



Barrierer for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet

Proba-rapport nr. 2019-12, Prosjekt nr. 19024

ISSN: 1891-8093

AWE, MAH, TB, TT, 16.09.2019

--

Offentlig

--

Barrierer for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet

Utarbeidet for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Forord

Rapporten er skrevet på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Takk til IMDi for at vi fikk utføre dette spennende prosjektet og for godt samarbeid i gjennomføringen.

I en kort og travel prosjektperiode har Mari Amdahl Heglum, Tonje Bentzen og Trude Thorbjørnsrud samarbeidet om prosjektet, som har blitt ledet av Anette Walstad Enes. Helene Berg har vært kvalitetssikrer. Stor takk til Susanne Rolandsen for god jobb med å koordinere kommunebesøkene.

Takk til flyktningetjenesten/NAV og voksenopplæringen i de seks kommunene vi har fått lov til å besøke – for at dere har tatt dere tid til å la dere intervju, midt i en svært hektisk periode for introduksjonsprogrammet. Takk til alle ledere av introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen som har svart på spørreundersøkelsen om barrierer for bruk av tolk i introduksjonsprogrammet. Sjelden har vi opplevd å få inn så mange utfyllende kommentarer på åpne spørsmål, noe som tyder på stort engasjement rundt temaet. Vi vil også rette en takk til flyktningetjenesten i Ski kommune for pilotering av spørreundersøkelsen vår, og for faglige innspill underveis.

Oslo, september 2019

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING	5
1.1 Introduksjonsordningen	5
1.1.1 Individuell plan	6
1.1.2 Organisering av introduksjonsprogrammet	6
1.1.3 Omfang av bruk av tolk i introduksjonsprogrammet	6
1.2 Problemstillinger	6
1.3 Metodisk design	7
1.3.1 Avgrensninger av oppdraget	7
1.3.2 Intervjuer i seks kommuner	8
1.3.3 Spørreundersøkelse til flykningetjeneste og voksenopplæring	8
2 BRUK AV TOLK I OFFENTLIG SEKTOR	12
2.1 IMDi sin rolle som fagmyndighet	12
2.1.1 Retningslinjer for god tolkeskikk	13
2.1.2 Nasjonalt tolkeregister	13
2.2 Forslag til ny lov om tolking i offentlig sektor	13
2.3 Hva er en tilstrekkelig kvalifisert tolk?	14
2.4 Innkjøp og bestilling av tolk i offentlig sektor	14
2.4.1 Kommunale tolketjenester	14
2.4.2 Private leverandører av språktjenester	15
2.4.3 Tolkebestilling i egen regi	15
2.5 Underforbruk av kvalifiserte tolker?	15
2.5.1 Årsaker til underforbruk av kvalifiserte tolker	16
2.6 Konsekvenser av manglende bruk av kvalifiserte tolker	17
3 ORGANISERING AV TOLKETJENESTER	19
3.1 Bestilling av tolk	19
3.2 Rutiner for bestilling av tolketjenester	21
3.2.1 Hvem bestiller tolken?	21
3.2.2 Spesifisering av kvalifikasjoner til tolkene	23
3.2.3 Opplæring i bruk av tolk blant de ansatte	24
3.3 Organisatoriske barrierer – konklusjon	25
4 KUNNSKAP OM TOLKETJENESTER	27
4.1 Kjennskap til lover og regler	27
4.2 Kommunenes kjennskap til IMDis nettsider om tolk	27
4.3 Begrepet «kvalifisert tolk»	30
4.4 Kunnskapsmessige barrierer – konklusjon	32
5 HOLDNINGER TIL BRUK AV TOLK	33
5.1 Betydningen av å benytte kvalifisert tolk	33
5.2 Situasjoner som bør tolkes	33
5.3 Situasjoner der det er særlig viktig at tolken oversetter presist	35
6 ERFARINGER OG PRAKSIS MED BRUK AV TOLK	37
6.1 Hvordan identifiseres behov for tolk?	37
6.2 Bruk av tolk for deltakere med svake norskferdigheter	37
6.2.1 Bruk av flerspråklige ansatte og andre deltakere	38
6.3 Praksis ved bruk av oppmøte- og telefontolk	40
6.3.1 Elementer som påvirker valg av oppmøtetolk eller telefontolk	40
6.4 Brukes tolketjenester for sjelden?	44
6.5 Erfaringsmessige barrierer – konklusjon	45

7	KVALIFISERT TOLK OG KVALITET PÅ INTRODUKSJONSPROGRAMMET ...	47
7.1	Undersøkes tolkens kvalifikasjoner?	47
7.1.1	Årsaker til at kvalifikasjoner ikke blir undersøkt.....	48
7.2	Oppfatninger om hva som er en god tolk	50
7.3	Konsekvenser av manglende bruk av kvalifiserte tolker	52
7.3.1	Manglende forståelse av introduksjonsprogrammet.....	52
7.3.2	Manglende relasjonsbygging og tillit	53
7.4	Hva skal til for å øke bruken av kvalifiserte tolker i introduksjonsprogrammet?.....	54
7.5	Kvalifisert tolk og kvalitet i introduksjonsprogrammet – konklusjon.....	55
8	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	56
8.1	Barrierer for bruk av kvalifisert tolk.....	56
8.2	Konsekvenser for kvaliteten på introduksjonsprogrammet.....	57
8.3	Anbefalinger til videreutvikling av IMDis digitale veiledningstilbud.....	57
8.4	Videre kunnskapsinnhenting	59
	LITTERATUR	60

Sammendrag

Offentlige tjenester har plikt til å bruke tolk overfor personer med svake norskkunnskaper når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlige tjenester. Tolk brukes i stor utstrekning i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Programmet skal bidra til at deltakerne lærer norsk og får grunnleggende kvalifisering, slik at de blir rustet til å delta i det norske arbeidslivet og kan forsørge seg og sin familie, samt at de kan delta i samfunnet forøvrig.

I denne rapporten har vi sett på hvorvidt det er barrierer for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet. Videre har vi sett på hvilke behov for veiledning i bestilling og bruk av tolk ansatte i flyktingetjenester og voksenopplæringer har. Avslutningsvis har vi drøftet hvilke konsekvenser manglende bruk av kvalifisert tolk har for kvaliteten på introduksjonsprogrammet.

For å undersøke dette har vi besøkt seks kommuner der vi har intervjuet ledere av henholdsvis flyktingetjenesten og voksenopplæringen, og arrangert fokusgrupper med ansatte ved de samme arbeidsplassene. For å få et bredere datagrunnlag, har vi også utført en spørreundersøkelse til ledere i flyktingetjenesten og voksenopplæringen. Datainnsamlingen har gitt oss et rikt materiale å analysere.

Ledere og øvrige ansatte i flyktingetjeneste og voksenopplæring er underlagt avtaler som er inngått mellom kommunen på sentralt plan med et privat tolkebyrå, eller at kommunen har en egen tolketjeneste. Ved utlysning av rammeavtaler for innkjøp av tolketjenester, har de ansatte som er brukere av tolketjenester som regel liten eller ingen innflytelse på hvilken leverandør som blir valgt. Ofte vil dette medføre at ansatte er pålagt å bestille fra disse, uavhengig av om de er fornøyd med kvaliteten på tolkene som leveres eller ikke. For mange kommuner vil derfor selve avtalen om tolkeleverandør være en *organisatorisk barriere* for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet.

Vi finner at det er et stort sprang mellom hvordan myndighetene definerer kvalifisert tolk og hva mange ansatte i flyktingetjenesten og voksenopplæringer legger i begrepet. Mens myndighetene definerer kvalifisert tolk som å være kvalifisert til oppføring i Nasjonalt tolkeregister, svarer de fleste som jobber med introduksjonsprogrammet at kvalifisert tolk er personer som jobber i en tolketjeneste eller en privat leverandør av tolketjenester. Den manglende samstemmigheten på hva som er en kvalifisert tolk, kan vi se på som en *kunnskapsmessig barriere*.

Kun et fåtall av lederne oppgir at de pleier å undersøke kvalifikasjonene til tolkene. De overlater mye av den formelle kvalitetssjekken til tolketjenesten eller tolkebyråene og tar det for gitt at kommunene på sentralt hold har gjort denne avklaringen – at tolketjenesten eller tolkebyråene kun skal tilby kvalifiserte tolker. Mange forteller at de ikke blir tilbudt tolker som leverer tilstrekkelig gode tjenester. Erfaringene med mangel på innflytelse på muligheten for å bestille tolker som er tilstrekkelig kvalifiserte, framstår som å være den fremste *erfaringsmessige barrieren* for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet.

Om lag halvparten av ledere av introduksjonsprogram og voksenopplæringer mener at kvaliteten på introduksjonsprogrammet svekkes ved manglende bruk av kvalifiserte tolker. De fleste oppgir at manglende bruk av kvalifiserte tolker i introduksjonsprogrammet kan føre til at deltakerne ikke får informasjon om sine muligheter eller rettigheter, eller at de ikke får medvirket i utformingen og oppfølging av sin individuelle plan. Flere påpeker også at manglende bruk av kvalifiserte tolker kan medføre at tilliten og relasjonen mellom deltaker og lærer/programrådgiver svekkes. Over halvparten mener at økt fokus på viktigheten av kommunikasjon via kvalifisert tolk kan føre til å øke bruken av kvalifiserte tolker i introduksjonsprogrammet. Andre tiltak

som mange framhever, er økt tilgjengelighet på kvalifiserte tolker og mer opplæring og veiledning i bruk av tolk.

Vi finner at det er lite behov for veiledning i bestilling av bruk av tolk til ansatte i kommunale tjenester. De aller fleste kommuner er tilknyttet en tolketjeneste eller de har avtale med en privat tilbyder av tolketjenester. Tolketjenesten eller det private byrået har gjerne egne bestillingsrutiner som de selv gir opplæring i.

Veiledning i bruk av tolk, derimot, er det et ønske om fra de som jobber med introduksjonsprogrammet. Ansatte nevner både digitale ressurser, kurs og samtaleopplegg til interne møter.

Basert på funnene i studien anbefaler vi at IMDi videreutvikler sine digitale veiledningssider ved å innrette dem mot tre spesifikke brukergrupper:

- *Brukere av tolketjenester*, som i introduksjonsprogrammet hovedsakelig er programrådgivere / veiledere i flyktningetjenesten og lærere i voksenopplæringsssentre. Disse trenger veiledning og opplæring i hvordan bruke kvalifisert tolk. Spesielt nyansatte bør kunne finne det de trenger av informasjon og opplæring om bruk av tolk på sidene.
- *Ledere* av henholdsvis flyktningetjenesten og rektorer i voksenopplæringen gir sine ansatte føringer for omfang og bruk av tolk. De står ofte for opplæringen og de er med på å gi føringer for når det bør benyttes telefontolk eller oppmøtetolk. Samtidig er det en viktig stemme inn i kommunens ledelse når det gjelder å sette premissene for tolketjenester i kommunen.
- *Ansvarlige for inngåelse av avtaler i kommunene* slik som innkjøpsansvarlige eller -avdelinger, bør ha tilgang til veiledning på IMDi.no for å kunne utføre anbudsprosesser for tolketjenester på en best mulig måte. Vi anbefaler derfor at det utarbeides standardiserte dokumenter til disse anbudsprosessene og standardkontrakter til inngåelse av rammeavtaler for innkjøp av tolketjenester, som er tilgjengelige på IMDi sine veiledningssider for bruk og bestilling av tolk.

1 Innledning

Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere er statens viktigste integreringspolitiske virkemiddel. Kommunene har ansvaret for å tilby ordningen for nyankomne flyktninger i sin kommune. Kommunikasjon med deltakerne er en forutsetning for kommunene for å kunne gjennomføre introduksjonsprogrammet. Ettersom de fleste deltakerne har få eller ingen norskkunnskaper når de begynner i programmet, bruker mange flyktingetjenester og opplæringssteder for kommunal voksenopplæring tolk i kommunikasjonen med deltakerne i denne fasen.

IMDi er ansvarlig fagmyndighet for tolking i offentlig sektor, og for oppfølging av introduksjonsordningen. Formålet med denne utredningen er å danne et kunnskapsgrunnlag for IMDi om bruken av tolketjenester i introduksjonsprogrammet og eventuelle barrierer mot bruk av kvalifisert tolk.

1.1 Introduksjonsordningen

Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger har som målsetting å kvalifisere deltakerne til deltakelse i utdanning, arbeids- og samfunnsliv. Programmet innebærer grunnleggende kvalifisering og omfatter opplæring i norsk og samfunnskunnskap og ulike utdannings- og arbeidsrettede tiltak. Programmet er helårlig og skal være på fulltid. Introduksjonsprogrammet skal være individuelt tilpasset hver enkelt deltaker i innhold og varighet. De fleste deltar om lag to år, men kommunene har mulighet til å forlenge denne perioden ved særskilte behov. Den politisk fastsatte måloppnåelsen er at minst 70 prosent av alle deltakere skal være i arbeid og/eller utdanning ett år etter endt introduksjonsprogram. De siste årene har statistikken vist at om lag 60 prosent har nådd målet (Statistisk sentralbyrå 2018).

Fra og med september 2004 ble introduksjonsordningen obligatorisk for kommuner å tilby til flyktninger som ble bosatt eller bosatte seg i kommunen. Deltakerne i ordningen mottar introduksjonsstønad som grunnlag for livsopphold. Introduksjonsprogrammet og -stønaden utgjør tilsammen introduksjonsordningen. Utgiftene kommunene har til å gjennomføre ordningen skal dekkes av integreringstilskuddet, som årlig utbetales til kommunene. Integreringstilskuddet skal bidra til å dekke kommunenes utgifter til bosetting, introduksjonsordningen, skolegang, helsetilbud, m.m., og utbetales de fem første årene flyktingene bor i kommunen. Ved behov skal integreringstilskuddet i tillegg dekke utgifter til blant annet tolketjenester.

Regjeringen varslet i sin integreringsstrategi for 2019-2022 at de ønsket å reformere introduksjonsprogrammet for å bedre programmets resultater (Kunnskapsdepartementet 2018). Programmet skal i større grad gi mulighet til formell utdanning og kompetanse og tilby arbeidsrettede tiltak. Intensjonen er å tette kompetansegapet mellom flyktninger og øvrig befolkning. Regjeringen har nå startet et arbeid med å reformere programmet og er i gang med en helhetlig gjennomgang av loven. I skrivende stund er ny integreringslov på høring, den skal erstatte introduksjonsloven fra 2003. Lovforslaget inneholder blant annet forslag om å differensiere lengden på programmet etter behov. Innvandrere med høy utdanning vil få et relativt kort program, mens de som har lite skolebakgrunn fra hjemlandet kan få inntil fire år med introduksjonsprogram. Videre ligger det i forslaget å standardisere deler av introduksjonsprogrammet, slik at alle skal få de samme elementene: Undervisning i norsk og samfunnskunnskap, foreldreveiledning for deltakere med barn, livsmestring og tiltak rettet mot arbeid og utdanning.

1.1.1 Individuell plan

Introduksjonsloven fastslår at alle deltakere i introduksjonsprogrammet skal være tilknyttet en programrådgiver og ha sin egen individuelle plan. Planen skal inneholde ulike kvalifiserende tiltak deltakeren skal gjennom i løpet av programperioden. Målsettingen er at deltakeren skal være kjent med planen og ha et eierskap til denne. Avtalen skal ha konkrete mål for opplæringen og inneholde sluttmål for hver enkelt. I den foreslåtte integreringsloven ligger det et forslag om å erstatte individuell plan med en integreringskontrakt mellom kommunen og den enkelte deltaker.

IMDi har oversatt endel standardtekster om fraværsregler, veiledning til individuell plan, rett og plikt til norskopplæring, til en rekke språk. Det oversatte materialet erstatter ikke en tolk, men supplerer en tolket samtale. I tillegg er begrepene kvalitetssikret.

1.1.2 Organisering av introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet er organisert noe ulikt fra kommune til kommune. Flyktningetjenesten, for eksempel, kan ligge under NAV i en kommune, og organisert under en egen flyktningetjeneste i andre kommuner.. Det varierer også hvorvidt flyktningetjenesten er organisert under samme område i kommunen som opplæringsstedet der deltakerne får opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Slike opplæringssteder kan være kommunale voksenopplæringer og kvalifiseringssentre, eller opplæringen kan være lagt til det ordinære utdanningssystemet og tilbys ved en ungdoms- eller videregående skole. I denne rapporten omtaler vi disse tilbudene som voksenopplæring. En del mindre kommuner har interkommunale samarbeid om introduksjonsprogram og/eller voksenopplæring. Flyktningetjenestene har gjerne et utbredt samarbeid med ordinære ungdoms- og videregående skoler, og med arbeidsplasser hvor deltakerne kan få språk- eller arbeidspraksis.

1.1.3 Omfang av bruk av tolk i introduksjonsprogrammet

I introduksjonsprogram og bosettingsarbeid ble det i 2017 gjennomført omlag 53 000 tolkeoppdrag, til en samlet utgift på om lag 47 millioner kroner (Agenda Kaupang og Oslo Economics 2018). Her er det ikke skilt mellom bruk av tolk benyttet til arbeid med bosetting og tolk i introduksjonsprogrammet. Litt over halvparten av disse midlene ble brukt til innkjøp av tolketjenester fra private tolkebyråer, mens resten ble kjøpt inn fra kommunale tolkeformidlere. Anslagsvis én tredjedel av oppdragene ble utført av kvalifiserte tolker oppført i Nasjonalt tolkeregister (IMDi og NHO 2018).

1.2 Problemstillinger

Utredningen har til hensikt å frembringe kunnskap om hvordan tolketjenester blir praktisert i introduksjonsprogrammet og om konsekvenser av manglende bruk. Nær 50 millioner kroner ble brukt på tolketjenester i introduksjonsprogram og bosettingsarbeid i 2017. Når det også framkommer at kun én tredel av oppdragene er utført med kvalifisert tolk, er dette problematisk.

Er det slik at det finnes barrierer for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet – og hva er eventuelt disse barrierene? Vi har valgt å undersøke hvorvidt det er barrierer som er henholdsvis *organisatoriske*, *kunnskapsmessige*, *holdningsmessige* eller *erfaringsmessige*. Studien har følgende problemstillinger:

Hva er årsakene til underforbruk av kvalifiserte tolker i introduksjonsprogrammet?

- Hvordan *organiseres* bruken av tolketjenester i introduksjonsprogrammet i kommunene? Hvilke rutiner eksisterer for bestilling og bruk av tolker, og hva er praksis i ulike kommuner?
- Hvilken *kunnskap* har ledere og ansatte i introduksjonsprogrammet til lover og regler om når man skal bruke tolk og retningslinjer for god tolkeskikk?
- Hvilke *holdninger* har ledere, programrådgivere og lærere av når det bør benyttes kvalifisert tolk?
- Hvilke *erfaringer* har ansatte i introduksjonsprogrammet med bruk av tolk, kvalifisert tolk, og Nasjonalt tolkeregister?

Hvilke behov for veiledning i bestilling og bruk av tolk har ansatte i flyktningetjenester og voksenopplæringer?

- I hvilken grad og hvordan benyttes det eksisterende digitale veiledningstilbudet på hjemmesiden til IMDi, og hvordan oppfattes dette tilbudet?
- Hvilke ytterligere behov og ønsker for veiledning har ansatte i introduksjonsprogrammet, og hvordan kan denne veiledningen innrettes for å være til størst mulig nytte ved bestilling av tolk?

Hvilke konsekvenser har manglende bruk av kvalifiserte tolker for kvaliteten på introduksjonsprogrammet?

- Benyttes kvalifisert tolk i tilstrekkelig grad i introduksjonsprogrammet?
- Hvilken betydning har kvaliteten på tolketjenestene?
- Hva skal til for å øke bruken av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet?

1.3 Metodisk design

Vi har valgt to metodiske tilnærminger – vi har gjennomført intervjuundersøkelser i seks kommuner for å innhente erfaringer om bruk av tolk i introduksjonsprogrammet, samt at vi har sendt ut en spørreundersøkelse til leder av introduksjonsprogram og voksenopplæring.

Ideelt sett burde spørreundersøkelsen og intervjuundersøkelsene i kommunene ha blitt utført på forskjellig tidspunkt, slik at vi kunne benytte informasjon fra den ene undersøkelsen som grunnlag for utforming av den neste. Slik kunne intervjuene gitt utdypende informasjon til resultatene fra spørreundersøkelsen, eller vi kunne ha benyttet informasjon fra intervjuundersøkelsen til å utforme spørreundersøkelsen. På grunn av prosjektets stramme tidsramme måtte vi imidlertid utføre begge former for datainnhenting samtidig. Vi anser likevel at de to undersøkelsene utfyller hverandre og til sammen gir god informasjon for å belyse prosjektets problemstillinger.

1.3.1 Avgrensninger av oppdraget

Vi har undersøkt hvordan flyktningetjenesten og voksenopplæringen bruker tolk i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Vi har ikke gjennomført noen kvantitativ undersøkelse om omfanget av bruk av tolk i introduksjonsprogrammet. Det har ligget utenfor formålet med denne undersøkelsen.

For å få et bredere innblikk i hvordan tolketjenester i introduksjonsprogrammet fungerer, burde vi også ha innhentet informasjon fra de det tolkes for - deltakerne i introduksjonsprogrammet. Brukerperspektivet er viktig når offentlige tiltak skal evalueres. Likeledes burde vi ha innhentet informasjon fra tolkene, for å høre om deres erfaringer fra bruk av tolk i introduksjonsprogrammet. På grunn av oppdragets relativt begrensede økonomiske og tidsmessige ramme, var dette dessverre ikke mulig å få til.

Vi har derfor avgrenset oss til å kun innhente informasjon fra henholdsvis flyktnings-tjeneste og voksenopplæring.

1.3.2 Intervjuer i seks kommuner

For å få kunnskap om bruk av tolk i introduksjonsprogrammet, har vi besøkt seks kommuner. I hver kommune har vi intervjuet følgende personer:

- Leder av introduksjonsprogrammet i kommunen
- Programrådgivere/veiledere i introduksjonsprogrammet
- Leder/rektor av voksenopplæring
- Lærere ved voksenopplæring

Vi har utført to intervjuer på ledernivå: intervju av leder eller ansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunens flyktnings-tjeneste og med leder/rektor ved voksenopplæringen. Til sammen har vi intervjuet 12 ledere. Videre har vi gjennomført fokusgrupper med henholdsvis ansatte ved flyktnings-tjenesten og med lærere i voksenopplæringen. Vi har gjennomført 12 fokusgrupper med 2-6 personer. Dette har gitt oss et rikt kvalitativt materiale som gir oss inngående forståelse av hvordan tolketjenester blir brukt i introduksjonsprogrammet.

Vi har valgt å besøke kommuner av en viss størrelse, slik at de har relativt mange i sine introduksjonsprogram. I tillegg har vi bestrebet oss på å velge kommuner med ulik geografisk beliggenhet, noe vi bare delvis lyktes med. En rekke andre kommuner med større geografisk spredning ble kontaktet, men i flere av kommunene vi var i kontakt med takket enten flyktnings-tjenesten eller voksenopplæringen nei til å delta på grunn av kapasitetsproblemer. På grunn av prosjektets korte gjennomføringsperiode måtte kommunebesøkene gjennomføres i mai og juni. Perioden er ekstra travel for både flyktnings-tjeneste og voksenopplæring. Voksenopplæringene er i slutten av skoleåret og arrangerer blant annet muntlig eksamen. Flyktnings-tjenestene på sin side forbereder seg i denne perioden til å tilby såkalte «intro-uker», hvor ulike kurs og tiltak blir arrangert for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Dette er kurs og tiltak som skal dekke inn for deler av sommerferien til voksenopplæringene, slik at de kan tilby et helårlig fulltidsprogram i henhold til introduksjonsloven. To av kommunene har egne tolketjenester, mens de fire andre har inngått avtaler med ulike private tolkebyråer.

Studien var ment som en casestudie av de seks utvalgte kommunene, og hvordan de brukte tolketjenester i sine respektive introduksjonsprogram. Vi ville se på hvordan ulik organisering og samspill mellom de forskjellige aktørene virket inn på tjenestene de ga til deltakerne av programmet. Da datainnsamlingen var avsluttet og vi begynte med analysene av datamaterialet, viste det seg imidlertid at det var mer formålstjenlig å strukturere rapporten etter de ulike temaene. Vi fant mange likheter mellom hvordan flyktnings-tjenestene jobbet og hvordan de ulike voksenopplæringene brukte tolk i sitt arbeid. Ved å analysere tema for tema, kunne vi også i større grad benytte det rikholdige datamaterialet fra spørreundersøkelsen, som omfattet et stort antall flyktnings-tjenester og voksenopplærings-sentre. I kapittel 3 vil vi imidlertid beskrive organisering av tolketjenester i introduksjonsprogrammet i kommunene vi besøkte.

1.3.3 Spørreundersøkelse til flyktnings-tjeneste og voksenopplæring

For å gjennomføre en bredest mulig kartlegging av barrierer for bruk av kvalifisert tolk, har vi sendt ut en spørreundersøkelse til ledere av henholdsvis flyktnings-tjeneste og voksenopplærings-sentre i hele landet.

I spørreundersøkelser er det en fordel om det kan benyttes spørsmål som allerede er testet ut, og har vist seg å fungere i andre undersøkelser. I utformingen av undersøkelsen har vi derfor tatt utgangspunkt i spørreskjema som er brukt av IMDi i kartlegginger av tolkebruk i andre sektorer (eksempelvis i NAV). Spørsmålene er tilpasset introduksjonsprogrammets form og innhold, og formulert slik at de er mest mulig rettet mot å svare på problemstillingene i utredningen. Utkastet til undersøkelsen ble sendt til fagpersoner i IMDi for innspill og tilbakemeldinger. Videre ble undersøkelsen sendt til flyktningetjenesten i én kommune for innspill på innhold, spørsmålsformuleringer og tekniske funksjoner.

