel kan være aktuelle.

For tiltakene som er vurdert som lønnsomme ligger break-even-punktene under de virkningene som er lagt til grunn i analysen. Målt i absolutte antall nye tolkeoppdrag er avvikene mellom våre basisforutsetninger og break-even-punktene relativt små, særlig med tanke på at usikkerheten også for disse tiltakene er relativt stor. Kostnadene knyttet til tiltakene er imidlertid relativt små og håndterbare, slik at tiltakenes potensielle økonomiske nedside er begrenset.

Ettersom break-even-analysen tar utgangspunkt i kostnadene og gevinstene vi har lagt til grunn for tiltakene og de ulike typene tolkeoppdrag, er det usikkerhet også i break-even-analysene. Dersom noen av tiltakene viser seg å ha en høyere bruttokostnad enn det som er lagt til grunn, vil break-even-punktet være høyere enn det våre analyser viser. Break-even-punktet vil også påvirkes dersom besparelsene eller kostnadene knyttet til endringer i antall skjermtolking er forskjellig fra det vi har lagt til grunn i analysen.

7. Samlet vurdering og anbefaling

Vi vurderer at tiltakene i konsept 2 bidrar til samfunnsøkonomiske gevinster som overstiger kostnadene ved tiltakene. Vi anbefaler derfor å gå videre med disse. Når det gjelder investeringer i sentral infrastruktur for skjermtolking, vurderer vi at det er risiko for å dimensjonere og innrette tiltakene feil gitt informasjonen som er tilgjengelig på nåværende tidspunkt. Vi antar at det vil komme mer informasjon og erfaring de neste årene som vil være nyttig i beslutninger om nye tiltak. Mer informasjon og nærmere utredning av konsekvenser av infrastrukturinvesteringer er nødvendig med såpass stor usikkerhet. Dersom man ønsker å gå videre med tiltaket, anbefaler vi i så fall en pilotering. Dette vil sikre fleksibilitet og handlingsrom før en eventuell investering i full skala.

I dette kapitlet sammenstiller vi resultater fra analysen, foretar en samlet vurdering av konseptene sammenlignet med nullalternativet, og anbefaler veien videre.

7.1 Samlet vurdering

Tabell 7-1 sammenstiller prissatte og ikke-prissatte virkninger og usikkerhet ved konseptene sammenlignet med nullalternativet.

Konseptene inneholder tiltak som medfører bruttokostnader sammenlignet med nullalternativet. Samtidig vurderes tiltakene å bidra til ytterligere bruk av skjermtolking, slik at det også oppstår kostnadsbesparelser sammenlignet med nullalternativet. Differansen mellom kostnadene og kostnadsbesparelsene gir en netto prissatt virkning. Våre anslag viser at nåverdi av netto prissatte virkninger er høyest i konsept 2. Tiltakene som legges til i konsept 3 reduserer nåverdien av netto prissatte virkninger sammenlignet med konsept 2. I tillegg er tiltakene vurdert til å gi ikke-prissatte virkninger knyttet til kvaliteten i tolkeoppdrag og bedre arbeidsmiljø for tolker.

Tabell 7-1: Sammenstilling av virkninger, usikkerhet og rangering sammenlignet med nullalternativet. Nåverdi i 2022 (2022-2031). Tall i millioner kroner.

	Null- alternativet	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Prissatte virkninger				
Bruttokostnader ved tiltak	0	7,2	42,2	130,2
Prissatte kostnadsbesparelser	0	-26,2	-71,8	-139,8
Netto prissatte virkninger	0	-19,0	-29,6	-9,6
Ikke-prissatte gevinster				
Virkning på kvalitet i tolkeoppdrag	0	0	0/+	+ / ++
Bedre arbeidsmiljø for tolker	0	0	0	+ / ++

Konsept 1 er et slags «null-pluss-alternativ». Konseptet medfører ingen store kostnader og er lite inngripende. Samtidig utløser det både felles og sektorvise kostnadsbesparelser sammenlignet med nullalternativet.

Konsept 2 er et noe mer omfattende konsept enn konsept 1. Dette medfører noen merkostnader for fellesskapet knyttet til en statlig tilskuddsordning for utstyr til tolker og ressursbruk til å opprette operative

støtte- og supportfunksjoner, samtidig som størrelsen på kostnadsbesparelser også er vurdert til å være høyere i dette konseptet. Våre anslag tilsier at disse tiltakene gir et positivt bidrag til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, ved at konsept 2 kommer ut med en høyere netto nåverdi enn konsept 1.

