



# Tolkers arbeidsforhold og markedet for tolketjenester

---

Rapport 2022 - 11



Proba-rapport nr. 2022-11, Prosjekt nr. 21025

ISSN: 1891-8093

JLH/ TB, JH, 21.3.2022

--

# Tolkers arbeidsforhold og markedet for tolketjenester

Utarbeidet for IMDi



## Forord

Denne rapporten er utarbeidet i perioden august 2021 til mars 2022, på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Som nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor ønsker IMDi å legge til rette for kunnskapsutvikling om tolkefeltet.

Rapporten er resultat av et delprosjekt innenfor en større ramme, der også Agenda Kaupang og Oslo Economics har hatt ansvar for hvert sitt delprosjekt.

Probas prosjektteam har bestått av Jens Lunnan Hjort (prosjektleder), Tonje Bentzen og Jacob Hystad.

Gjennom prosjektperioden har vi fått innspill, tilbakemeldinger og oppfølging fra IMDi, Agenda Kaupang og Oslo Economics, så vel som fra deltakere i delprosjektets referansegruppe. Referansegruppen har bestått av representanter for Arbeids- og velferdsdirektoratet, OsloMet, Bergen kommunale tolketjeneste, Akademikerforbundet, to private tolkeformidlere og to aktive tolker.

Sist men ikke minst vil vi takke alle informanter og respondenter som har tatt seg tid til å dele sine erfaringer og synspunkter med oss.

Oslo, 15.mars 2022



# Innhold:

SAMMENDRAG.....	1
1 INNLEDNING .....	7
1.1 Bakgrunn for rapporten.....	7
1.2 Markedet for tolketjenester .....	8
1.3 Kvalifisert og ufaglært tolk .....	9
1.4 Tolkeloven.....	10
1.5 Underforbruk av tolk, kvalifisert tolk og høyt kvalifisert tolk .....	10
1.6 Løsninger for innkjøp av tolketjenester .....	11
1.7 Tolkenes lønnsvilkår.....	13
2 METODER.....	16
2.1 Kartlegging av tolkers arbeidsforhold og tolkers prioriteringer .....	16
2.2 Kartlegging av anbudsmarkedet for tolketjenester .....	19
2.3 Øvrige intervjuer .....	21
3 TOLKENES ARBEIDSFORHOLD.....	22
3.1 Hvor mye jobber tolkene?.....	22
3.2 Hvor mye ønsker tolkene å jobbe? .....	24
3.3 Hva tjener tolkene? .....	26
3.4 Arbeidsmengde og reservasjonspris i utvalgte språkgrupper.....	27
3.5 Honorering som lønsmottaker eller selvstendig næringsdrivende .....	29
3.6 Kanaler for oppdrag.....	31
3.7 Fleksibilitet, fagmiljø og oppfølging.....	33
3.8 Fremtidsutsikter som tolk.....	35
3.9 Årsaker til at tolker vurderer å slutte .....	37
4 TOLKENES PRIORITERINGER .....	40
4.1 Hva er viktig for tolker når de vurderer et oppdrag? .....	40
4.2 Foretrukne kanaler for oppdrag .....	43
4.3 Grunner til avlysning.....	46
4.4 Synspunkter på tolkefeltet .....	47
4.5 Tillit til private tolkeformidlere .....	49
5 KARTLEGGING AV ANBUDSMARKEDET FOR TOLKETJENESTER .....	53
5.1 Regelverk for offentlige anskaffelser av tolketjenester .....	53
5.2 To hovedmodeller i anbudsmarkedet (2014-2018) .....	54
5.3 Anbudskonkurranser i perioden 2019-2021 .....	55
5.3.1 Oppdragsgivere og leverandører .....	55
5.3.2 Omfang .....	56
5.3.3 Utlysninger med og uten fastprismodell.....	57
5.3.4 Fastsetting av timepriser .....	57
5.3.5 Tilleggsvilkår for tolken .....	59
5.3.6 Honorering og arbeidsgiveravgift.....	59
5.3.7 Vekting av pris som tildelingskriterium .....	60
5.3.8 Kvalitetskriterier .....	61
5.3.9 Krav om økt bruk av kvalifisert tolk .....	62
5.3.10 Kontraktsoppfølging .....	63
6 DISKUSJON OG ANBEFALINGER .....	64
6.1 Hva begrenser tilgangen til kvalifiserte og høyt kvalifiserte tolker? .....	64
6.1.1 Tolkebehov og antall tolker på ulike språk.....	65

6.1.2	Tolkenes økonomiske prioriteringer: store forskjeller i lønnsvilkår mellom ulike sektorer og oppdragsgivere.....	66
6.1.3	Tolkenes tillit til private tolkeformidlere .....	67
6.1.4	Asymmetrisk informasjon .....	67
6.1.5	Byråenes insentiver .....	68
6.1.6	Driftsutsetting og anbudsutsetting .....	69
6.2	Hva kan bidra til å øke bruken av kvalifisert og høyt kvalifisert tolk? .....	70
6.2.1	Allerede igangsatte grep.....	70
6.2.2	Økt dimensjonering av kvalifiseringstilbudet .....	71
6.2.3	Økte budsjetter til tolketjenester .....	71
6.2.4	Vurdere alternative løsninger.....	72
6.2.5	Strategier for å øke bruk av kvalifisert tolk via private tolkeformidlere.....	74
6.2.6	Tiltak for å bygge tillit mellom aktørene på tolkefeltet .....	78
6.3	Metodiske begrensninger og behov for videre forskning.....	80
LITTERATUR.....		81



# Sammendrag

## Resymé

Denne rapporten beskriver sentrale trekk ved tolkers arbeidsforhold, og hvordan tolkene prioriterer mellom oppdrag og kanaler for oppdrag. I tillegg inkluderer rapporten en kartlegging av anbudsmarkedet for tolketjenester. Rapporten identifiserer og diskuterer en rekke sentrale utfordringer på tolkefeltet som kan bidra til dårlige lønnsvilkår, underforbruk av kvalifisert tolk, og i siste instans tjenester av dårlig kvalitet til minoritetsspråklige innbyggere. Avslutningsvis gjør vi en samlet vurdering av tiltak som kan tenkes å bidra til økt bruk av kvalifisert og høyt kvalifisert tolk.

## Bakgrunn

Fra og med 1. januar 2022 er bruk av tolk i offentlig sektor regulert i en egen lov. Med tolkelovens paragraf 7 innfører myndighetene et krav til offentlige organer om å bruke kvalifiserte tolker som er oppført i Nasjonalt tolkeregister. Historisk har det imidlertid vært mye bruk av ufaglærte tolker i tolkeoppdrag til det offentlige. De siste tilgjengelige tallene tilsier at om lag halvparten av dagens praksis i offentlig sektor, ikke lever opp til dette kravet. Kravet kommer med en dispensasjonsbestemmelse frem til 2027, men sender samtidig et tydelig signal til offentlige virksomheter om å forbedre sine rutiner.

Markedet for tolketjenester til offentlig sektor utgjøres av et nokså komplisert samspill mellom tolker og tolkebrukere, offentlige virksomheter og private tolkeformidlere. Tidligere kartlegginger tyder på at store deler av tolkemarkedet preges av dårlige lønnsvilkår. I tillegg er det kun halvparten av tolkeoppdragene til offentlig sektor som dekkes med kvalifisert tolk. Markedet ser dermed ikke ut til å fungere til det beste verken for tolkene eller for brukerne.

Offentlige virksomheter som ønsker å yte gode tjenester vil i utgangspunktet ha behov for tolker som er godt egnet og høyt kvalifisert. Nasjonalt tolkeregister er inndelt i fem kategorier A til E, som gir innsyn i tolkenes kvalifikasjoner. I kartleggingen har vi derfor hatt oppmerksomhet om offentlige virksomheters underforbruk, både av kvalifiserte tolker og av høyt kvalifiserte tolker.

## Problemstillinger

Med denne bakgrunnen har vårt oppdrag vært å presentere oppdatert kunnskap om tolkemarkedet og tolkers arbeidsforhold, med vekt på hvordan samspillet mellom tolker, tolkeformidlere og offentlige virksomheter fungerer. IMDi ønsket særlig kunnskap om disse overordnede problemstillingene:

- 1) Hva er de sentrale utfordringene ved tolkebransjen som gjør at ikke en høyere andel av oppdrag gjennomføres med høyt kvalifiserte tolker?
- 2) Hvilke faktorer ligger til grunn for tolkers prioriteringer av tolkeoppdrag/oppdragsgivere, og hvordan virker disse forholdene inn på tilgangen på kvalifiserte tolker?
- 3) Hva kan bidra til å oppnå en høyere andel oppdrag gjennomført med høyt kvalifiserte tolker?

## Metoder

For å svare på problemstillingene har vi gjennomført en kartlegging i to deler. I kartleggingens første del har vi undersøkt tolkers arbeidsforhold og tolkers prioriteringer, sett fra tolkenes perspektiv. Denne delen av kartleggingen bygger på en spørreundersøkelse blant tolker, i kombinasjon med individuelle intervjuer med tolker. Det samlede datamaterialet gjør det mulig å sammenligne erfaringer og prioriteringer mellom de ufaglærte, de høyest kvalifiserte og tolkene i kategoriene imellom.