Undersøkelsen ble sendt på e-post til postmottak i alle kommuner som mottok integreringstilskudd i 2018, samt alle bydelene i Oslo.¹ Vi har bedt postmottaket om å videresende undersøkelsen til leder eller ansvarlig for introduksjonsprogrammet i kommunen. I mindre kommuner er leder for flyktningetjeneste også leder for introduksjonsprogrammet. I større kommuner er det ofte en egen leder av programmet. I det videre vil disse for enkelthetskyld omtales som *flyktningetjenesten*. Til ledere av kommunale voksenopplæringssentre, sendte vi spørreundersøkelsen direkte på e-post til voksenopplæringene.²

Alle respondenter mottok samme undersøkelse, men enkelte spørsmål var tilpasset leder for henholdsvis flyktningetjeneste og voksenopplæring. Tabell 1.1 viser totalt utvalg, antall respondenter og svarprosent for undersøkelsen.

Tabell 1.1 Utvalg og svarprosent for spørreundersøkelsen

	Utvalg Antall	Gjennomført Antall	Noen svar Antall	Svarprosent (gjennomført og noen svar)
I alt	765	454	40	65 %
Flyktningetjeneste ³	421	282	18	71 %
Voksenopplæringssentre	327	173	22	60 %

Tabell 1.1 viser at spørreundersøkelsen ble sendt til totalt 765 respondenter, hvorav 421 er ledere av flyktningetjenesten i kommuner og Oslos bydeler, og 327 er ledere av kommunale voksenopplæringssentre. Vi har forholdsvis høy svarprosent for spørreundersøkelsen samlet (65 prosent), og spesielt for flyktningetjenesten (71 prosent). At svarprosenten er relativt lavere for voksenopplæringssettene (60 prosent) enn for flyktningetjenesten kan skyldes at listen levert av Kompetanse Norge ikke var fullstendig oppdatert. Kompetanse Norge opplyste i forkant om at nye Voksenopplæringssentre kan ha blitt opprettet og andre lagt ned de siste årene uten at dette var registrert hos dem. Det er også slik at ikke alle voksenopplæringer har deltakere fra introduksjonsprogrammet hvert år, da dette er avhengig av bosettingen av flyktninger.

¹ Listen over mottakerne fikk vi tilsendt av IMDi.

² Vi benyttet en liste med e-postadresser som vi fikk fra Kompetanse Norge, komplett med en liste fra grunnskolens informasjonssystem (GSI) over voksenopplæringer som tilbyr grunnskole for voksne.

³ Utvalget av flyktningetjenester består totalt av 406 kommuner og alle de 15 bydelene i Oslo. Oslo kommune sentralt er ekskludert fra utvalget fordi introduksjonsprogrammet driftes på bydelsnivå.

Listen levert av Kompetanse Norge ble likevel vurdert som å være god nok, og det beste tilgjengelige alternativet for å nå bredt ut til voksenopplæringssettene. En svarprosent for voksenopplæringen på 60 prosent må under disse omstendighetene vurderes som relativt høyt.

Til tross for relativ høy svarprosent, kan det være skjevheter i utvalget som påvirker resultatene dersom utvalget ikke er representativt for landets kommuner. Eksempelvis kan vi tenke oss at kommuner av ulik størrelse har forskjellig praksis og utfordringer når det gjelder tolkebruk. Vi har derfor undersøkt om det er over-, eller underrepresentasjon av store eller små kommuner blant respondentene. Vi har undersøkt representativitet for befolkningsstørrelse ved å sammenlikne befolkningsstørrelsen for kommuner og bydeler i Oslo som har svart på undersøkelsen, med tilsvarende tall for alle kommuner og bydeler som mottok undersøkelsen.

Tabell 1.2 Kommuner og bydeler i Oslo som mottok integreringstilskudd i 2018, fordelt på befolkningsstørrelse som har svart på spørreundersøkelsen

Befolkningsstørrelse ⁴	Kommuner som mottok integreringstilskudd + bydelene i Oslo	Flyktningetjenester som har gjennomført eller avgitt noen svar
Under 5000 innbyggere	49 %	49 %
5000 - 9999 innbyggere	20 %	20 %
10 000 - 19 999 innbyggere	13 %	12 %
20 000 - 49 999 innbyggere	13 %	14 %
Over 50 000 innbyggere	5 %	5 %
Total N	421	300

Tabell 1.2 viser alle kommuner (og bydeler i Oslo) som mottok integreringstilskudd i 2018 fordelt på befolkningsstørrelse, sammenliknet med tilsvarende fordeling for flyktningetjenesten der leder har svart på spørreundersøkelsen. Kommuner som ikke mottok integreringstilskudd i 2018 har ikke bosatt flyktninger de siste årene, og anses derfor som irrelevante mottakere av undersøkelsen. Disse er derfor ekskludert fra beregningen for hele utvalget.⁵ Av tabell 1.2 kan vi se at det er god representativitet på befolkningsstørrelse blant respondentene i spørreundersøkelsen. Tabellen viser kun fordelingen for flyktningetjenesten. Vi har ikke gjort tilsvarende beregninger for voksenopplæring, da de i større grad har interkommunale samarbeid.

⁴ Tall for befolkningsstørrelse i landets kommuner er hentet fra SSBs statistikkbank, endelige tall for 2018. Tall for befolkningsstørrelse i Oslos bydeler er hentet fra:

<http://statistikkbanken.oslo.kommune.no/webview/index.jsp?catalog=http%3A%2F%2Fstatistikkbanken.oslo.kommune.no%3A80%2Fobj%2FfCatalog%2FCatalog48&submode=catalog&mode=documentation&top=yes>

⁵ Dette gjelder 17 kommuner.

2 Bruk av tolk i offentlig sektor

Tolk er ikke en beskyttet tittel, noe som betyr at alle som ønsker det kan jobbe som tolk. Å ha god praksis ved bestilling og bruk av tolk er derfor et ansvar som ligger hos den enkelte offentlige tjenesteyter. Bestilleren av tolketjenester må selv sørge for at tolken er kvalifisert. Nasjonalt tolkeregister inneholder oversikt over kvalifiserte tolker. Ellers må den enkelte bestiller selv kontrollere kvalifikasjonene på en tolk som tilbys via en tolkeformidler.

Offentlige organer har plikt til å bruke tolk

[...] når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettsikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste.

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

(Kunnskapsdepartementet 2019 s.111, § 6)

I introduksjonsprogrammet, vil det si at de ansatte har plikt til å benytte tolk i tilfeller der de skal ivareta deltakernes rettsikkerhet. I alle andre tilfeller blir det mer et skjønnsspørsmål for å sikre forsvarlige tjenester.

2.1 IMDi sin rolle som fagmyndighet

IMDi har rollen som Nasjonal tolkemyndighet og er ansvarlig fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. IMDi gir råd og veiledning om bruk av tolk til blant annet kommunene. De har oversatt standardinformasjon om introduksjonsprogrammet, dvs. fraværregler og veiledning om individuell plan samt om norskopplæring på flere språk. De eier og drifter Nasjonalt tolkeregister. Videre har direktoratet en viktig rolle som pådriver for økt bruk av kvalifiserte tolker som er oppført i registeret. IMDi skal jobbe for at flere aktører som bestiller tolk skal få tilbud om kompetanseheving i bestilling og bruk av tolk. IMDi anbefaler at det alltid bestilles *kvalifisert* tolk, for å sikre god og forsvarlig tolking.

IMDis nettsider inneholder veiledning og anbefalinger for offentlige tjenesteyteres bestilling og bruk av tolk, som blant annet innebærer å:

- avklare språk og dialekt det skal tolkes for på forhånd
- bestille tolk i god tid, fordi det kan være vanskelig å få tak i kvalifisert tolk på kort varsel.
- kontrollere tolkens kvalifikasjoner i Nasjonalt tolkeregister for å sikre forsvarlig tolking. Det bør kun benyttes kvalifiserte tolker. Det er også forskjell på kvalifiserte tolker (ulike kvalifikasjonskategorier), og den best kvalifiserte tolken bør prioriteres.
- tilstrebe fremmøtetolking der hvor det er mulig. Hvis det ikke er mulig, kan tolkingen foregå via skjerm eller over telefon. Skjermtolking bør da foretrekkes, og telefontolking bør kun benyttes til kortere samtaler.
- i størst mulig grad forberede samtalen i forkant.
- beregne god nok tid til møter og samtaler hvor det skal brukes tolk.
- avklare kjørereglene for samtaler på forhånd
- kjenne til samtaletekniske grep for å gjøre samtalen så lik en vanlig samtale som mulig.

2.1.1 Retningslinjer for god tolkeskikk

På IMDi sine nettsider presenteres retningslinjer for god tolkeskikk. En vellykket samtale med tolk forutsetter at fagpersonene kjenner til og respekterer tolkens rolle og ansvarsområde, noe som blant annet innebærer at tolken:

- kun påtar seg oppdrag hvor vedkommende har nødvendige kvalifikasjoner
- ikke er inhabil for oppdraget
- forholder seg upartisk og ikke lar egne holdninger og meninger påvirke arbeidet
- tolker alt som sies
- har taushetsplikt
- ikke misbruker informasjonen vedkommende får tilgang til gjennom arbeidet
- ikke utfører andre oppgaver enn å tolke under oppdraget
- gir beskjed når tolking ikke skjer eller kan skje på en forsvarlig måte

2.1.2 Nasjonalt tolkeregister

På IMDi sine hjemmesider finnes nasjonalt tolkeregister, som er et landsdekkende innsynsregister over tolker som har gjennomført ulike kvalifiseringstiltak. Registeret har ikke bestillingsfunksjoner, men inneholder kontaktopplysninger til tolkene. Formålet med registeret er å øke tilgangen til kvalifiserte tolker, og å stimulere tolkene til å forbedre sine kvalifikasjoner (NOU 2014:8). Registeret brukes på ulike måter. Offentlige ansatte og fagpersoner kan bruke det til å finne tolker med den kompetansen de trenger, eller sjekke kvalifikasjonene til en tolk de har bestilt gjennom en formidlingstjeneste. Det brukes også som rekrutteringsbase av private tolkeformidlere eller offentlige instanser som vil ansette tolker. IMDi jobber nå med å videreutvikle registeret, og et nytt register vil bli tilgjengelig i 2020.

2.2 Forslag til ny lov om tolking i offentlig sektor

Som en oppfølging av Tolkeutvalgets anbefalinger i NOU 2014:8, har regjeringen i 2019 utarbeidet et forslag til ny lov og forskrift om tolking i offentlig sektor (Kunnskapsdepartementet 2019). Lovforslaget har vært på høring og lovteksten er i skrivende stund under behandling for eventuell revisjon. Lovforslaget inneholder bestemmelser om når offentlige organer skal bruke tolk, og når offentlige organer skal ha en *plikt til å bruke kvalifisert tolk*. Det foreslås også plikt for offentlige organer som jevnlig bruker tolk til å ha rutiner for bestilling, beskrivelse av situasjoner der det foreligger plikt til å bruke tolk etter tolkeloven, og veiledning i bruk av tolk og fjerntolking. Lovforslaget gjelder også for tolker, som blant annet skal opptre i samsvar med god tolkeskikk. Retningslinjer for god tolkeskikk spesifiseres i forslaget til ny forskrift.

Innføring av tolkeloven medfører vesentlige endringer både for bestillere og tilbydere av tolketjenester, og vil ha konsekvenser for bruken og betydningen av Nasjonalt tolkeregister. Ved innføring av ny tolkelov, vil kommunene kunne få plikt til å bruke kvalifisert tolk når det er behov for tolk i introduksjonsprogrammet, noe som vil medføre at kommunenes retningslinjer for bestilling og bruk må formaliseres og endres.

Et tema som vi har sett engasjerer ansatte i kommunen, er bruk av telefontolk (fjerntolk) og oppmøtetolk. Lovforslaget har blant annet følgende uttalelse om dette:

Ved å legge opp til valgfrihet kan organet vurdere kostnadene og de praktiske utfordringene ved fremmøtetolking mot forsvarligheten av fjerntolking. I

distriktene kan kostnadene ved fremmøtetolkning bli høye og det kan være mer aktuelt å bruke fjertolkning. Valgfriheten gir organene fleksibilitet til å velge den løsningen som passer best, og som gir en god og kostnadseffektiv løsning.

Fjertolkning er ikke alltid egnet for sårbare grupper som krever ekstra tilrettelegging. [...] Organet må derfor se hen til slike hensyn i vurderingen av hvilken tolkemetode som skal brukes.

(Kunnskapsdepartementet 2019 s.60)

Denne studiens kartlegging av eksisterende rutiner og praksis kan brukes i fremtidig arbeid med å etterleve ny tolkelov. Studien identifiserer blant annet organisatoriske barrierer for bruk av kvalifiserte tolker. Slike barrierer kan forstås som barrierer for etterlevelse av den nye loven.

2.3 Hva er en tilstrekkelig kvalifisert tolk?

Hva som ligger i definisjonen «kvalifisert tolk» er et omdiskutert tema. Forslag til ny tolkelov foreslår følgende:

Kvalifikasjonskategoriene i Nasjonalt tolkeregister er godt utprøvd og vurdert siden registeret ble etablert i 2005 [...] Det foreslås ikke at tolken må være oppført i registeret for å være kvalifisert. Det er tilstrekkelig å oppfylle vilkårene for å bli oppført i registeret.

Kravet om kvalifisert tolk gjelder i de tilfellene der det foreligger en plikt til å bruke tolk [...] Det er særlig i disse tilfellene det er viktig å sikre høy kvalitet i tolketjenesten. Selv om det er adgang til å bruke ukvalifisert tolk utenfor plikttilfellene, fremhever departementet fordelene ved å bruke kvalifisert tolk.

(Kunnskapsdepartementet 2019, s. 53-54)

Den foreslåtte lovteksten om at det er tilstrekkelig å oppfylle *vilkårene* for å bli oppført i Nasjonalt tolkeregister, har i flere hørings svar blitt kritisert for å være en for vag formulering. En slik definisjon av begrepet kvalifisert tolk vil gjøre det vanskelig å etterleve. Offentlige organer må da selv avgjøre i hvert enkelt tilfelle hvorvidt en tolk oppfyller vilkårene til en oppføring i registeret, noe som vil være relativt komplisert i hvert tilfelle.

2.4 Innkjøp og bestilling av tolk i offentlig sektor

Offentlig sektor får i dag tilgang til tolk på ulike måter. Det mest vanlige er innkjøp via offentlige anbudsprosesser, direkte bestilling fra private eller offentlige tolketjenester, kontakt av tolker oppført i Nasjonalt tolkeregister, eller å gjennomføre en tolkebestilling i egen regi (NOU 2014:8).

2.4.1 Kommunale tolketjenester

I noen få kommuner finnes kommunale tolketjenester med ulike organisasjonsmodeller og finansieringsløsninger. Noen har gratis tjeneste for kommunens innbyggere, noen har differensierte priser avhengig av brukergruppe, og noen har felles satser uavhengig av bestiller. Tjenestene finansieres av kommunene, blant annet gjennom salg av tjenester til andre kommuner, og salg av tjenester til private aktører. Kommunale tolketjenester har ofte fast ansatte tolker i tillegg til frilansere (NOU 2014:8). Kommunale tolkeformidlere sto for 21 prosent av offentlig sektors utgifter til tolketjenester i 2017, og

19 prosent av tolkeoppdragene (IMDi og NHO 2018). Av de kommunale tolketjenestene er 56 prosent av formidlede oppdrag utført med kvalifisert tolk (ibid).

2.4.2 Private leverandører av språktjenester

Stadig flere brukere av tolketjenester har satt tolketjenester ut på anbud, og private tolkebyråer har stått for en stadig større andel av tolkeoppdragene i offentlig sektor (NOU 2014:8). Private tolkebyråer brukes også uten anbud. I 2017 kjøpte offentlig sektor tre av fire tolkeoppdrag fra private leverandører av tolketjenester, og halvparten av offentlig sektors utgifter til tolketjenester gikk til private leverandører. Kun 23 prosent av tolkeoppdragene formidlet av private leverandører var med kvalifisert tolk (ibid). Tolkebyråene kan bidra med den praktiske delen av innkjøp, finne tolker, lage avtaler, administrere lønn, osv. Private formidlere av tolketjenester er svært ulike. Det var i 2014 over 4 500 registrerte virksomheter i Brønnøysundregisteret, hvorav majoriteten er enkeltmannsforetak, og noen få er registrerte aksjeselskaper. Det stilles ingen tolkefaglige krav til registrering av en tolkeformidling, og mange av firmaene tilbyr også andre urelaterte tjenester som eksempelvis hudpleie, renhold, reiseformidling og emballasje. Tolkenes tilknytning til firmaene er hovedsakelig som frilansere (ibid). Det er flere utfordringer knyttet til de private tolkeformidlernes virksomhet. Det er blant annet vanlig at en tolk kan være tilknyttet flere formidlere samtidig, og derfor kan figurere i ulike tilbud i samme anbudskonkurranse. Tolkeutvalget fant også at det var vanlig at firmaene oppgir tolker som ikke er tilknyttet dem, og kun rekrutterer tolker i etterkant av eventuelt tildelt avtale. Blant annet viste en stikkprøve foretatt av Oslo Universitetssykehus at de fleste tolkene oppgitt av en formidler avkreftet at de hadde tilknytning til det aktuelle firmaet (ibid).

2.4.3 Tolkebestilling i egen regi

Tolkebestilling i egen regi er mest vanlig blant store offentlige tolkebrukere som ofte har egne enheter til å ta seg av bestillingen. Eksempler på slike tolkebrukere er Utlendingsdirektoratet, justissektoren og helsesektoren. Utlendingsdirektoratet har for eksempel sin egen tolkebase som de selv kvalitetssikrer. Tolkene i basen er frilansere, og rekrutteres hovedsakelig fra nasjonalt tolkeregister, men følges opp av UDI gjennom ulike seminarer med faglig innhold, lydopptak av tolkingen, og systematisk evaluering og tilbakemelding. Bestilling av tolk gjøres via egen logistikkenhet i Asylavdelingen (NOU 2014:8).

2.5 Underforbruk av kvalifiserte tolker?

Til tross for anbefalinger fra offentlige utvalg om å bruke kvalifisert tolk, finnes det mye dokumentasjon som viser stort underforbruk av tolker i offentlig sektor generelt, og kvalifiserte tolker spesielt. Tolkeutvalget viste at mellom 60 og 70 prosent av tolker som benyttes i offentlig sektor er uten formelle kvalifikasjoner (NOU 2014:8). En spørreundersøkelse utført av IMDi og NHO Service og Handel e blant leverandører av tolketjenester i 2018, viser at private tolkeformidlere i gjennomsnitt kun har 40 prosent kvalifiserte tolker (tolker registrert i Nasjonalt tolkeregister) blant sine tilknyttede tolker, og at bare 23 prosent av oppdragene ble levert av kvalifisert tolk. Blant kommunale tolketjenester er gjennomsnittlig 50 prosent av tilknyttede tolker kvalifiserte og vel halvparten av oppdragene ble levert av kvalifisert tolk. Statlige etater med egne tolketjenester utmerker seg med vesentlig høyere andeler. Hele 97 prosent av tilknyttede tolker er kvalifiserte, og 96 prosent av oppdragene leveres med kvalifisert tolk (IMDi og NHO 2018).

De private leverandørene står, slik vi har vist, for over halvparten av utgiftene til tolketjenester for introduksjonsprogrammet og bosetting samlet. De har samtidig den laveste andelen tilknyttede kvalifiserte tolker, og bare 23 prosent av alle oppdragene deres leveres med kvalifisert tolk. Vi vet også at de private leverandørene av tolketjenester leverte over to tredjedeler av det totale antallet oppdrag over telefon i 2017, mens over 80 prosent av totale oppdrag levert av kommunale tolkeformidlere var fremmøtetolking (ibid). Det er flere årsaker til at de private formidlerne i stor grad leverer telefontolking. For det første tar de flere korte oppdrag, og for det andre tar de oppdrag over hele landet, også i mindre sentrale områder av landet hvor det kan være vanskelig å finne fremmøtetolk (ibid).

2.5.1 Årsaker til underforbruk av kvalifiserte tolker

Tolkeutvalget dokumenterte at dagens regulering av tolkefeltet er fragmentert og utydelig (NOU 2014:8). I regelverket er det uklart når det er pliktig å bruke tolk. Utvalget dokumenterer også at regelverket tolkes ulikt mellom sektorer, at tolketjenester brukes usystematisk, at det er stor variasjon i rammevilkårene for tolkeoppdrag, og at det mangler kvalitetskrav for tolker og bestillingsrutiner hos tolkebrukere. Regjeringen har nå satt i gang et arbeid om ny tolkelov, slik vi kommer tilbake til under.

Tolking er en tjeneste hvor det er vanskelig eller umulig for brukeren å avgjøre kvaliteten på tjenesten som blir gitt, noe som kan føre til et «informasjonsgap» mellom kjøper og selger av tolketjenester. Tolkeutvalget påpekte at dette, i kombinasjon med manglende standardisering av kvalitetskrav og timesatser, fører til at markedet ofte favoriserer de ukvalifiserte tolkene som er villige til å ta dårligst betalt, og at firmaer som tilbyr laveste pris ofte vinner anbudene (ibid). Anbudskonkurranser og utkonkurrering av kvalifiserte tolker på grunn av pris, beskrives også som en stor utfordring av respondentene i den årlige spørreundersøkelsen blant leverandører av tolketjenester (IMDi og NHO 2018). IMDi og NHO Service og Handel påpeker at dette fører til at mange tolker forsvinner fra yrket, og reduserer tilgangen til kvalifiserte tolker.

Bruk av Nasjonalt tolkeregister er ikke lovregulert per i dag, noe som betyr at både oppføring av tolkene og offentlige tjenesteyteres bruk av registeret ved bestilling av tolker, er frivillig. Ved innkjøp av tolketjenester ved hjelp av offentlige anbud kan oppføring i registeret settes som krav, men dette er ikke obligatorisk (tolkeportalen.no).

En forstudie for videreutvikling av registeret påpekte at det ville styrke tolkefeltet dersom bruk av registeret ble lovregulert som krav i offentlige anbud, en vurdering som fikk støtte av tolkeutvalget (Devoteam 2012; NOU 2014:8). En evaluering av registeret fra 2010 viste også at kjennskapen til registeret blant offentlige tolkebrukere var for lav (Rambøll 2010). I 2016 gjennomførte IMDi et forprosjekt for videreutvikling av nasjonalt tolkeregister. Utgangspunktet for prosjektet var at de teknologiske løsningene for register og portal er utdaterte og lite brukervennlige.

I tidligere kartlegginger av tolkebruk i andre sektorer fremheves det flere årsaker til underforbruk av kvalifiserte tolker innenfor en gitt sektor:

- I en kartlegging av bruk av tolk i NAV var den vanligste årsaken som ble oppgitt for ikke å bruke tolk, at saksbehandleren ikke var informert om behovet for tolk på forhånd. I tillegg var det kun én av tre respondenter som opplevde NAVs rutiner for bruk av tolk som klare. 42 prosent svarte at det ikke fantes rutiner for å sjekke tolkens kvalifikasjoner, eller at disse rutinene var uklare. På spørsmål om hva som kunne gjøres bedre var tiltak som bedre rutiner for tolkebruk,

opplæring i bruk av tolk, og økt tilgjengelighet av kvalifiserte tolker viktige faktorer (IMDi 2011a).

- En kartlegging av bruk av tolk i grunnskolen i Oslo fant at den viktigste årsaken til at det ikke bestilles tolk, er at det brukes andre skoleansatte, familie eller bekjente til å oversette. Ofte ble morsmåslærere brukt som tolk, og noen skoler hadde gått bevisst inn for å rekruttere flerspråklige ansatte til dette formålet. Elever ble også brukt som tolker for foreldre i konferansetimer. At det ikke finnes tolker på alle språk ble oppgitt som den nest viktigste årsaken til at det ikke ble brukt kvalifisert tolk. Én tredjedel av respondentene i undersøkelsen svarte at foresattes motvilje mot å bruke tolk var den viktigste årsaken til at tolk ikke blir brukt. Årsaker som ble oppgitt til dette var at foreldre overvurderte norskkunnskapene sine eller ikke stolte på tolkene som kunne bestilles (IMDi 2011b).
- I en kartlegging av bruk av tolk i straffesakskjeden ble det sendt ut spørreundersøkelse til samtlige dommere og dommerfullmektige i landets tingretter og lagmannsretter, samtlige statsadvokater og ansatte hos riksadvokaten, et utvalg av private advokater i Domstolsadministrasjonenes oversikt over faste forsvarere, et tilfeldig utvalg ansatte i politi- og lensmannsetaten, og til fengsler og friomsorgskontorer. Bare én av fire respondenter oppga at de hadde rutiner for å sjekke tolkens kvalifikasjoner, og de færreste hadde fått opplæring i bruk av tolk (IMDi 2009).
- I en kartlegging av bruk av tolk blant ansatte i barnevernet var det bare litt over halvparten av de spurte som hadde rutiner for bruk av tolk i tjenesten. Eksisterende rutiner gjaldt også hovedsakelig bestilling og betaling, men inneholdt i liten grad rutiner for å sjekke tolkens kvalifikasjoner. De færreste hadde fått opplæring i bruk av tolk (IMDi 2008).

