



Utredning av løsninger for datafangst og -analyse på tolkeområdet

2022

INTEGRERINGS- OG MANGFOLDSDIREKTORATET

OPPDRAGSGIVER: IMDi

RAPPORTNUMMER: R1021629

RAPPORTENS TITTEL: Utredning av løsninger for datafangst og -analyse på tolkeområdet

ANSVARLIG KONSULENT: Jonas Rusten Wang

KVALITETSSIKRET AV: Kjersti Nordskog

DATO: 10.1.2022

Sammen drag

Dette dokumentet utreder ulike tiltak og konsepter for å samle inn data om tolking i offentlig sektor. Utredningen tar kartlegger en rekke behov for data om tolking, knyttet blant annet til oppfølging av tolkeloven, planlegging av kvalifiseringstilbud, politikk- og regelverksutvikling, forskning/analyse og direkte oppfølging av virksomheter som bruker tolk.

Utredningen viser til at det er en rekke problemer med dagens datainnsamling og foreslår ulike tiltak for å heve datakvaliteten. Utredningen foreslår også hvilke data det skal rapporteres på og hvordan disse dataene skal kategoriseres. Tiltakene samles i fire ulike tiltakspakker (konsepter) som vurderes ut fra konsekvenser for datakvalitet, ressursbruk og gjennomførbarhet.

På bakgrunn av behovsanalysen og vurderingen av ulike konsepter anbefaler vi at IMDi går videre med Konsept D: Kombinasjon: overordnede data fra både tolkeformidlere og offentlige organer som bruker tolk. Konseptet går ut på at det skal utarbeides en felles spesifisering for rapportering av overordnede data. Krav til å rapportere skal gis både i forskrift og i anskaffelser av tolketjenester.

Vi vurderer at konseptet vil gi en betydelig styrking av datakvaliteten på tolkefeltet. Hovedgrunnen til det er at konseptet legger opp til standardisert dataflyt mellom tolkeformidlere og store tolkebrukere på den ene siden, og IMDi på den andre. Krav og insentiver rettet mot aktørene som skal rapportere gjør det realistisk å oppnå en høy dekningsgrad for innrapporterte data. Kravene vurderes som samtidig forholdsmessige ut fra en vurdering av personvern og ressursbruk.

Konseptet forutsetter at det etableres en felles spesifisering for rapportering av data på tolkefeltet som kan innarbeides som del av programvare for tolkeformidling. IMDi må på sin side etablere systemer for mottak og behandling av data som tilfredsstiller kravene i personvernforordningen.

Innhold

1	Innledning.....	5
1.1	<i>Mandat for utredningen og prosjektet</i>	<i>5</i>
1.2	<i>Utredningsmetodikk</i>	<i>6</i>
1.3	<i>Datainnsamling</i>	<i>6</i>
2	Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?.....	8
2.1	<i>Problem.....</i>	<i>8</i>
2.2	<i>Analyse av databehov.....</i>	<i>11</i>
3	Hvilke tiltak er relevante?	19
3.1	<i>Konseptdimensjon 1: Hvem skal ha ansvar for å rapportere?.....</i>	<i>19</i>
3.2	<i>Konseptdimensjon 2: Hvilke krav eller insentiver er nødvendig?</i>	<i>22</i>
3.3	<i>Konseptdimensjon 3: Hvordan skal data skal rapporteres?</i>	<i>24</i>
3.4	<i>Konseptdimensjon 4: hvilke data skal rapporteres?</i>	<i>25</i>
4	Vurdering av personvern	32
5	Mulige konsepter	34
5.1	<i>Konsept A: Dagens løsning (null-alternativ).....</i>	<i>35</i>
5.2	<i>Konsept B: Detaljerte data fra utvalgte aktører.....</i>	<i>36</i>
5.3	<i>Konsept C: Overordnede data fra mange aktører.....</i>	<i>37</i>
5.4	<i>Konsept D: Kombinasjon av data fra tolkeformidlere og tjenesteytere.....</i>	<i>38</i>
6	Vurdering av konsepter.....	39
6.1	<i>Scoring av konsepter</i>	<i>40</i>
6.2	<i>Vurdering av datakvalitet i konseptene</i>	<i>40</i>
6.3	<i>Vurdering av kostnader og ressursbruk i konseptene</i>	<i>41</i>
6.4	<i>Vurdering av gjennomførbarhet av konseptene</i>	<i>43</i>
6.5	<i>Oppsummering av vurderinger.....</i>	<i>44</i>
7	Anbefaling og forutsetning for vellykket gjennomføring	46

1 Innledning

Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) trådte i kraft 1. januar 2022. Loven innebærer en plikt for offentlig organer til å bruke kvalifiserte tolker.

Formålet med prosjektet som denne utredningen er en del av er å etablere et godt kunnskapsgrunnlag om tolkefeltet når tolkeloven og tilhørende tiltak skal iverksettes. IMDi har fått i oppdrag av Kunnskapsdepartementet (KD) å bidra til at offentlig sektor har tilgang til kvalifiserte tolker ved innføring av tolkeloven.

Loven er forventet å skape økt etterspørsel og økt bruk av kvalifisert tolker i offentlig sektor. For å imøtekomme samfunnets behov for tolketjenester er det nødvendig med gode metoder for å kartlegge og måle tolkebruk i offentlig sektor, samt gjøre framskrivninger av tolkebehov. Det er også behov for økt kunnskap om tolkers arbeidsvilkår, og hvordan disse påvirker markedet og profesjonsutviklingen. På bakgrunn av dette er det skissert tre delprosjekter, som svarer på disse problemstillingene.

1.1 Mandat for utredningen og prosjektet

Denne utredningen skal svare på følgende spørsmål:

Hvilken metode kan best benyttes for å kartlegge bruken av tolk i offentlig sektor?

Utredningen utgjør en bestanddel av et større FoU-oppdrag om kunnskapsutvikling på tolkefeltet. Oppdraget deles inn i følgende tre delprosjekter, som skal bygge på hverandre (gjengitt fra utlysningen):

- 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.
- 2. Tolkers arbeidsforhold, og hvordan dette påvirker bransjen og det offentliges tilgang på tolketjenester:**
 - a. Hva er de sentrale utfordringene ved tolkebransjen som gjør at ikke en høyere andel av oppdrag gjennomføres med høyt kvalifiserte tolker? Hvilke faktorer ligger til grunn for tolkers prioriteringer av tolkeoppdrag/oppdragsgivere og hvordan virker disse forholdene inn på tilgangen på kvalifiserte tolker?
 - b. Hva kan bidra til å oppnå en høyere andel oppdrag gjennomført med høyt kvalifiserte tolker?
- 3. Samfunnets behov for tolk:**
 - a. Hva er samfunnets tolkebehov for å møte kravet om kvalifisert tolk i tolkeloven etter overgangsperioden på fem år?
 - b. Hvordan kan man i fremtiden gjennomføre framskrivninger for å planlegge samfunnets behov og kapasiteten ved kvalifiseringsordningene?

Denne rapporten er svarer ut deler av Delprosjekt 1a. Delprosjekt 1 består av følgende leveranser:

- ▶ Utredning av løsninger for datarapportering (denne rapporten)
- ▶ Innhenting og presentasjon av data om tolkebruk i offentlig sektor 2020
- ▶ Utarbeiding av indikatorer for å følge opp måloppnåelse knyttet til tolkeloven
- ▶ Veileder for rapportering av data på tolkefeltet (under arbeid)

1.2 Utredningsmetodikk

Denne utredningen har fulgt statens utredningsinstruks. I henhold til utredningsinstruksen punkt 2-1 skal en utredning besvare følgende spørsmål:

- 1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?**
 Dette besvares i kapittel 2, som går gjennom problemer med dagens datainnsamling, hvilke behov IMDi har for gode data, og mål for tiltaket.
- 2. Hvilke tiltak er relevante?**
 For å belyse ulike tiltak og sammenhengen mellom de ulike tiltakene har vi benyttet konseptmetodikk hvor vi har slått sammen tiltakene til ulike tiltakspakker (konsepter). De ulike tiltakene er presentert i kapittel 3, mens kapittel 5 slår sammen tiltakene til helhetlige konsepter.
- 3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?**
 Kapittel **Feil! Fant ikke referanseilden.** drøfter prinsipielle spørsmål ved tiltakene. I den grad tiltakene berører prinsipielle spørsmål handler det etter vår vurdering først og fremst om personvern, og derfor er kapittelet avgrenset til å handle om dette.
- 4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?**
 Kapittel 6 gjør en vurdering av konseptene på de kriteriene som har vært vurdert som viktigst, det vil si datakvalitet, kostnader/ressursbruk, og gjennomførbarhet.
- 5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?**
 Kapittel 7 anbefaler ett av konseptene som har blitt vurdert i de tidligere kapitlene.
- 6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?**
 Kapittel 7 gjennomgår også de viktigste forutsetningene for vellykket gjennomføring. Disse forutsetningene bør være førende for det videre arbeidet.

1.3 Datainnsamling

Denne utredningen baserer seg på flere ulike datakilder. Disse gjengis under.

Metode	Aktører	Formål
Kvalitative intervjuer	Tolkesentralen ved OUS, Bergen kommunale tolketjeneste, Salita AS, Hero Tolke AS, OsloMet.	Gjennomgå problemstillinger knyttet til: <ul style="list-style-type: none"> - Datakvalitet og feilkilder - Behov/ønsker knyttet til datarapportering - Behov for data på tolkefeltet
Kvalitative intervjuer /	Tolkeplan AS, ProWeb AS	Gjennomgå muligheter for standardiserte uttrekk/rapportering. Tolkeplan:

system-demonstrasjon		systemdemonstrasjon med gjennomgang av funksjonalitet og dataelementer i formidlingssystem.
Kvalitative intervjuer	Utdanningsdirektoratet, Helsetilsynet, Statsforvalternes fellestjenester (STAF)	Gjennomgå hvordan tilsynsmyndigheter vil arbeide med oppfølging av tolkeloven, hvilke data som vil frembringes ved tilsyn og hvordan disse dataene kan overføres til IMDi.
Dokument-studier	For eksempel: IMDi rapport om anskaffelser av tolketjenester (2018), Prop 156 L (2020-21) Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) Økonomisk analyse av innføring av tolkeloven (Agenda Kaupang 2018) IMDis faktaark og rapporter om tolkebruk 2017-2020.	Bakgrunnsinformasjon om organisering av tolkefeltet og tilgjengelige data.
Statistikk	Innrapporterte data om tolkebruk 2017-2021	Gjennomgang av innrapporterte nøkkeltall ifm. IMDis (og egen) utarbeidelse av årlige faktaark om tolking i offentlig sektor.
Gjennomgang av alternative datakilder	Innhentet informasjon om datatilgang og data knyttet til andre datakilder: <ul style="list-style-type: none"> - Kommunal leverandørdatabase - SSB statistikkportal - KOSTRA - Statsregnskapet - Brønnøysund-registeret 	Identifisere hvilke datakilder som potensielt kunne brukes for å supplere eller erstatte IMDis egen datainnsamling.
Gjennomføring av nøkkeltallsundersøkelse	Tolkeformidlere og statlige aktører med intern koordinering av tolkeoppdrag	Innhente nøkkeltall om tolking i 2020 (primærformål). Undersøkelsen ga også mer inngående kunnskap om aktører og datastruktur på tolkefeltet.

2 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

IMDi har behov for gode og oppdaterte data på tolkefeltet. Tolkeloven stiller høye krav til hvordan tolkefeltet skal fungere, og dette styrker behovet for data som har høy kvalitet og tilstrekkelig detaljeringsgrad.

Dette kapitlet beskriver først problemene knyttet til innsamling og analyse av data om tolking i offentlig sektor. Deretter analyseres behovene for data om tolking i offentlig sektor. Avslutningsvis vises det til målene for tiltakene som utredes.

2.1 Problem

Det er flere problemer knyttet til dagens datainnsamling på tolkeområdet. Dette delkapitlet beskriver kort hvordan data om tolking samles inn i dag. Deretter følger en beskrivelse av problemene som er knyttet til datainnsamling (administrasjon, datakvalitet mv.)

Behovsanalysen i kapittel 2.2 viser at IMDi har behov for mange og gode styringsdata på tolkefeltet. Dagens datainnsamling er ikke tilstrekkelig til å løse behovet. I det videre beskrives de største problemene ved dagens datainnsamling. Disse er i hovedsak knyttet til ulike dimensjoner av datakvalitet, i tillegg til administrativ ressursbruk.

Vurderingene er knyttet til den årlige rapporteringen fra tolkeformidlere, siden dette er primærkilden til de viktigste nøkkeltallene.

2.1.1 Dagens datainnsamling

IMDi har gjennom årene samlet mye kunnskap om tolking i offentlig sektor, både i egen regi og gjennom bruk av eksterne leverandører.

Innsamlingen av kvantitative data på tolkefeltet har de siste årene blant annet blitt gjort gjennom en årlig datainnsamling, rettet mot private og kommunale tolkeformidlere, samt etater med egen koordinering av tolkeoppdrag. Her spørres det om sentrale nøkkeltall på tolkefeltet, herunder antall oppdrag, fordelt på blant annet tolkens kvalifikasjonsnivå, språk, og modalitet¹. Kostnader og oppdragsvarighet har som regel inngått, i tillegg til noen utvalgte tema per år.

Det gjennomføres med jevne mellomrom spørreundersøkelser rettet mot tolker oppført i nasjonalt tolkeregister. Undersøkelsene til tolkene har normalt handlet om ulike forhold knyttet til tolkens arbeidshverdag og arbeidsvilkår, slik som tilgang til tolkeoppdrag.

I tillegg utarbeides det en rekke rapporter på tolkeområdet knyttet til bestemte forhold, eksempelvis autorisasjonsordningen for tolker (2020), anskaffelser av tolketjenester (2018) og konsepter for nasjonalt tolkeregister (2017).