Konsept 3 inneholder flest tiltak og har både de høyeste kostnadene og de største gevinstene. Våre anslag tilsier at gevinstene av ytterligere tiltak

sammenlignet med konsept 1 og 2 ikke er tilstrekkelig for å veie opp for merkostnadene ved tiltakene, slik at netto prissatte virkninger er lavere i dette konseptet. Samtidig som både kostnadene og gevinstpotensialet for tiltakene i konsept 3 er størst blant tiltakene vi vurderer, er også usikkerheten knyttet til tiltakenes effekt særlig stor.

Resultatene tilsier at tiltakene som inngår i konsept 1 og 2 kan anbefales ut ifra et samfunnsøkonomisk ståsted. Vi understreker samtidig at det er betydelig usikkerhet knyttet til beregnede virkninger i alle konsepter. Resultatene representerer våre beste anslag.

7.2 Anbefalinger

I dette avsnittet oppsummerer vi våre anbefalinger.

7.2.1 Teknisk løsning for skjermtolking

En av problemstillingene i oppdraget er å kartlegge i hvilken grad offentlige organer kan bruke sine allerede eksisterende løsninger for digitale møter også til fjermtolking. Flere ulike deler av offentlig sektor benytter eksisterende løsninger for digitale møter også til fjermtolkingsoppdrag i dag, og dette fremstår derfor som et reelt alternativ i flere sektorer. Det virker ikke å være behov for eller hensiktsmessig å se nærmere på en felles teknisk løsning for skjermtolking i hele eller større deler av offentlig sektor. Det er ressurseffektivt å utnytte de mulighetene som er gode nok i eksisterende videoteknologi i de sektorene det er mulig. Hvilken løsning som er tilfredsstillende og egnet vil variere avhengig av sektorspesifikke behov og krav til sikkerhet, noe dagens situasjon med bruk av ulike løsninger underbygger.

7.2.2 Pedagogiske virkemidler

Det eksisterer flere pedagogiske tilbud i dag, og det er flere pågående arbeid i regi av IMDi som kan gi gevinster uavhengig andre tiltak. Det kommende e-læringskurset om skjermtolking i 2022 vil kunne spille en viktig rolle.

Samlet sett virker det å være et behov for mer informasjon, opplæring og veiledning om bruk av tolk generelt, og bruk av fjermtolking spesielt. Det er viktig med tilstrekkelig ressurser og fokus i det videre arbeidet for å stimulere til økt bruk av skjermtolking. På bakgrunn av vår analyse anbefaler vi å satse på ytterligere pedagogiske tiltak. Dette er tiltak som inngår i konsept 1 og 2, herunder å:

- Utarbeide veiledningsmateriell om valg av tolkeform (konsept 1 og 2)
- Opprette operative ressurser til støtte og support (konsept 2)

7.2.3 Økonomiske virkemidler

Til forskjell fra konsept 1, inneholder konsept 2 en tilskuddsordning for utstyr til tolker. Tiltaket er vurdert til å gi et ytterligere bidrag til andelen skjermtolking sammenlignet med nullalternativet, som er en driver for kostnadsbesparelser. Dette inkluderer reduserte reiseutgifter som en besparelse for sektorene, og en samfunnsøkonomisk verdi av redusert reisetid for tolker som ikke kompenseres. Redusert reisetid øker tolkenes tilgjengelige kapasitet, og reduserer behovet for og kostnader ved å kvalifisere nye tolker for samfunnet som helhet. Verdien av disse besparelsene, både for sektorene og for samfunnet som helhet, er anslått til å overstige kostnadene ved tiltaket, som belastes staten sentralt. Våre beregninger tilsier at tiltaket kan anbefales ut ifra et samfunnsøkonomisk ståsted.

Tilskuddsordningen må innrettes med regler og vilkår som gjør at ordningen blir mest mulig treffsikker, og sørger for størst mulig effekter. Ordningen må også kunne forvaltes på en effektiv måte. Det vil kreve ressurser til å forvalte ordningene og følge opp søknader og tildele tilskudd, en prosess som bør foregå raskt dersom tolker raskt skal få tilgang til midler for å anskaffe nødvendig utstyr. Det er mulig å starte ut forsiktig med å innføre en tilskuddsordning, vurdere effekten av tilskuddsordningen på kort sikt, og deretter vurdere å forlenge og/eller utvide omfanget av virkemiddelbruken.

7.2.4 Juridiske virkemidler

I alle konsepter er tiltaket å stille minimumskrav til lokalet hvor tolken gjennomfører fjermtolkingsoppdrag inkludert. På samme måte som de pedagogiske og økonomiske virkemidlene som anbefales, er tiltaket vurdert å bidra positivt til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Dette synliggjøres ved at konsept 1 og 2 er vurdert til å være samfunnsøkonomisk lønnsomme sammenlignet med nullalternativet. Ut ifra et samfunnsøkonomisk ståsted tilsier resultatene at tiltaket kan anbefales.