I kartleggingens andre del har vi studert anbudsmarkedet for tolketjenester. Anbudsmarkedet er sentralt fordi en stor andel av alle tolkeoppdrag til offentlig sektor er regulert gjennom rammeavtaler som tildeles etter åpne anbudskonkurranser. Denne delen av kartleggingen er basert på en gjennomgang av anbudsdokumenter for perioden 2019-2021, i kombinasjon med intervjuer med offentlige virksomheter og private tolkeformidlere i markedet. I tillegg har vi gjort intervjuer med øvrige relevante aktører på tolkefeltet, inkludert tre offentlige virksomheter som koordinerer tolketjenester i egen regi.

## Tolkenes arbeidsforhold

Vi finner at tolkene sett under ett har en begrenset arbeidsmengde, samtidig som de fleste ønsker å jobbe mer som tolk. Halvparten av tolkene jobber 30 prosent eller mindre som tolk, mens kun en av fem tolker ønsker å jobbe såpass lite. Mange av tolkene kan plasseres i kategorien undersysselsatte, men mange har også annen jobb eller studier ved siden av tolkingen. Blant tolkene vi har intervjuet har også flere vært pensjonister eller mottakere av helserelaterte stønader.

Sett under ett har tolkene også en begrenset inntjening. Tolkemarkedet er preget av til dels svært lave timepriser, og mange stemmer har gitt uttrykk for bekymringer om sosial dumping. Mer enn halvparten av tolkene har blitt tilbudt timepriser under 200 kroner, som tilsvarer den statlig regulerte minstelønnen for renholdsarbeidere. Ufaglærte tolker oppgir i gjennomsnitt at de godtar å jobbe for en timepris på 240 kroner. Når vi i tillegg tar i betraktning at ufaglærte tolker antas å være i flertall blant aktive tolker, er veien kort til et mønster der tilgangen på billig ufaglært arbeidskraft har bidratt til å presse ned tolkenes timelønn.

Både arbeidsmengde og inntjening påvirkes i stor grad av tolkenes kvalifikasjoner. Det vil si at det er tolkene med høyest kvalifikasjoner som får flest oppdrag, og som får høyest lønn. På hvert tolkespråk er situasjonen ulik med tanke på hvor stort tolkebehovet er, og hvor mange kvalifiserte tolker som finnes. På noen språk er det få kvalifiserte tolker per oppdrag, mens dekningen er god på andre språk. Den laveste timeprisen tolkene godtar å jobbe for, ser ikke ut til å påvirkes nevneverdig av dette forholdet mellom tilbud og etterspørsel.

Dette illustrerer at tolkene har begrenset mulighet til å påvirke lønnsvilkårene gjennom forhandling. På kollektivt nivå er det ingen fagforeninger som deltar i lønnsforhandlinger på tolkenes vegne. På individuelt nivå har forhandlingsrommet ofte vært lite fordi en stor tolkeformidler alltid kan gå videre til neste tolk, inkludert ufaglærte.

De fleste tolkene setter pris på fleksibiliteten som er forbundet med tolkeyrket. Samtidig oppgir to tredjedeler at de gjerne ville hatt en fastere arbeidstilknytning. Kun 39 prosent av tolkene er fornøyde med støtten og oppfølgingen de får i jobben, og kun 47 prosent opplever at de har tilgang til et godt fagmiljø.

69 prosent av tolkene ser for seg at de fremdeles jobber som tolk om fem år. Blant ufaglærte er det 73 prosent som oppgir at de ønsker å kvalifisere seg som tolk, mens ytterligere 6 prosent allerede er i gang med kvalifisering.

## Tolkenes prioriteringer

Tolkenes inntjening varierer stort mellom ulike oppdrag og kanaler for oppdrag. Det er dermed ikke overraskende at forventet inntjening spiller en viktig rolle når tolker vurderer en forespørsel om et nytt oppdrag. Inntjeningen blir vurdert som det viktigste hensynet, både når man vurderer et oppdrag og når man eventuelt avlyser et oppdrag til fordel for et annet.

Utover inntjeningen er det flere andre hensyn som også spiller en rolle i tolkenes motivasjon og prioriteringer. For eksempel legger 85 prosent av tolkene vekt på at de ønsker god forberedende informasjon til oppdraget, mens 80 prosent finner motivasjon i at de bidrar til å hjelpe personer i en vanskelig situasjon gjennom tolkeyrket.

Relasjonen og tilliten til aktøren som formidler tolkeoppdrag er også av stor betydning for hvordan tolkene prioriterer mellom kanaler for oppdrag. Vi finner et nokså anstrengt forhold mellom tolker og private tolkeformidlere. Det er en utbredt oppfatning at tolkene og byråene har motstridende interesser, og er konkurrenter om biter av den samme kaken. Det samlede inntrykket som dannes fra ulike datakilder er at svært mange tolker har lav tillit til private tolkebyråer. I intervjuer og i åpne felt i spørreskjemaet er det mange tolker som forteller om dårlige erfaringer med byråene. Mange deler en oppfatning om at byråene presser ned lønnen til tolkene og favoriserer ufaglærte tolker.

I spørreundersøkelsen sier 46 prosent av tolkene seg helt eller delvis enig i en påstand om at de helst ikke vil jobbe for de private byråene. Skepsisen til byråene er desidert størst blant de høyest kvalifiserte tolkene. 73 prosent av tolkene i kategori A-C vil helst ikke jobbe for byråene, og 50 prosent sier de ikke vil ta oppdrag fra en privat formidler selv om lønnsvilkårene skulle være gode.

## Anbudsmarkedet for tolketjenester

En stor andel av tolke markedet reguleres gjennom anbudskonkurranser. De siste to årene har både NAV og Politiets fellestjenester gjennomført sine første landsomfattende anbudskonkurranser for tolketjenester.

IMDi (2020a) har identifisert to hovedmodeller for utlysninger i anbudsmarkedet. Den vanligste modellen har over lengre tid betydd at lønnen til tolkene inngår i priskriteriet som de private tolkerformidlerne konkurrerer på. En av flere uheldige konsekvenser av dette har vært at byråene har hatt et insentiv til å spare penger ved å levere ufaglært tolk.

Den nye modellen innebærer fastpris til tolk. Det vil si at den offentlige oppdragsgiveren fastsetter lønnsvilkårene for tolkene allerede i utlysningen. I tillegg skal byråene få bedre økonomisk uttelling for kvalifiserte tolker enn for ufaglærte.

Vi finner at modellen med fastpris til tolk oppfattes som den nye dominerende modellen, av sentrale aktører i markedet. Modellen tas særlig i bruk av statlige etater, store kommuner og store interkommunale innkjøps samarbeid. Vi finner samtidig at det har vært utlyst minst 16 konkurranser med gammel modell i perioden 2019-2021. Disse er i hovedsak utlysninger på vegne av små kommuner og interkommunale innkjøps-samarbeid mellom klynger av små kommuner.

De fleste utlysningene med fastpris har lagt seg i et felles sjikt når det gjelder satsene til tolk. Satsene er mer attraktive enn de blir etter konkurranser uten fastpris. Tolkenes inntjeningsmuligheter er fremdeles likevel større hos statlige etater som koordinerer tolkeoppdrag i egen regi.

## Hva begrenser tilgangen til kvalifiserte og høyt kvalifiserte tolker?

Årlig gjennomføres om lag 700 000 tolkeoppdrag til offentlig sektor. Anslagsvis dekkes halvparten av disse av de i overkant av 1 500 tolkene som er oppført i Nasjonalt tolkeregister. Helt overordnet begrenses tilgangen til kvalifiserte tolker av at det ikke er fler av dem. Ikke minst gjelder dette om vi deler opp etter språk, eller etter regioner i landet. Det gjelder også når vi ser på de tre øverste kvalifikasjonskategoriene, der det kun finnes omtrent 300 tolker. Både vår kartlegging og tidligere kartlegginger viser samtidig at kvalifiserte tolker har en betydelig restkapasitet som ikke blir utnyttet. For å oppnå målene med tolkeloven vil det både være viktig å øke rekrutteringen inn i registeret, å motvirke frafall fra yrket, og å jobbe for en bedre utnyttelse av tolkenes kapasitet.

Tolkenes økonomiske prioriteringer spiller en viktig rolle når de vurderer om de vil takke ja til et oppdrag. Det er store variasjoner i hvilke lønnsvilkår tolkene blir tilbudt. Dårlige lønnsvilkår er begrensende for tilgangen på kvalifiserte tolker, og særlig begrensende for tilgangen på høyt kvalifiserte tolker.

Statistikken over bruk av kvalifisert tolk tyder på at underforbruket er størst hos private og kommunale tolkeformidlere. Statlige etater som koordinerer tolkeoppdrag i egen regi, lykkes derimot med å dekke de aller fleste av sine oppdrag med høyt kvalifiserte tolker. En viktig årsak til dette er at de kan tilby attraktive lønnsvilkår til tolkene.