Eksisterende kunnskap og kartlegginger viser at det kan være mange sammensatte årsaker til underforbruk av kvalifiserte tolker i offentlig sektor. Det er sannsynlig at flere barrierer for bruk av kvalifisert tolk spiller sammen. For eksempel kan manglende kjennskap til lover og retningslinjer spille sammen med upraktiske rutiner for bestilling, og tidligere erfaringer eller praksis med å bruke flerspråklige ansatte til å oversette, eller gode erfaringer med å bruke tolk uten formelle kvalifikasjoner.

2.6 Konsekvenser av manglende bruk av kvalifiserte tolker

Tolkeutvalget vurderte at utfordringene på tolkeområdet utgjør en risiko for enkeltindividets rettsikkerhet, går ut over kvaliteten på offentlige tjenester, og fører til økte kostnader i form av lav effektivitet og gale avgjørelser i saksbehandling, feilbehandling i helsetjenestene, og at det til og med kunne føre til gale domsavsigelser (NOU 2014:8).

Bruk – eller manglende bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet, har vært lite belyst i tidligere utredninger. I FAFOs brukerundersøkelse av introduksjonsprogrammet, tematiseres bruk av tolk derimot noe. Lillevik og Tyldum (2018) påpeker at elever med ingen eller svært begrensede norskkunnskaper har få muligheter til å gi tilbakemelding på undervisningen fordi det ofte ikke benyttes tolk i de besøkte kommunene. Noen av informantene hadde brukt tolk i enkelte elevsamtaler, men da i samtaler hvor læreren

selv hadde et budskap å formidle, og ikke i samtaler hvor elevenes tilbakemeldinger og utvikling sto i fokus. Veiledere og andre ansatte fortalte gjennom undersøkelsen også om flere tilfeller hvor lærevansker eller store lesevansker hadde forblitt uoppdaget over lengre tid. En historie fremkom om en utviklingshemmet deltaker som hadde fulgt introduksjonsprogrammet i flere år uten at noen visste om personen vansker. Forfatterne konkluderer med at slike utfordringer kanskje i større grad kunne vært forhindretd dersom utviklingssamtaler ble holdt med tolk frem til elevene behersker norsk på A2-nivå.⁶

I brukerundersøkelsen fremkommer det også at selv om deltakerne som oftest har en individuell plan og selv opplever at de har vært med på å bestemme innholdet, så vet de ikke alltid hva som faktisk står i planen. Deltakerne beskrives som å ha eierskap til sin faktiske plan, altså idéformen av planen som lever i deres hode, men i mindre grad til den skriftliggjorte planen. Flere av deltakerne i undersøkelsen beskrives som å ikke ha forstått at det er planen de har i eget hodet som de skulle ha diskutert med veilederen sin, og som skulle vært skriftliggjort i deres individuelle plan (ibid).

Lillevik og Tyldum (2018) viser også til flere utfordringer for deltakere i introduksjonsprogrammet som forårsakes av manglende informasjon om egne rettigheter og muligheter. Det påpekes av noen deltakere ikke vet at de har rett til grunnskole og videregående opplæring. Én deltaker de snakket med, visste ikke at det er mulig å beholde introduksjonsstøtten mens man går på videregående skole. Deltakerne gikk dermed glipp av essensiell informasjon. Det fortelles også om en deltaker som har lært seg norsk raskt og derfor har klart å orientere seg på egen hånd, men forfatterne påpeker at dersom han ikke hadde lært seg norsk like raskt, hadde han trolig slått seg til ro med et introduksjonstilbud med mye lavere ambisjoner (ibid).

⁶ Deltakere i norskopplæringen er en svært mangfoldig gruppe. For å kunne gi mest mulig tilpasset opplæring, blir deltakerne delt inn i tre spor med ulik tilrettelegging og progresjon. Spor 1 er tilrettelagt for deltakere med liten eller ingen skolegang. Spor 2 er tilpasset deltakere med en del skolegang, mens spor 3 er tilrettelagt for deltakere som har god allmennutdanning.

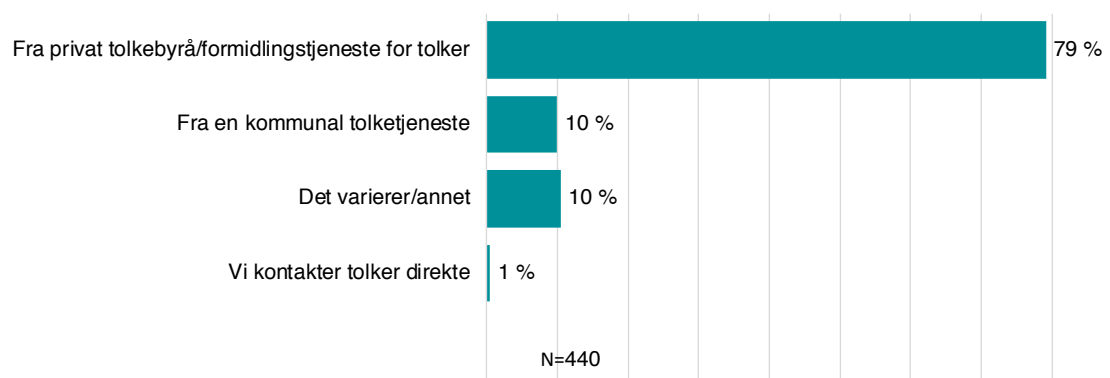
3 Organisering av tolketjenester

Kapittelet inneholder en beskrivelse av organisering av tolketjenester i introduksjonsprogrammet. Vi vil beskrive funnene fra spørreundersøkelsen til ledere av flyktningetjenesten og voksenopplæringen, om hvordan de bestiller tolk og hvilke rutiner de har for bruk av tolketjenester. For å gi noen eksempler på ulik organisering, vil kapittelet gi en oversikt over hvordan de seks kommunene vi har besøkt, organiserer bruk av tolk i introduksjonsprogrammet. Til slutt vil kapittelet inneholde funn om opplæring blant de ansatte i flyktningetjenesten og voksenopplæringen i bruk av tolk. Kapittelet vil kunne bidra til å si noe om organisatoriske barrierer for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet.

3.1 Bestilling av tolk

I spørreundersøkelsen blant ledere av flyktningetjenesten og voksenopplæringen, spurte vi kommunene om hvordan de hovedsak bestiller tolker.

Figur 3.1 *Hvordan bestiller dere hovedsakelig tolker? (Velg det alternativet som passer best)*



Svarene viser at nesten 80 prosent får sine tolker fra private leverandører av tolketjenester. Kun 10 prosent av respondentene i undersøkelsen får sine tolker fra kommunale tolketjenester. I hovedsak er det relativt store kommuner som har egen tolketjeneste: Bergen, Drammen, Kristiansand, Larvik, Lørenskog, Oslo, Sunndal, Trondheim, Porsgrunn og Ullensaker.⁷ Flertallet av kommuner benytter tolketjenester fra private tilbydere. Det er også 10 prosent av kommunene som oppgir at det varierer eller at de skaffer tolkene på andre måter. Mindre kommuner som ikke kjøper så mye tolketjenester at det må settes ut på anbud, kan foreta en direkte bestilling av tolker.

I kommentarfeltet i spørreundersøkelsen oppgir noen kommuner at de har egne ansatte tolker. Flere ledere av voksenopplæringen oppgir at de bestiller tolk gjennom flyktningetjenesten. Andre oppgir at måten de bestiller på varierer på bakgrunn av tilgjengelig språk og hvorvidt de kjenner gode tolker.

Vi har besøkt seks kommuner for å gjennomføre intervjuer og fokusgrupper. De seks kommunene har organisert tolketjenestene på hovedsakelig to måter: To av kommunene har egen kommunal tolketjeneste. De fire øvrige har hatt anbudsrunder og deretter inngått avtaler med private leverandører av tolketjenester. Noen av kommunene kan

⁷ Navn på kommuner er oppgitt av IMDi.

også benytte tolker fra leverandører det ikke er inngått avtale med, hvis avtaleleverandøren ikke kan levere ønsket tolk.

Kommune 1 har en egen kommunal tolketjeneste som ble etablert for noen få år siden. I enkelte situasjoner bruker ansatte også en ekstern leverandør.

Kommune 2 har også egen kommunal tolketjeneste. Tjenesten var tidligere organisert i samme enhet som flyktningetjenesten, men har blitt skilt ut som en egen enhet for en tid tilbake. Introduksjonsenheten, bosettingsenheten og tolketjenesten er organisert i samme avdeling. De holder til i samme bygg og deltar på felles avdelingsmøter. Ansatte opplever at tjenesten fungerer godt, og tolketjenesten er opptatt av å levere godt kvalifiserte tolker.

Kommune 3 har en fast avtale med en privat leverandør av tolketjenester. I tillegg har kommunen to til tre fast ansatte tolker som jobber i administrasjonsavdelingen.

Kommune 4 hadde tidligere en egen kommunal tolketjeneste, noe som bidro til å gi tolkene tilhørighet og tilknytning til et arbeidsmiljø. For en tid siden inngikk kommunen avtale med en ekstern leverandør etter en anbudsrunde med flere interesserte tilbydere. Fra intervjuene går det frem at ansatte mener pris ble vektlagt i for stor grad ved inngåelse av avtalen. Leder og de ansatte for flyktningetjenesten er ikke fornøyd med kvaliteten på tolkene. Ansatte opplever at tolkene ofte leverer tolketjenester av dårlig kvalitet, og at introduksjonsdeltakere av og til snakker bedre norsk enn tolkene gjør.

Kommune 5 har også gjennomført en stor anbudsrunde og valgt en ekstern leverandør. Tidligere hadde kommunen egen tolketjeneste underlagt flyktningetjenesten som de kunne kontakte ved behov. I anbudsrunder hadde kommunen mange kvalitetskriterier når de skulle velge leverandør, og valgte sin leverandør ut fra kvalitet. Mange av oppmøtetolkene fra leverandøren er de samme som kommunen brukte tidligere. Fra intervjuene går det frem at de ansatte er relativt fornøyd med leverandøren.

Kommune 6 har avtale med ekstern leverandør av tolketjenester. De har hatt avtalen i noe tid. Hvis leverandøren ikke kan levere tolk, kan ansatte benytte en annen leverandør.

Flere av kommunene som nå har avtale med private leverandører av tolketjenester, har altså tidligere hatt egne kommunale tolketjenester. Kommunene erfarte imidlertid at hvilke språk det til enhver tid er behov for, endret seg avhengig av hvilke flyktninger som bosettes, noe som medførte organisatoriske utfordringer. De kunne ansette tolker i enkelte språk, men når nye grupper flyktninger ble bosatt i kommunen, endret ofte språkbehovet seg. Noen språk er lite utbredt. Den ene kommunen opplevde oppgaven som tidkrevende og med mye administrasjon, og det var et ønske om å profesjonalisere tjenesten og å kvalitetssikre tolkenes kompetanse ved å inngå avtale med en ekstern leverandør. Den nye organiseringen innebærer at eksterne leverandører overtar ansvar for administrasjon, personal, ansettelse av kompetente tolker og at leverandøren kan tilby tolketjenester på aktuelle språk.

I to av kommunene opplyste av de ansatte i flyktningetjenesten om at de hadde hatt noe innflytelse på utlysning av rammeavtalen, slik at de kunne sette noen kvalitetskriterier. En av kommunene opplevde likevel at kommunen baserte seg i hovedsak på pris ved inngåelse av avtalen. Kommunene med privat tilbyder som vi besøkte, var i varierende grad opptatt av å gi tilbakemelding til tolkebyrået om kvaliteten på tolkene. Noen gjorde dette som en systematisk del av hverdagen, mens andre meldte fra til tolkebyrået kun unntaksvis.

Vår vurdering etter besøkene i de utvalgte kommuner er at organisasjonsform ikke nødvendigvis har konsekvenser for hvorvidt ansatte er fornøyd med kvaliteten på tolketjenestene og tolkeleverandøren. Det er styrker og svakheter både ved å delegere

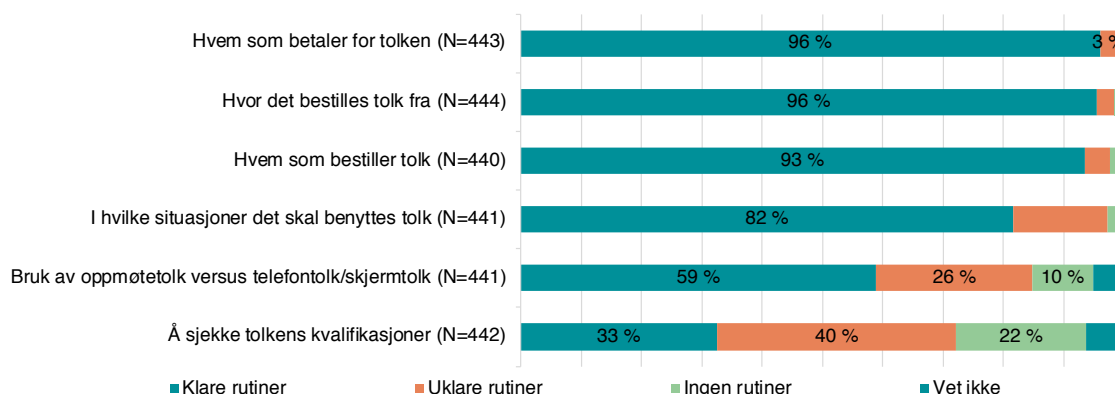
ansvaret til en ekstern leverandør, og å beholde ansvaret innad i kommunen. Likedan er det forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvorvidt de er fornøyd med sin private leverandør. En av kommunene som vektla kvalitet i anbudsrunder, synes å være fornøyd. Ansatte i kommunen der pris var vesentlig, har derimot dårligere erfaringer. Funnene kan tyde på at kommunen får betalt for å sette kvalitetskriterier i anbudsrunderne.

Vi finner at flyktingtjenester og voksenopplæringer har begrenset innflytelse på hvilke tolker de får tildelt. De er avhengige av tolkene som den enkelte leverandør kan tilby. I kommuner som har inngått avtaler med tolkeleverandører eller har egne kommunale tolketjenester, er de ansatte stort sett bundet til å benytte seg av disse.

3.2 Rutiner for bestilling av tolketjenester

De aller fleste flyktingtjenester og voksenopplæringer har klare rutiner for bruk av tolk i introduksjonsprogrammet. I særlig grad gjelder dette hvor det skal bestilles tolk fra, hvem som skal bestille tolken og hvem som betaler for tolketjenestene. I spørreundersøkelsen som gikk til ledere av disse tjenestene, oppgir nær alle respondentene at de har klare rutiner for disse områdene. Vel 80 prosent svarer at det er klare rutiner for når det skal benyttes tolk.

Figur 3.2 Ved arbeidsplassen din, hvordan er rutinene?



Når det derimot kommer til å sjekke tolkens kvalifikasjoner, er det relativt få som har klare rutiner. Kun én av tre ledere av flyktingtjenesten og voksenopplæringen sier at de har klare rutiner på dette området. Drøyt halvparten har rutiner for hvorvidt det skal brukes oppmøte- eller telefontolk. Vi vet at de fleste kommuner har inngått rammeavtaler med private leverandører, og det kan diskuteres hvorvidt det bør forventes at kommunene kontrollerer at de tilbyr kvalifiserte tolker. Beskrivelser av hvilke situasjoner det brukes tolk, kommunenes bruk av oppmøte- og telefontolk og kvalitetssikring av tolkenes kvalifikasjoner vil bli inngående omtalt i kapittel 6 og 7.

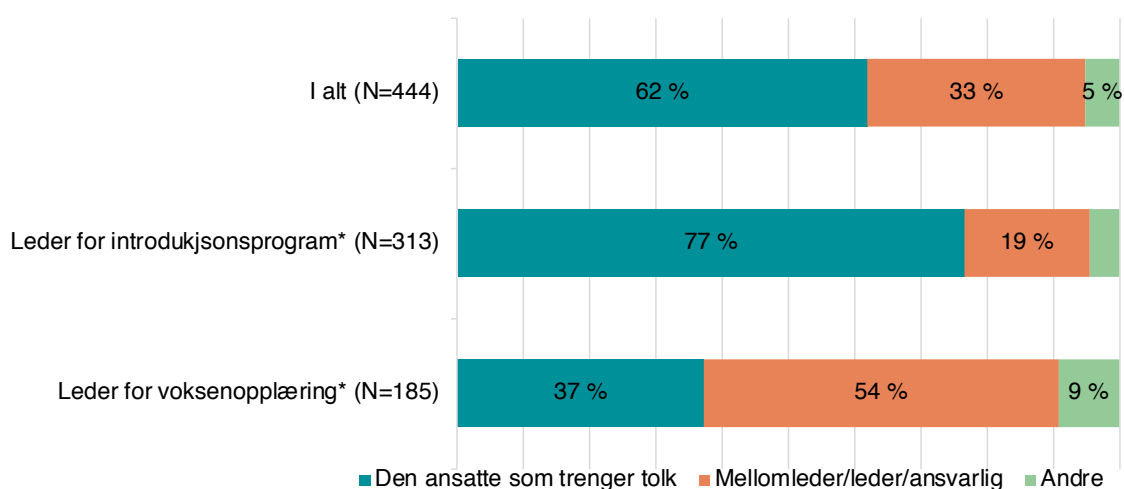
3.2.1 Hvem bestiller tolken?

Tjenestene har ulike rutiner for hvem som bestiller tolk. Blant ledere av flyktingtjenesten oppgir om lag åtte av ti at det er den enkelte ansatt som trenger tolk som bestiller tolken direkte. Blant voksenopplæringssettene er det derimot til dels andre rutiner, og om lag fire av ti oppgir at det er en person på ledernivå som bestiller tolken.

Forskjellen i rutiner for bestilling av tolk i de to instansene kan ha å gjøre med at de bruker tolk på en noe ulik måte. Fra spørreundersøkelsen og intervjuene i kommunene finner vi at flyktingtjenestene bruker tolk i større grad enn voksenopplæringen, både

ved bosetting og i introduksjonsprogrammet. Bosetting er ikke egentlig en del av introduksjonsprogrammet, men her er det flytende overganger. Det er ofte de samme personene som følger opp flyktningene når de blir bosatt i kommunen, og videre gjennom tiden i introduksjonsprogrammet. Flyktingetjenestene har følgelig større variasjon i bruken av tolk. Voksenopplæringene bruker tolk hovedsakelig i elev- og veiledningssamtaler, som avholdes regelmessig og ofte er planlagt i lang tid i forveien. Flyktingetjenestene på sin side har ofte større spenn i situasjoner der de trenger tolk, i alt fra praktiske gjøremål ved bosetting, til utarbeidelsen av individuell plan og møter med ulike faginstanser. Gitt at programrådgivere bruker tolk i stor utstrekning, antar vi at det derfor er mer hensiktsmessig og tidsbesparende for enheten at hver enkelt programrådgiver selv bestiller tolketjenestene de trenger.

Figur 3.3 Om det er behov for tolk på arbeidsplassen din, hvem bestiller tolken?



*Respondenter som oppgir å være leder for både introduksjonsprogram og voksenopplæring er lagt til i begge kategorier. Alternativet «Vet ikke» er ikke vist i figuren

Gjennom intervjuene fant vi at samtlige av kommunene vi besøkte hadde veletablerte rutiner for bestilling av tolketjenester. I mange kommuner har lederne delegert ansvaret til den enkelte ansatte for å avgjøre om det er behov for tolk. I andre kommuner må hver bestilling av tolk godkjennes av leder eller annen ansvarlig for tolketjenester. Hos noen er det lærer selv som bestiller, hos andre gis beskjed til sekretær. Bestilling foregår normalt enten på e-post eller per telefon.

Noen av de private leverandørene har utarbeidet en nettside der man oppretter en egen brukerprofil som man bestiller fra. Hos en av tolkeleverandøren er det mulig for programrådgiver å bestille direkte, mens andre ansatte som bruker tolk i mindre omfang må gå via en tolketelefon eller en bestillingsenhet. I en av kommunene bestilles det fra ekstern leverandør på samme måte som man booker møterom, og via elektronisk innlogging med individuelle brukerprofiler. Man kan i dette systemet be om navngitte tolker. Tidligere var det mulig å ringe for å bestille, men det er ikke lenger mulig. Dette gjør det mer utfordrende når det oppstår akutte behov for tolking, selv om de som regel får raskt svar. Bestiller kan som regel også formidle om de ønsker oppmøte- eller telefontolking. Vårt inntrykk er at det er varierende tilfredshet med personlige brukerprofiler. Funnene viser også at det er stort spenn i både rutine ved bestilling av tolk, og handlefriheten til den enkelte programrådgiver for å avgjøre om det er behov for tolk.

En av kommunene har rutiner på å formidle til sin tolketjeneste hvilket språk det ønskes tolket på, sted, type oppdrag og tema, deltakerens fornavn og om det skal være flere personer til stede på møtet. Noen kan legge inn ønske om å få tildelt telefontolk fra en annen landsdel av anonymitetshensyn. Til trekantsamtaler mellom deltaker, voksenopplæring og flyktningsgjeste er det gjerne flyktningsgjesten som bestiller tolken. Der hvor det er interkommunal voksenopplæring, må den gjeldende voksenopplæringen forholde seg til reglene som gjelder for de ulike kommunene involvert i samarbeidet.

Det fremgår fra intervjuene at kommunene har noe ulike retningslinjer hvis tolketjenesten ikke er i stand til å levere tolk av kapasitetsårsaker, eller ikke har tolk som kan oversette på det ønskede språket. Hos noen er tolketjenesten forpliktet til å skaffe tolk fra en annen leverandør, mens i andre kommuner har ansatte selv ansvar for å kontakte andre tolkeleverandører.

3.2.2 Spesifisering av kvalifikasjoner til tolkene

Blant kommunene vi har besøkt varierer det hvorvidt de har innvirkning på de formelle kvalifikasjonene til tolkene som bestilles. Hos noen av tolkeleverandørene er det mulig for bestiller å be om en tolk ut fra gitte kvalifikasjonskategorier. En av tolkeleverandørene har for eksempel rangert tolkene inn i fem nivåer ut fra kvalifikasjoner. Nivåene er ikke tilsvarende de som er i Nasjonalt tolkeregister.

I intervjuundersøkelsen fortalte en av de ansatte at det gjennom bestilling fra tolkeleverandøren var mulig å be om et gitt nivå på tolken. De opplever likevel ikke dette som god nok kvalitetssikring. De har sett seg nødt til å bestille høyere kvalifiserte tolker enn de strengt tatt trenger for å sikre at tolken har de nødvendige kvalifikasjonene. Til tross for dette, har de flere ganger opplevd at leverandøren ikke kan levere tolker med tilstrekkelige kvalifikasjoner. De fleste tilgjengelige tolkene de har fått tildelt gjennom byrået har vært på laveste kvalifikasjonsnivå. Informantene forteller at de derfor ikke lenger ser noen hensikt i å spesifisere nivå når de bestiller. Informantene mener videre at de færreste av tolkene fra denne leverandøren, om noen, står oppført i Nasjonalt tolkeregister. Ansatte forteller at de ikke er fornøyd med tolkeleverandøren, da de ikke klarer å levere tolker med de rette kvalifikasjonene. De har også erfart at leverandøren har inngått avtaler med for mange kommuner og ikke kan imøtekomme etterspørselen.

En informant fra voksenopplæringen i en annen kommune forteller at det er lagt føringer på å bestille tolker med lavest utdanningsnivå, av økonomiske årsaker. En annen ansatt som arbeider med spesialpedagogiske kartleggingsverktøy tar derimot i bruk de best kvalifiserte tolkene. Det kan dermed være ulike føringer innad i kommunen avhengig av enhet og arbeidsoppgaver, og kanskje også hvorvidt den enkelte ansatt forholder seg til retningslinjer.

I andre kommuner formidler flere ansatte i intervjuene som jobber opp mot grupper med særskilte behov blant deltakere i introduksjonsprogrammet, at de har frie tøyler til å bestille tolkene med de beste kvalifikasjonene. De bestiller derfor ofte tolker de kjenner fra før og som de vet fungerer godt.

Noen kommuner bruker igjen leverandører som ikke ber om at man oppgir ønskede kvalifikasjonskrav i bestillingen, men har utfyllingsfelt for temaer eller formål med samtalen. På bestillingssidene kan det fylles ut et eget felt for spesialitet. Ansatte kan da fylle inn temaer som skal tas opp, slik som barnevern, vedtak om sosialhjelp, besøk i bank eller lignende. Fra intervjuene med ansatte går det frem at tolkeleverandøren selv foretar vurderingen av hvilken tolk som er egnet. En informant beskriver at en av fordelene med å oppgi tema for møtet er at man da får tolker som tidligere har tolket innenfor samme tema.