IMDi har også tilgang til statistikk for løsningene de selv forvalter (f.eks. Nasjonalt tolkeregister), og til statistikk knyttet til utdanning/kvalifisering av tolker i regi av OsloMet og andre utdanningsinstitusjoner.

¹ Med modalitet vises det til om tolkeoppdraget skjer ved fysisk oppmøte, over telefon eller via videoløsning (skjermtolking).

IMDi har også et bredt kontaktnett og flere fora innenfor tolkefeltet og berørte deler av offentlig sektor, og mottar gjennom dette mye kunnskap om hvordan tolkefeltet utvikler seg.

2.1.2 Problemer med datakvalitet

Tabellen under gir en vurdering av ulike dimensjoner av datakvalitet knyttet til denne rapporteringen².

Tabell 1: Vurdering av dagens datakvalitet langs seks dimensjoner

Dimensjon med forklaring	Vurdering av dagens datakvalitet på tolkefeltet
<p>Relevans</p> <p><i>I hvilken grad oppfyller dataforvaltningen nåværende og fremtidige behov hos brukere av data?</i></p> <p>Denne datakvalitetsdimensjonen er inndelt i tre underpunkter; <i>tilgjengeliggjøring, tilpasningsdyktighet og nytteverdi.</i></p>	<p>Dataene som rapporteres inn, velges år for år, og er derfor tilpasset den informasjonen IMDi selv trenger for å utøve sin rolle som fagmyndighet. I den grad nytteverdien forringes er det knyttet til andre aspekter ved datakvaliteten. Det er imidlertid noen av nyttevirkningene som svekkes ved at IMDi har liten mulighet til å få data på noe annet enn et overordnet nivå. Dette svekker muligheten til å trekke sammenhenger mellom ulike parametere og treffe egnede tiltak.</p> <p>Vi er ikke kjent med at det finnes mange andre hyppige brukere av data som IMDi samler inn, utover IMDi selv og utdanningsinstitusjonene som tilbyr utdanning og kvalifisering i tolking. Det kan indikere at det finnes et potensial for å tilgjengeliggjøre dataene i større grad. Dette vil igjen kunne sette større krav til blant annet datakvalitet og løsninger for tilgjengeliggjøring.</p>
<p>Korrekthet</p> <p><i>I hvilken grad reflekterer registeret virkeligheten det skal måle?</i></p>	<p>Korrektheten i dataene som rapporteres inn er vanskelig å verifisere, og dette er i seg selv en utfordring for datakvalitet. Data som rapporteres er avhengig av korrekt rapportering fra den som rapporterer. Det er kun unntaksvis mulig å validere innrapporterte data mot alternative datakilder.</p> <p>Grunnet ulik metodikk for å registrere og kategorisere tolkeoppdrag, finnes det flere forhold som kan påvirke korrekthet på data negativt, f.eks.:</p> <ul style="list-style-type: none">- Oppdrag som registreres blir ikke nødvendigvis gjennomført (avlysning). Det er en risiko for at disse registreres som utførte oppdrag.- Dersom tolken har kvalifikasjoner i flere språk, er det en risiko for at kvalifikasjonsnivået i det respektive oppdraget knyttes til tolkens kvalifikasjon i annet språk.

² Inndelingen er inspirert av kvalitetsdimensjonene som benyttes for medisinske kvalitetsregistre. Link: <https://www.kvalitetsregistre.no/node/38>

	Selv om flere tolkeformidlere har metodikk/systemer for å kontrollere dette, er fraværet av en felles metodikk en risikofaktor.
Kompletthet <i>I hvilken grad er alle data registrert som burde vært registrert?</i>	<p>Dagens datarapportering har vært basert på frivillighet, og svarprosenten har ofte vært lav. Særlig private formidlere har ofte ikke besvart undersøkelsen. Dette gjelder også aktører med betydelig aktivitet/omsetning.</p> <p>Komplettheten i statistikken har derfor vært svak, og med en vesentlig risiko for utvalgsskjevhet. Særlig på spørsmål om tolkens kvalifikasjonsnivå og modalitet³, er det grunn til å gå ut fra at det er de med mange ikke-kvalifiserte tolker og høy grad av telefontolking er de som i størst grad ikke rapporterer.</p> <p>Validiteten er derfor sannsynligvis svak på noen av de viktigste parameterne IMDi trenger å følge opp.</p>
Reliabilitet <i>I hvilken grad er innholdet reproduserbart.</i>	<p>Data registreres som regel automatisk i de ulike fagsystemene for tolkeformidling, og følger samme logikk. Reliabiliteten fra hver rapporterende enhet er derfor antagelig akseptabel for de fleste tilfeller.</p> <p>En del som rapporterer til IMDi baserer seg på å gjøre egne uttrekk fra rapporteringssystemet, eller sette sammen data manuelt fra ulike oversikter. Det kan også være ulike personer som rapporterer fra gang til gang. Dette kan være en feilkilder som påvirker reliabiliteten negativt.</p> <p>Videre forutsetter dagens datarapportering at det gjøres en rekke beregninger og estimerer med de innrapporterte dataene. Dette betyr at man kan få ulike svar ut fra hvem som analyserer innrapporterte data.</p>
Aktualitet <i>Tid fra hendelsen inntraff til informasjonen er tilgjengelig for brukere av data.</i>	<p>Årlig rapportering av data om tolking i offentlig sektor har som regel skjedd påfølgende år, gjerne noen måneder ut i året. Tiden fra tolkeoppdrag skjer til statistikken er tilgjengelig for IMDi og andre er derfor lang. Dersom rapportering er klar 1. juli påfølgende år, er dataene mellom 0,5 og 1,5 år gamle, avhengig av når på året tolkeoppdraget fant sted.</p> <p>Dette kan være for lang tid med tanke på en del av behovene dataene er tenkt å fylle, f.eks. kartlegging av språkbehov og dekningsgrad med tanke på planlegging av språktilbud på kvalifiseringstiltak i tolking.</p>
Sammenlignbarhet	Det er flere forhold som svekker sammenlignbarheten, både over tid og mellom rapporterende virksomheter.

³ Modalitet viser til hvorvidt oppdraget gjennomføres ved fysisk oppmøte, via skjerm eller over telefon.

I hvilken grad er data sammenlignbare på tvers av tid, geografi og ulike datakilder.

Sammenligninger år for år svekkes ved at det kan være ulikt hvilke enheter som velger å svare. Det har også vært noen forskjeller i hvordan spørsmålene har vært definert.

Sammenligninger mellom enheter svekkes av at det benyttes ulike kategorier, blant annet for kategorisering av sektor. Noen bruker også de gamle kvalifikasjonskategoriene.

2.1.3 Administrativ ressursbruk

I tillegg til problemene forbundet med datakvalitet er det en vesentlig ressursinnsats forbundet med de årlige undersøkelsene. Det er en omfattende kartleggingsjobb å sende ut skjema til et stort antall respondenter (om lag 50), følge opp og motivere respondentene til å svare. Deretter skal dataene harmoniseres, før det må lages beregninger/estimater for å kompensere for mangler og skjevheter i datagrunnlaget.

Det er også en betydelig ressursbruk på respondentenes side. I tilbakemeldinger i forbindelse med denne kartleggingen (og tidligere kartlegginger) trekker flere av tolkeformidlerne fram at de synes det er vanskelig og tidkrevende å finne fram tallene som etterspørres. Flere etterlyser mer standardiserte verktøy for rapporteringen.

2.2 Analyse av databehov

Dette kapittelet beskriver behovet IMDi og andre aktører har for data om tolking i offentlig sektor. Formålet med behovsanalysen er å identifisere hvilke data det faktisk er behov, og på hvilket detaljnivå. Dette vil gjøre det mulig å gjøre riktige avveininger av ønsket datakvalitet opp mot kostnader og personvern.

Analysen har inndelt behovene i fem hovedområder:

- ▶ Oppfølging av tolkeloven
- ▶ Planlegging av kvalifiseringstiltak
- ▶ Politikk- og regelverksutvikling
- ▶ Forskning, analyse og formidling
- ▶ Direkteoppfølging av tolkebestillere

2.2.1 Oppfølging av tolkeloven

Tolkeloven trådte i kraft januar 2022. Loven inneholder en rekke krav til offentlige virksomheter, blant annet knyttet til når tolk skal brukes og krav til tolkens kvalifikasjoner. Som del av dette oppdraget har vi identifisert databehov knyttet til oppfølging av tolkeloven. Behovet kan deles opp i to kategorier:

- A. Indikatorer for tolkeloven.** Indikatorer som speiler måloppnåelse knyttet til formålene i tolkeloven.
- B. Andre statistikkbehov knyttet til tolkeloven.** Dette er forhold som er knyttet til de ulike bestemmelsene, men ikke er direkte knyttet til formålene i tolkeloven. De er av ulike grunner er likevel relevant å følge opp.

Databehov: indikatorer for tolkeloven

Tabellen under oppsummerer databehov og datakilde per indikator. Disse er nærmere beskrevet i eget dokument.

Nr	Lovbestemmelse (indikatornavn i parentes hvis relevant)	Databehov	Forklaring	Foreslått datakilde
1	§ 4 Forbud mot bruk av barn som tolk	Antall observerte tilfeller av barn som tolk ved statlig tilsyn; antall observerte tilfeller av barn som tolk ved kommunale tilsyn	Bruk av barn som tolk vil kunne avdekkes gjennom de allerede eksisterende tilsynene som gjennomføres.	Styringsportalen (KMD) Forvaltningsrevisjonsregisteret
2	§ 6 Offentlige organers ansvar for bruk av tolk (relative utgifter til tolk)	Utgifter til tolk per kommune, som kan omregnes fra kroner til antall oppdrag. Dette kan så sammenliknes med et teoretisk behov, og et eventuelt underforbruk avdekkes.	Utgifter til tolk per kommune kan hentes fra «Kommunalt leverandørregister» og omregnes fra kroner til antall oppdrag.	«Kommunalt leverandørregister» kommer fra Leverandørdatabasen som utvikles av Kommunal rapport.
3	§ 6 Offentlige organers ansvar for bruk av tolk (tilsyn som avdekker underforbruk)	Antall innmeldte brudd på kravet om bruk av tolk.	Måles gjennom å oppsummere tilsyn gjennomført av statlige og kommunale tilsynsmyndigheter.	Forvaltningsrevisjonsregisteret (database for norsk kommunerevisorforbund).
4	§ 7 Bruk av kvalifisert tolk (andel tolkeoppdrag med kvalifisert tolk)	Innrapporterte tall fra tolkeformidlere	Andel av gjennomførte tolkeoppdrag som utføres av en tolk med kvalifikasjonsnivå tilsvarende A-E i nasjonalt tolkeregister. Forutsetter standardisert datainnsamling om tolkeoppdrag fra tolkeformidlere.	Hentes fra programvaren for tolkeformidling (WebOfficeOne, Tolkeplan mv) gjennom egne APIer (evt rapportering)
5	§ 8 Bruk av fjerntolking (indeks for kvalitet i fjerntolking)	Tolkebrukers (tjenesteyters) vurdering av kvalitet på fjerntolking etter gjennomført fjerntolkeoppdrag.	Standardiserte spørsmål som samlet måler bredden av kvalitative aspekter ved fjerntolkeoppdrag, inkl. lyd/bilde overføring, tilrettelegging for samtalen, ivaretagelse av personvern og oppdragets egnethet for fjerntolking. F.eks. rangering på fem-punktskala. Det må inngås avtale med én eller flere systemleverandører om utsendelse av	Programvare for tolkeformidling (WebOfficeOne, Tolkeplan mv) støtter utsendelse av spørreskjema i etterkant av hvert oppdrag. Resultat gis i standardisert format (f.eks. Excel).

			spørreskjema i gitt periode, med samtykke fra respektive formidlere (og eventuelt også tolkebrukere). Tidsperiode (og ev. utvalgsstørrelse) bør begrenses av hensyn til rapporteringsbyrden for tolkebrukere.	Svar bør rapporteres direkte til IMDi (ikke via formidler).
6	§ 9 Retningslinjer for bestilling og bruk av tolk	Antall tilsyn som avdekker virksomheter uten retningslinjer; med retningslinjer som ikke er tilpasset virksomheten og virksomheter med retningslinjer som er tilpasset virksomheten.	Måles primært gjennom tilsyn / kommunal forvaltningsrevisjon. Sjekkliste definerer hvordan virksomhetens retningslinjer skal kategoriseres	Styringsportalen (KMD) Forvaltningsrevisjonsregisteret
7	§ 12 Tilsyn (statlige tilsyn med etterlevelse av tolkeloven)	Antall statlige tilsyn hvor §§ 4 og 6–9 tilsees. Samlet tematisk og risikobaserte tilsyn.	Standardsøk etter predefinerte søkekriterier. Kun sammenliknbart innenfor hver 4-årsperiode.	Styringsportalen (KMD) og riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner. Kan alternativt, eller i tillegg, gjennomføres som periodisk breddeundersøkelse av virksomheter i regi av IMDi.
8	§ 12 Tilsyn (kommunale forvaltningsrevisjoner med etterlevelse av tolkeloven)	Antall kommunale forvaltningsrevisjoner hvor §§ 4 og 6-9 tilsees.	Årlig søk og gjennomgang av rapporter knyttet til tolk (basert på standardsøk, f.eks. «tolkeloven» + «bruk av tolk»). Manuell opptelling.	Forvaltningsrevisjonsregisteret (database for norsk kommunerevisorforbundet)

Andre behov knyttet til oppfølging av tolkeloven

Dette avsnittet beskriver databehov knyttet til andre forhold ved tolkeloven enn de som fanges opp direkte av indikatorene. Dette er forhold som ikke er direkte knyttet til formålene i tolkeloven, men som det av ulike grunner er relevant å følge opp. Tabellen under oppsummerer disse.