Tilgangen på kvalifisert og høyt kvalifisert tolk påvirkes dermed av betalingsvilligheten hos den offentlige virksomheten, samt hvilken modell som velges. Store innkjøpere i anbudsmarkedet legger opp til en fastprismodell der tolkene får bedre lønnsvilkår enn det som har vært vanlig i anbudsmarkedet. Satsene som tilbys overstiger tolkenes reservasjonspris (grensen for hvilken lønn de vil akseptere) med god margin i alle kvalifikasjonskategorier. For tolkene fremstår disse vilkårene nokså attraktive, men de vil fremdeles prioritere oppdrag som gir salærsats dersom de kan.

Motstanden mot private tolkeformidlere i store deler av tolkemiljøet utgjør en tilleggsdimensjon, som får konsekvenser for offentlige virksomheters tilgang på høyt kvalifisert tolk. Særlig tolker i de tre øverste kategoriene er krevende å rekruttere via et privat byrå. Dette er en nokså liten gruppe til å begynne med. 35 prosent av dem får ingen av sine oppdrag fra private, mens hele 73 prosent av dem sier de helst ikke vil samarbeide med byråene. Forutsetningene for å få dekket oppdrag med tolker i kategori D er imidlertid bedre – både med tanke på hvor stor gruppen er, og med tanke på at motstanden mot de private er en del mindre i denne gruppen.

En ytterligere årsak til underforbruk av kvalifisert og høyt kvalifisert tolk er asymmetrisk informasjon mellom kunder og leverandører i markedet. Den offentlige virksomheten har begrenset innsyn i hvordan byrået fordeler oppdrag, inkludert hvordan de jobber for å dekke oppdrag med kvalifisert og høyt kvalifisert tolk. Det legges i varierende grad opp til at den offentlige virksomheten skal få god oversikt over løpende statistikk, og det legges i nokså liten grad opp til at virksomheten kan følge opp etterprøvbare krav om økt bruk av kvalifisert tolk, i sin kontraktsoppfølging.

En hovedutfordring i tolkemarkedet har vært at private tolkeformidlere har hatt et økonomisk insentiv til å prioritere ufaglærte tolker. Både tolkeloven og fastprismodellen i anbudsmarkedet er tiltak for å motvirke dette. Med fremveksten av fastprismodellen i anbudsmarkedet blir byråenes insentiver endret, slik at byrået skal få best inntekter når de leverer kvalifisert og høyt kvalifisert tolk. Det er imidlertid et åpent spørsmål hvor mye graderingen av påslaget ender opp med å påvirke byråenes insentiver. På grunn av de ovennevnte forhold kan det være mer krevende for byråene å rekruttere høyt kvalifiserte tolker. Dermed kan det også tenkes at det fremdeles vil være insentiver som trekker i retning av å prioritere ufaglærte eller tolker i kategori E.

## Anbefalinger

Tolkeloven innebærer et ambisiøst mål om å redusere underforbruket av kvalifisert tolk, fra over 50 prosent som er dagens praksis, og ned mot nærmere null i løpet av de fire nærmeste årene. Loven gir et viktig signal som i seg selv bør sette i gang endringer både hos offentlige virksomheter og private tolkeformidlere, og slik bidra i riktig retning. Bruk av ufaglært tolk vil ikke være ulovlig så lenge dispensasjonen gjelder, men offentlige virksomheter forventes å få større oppmerksomhet om saken, og stille klarere krav til private tolkeformidlere.

Sentrale myndigheter ved IMDi og overordnet departement har over lengre tid jobbet etter dette målet, og parallelt med innføringen av loven gjøres det flere grep som skal bidra til å understøtte det samme målet.

Et av de viktigste innsatsområdene bør være å øke dimensjoneringen på kvalifiseringstilbudet, og gjøre det enklere for mulige kandidater å prioritere kvalifisering.

Det offentliges samlede utgifter til tolketjenester utgjør godt under 1 milliard kroner. Dette er en forsvinnende liten del av et statsbudsjett som i 2021 oversteg 1 500 milliarder kroner. For å oppnå målene med tolkeloven vil det offentlige være avhengig av å øke budsjettene til tolketjenester. Ambisjonen om å heve kvaliteten på minst halvparten av dagens praksis, kan vanskelig oppnås uten en forsterket økonomisk innsats. Finansiering vil være viktig, uavhengig av om den offentlige virksomheten velger å bruke private byråer eller å koordinere tolkeoppdrag i egen regi. Økte investeringer kan både bidra til bedre lønnsvilkår for tolkene og til bedre tolketjenester og mer likeverdige tjenester til minoritetsspråklige innbyggere. I tillegg kan det argumenteres for at bedre tjenester vil være kostnadsbesparende for det offentlige på lengre sikt, ved at man unngår feil og kan jobbe bedre med forebygging.

I diskusjonen om hva som ytterligere kan bidra til å redusere underforbruk av kvalifisert tolk, tar vi utgangspunkt i en tenkt offentlig virksomhet som per i dag anskaffer tolketjenester via private tolkeformidlere, og nærmere bestemt via anbudsmarkedet. Virksomheten har et nokså stort antall tolkeoppdrag som skal dekkes per år. I tillegg til ønsket om å øke bruk av kvalifisert tolk, ønsker virksomheten også å øke bruken av høyt kvalifisert tolk.

I diskusjonen argumenterer vi for at virksomheten bør vurdere å innføre oppdragskoordinering i egen regi. Virksomheten bør orientere seg i sitt geografiske og byråkratiske omland, og vurdere om det er mulig å slutte seg til en pre-eksisterende ordning eller å gå sammen om en ny ordning. Som et minimum må en intern løsning inneholde en egen tolke katalog som er koblet med en bestillingsplattform, i tillegg til et minimum av avsatte ressurser til å bygge opp og kvalitetssikre katalogen og systemet. Utover dette er det gode faglige grunner til at noen offentlige virksomheter har utviklet en bredere avdeling eller enhet som jobber med oppdragskoordinering og tilrettelegging for tolkene. Virksomheten kan utvikle en strategi som bruker Tolkesentralen eller UDI som modell, men da som en mer langsiktig ambisjon.

Dersom virksomheten vurderer at forholdene ikke ligger til rette for å utvikle oppdragskoordinering i egen regi, bør virksomheten vurdere hvordan kvaliteten på tolketjenestene kan økes innenfor rammen av dagens løsning. Vi argumenterer for at anbudsutsetting er å foretrekke fremfor løpende ad hoc-bestillinger fra byråer. Dette bør gi virksomheten mer kontroll med tjenestene som leveres, og er også det som foreskrives av regelverket for offentlige anskaffelser dersom kostnadene overskrider terskelverdi. Innenfor anbudsmarkedet fungerer IMDis nettbaserte veileder (2021a) som en ressurs som kan brukes til å oppnå bedre utforming av konkurranser og avtaler. Basert på erfaringene fra vår kartlegging har vi kunnet supplere og utdype noen av anbefalingene som ligger i denne, i vår avsluttende diskusjon.

Offentlige virksomheter i anbudsmarkedet bør velge fastprismodellen fremfor en modell der tolkenes lønnsvilkår blir en sak mellom tolk og byrå. Vektingen av honoraret til byrået bør settes lavt, mens etterprøvbare krav til økt bruk av kvalifisert tolk bør gis en selvstendig og tydelig vekt. I tillegg er det viktig å sette av ressurser til kontraktsoppfølging, og å vurdere hvilke virkemidler man har til rådighet dersom resultatene ikke blir som ønsket.

Vi argumenterer videre for at de offentlige innkjøperne bør se nærmere på hvordan graderingen av påslaget legges opp. Her kan det være gode grunner til å slå sammen påslaget for de tre øverste kategoriene til en gruppe, samt å differensiere mellom kategori D og E.

Kartleggingen viser at tolkefeltet er preget av et underskudd på tillit. Dette gjelder særlig i relasjonen mellom tolk og byrå, men til dels også i relasjonen mellom offentlig virksomhet og byrå. Det er dermed behov for grep og tiltak som kan bygge tillit, generelt på tolkefeltet så vel som i de ulike bilaterale relasjonene. En årsak til manglende tillit er den asymmetriske informasjonen mellom aktørene. Både tolker og offentlige virksomheter har begrenset innsyn i hvordan byråene jobber med å koordinere og fordele oppdrag. En frustrasjon for mange tolker er at de ikke opplever tildelingspraksisen som rettferdig, at den favoriserer ufaglærte eller lavere kvalifiserte, og at det i liten grad er mulig å diskutere dette med byrået. Innkjøpere i anbudsmarkedet får bedre innsyn når de stiller presise krav i konkurransen og rammeavtalen. I kombinasjon med trykket som følger med tolkeloven, kan presise krav i anbudskonkurranser og rammeavtaler bidra til mer åpenhet fra byråenes side. Det samlede trykket av loven og slike krav burde gi byråene et sterkere insentiv til å vise seg som en seriøs aktør, demonstrere overfor innkjøpere at de har overbevisende rutiner for å prioritere kvalifiserte og høyt kvalifiserte tolker, og demonstrere overfor tolkene at de har hensiktsmessige og rettferdige tildelings- og forberedelsesrutiner.