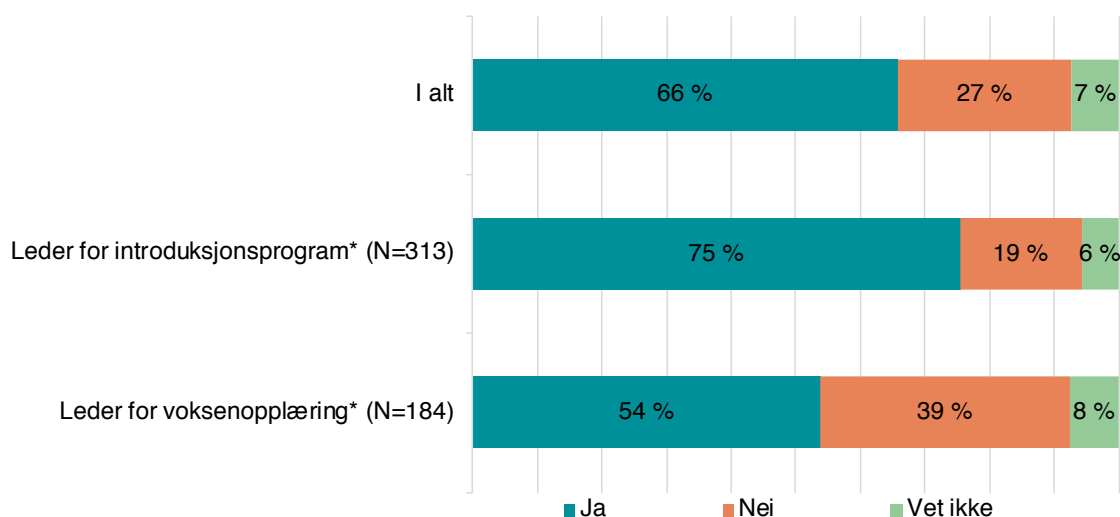
Til tross for at enkelte ansatte står fritt til å velge en ønsket tolk, er vår vurdering fra intervjuene likevel at ansatte i flyktningetjenester og voksenopplæring er prisgitt tolkeleverandørene kommunene har inngått avtaler med. Selv om det kan være mulig å legge inn bestillinger om ønskede kvalifikasjoner, er det ikke alle leverandører som kan levere tolker med disse kvalifikasjonene. Leverandører har også kategoriseringer som ikke samsvarer seg imellom. Noen leverandører står selv for vurderingen av hvilken tolk som er egnet ut fra hva som skal diskuteres. Når ansatte selv kan ha innflytelse over valg av tolk, har de større forutsetninger for å medvirke til at det blir en god tolkesituasjon basert på tidligere erfaringer de har gjort med den enkelte tolken.

3.2.3 Opplæring i bruk av tolk blant de ansatte

I spørreundersøkelsen spurte vi hvorvidt de ansatte har fått opplæring eller veiledning i bruk av tolk, om de har gått på kurs, eller fått informasjon om bestilling av tolk. Hele tre av fire ledere av flyktningetjenesten opplyser at deres ansatte har fått dette. Blant ledere av voksenopplæringen svarer litt over halvparten at de ansatte har fått en slik opplæring. Årsakene til denne forskjellen kan være, slik vi har omtalt tidligere, at det er mer omfattende bruk av tolk i flyktningetjenesten enn i voksenopplæringen.

Det er ikke alle ansatte i voksenopplæringen har nødvendigvis behov for å benytte tolk. For eksempel om de jobber med elever som har høyere utdanning og snakker godt engelsk, eller de har elevgrupper som har gode nok norskkunnskaper til å kunne klare seg uten tolk. Samtidig kan man sette spørsmålsteget ved om ikke samtlige ansatte i flyktningetjenester og voksenopplæring burde ha fått opplæring eller kurs i tolkebruk, da de jobber i tjenester som benytter tolk i såpass stor grad.

Figur 3.4 Har den ansatte hos dere fått opplæring, kurs, veiledning eller annen informasjon om bestilling og/eller bruk av tolk?



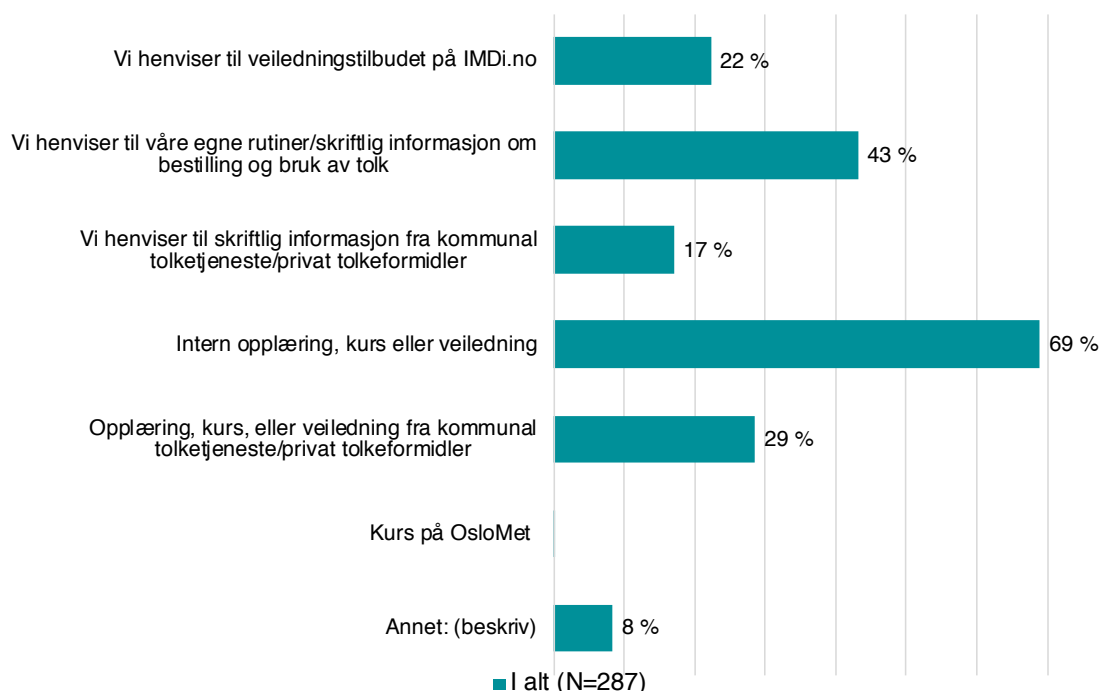
*54 respondenter er leder for både intro og VO. Disse er inkludert i begge kategorier.

*54 respondenter er leder for både flyktningetjenesten og voksenopplæringen. Disse er inkludert i begge kategorier.

Når vi har spurt de som oppgir at sine ansatte får opplæring i tolkebruk om hva slags opplæring de ansatte har fått, ser vi at det i hovedsak er intern opplæring som dominerer. Nær 70 prosent av ledere av flyktningetjeneste og voksenopplæring svarer at deres ansatte har fått intern opplæring, kurs eller veiledning. Litt under halvparten oppgir at de henviser til egne rutiner eller skriftlig informasjon. Omtrent én tredel svarer at de får opplæring av tolketjenesten eller den private tolkeleverandøren som kommunen kjøper tjenester fra. Bare 22 prosent oppgir at de henviser til veiledningstilbudet på IMDi sine

nettsider. Intervjuene i kommunene støtter opp om resultatene fra spørreundersøkelsen og illustrerer at opplæring varierer i omfang og type. I intervjuene og fra spørreskjemaet sitt åpne felt, oppgir flere at de har deltatt på ulike kurs i bruk av tolk, i regi av NAV, UDI og IMDi, mens noen har fått opplæring i tolkebruk gjennom utdannelsen sin. Noen intervjuinformanter forteller at temaet diskuteres og drøftes internt og at det tematiseres som gjensidig erfaringsutveksling. Noen drøfter tolking også med andre etater, og det forekommer utveksling av informasjon om gode og mindre gode tolker. Noen påpeker også at enheten trenger mer veiledning og kurs i bruk av tolk.

Figur 3.5 Hvilken type opplæring, kurs, veiledning eller informasjon i bestilling og bruk av tolk har ansatte fått? (flere svar mulig)



Av intervjuene fremgikk det at temaer på kurs og opplæring som ansatte har fått, har handlet om bruk av tolk, taushetsplikt, tolkens rolle som nøytral part eller hvordan man skal opptrer i ulike tolkesituasjoner. Andre hadde fått opplæring i hvor det er hensiktsmessig å plassere høyttaleren til telefontolk i rommet eller hvordan de rent teknisk skulle bestille tolk. Det sistnevnte kunne typisk bli gitt av kommunens IKT-tjeneste ved etablering av ny leverandøravtale. Noen hadde ikke fått opplæring.

3.3 Organisatoriske barrierer – konklusjon

Kommuner kan inngå avtaler med leverandører av tolketjenester eller ha egen tolketjeneste. Avtalene gjør det ofte relativt enkelt for de ansatte å bestille tolk og de har som regel god tilgang på tolker. Som vi har vist, er det likevel visse organisatoriske barrierer for kommunenes tilgang til kvalifiserte tolker.

Ledere og øvrige ansatte i flyktingtjeneste og voksenopplæring er underlagt avtaler som er inngått mellom kommunen på sentralt plan med et privat tolkebyrå, eller at kommunen har en egen tolketjeneste. Ved utlysning av rammeavtaler for innkjøp av tolketjenester, har de ansatte som er brukere av tolketjenester som regel liten eller ingen innflytelse på hvilken leverandør som blir valgt. Dette vil ofte medføre at ansatte er pålagt å bestille fra disse, uavhengig av om de er fornøyd med kvaliteten på tolkene som leveres

eller ikke. For mange kommuner vil derfor selve avtalen om tolkeleverandør være en *organisatorisk barriere* for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet.

Det varierer også i hvilken grad det er lagt opp til at ansatte selv kan legge inn bestilling om kvalifikasjonskrav hos tolken de bestiller. Selv der hvor dette er mulig, er det ingen garanti for at leverandøren har en tilgjengelig tolk med gitte kvalifikasjonskrav.

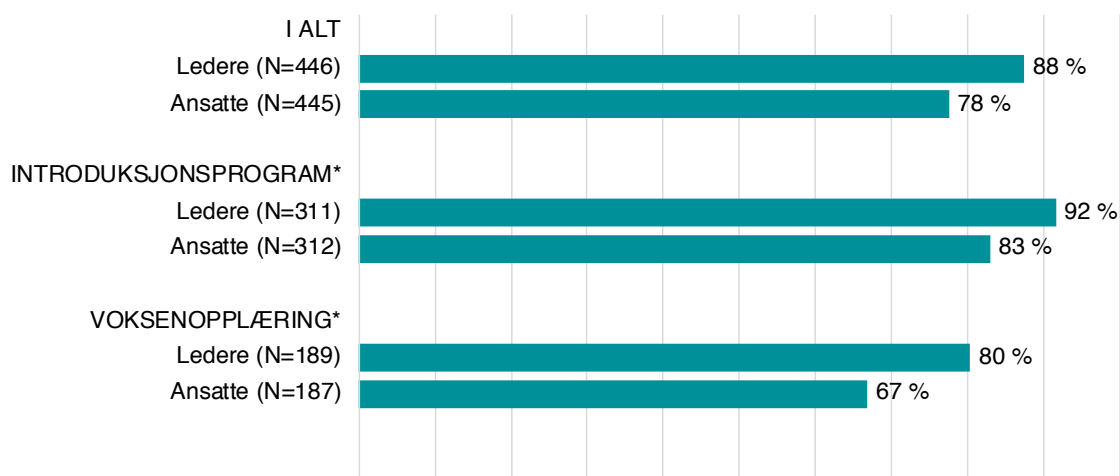
4 Kunnskap om tolketjenester

IMDi er nasjonal tolkemyndighet i Norge, og skal blant annet rettlede og bistå kommunene i spørsmål rundt bruk av tolk, slik vi omtalte i kapittel 2. I dette kapittelet skal vi se på hvilken kjennskap ansatte i flyktingetjenestene og voksenopplæringene har til lover og regler. Vi vil også omtale hvorvidt de kjenner til rollen IMDi har og deres digitale veiledningssider for bruk og bestilling av tolk i offentlig sektor. Videre skal vi også se på hva de legger i begrepet «kvalifisert tolk».

4.1 Kjennskap til lover og regler

Ledere av flyktingetjenesten og voksenopplæringen oppgir å ha god kunnskap om lover og regler angående når det skal brukes tolk. Ni av ti ledere av flyktingetjenesten og åtte av ti av ledere av voksenopplæringen mener de har svært god eller ganske god kjennskap til regelverket. Åtte av ti ledere av flyktingetjenesten og syv av ti ledere av voksenopplæringen mener de ansatte har god kjennskap til regelverket. Svarene indikerer at mangel på kunnskap ikke er en barriere for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet.

Figur 4.1 Andel med svært god eller ganske god kjennskap til lover og regler om når det skal brukes tolk (Lederes egen kjennskap og lederes oppfatning av ansattes kjennskap)

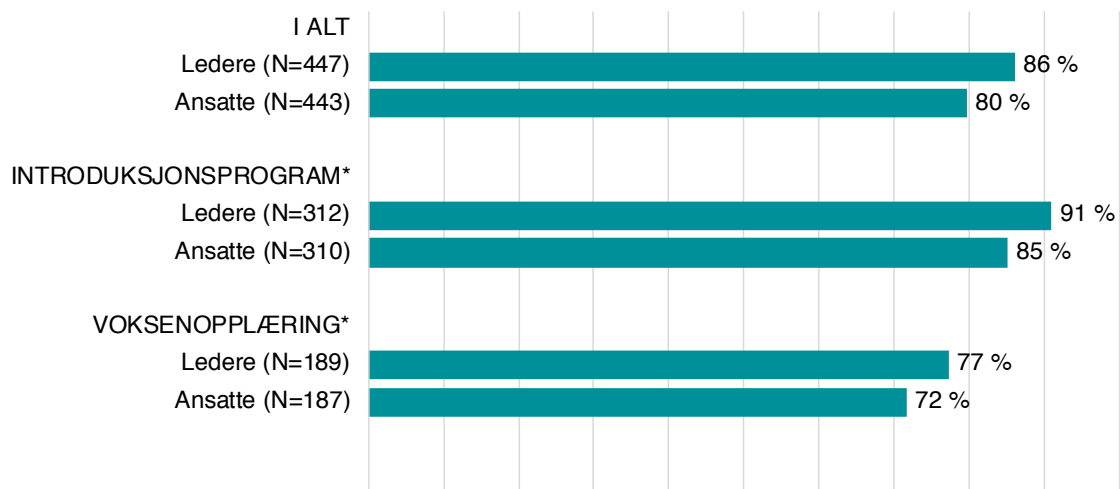


*Respondenter som oppgir å være leder for både introduksjonsprogram og voksenopplæring er lagt til i begge kategorier

4.2 Kommunenes kjennskap til IMDis nettsider om tolk

På IMDi sine nettsider ligger det informasjon om god tolkeskikk. Vi har spurt om respondentene kjenner til retningslinjer for god tolkeskikk. Her ser vi også at en større andel av ledere av flyktingetjenesten opplever at de har god kunnskap – hele ni av ti mener de har svært eller ganske god kjennskap til retningslinjene. Nær åtte av ti ledere av voksenopplæringen oppgir at de har god kjennskap til retningslinjene for god tolkeskikk. Når det gjelder lederens oppfatninger av de ansattes sine kjennskaper til dette, svarer vel syv av ti at de mener at de har svært eller ganske god kunnskap om feltet.

Figur 4.2 *Andel med svært god og ganske god kjennskap til retningslinjer for god tolkeskikk (Lederes egen kjennskap og lederes oppfatning av ansattes kjennskap)*

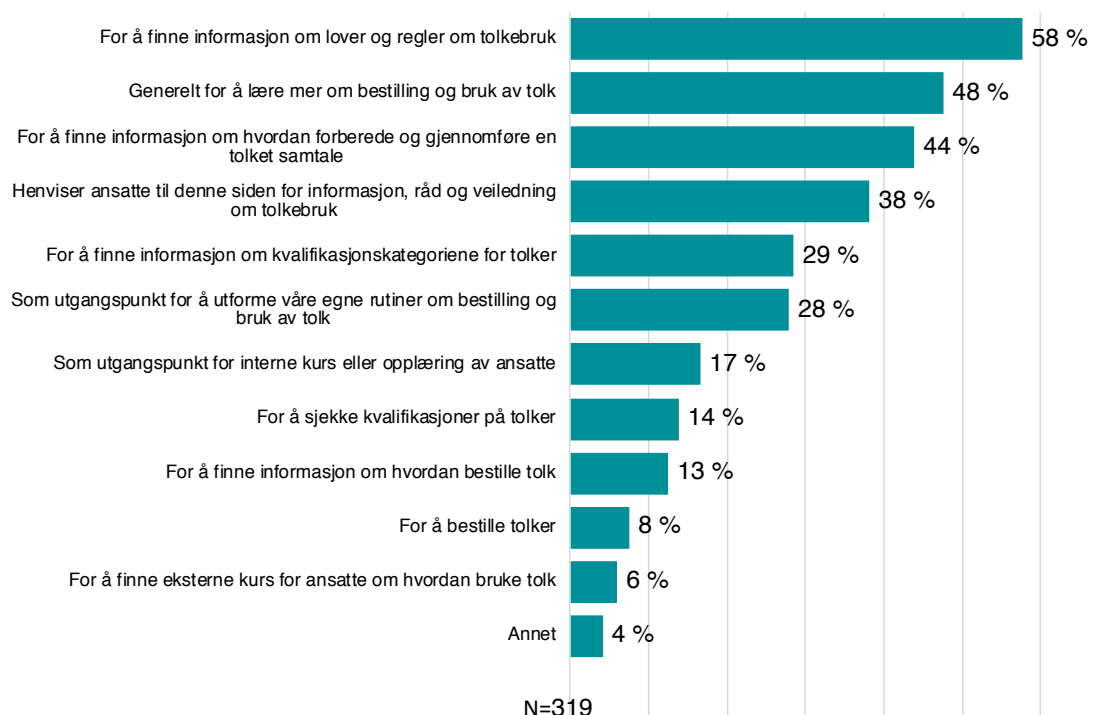


*Respondenter som oppgir å være leder for både introduksjonsprogram og voksenopplæring er lagt til i begge kategorier

I spørreundersøkelsen spurte vi ledere i flyktningetjenesten og voksenopplæringer om de eller deres ansatte har brukt veiledningen om tolking i offentlig sektor på IMDi sine nettsider. Om lag én tredel (30 prosent) har brukt veiledningen og noe under halvparten (45 prosent) oppgir å ha vært inne på sidene (figur ikke vist).

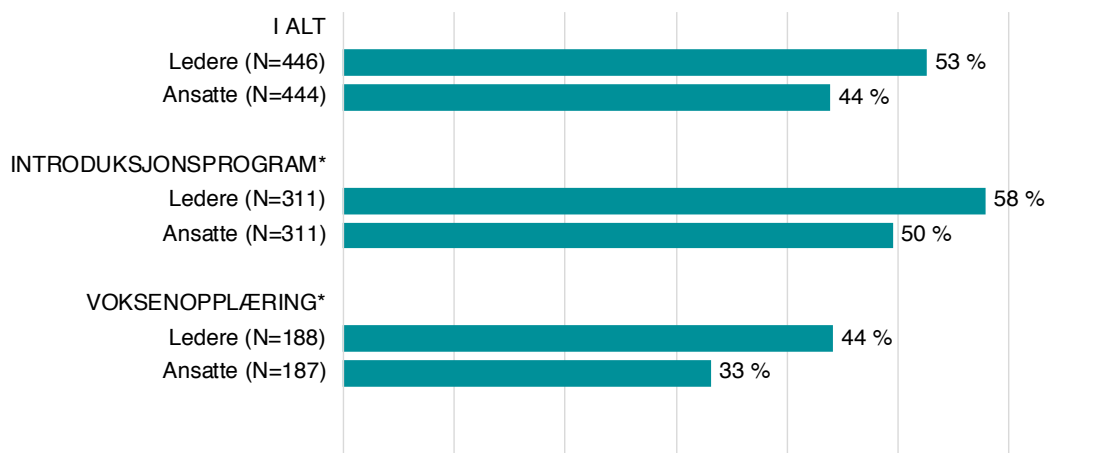
Videre spurte vi dem som oppga å ha brukt veiledningen eller vært inne på nettsidene, om hva de eller deres ansatte hadde brukt veiledningen til. Seks av ti svarer at de har brukt sidene til å finne informasjon om lover og regler. Om lag halvparten har benyttet sidene til å lære om bestilling og bruk av tolk, mens fire av ti har brukt nettsidene til å finne informasjon om hvordan de kan forberede og gjennomføre en tolket samtale.

Figur 4.3 Hva har du og/eller ansatte brukt veiledningen på IMDi.no til? (Velg flere alternativer som passer)A



Nasjonalt tolkeregister som ligger på tolkeportalen.no, inneholder en oppdatert liste over tolker og deres kvalifikasjoner. IMDi ønsker at registeret blir brukt til å sjekke tolkenes kvalifikasjoner. Noen ledere av flyktningetjenesten og voksenopplæringen kjenner ikke til til Nasjonalt tolkeregister, men vi ser at registeret er bedre kjent blant ledere av flyktningetjenesten, hvor nær seks av ti opplyser at de kjenner svært eller ganske godt til registeret. Blant ledere av voksenopplæringen er det vel fire av ti som har god kjennskap til tolkeportalen. Lederne antar videre at de ansatte har noe mindre kjennskap til registeret enn lederne – blant ledere av flyktningetjenesten antar halvparten at de ansatte har svært eller ganske god kjennskap til registeret, mens kun én av tre ledere av voksenopplæringen tror de ansatte kjenner til portalen.

Figur 4.4 Andel svært god og ganske god kjennskap til Nasjonalt tolkeregister på tolkeportalen.no. Lederes egen kjennskap og lederes oppfatning av ansattes kjennskap



*Respondenter som oppgir å være leder for både introduksjonsprogram og voksenopplæring er lagt til i begge kategorier

I intervjuene var vi opptatt av å finne ut hva informantene tenkte om betydningen av tolkenes kvalitet og kvalifikasjoner. Vi spurte om IMDi nettsider, Nasjonalt tolkeregister og IMDi begrepsdefinisjon av «kvalifisert tolk» var kjent for dem. Her fikk vi ganske varierende svar. Flere informanter var verken klar over nettsiden, at registeret fantes eller hadde kjennskap til IMDi definisjon.

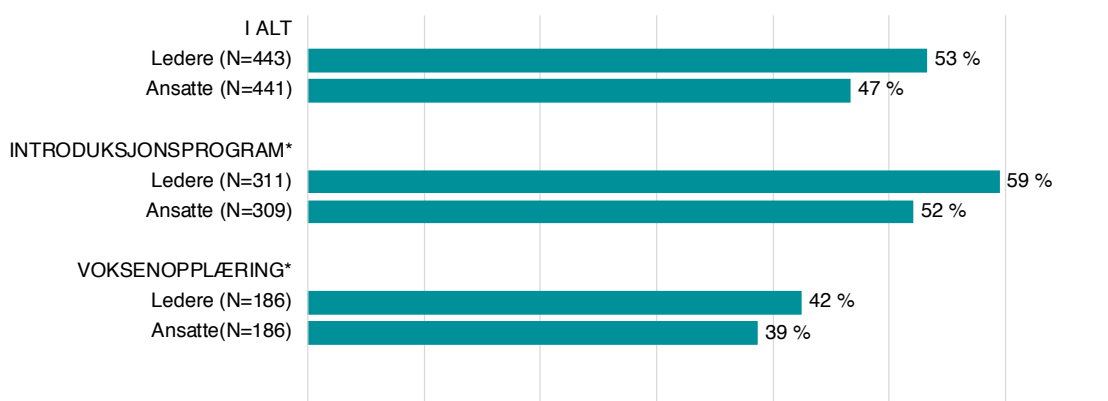
Vi er i tett kontakt med IMDi med det meste vi gjør. De er «paraplyen» vår. Men når det gjelder tolk, har jeg kun forholdt meg til kommunen.

Som sitatet over illustrerer, er inntrykket vårt at kommunenes kjennskap og bruk av nettsidene er nokså sporadisk. Noen av informantene forklarte at ettersom de er bundet opp til å bestille tolk fra tolketjeneste eller et tolkebyrå, er det mindre relevant for dem å forholde seg til Nasjonalt tolkeregister.

4.3 Begrepet «kvalifisert tolk»

IMDi benytter begrepet «kvalifisert tolk» for tolker som kvalifiserer til oppføring i Nasjonalt tolkeregister, slik vi omtalte i kapittel 2. Når vi spør ledere av flyktnings-tjenesten og voksenopplæringen om hvor god kjennskap de har til kvalifikasjonskategoriene for tolker, ser vi også her at det er best kjennskap blant ledere av flyktnings-tjenesten. Seks av ti ledere av flyktnings-tjenesten oppgir at de har svært god eller ganske god kjennskap til kriteriene. Vel halvparten antar at de ansatte har tilsvarende god kjennskap til dette. Blant ledere av voksenopplæringen er det vel fire av ti som oppgir å kjenne kvalifikasjonskategoriene godt, og litt færre antar at de ansatte har god kjennskap til disse (39 prosent).