Bestemmelse i tolkeloven	Databehov	Formål
--------------------------	-----------	--------

§ 8 Bruk av fjerntolking	Oppdrag fordelt på fremmøte-, 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. På den annen side kan fjerntolking i noen tilfeller gi lavere kvalitet i gjennomføringen av oppdraget.
§ 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 IMDi 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 blant annet autorisasjonsprøver.
§ 19 Varsling om brudd på krav til god tolkeskikk, taushetsplikt og habilitet	Antall varsler	Varsling fra ulike aktører (tolkebrukere, formidlere, andre tolker osv) er en viktig kilde til informasjon for myndigheter. Det er også viktig å vite om denne muligheten brukes.

2.2.2 Planlegging av kvalifiseringstilbud

IMDi er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. OsloMet tilbyr kvalifisering til alle nivåene i Nasjonalt tolkeregister; Tospråktesten og TAO⁴, grunnemne og bachelorgrad i tolking i offentlig sektor, samt autorisasjonsprøven i tolking. I tillegg har Høgskulen på Vestlandet (HVL), i samarbeid med Universitetet i Bergen, tilbud om grunnemne i tolking. Det er tett dialog og samarbeid mellom IMDi og utdanningsinstitusjonene er for å sikre et kvalifiseringstilbud som imøtekommer samfunnets behov for tolker. Notatet *Test- og kvalifiseringstilbud for tolker – mot en langsiktig språkplan*, som er utarbeidet av OsloMet, HVL og IMDi i fellesskap, beskriver prinsippene som ligger til grunn for språkvalg innen test- og kvalifiseringstilbudene.⁵

IMDi gir tilsagn til OsloMet for drift av Tospråktesten, TAO og autorisasjonsprøven i tolking, mens bevilgninger til tolkeutdanningene går direkte fra Kunnskapsdepartementet til OsloMet og HVL.

⁴ TAO: *Tolkens ansvarsområde, som er et tredagers innføringskurs i tolkens yrkesetikk*

⁵ *Test- og kvalifiseringstilbud for tolker – mot en langsiktig språkplan*. Notat. OsloMet, HVL og IMDi, mars 2021.

Kvalifiseringsordningenes mål er å ivareta samfunnets behov for kvalifiserte tolker på ulike språk. Samtidig er det viktig at kvalifiserte tolker skal kunne ha tolking som yrke. Det må derfor sikres en god balanse mellom tilbud og etterspørsel. Valg av språk som skal tilbys forutsetter innsikt i samfunnets bruk av og behov for tolk. I planleggingen av de ulike utdannings- og kvalifiseringstilbudene er det nødvendig med gode data som beskriver hvilke behov offentlig sektor har for tolker i ulike språk, og i hvilken grad tolker med ulike språkferdigheter og kvalifikasjonsnivåer brukes i dag. Videre kan geografiske variasjoner, og utviklingstrekk knyttet til type oppdrag (modalitet, fagområde) være av en viss relevans. Også arbeidsmarkedsrelaterte faktorer er interessante, herunder lønnsnivå og tilknytningsform.

Tidsperspektivet for kvalifisering av tolker påvirkes av flere faktorer. Selv om testen på det laveste nivået (tospråkstest) er et fleksibelt og effektivt verktøy for å respondere hurtig på nye språkbehov, er det flere forhold som gjør at det kan ta tid å gjennomføre slik testing. Særlig for nye språkgrupper i Norge kan det mangle både personer som har gode nok norskferdigheter til å arbeide som tolk, og sensorer i de ulike språkene. Det kan derfor, ifølge notatet, ta minst ett år fra behovet identifiseres til det er kvalifisert tolk på laveste nivå. Tidsperspektivet vil være lengre for kvalifiseringsløp for de høyere kategoriene.

Tabellen under oppsummerer de viktigste databehovene. Vi har her avgrenset til databehovene som er knyttet tolkebruk i offentlig sektor, og har ikke med universitetenes egne data om søkere, gjennomføring osv.

Databehov	Formål
Antall gjennomførte oppdrag fordelt på språk	Oppdrag fordelt på språk er antagelig det viktigste databehovet. De faktiske oppdragene som gjennomføres viser offentlig sektors egentlige behov for tolking innenfor de ulike språkene.
Antall gjennomførte oppdrag fordelt på kvalifikasjonsnivå	Fordeling av oppdrag på tolkenes kvalifikasjonsnivå gir innsikt i hvor godt offentlige organer lykkes med å etterleve tolkelovens § 7, samt behovet for dispensasjonsadgang fra kravet i § 7.
Antall gjennomførte oppdrag fordelt på tilknytningsform Gjennomsnitt og fordeling: honorar til tolk	I planleggingen av studier og kommunikasjon til studentene er det nødvendig med et godt faktagrunnlag om hvordan arbeidsmarkedet faktisk ser ut for tolkene. Her vil både tilknytningsform (fast ansettelse, frilans mv) og honorar være relevant.
Antall gjennomførte oppdrag fordelt geografi Antall oppdrag fordelt på sektor/fagområde	Tolkebehovene er gjenstand for en viss geografisk variasjon, der enkelte språk kan være etterspurt i bestemte regioner. Selv om OsloMet og HVL utdanner tolker for hele landet, kan det være nyttig vite hvilke språk som etterspørres hvor, f.eks. i kommunikasjon med studentene. Sektor/fagområde tolkene mest sannsynlig vil arbeide med vil også kunne være interessant å kjenne til. Selve undervisningsopplegget er imidlertid fagnøytralt.
Antall oppdrag fordelt på modalitet	Hvorvidt tolkeoppdrag foregår via fremmøte eller over skjerm eller telefon kan være relevant for hvordan studiene legges opp. Dersom en større andel av tolkeoppdragene

gjennomføres over telefon eller skjerm kan dette være et argument for å legge større vekt på denne typen tolking i undervisningen.

2.2.3 Politikk- og regelverksutvikling

IMDi er nasjonal fagmyndighet på tolkefeltet. IMDi har et ansvar for å sørge for økt bruk av kvalifiserte tolker i offentlig sektor. Dette er fremhevet som en sentral styringsparameter i IMDis tildelingsbrev (Tildelingsbrev 2021, punkt 4.2). Det står:

God kommunikasjon via tolk er viktig for at innbyggere som ikke kan norsk skal få informasjon om pliktene og rettighetene sine, og for å sikre et likeverdig offentlig tjenestetilbud. For å sikre effektivitet og kvalitet i saksbehandling skal offentlig sektor bruke kvalifiserte tolker. IMDi skal arbeide for en mer effektiv organisering av tolketjenester gjennom utvikling av digitale løsninger og en veileder for innkjøp av tolketjenester.

Videre står det at IMDi skal undersøke og rapportere på hvor mange tolkeoppdrag som gjennomføres med bruk av kvalifiserte tolker, og hvordan IMDi bidrar til å øke bruken av kvalifiserte tolker.

Som fagmyndighet er IMDi også i posisjon til å foreslå regelverksendringer på tolkefeltet, f.eks. gjennom forskrift til tolkeloven. IMDi arbeider også med veiledning og informasjonsarbeid mot ulike sektor og fagområde.

IMDi har med andre ord mulighet til å bruke mange ulike virkemidler for å oppnå målet om at offentlig sektor skal bruke kvalifiserte tolker. For at tiltakene skal være målrettede og effektive er det nødvendig med et godt datagrunnlag. De viktigste dataene for å oppnå dette er illustrert i tabellen under. Som det framgår i tabellen, er databehovet knyttet til denne å utøve denne rollen stort.

Data	Formål
Oppdrag fordelt på språk	Å få innsikt i hvordan offentlige organers behov for tolking fordeles på ulike språk.
Oppdrag fordelt på kvalifikasjon	Å oppnå et godt kvalifikasjonsnivå innen de ulike språkene kan sies å være IMDis viktigste mål på tolkefeltet, ref. tildelingsbrevet fra KD.
Oppdrag fordelt på modalitet	IMDi og KD har ved flere anledninger igangsatt initiativer for å øke andelen oppdrag som gjennomføres via skjerm. Data om utviklingen i hvordan oppdrag gjennomføres er viktig for å følge dette opp og evt. iverksette nye tiltak.
Oppdrag fordelt på sektor	Data om sektor er viktig for å kunne adressere sektorspesifikke problemstillinger, gjennom for eksempel tiltak/føringer fra overordnet departement. Sektorfordeling er også nyttig for å beregne budsjettvirkninger av ulike tiltak.
Tolkenes tilknytningsform og honorar til tolk	En del av arbeidet til IMDi er rettet mot å etablere et forutsigbart og effektivt arbeidsmarked for tolkene. Dette er

	brukes for å sikre at kvalifiserte tolker i språk det er behov for, beholdes i yrket.
Oppdrag fordelt på geografi	Tolkemarkedet er til en viss grad lokalt/regionalt. IMDi analyser og tiltak bør være tilpasset dette.
Oppdrag fordelt på formidler og anskaffelsesform	IMDi arbeider med veiledning og verktøy for å styrke anskaffelser på tolkefeltet. Data om utviklingen i hvordan oppdrag anskaffes – og overordnet markedsfordeling – er viktig for å følge opp anskaffelsene og evt. iverksette nye tiltak.
Kostnader til tolk	Kostnader til tolk er informasjon som brukes for å beregne økonomiske konsekvenser av tiltak som foreslås.

2.2.4 Forskning, analyse og formidling

Gjennom datainnsamlingen har vi identifisert en rekke aktører som også kan ha behov for data om tolking i offentlig sektor. Generelt vil det være lignende behov som det IMDi selv har, men antagelig på et mer overordnet nivå.

Data	Formål
Oppdrag fordelt på språk, kvalifikasjon, sektor, modalitet, geografi og kostnader.	Data om tolking i offentlig sektor og presentasjon av denne kan være verdifullt for: <ul style="list-style-type: none"> a) forskningsprosjekter, både på tolkefeltet og på tilgrensende fagområder (for eksempel integrering). b) analyser av offentlig økonomi og virkemiddelbruk, for eksempel tiltak innen integrering og kostnadsfordeling mellom kommuner c) tolkeformidlerens egen planlegging av framtidige behov, markedsanalyser mv d) tolkenes egen kunnskapsinnhenting knyttet til kvalifiserings- og yrkesvalg. e) formidling av informasjon om tolking i offentlig sektor til innbyggere, media osv.

2.2.5 Direkte oppfølging av offentlige organer som bruker tolk

Det har tidligere blitt pekt på at mange offentlige organer som bruker tolk har et lite bevisst forhold til tolkeanskaffelsen og kvaliteten på tjenestene som ytes som del av kontrakten⁶. Vår egen datainnsamling ifm. nøkkeltall for 2020 har også vist at mange offentlige organer mangler sentrale nøkkeltall (språk, kvalifikasjonsnivå mv) på tolketjenestene de mottar. IMDi kunne – med bedre datatilgang – utviklet løsninger som gjorde at offentlige organer fikk presentert sine egne data om tolking på en oversiktlig måte.

⁶ IMDi 2019, Kartlegging av anskaffelser av tolketjenester

Videre åpner tolkeloven for at sektortilsyn skal kunne gjennomføre tilsyn med at bestemmelsene i tolkeloven overholdes. En stor andel av tilsyn som gjennomføres er risikobaserte, som vil si at tilsynsobjektene plukkes ut på bakgrunn av identifiserte eller antatte forhold ved virksomheten. Risikobaserte tilsyn kan for eksempel være basert på innmeldte hendelser eller kvantitative analyser. Ved å ha et bredt og rikholdig datagrunnlag om tolking i offentlig sektor vil det være mulig å gjøre risikoanalyser knyttet til en virksomhet eller en gruppe virksomheters bruk av tolk. For eksempel ved å sammenligne en virksomhets bruk av tolk mot andre sammenlignbare virksomheter.

Data	Formål
Oppdrag fordelt på språk, kvalifikasjon, sektor, modalitet, geografi og kostnader.	Dataene som kan brukes for å støtte offentlige organer som kjøper tolketjenester og til å gjennomføre risikoanalyser vil antagelig være de samme dataene som brukes for de øvrige formålene.
Unik identifikator for det offentlige organet det gjelder	Dersom dataene skal kunne brukes i den direkte oppfølgingen av hvert enkelt offentlig organ må det følge med en identifikator knyttet til organet det gjelder, for eksempel navn eller organisasjonsnummer.

3 Hvilke tiltak er relevante?

Et hovedprinsipp ved utredning av tiltak er at alle realistiske tiltak skal beskrives og vurderes så langt det er mulig, ref. DFØs veileder i samfunnsøkonomisk analyse. Videre skal det vurderes tiltak som innebærer bruk av ulike typer virkemidler/konseptdimensjoner (informative, økonomiske, teknologiske og regulatoriske mv.). Disse tiltakene bør ses i sammenheng, slik at det lages hensiktsmessige tiltakspakker/konsepter.

Vi har i løpet av oppdraget identifisert de viktigste dimensjonene som bør vurderes. Kombinasjonen av disse vil utgjøre konseptet som anbefales.

1. Hvem skal rapportere?
2. Hvilke krav eller insentiver er nødvendig?
3. Hvordan skal data rapporteres?
4. Hvilke data skal rapporteres?

Oversikt over tiltaksalternativene er presentert i Figur 1.

	Dimensjon 1: Ansvar for rapportering	Dimensjon 2: Krav og insentiver	Dimensjon 3: Løsning for rapportering	Dimensjon 4: Datainnhold
Dagens løsning	Tolkeformidlere	Frivillighet	Manuell	Dagens
Andre alternativer	Offentlige organer	Krav i anskaffelse	Teknisk integrasjon	Overordnet
		Eksisterende statistikk-kanaler	Valgfri: teknisk integrasjon eller manuell	Detaljert
		Krav i lov/forskrift		

Figur 1: Oversikt over vurderte tiltaksalternativer langs fire dimensjoner

3.1 Konseptdimensjon 1: Hvem skal ha ansvar for å rapportere?

En sentral dimensjon er hvilken aktør som skal ha ansvar for å utføre rapporteringen til IMDi. Per i dag er det slik at formidlere av tolketjenester står for rapporteringen.