Vi vurderer at det er mest hensiktsmessig å bruke rammeavtaler og kontrakter til å stille krav, og på denne måten påvirke markedet i ønsket retning. Det er også fornuftig å se an IMDis arbeid med å beskrive tekniske rammer for fjermtolking, et arbeid som vil pågå i 2022, som kan bidra til kravutforming.

Når det gjelder å stille minimumskrav/minstestandard til det tekniske utstyret tolken benytter til skjermtolkingsoppdrag, er dette inkludert i nullalternativet og alle konseptene. Det antas at det pågående arbeidet med å beskrive tekniske rammer for skjermtolking hos IMDi vil bidra til dette.

Tolkeloven trådte i kraft 1. januar 2022, og er et inngripende juridisk virkemiddel. Vi anbefaler derfor

å avvente og se an effektene av tolkeloven før man vurderer en eventuell forskrift om fjerntolking med hjemmel i tolkeloven som et ytterligere juridisk virkemiddel, for eksempel til å gi føringer om bruk av fjerntolking.

7.2.5 Fysisk knutepunkt for skjermtolking og behovet for tiltak rettet mot tolkeformidling

I forbindelse med forarbeidene til tolkeloven (Kunnskapsdepartementet, 2021) ba Kunnskapsdepartementet⁴⁰ om høringsinstansenes innspill på hvordan skjermtolking i offentlig sektor kan organiseres, med utgangspunkt i forslaget om regionale knutepunkter fra NOU 2014: 8 (NOU, 2014). Det var noe støtte til forslaget, men de fleste anså ikke regionale knutepunkter for skjermtolking som den beste løsningen.

Våre informanter har også delte meninger om det å opprette fysiske knutepunkter for skjermtolking. Flere er skeptiske til tiltaket, og mener at satsing på skjermtolking må ta utgangspunkt i å utnytte kapasiteten til tolkene «der tolkene er» for å hente ut gevinster. Dette gjelder særlig gevinster knyttet til redusert reising og unngått dødtid. Videre ser våre informanter flere praktiske utfordringer ved tiltaket. Gevinster avhenger av at man evner å booke flere oppdrag til samme tolk på samme dag for å minimere behovet for reising til og fra knutepunktet. Det er samtidig usikkerhet ved attraktiviteten ved tilbudet for tolkene, både når det gjelder reisetid til knutepunktet og ved at det er et økonomisk insentiv til å velge et fremmøteoppdrag med honorering for reisetid fremfor et fjerntolkingsoppdrag. Hvor knutepunktet skal plasseres for å minimere reisevei for flest mulig tolker og sikre mest mulig utnyttelse er en viktig problemstilling.

Vår vurdering er at det er risiko for å innrette tiltaket feil gitt informasjonen som er tilgjengelig på nåværende tidspunkt. Den teknologiske utviklingen i videoteknologi skjer raskt, tolkeloven er i ferd med å innføres og effektene av loven gjenstår å se, og det er

usikkerhet knyttet til den videre bruken av fjerntolking som er viktig for å skape gevinster. Dette gjør at det er sannsynlig at det tilkommer ny og mer informasjon som kan gi støtte i beslutningsprosessen. Det vil også være kostnader forbundet med å reversere en eventuell investering i fysiske knutepunkter for skjermtolking.

Vår anbefaling er å sikte inn på et ambisjonsnivå tilsvarende konsept 2 i første omgang, og vurdere en eventuell pilotering av fysisk knutepunkt og sentral bestillingløsning for tolketjenester. Både tidspunktet og omfanget av denne utredningen gjør det vanskelig å vurdere effektene godt nok til å kunne anbefale tiltakene, selv om gevinstpotensialet er relativt stort. Ved å gå for en pilotering av de mest kostnads-krevende tiltakene, er det mulig å sikre fleksibilitet i den videre prosessen og håndtere usikkerheten gjennom å innhente mer informasjon før en nærmere utredning og vurdering av en større utrulling av tiltakene. Dette vil sikre handlingsrom når man på et senere tidspunkt skal ta en ny beslutning om tiltak.