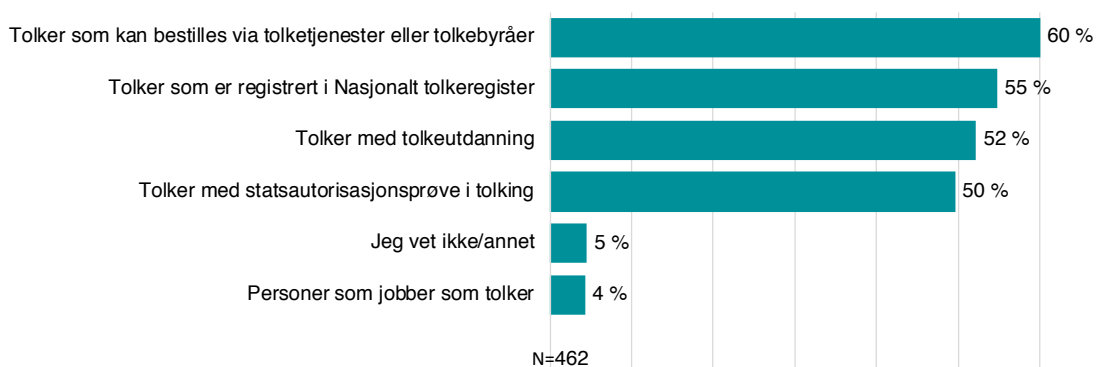
Figur 4.5 *Andel med svært god eller ganske god kjennskap til kvalifikasjonskategoriene for tolker (Lederes egen kjennskap og lederes oppfatning av ansattes kjennskap)*



*Respondenter som oppgir å være leder for både introduksjonsprogram og voksenopplæring er lagt til i begge kategorier

Vi har også spurt ledere av flyktningetjenesten og voksenopplæringen om hva de legger i betegnelsen «kvalifisert tolk». Her kunne de svare med flere svaralternativer. Seks av ti svarte at en kvalifisert tolk er en tolk som kan bestilles gjennom tolketjenester eller tolkebyråer. Svaret her viser at lederne har stor tillit til at tolketjenesten eller tolkebyrået de har avtale med, stiller med kvalifiserte tolker. Videre mener over halvparten (55 prosent) at kvalifiserte tolker er de som er registrert i Nasjonalt tolkeregister. Nesten like mange (52 prosent) mener at en kvalifisert tolk er en tolk med tolkeutdanning eller har statsautorisasjon i tolking (50 prosent).

Figur 4.6 *Hva legger du i betegnelsen «kvalifisert tolk» (flere svar mulig)*



I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmålet åpent. Her fikk vi ulike svar på hva ledere av flyktningetjenesten og voksenopplæringen legger i begrepet «kvalifisert tolk»:

«Kvalifisert» etter min mening: En som kan både norsk og det andre språket godt nok til at det ikke blir misforståelser, og at vedkommende er nøytral. Det er et stort problem at tolker sier alt mulig annet enn det de skal oversette, begge veier.

Flere understreket at de tok det for gitt at tolker som blir tilbudt gjennom kommunens tolketjeneste eller et privat tolkebyrå er kvalifiserte.

4.4 Kunnskapsmessige barrierer – konklusjon

Ni av ti ledere av flyktningetjenesten og åtte av ti ledere av voksenopplæringen oppgir at de har god kjennskap til lover, regler og retningslinjer for god tolkeskikk. Samtidig ser vi at ansatte i flyktningetjenester og i voksenopplæringen bruker begrepet «kvalifisert tolk» langt videre enn at tolkene er oppført i Nasjonalt tolkeregister, slik myndighetene definerer det. 60 prosent av ledere av flyktningetjenesten og i voksenopplæringene benytter begrepet «kvalifisert tolk» om tolker som kan bestilles via tolketjenester eller tolkebyrå. Vel halvparten, 55 prosent, bruker begrepet for å omtale tolker som er registrert i Nasjonalt tolkeregister. Seks av ti ledere av flyktningetjenesten og fire av ti ledere av voksenopplæringene har god kjennskap til registeret. Disse kommunale tjenestene bruker tolk i utstrakt grad som et verktøy i sitt daglige arbeid. Mangelen på en omforent forståelse av begrepet «kvalifisert tolk», anser vi derfor som en kunnskapsmessig barriere.

5 Holdninger til bruk av tolk

Vi ønsket å se hvorvidt det var holdningsmessige barrierer for bruk av tolk i introduksjonsprogrammet. Vi har derfor spurt ledere i flyktningetjenesten og voksenopplæringen om viktigheten av å benytte tolk, i hvilke situasjoner det bør benyttes tolk og i hvilke situasjoner det er særlig viktig at tolken oversetter presist.

5.1 Betydningen av å benytte kvalifisert tolk

Ledere av flyktningetjenesten og i voksenopplæringen synes det er viktig å tilby tolk til deltakere som snakker lite norsk. På spørsmål om hvor viktig de mener det er å benytte kvalifisert tolk i kommunikasjon med deltakere med svært begrensede norskerferdigheter, svarer hele 85 prosent at de opplever dette som svært viktig og 14 prosent svarer viktig (figur ikke vist). Den resterende prosenten svarer at det er mindre viktig / ikke viktig.

Nesten alle anså det som viktig å bruke tolk, samtidig var det mange som hadde behov for å utdype hva de la i dette. Flere kommenterte at det kommer helt an på type møte og informasjon som skal formidles. For eksempel blir det sett på som positivt at uformell kommunikasjon om fritidsaktiviteter og frivillig arbeid kommuniseres uten tolk, men at de alltid benytter tolk når det er formell informasjon som må forstås.

Flere oppgir at de er rause med tilgang på tolk, slik at kommunikasjonen skal bli så god som mulig. Andre poengterer viktigheten av bruk av kvalifisert tolk for å ivareta brukers rettigheter, og at det kan få store konsekvenser dersom personen ikke får god nok informasjon på sitt språk. Deltakerne skal ha samme muligheter som andre, uten å bli hindret av at de ikke kan godt nok norsk. Det blir hevdet at bruk av tolk skaper trygghet for deltakerne, og gir bedre kvalitet på samtalen. Deltakeren skal ha mulighet til å uttrykke både positive og negative tanker og følelser. Ivaretagelse av deltakernes rettsikkerhet er også noe som flere framhever. Andre påpeker at det er viktig å bruke kvalifiserte tolker ved kartlegginger, individuell plan og helsesamtaler, som vil ha konsekvenser for programmet de blir tilbudt.

En leder påpeker viktigheten av å få deltakerne til å snakke norsk. Vedkommende oppgir derfor at de av og til har korte møter og samtaler med deltakere *uten* å bruke tolk, vel vitende om at de ikke forstår alt. På turer og andre aktiviteter oppgir de at de klarer seg uten tolk, og eventuelt kun med tospråklige assistenter – [...] *i konkrete hverdagssituasjoner duger medelever mer enn godt nok.*

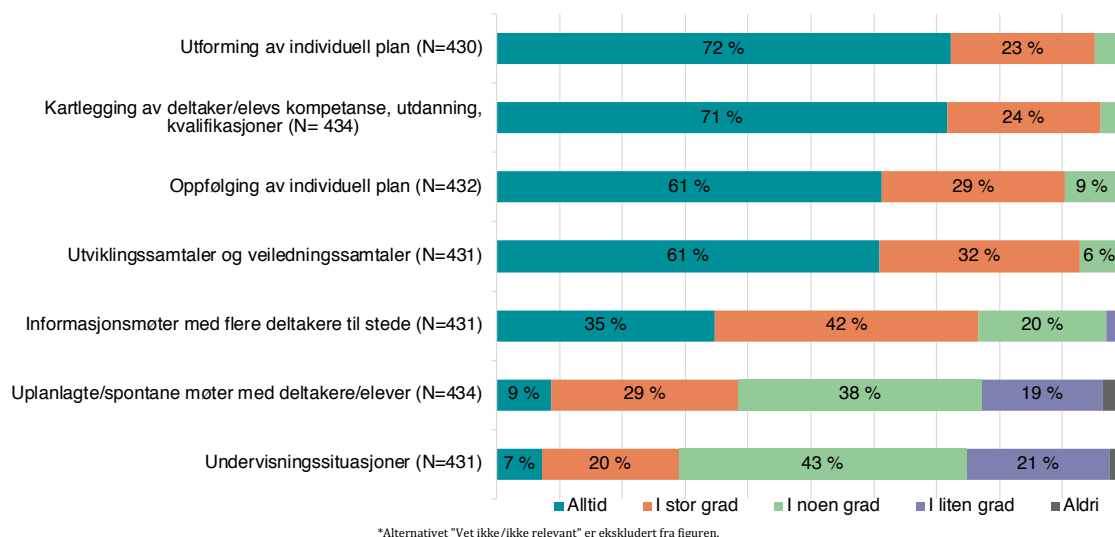
Temaer som tas opp av mer generell art, anses som situasjoner som kan gjennomføres uten tolk. Kontinuerlig vurdering av behovet for tolk fremheves som viktig, for å skape motivasjon for å lære norsk: *Det er viktig at deltakerne får prøve seg og bruke norsken de lærer.* En annen leder konstaterer at tolk også er viktig for personer med middels norskerferdigheter. Noen mener at deltakerne har lettere for å åpne seg uten bruk av tolk: *I noen få tilfeller kan samtalen bli mer ærlig uten tolk, men dette er krevende, også tidsmessig.* Deltakerne skal stimuleres til både å lære, og å bruke norsk. Flere kommenterte også at dersom en deltaker mestrer engelsk, anser de det som tilstrekkelig.

5.2 Situasjoner som bør tolkes

I hvilke situasjoner bør man bruke kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet? Figur 5.1 viser i hvilke situasjoner det er viktig å bruke kvalifisert tolk, blant lederne som har svart på spørreundersøkelsen. Hele 95 prosent mener det alltid eller i stor grad bør benyttes tolk i utarbeidelsen av individuell plan for deltakere med svært begrensede norskerferdigheter. Videre mener 90 prosent at kvalifisert tolk bør brukes i oppfølgingen

av individuell plan. Videre ser vi at lederne i flyktningetjenesten og voksenopplæringen mener at det er viktig med bruk av kvalifisert tolk i utviklings- og veiledningssamtaler. Over 90 prosent mener at det alltid eller i stor grad bør benyttes tolk for deltakere med svært begrensede norskferdigheter.

Figur 5.1 I hvilken grad det bør benyttes kvalifisert tolk for deltakere eller elever med svært begrensede norskferdigheter



Når det gjelder undervisningssituasjoner, er det relativt få som mener det er nødvendig med kvalifisert tolk. Kun én av fire mener at det alltid eller i stor grad bør benyttes kvalifisert tolk i undervisningssammenheng. Tallene er ikke overraskende, da det i undervisning, og særlig norskundervisningen, er viktig at elevene klarer seg uten tolk for å kunne få framgang i norskferdighetene sine. En rekke pedagogiske virkemidler kan benyttes for å bøte på manglende språkferdigheter, slik som visualiseringer, rollespill, osv. I et av de åpne feltene i spørreundersøkelsen er det en som kommenterer undervisningssituasjoner på følgende måte:

Det vil være tungvint med tolk i inne i klasserommet. Vi har et eget opplegg for deltakere med svært begrensede norskferdigheter.

En annen presiserer følgende:

Det er viktig å være realistisk i når det er MULIG å bruke tolk. I undervisningen er det mange grupper med ulike språk – urealistisk med bruk av tolk.

Av og til oppstår det situasjoner som ikke er planlagte eller det er naturlig med spontane møter eller samtaler. Fire av ti ledere mener at det bør brukes tolk i slike situasjoner for deltakere med begrensede norskferdigheter. Andre hevder derimot at dette ikke er praktisk mulig. Som en uttrykker det: *Når det er spontane møter er det ikke mulig å benytte seg av tolk.* Flere svarer at tolk bør brukes dersom det er viktige tema. Dersom det dreier seg om enkel informasjon, kan medeleverer med norskkompetanse benyttes.

I spørreundersøkelsen som gikk til ledere av flyktningetjenesten og voksenopplæringen, ble det spurt om det var andre situasjoner de mente det var viktig å benytte kvalifisert tolk. Ledere av flyktningetjenesten trakk blant annet fram ulike møter med det offentlige, på ansvarsgruppemøter der flere tjenesteytere er inne, som for eksempel hjelpeinstanser, rettsvesen, barnevern, NAV, osv. Det er mange som påpeker at ved informasjon som angår vedtak og forskrifter bør det benyttes tolk. Oppfølging av egen helse blir trukket fram, særlig i samtaler som omhandler psykisk helse.

Som en leder i et voksenopplæringscenter kommenterer:

Det kan virke som om all kommunikasjon dreier seg om planarbeid, men i virkeligheten er svært mange samtaler viet til problemer knyttet til livssituasjonen til deltakerne.

I tillegg blir samtaler rundt økonomi trukket fram. *Svært få forstår sine vedtak fra sosialtjenesten*, er det en som påpeker.

Ved konflikter er det flere som oppgir at det benyttes tolk, mellom elev og lærer eller dersom det er konflikter mellom elever.

På spørsmål om hva de vil råde en ansatt til dersom de ikke får tak i kvalifisert tolk, svarer nær alle (94 prosent) av lederne i flyktingetjenesten og voksenopplæringen at de vil anbefale å endre tidspunktet for møtet (figur ikke vist).

5.3 Situasjoner der det er særlig viktig at tolken oversetter presist

I intervjuene spurte vi om i hvilke situasjoner og om hvilke temaer det var spesielt viktig å oversette presist. En ansatt fremhevet generelt betydningen av å kunne tolke *nyanser*. Et område som ble fremhevet som viktig å tolke presist var når deltaker skal orienteres om lover, rettigheter og plikter, frister, regelverk og hvordan introduksjonsordningen fungerer. Andre eksempler er å få forklart begreper som vedtak, individuell plan, fraværsregler og stans og start av introduksjonsprogrammet. IMDi har en oversatt en del informasjon om regelverket for introduksjonsordningen for å sikre presisjon til ulike språk. Likevel vil det i tillegg være behov for en tolket samtale ved individuell veiledning, tilpasning, eller til språk der det ikke foreligger oversettelse. For at deltakeren skal forstå hvordan introduksjonsprogrammet fungerer, må de kjenne til hva dette innebærer, hva som ligger i obligatoriske timer, oppmøtekrav osv. Kjenner ikke deltakerne til disse reglene og hva som forventes av dem, vil de kunne foreta valg som får konsekvenser for deres egen fremtid uten at de er klar over det:

Har opplevd at deltakere har gjort ting feil fordi de ikke har fått god nok informasjon, og at dette har fått konsekvenser for dem.

I intervjuene fremholdt informanter at tolking også var spesielt viktig kartleggingssituasjoner, når det skulle informeres om skolesystemet og gis informasjon om deltakerens utdanningsvalg og veivalg. Her er det viktig at deltakerne får god innsikt i hvilke muligheter og begrensninger som foreligger. Kunnskap om dette er nødvendig forutsetninger for at deltakeren skal kunne foreta gode veivalg.

I intervjuene fremholder derfor informantene at det er viktig med tolk på planmøter med lærerne slik at deltakeren både kan motta informasjon, men ikke minst kunne gi tilbakemelding til lærere og ansatte i flyktingetjenesten om egne mål. Dette blir fremhevet av en informant som spesielt viktig for enkelte spesielt sårbare deltakere, som deltakere med psykiske vansker eller deltakere som sliter kognitivt. At det legges til rette for at disse gruppene kan få tilegnet seg informasjon blir desto viktigere, slik at de kan få utformet en god plan.

En forutsetning for å kunne bistå deltakeren slik at de får god helsemessig oppfølging er at kommunene får korrekt informasjon om hva den enkelte deltaker sliter med av fysiske og psykiske plager. Nettopp fordi dette kan være vanskelige temaer for den enkelte å snakke om er det desto viktigere at tolken er stødig i sin rolle.

Flere ansatte nevnte også at tolkens rolle er å formidle spørsmål, ikke svare på dem. Et eksempel som ble nevnt var en ansatt som hadde et motiverende intervju med en deltaker:

Hvis man skal prøve å bruke en spesiell samtaleteknikk, da er det viktig at tolken oversetter presist. For eksempel når jeg har prøvd meg på motiverende intervju, at jeg gjentar det deltakeren sier. En gang opplevde jeg at jeg sa: «så du føler at du vil gi opp ...» så svarte tolken «ja, det er det hun sier». Da ble jo poenget med samtalemetoden litt borte.

De aller fleste – hele 85 prosent – av lederne ved flyktningsetjenesten og voksenopplæringen mener det er svært viktig å benytte kvalifisert tolk i samtaler med deltakere med begrensede norskferdigheter. De fleste lederne mener også at det bør benyttes kvalifisert tolk i utarbeidelsen og oppfølging av individuell plan, samt at det er viktig med bruk av kvalifisert tolk i utviklings- og veiledningssamtaler for denne gruppen deltakere. Respondentene framhevet at det var spesielt viktig at tolkene oversetter presist i viktig informasjon om plikter og rettigheter i introduksjonsprogrammet, helse spørsmål, og dersom spesielle samtaleteknikker benyttes. Vi finner ingen holdningsmessige barrierer mot bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet. Ledere og øvrige ansatte i flyktningsetjenester og voksenopplæringer har noe ulik oppfatning av når det er viktig å benytte kvalifisert tolk – og i hvilke situasjoner man bør la være. Vi anser det som viktig at det utøves profesjonelle vurderinger i hvert enkelt tilfelle, og at dette er viktig for selvbestemmelsen til hver enkelt kommune.

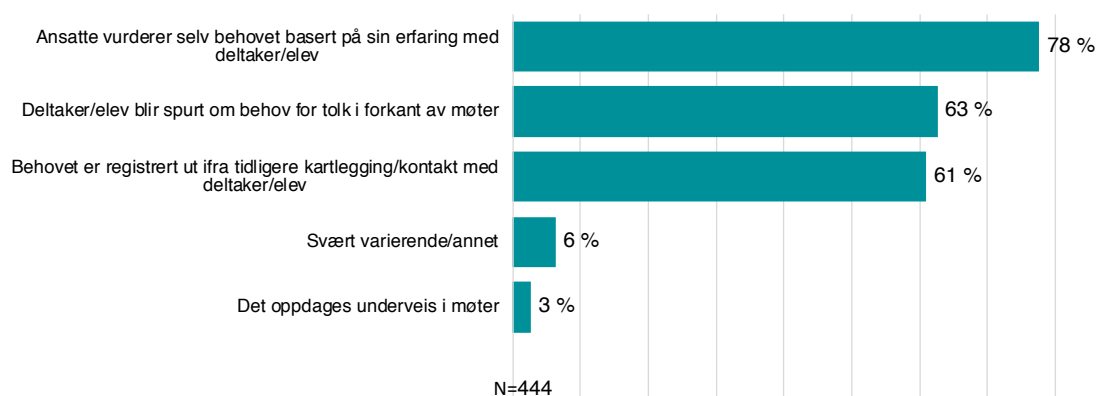
6 Erfaringer og praksis med bruk av tolk

Vi har innhentet en rekke erfaringer og praksis rundt bruk av tolk i introduksjonsprogrammet. I dette kapittelet vil vi se på hvordan kommunene identifiserer behovet for bruk av tolk og i hvilke situasjoner de benytter tolk for deltakere som har svake norskferdigheter. Deretter vil vi omtale bruk av flerspråklige ansatte og om medelever blir brukt til tolkeoppdrag. Videre vil vi se på praksis ved bruk av oppmøte- og telefontolk. Til slutt diskuteres hvorvidt kvalifisert tolk brukes for sjelden.

6.1 Hvordan identifiseres behov for tolk?

Behovet for tolk vil for de aller fleste deltakere i introduksjonsprogrammet bli mindre etterhvert som de lærer mer norsk. I hovedsak er det de ansatte selv som vurderer behovet basert på sin erfaring med deltaker eller elev. I spørreundersøkelsen til ledere av flyktningetjenesten og i voksenopplæringen, oppgir åtte av ti ledere dette, vist i figur 6.1. I de åpne feltene i spørreundersøkelsen vektlegger flere at ansatte kjenner deltakerne svært godt og er derfor godt kjent med deres norsknivå, slik at de relativt enkelt kan avgjøre behov for tolk. Seks av ti opplyser også at deltaker/elev blir spurt om de opplever et behov for tolk i forkant av møter. Tilsvarende mange oppgir at behovet er registrert ut fra tidligere kartlegging/kontakt med deltaker/elev. Mange oppgir at de har faste rutiner for i hvilke sammenhenger det skal benyttes tolk, og at dette blir foreslått for deltaker, selv om vedkommende ikke ber om det selv.

Figur 6.1 På hvilke måter avdekkes vanligvis behovet for tolk?



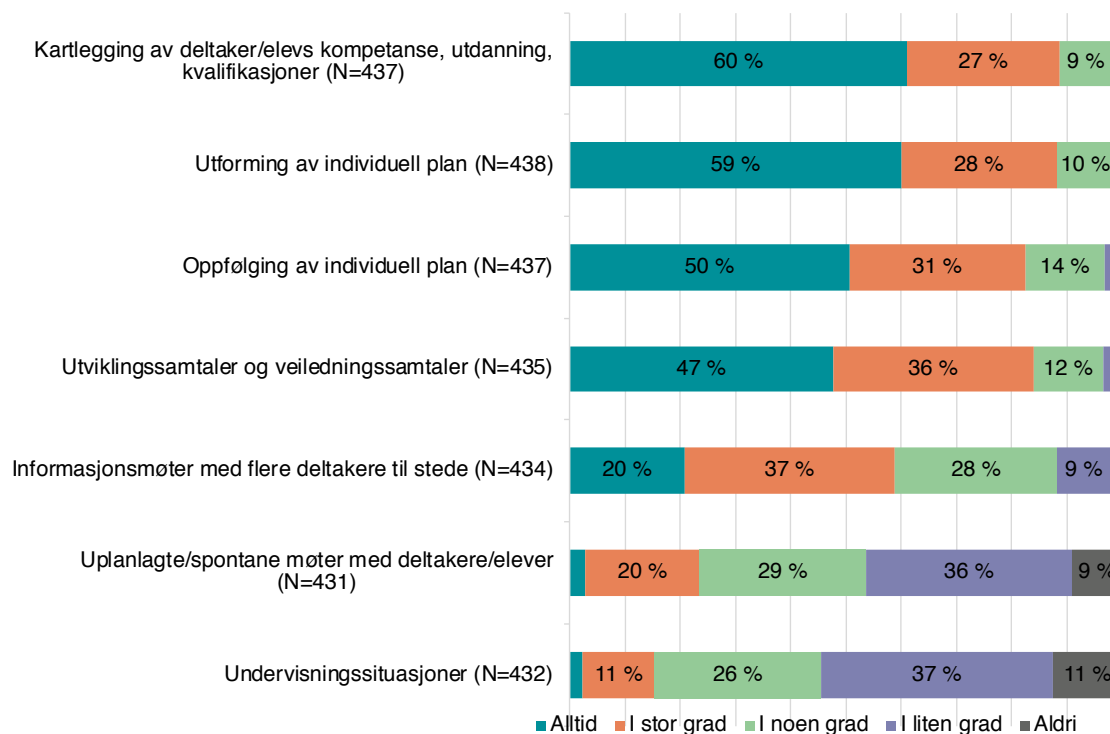
6.2 Bruk av tolk for deltakere med svake norskferdigheter

I spørreundersøkelsen til ledere av flyktningetjenesten og i voksenopplæringen, fikk de spørsmål om i hvilken grad det benyttes kvalifisert tolk for deltakere med ingen eller svært begrensede norskferdigheter i kartlegging av deltaker eller elevenes kompetanse. Nær ni av ti svarer at det benyttes tolk alltid eller i store grad (87 prosent).

Alle deltakere i introduksjonsprogrammet skal ha sin egen individuelle plan, som blir utarbeidet i samarbeid med integreringskonsulent eller programrådgiver. Planene er viktige dokumenter som staker ut kursen for introduksjonsprogrammet og følger deltakeren gjennom programmet. Nær ni av ti ledere oppgir at det alltid, eller i stor grad, blir brukt tolk i utarbeidelsen av planen (87 prosent). Mer enn åtte av ti oppgir at det benyttes tolk også i oppfølgingen av individuell plan for denne gruppen (81 prosent).

Utviklings- og veiledningssamtaler er også situasjoner hvor det benyttes tolk for personer med svake norskkunnskaper (83 prosent).

Figur 6.2 I hvilken grad benyttes det kvalifisert tolk for deltakere med ingen eller svært begrensede norskerferdigheter i følgende situasjoner? (Flere svar mulige)



*Alternativet "Vet ikke/ikke relevant" er ekskludert fra figuren.

I informasjonsmøter med flere deltakere tilstede, er det om lag halvparten av lederne som opplyser at det blir brukt tolk for deltakere med ingen eller begrensede norskerferdigheter. Én av fem opplyser at det blir brukt tolk overfor denne gruppen i møter som ikke er planlagte. Kun én av ti oppgir at det blir brukt tolk i undervisningssituasjoner.

I intervjuundersøkelsene fortalte en informant at de bruker såpass mye tolk at det kommer til et punkt der de må utfordre deltakerne til å snakke norsk. For å finne ut hvor mye norsk deltakeren forstår, hender det at enkelte programrådgivere benytte seg av motiverende intervju. I disse intervjusituasjonene kan den ansatte be deltakeren gjenfortelle hva de har snakket om for å finne ut hva deltakeren faktisk har fått med seg.

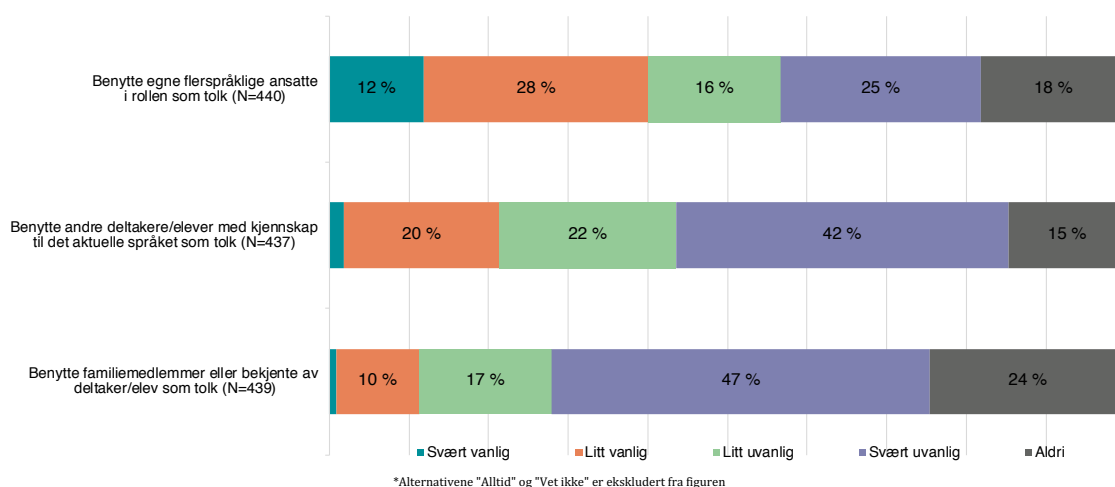
Flere forteller at det ikke er restriksjoner på bruk av tolk, men at det legges begrensninger på oversettelse av skriftlig dokumentasjon. I én kommune bli kun dokumenter som vedrører utdanning og arbeid oversatt. Noen dokumenter må eksempelvis oversettes til engelsk før de kan sendes til Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) for godkjenning av utdanning.

6.2.1 Bruk av flerspråklige ansatte og andre deltakere

Vi har også spurt lederne i flyktingetjenester og voksenopplæringer om hvor vanlig det er å benytte egne flerspråklige ansatte, andre deltakere/elever eller familiemedlemmer i rollen som tolk. Fire av ti ledere svarer at det er svært vanlig eller litt vanlig å bruke flerspråklige ansatte, mens de fleste oppgir at det er uvanlig eller at de aldri gjør dette. Kun én av ti oppgir at det er vanlig å benytte familiemedlemmer eller bekjente av deltaker

eller eleven som tolk, mens to av ti oppgir at det er vanlig å benytte andre deltakere eller medelever som tolk.

Figur 6.3 Hvor vanlig eller uvanlig er det hos dere å:



En leder kommenterer følgende:

Når det gjelder informasjonsmøter med praktisk informasjon, mener jeg at det kan være forsvarlig å bruke for eksempel andre deltakere som tolk i noen grad.

Fra intervjuene er inntrykket at det i flykningetjenester og voksenopplæringer er en bevissthet rundt det å bruke kvalifiserte tolker, og de reflekterer rundt dilemmaer som kan oppstå i konkrete situasjoner. Det fremgår at bruk av andre lærere og elever av og til brukes til å gi praktisk informasjon, men ikke benyttes til å overbringe privat eller sensitiv informasjon. I en av kommune vi besøkte er det lagt føringer på ikke å bruke de tospråklige ansatte til dette, fordi det blir en arbeidsbelastning.

En annen kommune bruker andre elever som språkhjelpere i undervisningstimer. Det er et bevisst valg der deltakere som er kommet lengre i løpet i introduksjonsprogrammet bistår i undervisningstimer. Språkhjelperne får referanse og kursbevis i etterkant. Andre kommuner forteller også om at de bruker enkelte ressurspersoner i klassene på temaer som ikke er private eller taushetsbelagte, noe som må balanseres slik at elevene ikke overbelastes.

Informantene formidler at de ikke bruker barn til å oversette. Det hender derimot at ektefeller eller voksne barn kommer i følge med en deltaker. Dette kan skyldes at deltakeren selv ønsker å ha dem med og bruke dem som tolk. En informant forklarte at de kan se det litt an før de foretar endringer, men hvis ektefellen for eksempel svarer på vegne av deltakeren, vil de lage en ny avtale og bestille tolk.

6.3 Praksis ved bruk av oppmøte- og telefontolk

I intervjuundersøkelsene framgikk det at de ansatte var svært opptatte av temaet om bruk av oppmøte- eller telefontolk. Vårt inntrykk er at voksenopplæringene i stor grad benytter telefontolk, mens flyktningsgjestene står noe friere og i større grad benytter oppmøtetolk. Flere informanter referer til at flyktningsgjesten har mange varierte oppgaver og funksjoner i introduksjonsprogrammet. En del av disse oppgavene lar seg lettere løse ved hjelp av oppmøtetolk.

I spørreundersøkelsen spurte vi om det var klare rutiner for bruk av oppmøtetolk versus telefontolk/skjermtolk og når man kun burde bruke oppmøtetolk. Om lag to tredjedeler av flyktningsgjestene oppgir å ha klare rutiner. Blant voksenopplæringene oppgir derimot kun halvparten at de har klare rutiner.

I intervjuene spurte vi informantene om hvilke situasjoner de brukte oppmøtetolk, og når de benyttet telefontolk eller skjermtolk. Fra intervjuene med kommunene går det frem at bruk av skjermtolk er svært lite brukt – hvis i det hele tatt. I hovedtrekk finner vi at det brukes enten oppmøtetolk eller telefontolk i introduksjonsprogrammet.

Fra intervjuene og spørreundersøkelsen blir det tydelig at det er mange elementer som har betydning for hvorvidt en deltaker/elever får et godt utbytte av tolken, og som medvirker til å skape en god eller dårlig tolkesituasjon. Både ansatte og deltakere kan ha klare preferanser for oppmøte- eller telefontolk, uavhengig av retningslinjene i kommunen. I det følgende beskriver vi noen elementer som har fremkommet i intervjuene og som informantene opplever har betydning for kvalitet på tolkingen. I noen sammenhenger kan begge tolkemåtene anses som best egnet for å nå det samme målet.

6.3.1 Elementer som påvirker valg av oppmøtetolk eller telefontolk

Økonomi

Tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsen og intervjuer med voksenopplæringer og flyktningsgjester, gir ikke uttrykk for at de er pålagt strenge begrensninger om hvorvidt de kan bruke tolk av økonomiske hensyn. Inntrykket er stort sett at enhetene møter forståelse for viktigheten av at deltakerne får med seg informasjon.

Ledelsen har sagt at det er bedre at vi forstår hverandre enn at vi må ta samtalen én gang til.

Flere har derimot fått føringer på å benytte telefontolk i størst mulig grad, noe som vil bidra til å redusere utgiftene. Telefontolkene tar ikke betalt for reiseveien og bruker færre timer på hvert oppdrag.

I intervjuundersøkelsene kom det fram at i en kommune er det føringer på at 80 prosent av tolkeoppdragene skal være med telefontolk og 20 prosent oppmøtetolk. Føringene er bestemt hovedsakelig utfra økonomiske hensyn. Flyktningsgjesten i kommunen bruker oppmøtetolk de første dagene etter at flyktingen er bosatt for å kunne tolke ved innkjøp av innbo, kunne vise deltakeren rundt og å gjøre ulike praktiske gjøremål. Ved hjemmebesøk finner de det også naturlig å bruke oppmøtetolk. Eksterne møter av en viss størrelse, slik som brukerutvalgsmøter, er det også tillatt å bruke oppmøtetolker.

Administrasjon og tidseffektivitet

Å bestille tolk, enten det er telefontolk eller oppmøtetolk, foregår stort sett på samme måte. Imidlertid er det ofte nødvendig å bestille oppmøtetolk lenger tid i forveien enn

telefonfolk, noe som krever større grad av planlegging. I intervjuundersøkelsene kom det fram at en del ansatte anså det mer lettvis å benytte telefonfolk. Ved bruk av telefonfolk, behøver ikke ansatte å forholde seg til at tolken skal finne frem og å sørge for at tolken blir tatt imot. Det er også færre forbehold som ansatte trenger å legge inn i bestillingen av telefonfolk enn ved oppmøtetolker, som for eksempel når ansatte må sikre at tolken ikke kjenner deltakeren eller å ta hensyn til kjønn. Telefonfalking har dermed noen administrative fortrinn sammenlignet med oppmøtetalking og oppleves som mer lettvis for den ansatte.

Tilgjengelighet

Hvilke tolker som er tilgjengelige styres blant annet av hvordan kommunene har organisert sine tolketjenester. Hva flyktningsgjensertene og voksenopplæringene i praksis får tildelt av tolker, avhenger i stor grad av hva leverandøren eller den kommunale tolketjenesten kan tilby.

Når vi bestiller fra tolketjenesten er det de som gir oss folk, ofte får vi oppmøte hvis det er tilgjengelig, ellers får vi telefon.

Siden vi har tolketjeneste [her i kommunen], har det vært mye oppmøte. Det er bedre når tolken sitter her. Formidling av informasjon blir helt klar. Så kommer det an på språk – noen språk er det vanskelig å finne tolker til og da blir det mer telefonfolk.

Ved å bruke telefonfolk har kommunen i utgangspunktet tilgang til tolker fra hele Norge, noe som gir et større utvalg av språk og tilgjengelige tolker.

Her i Nord bruker vi (dessverre) bare telefonfolk, da tilstedetolk ikke er gjennomførbart

Vi er en liten kommune, og er avhengig av å bruke telefonfolk da det ikke finnes tilstedeværende tolker i nærheten

Det kan være praktiske årsaker til at en kommune bruker oppmøtetolk i større eller mindre grad. Hvis kommunen har egen tolketjeneste, vil tolkene være i mer umiddelbar nærhet. De betjener ikke andre kommuner, og kan dermed i større grad stille med oppmøtetolker fremfor eksterne leverandører som kan ha avtaler med flere kommuner. Telefonfolk brukes også hvis det ikke er mulig å oppdrive oppmøtetolk.

Telefonfolk brukes gjerne hvis det er mangel på tolker i enkelte språk eller lite utbredte dialekter. I intervjuene og spørreundersøkelsen nevner ansatte, slik situasjonen er i dag, at det er enkelte språk de sliter mer med å skaffe tolker til enn andre.

Vanskelig på tigrinja, uigur med mandarin – lettere med telefonfolk ...

Oromo – veldig vanskelig. ... Fikk ikke tak i oppmøtetolk, må bruke telefonfolk.

For eksempel har vi nå fått noen overføringsflyktninger fra Kongo, små språkgrupper. Vi vet også at det nå søkes ut fra overføringsflyktninger fra Sør-Sudan, grupper som det ikke finnes tolker på

Tilgjengelighet på tolker har ikke nødvendigvis sammenheng med størrelsen på flyktningsgruppene. Et eksempel på dette er en relativt stor andel bosatte flyktninger med eritreisk og etiopisk bakgrunn, der det likevel erfares en mangel på gode tigrinske tolker. Nettopp tilgjengelighet gjør at telefonfolk gir et viktig bidrag for å dekke behovet.

«Støy på linja»

At telefonfolk er lettere tilgjengelige, kan stille på kort varsel og er uavhengig av sted, har også uønskede konsekvenser. Både fra spørreundersøkelsen og intervjuene blir det

tydelig at ansatte har mange erfaringer der telefontolker har tolket i uegnede omgivelser. Mange har erfart at samtalene blir forstyrret av at telefontolken sitter på tog eller buss, at det er barn eller andre som prater i bakgrunnen, at det klirrer i glass, eller ringer ut til friminutt. Noen opplever at tolkene driver «multitasking» og lager mat samtidig eller de kjører bil. I tillegg til at det skaper forstyrrende støy, påvirker det tilliten til tolken. Det skaper skepsis til hvorvidt tolken er fokusert, og om vedkommende får med seg informasjonen og tolker nøyaktig. Ikke minst oppstår problemstillingen med personvern når det er andre uvedkommende som kan overhøre hva tolken sier.

Et annet element mange fremhever som forstyrrende og støyskapende ved telefontolking, er når det er for dårlig kvalitet på lydbildet ved bruk av mobiltelefoner. Både den ansatte og tolken må ha mobiltelefoner som fungerer godt nok. Tidligere hadde ansatte fasttelefoner, men nå brukes mobiltelefoner i større grad. Linjen kan variere. Mange opplever at det er teknisk dårlig kvalitet på samtalene. Noen bruker Bluetooth høyttalere eller konferansetelefoner med varierende resultat.

Ofte man blir mer konsentrert om høyttaleren. Deltakeren snakker inn i mikrofonen i stedet for til oss.

Ved telefontolking hender det også at de som deltar i samtalen mister øyekontakt. I fravær av øyekontakt, kan det oppstå annen usikkerhet:

Når man har tolk på telefon avbryter man hverandre fordi man ikke er sikker på om den andre er ferdig.

Informanter har også nevnt at bruk av telefon kan gjøre samtalen mer krevende for enkelte deltakere. Analfabeter og deltakere på spor 1 ble særlig trukket fram. En informant erfarte at ved inntakssamtaler, når mye informasjon skal formidles, blir det krevende for deltakeren å følge med. Vedkommende erfarte at deltakerne ble passive mot slutten, at de «falt ut» og mistet konsentrasjon og fokus på samtalen med telefontolken.

Anonymitet og taushetsplikt

I intervjuene trekker mange informanter frem at telefonintervjuer er en måte å ivareta anonymiteten på. I små kommuner kan de fleste kjenne til hverandre. Selv i større kommuner kan problemstillingen være relevant fordi enkelte etniske miljøer og språkgrupper kan være små og gjennomsiktige. Ved bruk av telefontolk kan man sikre en tolk som befinner seg i en annen landsdel, og dermed minimere risiko for at de kjenner hverandre. Noen ansatte oppgir heller ikke navnet på deltakeren når de skal bestille tolk, for ytterligere å sikre seg anonymitet. Mange deltakere og elever er engstelige for at personlig informasjon skal tilfalle uvedkommende og at tolken ikke vil holde på taushetsplikten. Noen deltakere ønsker av den grunn å ikke bruke tolk.

Utfordring med at det blir tette bånd til tolk ved oppmøtetolker. Stor fordel at [navn på tolkeleverandør] sine tolker ofte kommer fra et annet sted i landet. Flere å velge i.

Har erfart at deltakere har holdt tilbake informasjon i flere år, fordi de ikke vil at tolken skal vite om det de forteller.

I det somaliske miljøet, så kjenner de til hverandre, sånn er det, og det er naturlig.

Det kan være flere årsaker til at deltakere kan ønske å være anonyme. Temaene kan være av privat karakter.

De som ikke har kommet ut av skapet [LHBT-personer] kvier seg for å bruke tolk.

... uigur, de vil ofte ikke snakke på mandarin, fordi språket er presset på dem, og de ofte er usikre på tolken som tolker på mandarin. Disse er forfulgt i Kina, og vil ikke ha mandarin tolk, ingen skal vite at de er her, fordi familiene kan bli forfulgt.

Å bruke telefontolk kan både ønskes av deltakeren selv, alternativt at den ansatte ser det som en hensiktsmessig tolkeform. Å benytte seg av telefontolk kan trygge deltakeren med at anonymitet vil bli ivaretatt selv om det brukes tolk – enten det handler om helseopplysninger, legning, politisk tilhørighet, religion, livsførsel eller andre sensitive områder.

Vurderinger i forhold til type samtale eller informasjon

I en kommune vi besøkte er ansatte ved flyktnings-tjenesten gitt klare føringer om å bruke telefontolk fremfor oppmøtetolk. De opplever også at det er enklere å få tak i telefontolk fremfor oppmøtetolk. Oppmøtetolk brukes likevel i foreldreveiledningssamtaler, også når mange personer er tilstede i form av grupper. Med mange personer i ett rom, kan det være vanskelig med telefontolk fordi det krever en mer strukturert samtaleform. Oppmøtetolk brukes også på informasjonsmøter med mange deltakere – og da gjerne med flere tolker som tolker ulike språk.

I en voksenopplæring forteller de at de bruker tolk i samtaler om individuell plan, i private samtaler og elevsamtaler. De bruker stort sett telefontolk, men det veksles mellom å benytte telefon og oppmøtetolk når elevene skal avlegge prøve i samfunnskunnskap. Prøven er oversatt til en rekke språk, men det tolkes særskilt for deltakere som ikke er lese- og skrivekyndige og har mangelfulle digitale ferdigheter. Det benyttes også oppmøtetolk når deltakeren skal ut i praksis i yrkesnorsk.

Betydning av relasjon og fysisk tilstedeværelse for kommunikasjon

Ansatte har ulik preferanse når det gjelder hvordan de vil at tolken skal fremstå i tolkesituasjonen. Noen av informantene oppfatter at telefontolking får et mer profesjonelt preg, fordi tolkesituasjonen blir mer upersonlig.

Jeg bruker kun tolketelefon. Trives best med det.

En telefontolk bruker som regel mindre tid på kontaktetablering fordi man ikke i like stor grad utveksler høflighetsfraser med ansatt og deltaker. Noen ansatte ønsker ikke at tolken skal inngå i samhandling med deltakeren utover det høyst nødvendige.

Et problem med frammøtetolk, er at når vi går ut for å hente papirer eller lignende, begynner tolken å prate med deltakeren. Det skal de ikke gjøre. Men vi slipper dårlig lyd og tekniske problemer.

Begrunnelsen er at det kan oppleves vanskelig for den ansatte eller deltaker. Ansatte mister kontroll over hva som blir utvekslet. Oppmøtetolk kan forstyrre kontakten med lærer eller programrådgiver, dersom deltakeren har øyekontakt med tolken fremfor læreren/programrådgiveren.

Andre igjen har motsatte erfaringer. De opplever at øyekontakt mellom alle parter er viktig for dialog og kommunikasjon, og foretrekker oppmøtetolker.

Jeg foretrekker oppmøtetolk, da jeg er opptatt av non-verbal kommunikasjon. 80% av kommunikasjon er gjennom kroppsspråk. Jeg kan ofte se på en tolk at tolken ikke har skjont hva jeg mener. Jeg liker å sitte å følge med på kroppsspråket når jeg snakker med noen. Jeg er aldri fornøyd med en telefontolk, og jeg klager ofte.

Jeg bruker kun oppmøtetolk, for det er så mye kroppsspråk som går tapt med telefontolk.

Enkelte mener det blir lettere å fange opp meningsinnhold fremfor å bare oversette ord for ord. Ansatte som foretrekker oppmøtetolk, opplever ofte at forutsetningene for å tolke *kontekst* medvirker til at tolken blir mer profesjonell sammenlignet med en telefontolk, som vil gå glipp av mye kommunikasjon gitt via kroppsspråk, ansiktsmimikk og signaler. En ansatt opplevde at spor 1-deltakere i større grad bruker kroppsspråk når de kommuniserer, noe en telefontolk ikke vil kunne fange opp. Likeledes vil en oppmøtetolk selv kunne benytte kroppsspråk som å peke eller vise fysisk på andre måter i sin kommunikasjon med deltakeren.

Flere erfarer at oppmøtetolker motvirker misforståelser og i større grad sikrer at informasjon blir oppfattet riktig, noe som styrker kommunikasjonen. Skal en telefontolk få med seg at en deltaker ikke forstår, forutsetter det enten at deltakeren formidler at han eller hun ikke forstår, eller at deltakeren sier noe som gjør at tolken oppfatter dette. På samme måte mener noen det er enklere for deltakere å gi beskjed hvis det er noe de ikke forstår hvis det er oppmøtetolk. En ansatt beskrev at oppmøtetolk innebærer mindre informasjon, mer dynamisk relasjon og at kommunikasjon med kroppsspråk gjør det enklere.

Et annet positivt aspekt som trekkes frem ved bruk av oppmøtetolk, er at mange deltakere opplever oppmøtetolker som en trygghet. At tolken er fysisk tilstede, forhindrer at tolken kan være engasjert i andre aktiviteter samtidig som tolkingen foregår. Videre er tolkene ofte personer som deltakerne kjenner fra tidligere tolkeoppdrag, noe som fremheves som positivt i denne sammenheng.

... ofte de samme tolkene som går igjen og er på hils med alle deltakerne

Nettopp kjennskapet som tidvis oppstår mellom tolk og deltaker oppleves, som vi har sett, ubehagelig for andre deltakere.

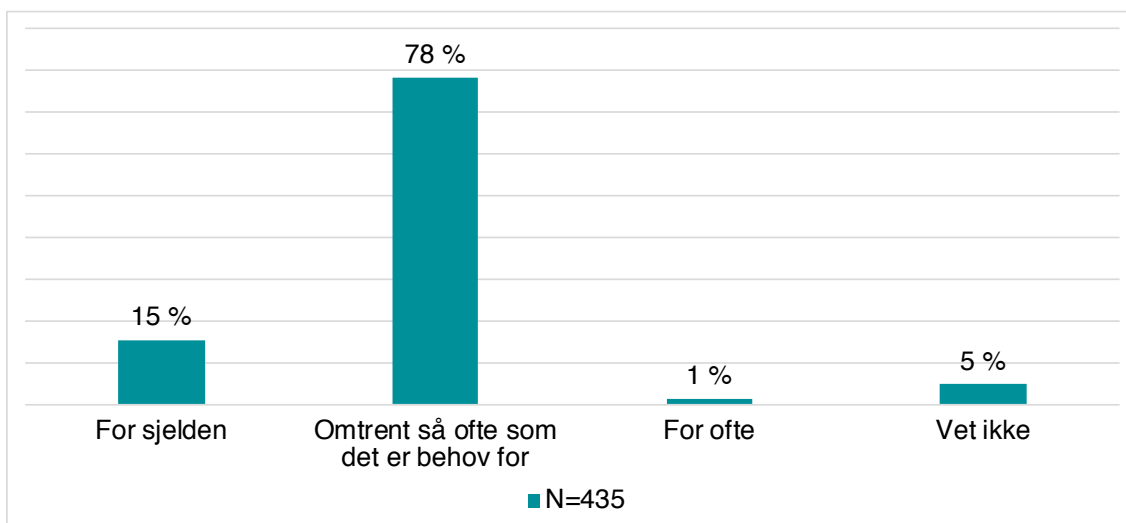
Noen føler seg mer bekvem uten at tolken er der.

Vi finner at det varierer mellom ansatte når det gjelder hva de opplever som utslagsgivende for å skape god kommunikasjon i en tolket samtale.

6.4 Brukes tolketjenester for sjelden?

Tolketjenester brukes, slik vi har sett, i stor grad i introduksjonsprogrammet. De fleste vi har spurt mener at det blir brukt tolk i tilstrekkelig grad. I spørreundersøkelsen til ledere av flyktningetjenester og voksenopplæringer oppgir nær åtte av ti at de bruker kvalifisert tolk omtrent så ofte som det er behov for det (78 prosent). Kun 15 prosent svarer at de bruker kvalifisert tolk for sjelden.

Figur 6.4 Mener du at det brukes kvalifisert tolk for sjelden, for ofte eller omtrent så ofte som det er behov hos dere?



Blant de vel 60 lederne som oppga at de bruker kvalifisert tolk for sjelden, spurte vi dem om hvor viktig ulike årsaker var til dette. Nær syv av ti oppgir at manglende tilgjengelighet på tolker (67 prosent) eller at tolkene må bestilles lengre tid i forveien enn det som praktisk er mulig (68 prosent), som svært viktig eller viktig årsak. Nær seks av ti oppgir at det skyldes tidspress (58 prosent) eller at det er vanskelig å planlegge (55 prosent). Økonomiske årsaker til manglende bruk av kvalifisert tolk ser ut til å være et mindre problem (30 prosent). (Figuren er ikke vist).

Vi ga også disse lederne mulighet til å kommentere i et åpent felt i undersøkelsen, om årsaker til at kvalifisert tolk benyttes for sjelden. En kommune oppgir at tolketjenesten til kommunen har for få kvalifiserte tolker. Språk det er vanskelig å få tolker til, er også en kommentar som går igjen.

Andre igjen opplever at de ikke har tilgang på tilstrekkelig med tolketjenester på grunn av økonomi – at det koster for mye å benytte seg av kvalifisert tolk i ulike situasjoner der det er behov for det.

Det er et kostnadsspørsmål! Tolketjenester er dyre. Derfor begrenses bruken seg til et minimum, der det er strengt nødvendig. MEN: alle er enige at det er viktig å bruke kvalifiserte tolk!

6.5 Erfaringsmessige barrierer – konklusjon

Undersøkelsen viser at det i hovedsak er de ansatte som selv vurderer behovet for tolk. For deltakere med svake norskferdigheter brukes det som regel tolk i kartleggings- og veiledningssamtaler, og i utforming og oppfølging av individuell plan. Videre har vi funnet at flerspråklige ansatte og medelever av og til blir brukt til å oversette praktisk informasjon, men som regel ikke når det gjelder taushetsbelagte temaer. De aller fleste lederne i flykningetjenestene og i voksenopplæringer mener at de bruker kvalifisert tolk omtrent så ofte som det er behov for det. Kun 12 prosent av lederne sier at de alltid undersøker kvalifikasjonene til tolkene. De overlater mye av den formelle kvalitetssjekken til tolketjenesten eller tolkebyråene og tar det for gitt at kommunene på sentralt hold har gjort denne avklaringen – at tolketjenesten eller tolkebyråene kun skal tilby kvalifiserte tolker. Mange forteller at de ikke blir tilbudt tolker som leverer tilstrekkelig gode tjenester.

Kommunenes opplevelser av kvalitet når det gjelder tolketjenester baseres ikke kun på tolkenes formelle kvalifikasjoner. Det er andre elementer som kan virke inn på tolkeopplevelsen. Vi ønsket å finne ut hvordan kommunene praktiserer bruk av henholdsvis oppmøtetolker og telefontolker, og hvilke erfaringer de har hatt med de to ulike tolkemåtene. En del kommuner oppgir at de får restriksjoner mot å benytte oppmøtetolk, og blir henvist til bruk av telefontolk. I andre kommuner er det ikke mulig å benytte oppmøtetolk, da det ikke er å oppdrive. Andre igjen forteller om at for noen språk er finnes det knapt tolker som er tilgjengelige på landsbasis, og telefontolk blir eneste mulighet. Tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen og fra intervjuene viser at blant ansatte som faktisk har en reell valgmulighet når det gjelder bruk av henholdsvis oppmøte- og telefontolk, er det ulike personlige preferanser som kan få betydning i den aktuelle tolkesituasjonen, og hvilke hensyn som vurderes som viktige å ivareta i den gitte situasjonen – slik som anonymitet, god kommunikasjon eller tidsbesparelse.