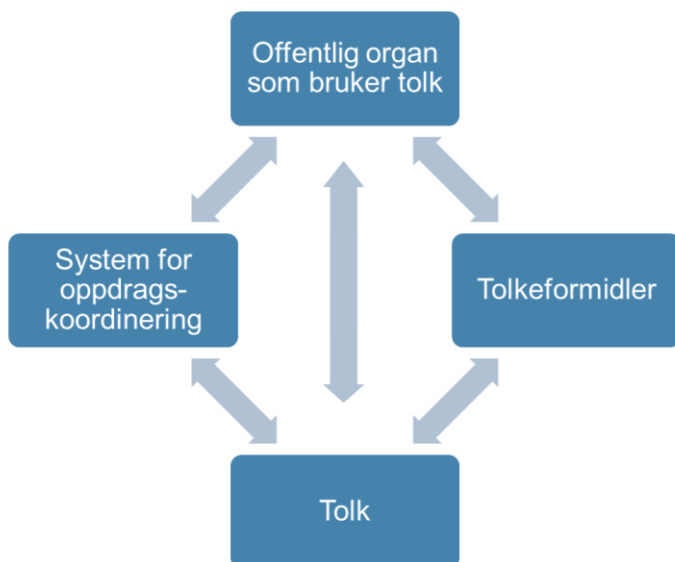
Vi har vurdert følgende alternativer:

- 1) Tolkeformidlere (dagens løsning)
- 2) Offentlige organer

Dette avsnittet beskriver hvert av alternativene. Innledningsvis gis det en kort beskrivelse rollene på tolkefeltet. Merk er *ansvaret* for at det rapporteres (og rapporteres riktig) som vurderes. Selve arbeidet med å rapportere kan i praksis håndteres av en annen aktør.

3.1.1 Beskrivelse av rollene på tolkefeltet

For formålet i denne utredningen har vi identifisert fire ulike roller som er involvert i formidlingen av tolkeoppdrag. Disse er illustrert og forklart under.



Figur 2: Skisse - aktører og relasjoner knyttet til formidling av tolkeoppdrag

Rolle	Oppgaver og ansvar	Antall
Offentlige organer	<p>Med offentlige organer menes det organisasjonen som bruker tolk i møte med innbyggeren. Dette kan være statlige eller kommunale virksomheter. Private virksomheter regnes etter tolkeloven også som offentlige organ i tilfeller der de yter tjenester på vegne av det offentlige (fastleger, skoler, asylmottak mv.).</p> <p>De kan skaffe tolk på flere måter:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) via en etablert oppdragskoordinering internt i virksomheten (f.eks. Tolkesentralen ved OUS) b) via en rammeavtale med tolkeformidler gjeldende for egen virksomhet (f.eks. NAV, sykehusinnkjøp) c) ved direkte kontakt med tolkeformidler (f.eks. enkelte barneverntjenester, politidistrikt) d) ved direkte kontakt med tolk. 	<p>Svært mange (>10 000)</p> <p>Eksempler: Enhet i en kommune, legekontor, klinikk, osv.</p> <p>Mange av disse dekkes av store rammeavtaler. Ifølge uttrekk fra Doffin var det i perioden 2019-21 46 ulike tolkekjøpere.</p>
Tolkeformidler	<p>Tolkeformidlerne mottar bestillinger av tolkeoppdrag fra offentlig organer. Tolkeformidlerne har en avtale- eller ansettelsesrelasjon til tolkene, og sørger for at disse brukes i oppdragene som bestilles, samt følger opp oppdraget i</p>	<p>10 kommunale tolkeformidlere og et større antall private formidlere, men 6-7 aktører dekker mesteparten av det private markedet (> 95 %).</p>

	ettertid. Tolkeformidler bruker som regel et digitalt formidlingssystem for å understøtte oppgaven.	Eksempler: Bergen kommunale tolketjeneste, Salita.
	Flere kommuner har egne tolkeformidlere, som i ulik grad selger tjenester utenfor egen kommune.	
Tolk	Tolker er tilbyder av <i>tolking</i> som tjeneste. Tolker arbeider ofte frilans. Mange arbeider som selvstendig næringsdrivende, mens noen er fast ansatt hos tolkeformidler.	Anslått ca 4000, hvorav ca 2000 kvalifiserte tolker er registrert i Nasjonalt tolkeregister. Antagelig omtrent like mange ukvalifiserte tolker som leverer tolketjenester.
System for oppdragskoordinering	Tolkeformidlere og enkelte tjenesteytere bruker administrative systemer for koordinering/formidling av tolkeoppdrag. Disse systemene tilbys i markedet. Enkelte tolkeformidlere har egenutviklede systemer.	2 tilbydere per 2021. WebofficeOne (Proweb) leverer til 3-4 private formidlere, og 8-10 offentlige. Tolkeplan leverer til én formidler. Minst tre private formidlere har egenutviklede systemer. Noen formidlere håndterer formidling manuelt.

IMDi gjennomførte i 2018 en kartlegging av anskaffelser av tolketjenester. I denne rapporten ble det gjort estimater på hvordan tolkeoppdragene fordelte seg med tanke på innkjøpsform, presentert i Tabell 2. I rapporten trekkes det fram at trenden går i retning av at flere tolkeoppdrag kjøpes via felles rammeavtaler, og flere av intervjuene gjort ifm. denne utredningen bekrefter også dette.

Tabell 2: Tolkeoppdrag fordelt på innkjøpsform. Kilde: IMDi 2018

Innkjøpsform	Andel av totale tolkeoppdrag
Egenregi (offentlig tolkeformidler)	Ca 25 %
Innkjøp med konkurranse fra privat tolkeformidler	55-60 %
Uten konkurranse – fra tolkeformidler	10-15 %
Uten konkurranse – direkte fra tolk	Ca 5 %

3.1.2 Alternativer: ansvar for rapportering

Som beskrevet innledningsvis har vi vurdert to ulike alternativer, som beskrives nedenfor.

Alternativ 1: Tolkeformidlere

Tolkeformidlerne brukes også i dagens kartlegging som primærkilde til informasjon om tolking i offentlig sektor. Tolkeformidlerne er den aktøren som besitter mest detaljert og samlet informasjon om tolking i dag. Som regel har tolkeformidlerne digitale systemer som registrerer hvert enkelt tolkeoppdrag, og som inneholder alle relevante egenskaper for oppdraget (språk, tolkens kvalifikasjoner, modalitet osv.). Denne informasjon er strukturert ut fra det logiske oppsettet hver enkelt formidler benytter.

Problembeskrivelsen i kapittel 2.1 viser til noen av problemene med dagens kartlegging. Lav svarprosent og ulik kategorisering er noen av de største utfordringene.

Tolkeformidlerne finnes både i privat- og offentlig sektor. IMDi har ingen direkte avtalerelasjon med tolkeformidlerne, og få muligheter til å stille direkte krav om rapportering. Tolkeformidlerne er heller ikke definert som en egen aktør med plikter og rettigheter i tolkeloven. Kravene i tolkeloven er derimot rettet mot offentlige organer som bruker tolk. Dette alternativet innebærer altså at det må

etableres en mekanisme som gjør det mulig å sette strengere krav til formidlere vedrørende datarapportering.

Rapportering fra tolkeformidlere vil ikke fange opp oppdrag som avtales direkte mellom tolken (f.eks. som frilanser eller selvstendig næringsdrivende) og det offentlige organet.

Alternativ 2: Offentlige organer

Alternativt kan ansvar for rapportering være knyttet til hvert enkelt offentlig organ. I tolkeloven er dette aktøren som kravene er rettet mot. Videre er det rettet krav om retningslinjer for bestilling og bruk av tolk for offentlige organer som jevnlig bruker tolk. Dersom det stilles krav om rapportering i forskrift til tolkeloven, vil det rent lovteknisk antagelig være enklest å rette kravet mot den samme gruppen.

Offentlige organer som bruker tolk er svært mange. I praksis vil et krav rettet mot hvert enkelt organ rette seg mot alle grunnskoler (ca 2500), barnehager (ca 5500), fastleger (ca 5000) osv. Selv om ikke alle disse nødvendigvis bruker tolk vil antallet likevel være betydelig. Mange av disse vil trolig kunne rapportere via overordnet organisasjonsnivå (per kommune, per etat), eller via innkjøper (f.eks. at Sykehusinnkjøp rapporterer på vegne av alle helseforetak).

Offentlige organer som er innenfor lovens virkeområde, er definert relativt bredt⁷. Det vil være et stort antall private foretak som vil ha plikt til å bruke tolk ettersom de utfører tjenester på vegne av det offentlige. Eksempler på dette er fastleger, private skoler og barnehager, advokater, avtalespesialister og privatdrevne tilbud innen barnevern og asyl. Det er grunn til å gå ut fra at det skjer mye tolking også hos disse aktørene.

Andre aktører

Vi har ikke vurdert andre aktører som realistisk. Dersom rapporteringskrav skal være knyttet til hver enkelt tolk ville det påført hver tolk en uforholdsmessig administrativ byrde, og det ville vært krevende å få data av høy kvalitet.

Det er ikke vurdert som realistisk å rette kravet mot leverandør av systemer for tolkeformidling, siden det er mange som ikke bruker slike systemer eller har utviklet egne.

3.2 Konseptdimensjon 2: Hvilke krav eller insentiver er nødvendig?

Dagens løsning for innhenting av data er basert på frivillighet. Problemene knyttet til denne tilnærmingen er beskrevet i kapittel 2.1.

Vi har vurdert følgende alternativer:

- 1) Frivillig rapportering (dagens løsning)
- 2) Bruke offentlige tolkeanskaffelser til å fastsette standardkrav om rapportering til IMDi.
- 3) Bruke eksisterende statistikk- eller rapporteringskanaler i offentlig sektor til å inkludere krav om rapportering av tolkedata
- 4) Fastsette krav til rapportering i tolkeloven eller forskrift til tolkeloven.

Disse beskrives nærmere under.

⁷ Tolkeloven § 2 Virkeområde: «Som offentlig organ regnes organer som omfattes av forvaltningsloven, domstolene og påtalemyndigheten. Et privat rettssubjekt regnes som et offentlig organ i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utfører tjenester på vegne av et offentlig organ. Private barnehager godkjent etter barnehageloven og private grunnskoler og videregående skoler godkjent etter opplæringslova og friskolelova omfattes også.»

Alternativ 1: Frivillig rapportering

Dagens løsning for kartlegging av tolkebruk er basert på frivillighet. Tolkeformidlerne har mottatt et spørreskjema for utfylling av nøkkeltall og blitt oppfordret til å svare på dette.

Problemene knyttet til dagens ordning er beskrevet i kapittel 2.1. Lav svarprosent har vært et generelt problem med alle IMDis kartlegginger. Dette har vært særlig knyttet til en del av de store tolkeformidlerne, som betyr at mange tolkeoppdrag ikke inngår i rapporteringen. Et tilgrensende problem er utvalgsskjevhet, ved at de som ikke svarer har en annen sammensetning av oppdrag enn de som gjør det. I praksis er derfor frivillig rapportering avhengig av supplerende datakilder (f.eks. data fra innkjøpere) og en rekke forutsetninger og beregninger.

Alternativ 2: Bruke offentlige tolkeanskaffelser til å stille krav om rapportering

Innkjøp av tolketjenester har de siste årene blitt mer strukturert, og mange offentlige virksomheter i stat og kommune har lyst ut rammeavtaler for tolketjenester som dekker alle underliggende virksomheter. Noen av innkjøperne deltar i IMDis samhandlingsforum for anskaffelser av tolketjenester, og bruker IMDis veileder for anskaffelser av tolketjenester.

En mulighet for å øke andelen som rapporterer data til IMDi er å oppfordre alle innkjøpere av tolketjenester til å legge til et standardkrav i sine anskaffelser om at leverandør plikter å rapportere til IMDi i henhold til et fastsatt format. Antagelig vil et slikt krav kunne ha en viss effekt dersom mange av innkjøperne velger å innføre et slikt krav. Det er imidlertid flere forhold som kan gjøre at dekningen ikke blir tilfredsstillende:

- a) Offentlige organer (eller innkjøpere på vegne av det offentlige organet) anskaffer tolketjenester uten å innarbeide kravet, enten fordi de ikke er kjent med det eller ikke ønsker det.
- b) Kravet følges ikke opp av det offentlige organet.
- c) Det offentlige organet kjøper tolketjenester direkte uten rammeavtale.

Videre vil denne fremgangsmåten heller ikke være egnet for å øke datakvaliteten fra de offentlige tolkeformidlerne, siden disse normalt ikke deltar i anbudskonkurranser.

Alternativ 3: Bruke eksisterende statistikk- eller rapporteringskanaler

En annen mulighet som har vært vurdert er å bruke eksisterende statistikk og rapporteringskanaler i offentlig sektor. Følgende har vært vurdert i dette arbeidet:

- **Kommunale regnskaper / leverandørdatabasen:** Kommunal rapport har utviklet en løsning som gir standardisert informasjon om alle kommunale tjenestekjøp basert på de kommunale regnskapene. Denne dekker tilnærmet alle norske kommuner, og gir mulighet til å sortere på leverandør med næringsgruppe «oversettelse- og tolketjenester». Disse angis per kommune, KOSTRA-funksjon (tjenesteområde i kommunen) og omsetning. Vår vurdering er at dette er en viktig supplerende kilde, da den gir en detaljert fordeling på kommune og tjenesteområde. Oversikten viser imidlertid kun omsetning/beløp og har derfor ikke informasjon om kvalitetsaspektene knyttet til tjenestene (kvalifikasjonsnivå, språk osv). Oversikten gjelder kun kommuner og dekker derfor ikke tolketjenester i staten eller av private tjenesteytere av offentlige tjenester.
- **KOSTRA-rapportering:** kommunene rapporterer årlig til SSB på en rekke aktiviteter. Dette er nøkkeltall om sentrale kommunale tjenesteområder, slik som pleie og omsorg, sosialhjelp og tekniske tjenester. Hvilke parametere kommunene skal rapportere på besluttes av arbeidsgrupper på ulike områder. Generelt er det et mål om å begrense rapporteringsbyrden til kommunene mest mulig, og det er derfor en svært høy terskel for at statlige etater kan be om egen rapportering for sitt område. Ettersom vi vurderer at det

finnes mer effektive måter å få informasjon om tolking i offentlig sektor, tror vi ikke data om tolking i kommunene vil vurderes som forholdsmessig i KOSTRA-sammenheng.