Organisasjonsgraden blant tolker er lav. Den største foreningen samler omkring 250 tolker, hvorav de aller fleste er høyt kvalifiserte. Norsk tolkeforening har markert seg som motstandere av de private byråenes praksis, og mange av medlemmene står fast på at de ikke vil samarbeide med byråene. Blant de opptil flere tusen tolkene som har en tilknytning til ett enkelt byrå, finnes det ingen kollektiv stemme inn til byrået, og den individuelle stemmen opplever mange at byrået i liten grad lytter til. 80 prosent av tolkene mener at flere tolker burde organisere seg i en fagforening. Dette fremstår som en god anbefaling – fra tolkene, til tolkene.



# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn for rapporten

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. I kraft av denne rollen har IMDi gitt Proba, Agenda Kaupang og Oslo Economics i oppdrag å styrke kunnskapsgrunnlaget om tolkefeltet. Ikke minst er behovet for økt kunnskap knyttet til at det nylig har kommet en egen lov om offentlige organers bruk av tolk (tolkeloven). For at myndighetene skal lykkes med å innfri intensjonene med tolkeloven, er det en forutsetning at de har god kunnskap om forholdene og utviklingen på tolkefeltet.

Innenfor rammen av oppdraget har Agenda Kaupang (2022a; 2022b) utredet rapporteringssystemer på feltet og foreslått et indikatorsett for tolkeloven. I et pågående delprosjekt skal Oslo Economics utarbeide prognoser for samfunnets behov for tolk i årene som kommer.

Denne rapporten dokumenterer resultatene fra Probas delprosjekt. Med delprosjektet ønsket IMDi en kartlegging av tolkers arbeidsforhold, med vekt på hvordan samspillet mellom tolker, tolkeformidlere og offentlige virksomheter fungerer. Kartleggingen skulle identifisere utfordringer som bidrar til at ikke en høyere andel av tolkeoppdrag gjennomføres med høyt kvalifiserte tolker. Videre skulle kartleggingen undersøke hvordan tolker prioriterer mellom oppdrag og mellom ulike kanaler for oppdrag, og hvilke implikasjoner dette har for offentlige tolkebrukeres tilgang til kvalifiserte tolker.

Prosjektet er avgrenset til tolking på nyere minoritetsspråk, som utgjør det store flertallet av tolkeoppdrag i Norge. Det vil si at vi ikke har samlet inn data som kan belyse situasjonen for tolking på nasjonale minoritetsspråk og urfolksspråk (samisk, kvensk, romani og romanes), og ei heller tolking for døve, døvblinde og hørselshemmede. Nyere minoritetsspråk er språk som snakkes av innvandrere i Norge.

I oppdragsbeskrivelsen for delprosjektet har IMDi formulert følgende tre problemstillinger:

- 1) Hva er de sentrale utfordringene ved tolkebransjen som gjør at ikke en høyere andel av oppdrag gjennomføres med høyt kvalifiserte tolker?
- 2) Hvilke faktorer ligger til grunn for tolkers prioriteringer av tolkeoppdrag/oppdragsgivere, og hvordan virker disse forholdene inn på tilgangen på kvalifiserte tolker?
- 3) Hva kan bidra til å oppnå en høyere andel oppdrag gjennomført med høyt kvalifiserte tolker?

En avgrensning i prosjektet er knyttet til at Oslo Economics ser nærmere på det overordnede forholdet mellom samfunnets behov for tolk, og antall kvalifiserte tolker på ulike språk. Dette forholdet er avgjørende både for problemstilling 1 og 3, på den måten at selve volumet av tolker og tolkeoppdrag både kan utgjøre en mulig utfordring og en mulig løsning. Dersom antallet kvalifiserte tolker øker betydelig, bør man også få bedre forutsetninger til å dekke flere oppdrag med kvalifisert tolk. I rapporten behandler vi disse aspektene, men vier mest oppmerksomhet til andre forhold som har betydning for bruken av kvalifisert og høyt kvalifisert tolk.

For å svare på problemstillingene har vi gjennomført en kartlegging i to deler.

I kartleggingens første del har vi undersøkt tolkers arbeidsforhold og tolkers prioriteringer, sett fra tolkenes perspektiv. Denne delen av kartleggingen bygger på en spørreundersøkelse blant tolker, i kombinasjon med individuelle intervjuer med tolker.

Mens IMDi har god kunnskap om kvalifiserte tolker gjennom Nasjonalt tolkeregister, er kunnskapen om ufaglærte mer begrenset. Vi har derfor gjennomført en egen datainnsamling blant ufaglærte tolker. Det samlede datamaterialet gjør det mulig å sammenligne erfaringer og orienteringer mellom de ufaglærte, de høyest kvalifiserte og tolkene i kategoriene imellom. Kapittel 3 presenterer funnene om tolkenes arbeidsforhold, mens kapittel 4 presenterer funnene om tolkenes prioriteringer.

I kartleggingens andre del har vi studert anbudsmarkedet for tolketjenester. Anbudsmarkedet er sentralt fordi en stor andel av alle tolkeoppdrag til offentlig sektor er regulert gjennom rammeavtaler som tildeles etter åpne anbudskonkurranser. Denne delen av kartleggingen er basert på en gjennomgang av anbudsdokumenter for perioden 2019-2021, i kombinasjon med intervjuer med oppdragsgivere og tilbydere i markedet, samt øvrige relevante aktører. I kapittel 5 presenterer vi funnene fra denne delen av kartleggingen.

I kapittel 6 oppsummerer vi hva kartleggingen har vist med hensyn til problemstillingene, og diskuterer mulige veier videre mot målsetningene om en økt profesjonalisering av tolkeyrket og en økt bruk av (høyt) kvalifisert tolk.

## 1.2 Markedet for tolketjenester

Tidligere kartlegginger tyder på at store deler av tolkemarkedet preges av dårlige lønnsvilkår (IMDi 2014; 2020a; NOU 2014:8). IMDi (2020a) omtaler tolkemarkedet som «et lite og umodent marked med mange særtrekk». Dette dreier seg blant annet om at mange offentlig ansatte, både bestillere av tolk og innkjøpsansvarlige, kun sporadisk kommer i berøring med og har en begrenset kunnskap om tolkefeltet. Rammeavtaler mellom en offentlig virksomhet og en privat tolkeformidler blir normalt tildelt etter en åpen anbudskonkurranse. IMDi (2020a) fant at mange av anbudskonkurransene og rammeavtalene som blir inngått, er utformet på en måte som gir uønskede konsekvenser – både for tolkenes lønnsvilkår og for bruken av kvalifisert tolk.

Tolkefeltet er preget av en rekke særegenheter, som setter rammer for hvordan markedet for tolketjenester fungerer og for hvilke arbeidsforhold tolkene har. Tolkning er i all hovedsak et frilansyrke. Som frilansere har tolkene i liten grad tilgang til velferdsrettigheter som sykepenger og pensjonsordninger. Tolkene har ulike tilknytninger til private og offentlige tolkeformidlere, og får tidvis også direkte bestillinger uten et formidlingsledd. Tilknytningene kan være nokså «løse», mens andre innebærer klarere gjensidige forventninger og en større forutsigbarhet.

Videre finnes det ingen tariff eller minstelønn for tolker. Norsk tolkeforening har omtrent 250 medlemmer, men lønnsdannelsen for tolker skjer ikke gjennom kollektive lønnsforhandlinger der tolkers fagforeninger er part. Dette betyr at tolkene står på egne ben i møte med aktørene som tildeler dem oppdrag, med begrenset forhandlingsmakt ettersom det er god tilgang på billig ufaglært arbeidskraft i tolkemarkedet.

I de aller fleste tolkeoppdrag er bestilleren en offentlig virksomhet. Det vil si at det offentlige utgjør den store hovedvekten på innkjøpersiden av tolkemarkedet. Tolker og tolkeformidlere får også oppdrag fra ikke-offentlige oppdragsgivere, for eksempel et advokatkontor, et firma eller en forening, men dette antas å utgjøre en liten del av det totale markedet (IMDi 2020a).

Tolkemarkedet kan deles opp på ulike måter, og aktørene står i ulike konkurranseforhold til hverandre. Markedet kan deles opp etter språk, slik at vi kan snakke om mer enn 70 ulike markeder der tolker konkurrerer med hverandre om å få oppdrag.

Om lag to av tre tolkeoppdrag til det offentlige dekkes av private tolkeformidlere (IMDi 2018a; 2020a). De private tolkeformidlerne konkurrerer med hverandre om oppdrag, og om rammeavtaler som innebærer et større antall oppdrag over en avtalt periode. De



konkurrerer også med hverandre om å tiltrekke seg tolker som kan dekke avtalte og løpende oppdrag.

Enkelte offentlige virksomheter løser oppgavene med koordinering av tolkeoppdrag i egen regi. Disse står også i et konkurranseforhold til de private tolkeformidlerne, og dels til hverandre, om å tiltrekke seg høyt kvalifiserte tolker som de kan ha i sin portefølje.

For tolkene på ulike språk vil mulighetene være ulike til å skaffe seg en oppdragsmengde som gjør at man kan ha tolking som sin hovedaktivitet og viktigste inntektskilde. På hvert språk er det en unik situasjon med tanke på hvor stort tolkebehovet er, hvor etablert språket er som tolkespråk i Norge, hvor mange oppdrag som gjennomføres per år og hvor mange kvalifiserte og ufaglærte tolker som tilbyr tolketjenester på språket.

I tillegg spiller geografien en rolle. Blant tolkene i Nasjonalt tolkeregister er det en sterk konsentrasjon av tolker som bor i Oslo og Viken, mens det bor svært få kvalifiserte tolker i fylker som Troms og Finnmark, Nordland og Møre og Romsdal. På mange språk vil det ikke finnes noen kvalifiserte tolker i fylket. Samtidig reiser mange tolker som en del av sin tolkevirksomhet.

IMDi (2021b; 2022) anslår at det totale antall tolkeoppdrag til offentlig sektor gikk ned mellom 2019 og 2020, som en følge av pandemien. I 2020 ble det gjennomført om lag 653 000 tolkeoppdrag til offentlig sektor, tilsvarende en samlet utgift for det offentlige på 755 millioner kroner. Andelen oppdrag som gjennomføres med oppmøte gikk ned fra 57 til 34 prosent. Blant oppdragene som gjennomføres med fjerntolking, er telefontolking den klart vanligste formen. Kun to prosent av oppdragene ble gjennomført med skjermtolking. Det er et mål for myndighetene å øke bruken av skjermtolking, og slik oppnå en bedre utnyttelse av tolkenes tid (Oslo Economics og Agenda Kaupang 2022).

### 1.3 Kvalifisert og ufaglært tolk

Kvalifiserte tolker er tolker som har gjennomført et eller flere av de offentlige kvalifiseringstilbudene for tolker, slik at de oppfyller kravene for å være oppført i Nasjonalt tolkeregister. Per 20.10.2021 var 1 539 tolker oppført og markert som synlig i registeret. Registeret driftes av IMDi, og omfatter kvalifiserte tolker på 72 språk (IMDi 2021b). Tolkene i registeret er inndelt i fem kategorier<sup>1</sup>, etter hvilket nivå de har av tolkeutdanning:

- Kategori A: Tolker med både Statsautorisasjon og Bachelorgrad
- Kategori B: Tolker med Bachelorgrad – eller Statsautorisasjon + Grunnemne (Tolking i offentlig sektor, 30 studiepoeng)
- Kategori C: Tolker med Statsautorisasjon – uten Grunnemne eller Bachelorgrad
- Kategori D: Tolker som har fullført Grunnemne (Tolking i offentlig sektor, 30 studiepoeng)
- Kategori E: Tolker som har fullført Tospråktesten + Kurs i tolkens ansvarsområde (TAO) – eller er Statsautorisert translatør/fagoversetter + har fullført Kurs i tolkens ansvarsområde (TAO)

Ufaglærte tolker er personer uten formelle tolkefaglige kvalifikasjoner som er godkjent i Norge, som påtar seg oppgaven som tolk. Det finnes sprikende anslag på hvor mange ufaglærte som tar oppdrag som tolk. Basert på anslag fra de private tolkebyråene i 2014 antok tolkeutvalget at antallet ufaglærte var langt større enn antallet kvalifiserte tolker

---

<sup>1</sup> Inndelingen med kategorier A til E kom i 2020, og erstattet et system med kategorier 1 til 5. Tolkene fra kategori 1 ble fordelt på kategori A og B. Tolkene fra kategori 2 og 3 ble henholdsvis plassert i kategori C og D, mens tolkene fra kategori 4 og 5 ble samlet i kategori E.

(NOU 2014:8). Agenda Kaupang (2022b) anslår derimot at det i dag finnes omtrent like mange kvalifiserte som ufaglærte tolker.

IMDi samler inn statistikk om antall tolkeoppdrag som gjennomføres med og uten kvalifisert tolk. Det knyttes noe usikkerhet til anslagene dette gir på landsbasis, i og med at innrapporteringen ikke har vært helt fullstendig. Det seneste anslaget, basert på tall for 2020, tilsier at 48 prosent av alle tolkeoppdrag til offentlig sektor gjennomføres med kvalifisert tolk (IMDi 2022). Dette er noe høyere enn tidligere anslag, men illustrerer samtidig at en svært stor del, anslagsvis halvparten av alle tolkeoppdrag i offentlig sektor, per i dag ikke lever opp til standarden man ønsker å sette med tolkelovens syvende paragraf.

## 1.4 Tolkeloven

Offentlige virksomheter skal tilby likeverdige tjenester, noe som innebærer at alle har krav på likeverdig behandling og et likeverdig tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov (Likestillings- og diskrimineringsombudet 2011). Minoritetsspråklige innbyggere som ikke behersker norsk fullt ut, har behov for tolk for å få sine rettigheter ivaretatt. Det er den offentlige virksomheten som har ansvaret for å bestille og betale for tolketjenestene.

Fra og med 2022 er bruk av tolk i offentlig sektor regulert i en egen lov. *Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv.* (tolkeloven) regulerer offentlige organers plikt til å bruke tolk, og innfører i tillegg en plikt for offentlige organer til å bruke *kvalifisert* tolk.

Med lovens paragraf 6 får offentlige virksomheter en tydeligere plikt til å bruke tolk. Plikten gjelder når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet, når det er nødvendig for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste, og ellers når annen særlovgivning tilsier en plikt til å bruke tolk.

Med lovens paragraf 7 får offentlige virksomheter en plikt til å bruke kvalifisert tolk. I utgangspunktet kan kravet om å bruke kvalifiserte tolker kun fravikes når det ikke er forsvarlig å vente til en kvalifisert tolk er tilgjengelig, eller når det finnes tilsvarende «sterke grunner».

Per i dag gjennomføres en stor andel av tolkeoppdrag med ufaglært tolk. Dersom plikten til å bruke kvalifisert tolk ble innført uten en innkjøringsperiode, ville store deler av dagens praksis vært å regne som lovstridig fra og med 1.1.2022. Det er derfor lagt inn en bestemmelse i tolkelovens § 7 som gir dispensasjon fra kravet om å bruke kvalifisert tolk frem til 1.1.2027. Med å innføre kravet sammen med en dispensasjonsbestemmelse, ønsker myndighetene å stimulere til at flere vil ønske å kvalifisere seg som tolk (Prop. 156 L (2020-2021). Videre ønsker myndighetene å gi et klart signal til offentlige virksomheter og private tolkeformidlere om å gjøre endringer i sin praksis i løpet av overgangsperioden, slik at man vil være i stand til å innfri kravet når dispensasjonstiden utløper.

## 1.5 Underforbruk av tolk, kvalifisert tolk og høyt kvalifisert tolk

Med tolkeloven ønsker myndighetene særlig å gjøre noe med to vedvarende hovedutfordringer på tolkefeltet. For det første er det dokumentert at offentlige tjenesteytere har et *underforbruk av tolk*, det vil si tilfeller av at brukere ikke får tilbud om tolk, til tross for et reelt behov og til tross for hensynet til likeverdige tjenester (NOU 2014:8). Tolkeloven skal bidra til mindre underforbruk av tolk gjennom å tydeliggjøre under hvilke omstendigheter offentlige virksomheter har plikt til å bruke tolk. Lovens § 6 spesifiserer at det skal brukes tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til

rettsikkerhet, når det er nødvendig for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste, samt når det følger av annen særlovgivning. Det er forventet at dette vil bidra til å øke etterspørselen og oppdragsmengden i årene fremover.

Den andre hovedutfordringen har vært *underforbruk av kvalifisert tolk*. Å øke bruken av kvalifisert tolk har over tid ligget fast som et mål for myndighetenes arbeid på tolkefeltet. I sin kommunikasjon utad understreker IMDi hyppig risikoene ved bruk av ufaglært tolk. Tolkeutvalget (NOU 2014:8) slo fast at underforbruk av kvalifisert tolk medfører en stor risiko for dårlig informasjonsflyt, uforsvarlige tjenester og alvorlige feil. Manglende bruk av kvalifisert tolk kan for eksempel lede til feilbehandling i helsevesenet eller uriktige domsavsigelser i rettsvesenet. Underforbruket av kvalifisert tolk bidrar videre til lav effektivitet og økt ressursbruk i forvaltningen, og kan virke hemmende for integrering.

En tredje variant av underforbruk kan også være en utfordring for offentlige virksomheter som anskaffer tolketjenester, nemlig *underforbruk av høyt kvalifisert tolk*. Offentlige virksomheter som ønsker å yte gode tjenester vil i utgangspunktet ha behov for tolker som er godt egnet og høyt kvalifisert.