Mangelen på innflytelse på at de ansatte i flyktingetjenesten og voksenopplæringen kan bestille tolker som er tilstrekkelig kvalifiserte, framstår som å være den fremste erfaringsmessige barrieren for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet.

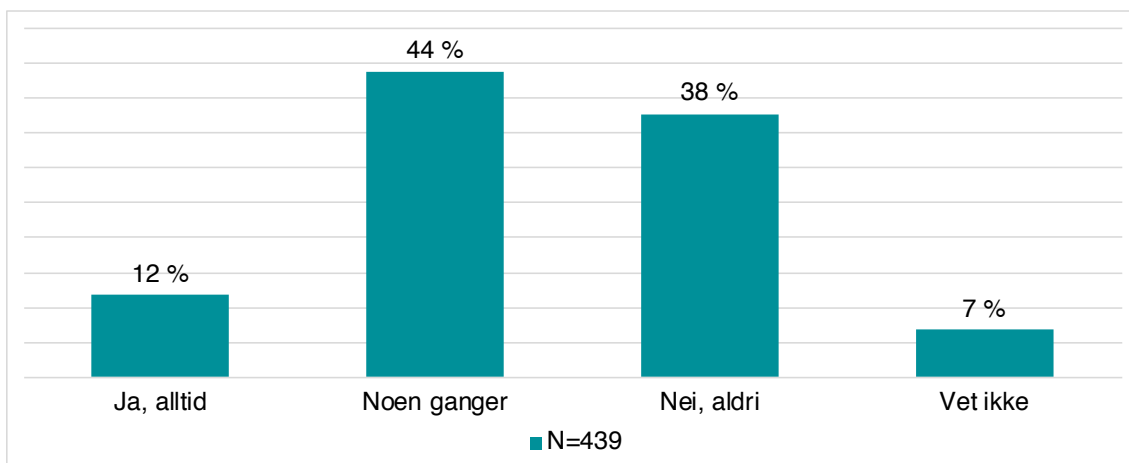
7 Kvalifisert tolk og kvalitet på introduksjonsprogrammet

Kvalitet står sentralt i regjeringens arbeid med å reformere introduksjonsprogrammet. I lys av dette kan vi stille et mer overordnet spørsmål – hvilken betydning har bruk av kvalifisert tolk for kvaliteten på introduksjonsprogrammet? I kapittel 4 så vi hvordan mange av de som jobber med introduksjonsprogrammet legger noe annet i begrepet kvalifisert tolk, enn det myndighetene legger i begrepet. Mens myndighetene har en definisjon som er knyttet opp til hvorvidt tolkene er registrert i Nasjonalt tolkeregister, har de ansatte i flyktnings-tjenesten og voksenopplæringene ofte en mer erfaringsbasert definisjon av begrepet, eller at de anser tolker som jobber i en kommunal tolketjeneste eller et privat tolkebyrå tilbyr, som kvalifiserte. I det videre skal vi se på hvordan de ansatte i disse tjenestene har erfart bruk av gode eller dårlige kvalifikasjoner hos tolkene og hvilken betydning de mener dette har for kvaliteten i introduksjonsprogrammet. Først skal vi se på hvorvidt ansatte i introduksjonsprogram og voksenopplæring faktisk undersøker tolkens kvalifikasjoner – og eventuelle årsaker til at de ikke gjør det. Kapitlet vil også ta for seg hvordan bruken av kvalifisert tolk er viktig for kvaliteten i introduksjonsprogrammet og hva som kan bli konsekvensene av manglende bruk av kvalifisert tolk. Til slutt ser vi på hva som skal til for å øke bruken av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet.

7.1 Undersøkes tolkens kvalifikasjoner?

Vi har spurt ledere av flyktnings-tjenesten og voksenopplæringen om de vanligvis undersøker tolkens kvalifikasjoner når de bestiller tolk. Mer enn halvparten sier at de alltid eller noen ganger gjør dette. Kun 12 prosent oppgir at de *alltid* sjekker kvalifikasjonene, mens 44 prosent oppgir at de gjør det noen ganger. Nær 40 prosent oppgir at de aldri undersøker dette, mens 7 prosent rett og slett ikke vet hva som er status på deres arbeidsplass. De aller fleste kommuner har, som vi har sett, inngått rammeavtaler med private leverandører av tolketjenester. I forkant av inngåelse av en slik rammeavtale foreligger det noen kravspesifikasjoner. Her vil de fleste benytte kvalitet, tilgjengelighet og pris. Hvorvidt ansatte i introduksjonsprogrammet og voksenopplæringene faktisk bør kontrollere at avtalene blir overholdt, er et tema som kan diskuteres.

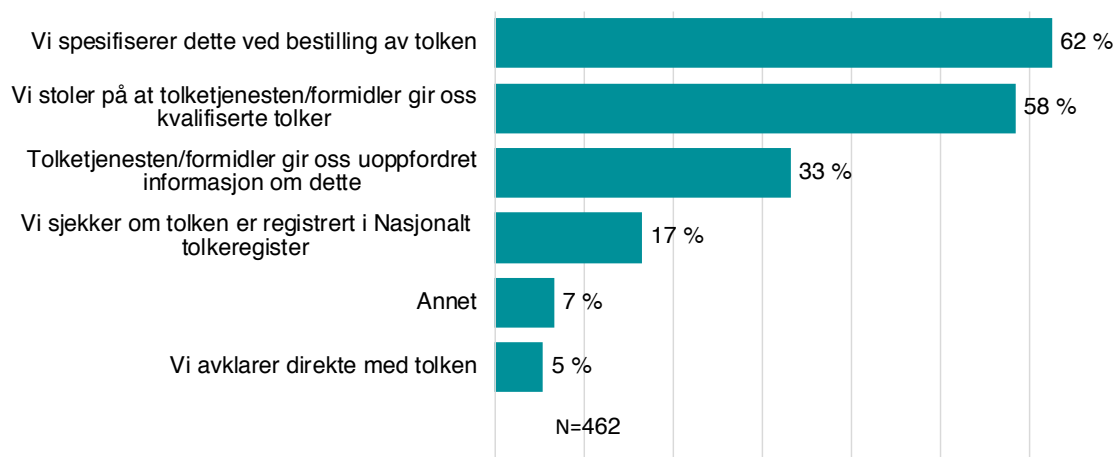
Figur 7.1 Pleier dere å undersøke tolkens kvalifikasjoner når dere bestiller tolk?



Videre har vi spurt hvordan lederne i flyktnings-tjenesten og voksenopplæring undersøker tolkens kvalifikasjoner. Seks av ti svarer at de spesifiserer kvalifikasjoner når

de bestiller tolker (62 prosent). Nesten like mange oppgir at de stoler på at tolketjenesten eller tolkebyrået gir dem kvalifiserte tolker (58 prosent). Én tredel sier at tolketjenesten eller tolkeformidleren uoppfordret gir informasjon om tolkens kvalifikasjoner. Kun 17 prosent oppgir at de sjekker om tolken er registrert i Nasjonalt tolkeregister.

Figur 7.2 Hvordan undersøker dere vanligvis tolkens kvalifikasjoner? (Velg inntil tre svar)

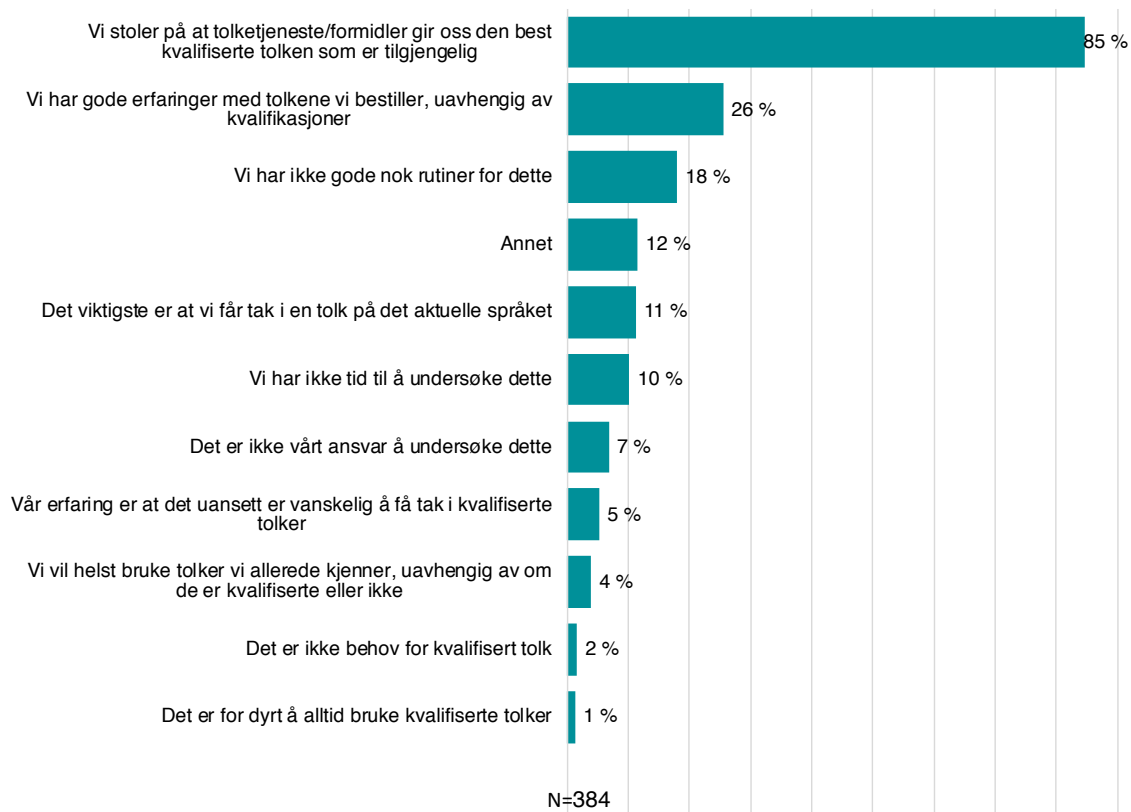


*Alternativet «vet ikke» er ekskludert fra figuren

7.1.1 Årsaker til at kvalifikasjoner ikke blir undersøkt

Vi spurte også om årsaken til at de ikke alltid undersøkte tolkenes kvalifikasjoner. Spørsmålet gikk til de som hadde svart at de ikke undersøkte tolkens kvalifikasjoner, at de bare gjorde det noen ganger, eller at de ikke visste om dette ble gjort. De aller fleste – 85 prosent – svarte at de stoler på at tolketjenesten eller tolkebyrået stiller med den best kvalifiserte tolken som er tilgjengelig. Én av fire oppga at de har gode erfaringer med tolkene de bestiller, uavhengig av tolkens kvalifikasjoner. Vi ser også at 18 prosent oppgir at de rett og slett ikke har gode rutiner for å undersøke kvalifikasjonene til tolkene.

Figur 7.3 Hva kan være årsaker til at tolkens kvalifikasjoner ikke alltid blir undersøkt? (Flere svar mulige)



Her hadde vi også et åpent felt i spørreundersøkelsen. Flere kommuner kommenterer at tolketjenesten i kommunen eller tolkebyrået de har inngått avtale med, har ansvar for kvalitetssikring av tolkene. Noen kommenterer også at det foreligger avtale om kvalifikasjonskrav.

Mange kommuner kommenterer at de gir tilbakemelding til tolkebyrået dersom de ikke er fornøyd med tolkene, og forventer deretter at klagen blir tatt til følge slik at de får en annen tolk ved neste oppdrag. En kommune kommenterer det slik:

Vi er nøye på å gi tilbakemeldinger dersom vi oppfatter tolken som dårlig kvalifisert. Vi er forøvrig bundet til kommunens innkjøpsavtale når det gjelder tolk, så vi er forpliktet til å benytte ett spesifikt tolkebyrå. Vi har nylig fått ny avtale, også på bakgrunn av tilbakemeldinger vi ga om at forutgående byrå hadde for dårlige tolker.

I intervjuene spurte vi også informantene om de pleier å undersøke tolkens kvalifikasjoner når de bestiller tolk. Så og si uten unntak var tilbakemeldingene at de ikke gjorde det. Samtlige svarte at de enten forholdt seg til avtale med en ekstern leverandør av tolker, eller til kommunens egen tolketjeneste og at de forventet at tolkeleverandørene leverte kvalifiserte tolker.

Kunne aldri falt meg inn å gå inn og sjekke en tolk, vi bruker jo [navn på tolkeleverandør], og de har jo ansvaret for at tolkene er kvalifiserte.

Derimot hender det at ansatte ber om konkrete tolker de har gode erfaringer med, hvis deres lokale ordning tillater det.

7.2 Oppfatninger om hva som er en god tolk

Lederne og øvrige ansatte i flyktningetjenestene og voksenopplæringene vi har vært i kontakt med, har hovedsakelig gode erfaringer med tolkene de har brukt og har opplevd at tolkene har levert godt faglig arbeid. Fra intervjuene er det tydelig at samtlige vektlegger betydningen av kvalitet på tolkens arbeidsutførelse.

Det har veldig mye å si for møtet om det er en god eller dårlig tolk.

Informantene legger vekt på at tolken ha et høyt nivå på norskkunnskapene og *god språkbeherskelse*. Flere trekker fram at de som jobber som tolker bør ha norskferdigheter på minst B2-nivå. Andre trekker fram at tolken bør ha et høyt språklig nivå på begge språk som skal oversettes, at de kan nyansere språket og å ha god begrepsforståelse.

Et eksempel på manglende norskkunnskaper hos tolken som ble nevnt, var en deltaker som skulle begynne på skolen og hadde søkt om spesialundervisning. Vurderingen var at eleven ikke hadde rett på spesialundervisning, og skulle gis avslag på søknaden. Tolken hadde ikke kunnskaper om hva som lå i begrepet «spesialundervisning» og hadde oversatt til eleven at eleven ikke hadde rett på skole. Eleven ble svært opprørt, noe som overrasket skolen og medførte at misforståelsen ble oppklart. Men – som informanten sa: *det fikk oss til å lure på hvor mange saker vi ikke har fanget opp.*

Likevel er det tydelig fra intervjuene at det er mange andre elementer enn det rent språklige, som er med på å avgjøre om ansatte vurderer den enkelte tolk som god. En rektor på en voksenopplæring sa følgende:

Det kan være god tolk selv om man er ukvalifisert og vise versa. For meg er det viktig at det er en god tolk. Det med kvalifiserte tolker er som lærere – kan være ufaglært og kjempegod, og faglært og dårlig. Det er ikke utdannelsen, men har med personlig egnethet, engasjement for faget og alt. For oss er det viktigere at man er god, enn utdannet.

Ett element mange vektlegger er at en god tolk har en *god rolleforståelse*. Det innebærer blant annet å forstå og respektere taushetsplikt og regler, og orientere deltakeren om tolkens rolle på en god måte. Tolken skal være nøytral og ikke innta noen selvstendig parts- eller aktørrolle. Ett eksempel som ble nevnt, var en ansatt som sier til deltakeren at vedkommende har en avtale på voksenopplæringscenteret. Etterpå skal vedkommende forklare hvor det ligger, men det viser seg at tolken allerede har forklart hvor det er. Enkelte av informantene har også avbrutt møter fordi det har vært en relasjon mellom deltaker og tolk som oppfattes som problematisk for tolkesituasjonen.

I andre situasjoner har enkelte tolker foretatt egne vurderinger:

Noen ganger har jeg opplevd tolk som melder seg inn i samtalen. De har blitt deltakernes «advokat». Tolkene vet noe om UDI, osv. så ofte blir det mye dialog. Noen ganger hører man at det blir sagt mye som ikke blir tolket.

Flere kommenterte også at kvalitet på tolketjenester ikke kan sees på separat, uten også å se det i forhold til hvordan de ansatte bruker tolk og legger til rette for dette i samtalene.

Tolkens evne kan ikke alltid vurderes på bakgrunn av utdanning. Kvaliteten kommer fra igjennom kommunikasjonens flyt. Kvaliteten er avhengig av at alle som deltar i samtalen veit sin rolle og kan tilpasse sine ordvalg og rammene for samtale. Den som har innkalt til samtalen har størst ansvar for god kommunikasjon og har ansvar for samtalens rammer.

Det er ulike meninger blant informantene når det gjelder hvor langt tolken skal gå i å *tolke konteksten*, og å komme med egne kommentarer. En tolk kan for eksempel si nå

tror jeg ikke at vedkommende forstår hva du sier. Noen ansatte setter pris på at tolken oppklarer en potensiell misforståelse, mens andre mener dette er å gå utover tolkens mandat.

Noen av informantene ønsker at tolken kun oversetter direkte hva som blir sagt, hverken mer eller mindre. Andre vurderer det litt annerledes, fordi språk er ulike og fordi noen språk ikke har enkelte begreper som brukes på norsk. Da kan det være nødvendig at tolken omformulerer eller utdyper. Å vite hva man skal oversette og ikke, kan kreve gode vurderingsevner av den enkelte tolk. Ett eksempel som ble nevnt, er tolking under samfunnskunnskapsprøven:

Tolken må vurdere hvor mye som skal oversettes – skal de oversette «NAV» og utdype hva som menes med NAV, vil man samtidig bidra til å besvare oppgaven for deltakeren, da dette er en del av prøven.

Flere informanter vektlegger også at en tolk bør bruke sin *kulturførståelse* inn i tolkingen. Noen ønsker at tolken skal gi mening til den kulturelle konteksten slik at deltakeren forstår hva det betyr og ikke bare oversetter direkte:

[Det er] viktig å tolke konteksten også – slik at deltakeren forstår hva det betyr enn bare å oversette direkte – det kan være et ord som ikke gir mening på morsmålet. ... Noen tolker er veldig flinke til å si at de må oversette mer for å få deltakeren til å forstå – og forklare og det er veldig fint. Andre har jeg sett snakker rundt uten at de har snakket om at de gir mer informasjon til kontekst.

Sitatet over viser ikke bare til det rent tekniske i en tolkesituasjon med tanke på hva som skal oversettes og hvordan. Sitatet henspiller også til tolkens kompetanse om hva deltakeren er i stand til å forstå, gitt sin bakgrunn. I det ligger også en oppfatning av at en god tolk har en kompetanse på kulturelle forskjeller, og er bevisst hva det er nødvendig å oversette for å skape mening og forståelse hos mottakeren.

En annen informant nevner også ønsket om at tolken speiler avsenders formidlingstone og følelser. Med det menes at tolken videreformidler avsenders budskap og tonen det gis i, om vedkommende er glad, sur, eller har en lystig tone når de tolker et kompliment. Flere vektlegger at tolkene bør være menneskekjennere og empatiske og kapable til å lese situasjoner, også fordi elever ofte bruker mye kroppsspråk når de kommuniserer.

Det fremheves også at tolkene bør utvise respekt når de forvalter tolkegjerningen. Dette innebærer å sikre at det er ro i tolkens omgivelser når det skal tolkes, og ikke risikerer brudd på personvernet ved at andre er til stede.

Ikke alle kommuner har like stor tilgang på tolker – eller på tolker som oversetter med god kvalitet.

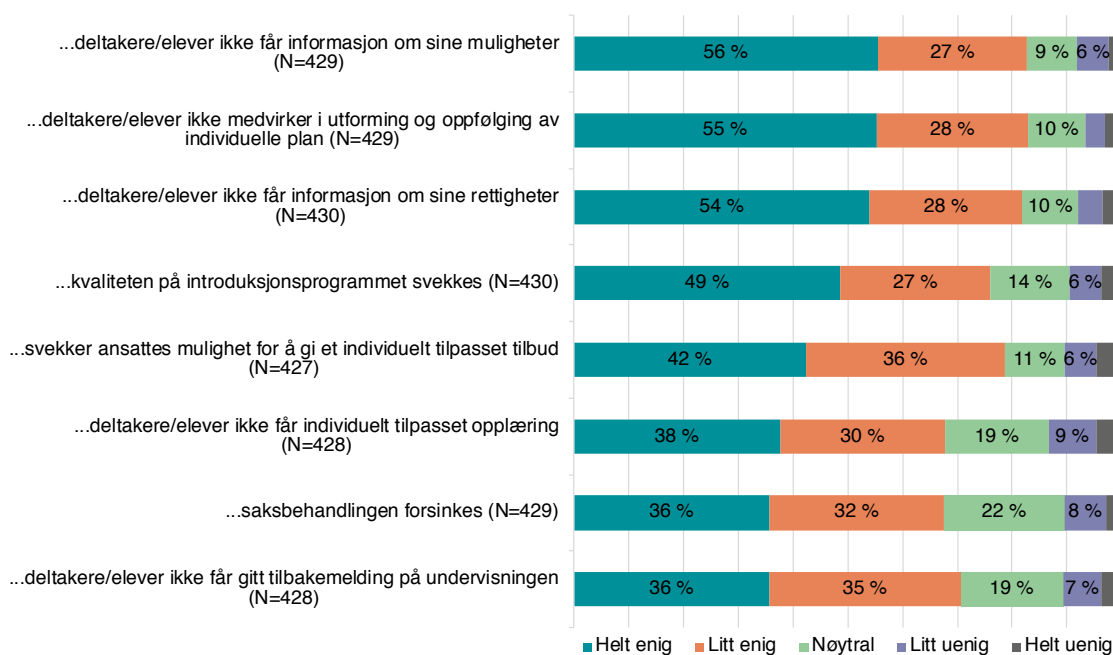
Bruk av tolk er veldig viktig for å sikre kvalitet i introduksjonsprogram og sikre forståelse, medvirkning og rettigheter til deltaker. Vår opplevelse er at ofte de høyst kvalifiserte tolker er vanskelig å få bestilt til oppdrag i introduksjonsprogrammet. At de ofte heller er brukt i oppdrag hos politi, rettsvesen og andre.

De best kvalifiserte tolkene i Norge er ikke tilgjengelige for bruk i introduksjonsprogrammet. De er engasjerte i domstolsapparatet og andre steder hvor det kreves høy kompetanse, dessverre.

7.3 Konsekvenser av manglende bruk av kvalifiserte tolker

I spørreundersøkelsen, spurte vi lederne for flyktningetjenesten og voksenopplæringen om konsekvensene av manglende bruk av kvalifisert tolk. Over halvparten er helt enig i påstandene om at deltakerne ikke får tilstrekkelig informasjon om sine muligheter eller rettigheter, eller at de ikke får medvirket i utforming og oppfølging av sin individuelle plan. Nær halvparten er helt enig i påstanden om at manglende bruk av kvalifiserte tolker fører til at kvaliteten på introduksjonsprogrammet svekkes. Fire av ti er enige i at manglende bruk av kvalifiserte tolker hindrer de ansattes mulighet for å gi et individuelt tilpasset tilbud.

Figur 7.4 Basert på dine erfaringer, hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? Manglende bruk av kvalifiserte tolker fører til at ...



7.3.1 Manglende forståelse av introduksjonsprogrammet

I intervjuene og i spørreundersøkelsen ba vi informantene reflektere rundt hvilke konsekvenser det kan de ha for kvaliteten på introduksjonsprogrammet hvis tolkene man bruker ikke er gode nok. Mange spilte inn at dårlig tolking kan føre til at deltakere ikke forstår formålet med introduksjonsprogrammet eller hva det består av. Det kan også bety at deltakerne ikke får tilstrekkelig innsikt i hvilke rettigheter og plikter de selv har i tilknytning til deltakelsen. En informant fortalte at vedkommende har opplevd at deltakere ikke forstår hva de er med på, ikke vet hvor langt tid ulike elementer vil ta, eller hva som skjer på veien mot målet. For å kunne tilrettelegge programmet er det vesentlig at både deltaker forstår hva som blir sagt, men også at vedkommende kan uttrykke seg. Mangel på eierskap til egen individuell plan blir trukket fram som en konsekvens av mangel på bruk av kvalifisert tolk. En leder i flyktningetjenesten formulerer det slik:

Bruk av kvalifisert tolk kan ... bidra til et individuelt tilrettelagt program i så stor grad som mulig stemmer overens med deltakers ønsker og behov. Noe som er svært nyttig for å ha motivasjon for å delta og ta ansvar for egen kvalifisering. At det oppleves nyttig og meningsfullt og gir mestringsopplevelser

Manglende forståelse kan forklares med deltakerens evne til å ta til seg informasjon, men det kan også skyldes mangelfull tolking. Et eksempel på hvor viktig det er å forstå pliktene som deltaker går frem av en annen informant fra voksenopplæringen:

Jeg vet bestemt at vi har hatt personer som ikke har forstått konsekvensene av en viss adferd. For eksempel hadde vi en deltaker som var mye borte, og han visste ikke at dette kunne føre til at han ville miste plassen ... han kom tilbake og skjønte ikke at han var kastet ut på grunn av dette. Dette må jo være å ikke forstå.

Flere nevner uro for at deltakere tar avgjørelser uten å ha fått tilstrekkelig informasjon for å kunne foreta et velopplyst valg, eller at de ikke sørger for å tilegne seg antall obligatoriske timer innen tidsfristen. Et annet eksempel kan være når programrådgiver stiller betingelser for å få forlengelse av programmet. Hvis deltakeren ikke oppfatter disse betingelsene, kan konsekvensen være at deltakeren ikke får innvilget forlengelse. Eksempler som nevnes på betingelser kan være at deltakeren må fortsette i praksis eller gå på grunnskole. Det har hendt at deltakeren ikke har skjønt disse før i ettertid.