- **Statsregnskapet:** statsregnskapet er kun standardisert på tre-siffernivå, som er en relativt overordnet kategori for gruppering av tjenester. Her er kjøp av tolketjenester gruppert sammen med en rekke andre tjenester. Det betyr at det ikke er mulig å skille ut data om tolking i staten. Disse dataene ville uansett kun ha vist kostnader, ikke andre forhold knyttet til tolking.
- **Brønnøysundregisteret:** registeret har overordnede regnskapstall for alle norske virksomheter. Det er mulig å hente ut omsetningstall per bransje. Tolketjenester tilhører bransjen «oversetter- og tolketjenester». Heller ikke her finnes det kvalitative forhold knyttet til tolking.

Samlet vurdering er at ingen av dagens statistikk- og rapporteringsløsninger er egnede til å dekke databehovet på tolkeområdet. Noen av datakildene kan imidlertid være nyttige for å validere og supplere annen informasjon, dette gjelder særlig Kommunal leverandørdatabase.

Alternativ 4: Fastsette krav om rapportering i forskrift

Et mulig virkemiddel for å sikre gode og riktige data med høy dekningsgrad er å forskriftsfeste krav til rapportering. Dette vil si at det fastsettes et krav i forskrift til tolkeloven. Kravet vil da være rettet mot offentlige organer som bruker tolk, jf. diskusjon i avsnitt 3.1.

Et slikt krav kunne vært generelt utformet og vist til at organet skal rapportere data om tolking i offentlig sektor i henhold til et format fastsatt av IMDi.

Tolkeloven inneholder hjemler til å fastsette nærmere krav i forskrift til flere av bestemmelsene. I det videre arbeidet bør det vurderes om loven i tilstrekkelig grad hjemler at krav om rapportering av data kan fastsettes i forskrift. Antagelig vil det være enklere å rette kravet mot organer som bruker tolk, heller enn mot tolkeformidlere, jf. kapittel 3.1.

Et krav i forskrift vil etter vår vurdering være det sterkeste virkemiddelet som kan brukes for å oppnå god rapportering.

3.3 Konseptdimensjon 3: Hvordan skal data skal rapporteres?

Dagens rapportering foregår gjennom manuell rapportering via Excel eller spørreskjema.

I arbeidet har vi vurdert følgende alternativer:

- 1) Manuell rapportering (dagens løsning)
- 2) Teknisk integrasjon mellom tolkeformidlingssystemer og database hos IMDi
- 3) Valg mellom manuell rapportering og teknisk integrasjon

Alternativ 1: Manuell rapportering

Det første alternativet er å fortsette dagens metode for rapportering, der relevante data sendes inn via et standardisert skjema, f.eks. i Excel eller lignende format. Utforming av et slikt skjema vil være relativt enkelt for IMDi's del. Dersom det forutsettes manuell rapportering, vil det være naturlig å begrense dataene det spørres om til et minimum.

For de som skal rapportere vil det heller ikke kreve særskilt utvikling. Antagelig vil noen av tolkeformidlerne ønske å definere/utvikle et standard-uttrekk for informasjonen som etterspørres, for å enkelt kunne rapportere hvert år.

Alternativet forutsetter imidlertid manuell databehandling i to ledd. Først må den som rapporterer hente ut nødvendig informasjon fra sitt eget fagsystem/formidlingssystem og fylle dette inn i skjema. Deretter må IMDi finne en egnet måte for å slå sammen og bearbeide disse skjemaene. Manuelle prosesser vil generelt øke risikoen for at det gjøres feil, eller at det etablerer seg ulik praksis.

Alternativ 2: Teknisk integrasjon mellom formidlingssystem og IMDi

Alternativt er det mulig å etablere en teknisk integrasjon mellom tolkeformidlingssystemene og en egnet databaseløsning hos IMDi. I praksis vil det være 4-5 ulike systemer som må tilrettelegge for dette. Det viktigste systemet å integrere er ProWeb, som alene betjener over halvparten av tolkeformidlerne i Norge.

Automatisk uttrekk og overføring vil gjøre det mulig å definere tydeligere hvilken informasjon som skal trekkes ut. Dette vil gjøre det mulig å få data på et mer detaljert nivå.

Utvikling av en teknisk integrasjon for overføring av data vil kreve at det utvikles en felles spesifisering for utveksling av data. Det betyr at følgende må være tydelig definert:

- Hvilke dataelementer som skal rapporteres
- Hva dataene skal basere seg på
- Oppsett for datafelter og tabeller

I intervjuer med leverandører av formidlingssystem (både eksterne og egenutviklede) antydes det at utvikling av løsninger for overføring av data til IMDi er en relativt enkel oppgave, så lenge det finnes en tydelig spesifisering.

Noen tolkeformidlere har systemer som de selv beskriver som ineffektive og lite fleksible. Det er derfor sannsynlig at enkelte tolkeformidlere må anskaffe eller utvikle et nytt formidlingssystem dersom det stilles krav om teknisk integrasjon. Dette vil medføre ressursbruk hos tolkeformidlerne det gjelder, samtidig som det antagelig også vil gi en rekke andre fordeler utover datarapportering (f.eks. mer effektiv formidling av tolkeoppdrag).

En slik løsning forutsetter at IMDi har en databaseløsning på sin side for å ta imot data. Både IMDis løsninger og selve overføringen må tilfredsstille nødvendige krav til informasjonssikkerhet.

Alternativ 3: Teknisk integrasjon eller manuell rapportering (valgfri)

Et tredje alternativ er å la de som rapporterer velge mellom alternativ 1 og 2. Dette vil i praksis bety at alle som kan etablere en teknisk integrasjon relativt enkelt velger dette, mens øvrige aktører kan velge å heller rapportere manuelt.

Alternativ 3 vil gi tolkeformidlerne mulighet til å velge den løsningen som framstår som mest ressurseffektiv for deres egen del.

Ulempen med dette er at databehovet til en viss grad må tilpasses de som ikke har mulighet til å trekke ut data automatisk fra sine formidlingssystemer, alternativt at det opereres med ulike standarder for hvilken og hvor mye informasjon som rapporteres.

3.4 Konseptdimensjon 4: Hvilke data skal rapporteres?

Dataene som rapporteres i dag er aggregerte tall knyttet til ulike parametere, f.eks. antall oppdrag på et gitt språk, eller antall oppdrag fordelt på tolkenes kvalifikasjoner.

I dette avsnittet presenteres det hvilke variabler som er nødvendig for rapportering og hvilken kategorisering som kan være hensiktsmessig. Det vil for hver variabel skisseres tre ulike nivåer av detaljering.

- 1) Dagens nivå: data som rapporteres i dag
- 2) Overordnet nivå: minimum av data som er nødvendig for å svare ut de mest sentrale behovene i kapittel 2.
- 3) Detaljert nivå: data som er nødvendig for å tilfredsstille alle analysebehovene som beskrives i kapittel 2.

I vår operasjonalisering av detaljering legger vi vekt på:

- Hvilket detaljeringsnivå er nødvendig?
- Hvilke data er det nødvendig å kunne koble variabelen med?
- Hvilken hyppighet i rapportering er nødvendig?

Generelt vil mer detaljerte data gi grunnlag for flere analyser, hvor ulike parametere kan analyseres opp mot hverandre. På den annen side vil datasettet bli tyngre å arbeide med, jo mer detaljerte data det inneholder. Et viktig prinsipp (dataminimeringsprinsippet) er at man ikke skal samle inn mer data enn det som er nødvendig. Det er derfor viktig at man har et gjennomtenkt og avklart forhold til detaljeringsnivået man legger seg på i datainnsamlingen.

3.4.1 Generelt om hvilke data det er behov for

Data som det er behov for er analysert i kapittel 2.2 Analyse av databehov. Oppsummert gjelder dette:

Oppdrag fordelt på:

- a) Oppdragets språk
- b) Tolkens kvalifikasjon i oppdragsspråket
- c) Modalitet
- d) Sektor
- e) Geografisk plassering av oppdrag
- f) Tolkens tilknytningsform
- g) Aktør som formidlet oppdraget
- h) Offentlig organ som bruker tolketjenester
- i) Tidspunkt for oppdraget

Andre tall:

- j) Samlet omsetning/kostnader til tolketjenester
- k) Tolkens honorar
- l) Gjennomsnittlig oppdragsvarighet

3.4.2 Variabler: fordelt på antall oppdrag

A: Oppdragets språk

Variabel	Oppdragets språk
Definisjon/avgrensning	Språket som brukes i oppdraget (i tillegg til norsk)

	Bør også inkludere bestilte, men ikke gjennomførte oppdrag, der det ikke var mulig å skaffe tolk.
Kategorisering	IMDis språkliste, tilsvarende Nasjonalt tolkeregister.
Alternativer detaljering (detaljeringsnivå / kobling / hyppighet)	
1 Dagens nivå	Antall oppdrag i hvert språk / ingen kobling / årlig
2 Overordnet	Antall oppdrag i hvert språk / ingen kobling / kvartalsvis
3 Detaljert	Antall oppdrag i hvert språk / koblet med tolkens kvalifikasjon / kvartalsvis

B: Tolkens kvalifikasjon i oppdragsspråket

Variabel	Tolkens kvalifikasjon i oppdragsspråk
Definisjon/avgrensning	Tolkens formelle kvalifikasjon i språket som brukes i oppdraget (i tillegg til norsk)
Kategorisering	Kvalifikasjonskategoriene A-E iht. Nasjonalt tolkeregister. Også registrering av oppdrag utført av tolker uten noen av overnevnte kvalifikasjoner.
Alternativer detaljering (detaljeringsnivå / kobling / hyppighet)	
1 Dagens nivå	Antall oppdrag i hver kvalifikasjon / ingen kobling / årlig
2 Overordnet	Antall oppdrag i hver kvalifikasjon / ingen kobling / årlig
3 Detaljert	Antall oppdrag i hver kvalifikasjon / koblet med oppdragsspråk, sektor, geografisk plassering og tolkekjøper / kvartalsvis

C: Modalitet

Variabel	Modalitet for oppdraget
Definisjon/avgrensning	Hvordan oppdraget gjennomføres
Kategorisering	Fremmøte; skjerm; telefon
Alternativer detaljering (detaljeringsnivå / kobling / hyppighet)	
1 Dagens nivå	Antall oppdrag i hver kategori / ingen kobling / årlig
2 Overordnet	Antall oppdrag i hver kategori / ingen kobling / årlig
3 Detaljert	Antall oppdrag i hver kategori / koblet med sektor, geografisk plassering og tolkekjøper / kvartalsvis

D: Sektor

Variabel	Sektor
Definisjon/avgrensning	Sektor hvor tolketjenesten brukes
Kategorisering	Fordeling stat/kommune/privat og viktigste fagområder: helse, barnevern, sosial, barnehage/skole, rettsvesen, politi, utlendingsforvaltning, annet
Alternativer detaljering (detaljeringsnivå / kobling / hyppighet)	
1 Dagens nivå	Antall oppdrag i hver sektor / ingen kobling / årlig
2 Overordnet	Antall oppdrag i hver sektor / ingen kobling / årlig
3 Detaljert	Antall oppdrag i hver sektor / koblet med tolkens kvalifikasjon, sektor, geografisk plassering og tolkekjøper / kvartalsvis

E: Geografisk plassering av oppdrag

Variabel	Geografisk plassering
Definisjon/avgrensning	Geografisk plassering av oppdrag (hvis oppmøte)
Kategorisering	Region/fylke
Alternativer detaljering (detaljeringsnivå / kobling / hyppighet)	
1 Dagens nivå	Ikke inkludert
2 Overordnet	Antall oppdrag i hver region / ingen kobling / årlig
3 Detaljert	Antall oppdrag i hver kommune / koblet med tolkens kvalifikasjon, sektor, geografisk plassering og tolkekjøper / kvartalsvis

F: Tolkens tilknytningsform

Variabel	Tolkens tilknytningsform
Definisjon/avgrensning	Tolken som brukes i oppdragets tilknytningsform til egen oppdragsgiver
Kategorisering	Fast ansatt heltid; fast ansatt deltid; oppdragstaker (frilans); selvstendig næringsdrivende (eget foretak)
Alternativer detaljering (detaljeringsnivå / kobling / hyppighet)	
1 Dagens nivå	Ikke inkludert

2 Overordnet	Antall oppdrag fordelt på tolkens tilknytningsform / ingen kobling / årlig
3 Detaljert	Antall oppdrag fordelt på tolkens tilknytningsform / koblet med tolkens kvalifikasjon, sektor, geografisk plassering og tolkekjøper / kvartalsvis

G: Aktør som formidlet oppdrag

Variabel	Tolkeformidler
Definisjon/avgrensning	Organisasjon som formidler oppdraget til tolken <i>Dersom plikten til å rapportere pålegges tolkeformidler vil dette følge automatisk med rapporteringen.</i>
Kategorisering	Organisasjonsnavn eller orgnr.
Alternativer detaljering (detaljeringsnivå / kobling / hyppighet)	
1 Dagens nivå	Inkludert med øvrig rapportering
2 Overordnet	Inkludert med øvrig rapportering
3 Detaljert	Inkludert med øvrig rapportering