Informasjonen vi har innhentet gjennom intervjuer tilsier videre at økt bruk av fjerntolking i seg selv ikke vil skape et behov for nye systemer eller måter for å bestille og formidle tolkeoppdrag på, eller andre måter å følge opp tolker på enn i dag. Det kan derimot skape et behov for å planlegge og fordele oppdrag mellom tolker annerledes for å fylle opp tolkenes kalender. Dette handler om hvordan formidlere løser formidlingsoppgaver, og ikke selve organiseringen av formidlerleddet som sådan. Vi vurderer derfor at det ikke er behov for at myndighetene oppretter en sentralisert formidlerenhet. Et slikt tiltak ville også være inngripende og kunne fortrenge kommersielle aktører i markedet. En statlig bestillingsenhet kan være et aktuelt tiltak, potensielt i kombinasjon med fysiske knutepunkter for skjermtolking. Det vises her til anbefalingen om å vurdere pilotering før beslutning om eventuelle videre tiltak.

⁴⁰ Ansvar for tilrettelegging for tolking til og fra talespråk i offentlig sektor ligger hos Integreringsavdelingen. I løpet av prosjektperioden har avdelingen blitt flyttet fra

Kunnskapsdepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

8. Referanser

Agenda Kaupang og Oslo Economics, 2018. *Økonomiske konsekvenser ved innføring av tolkeloven*, Oslo: Agenda Kaupang og Oslo Economics.

Agenda Kaupang, 2021. *Tolking i offentlig sektor 2020. Faktaark om tolking i offentlig sektor 2020, utarbeidet for IMDi høsten 2021*, Oslo: Agenda Kaupang.

Barne- og familiedepartementet, 2020. *Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2021*, s.l.: s.n.

Direktoratet for økonomistyring, 2018. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, Oslo: Direktoratet for økonomistyring.

IMDi, 2018. *Hvor mye jobber kvalifiserte tolker? En undersøkelse blant tolker i Nasjonalt tolkeregister (2018)*, Oslo: IMDi.

IMDi, 2019. *Kartlegging av anskaffelser av tolketjenester*, Oslo: IMDi.

IMDi, 2020. *Hvordan har koronasituasjonen påvirket kvalifiserte tolkers arbeidshverdag? En spørreundersøkelse til tolker oppført i Nasjonalt tolkeregister*, Oslo: IMDi.

IMDi, 2020. *Tolking i offentlig sektor 2019 og tolking under koronapandemien i 2020*, Oslo: IMDi.

IMDi, 2020. *Årsrapport 2020*, Oslo: IMDi.

Kunnskapsdepartementet, 2019. *Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2020*, Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet, 2020. *Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2021*, s.l.: s.n.

Kunnskapsdepartementet, 2021. *Prop. 156 L (2020-2021) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven)*, Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU, 2014. *NOU 2014: 8 Tolking i offentlig sektor - et spørsmål om rettsikkerhet og likeverd*, Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon Informasjonsforvaltning.

Vedlegg A

Tabell A-1: Anslag på sektorvise prissatte virkninger sammenlignet med nullalternativet. Nåverdi i 2022 (2022-2031). Tall i millioner kroner.

	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Domstolene	-0,2	-0,7	-1,4
UDI - asylavdelingen	0,0	0,0	0,0
UNE	0,0	0,0	0,0
Politi	-0,3	-1,2	-2,5
Kriminalomsorgen	0,0	-0,1	-0,1
Spesialisthelsetjenesten	-1,9	-7,4	-15,2
Øvrige statlige aktører	0,0	0,0	0,0
Barnevernet	-1,0	-3,8	-7,8
Kommunehelsetjenesten	-2,0	-8,1	-16,8
Utdanning og oppvekst	-1,3	-4,8	-9,8
NAV	-1,2	-4,1	-8,2
Asylmottak	-0,7	-2,4	-5,0
Intro og bosetting	-0,5	-2,3	-4,9
Andre	-1,0	-3,4	-6,9
Sum	-10,1	-38,3	-78,5

Merknad: Analyser utført av Oslo Economics og Agenda Kaupang. Tall angitt i millioner kroner. Negative tall angir en netto besparelse. Alle konseptene medfører både kostnads- og nyttevirkninger. Kostnadene som belastes sektorene er hovedsakelig knyttet til lisenser og server- eller skytjenester, samt opplæringskostnader. Samtidig som økt bruk av skjermtolking medfører økte kostnader for sektorene, gir det også nyttevirkninger i form av kostnadsbesparelser. For sektorene oppstår kostnadsbesparelsene gjennom reduserte utgifter til kompensasjon av reisetid. Når reisetiden reduseres, øker tolkenes tilgjengelige kapasitet og behovet for å kvalifisere nye tolker reduseres. Dette innebærer reduserte kvalifiseringskostnader for samfunnet sammenlignet med nullalternativet. Prispresset i markedet reduseres også noe, som følge av at en større andel av oppdragene kan gjennomføres uten at det er nødvendig å utløse restkapasitet eller rekruttering av nye tolker.

AGENDA
KAUPANG

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo