



Indikatorer for tolkeloven

Agenda Kaupang
19. november 2021

Mandat Delprosjekt 1

Utvikle indikatorer for å måle bruken av tolk og effekten av tolkeloven:

- a. Hvilken metode kan best benyttes for å kartlegge bruken av tolk i offentlig sektor?
- b. Hvordan kan nødvendige data rapporteres innenfor eksisterende lovverk og systemer for kvalitetskontroll av offentlig tjenesteyting?
- c. Andre indikatorer for å måle effekten av tolkeloven.

Dette dokumentet svarer ut 1c: indikatorer for å måle effekten av tolkeloven.

Hvilke bestemmelser er relevante for å vurdere måloppnåelse?

- ▶ § 4 Forbud mot barn som tolk
- ▶ § 6 Ansvar for å bruke tolk
- ▶ § 7 Krav om å bruke kvalifisert tolk
- ▶ § 8 Bruk av fjerntolking
- ▶ § 9 Retningslinjer for bestilling og bruk av tolk
- ▶ § 12 Tilsyn

Andre relevante forhold ved tolkeloven er angitt som statistikkbehov som vil følges opp i øvrige prosjektleveranser.

Andre statistikkbehov utledet av tolkeloven

Bestemmelse i tolkeloven	Databehov	Forklaring
§ 8 Bruk av fjerntolking	Oppdrag fordelt på oppmøte-, skjerm- og telefontolking.	Hvordan tolkeoppdrag gjennomføres er svært viktig informasjon for å iverksette målrettede tiltak på tolkeområdet. Oppdrag via skjerm og telefon kan gi økt kapasitet og rimeligere oppdrag. Fjerntolking kan samtidig gi lavere kvalitet i gjennomføringen av oppdraget i noen tilfeller.
§ 10 Krav om politiattest	Antall virksomheter som etterspør politiattest fra tolken.	Det er interessant å følge opp om hjemmelen til å kreve politiattest benyttes, og i hvilket omfang tolker utelates fra bestemte oppdrag på grunn av dette.
§ 11 Gebyr for manglende oppmøte	Antall/andel virksomheter som ilegger gebyr for manglende oppmøte, størrelse på gebyr.	Dette var et viktig tema i den politiske behandlingen av tolkeloven i Stortinget.
§ 13 Pålegg	Antallet pålegg som ilegges knyttet til bestemmelser i tolkeloven.	Dette er nyttig informasjon knyttet til IMDis samordningsrolle overfor tilsynsmyndigheter. Pålegg er et uttrykk både for kritikkverdige forhold, og hvor aktivt tilsynsvirksomheter følger opp tolkeloven.
§ 17 Nasjonalt tolkeregister	Antall oppførte tolker i Nasjonalt tolkeregister, fordelt på kvalifikasjonsnivå og språk	Dette er viktig informasjon for å tilrettelegge for at det finnes tilstrekkelig mange kvalifiserte tolker i ulike språk. Dette bør vurderes i sammenheng med hvilke språk som faktisk etterspørres i oppdrag.
§ 18 Bevilling som statsautorisert tolk	Antall tolker med statsautorisasjon, fordelt på språk	Til planlegging av autorisasjonsprøver osv.
§ 19 Varsling om brudd på krav til god tolkeskikk, taushetsplikt og habilitet	Antall varsler	Varsling fra ulike aktører (tolkebrukere, formidlere, andre tolker osv) er viktig kilde til informasjon for myndigheter. Det er viktig å vite om denne muligheten brukes.

Steg i utvikling av indikatorer

Steg 1: Viser bestemmelsen måloppnåelse?	Aktiviteter: Gjennomgå lovbestemmelser og vurder om de er knyttet til en bestemt måloppnåelse knyttet til lovens formål.	Eksklusjon: Bestemmelser som ikke utgjør et bestemt mål (f.eks. administrative bestemmelser)
Steg 2: Er det interessant å måle oppnåelsen av målet?	Aktiviteter: Vurder hensikten med bestemmelsen, antatt påvirkning opp mot formålet og hvorvidt dette er viktig å følge opp	Eksklusjon: Bestemmelser som ikke er viktige for å oppnå hovedformålet med tolkeloven
Steg 3: Utarbeide og operasjonalisere indikatorer	Aktiviteter: Vurder om det er mulig å tallfeste måloppnåelse gjennom en eller flere indikatorer, og beskriv indikator	Resultat: En eller flere indikatorer knyttet til hvert mål, med angivelse av beregning, datakilde og betydning mv.
Steg 4: Står indikatoren seg metodisk?	Aktiviteter: Vurder validitet og reliabilitet. Hvor dekkende er målemetoden? Problemer ved målemetoden (datakvalitet, utvalgsskjevhet osv.)?	Eksklusjon: Indikatorer som i liten grad gir valide uttrykk for måloppnåelse.
Steg 5: Vurdering av ressursbruk og gjennomførbarhet	Aktiviteter: Vurder hva det vil kreve av ressurser å følge opp indikatoren (rapportering, datainnhenting/bearbeiding osv).	Eksklusjon: Indikatorer som er ressurskrevende å måle.
Steg 6: Samlet prioritering av indikatorer	Aktiviteter: Gjør en prioritering av hvilke indikatorer som samlet sett gir best uttrykk for måloppnåelse i loven.	Resultat: Prioritert oversikt over indikatorer








Indikator til § 4 Forbud mot bruk av barn som tolk

«*Offentlige organer skal ikke bruke barn til tolking eller annen formidling av informasjon.*

Unntak kan gjøres når det er nødvendig i nødssituasjoner eller i tilfeller der det ut fra hensynet til barnet og omstendighetene for øvrig må anses forsvarlig.»

Bruk av barn som tolk






<p>Indikator</p> <p>1</p>	<p>Indikatornavn:</p> <p>Tilsyn som avdekker bruk av barn som tolk</p>	<p>Validitet:</p> <p>+ Tilstrekkelig N til å trekke slutninger om nasjonal utvikling</p> <p>- Utvalgsskjevhet knyttet til hvilke virksomheter som underlegges tilsyn</p>	
<p>Operasjonalisering</p> 	<p>Antall innmeldte brudd på bestemmelsen om bruk av barn som tolk. Måles gjennom å oppsummere tilsyn gjennomført av statlige og kommunale tilsynsmyndigheter.</p> <p>For både statlig tilsyn og kommunal forvaltningsrevisjon: [Antall risikobaserte tilsyn hvor bruk av barn som tolk avdekkes] / [Antall risikobaserte tilsyn som undersøker bruk av tolk]</p>	<p>Reliabilitet:</p> <p>+ Potensielt god og standardisert tilsynsmetodikk for å avdekke brudd</p> <p>- En del brudd vil neppe fanges opp uansett.</p>	
<p>Datakilde og datainnsamling</p> 	<p>Statlig tilsyn: Forutsetter felles sjekklister for hvordan tilsynsvirksomheter skal følge opp og måle kravet. Data samles i Styringsportalen og kan overføres til IMDi via etablert API, ev. manuelt.</p> <p>Kommunalt tilsyn: Årlig søk i Forvaltningsrevisjonsregisteret (database for norsk kommunerevisorforbund). Gjennomgang av rapporter knyttet til tolk (basert på standardsøk). Manuell opptelling.</p>	<p>Gjennomførbarhet:</p> <p>+ Benytter aktivitet som uansett vil finne sted.</p> <p>+ Gode systemer for overføring av data.</p> <p>Krever samarbeid med tilsynsvirksomheter.</p>	

Indikator til § 6 Ansvar for å bruke tolk






«Offentlige organer skal bruke tolk når det følger av lov. I tilfeller der plikt til å bruke tolk ikke er regulert i annen lov, skal offentlige organer bruke tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste. I vurderingen av om bruk av tolk er nødvendig, skal det blant annet legges vekt på om samtalepartene kan kommunisere forsvarlig uten tolk, og på sakens alvorlighet og karakter.

Når et offentlig organ ellers er i kontakt med personer som ikke kan kommunisere med organet på norsk, bør organet vurdere å bruke tolk.»

Ansvar for å bruke tolk

<p>Indikator</p> <p>2</p>	<p>Indikatornavn:</p> <p>Relative utgifter til tolk</p>	<p>Validitet:</p> <p>+ Metoden tar utgangspunkt i relativt sikre tall knyttet til sluttresultat (faktisk bruk av tolk)</p> <p>+ Metoden er robust mot ulikheter i respondenters forventninger til hva som er tilstrekkelig tolkebruk.</p> <p>- Store krav til beregningsmodell. Kan ikke tolkes for bokstavelig.</p> <p>- Antar at aktører med størst relativ tolkebruk har «riktig» behovsdekning.</p>	
<p>Operasjonalisering</p> 	<p>Beste praksis-tilnærming: Bruk av tolk i ulike sektorer, sammenliknet med et <i>teoretisk behov</i>. Teoretisk behov tar utgangspunkt i virksomheter med velutviklet tolketjeneste (f.eks. kommuner med egen tolketjeneste). Teoretisk behov beregnes på bakgrunn av parametere som predikerer behov for tolk (f.eks. antall med innvandrerbakgrunn, bosatte flyktinger siste år osv).</p> <p>Underforbruk beregnes som avvik - målt i antall oppdrag - fra teoretisk behov. Metoden skiller ikke mellom tolkeoppdrag gjennomført av kvalifisert og ukvalifisert tolk.</p>	<p>Reliabilitet:</p> <p>+ Bygger på gode og pålitelige offentlige data.</p> <p>- Omregning fra kroner til oppdrag kan gi unøyaktighet.</p>	
<p>Datakilde og datainnsamling</p> 	<p>Datainput per kommune hentes fra «Kommunalt leverandørregister», som har utgifter til tolk per kommune, eller fra rapportering fra tolkeformidlere (ref. DP1). Data fra kommunalt leverandørregister må omregnes fra kroner til antall oppdrag.</p> <p>Beregningsmodell kan utvikles gjennom DP3.</p>	<p>Gjennomførbarhet:</p> <p>Krever arbeid for å utvikle beregningsmodell for teoretisk behov, og gode systemer for datainnhenting årlig.</p> <p>Leverandørregister koster 60 000 kr årlig.</p>	

Ansvar for å bruke tolk

<p>Indikator</p> <p>3</p>	<p>Indikatornavn:</p> <p>Tilsyn som avdekker underforbruk av tolk</p>	<p>Validitet:</p> <p>+ Tilstrekkelig N til å trekke slutninger om nasjonal utvikling</p> <p>- Utvalgsskjevhet knyttet til hvilke virksomheter som underlegges tilsyn</p>	
<p>Operasjonalisering</p> 	<p>Antall innmeldte brudd på kravet om bruk av tolk der loven krever det. Måles gjennom å oppsummere tilsyn gjennomført av statlige og kommunale tilsynsmyndigheter.</p> <p>For både statlig tilsyn og kommunal forvaltningsrevisjon: [Antall risikobaserte tilsyn som avdekker manglende bruk av tolk] / [Antall risikobaserte tilsyn som undersøker bruk av tolk]</p>	<p>Reliabilitet:</p> <p>+ Potensielt god og standardisert tilsynsmetodikk for å avdekke brudd</p> <p>- En del brudd vil neppe fanges opp uansett.</p>	
<p>Datakilde og datainnsamling</p> 	<p>Statlig tilsyn: Forutsetter felles sjekklister for hvordan tilsynsvirksomheter skal følge opp og måle kravet. Data samles i Styringsportalen og kan overføres til IMDi via etablert API, ev. manuelt.</p> <p>Kommunalt tilsyn: Årlig søk i Forvaltningsrevisjonsregisteret (database for norsk kommunerevisorforbund). Gjennomgang av rapporter knyttet til tolk (basert på standardsøk). Manuell opptelling.</p>	<p>Gjennomførbarhet:</p> <p>+ Benytter aktivitet som uansett vil finne sted.</p> <p>+ Gode systemer for overføring av data.</p> <p>Krever samarbeid med tilsynsvirksomheter.</p>	