H: Offentlig organ som bruker tolk

Variabel	Kjøper av tolketjenester
Definisjon/avgrensning	Organisasjon som bruker tolk i møte med innbygger
Kategorisering	Organisasjonsnavn eller orgnr.
Alternativer detaljering (detaljeringsnivå / kobling / hyppighet)	
1 Dagens nivå	Ikke inkludert
2 Overordnet	Angivelse av hvilke offentlige organer rapporteringen gjelder for
3 Detaljert	Egen rapportering per offentlig organ

I: Tidspunkt for oppdraget

Variabel	Tidspunkt
Definisjon/avgrensning	Tidsperiode oppdragene ble gjennomført
Kategorisering	Angivelse av dato/måned/år (avhengig av detaljeringsnivå)
Alternativer detaljering (detaljeringsnivå / kobling / hyppighet)	
1 Dagens nivå	År / koblet med øvrige / årlig

2 Overordnet	Kvartal / koblet med øvrige / kvartalsvis
3 Detaljert	Måned / koblet med øvrige / kvartalsvis

3.4.3 Variabler: generelle

J: Kostnad offentlig organ(er)

Variabel	Kostnad for offentlig organ(er)
Definisjon/avgrensning	<p>Beløp som offentlig organ(er) betaler ekskl. mva.</p> <p>For tolkeformidlere som selger tjenester til andre aktører (offentlige organer) er dette i praksis omsetningen. Omsetningen inkluderer alle kostnader offentlige organer betaler, ekskl. mva. Tolkeformidler har ansvar for å dekke egne kostnader, herunder sosiale kostnader, arbeidsgiveravgift, formidling, systemer mv. Omsetning fra kjøpere som ikke er offentlige organer (i tolkelovens forstand) og fra andre type tjenester (f.eks. oversetting) skal trekkes ut.</p> <p>For tolkeformidlere som leverer til egen virksomhet skal alle de samme kostnadene medregnes for å gjøre tallene sammenlignbare. For disse skal det regnes brutto kostnader, altså ikke fratrukket salg/internfakturering til interne/eksterne enheter.</p>
Kategorisering	Beløp i norske kroner.
Alternativer detaljering (detaljeringsnivå / kobling / hyppighet)	
1 Dagens nivå	Sum / ingen kobling / årlig
2 Overordnet	Sum / ingen kobling / årlig
3 Detaljert	Sum / ingen kobling / årlig

K: Tolkens honorar

Variabel	Tolkens honorar
Definisjon/avgrensning	<p>Gjennomsnittlig honorar for én time oppdragstid, fordelt på nivå A-E og uten kvalifikasjon, og tolkens tilknytningsform (ekskl. fast ansatte).</p> <p>For selvstendig næringsdrivende ekskl. mva.</p>
Kategorisering	Beløp i norske kroner.
Hyppighet	<p>Minimum: årlig</p> <p>Ønskelig: årlig</p>

Alternativer detaljering (detaljeringsnivå / kobling / hyppighet)	
1 Dagens nivå	Sum / ingen kobling / årlig
2 Overordnet	Sum / ingen kobling / årlig
3 Detaljert	Sum / ingen kobling / årlig

L: Gjennomsnittlig oppdragsvarighet

Variabel	Oppdragsvarighet
Definisjon/avgrensning	Gjennomsnittlig varighet på oppdrag, ekskl. reisetid.
Kategorisering	Minutter
Alternativer detaljering (detaljeringsnivå / kobling / hyppighet)	
1 Dagens nivå	Gjennomsnitt av alle oppdrag / ingen kobling / årlig
2 Overordnet	Gjennomsnitt av alle oppdrag / ingen kobling / årlig
3 Detaljert	Gjennomsnitt av oppdrag / koblet med sektor og tolkekunde / kvartalsvis

4 Vurdering av personvern

Utredningsinstruksen krever gjennomgang av viktige prinsipielle spørsmål. En vurdering av prinsipielle spørsmål innebærer at man må utrede om det er noen absolutte begrensninger for tiltaksutforming som ikke må overskrides. Videre må man belyse hvordan tiltaket påvirker, både støtter opp om, eller svekker, viktige samfunnsverdier eller prinsipielle hensyn. Prinsippspørsmål kan for eksempel gjelde den enkeltes personvern og integritet, rettssikkerhet, samvittighets-/livssynsspørsmål, likestillings- og diskrimineringsspørsmål eller tiltak som særskilt berører urfolk eller minoriteter. Konsepter som kommer i konflikt med ett eller flere prinsipper kan gjøre at konseptet ikke kan gjennomføres. For denne utredningens del har vi vurdert personvern som det mest relevante prinsipielle hensynet.

IMDi vil gjennom rapporteringsløsningen som legges til grunn få tilgang til informasjon om tolkeoppdrag som gjennomføres i offentlig sektor. IMDi's databehov er i utgangspunktet knyttet til overordnet statistikk og ikke personopplysninger. Likevel vil rapporteringen kunne medføre at IMDi får tilgang til opplysninger som gjør det mulig å identifisere enkeltpersoner. Et eksempel kan være dersom det rapporteres om tolking på et sjeldent språk i en liten kommune. Dataene IMDi mottar vil da inneholde informasjon som i praksis vil være mulig å se at bestemte innbyggere i kommunen har vært i kontakt med en gitt offentlig virksomhet.

IMDi vil med foreslått rapporteringsløsning behandle det man kan kalle et «blandet datasett», som betyr at det vil kunne finnes enkelte personidentifiserbare data i et større anonymt datasett. Det er særlig opplysninger om språk (og evt. kommune) som bidrar til å gjøre opplysningene identifiserbare. På bakgrunn av dette har vi derfor vurdert tiltaket opp mot prinsippene i personvernforordningen (GDPR).

1 - Lovlig, rettferdig og gjennomsiktig: det skal finnes et rettslig grunnlag for å behandle personopplysningene, behandlingen skal i respekt for de registrertes interesser, og behandlingen skal være gjennomsiktig. Vi går ut fra at dette kravet er tilfredsstillt ettersom flere av behandlingsgrunnlagene i personopplysningslovens Artikkel 6 vil kunne anvendes. Tolkeloven har også en egen hjemmel i § 5 for behandling av personopplysninger. Formålet med bedre data på tolkefeltet er å styrke minoritetspråklige innbyggers rettigheter i møte med det offentlige, og behandlingen kan derfor også sies å være rettferdig fra deres perspektiv.

2 – Formålsbegrensning: dette viser til at personopplysninger kun skal behandles for spesifikke, uttrykkelige, angitte og legitime formål. Det betyr at ethvert formål med behandling av personopplysninger skal identifiseres og beskrives presist. Formålene med behandlingen av opplysningene er ulike former for myndighetsutøvelse å styrke kvaliteten på tolking i offentlig sektor. Dette dokumentet beskriver bruksområdene opplysningene vil ha. Det er viktig å understreke at opplysninger vil aggregeres til et ikke-personidentifiserbart nivå ved eventuell publisering eller viderebruk⁸.

3 – Dataminimering. Prinsippet om dataminimering innebærer å begrense mengden innsamlede personopplysninger til det som er nødvendig for å realisere formålet med innsamlingen. Dette dokumentet diskuterer hvordan nødvendig informasjon kan samles inn uten å etterspørre unødvendig informasjon, eller unødvendige koblinger mellom de ulike dataelementene. I vurderingen av dataminimering vil det tas utgangspunkt i et realistisk databehov (vurdert i kapittel 2) sett opp hvor mye data som må samles inn.

⁸ Ref. Regjeringens politikk for viderebruk av offentlige data: <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/viderebruk-av-offentlig-informasjon/id2343341/>

4 - Riktighet: Dette betyr at personopplysninger som behandles skal være korrekte, og skal om nødvendig oppdateres. I arbeidet med å samle inn data vil det utarbeides dokumenter som tydelig beskriver dataene som skal rapporteres, og sørger for høyest mulig grad av korrekthet i innsamlede og bearbejdede data.

5 – Lagringsbegrensning: Prinsippet om lagringsbegrensning innebærer at personopplysninger skal slettes eller anonymiseres når de ikke lenger er nødvendige for formålet de ble innhentet for. Den mest nærliggende måten å løse dette på – uten å miste historikken i utviklingen – er å slette det laveste rapporteringsnivået etter at dataene er sammenstilt og eventuelle enkelt-aktører/rapporterende virksomheter er fulgt opp. Videre bør det settes en siste frist (for eksempel ett år etter innrapportering) før laveste rapporteringsnivå skal slettes.

6 - Integritet og konfidensialitet: Personopplysninger skal behandles slik at opplysningenes integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet beskyttes. Ettersom IMDi allerede behandler andre typer data som (i personvernsammenheng) kan sammenlignes med data om tolking, legger vi til grunn at det allerede er etablert systemer og rutiner for å sikre dette.

7 – Ansvarlighet: Prinsippet om ansvarlighet understreker ansvaret for å opptre i samsvar med reglene for behandling av personopplysninger. IMDi må kunne dokumentere gjennomførte tiltak for etterlevelse av regelverket, og etablere nødvendige organisatoriske og tekniske tiltak for etterlevelse av regelverket.

5 Mulige konsepter

På bakgrunn av konseptdimensjonene i forrige kapittel setter vi her sammen noen mulige konsepter, som behandler de ulike tiltakene i fellesskap. Hensikten med dette er å få en god sammenheng mellom de ulike tiltakene, for eksempel slik at nye tekniske løsninger understøtter administrative krav.

Konseptene samlet sett fyller det vi vurderer som hele mulighetsrommet. Dette inkluderer både konsepter som er enkle å gjennomføre (f.eks. justeringer i dagens praksis) og mer ambisiøse konsepter som krever mer langsiktig arbeid. Videre bør hvert konsept være realistisk, og bestå av logiske kombinasjoner av tiltak.

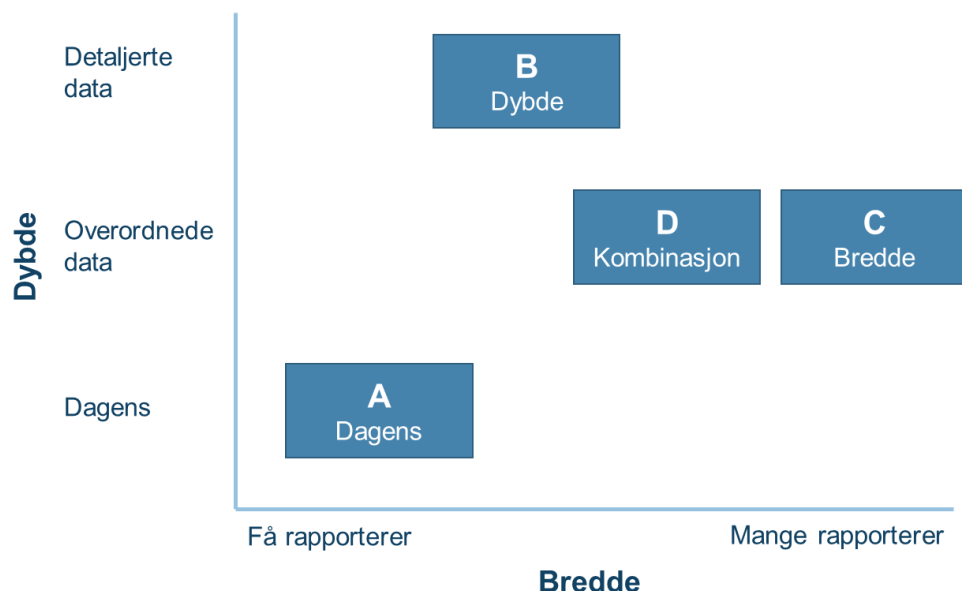
Dette kapitlet skisserer fire ulike konsepter (tiltaks pakker) som setter sammen konseptdimensjonene i forrige kapittel på ulike måter. Konseptene er illustrert langs to akser:

- Bredden: hvor mange rapporterer data?
- Dybden: hvor detaljerte data skal rapporteres?

De fire konseptene er:

- A. Dagens løsning (null-alternativ)
- B. Dybde: detaljerte data fra utvalgte aktører
- C. Bredden: overordnede data fra mange aktører
- D. Kombinert: overordnede data fra både tolkeformidlere og offentlige organer som bruker tolk jevnlig

De fire konseptene er illustrert i Figur 3..



Figur 3: Illustrasjon av konsepter A-D

5.1 Konsept A: Dagens løsning (null-alternativ)

Figuren under illustrerer dagens løsning (markert i oransje).

	Dimensjon 1: Ansvar for rapportering	Dimensjon 2: Krav og insentiver	Dimensjon 3: Løsning for rapportering	Dimensjon 4: Datainnhold
Dagens løsning	Tolkeformidlere	Frivillighet	Manuell	Dagens
Andre alternativer	Offentlige organer	Krav i anskaffelse	Teknisk integrasjon	Overordnet
		Eksisterende statistikk-kanaler	Valgfri: teknisk integrasjon eller manuell	Detaljert
		Krav i lov/forskrift		

Figur 4: Konsept A, markert i oransje

Som illustrert baserer dagens rapporteringsmodell seg på at offentlige og private tolkeformidlere rapporterer data basert på frivillighet. Rapporteringen skjer manuelt ved at hver formidler henter ut etterspurt informasjon av sitt eget fagsystem og fyller det inn i et skjema som sendes tilbake til IMDi. Innholdet i dataene er knyttet til noen overordnede kategorier i skjemaer, men det er generelt stor frihet med tanke på hvordan disse dataene er definert og strukturert. Data rapporteres i all hovedsak hver for seg, slik at man ikke kan koble de ulike variablene med hverandre (f.eks. oppdragspråk og tolkens kvalifikasjon i oppdraget).