I tråd med IMDis definisjoner omtaler vi tolkene i kategori A-D som høyt kvalifiserte tolker. Tolkene i kategori D har gjennomført en 30 studiepoengs tolkeutdanning ved OsloMet eller Høgskulen på Vestlandet. Videre omtaler vi tolkene i kategori A-C, som i tillegg har bachelorgrad og/eller statsautorisasjon, som «de høyest kvalifiserte tolkene». Per mars 2022 utgjør disse kun om lag 300 tolker. De høyest kvalifiserte tolkene er dermed en særlig ettertraktet ressurs, som det kan være vanskelig å tiltrekke seg for ulike oppdragsgivere og tolkeformidlere.

Underforbruket av kvalifisert og høyt kvalifisert tolk finner vi i hovedsak i tolkeoppdrag som dekkes av private og kommunale tolkeformidlere. Statlige etater med egen regi på oppdragskoordinering kan i de fleste tilfellene tilby bedre lønnsvilkår for tolkene, og i tillegg har oppdragene ofte lenger varighet. I 2020 leverte de statlige etatene kvalifisert tolk i 99 prosent av oppdragene, og høyt kvalifisert tolk (kategori A til D) i så mye som 96 prosent av tilfellene. Underforbruket er størst blant private tolkeformidlere. De private byråene leverte kvalifisert tolk i 41 prosent av oppdragene, og høyt kvalifisert tolk i 21 prosent av oppdragene. Kun fem prosent av oppdragene ble gjennomført med tolker i kategori A-C. De kommunale tolkeformidlerne leverte kvalifisert tolk i 64 prosent av oppdragene, og høyt kvalifisert tolk i 42 prosent av oppdragene (IMDi 2022).

## 1.6 Løsninger for innkjøp av tolketjenester

Offentlige virksomheter har ulike løsninger for hvordan de bestiller og betaler for tolketjenester. Overordnet finnes det tre hovedformer: direkte fra tolk, i offentlig regi og via private tolkeformidlere. Innad i disse kategoriene finnes det ytterligere ulike måter å kjøpe tolketjenester på.

### Direkte bestilling fra tolk

I Nasjonalt tolkeregister står tolkene oppført med e-post og telefonnummer. Det er mulig for en offentlig ansatt å ta direkte kontakt med tolken og avtale konkrete oppdrag. Direkte bestillinger fra tolk skjer enten på ad hoc-basis, eller så har virksomheten en etablert rutine om at de skal bruke Nasjonalt tolkeregister og bestille tolker direkte. Gjenopptakelseskommisjonen<sup>2</sup> og enkelte andre offentlige virksomheter i justissektoren

---

<sup>2</sup> <https://www.gjenopptakelse.no/tolk>.

har etablert en slik rutine. En slik rutine brukes også av mange advokatkontorer, som riktignok ikke er å regne som offentlige virksomheter.

IMDi (2020a) anslår at om lag fem prosent av tolkeoppdrag skjer etter direkte bestilling fra tolk. En årsak til at mange offentlige virksomheter velger andre løsninger, er at denne innkjøpsformen blir tidkrevende dersom man har et stort tolkebehov. Virksomheten må da finne tolker og gjøre avtaler «manuelt» fra gang til gang, uten tilgang til et strømlinjeformet bestillingssystem, og uten en egen katalog med tolker som anses å være godt egnet til den typen oppdrag det gjelder. Det er som regel virksomheter som har et lite og sporadisk tolkebehov, som bestiller direkte fra tolk (IMDi 2020a).

## Koordinering av tolkeoppdrag i offentlig regi

Enkelte offentlige virksomheter har valgt å etablere en løsning for koordinering av tolkeoppdrag i egen regi. IMDi (2020a) anslår at omtrent hvert fjerde tolkeoppdrag koordineres på denne måten. Dette kan igjen gjøres på ulike måter. Som et minimum må løsningen omfatte en egen portefølje med tolker og et eget bestillingssystem. Dette må videre bemannes og driftes med et minimum av dedikerte ressurser. Noen offentlige virksomheter har en egen avdeling som er dedikert til oppdragskoordinering, kvalitetssikring og oppfølging av tolkene, mens andre har en mer begrenset bemanning (IMDi 2020a).

IMDi (2020a; 2021a) skiller mellom *kommunale tolkeformidlere* og *statlige etater med egenregi*. Kommunale tolkeformidlere ble først etablert på 1980-tallet. Per 2020 er IMDi (2021a) kjent med åtte kommunale tolkeformidlere, herunder Oslo, Bergen og Trondheim kommunale tolketjenester. Noen kommunale tolkeformidlere er samarbeid mellom flere kommuner. For eksempel er tolketjenesten i Grenland et samarbeid mellom seks kommuner. De kommunale formidlerne leverer hovedsakelig tolketjenester til etater og enheter internt i kommunen, men i ulik grad tilbyr de også tolketjenester til offentlige virksomheter utenfor egen kommune (Agenda Kaupang 2022b).

Blant de statlige etatene med egenregi skiller særlig Tolkesentralen og UDI seg ut ved å ha en egen avdeling med nokså bred bemanning. Tolkesentralen ved Oslo Universitetssykehus (OUS) ble etablert i 2014 og dekker i dag oppdrag ved OUS, Ahus og Sunnaas sykehus<sup>3</sup>. Tolkesentralen har 15 ansatte som jobber med tolkeformidling. I UDI er det også nærmere 15 ansatte som har oppgaver knyttet til kvalitetssikring og tilrettelegging av tolkeoppdrag. En del av disse har imidlertid også andre oppgaver. UDIs portefølje og bestillingssystem brukes også av UNE og Politiets Utlendingsenhet. Ytterligere to eksempler på virksomheter som har en egen avdeling for tolkeformidling er Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Lovisenberg sykehus (IMDi 2020a).

Andre offentlige virksomheter har etablert en egen tolkekatalog og et eget bestillingssystem, men med en mindre bemanning. Eksempler på dette er Oslo tingrett, Domstoladministrasjonen, Politidirektoratet og bydelsbarnevernet Prokus<sup>4</sup> (IMDi 2020a). Digitale løsninger gjør det mulig å løse oppgaven med å fordele og avtale oppdrag med tolker som er oppført i den interne porteføljen, på en standardisert og automatisert måte. Med en bredere bemanning kan den interne avdelingen løse oppgaver som å planlegge for en fornuftig bruk av tolkenes tid, å sørge for best mulig forberedende informasjon til tolken, å tilby individuell oppfølging til tolkene, å tilby kompetanseheving og legge til rette for et fagmiljø.

---

<sup>3</sup> Tolkesentralen ved OUS regnes som en statlig virksomhet, ettersom OUS, Ahus og Sunnaas sykehus er underlagt det statlige helseforetaket Helse Sør-Øst.

<sup>4</sup> Barnevernsavdelingen i bydel Stovner, Alna, Bjerke og Grorud i Oslo.

## Via private tolkeformidlere

Den mest utbredte måten for offentlige virksomheter å kjøpe tolketjenester på, går via private tolkeformidlere. De private byråene har en portefølje med tolker de har avtale med, som alle jobber på frilansbasis og ikke er ansatt i byrået. Tolkene avlønnes av byrået. Inntektene som gjenstår etter avlønning av tolkene er byråets honorar for formidlingstjenesten.

De private tolkeformidlerne får en del bestillinger fra offentlige virksomheter på ad hoc-basis. Hovedvekten av oppdragene er imidlertid regulert av rammeavtaler mellom offentlig virksomhet og byrå. IMDi (2020a) anslår at 10-15 prosent av alle tolkeoppdrag til det offentlige skjer etter løpende bestillinger fra en privat tolkeformidler, mens 55-60 prosent av oppdragene er regulert i rammeavtaler mellom et byrå og en offentlig virksomhet. Rammeavtalene blir som regel tildelt etter en åpen anbuds konkurranse. Over tid har Wattne (2006), tolkeutvalget (NOU 2014:8) og IMDi (2020a) observert et økt antall anbuds konkurranser for tolketjenester.

Per i dag er det fem-seks byråer som er store nok til å vinne anbuds konkurranser av et visst omfang. Disse har et sted mellom 10 og 20 ansatte som jobber med tolkeformidling. Det finnes også et antall små og mellomstore byråer, som gjerne har et mer lokalt nedslagsfelt. IMDi (2020a) erfarer at markedet har vært i stadig endring, med innslag av sammenslåinger, oppdelinger, oppstarter og nedleggelse av byråer.

De store byråene har gjerne 2 000 eller fler tolker i sin portefølje, hvorav mange er ufaglærte. I 2020 leverte de private byråene kvalifiserte tolker i 41 prosent av innrapporterte oppdrag. 21 prosent av oppdragene ble dekket med høyt kvalifisert tolk (kategori A-D), mens fem prosent av oppdragene ble dekket med tolker i de tre øverste kategoriene (IMDi 2022).

Blant byråene har noen et egenutviklet bestillingssystem, mens andre benytter seg av en digital plattform fra en underleverandør. Den mest brukte plattformen leveres av IT-selskapet Proweb, og benyttes både av private tolkeformidlere og offentlige virksomheter som koordinerer tolkeoppdrag i egen regi (Agenda Kaupang 2022b).