Indikator til § 7 Krav om å bruke kvalifisert tolk






«Når et offentlig organ har plikt til å bruke tolk etter § 6 første ledd andre punktum, skal det brukes kvalifisert tolk. Det samme gjelder når plikten til å bruke tolk er regulert i annen lov, dersom bruk av tolk er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste, jf. § 6 første ledd tredje punktum.

Kravet om å bruke kvalifisert tolk i første ledd 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.

Med kvalifisert tolk menes en tolk som oppfyller kravene til å bli oppført i Nasjonalt tolkeregister, jf. § 17. Departementet kan gi forskrift om godkjenning av tolker med yrkeskvalifikasjoner fra annen stat, jf. [yrkeskvalifikasjonsloven](#).

Fram til 31. desember 2026 er det dispensasjon fra kravet om å bruke kvalifisert tolk. Kongen kan gi forskrift om forlengelse av dispensasjonen.»

Krav om å bruke kvalifisert tolk

<p>Indikator</p> <p>4</p>	<p>Indikatornavn:</p> <p>Andel tolkeoppdrag med kvalifisert tolk</p>	<p>Validitet:</p> <p>+ God validitet</p> <p>Potensiell utvalgsskjevhet dersom det ikke etableres helhetlig rapporteringsregime.</p>	
<p>Operasjonalisering</p> 	<p>Andel av gjennomførte tolkeoppdrag som gjennomføres av en tolk med kvalifikasjonsnivå tilsvarende A-E i nasjonalt tolkeregister.</p> <p>Foreslår både å måle dette totalt og fordelt på sektor.</p>	<p>Reliabilitet:</p> <p>+ Tar utgangspunkt i velkjent klassifikasjon som de fleste tolkeformidlere har tall på.</p> <p>- Enkelte små formidlere kan ha svake løsninger for data og/eller lav datakvalitet.</p>	
<p>Datakilde og datainnsamling</p> 	<p>Forutsetter standardisert datainnsamling om tolkeoppdrag fra tolkeformidlere (offentlige og private).</p> <p>Antagelig mulig med innrapportering via API fra tolkeformidlere (undersøkes i DP1).</p>	<p>Gjennomførbarhet:</p> <p>Forutsetter helhetlig og standardisert rapporteringsregime, DP1. Forutsetter både krav til rapportering (dekningsgrad), og felles spesifisering.</p>	






Indikator til § 8 Bruk av fjerntolking

«Offentlige organer kan bruke fremmøtetolking eller fjerntolking.

Offentlige organer skal sikre tilfredsstillende tekniske løsninger, opplæring av ansatte og ivaretagelse av personvernet ved bruk av fjerntolking.

Departementet kan gi forskrift om fjerntolking.»