Dagens løsning for rapportering er oppsummert kjennetegnet av at få aktører rapporterer data, og at dataene er såpass ustrukturerte at de kun kan brukes til slutninger om helt overordnede forhold. Dagens løsning krever mye bearbeiding av dataene og det må gjøres estimater for aktørene som ikke rapporterer.

5.2 Konsept B: Detaljerte data fra utvalgte aktører

Hovedprinsippet i Konsept B baserer seg på at det skal rapporteres gode og detaljerte data fra de aktørene som har mest informasjon om dagens oppdragsmengde, dvs. tolkeformidlerne. Gjennom å begrense hvilke aktører som faktisk må rapportere, vil det være enklere å sette tydeligere krav til både dataenes innhold og format.

	Dimensjon 1: Ansvaret for rapportering	Dimensjon 2: Krav og insentiver	Dimensjon 3: Løsning for rapportering	Dimensjon 4: Datainnhold
Dagens løsning	Tolkeformidlere	Frivillighet	Manuell	Dagens
Andre alternativer	Offentlige organer	Krav i anskaffelse	Teknisk integrasjon	Overordnet
		Eksisterende statistikk-kanaler	Valgfri: teknisk integrasjon eller manuell	Detaljert
		Krav i lov/forskrift		

Figur 5: Konsept B, markert i oransje

Kravene vil være rettet mot tolkeformidlere. Kravene til private tolkeformidlere vil måtte gjennomføres via anskaffelser av tolketjenester, hvor det inkluderes et standardkrav om at rapportering av tolkedata skal skje i henhold til en fastsatt standard definert av IMDi. For offentlige tolkeformidlere vil det antagelig være mulig å fortsatt basere seg på frivillighet, alternativt styringslinjene innad i offentlig sektor (tildelingsbrev mv). Risikoen for mangelfull rapportering fra sistnevnte gruppe vil fortsatt være til stede.

Ettersom de som skal rapportere alle vil være profesjonelle aktører innen tolkeformidling vil det være realistisk å kreve at alle (i det minste på sikt) setter opp en teknisk integrasjon mot en databaseløsning hos IMDi. For enkelte av dagens offentlige tolkeformidlere vil dette trolig kreve anskaffelse av et tilpasset formidlingsystem.

Fordelen med å utelukkende rette kravet mot profesjonelle formidlingsaktører er at det muliggjør rapportering av mer detaljerte data, og høyere kvalitet på de dataene som rapporteres.

5.3 Konsept C: Overordnede data fra mange aktører

Konsept C baserer seg på at flest mulig skal rapportere, og at disse skal rapportere tall på et overordnet nivå. For å fange opp tolkeoppdrag som gjennomføres uten at de går via en tolkeformidler (f.eks. kjøp direkte fra tolk) legger Konsept C opp til at alle offentlige organer er pliktig til å rapportere tolkebruk. Antagelig vil det i praksis mange steder være sentraliserte funksjoner (f.eks. innkjøpsavdelinger i en kommune, domstoladministrasjonen for alle landets domstoler, o.l.) som rapporterer på vegne av en større gruppe offentlige organer. Ettersom kravet er rettet mot offentlige vil det være nærliggende å knytte det til den samme gruppen som i tolkeloven er pliktig til å ha retningslinjer for bruk av tolk, ref. lovens § 9. Kravet er her rettet mot virksomheter som jevnlig bruker tolk⁹.

Ettersom kravet favner bredt, og er rettet mot mange virksomheter som ikke har egen programvare for å administrere tolkeoppdrag, vil det være logisk å også åpne for manuell rapportering. Videre vil dataene som etterspørres være av overordnet karakter.

	Dimensjon 1: Ansvar for rapportering	Dimensjon 2: Krav og insentiver	Dimensjon 3: Løsning for rapportering	Dimensjon 4: Datainnhold
Dagens løsning	Tolkeformidlere	Frivillighet	Manuell	Dagens
Andre alternativer	Offentlige organer	Krav i anskaffelse	Teknisk integrasjon	Overordnet
		Eksisterende statistikk-kanaler	Valgfri: teknisk integrasjon eller manuell	Detaljert
		Krav i lov/forskrift		

Figur 6: Konsept C, markert i oransje

⁹ Departementet vurderte at organer med opp mot 50 tolkeoppdrag i året, bruker tolk jevnlig.

5.4 Konsept D: Kombinasjon av overordnede data fra både tolkeformidlere og offentlige organer som bruker tolk jevnlig

Konsept D forsøker å kombinere fordelene fra konsept B og C for å få både tilstrekkelig kvalitet og bredde i datainnsamlingen. Konseptet tar utgangspunkt i at både offentlige organer og tolkeformidlere holdes ansvarlig for å rapportere data.

Offentlige organer som bruker tolk jevnlig (jf. tolkelovens krav om retningslinjer for bruk av tolk) pålegges rapportering gjennom forskrift til tolkeloven. Rapporteringsplikten kan svares ut ved å enten rette kravet videre til tolkeformidleren som det offentlige organet bruker (hvis aktuelt). Alternativt kan det offentlige organet velge å gjøre rapporteringen selv.

Konseptet tar utgangspunkt i at alle offentlige organer som kjøper tolketjenester i markedet setter krav i anskaffelsen om rapportering iht. krav satt av IMDi.

	Dimensjon 1: Ansvar for rapportering	Dimensjon 2: Krav og insentiver	Dimensjon 3: Løsning for rapportering	Dimensjon 4: Datainnhold
Dagens løsning	Tolkeformidlere	Frivillighet	Manuell	Dagens
Andre alternativer	Offentlige organer	Krav i anskaffelse	Teknisk integrasjon	Overordnet
		Eksisterende statistikk-kanaler	Valgfri: teknisk integrasjon eller manuell	Detaljert
		Krav i lov/forskrift		

Tilsvarende som for konsept C vurderer vi det som mest logisk å tillate manuell rapportering fra aktører som ikke har dedikerte datasystemer for oppdragshåndtering. Konseptet tar utgangspunkt at det kun er overordnede data som rapporteres, for å gjøre terskelen for rapportering lavest mulig.

6 Vurdering av konsepter

Dette kapitlet vurderer forventede virkninger for alle som berøres. Dette omfatter både positive og negative virkninger. Det følger av utredningsinstruksen at dette skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte. Det vil i dette tilfellet være aktuelt å identifisere konsekvenser for tolkene som egen gruppe. Positive og negative virkninger vil være av både kvalitativ og kvantitativ art.

Neste avsnitt forklarer vurderingskriteriene som har blitt benyttet i vurderingen av konseptene, og prinsipper for scoring av konsepter. Deretter sammenlignes konseptene på hvert kriteriene i de påfølgende avsnittene.

Vi har vurdert konseptene ut fra kriteriene som forklares i Tabell 3.

Tabell 3: Kriterier for vurdering av konsepter

Kriterium	Forklaring
Datakvalitet	<p>Samlet vurdering av hvordan tiltaket påvirker datakvalitet på tolkefeltet. Vurderingen vil være knyttet til de seks dimensjonene av datakvalitet som også benyttes i Tabell 1, det vil si:</p> <ul style="list-style-type: none">- Relevans- Korrekthet- Kompletthet- Reliabilitet- Aktualitet- Sammenlignbarhet <p>Merk at vi i vurderingen tar utgangspunkt i førstehånds-effekt, altså konsekvenser for datakvalitet. Dataene kan brukes for å løse en lang rekke behov som dokumentert avsnitt 2.2, men disse er avhengig av andre forhold også. God datakvalitet er imidlertid nødvendig for god måloppnåelse knyttet til disse behovene.</p> <p>Ettersom en rekke positive effekter kan avledes fra datakvalitet er dette det viktigste kriteriet i vår vurdering.</p>
Kostnader og ressursbruk	<p>Antatte kostnader til utvikling og drift av løsninger, hos IMDi, offentlige organer og tolkeformidlere. Kriteriet inkluderer også administrativ ressursbruk knyttet til datarapportering og databehandling.</p>
Gjennomførbarhet	<p>Hvor mye tiltaket krever i form av organisatoriske tiltak, teknisk utvikling, regelverksutvikling osv. Gjennomførbarhet viser til hvor krevende det er å få tiltaket gjennomført, og risikoen for at det ikke blir gjennomført.</p>

6.1 Scoring av konsepter

I det videre vil modellen vurderes ut fra måloppnåelse på hvert kriterium. Dagens modell er nullalternativet, og alle modeller vil vurderes relativt til dagens situasjon på hvert av kriteriene. I tillegg til en kvalitativ beskrivelse vil vi benytte pluss/minus for å gi en enkel oversikt over vurderingen.

Symbol	---	--	-	0	+	++	+++
Betydning	Betydelig svekkelse ift. dagens situasjon	Svekkelse ift. dagens situasjon	Svak svekkelse ift. dagens situasjon	Tilsvarende dagens situasjon	Svak styrking ift. dagens situasjon	Styrking ift. dagens situasjon	Betydelig styrking ift. dagens situasjon

Merk at scoringen er et virkemiddel å for å tydeliggjøre vurderingen. Scorene vil ikke nødvendigvis kunne summeres sammen for å kunne komme fra til mest hensiktsmessige modellen, siden kriteriene ikke er vektet mot hverandre.

6.2 Vurdering av datakvalitet i konseptene

Dette avsnittet vurderer de ulike konseptene på kriteriet datakvalitet.

Konsept	Vurdering	Score
A: dagens løsning	Det er en rekke problemer med datakvalitet i dagens løsning, som er beskrevet i kapittel 2.1.1.	0
B: detaljerte data fra utvalgte aktører	<p>Det er forventet at en standardisert rapportering fra tolkeformidlere vil heve datakvaliteten betydelig langs samtlige kriterier for datakvalitet.</p> <p>Det at rapporteringen ikke dekker offentlige organer som ikke kjøper via formidler vurderes som negativt. Selv om en overveiende andel tolkeoppdrag skjer via en formidler, vil utelatelsen av store offentlige organer (uten formidler) kunne gi skjevheter i datagrunnlaget.</p> <p>Konseptet trekkes for at det kanskje ikke er tilstrekkelig krav/insentiver for at tolkeformidlerne skal sette opp en løsning for rapportering. For å få gode data fra tolkeformidlerne er det nødvendig at en stor andel offentlige organer setter tydelig krav om dette og følger opp disse kravene, alternativt at tolkeformidlerne gjør dette frivillig.</p> <p>Konseptet er også lite forpliktende overfor offentlige tolkeformidlere, som også i mange tilfeller har utfordringer med rapportering data i dag.</p>	++

<p>C: overordnede data fra mange aktører</p>	<p>I likhet med konsept B vil tilrettelegging for standardisert rapportering øke datakvaliteten betraktelig. Det at krav om rapportering forskriftsfestes vil etter vår vurdering være det mest effektive virkemiddelet for å sørge for at flest mulig virksomheter rapporterer, og slik øker komplettheten i dataene.</p> <p>På den annen side kan det store antall aktører som det skal rapporteres fra å gjøre det mer krevende å ha kontroll på dataene som rapporteres, og slik svekke korrekthet og sammenlignbarhet i dataene. Det er en viss usikkerhet knyttet til hvor mange av de offentlige organene som vil forholde seg til kravet, og hvordan de vil løse rapporteringen i praksis.</p>	<p>++</p>
<p>D: kombinasjon av overordnede data fra både tolkeformidlere og offentlige organer</p>	<p>Konsept D er etter vår vurdering det beste konseptet for å sikre datakvalitet, fordi det legger rapporteringsplikten direkte på tolkeformidlerne gjennom anskaffelser.</p> <p>Gjennom forskriftskravet sikres det at offentlige organer enten må sette tydelige krav til tolkeformidlere (i anskaffelser) eller etablere egne systemer for rapportering. Dette vil være sannsynligvis være det konseptet som gir høyest dekningsgrad.</p> <p>Det at rapporteringsplikten er knyttet til et fåtall aktører som jevnt over har mye informasjon og kunnskap om tolkeoppdragene vurderes som en viktig forutsetning for høy datakvalitet.</p> <p>Konsept D vil kun inkludere rapportering av overordnede data. Disse er imidlertid vurdert som tilstrekkelig for å dekke de fleste behovene, og konseptet trekkes derfor ikke for dette. I den vurderingen legges det også til grunn at for detaljerte rapporteringskrav kan virke mot sin hensikt ved at noen aktører unnlater å rapportere.</p>	<p>+++</p>

6.3 Vurdering av kostnader og ressursbruk i konseptene

Dette avsnittet vurderer de ulike konseptene på kriteriet *kostnader og ressursbruk*.