Et viktig element som trekkes frem, er at introduksjonsloven legger opp til et stramt tidsløp. Hvis deltakeren ikke forstår fraværreglene kan deltakere gå glipp av komponenter de har krav på, slik som helsetjenester eller økonomiske ytelser. Deltakere kan takke nei til lønn eller arbeid i mangel av forståelse. Å få riktig informasjon om tidsfrister er også viktig:

Den verste konsekvensen er at de står der etter to år og tenker de skal få gå mer på skole etterpå, men «nei», det får de ikke. Og de har ikke skjønt dette før nå.

Flere trekker frem betydningen av å forstå utdanningssystemet. Det er en forutsetning for å foreta riktige valg for den enkelte deltaker. Uten god informasjon vil de ikke kunne vite hvor de vil når det gjelder utdanning og jobb – eller hvordan de skal komme seg dit.

7.3.2 Manglende relasjonsbygging og tillit

Flere informanter vektla at dårlig kvalitet på tolkene vil medføre misforståelser mellom lærere/programrådgivere og deltaker. Som en informant uttrykte det, vil ikke én enkelt samtale nødvendigvis påvirke hele introduksjonsprogrammet, fordi deltakeren er i en dialog med skolen og programrådgiveren over tid. Men det kan oppstå frustrasjoner hvis man ikke forstår hverandre. Ansatte kan tro deltaker har fått med seg informasjon uten at det er tilfelle. En annen leder uttrykte følgende:

Det skal være veldig dårlige tolker hvis det skal gå utover kvaliteten på introduksjonsprogrammet. Da kan det handle like mye om hvordan den ansatte ordlegger seg og styrer samtalen for å legge til rette for god kommunikasjon, også i tilfeller hvor tolken ikke har grunnlag for å forstå alle faguttrykk eller kompleks dialekt og grammatikk

God kommunikasjon er en av flere viktige forutsetninger for å kunne etablere en god relasjon og et godt samarbeid. Å gi deltakeren tilgang på en god tolk kan være et ledd i å etablere en slik god relasjon:

Viser en respekt for mennesket det gjelder – «vi ønsker at du skal forstå det som gjelder deg og din hverdag. Vi anser det så viktig at vi vil at det skal være kvalitetssikret».

Ved mangelfull eller dårlig tolking som medfører misforståelser, kan det oppstå konflikter – som igjen innvirker på relasjonen. En viktig bit i relasjonen er tillit. En leder formulerer det slik:

I noen tilfeller opplever vi også at dårlig tolking bidrar til mindre tillit til programrådgiver, da deltaker naturlig nok oppfatter det tolken sier som programrådgivers budskap. Det kan også gjelde andre veien, at programrådgiver får uriktig/ufullstendig informasjon fra deltaker grunnet dårlig tolking. Dette opplever jeg som svært alvorlig, da det er viktig for deltakeren sitt program at det er tillit mellom deltaker og programrådgiver.

7.4 Hva skal til for å øke bruken av kvalifiserte tolker i introduksjonsprogrammet?

Kommunikasjon er en vesentlig del av introduksjonsprogrammet. *En god tolk er en viktig del av det store og kompliserte kommunikasjonsbildet*, uttrykte en av lederne vi var i kontakt med. Vi har spurt om hvilke tiltak ledere av flyktningetjenesten og i voksenopplæringen mener vil gi bedre tolkebruk og øke bruken av kvalifiserte tolker. Om lag halvparten trekker fram at det kunne bedre tjenesten ved å øke fokus på viktigheten av kommunikasjon via og bruk av kvalifisert tolk, samt å øke tilgjengeligheten på kvalifiserte tolker. Fire av ti mener det vil gi et bedre tjenestetilbud ved å gi mer opplæring og veiledning i bruk av tolk, mens tre av ti mener at bedre økonomiske rammer vil bedre tolkebruken og øke bruken av kvalifiserte tolker i på sine arbeidsplasser.

Figur 7.5 Hvilke tiltak mener du vil gi bedre tolkebruk og øke bruken av kvalifiserte tolker hos dere? (Velg inntil fire svar)



Flere påpeker i undersøkelsens åpne felt, at det kunne ha blitt bedre dersom: *tilbydere av tolketjenester ber om evaluering av tolketjenesten etter endt oppdrag*. Likeledes påpekes det at brukere av tolketjenester bør melde fra dersom tolkene ikke holder tilstrekkelig kvalitet:

Økt bevissthet hos alle ansatte om å melde tolkeavvik, enten ved tolkaavtaler som avviker kvalitetsmessig eller tolkeselskap som ikke kan tilsette. Det kan også handle om dårlig kvalitet på tolker, både telefontolker og fremmøtetolker.

Andre påpeker at det burde stilles krav om kvalitet på tolkene hos de ulike tolketjenestene. En annen påpeker at det bør bli *bedre mulighet til å luke ut tolker som ikke fungerer*. Bedre tilgjengelighet på tolker er det også flere som påpeker:

Største behov er tilgjengelighet av høyt kvalifiserte tolker, spesielt på tema og områder som er viktige og sensitive (helse, barnevern, osv.).

Videre er påpekes det at det burde utdannes flere tolker og at det burde bli flere lokale oppmøtetolker. En nevner også behov for å heve tolkekompetansen hos ansatte som snakker aktuelle språk:

... bruken av ansatte med flerspråklig bakgrunn i etatene bør løftes og sees på som en ressurs, de har både fagkompetanse og språk og kultur kompetanse. Ofte blir disse ansatte brukt i hastesaker, men da er det viktig at de har den nødvendige kunnskapen som kreves for å kunne gå inn i en slik rolle

7.5 Kvalifisert tolk og kvalitet i introduksjonsprogrammet – konklusjon

Kun et fåtall oppgir at de alltid sjekker kvalifikasjonene til tolkene, mens over halvparten oppgir at de gjør det alltid eller noen ganger. Som hovedårsak til at de ikke sjekker kvalifikasjoner til tolkene, oppgir nesten ni av til at de stoler på at tolketjenestene eller tolkebyråene gir den best kvalifiserte tolken som er tilgjengelig. Ledere og ansatte vi har vært i kontakt med er svært opptatt av kvalitet på tolketjenestene. De vektlegger gode språkferdigheter. I tillegg finner vi at de er svært opptatt av om tolkene utfører rollen sin på en god og profesjonell måte. God tolkeskikk ser ut til å ha bli vel så mye vektlagt som de formelle kvalifikasjonene. Kanskje er det nettopp fordi mange tar det for gitt at de formelle kvalifikasjonene er oppfylt. Om lag halvparten av ledere av introduksjonsprogram og voksenopplæringer mener at kvaliteten på introduksjonsprogrammet svekkes ved manglende bruk av kvalifiserte tolker. De fleste oppgir at manglende bruk av kvalifiserte tolker i introduksjonsprogrammet kan føre til at deltakerne ikke får informasjon om sine muligheter eller rettigheter, eller at de ikke får medvirket i utformingen og oppfølging av sin individuelle plan. Flere påpeker også at manglende bruk av kvalifiserte tolker kan medføre at deltakerne får en manglende forståelse av rettigheter og plikter i introduksjonsprogrammet eller det kan føre til at tilliten og relasjonen mellom deltaker og lærer/programrådgiver svekkes. Over halvparten mener at økt fokus på viktigheten av kommunikasjon via kvalifisert tolk kan føre til å øke bruken av kvalifiserte tolker i introduksjonsprogrammet. Andre tiltak som mange framhever, er økt tilgjengelighet på kvalifiserte tolker og mer opplæring og veiledning i bruk av tolk.

8 Konklusjoner og anbefalinger

Overordnet er inntrykket at det brukes mye tolk i flyktningstjenesten og voksenopplæringene. Tolketjenester blir sett på som et nødvendig verktøy i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Vi finner at ansatte viser stort engasjement rundt temaet tolkebruk og kvaliteten på tjenestene som blir gitt. Mange har mye erfaring fra bruk av tolk og har relativt høy bevissthet rundt hvordan de benytter seg av tolk. Når det kommer til kvalitet på tolketjenestene og tolkens kvalifikasjoner, er ikke rutine og bevisstheten like klar.

8.1 Barrierer for bruk av kvalifisert tolk

Ledere og ansatte i flyktningstjenester og i voksenopplæring er opptatte av at tolketjenestene de bruker skal være av god kvalitet. Tolkning av møter og samtaler er et viktig redskap i deres daglige arbeid med deltakere i introduksjonsprogrammet. Vi finner imidlertid at det er visse *organisatoriske barrierer* for de ansattes tilgang til kvalifiserte tolker. Kun ti av landets kommuner har egne tolketjenester. De aller fleste andre har inngått rammeavtaler med private tilbydere av tjenestene. Ledere og øvrige ansatte i flyktningstjeneste og voksenopplæring som er dermed underlagt avtaler som er inngått mellom kommunen på sentralt plan og har som regel liten eller ingen innflytelse på hvilken leverandør som blir valgt. Dette vil ofte medføre at ansatte er pålagt å bestille fra disse, uavhengig av om de er fornøyd med kvaliteten på tolkene som leveres eller ikke. For mange kommuner vil derfor selve avtalen om tolkeleverandør være en *organisatorisk barriere* for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet.

Vi finner at det er en *kunnskapsmessig barriere* i forståelsen av begrepet «kvalifisert tolk». Ansatte i flyktningstjenester og i voksenopplæringen bruker begrepet langt videre enn myndighetene definerer begrepet - at tolkene er oppført i Nasjonalt tolkeregister. Ikke alle av lederne kjenner til registeret, langt færre bruker det. Litt over halvparten av lederne betrakter tolker oppført i Nasjonalt tolkeregister som «kvalifisert tolk», men flere benytter begrepet om tolker som kan bestilles via tolketjenester eller private tolkebyrå.

Vi finner ikke *holdningsmessige barrierer* rundt bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet. Ledere og øvrige ansatte i flyktningstjenester og voksenopplæring har noe ulik oppfatning av når det er viktig å benytte kvalifisert tolk – og i hvilke situasjoner man bør la være. Vi anser det som viktig at det utøves profesjonelle vurderinger i hvert tilfelle om når det er riktig å benytte kvalifiserte tolketjenester i introduksjonsprogrammet.

Erfaringer med mangel på innflytelse på valg av tolker og deres kvalifikasjoner, framstår som å være den fremste *erfaringsmessige barrieren* for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet. Bare et fåtall av lederne sier at deres virksomhet pleier å undersøke kvalifikasjonene til tolkene. De overlater mye av den formelle kvalitetssjekken til tolketjenesten eller tolkebyråene og tar det for gitt at kommunene på sentralt hold har gjort denne avklaringen – at tolketjenesten eller tolkebyråene kun skal tilby kvalifiserte tolker. Mange erfarer at tolkene som de har tilgang på, ikke tilbyr god nok kvalitet på tolketjenestene.

Vi finner at av oppmøtetolk eller telefontolk styres både av strukturelle forhold som økonomi, geografi, organisering og tilgjengelighet. Vårt inntrykk er at telefontolk brukes i større utstrekning enn oppmøtetolk. Ansatte må i mange tilfeller ta det de får, mens andre har større mulighet til å velge. Der ansatte selv har mulighet for å påvirke hvilken form det skal tolkes i, er det ulike personlige preferanser som kan få betydning i den

aktuelle tolkesituasjonen. Ulike hensyn må vurderes som viktige å ivareta i den gitte situasjonen – slik som anonymitet, god kommunikasjon eller tidsbesparelse.

8.2 Konsekvenser for kvaliteten på introduksjonsprogrammet

Om lag halvparten av ledere av flyktningetjenesten og voksenopplæringer mener at kvaliteten på introduksjonsprogrammet svekkes ved manglende bruk av kvalifiserte tolker. De fleste oppgir at manglende bruk av kvalifiserte tolker i introduksjonsprogrammet kan føre til at deltakerne ikke får informasjon om sine muligheter eller rettigheter, eller at de ikke får medvirket i utformingen og oppfølging av sin individuelle plan. Flere påpeker også at manglende bruk av kvalifiserte tolker kan medføre at tilliten og relasjonen mellom deltaker og lærer/programrådgiver svekkes. Over halvparten mener at økt fokus på viktigheten av kommunikasjon via kvalifisert tolk kan føre til å øke bruken av kvalifiserte tolker i introduksjonsprogrammet. Andre tiltak som mange framhever, er økt tilgjengelighet på kvalifiserte tolker og mer opplæring og veiledning i bruk av tolk.

8.3 Anbefalinger til videreutvikling av IMDi's digitale veiledningstilbud

Anbefalingene er basert på datainnhentingene vi har gjort i kommunene blant de som jobber med introduksjonsprogrammet og er utarbeidet med tanke på disse gruppene. Vi vil likevel anta at dette også har relevans for andre offentlige tjenester som bruker tolk.

Vi anbefaler at IMDi videreutvikler sine nettsider. En informasjons- og veiledningsside kan lett virke overveldende dersom den består av mye felles skriftlig informasjon til ulike aktører. Sidene bør heller være rettet mot spesifikke målgrupper, for deretter å utvikle digitale ressurser rettet mot dem. Vi anbefaler i utgangspunktet å innrette veiledningssidene mot tre grupper: brukere av tolketjenester, ledere og ansvarlige for inngåelse av avtaler.

Innretting av veiledningen mot spesifikke brukergrupper

Brukere av tolketjenester, er i introduksjonsprogrammet hovedsakelig programrådgivere / veiledere i flyktningetjenesten og lærere i voksenopplæringsentre. De er primærbrukerne av tolketjenester. Vårt inntrykk er at mange bruker tolketjenester i stor utstrekning. Disse trenger veiledning og opplæring i hvordan bruke kvalifisert tolk. Vi finner at de er svært opptatt av tolkens rolle og hvordan de selv kan lede en tolket samtale eller møte på en best mulig måte. Mange påpeker også ulike etiske eller praktiske dilemmaer ved bruk av tolk. Som for eksempel hvordan de håndterer tilfeller der tolk og deltaker kjenner hverandre eller av mer praktisk art – som hva de bør gjøre dersom den tekniske kvaliteten på en samtale med telefontolk er dårlig. Spesielt nyansatte bør kunne finne det de trenger av informasjon og opplæring om bruk av tolk på sidene. Primærbrukerne av tolketjenester bør få et skreddersydd tilbud på IMDi sine veiledningssider i bruk av tolk.

Ledere av henholdsvis flyktningetjenesten og rektorer i voksenopplæringen er den andre gruppen som veiledningssidene bør rette seg mot. Det er lederne som gir sine ansatte føringer for omfang og bruk av tolk, de står ofte for opplæringen og de er med på å gi føringer for når det bør benyttes telefontolk eller oppmøtetolk. Samtidig er det en viktig stemme inn i kommunens ledelse når det gjelder å sette premissene for tolketjenester i kommunen.

Ansvarlige for inngåelse av avtaler i kommunene slik som innkjøpsansvarlige eller -avdelinger, bør ha tilgang til veiledning på IMDi.no for å kunne utføre avtaler rundt bruk av tolk på en best mulig måte. Mange av premissene for kvalitet på tolketjenestene, tilgang på kvalifiserte tolker, hvorvidt de ansatte i kommunen skal benytte telefontolk eller oppmøtetolk, blir lagt av dem. Det er disse funksjonene som lyser ut anbud på tolketjenester i kommunen, som gjerne inneholder kriterier for kvalitet, pris, tilgjengelighet, bestillingsrutiner, osv. Vurderinger av kvalitet blir dermed ofte forflyttet fra de som bruker tolk i sitt daglige virke, til mer administrative funksjoner i kommunene. Vi finner at pris ofte trumfer kvalitet i anbudsprosessene. Flere av kommunene vi har vært i kontakt med, etterlyser derfor ressurser ovenfor de som skal inngå disse avtalene. Ledere og ansatte av flyktningetjenestene og voksenopplæringene blir underlagt disse premissene som avtalene bygger på. Det er de som vil erfare mangelen av kvalitet på tjenestene som ofte oppstår når pris har spilt for stor rolle i anbudsprosessene. Den enkelte programrådgiver, lærer eller rektor kan ikke uten videre bestille tolk med bedre kvalifikasjoner enn det som tilbys av tolketjenesten i kommunen eller fra tolkebyrået kommunen har avtale med. Flere av de vi har snakket med uttrykker derfor at de håper IMDi kan bruke sin rolle inn i å gi retningslinjer for hvilke kvalifikasjoner tolker må ha for å kunne jobbe som tolk i tolkebyråer eller i tolketjenester. Både kvalitetskriterier og behov for tilgjengelighet burde spesifiseres av noen som kjenner til tolkebruk som fagfelt. Vi anbefaler derfor at det utarbeides standardiserte dokumenter til disse anbudsprosessene og standardkontrakter til inngåelse av rammeavtaler for bruk av tolk.

Innhold på veiledningssidene

Temaene som bør omtales på sidene er hvordan man bruker tolketjenester, lover og regler, kvalitetskriterier for tolker og hva som er god tolkeskikk og etiske dilemmaer ved bruk av tolk.

Innhold på veiledningssidene bør blant annet bestå av kortfattet og oversiktlig tekstlig informasjon. For å gjøre veiledningen mer pedagogisk og lett tilgjengelig, vil også korte informasjonsvideoer være nyttige. Flere offentlige tjenester opererer nå med slike korte videosnutter. For eksempel bruker utdanningsdirektoratet slike sider aktivt for å nå ut til lærere og ledere av skolesystemet med veiledning og informasjon. Videre bør det utvikles informasjonspakker til nyansatte ved tjenester der man ofte benytter tolk. Disse vil være nyttige både for de ansatte, men også for lederne, slik at de kan henvise til disse ved opplæring i bruk av tolketjenester. I tillegg bør det utarbeides opplegg til fagmøter. Flere ansatte vi snakket med kommenterte at de nok ikke hadde tid til å sette av en hel dag for å delta på kurs eller seminar om bruk av tolk, men at de gjerne ville ha tematisert bruk av tolk på et av de jevnlige interne møtene på sin arbeidsplass.

Til lederne kan det også gjerne være tilgjengelig ferdige lysbilder til presentasjoner rundt bruk av kvalifisert tolk. På den måten kan den enkelte leder tematisere tolkebruk på interne møter eller når de skal informere andre deler av kommunen om bruk av tolk.

Til innkjøpsansvarlige vil det være viktig med kvalitetskriterier for tolker og informasjon om Nasjonalt tolkeregister, veiledning av hva som kreves av en kommunal tolketjeneste og hvordan man bør gjennomføre anbudsrunder for inngåelse av avtaler med private tolkebyråer. Til denne målgruppen for veiledningssidene, ser vi for oss at det er tekstlig informasjon og diverse dokumenter som er relevante virkemidler.

Når det gjelder bestilling av tolketjenester ser vi ikke at sidene har en like viktig funksjon. De aller fleste kommuner har enten egen tolketjeneste i kommunen eller de har avtale med et privat tolkebyrå. Hver tolketjeneste og hvert firma som leverer tolketjeneste har sin særegne bestillingsrutine, noe de pleier å være flinke til å gi opplæring i. Veiledningssidene bør derfor ha mer fokus på den praktiske bruken av tolketjenester.

Mer publisitet rundt veiledningssidene

Veiledningssidene for bruk av tolk på IMDi sine nettsider bør gjøres mer kjent blant ledere og ansatte i flyktnings tjenester og voksenopplærings sentrene. De har god kjennskap til IMDi, men ikke alle kobler IMDi til tolketjenester eller kjenner til at de er nasjonal fagmyndighet på feltet. Dersom kommunene ikke kjenner til veiledningssidene, vil det heller ikke være noen grunnlag for å videreutvikle dem.

Tiltakene trenger ikke å være veldig ressurskrevende. Informasjon om tolk og lenke til veiledningssidene bør komme tydelig fram på forsiden av IMDi sine nettsider. Videre bør tolkefaglige tema komme jevnlig i nyhetsbrevet IMDi sender ut. Flere av lederne i flyktnings tjenestene vi har besøkt fortalte at å tegne abonnement på IMDi sitt nyhetsbrev var standard prosedyre i opplæringen. Ved å sette fokus på bruk av kvalifisert tolk i brevet, vil man enkelt kunne oppnå å informere om IMDi sin rolle og om veiledningssidene. Bruk av kvalifisert tolk bør også være et tema for innlegg eller workshops på konferanser som IMDi arrangerer der ledere og ansatte i flyktnings tjenester og voksenopplæringer deltar. Et annet tiltak som er mer ressurskrevende, er å arrangere egne kurs eller seminarer med bruk av tolk som tema, som vil bidra til å framheve IMDi sin rolle som nasjonal fagmyndighet for tolk.

8.4 Videre kunnskapsinnhenting

I IMDi sitt videre arbeid med å fremme bruk av kvalifiserte tolker i offentlig sektor generelt, og introduksjonsprogrammet spesielt, bør de også hente inn andre aktørers synspunkter/erfaringer. I denne rapporten har vi kun innhentet erfaringer fra ledere og ansatte i flyktnings tjenesten og voksenopplæringen.

Brukerperspektivet – erfaringene fra de det tolkes for – burde også vært belyst. Hovedpersonene i introduksjonsprogrammet er deltakerne som skal utrustes til et liv i det norske samfunnet. De skal kvalifiseres til kunne delta på arbeidsmarkedet, ta en utdanning, følge opp barn i barnehager og skole, delta i det norske demokratiet og på andre områder i det norske samfunnet. Hvordan de opplever bruk – eller mangel på bruk – av kvalifiserte tolketjenester i introduksjonsprogrammet, vil kunne bidra med interessante perspektiver.

For å utvide til et bredere perspektiv, burde også tolkenes erfaringer blitt kartlagt. Videre hadde det vært interessant å få innsikt i hvordan de jobber i ulike kommunale tolketjenester og private tolkebyråer – hvilke erfaringer de har og hvilke utfordringer de står ovenfor.

Et annet område som har vært utenfor dette prosjektet sin ramme, men som også hadde vært interessant å få belyst, er hvordan innkjøpsavdelingen i kommuneadministrasjonen jobber når de inngår rammeavtaler med private tolkebyråer. Videre hadde det vært interessant å få mer innsikt i bakgrunnen for avgjørelser i kommunene om opprettelse eller nedleggelse av kommunale tolketjenester.

Ved å belyse ulike aspekter ved tolketjenester og kvaliteten på dem, kan IMDi som fagansvarlig for bruk av tolk i offentlig sektor få et helhetlig bilde av hvordan praksis er i kommunene. Kartleggingen av barrierer for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet er et bidrag til dette bildet.

Litteratur

Agenda Kaupang og Oslo Economics (2019): *Økonomiske konsekvenser ved innføring av tolkeloven*. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/dbdc3ab12be743b18a0b1fc0d6fca48a/okonomiske-konsekvenser-ved-innforing-av-tolkeloven.pdf>

Devoteam Consulting (2012): *Et verdinettverk for tolketjenester: Sluttrapport fra forstudie om bestilling av tolketjenester*. Hentet fra:

https://www.tolkeportalen.no/Global/tolking/Tolkeportalen/RapportVerdinettverk_for_tolking.pdf

IMDi og NHO Service og Handel (2018): *Behovet for tolk i 2017*. Hentet fra

<https://www.imdi.no/contentassets/9471e477a7494d11826d63cf9af21ac1/behovet-for-tolk-i-2017>

Kunnskapsdepartementet (2018). *Integrering gjennom kunnskap*. (Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022). Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/b98e1d0bbe9248cb94e00d1e935f2137/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>

Kunnskapsdepartementet (2019a): Høringsnotat: Forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven). Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-endringer-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsborgerloven/id2663114/>

Kunnskapsdepartementet (2019b): Høring: Forslag til lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk, mv. (tolkeloven). Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing/id2626660/>

IMDi (2011a): *Retten til informasjon ved språkbarrierer. Bruk av tolk i Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)*. IMDi-rapport 2011:3. Hentet fra:

https://www.tolkeportalen.no/Documents/Rapporter/Bruk_av_tolk_i_NAV.pdf

IMDi (2011b): «Mora mi forstår ikke når lærerne snakker». *Bruk av tolk i grunnskolen i Oslo*. IMDi-rapport 2011:2. Hentet fra:

https://www.tolkeportalen.no/Documents/Rapporter/Tolk_Oslo-skolen.pdf

IMDi (2009): *Bruk av tolk i straffesakskjeden*. IMDi-rapport 2009:5. Hentet fra:

<https://www.tolkeportalen.no/Documents/IMDi-rapport6-2009tolknnett.pdf>

IMDi (2008): *Bruk av tolk i barnevernet*. IMDi-rapport 2008:5. Hentet fra:

<https://www.tolkeportalen.no/Global/IMDi-rapport%205-2008tolkibv.pdf>

Lillevik og Tyldum (2018): *En mulighet for kvalifisering. Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet*. Fafo-rapport 2018:35. Hentet fra:

<https://www.fafo.no/images/pub/2018/20684.pdf>

Linnestad, H. Og H.F.Bunzungu (2012): «Ikke lenger en tjeneste av ukjent kvalitet.» *Statusrapport om tolkefeltet i helsevesenet i hovedstadsområdet*. Hentet fra:

<https://tolkefaglig.files.wordpress.com/2017/02/ikke-lenger-en-tjeneste-av-ukjent-kvalitet-1-2.pdf>

NOU 2014: 8. (2014): *Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettsikkerhet og likeverd*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a47e34bc4d7344a18192e28ce8b95b7b/no/pdfs/nou201420140008000dddpdfs.pdf>

Rambøll 2010: *Evaluering av Nasjonalt tolkeregister*. Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/a35caf84457d473d9f09ec37022703cc/evaluering-av-nasjonalt-tolkeregister.pdf>

Statistisk sentralbyrå 2018: Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, tidligere deltakere. Hentet fra: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-tidligere-deltakere>