## 1.7 Tolkenes lønnsvilkår

Tolkenes lønnsvilkår varierer i stor grad mellom ulike sektorer og mellom de ulike løsningene for innkjøp. Det finnes ingen tariff eller minstelønn som er gjeldende for hele tolkefeltet – men i noen sektorer og blant noen offentlige virksomheter er det fastsatte satser som fungerer som tariff.

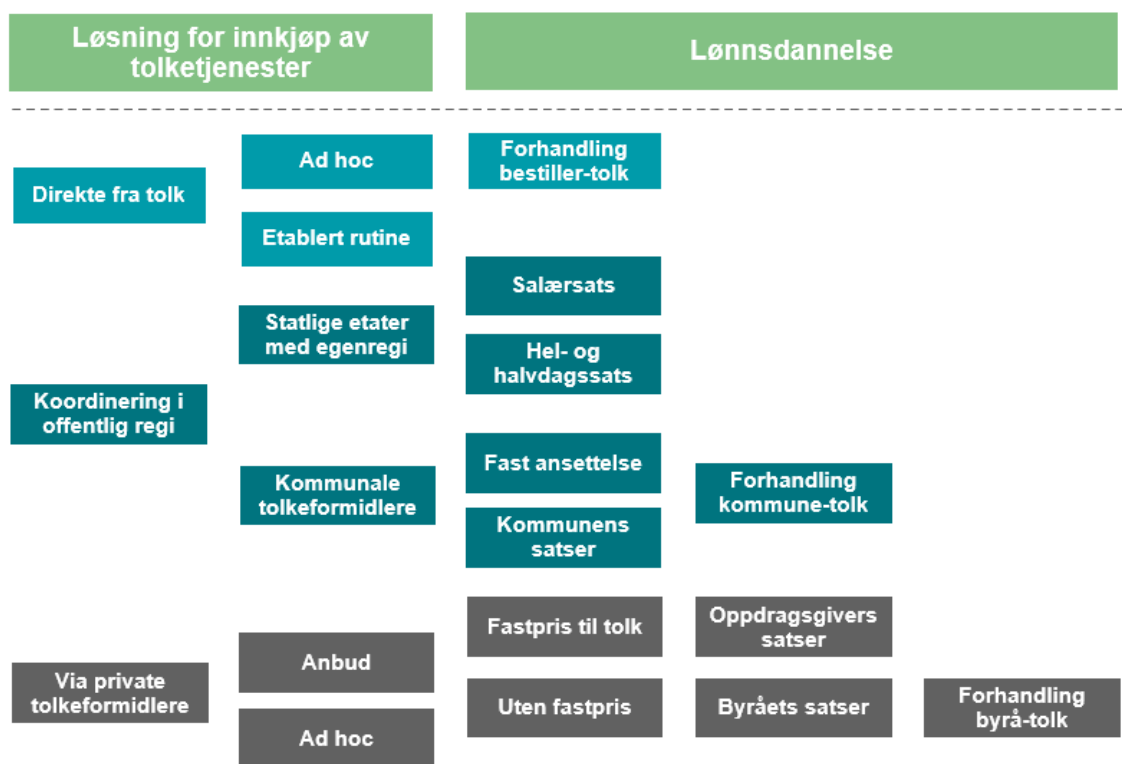
Til sammen danner det seg et bilde av tolkefeltet som et nokså komplisert lappeteppe, med ulike lønnsvilkår som varierer stort mellom sektorer og mellom ulike løsninger for innkjøp. Vi har forsøkt å illustrere dette i figur 1.1. Felles for de ulike løsningene er det at lønnsdannelsen ikke skjer gjennom kollektive lønnsforhandlinger der tolkers fagforeninger er part. I de delene av tolkefeltet der lønnsvilkårene ikke er fastsatt på forhånd, betyr dette at tolkene står på egne ben med begrenset forhandlingsmakt. Den enkelte tolkens forhandlingsposisjon svekkes videre av det nokså store tilbudet av ufaglærte tolker.

I straffesaker er tolkenes lønn regulert av salærforskriften for advokater (Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.v.). Tolkene lønnes med 80 prosent av salærsatsen for advokater. For 2022 innebærer dette at tolkene – uavhengig av kvalifikasjonsnivå – lønnes med en timesats på 897 kroner. For tolkene er det ulike kanaler som leder inn til oppdrag som lønnes med salærsats. Tolkene kan bestilles til straffesaker av en domstol, av politiet eller en annen offentlig virksomhet i justissektoren. Bestillingen kan også i noen tilfeller gå via en privat tolkeformidler. Politiets fellestjenester



har i nyere tid avholdt sin første anbudskonkurranse for tolketjenester. Politidistriktene har imidlertid også systemer for bestilling av tolk i egen regi.

**Figur 1.1. Lønnsdannelse ved ulike løsninger for innkjøp av tolketjenester**



UDI har også forankret timelønnen i salærsatsen for advokater. Satsene hos UDI er gradert slik at tolkene i kategori A lønnes med 85 prosent av salærsatsen, mens de øvrige tolkene får 80, 75 eller 65 prosent av salærsatsen, avhengig av kvalifikasjonskategori.

Satsene som knyttes til salærsatsen ligger høyere enn det som er vanlig ellers på tolkefeltet. I tillegg har oppdragene i rettsvesen og utlendingsforvaltning også en betydelig lengre gjennomsnittlig varighet enn oppdrag i andre sektorer. Det er anslått at et gjennomsnittlig oppdrag for domstolene varer i 11 timer, inkludert reisetid. Gjennomsnittlig varighet i utlendingsforvaltningen er anslått til 5-6 timer, mens et normalt oppdrag i andre sektorer, som for eksempel NAV eller barnevern, ligger rundt kun en time (Agenda Kaupang og Oslo Economics 2018).

Dette står i kontrast til det vi ellers vet om lønnsvilkår for tolker. Tidligere kunnskap tyder på at det opereres med svært lave timesatser i deler av tolkemarkedet, og risikoen for sosial dumping har vært påpekt fra flere hold (NOU 2014:8; IMDi 2021a).

I anbudsmarkedet går det et skille mellom offentlige virksomheter som overlater til valgte leverandør å bestemme lønnsvilkår for tolkene, og offentlige virksomheter som fastsetter lønnsvilkår for tolkene allerede i utlysningen. IMDi (2021a) finner at anbudsmarkedet særlig har vært preget av den første formen, og at dette har resultert i ugunstige lønnsvilkår for tolkene. Markedet har vært preget av konkurranse med fokus på laveste pris, og dette har bidratt til å presse timeprisene som utbetales til tolker ned mot nivåer som kan omtales som sosial dumping. I mange tilfeller får byråene et insentiv til å spare utgifter ved å prioritere ufaglærte tolker når de fordeler oppdrag.

Som et motsvar til dette har flere offentlige virksomheter de siste årene tatt i bruk en modell med fastsatte lønnsvilkår. Dette blir dermed et andre eksempel på satser som fungerer som tariff i avgrensede deler av tolkefeltet. Timesatsene er differensiert etter tolkenes kvalifikasjoner. Innenfor denne modellen er det kun honoraret til byrået som inngår i konkurransen på pris. Priskriteriet vektet gjerne også noe lavere innenfor denne modellen, slik at byråene i større grad skal konkurrere på kvalitetskriterier. I tillegg er modellen utformet slik at byråene skal få økonomiske insentiver til å prioritere kvalifiserte og høyt kvalifiserte tolker når de fordeler oppdrag (IMDi 2020a). IMDi (2021a) lanserte i 2021 en nettbasert veileder for offentlige anskaffelser av tolketjenester, som anbefaler offentlige innkjøpere å ta denne modellen i bruk i utformingen av anbuds konkurranser.

Timesatsen utgjør kun ett av flere viktige aspekter av lønnsvilkår. Andre vilkår som gjerne inngår er hva som skal telle som en time, oppstartskostnad, akutt- eller hastetillegg, kvelds- og helgetillegg, kompensasjon for reisetid og reiseutgifter, samt vilkår ved avlysning. I likhet med timesatsene kan disse tilleggsvilkårene ofte være svært ulike på tvers av oppdrag og kanaler for oppdrag.

Tolkesentralen skiller seg ut med å tilby tolkene hel- og halvdagssatser, heller enn timesatser. Tolkesentralen kompenserer da tolkene for en hel eller en halv dag, og forsøker å utnytte den avtalte tiden best mulig i hvordan oppdragene planlegges. Med dette ønsker de å bidra til bedre forutsigbarhet både for tolken og sykehuset. For tolken innebærer dette også en bedre inntjening enn de fleste kortere oppdrag. Også her er satsene fastsatt, og differensiert etter tolkenes kvalifikasjoner (IMDi 2021a).