Konsept	Vurdering	Score
<p>A: dagens løsning</p>	<p>Som dokumentert i kapittel Feil! Fant ikke referansekilden. er det forbundet betydelig administrativ ressursbruk knyttet til dagens datarapportering. Dette gjelder både hos IMDi, som årlig må bruke noen ukesverk på datainnsamling og bearbeiding av data, samt hos hver enkelt rapporterende virksomhet. Sistnevnte kategori viser til at det er ressurskrevende å hente ut dataene som etterspørres i de årlige kartleggingene.</p>	<p>0</p>
<p>B: detaljerte data fra utvalgte aktører</p>	<p>Dersom det skal legges opp til automatisk rapportering fra tolkeformidlerne vil dette påvirke ressursbruk på flere måter. Konsekvensen vil være ulik ut fra om tolkeformidleren det gjelder har en moderne og fleksibel programvare formidling eller ikke. Vår</p>	<p>+</p>

	<p>kartlegging tyder på at alle private tolkeformidlere som driver virksomhet av en viss størrelse har slike systemer, samt mange offentlige tolkeformidlere. Den resterende andelen offentlige formidlere uten gode formidlingssystemer vil i Konsept B i liten grad påvirkes, siden kravene settes i anbudene (som de ikke deltar i).</p> <p>For aktører som benytter kjøpte formidlingssystemer (ProWeb, Tolkeplan osv.) eller har egenutviklede systemer er det forventet at samlet ressursbruk vil gå ned. Gitt at det finnes en tydelig spesifisering for hvilke data som skal rapporteres er utviklingsarbeidet knyttet til automatisk rapportering anslått å være relativt begrenset. Arbeidet med å sette opp mekanismer for automatisk rapportering vil erstatte det årlige arbeidet tolkeformidlerne gjør med å hente ut de dataene som etterspørres.</p> <p>For IMDis del vil det måtte brukes ressurser på å utarbeide en tydelig spesifisering for rapportering, og en løsning for å ta imot data på en sikker måte. Samtidig vil det årlige arbeidet med å samle inn og bearbeide nøkkeltall reduseres.</p> <p>Samlet sett vurderes konseptet å være kostnadseffektivt på sikt.</p>	
<p>C: overordnede data fra mange aktører</p>	<p>Sammenlignet med konsept B vil konsept C stille rapporteringskrav til et langt større antall aktører, som heller ikke har de samme forutsetningene for å gjøre automatiske uttrekk av data.</p> <p>Hvor mye ressursbruk som faktisk vil være forbundet med konseptet er svært usikkert, og beror både på hvor mange aktører som faktisk vil følge kravet, og hvorvidt aktørene det gjelder i praksis vil gi sine respektive tolkeformidlere oppgaven med å rapportere data. Uansett vil konseptet – dersom det fungerer etter hensikten - sannsynligvis øke det totale antallet rapporterende virksomheter betraktelig. Dette skulle tilsi at ressursbruken vil øke.</p> <p>For IMDis del er det sannsynlig at konseptet vil gi økt ressursbruk siden det blir flere aktører å følge opp. Arbeidet med å sikre god datakvalitet i det som rapporteres vil også være større enn i dag.</p>	<p>--</p>
<p>D: kombinasjon av overordnede data fra både tolkeformidlere og offentlige organer</p>	<p>Konsept D vil rette seg mot flere aktører enn konsept B, men færre enn konsept C.</p> <p>For tolkeformidlere som har gode formidlingssystemer i dag vil effekten på ressursbruk være omtrent den samme.</p> <p>Konsept D vil imidlertid gjøre at øvrige tolkeformidlere vil måtte tilpasse eller bytte ut eksisterende systemer. Dette gjelder først og fremst noen av de offentlige tolkeformidlere. Dersom formidlere må anskaffe et formidlingssystem vil dette være en betydelig kostnad, samtidig som det sannsynligvis også vil gi mange gevinster utover det som gjelder datarapportering.</p>	<p>-</p>

	<p>Avhengig av hvor langt man strekker rapporteringsplikten i forskrift vil også offentlige organer som anskaffer direkte fra tolken bli påvirket av rapporteringsplikten.</p> <p>For IMDi del vil ressursbruken være noe større enn i konsept B, siden IMDi må sørge for rapportering fra flere aktører.</p>	
--	---	--

6.4 Vurdering av gjennomførbarhet av konseptene

Dette avsnittet vurderer de ulike konseptene på kriteriet *gjennomførbarhet*.

Konsept	Vurdering	Score
A: dagens løsning	Dagens situasjon.	0
B: detaljerte data fra utvalgte aktører	<p>Tilnærmingen i konsept B baserer seg på at rapportering til IMDi iht. et definert inkluderes som et krav i tolkeanskaffelser. IMDi har allerede et forum for innkjøpere av tolketjenester, og publiserer veiledningsmateriell som flere aktører bruker. Slik sett bør konseptet være forholdsvis enkelt å gjennomføre blant disse aktørene.</p> <p>Det er imidlertid en betydelig risiko for at mange aktører som anskaffer tolketjenester ikke er kjent med kravet, ikke velger å inkludere i anskaffelsen eller ikke velger å følge det opp mot leverandør. Vår vurdering av denne risikoen er basert på at mange innkjøpere av tolketjenester i dag har et lite bevisst forhold til kvaliteten i tjenesten de kjøper, og ofte mangler grunnleggende statistikk om oppdragene som gjennomføres.</p> <p>Det at konseptet baseres seg på detaljerte data trekker også gjennomførbarheten ned, siden det krever mer arbeid med å etablere harmonisert rapportering av data fra aktørene.</p> <p>Detaljerte data vil også gjøre at IMDi må behandle flere personidentifiserbare opplysninger. Tiltakene for sikkerhet, anonymisering, sletting osv. må derfor være mer stringente, noe som kan påvirke gjennomførbarheten negativt.</p>	--
C: overordnede data fra mange aktører	<p>Gjennomførbarheten i konsept C beror i en viss grad på hvor enkelt det er å innlemme krav i forskrift. Dersom rapporteringskravet kan forskriftsfestes vil det være en vesentlig lavere terskel for gjennomføring enn dersom kravet krever lovendring.</p> <p>Gjennomførbarheten i konseptet påvirkes også negativt av at det er avhengig av at mange aktører tar kravet innover seg, og etablerer gode systemer for registrering og rapportering av data om tolking.</p>	--

D: kombinasjon av overordnede data fra både tolkeformidlere og offentlige organer	<p>Gjennomførbarheten av konsept D vurderes som bedre enn konsept B og D av flere grunner.</p> <p>Sammenlignet med konsept B vurderes det som bedre fordi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gjennomførbarheten av å sette krav i tolkeanskaffelser styrkes ved at offentlige organer er forpliktet til å rapportere gjennom forskrift. - Det at det kun etterspørres overordnede data gjør at konsept D blir enklere å gjennomføre på grunn av mindre arbeid knyttet til harmonisering av data og tiltak knyttet til personvern. <p>Sammenlignet med konsept C er konsept D bedre siden det begrenser antall aktører det skal rapporteres fra.</p>	-
--	--	---

6.5 Oppsummering av vurderinger

Tabell 4 oppsummerer vurderingene som har blitt gjort i de tidligere avsnittene.

Konsept D vurderes som det beste alternativet når det gjelder sannsynlighet for å oppnå god datakvalitet. Konsept B og C vurderes i utgangspunktet som likestilte, men er usikre og avhengig av hvordan aktørene responderer på kravene som stilles. Samtlige alternativer vil gi bedre datakvalitet enn dagens situasjon.

Konsept B vurderes som det mest kostnadseffektive siden det retter seg mot de aktørene som har gode systemer i dag (tolkeformidlerne). Vi vurderer at dette konseptet kan gjennomføres uten å bruke mer ressurser på datarapportering enn i dag. Konsept C er vurdert til å være den mest kostnadskrevende, hovedsakelig fordi den introduserer en rapporteringsplikt for mange aktører som har svake forutsetninger for å tilfredsstille kravet. Konsept D plasserer seg mellom de to andre konseptene.

Gjennomførbarheten vurderes som best for konsept D fordi de to virkemidlene knyttet til krav (dvs. forskrift og krav i anskaffelser) vil styrke hverandre.

Tabell 4: Oppsummering av vurderinger

Konsept	Datakvalitet	Kostnader og ressursbruk	Gjennomførbarhet
A: dagens løsning	0	0	0
B: detaljerte data fra utvalgte aktører	++	+	--
C: overordnede data fra mange aktører	++	--	--

D: kombinasjon av overordnede data fra både tolkeformidlere og offentlige organer	+++	-	-
--	------------	----------	----------

7 Anbefaling og forutsetning for vellykket gjennomføring

På bakgrunn av behovsanalysen og vurderingen av ulike konsepter anbefaler vi at IMDi gå videre med Konsept D: Kombinasjon: overordnede data fra både tolkeformidlere og offentlige organer.

Vi vurderer at konseptet vil gi en betydelig styrking av datakvaliteten på tolkefeltet. Hovedgrunnen til det er at konseptet legger opp til standardisert dataflyt mellom tolkeformidlere og offentlige organer på den ene siden, og IMDi på den andre. Krav og insentiver rettet mot aktørene som skal rapportere gjør det realistisk å oppnå en høy dekningsgrad for innrapporterte data.

Kravene vurderes som forholdsmessige ut fra en vurdering av personvern. Særlig prinsippet om dataminimering har blitt vektlagt med tanke på hvilke data som skal etterspørres.

Kostnadene knyttet til konseptet vurderes som moderate, og ikke vesentlig forskjellig fra kostnadene ved dagens løsning.

7.1.1 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

Utredningen vil avslutningsvis presentere viktige forutsetninger for å lykkes med gjennomføringen av konseptet. Det er etter vår vurdering to aktiviteter som vil være særlig viktig i den videre gjennomføring.

Spesifikasjon av data som skal rapporteres

Den første er å etablere en tydelig spesifisering av hvilke data som skal rapporteres og hvilke format det skal være på. I dette ligger også hvilke dataelementer som skal kobles med hverandre. Denne aktiviteten er nødvendig før teknisk utvikling av grensesnitt startes. Spesifikasjonen bør ta utgangspunkt i behovene og dataelementene som er identifisert i denne rapporten. Hensynet til gode data for analyseformål bør for hvert enkelt dataelement avveies mot personvern hensyn og prinsipp om dataminimering. Spesifikasjonen bør utarbeides i samarbeid med tolkeformidlere og systemleverandører for å sikre at den er kompatibel med data og systemer som benyttes i dag.

Spesifikasjonen bør utvikles stegvis, ved at tolkeformidlere/systemleverandør gjør tester å gjøre uttrekk basert på en tidlig spesifisering. Spesifikasjonen bør deretter justeres basert på erfaringer fra test. Det bør testes mot flere systemer for å sikre at kravene er enhetlig forstått.

Forsvarlig datamottak hos IMDi

Systemleverandører av formidlingssystemer har signalisert at tekniske integrasjoner for overføring av data er gjennomførbart. Det forutsetter imidlertid at IMDi har et egnet system på sin side for å ta imot data, og at denne behandlingen er i tråd med prinsippene og kravene i personvernforordningen. Dette inkluderer både en teknisk databaseløsning og organisatoriske tiltak knyttet til tilgangsstyring, sletting mv. Ettersom rapporteringen vil inneholde en del personidentifiserbare data bør det gjøres en vurdering av personvernkonsekvenser (DPIA – Data protection impact assessment).

For å fullt ut realisere nytten av gode data vil det være viktig at det er tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i IMDi til å bearbeide, analysere og presentere dataene, og bruke de aktivt inn i etatens videre arbeid med styrking av tolkefeltet.

7.1.2 Bruk av andre datakilder

Denne utredningen har fokusert på den regelmessige rapporteringen av data om tolking i offentlig, som skal erstatte IMDi's årlige innsamling av nøkkeltall. I behovsanalysen ble det imidlertid også identifisert andre databehov og datakilder. Anbefalt videre arbeid med disse datakildene omtales kort her.

Kommunal leverandørdatabase

Kommunal leverandørdatabase leveres av Kommunal Rapport, som sammenstiller regnskapsdata fra nesten alle norske kommuner. Databasen gjør det mulig å se hvor mye hver norsk kommune bruker på tjenester fra selskaper innen tolk- og oversettertjenester. Dataene kan fordeles på år og sektor i kommunen. Vår vurdering er at dette er en viktig datakilde som kan gi informasjon om hvordan norske kommuner tilpasser seg kravene i tolkeloven. En av de foreslåtte indikatorene for tolkeloven tar også utgangspunkt i å bruke data herfra. Vi anbefaler derfor at IMDi oppretter et abonnement på disse dataene¹⁰, og bruker dataene i det videre arbeid med oppfølging av tolkeloven og andre analyser på tolkeområdet.

Data fra tilsynsvirksomheter

Enkelte av indikatorene knyttet til tolkeloven baserer seg på data fra tilsynsvirksomheter. Tilsyn knyttet til bestemmelsene i tolkeloven vil i hovedsak gjøres av de fylkesvise statsforvalterembetene. De overordnede rammene knyttet til tilsynene fastsettes av overordnet statlig myndighet. På tolkeområdet vil de mest relevante være Helsetilsynet og Utdanningsdirektoratet.

Det er per januar 2022 ikke etablert noen felles metodikk for hvordan tolkelovens bestemmelser skal følges opp gjennom tilsyn. Det finnes derfor heller ingen standardisert metodikk for å registrere og tilgjengeliggjøre tilsynsstatistikk knyttet til tolkelovens bestemmelser. Generell tilsynsstatistikk på andre områder registreres hos hver enkelt statsforvalter og rapporteres inn til respektiv fagmyndighet. Dataene er i dag derfor spredt i flere ulike systemer. I intervjuer med aktørene antydes det at det kan være krevende å få harmoniserte og oppdaterte tilsynsdata i dag.

I IMDi's videre arbeid med å etablere felles rutiner for tilsynsvirksomheter bør derfor dataflyt fra tilsynsvirksomheter til IMDi være et prioritert tema. Dette inkluderer en felles definisjon av hvilke data som skal registreres og hvordan, samt tekniske og administrative rutiner for overføring av dataene til IMDi.

Andre data fra formidlingssystemer

IMDi kan i en del tilfeller trenge mer detaljerte data enn de som foreslås samlet inn i denne utredningen. Mange av dagens tolkeformidlere har svært rikholdige data om tolkeoppdragene lagret i sine formidlingssystemer. Formidlingssystemene støtter også ytterligere datainnsamling, f.eks. gjennom automatisk utsendelse av spørreundersøkelser til offentlige tjenesteytere som bruker tolk. Dette vil kreve gode rutiner for innhenting og lagring av informasjon, og nødvendige samtykker fra aktørene som er involvert i tolkeoppdragene.

Det anbefales derfor at IMDi ved mer detaljerte databehov forsøker å etablere et samarbeid med leverandørene av formidlingssystemer for å få tilgang til slike data.

¹⁰ Tilgang til data fra Kommunal leverandørbase koster kr 60.000 per år.

Vedlegg

- Veileder for rapportering
- Indikatorsett for tolkeloven