Bruk av fjerntolking

<p>Indikator</p> <p>5</p>	<p>Indikatornavn:</p> <p>Kvalitet i fjerntolkingen (indeks)</p>	<p>Validitet:</p> <p>+ Kan gi stort antall svar på predefinerte og tilpassede spørsmål.</p> <p>- Utvalgsskjevhet hvis det kun gjennomføres via en systemleverandør.</p>	
<p>Operasjonalisering</p> 	<p>Måle tolkebrukers (tjenesteyters) vurdering av kvalitet på fjerntolking rett etter gjennomført fjerntolkeoppdrag. Standardiserte spørsmål som samlet måler bredden av kvalitative aspekter ved fjerntolkeoppdrag, herunder lyd/bilde overføring, tilrettelegging for samtalen, ivaretagelse av personvern og oppdragets egnethet for fjerntolking. F.eks. rangering på fem-punktskala.</p> <p>Gjennomføres i et kort tidsintervall i regi av tolkeformidlere.</p>	<p>Reliabilitet:</p> <p>+ Standardiserte spørsmål sendes til alle.</p> <p>+ Respondent svarer ut fra nylig førstehåndskunnskap.</p>	
<p>Datakilde og datainnsamling</p> 	<p>Programvare for tolkeformidling (WebOfficeOne, Tolkeplan mv) støtter utsendelse av spørreskjema i etterkant av hvert oppdrag. Resultat gis i standardisert format (f.eks. Excel). Svar bør rapporteres direkte til IMDi (ikke via formidler).</p> <p>Det må inngås avtale med én eller flere systemleverandører om utsendelse av spørreskjema i gitt periode, med samtykke fra respektive formidlere (og eventuelt også tolkebrukere).</p> <p>Tidsperiode (og ev. utvalgsstørrelse) bør begrenses av hensyn til rapporteringsbyrde for tolkebrukere.</p>	<p>Gjennomførbarhet:</p> <p>Forutsetter avtale om gjennomføring av undersøkelse med både systemleverandør, tolkeformidler og potensielt tolkebrukere. Systemleverandør krever trolig betaling for gjennomføring/tilpassing.</p>	






Indikator til § 9 Retningslinjer for bestilling og bruk av tolk

«Offentlige organer som jevnlig bruker tolk, skal ha retningslinjer for bestilling og bruk av tolk etter §§ 6 til 8.

Retningslinjene skal tilpasses organets størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Departementet kan gi forskrift om retningslinjenes innhold.»

Retningslinjer






<p>Indikator</p> <p>6</p>	<p>Indikatornavn:</p> <p>Tilsyn som avdekker manglende eller mangelfulle retningslinjer</p>	<p>Validitet:</p> <p>+ Tilstrekkelig N til å trekke slutninger om nasjonal utvikling - Utvalgsskjevhet knyttet til hvilke virksomheter som underlegges tilsyn</p>	
<p>Operasjonalisering</p> 	<p>Hver undersøkte virksomhet gis en skår mellom 0 og 2 [0, 1, 2]. 0 = har ikke retningslinjer, 1 = har retningslinjer, men er ikke tilpasset virksomhetens egenart, 2 = har retningslinjer som er tilpasset virksomheten.</p> <p>Indikator viser andel av undersøkte virksomheter, med skår 0, 1 og 2.</p> <p>Sjekkliste definerer hvordan det skal kategoriseres (f.eks. gjenspeiler retningslinjer kravene i tolkelovens §§ 6–9? Henvises det til konkrete aktiviteter/tjenester hos virksomheten?).</p>	<p>Reliabilitet:</p> <p>+ Sannsynligvis greit å måle/kategorisere for tilsynsvirksomheter, ev. IMDi.</p>	
<p>Datakilde og datainnsamling</p> 	<p>Måles primært gjennom tilsyn / kommunal forvaltningsrevisjon (se tidl. omtale av datainnsamling).</p> <p>Kan alternativt eller i tillegg gjennomføres som periodisk breddeundersøkelse av virksomheter i regi av IMDi.</p>	<p>Gjennomførbarhet:</p> <p>+ Benytter aktivitet som uansett vil finne sted. + Gode systemer for overføring av data fra tilsynsvirksomheter.</p> <p>Krever samarbeid med tilsynsvirksomheter, alternativt egen breddeundersøkelse.</p>	

Indikator til § 12 Tilsyn






«Statlige og kommunale myndigheter som fører tilsyn med offentlige organer, skal også føre tilsyn med at organene oppfyller pliktene etter §§ 4 og 6 til 9.»

Tilsynsmyndigheten kan kreve at et offentlig organ som den fører tilsyn med, uten hinder av taushetsplikt gir de opplysningene som er nødvendige for å gjennomføre tilsyn etter første ledd. Når bestemmelser i annen lovgivning begrenser tilsynsmyndighetens rett til innsyn i bestemte opplysninger, gjelder likevel disse begrensningene tilsvarende.»

Tilsyn

<p>Indikator</p> <p>7</p>	<p>Indikatornavn:</p> <p>Antall statlige tilsyn med tolkeloven</p>	<p>Validitet:</p> <p>+ Måler hele utvalget med statlige tilsyn</p>	
<p>Operasjonalisering</p> 	<p>Antall statlige tilsyn hvor §§ 4 og 6–9 tilsees. Samlet tematisk og risikobaserte tilsyn. Kun sammenliknbart innenfor hver 4-årsperiode.</p>	<p>Reliabilitet:</p> <p>+ Alle tilsyn er dokumentert og kategorisert i styringsportalen.</p>	
<p>Datakilde og datainnsamling</p> 	<p>Standard søk (predefinerte søkekriterier) i:</p> <ul style="list-style-type: none">- Styringsportalen (KMD)- Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner	<p>Gjennomførbarhet:</p> <p>Forutsetter noe ressursbruk knyttet til å kartlegge tilsynsrapporter.</p> <p>Samarbeid med tilsynsvirksomheter og ev. også styringsportalen.</p>	

Tilsyn

<p>Indikator</p> <p>8</p>	<p>Indikatornavn:</p> <p>Antall kommunale forvaltningsrevisjoner med tolkeloven</p>	<p>Validitet:</p> <p>+ Måler stor andel av kommunale forvaltningsrevisjoner</p>	
<p>Operasjonalisering</p> 	<p>Antall kommunale forvaltningsrevisjoner hvor §§ 4 og 6–9 tilsees.</p>	<p>Reliabilitet:</p> <p>+ De fleste relevante rapporter vil fanges opp gjennom søk i Forvaltningsrevisjonsregisteret</p>	
<p>Datakilde og datainnsamling</p> 	<p>Årlig søk i Forvaltningsrevisjonsregisteret (database for norsk kommunerevisorforbund). Gjennomgang av rapporter knyttet til tolk (basert på standardsøk, f.eks. «tolkeloven» + «bruk av tolk»). Manuell opptelling.</p>	<p>Gjennomførbarhet:</p> <p>Forutsetter noe ressursbruk knyttet til å kartlegge tilsynsrapporter.</p> <p>Samarbeid med tilsynsvirksomheter og ev. også styringsportalen.</p>	

Anbefalte indikatorer, oppsummering

Nr	Indikatornavn	Paragraf
1	Tilsyn som avdekker bruk av barn som tolk	4 – Forbud mot bruk av barn som tolk
2	Relative utgifter til tolk	6 – Ansvar for å bruke tolk
3	Tilsyn som avdekker underforbruk av tolk	6 – Ansvar for å bruke tolk
4	Andel tolkeoppdrag med kvalifisert tolk	7 – Krav om å bruke kvalifisert tolk
5	Kvalitet i fjerntolkingen (indeks)	8 – Bruk av fjerntolking
6	Tilsyn som avdekker manglende eller mangelfulle retningslinjer	9 – Retningslinjer for bestilling og bruk av tolk
7	Antall statlige tilsyn med tolkeloven	12 – Tilsyn
8	Antall kommunale forvaltningsrevisjoner med tolkeloven	12 – Tilsyn

Veien videre for innføring av indikatorer

- ▶ Delprosjekt 1 vil konkretisere løsninger for å innhente nødvendige data.
- ▶ Delprosjekt 3 vil gå nærmere inn i operasjonaliseringen av indikator 2: relative utgifter til tolk.



AGENDA KAUPANG

Agenda Kaupang bidrar til omstilling og utvikling av offentlig sektor. Vi bistår ledere og medarbeidere med faktabaserte beslutningsgrunnlag og effektivisering av prosesser. Agenda Kaupang gjennomfører analyser og rådgiving innen ledelsesutvikling, styring, økonomi, organisasjonsutvikling og digitalisering.