Ved de kommunale tolkeformidlerne er noen tolker ansatt i fast stilling, i ulike stillingsprosent. IMDi (2020a) anslår at omkring fire prosent av tolkene i Nasjonalt tolkeregister er fast ansatte ved en kommunal tolkeformidler. Som fast ansatte betales tolkene per måned og ikke per time. For tolkene innebærer dette mer forutsigbarhet, i tillegg til tilgang til velferdsrettigheter som følger med fast ansettelse i det offentlige. Stillingsprosentene og lønnstrinnene kan likevel ofte være nokså lave.

De fast ansatte dekker imidlertid ikke alle oppdrag hos de kommunale tolkeformidlerne, som også benytter seg av frilansere i ulik utstrekning. IMDi (2020a) erfarer at de kommunale tolkeformidlerne sliter med å tilby konkurransedyktige vilkår for tolkene.

## 2 Metoder

For å svare på problemstillingene har vi gjennomført en kartlegging i to deler. Kartleggingens første del tar for seg anbudsmarkedet for tolketjenester, mens andre del tar for seg tolkers arbeidsforhold og tolkers prioriteringer, sett fra tolkenes perspektiv.

Vi har samlet inn data fra flere av de sentrale aktørkategoriene på tolkefeltet, som kvalifiserte og ufaglærte tolker, offentlige innkjøpere i anbudsmarkedet og private tolkeformidlere. Vi har også gjennomført intervjuer med offentlige virksomheter med intern regi. Ved å samle inn data fra de ulike aktørene får vi belyst sentrale temaer fra flere perspektiver. På denne måten får vi også flere innganger til hvordan samspillet mellom aktørene fungerer.

I kartleggingen har vi kombinert ulike metoder for datainnsamling og analyse. Nærmere bestemt har vi benyttet oss av spørreskjema, intervjuer og dokumentstudier som metoder for datainnsamling.

Kartleggingens første del bygger på en spørreundersøkelse blant tolker, i kombinasjon med individuelle intervjuer med tolker. Datainnsamlingen omfatter både kvalifiserte og ufaglærte tolker.

Kartleggingens andre del er basert på en gjennomgang av anbudsdokumenter for perioden 2019-2021, i kombinasjon med intervjuer med oppdragsgivere og tilbydere i markedet, samt øvrige relevante aktører.

I presentasjonen av funnene har vi valgt å ta utgangspunkt i spørreundersøkelsen og dokumentstudien som de primære datakildene i hver sin del av kartleggingen. Disse datakildene gjør det mulig å etablere overordnede mønstre og sammenhenger, som også lar seg tallfeste. De kvalitative intervjuene har vært viktige for å øke vår forståelse av tolkefeltet, og har bidratt til å kontekstualisere og utdype funn fra de andre datakildene.

Totalt har vi gjort 38 intervjuer. Spørreskjemaet ble besvart av 657 kvalifiserte tolker og 157 ufaglærte tolker. I dokumentstudien har vi identifisert 46 unike anbudskonkurranser.

### 2.1 Kartlegging av tolkers arbeidsforhold og tolkers prioriteringer

#### **Spørreskjema til tolker i Nasjonalt tolkeregister**

I Nasjonalt tolkeregister står tolkene oppført med e-post-adresser og telefonnummer. Informasjonen er offentlig tilgjengelig. I forkant av utsendelsen fikk vi et samlet uttrekk fra registeret fra IMDi, med informasjon om språk, kvalifikasjonskategori, fylke og e-post-adresse.

Per 20.oktober 2021 var det 1 539 tolker som stod markert som synlige for allmennheten i Nasjonalt tolkeregister. En del av tolkene har skaffet seg kvalifikasjoner på flere språk, slik at en enkelt tolk kunne være oppført flere ganger. I det opprinnelige uttrekket var det 1 911 oppføringer.

Spørreskjemaet gikk ut 16.november 2021. For respondenter som foretrekker nynorsk ble det laget et eget spørreskjema med en separat link i invitasjons-e-posten. Det ble sendt ut påminnelser 25.november og 6.desember.

Til sammen har 649 tolker i Nasjonalt tolkeregister besvart undersøkelsen. Dette tilsvarer en svarprosent på 42,5.



Tabell 2.1 gir en oversikt over hvordan tolkene fordeler seg med hensyn til kvalifikasjonskategori, tolkespråk og bostedsfylke – både blant respondentene og blant alle tolker i registeret. Avviket mellom andelen av utvalget og andelen av registeret er et uttrykk for over- og underrepresentasjon. Avviket er angitt i prosentpoeng. Avvik med positivt fortegn er uttrykk for overrepresentasjon, mens avvik med negativt fortegn er uttrykk for underrepresentasjon

**Tabell 2.1. Frafallsanalyse: kvalifikasjonskategori, tolkespråk og bostedsfylke**

Kategori	N	Nasjonalt tolkeregister	Andel av utvalget	Andel av registeret	Avvik
A	17	21	3 %	1 %	1,3
B	136	218	21 %	14 %	6,8
C	31	36	5 %	2 %	2,4
D	245	647	38 %	42 %	-4,3
E	214	617	33 %	40 %	-7,1

Språk	N	Nasjonalt tolkeregister	Andel av utvalget	Andel av registeret	Avvik
Polsk	70	146	11 %	9 %	1,3
Arabisk	70	202	11 %	13 %	-2,3
Engelsk	54	88	8 %	6 %	2,6
Russisk	45	121	7 %	8 %	-0,9
Persisk	37	88	6 %	6 %	0,0
Spansk	32	55	5 %	4 %	1,4
Fransk	28	50	4 %	3 %	1,1
Tyrkisk	25	60	4 %	4 %	0,0
Sorani	24	70	4 %	5 %	-0,9
Somali	24	94	4 %	6 %	-2,4
Litauisk	23	49	4 %	3 %	0,4
Urdu	20	43	3 %	3 %	0,3
Rumensk	19	53	3 %	3 %	-0,5
Dari	19	66	3 %	4 %	-1,4
Albansk	18	29	3 %	2 %	0,9
Portugisisk	17	29	3 %	2 %	0,7
Bosnisk, kroatisk og serbisk	15	31	2 %	2 %	0,3
Vietnamesisk	15	32	2 %	2 %	0,2
Thai	14	24	2 %	2 %	0,6
Tigirinja	14	56	2 %	4 %	-1,5
Thai	14	24	2 %	2 %	0,6

Fylke	N	Nasjonalt tolkeregister	Andel av utvalget	Andel av registeret	Avvik
Oslo	227	584	37 %	38 %	-1,8
Viken	172	419	28 %	28 %	0,2
Vestland	52	134	8 %	9 %	-0,4
Vestfold og Telemark	35	72	6 %	5 %	0,9
Rogaland	33	72	5 %	5 %	0,6
Trøndelag	26	79	4 %	5 %	-1,0
Agder	25	48	4 %	3 %	0,9
Innlandet	21	37	3 %	2 %	1,0
Troms og Finnmark	14	35	2 %	2 %	0,0
Møre og Romsdal	8	27	1 %	2 %	-0,5
Nordland	7	14	1 %	1 %	0,2

Det fremgår av tabellen at tolker i kategoriene A, B og C er overrepresenterte i utvalget, mens tolkene i kategori D og E er underrepresenterte. Videre tilsier det lave antallet

tolker i kategori A og C at det blir nyttig å slå sammen de høyest kvalifiserte tolkene, kategori A, B og C, til en kategori i analysen. Disse utgjør til sammen 28 prosent av respondentene, mot 18 prosent av alle registrerte tolker. Tolker i kategori E er underrepresentert med 7 prosentpoeng, i og med at de utgjør 33 prosent av respondentene, mot 40 prosent av alle registrerte tolker. Disse skjevhetene vil kunne påvirke gjennomsnittsverdier for hele utvalget, dersom det er store forskjeller mellom kategoriene på et spørsmål. Skjevhetene påvirker imidlertid ikke sammenligninger mellom kategoriene, som er et sentralt formål i analysen.

Avvikene er mindre når det gjelder språk og fylke. Vi noterer at engelsktolkene er noe overrepresentert, mens tolkene på arabisk og somalisk er noe underrepresentert. Både i registeret og i utvalget er det særlig en konsentrasjon av tolker i Oslo og Viken, mens noen fylker har svært få kvalifiserte tolker bosatt i fylket.

Som nevnt er de aller fleste tolkene frilansere. Spørreskjemaet er i stor grad utformet med dette som utgangspunkt. Det er samtidig anslått at omtrent at fire prosent av tolkene i registeret er fast ansatt hos en kommunal tolkeformidler (IMDi 2021a), og flere av disse er også respondenter i spørreundersøkelsen. For disse har enkelte av spørsmålene vært krevende å gi et meningsfullt svar på, noe enkelte respondenter også har gitt uttrykk for i åpne svarfelt. I og med at dette er en liten gruppe blant respondentene, vurderer vi likevel at dette i liten grad påvirker validiteten i resultatene.

Spørsmålene er primært innrettet med tanke på tolking i offentlig sektor. Tolkene får ikke nødvendigvis all sin inntekt fra tolking i offentlig sektor. Enkelte tolker har også inntekter fra oversetting eller gjennom tolkeoppdrag for private firmaer eller ideelle foreninger. Vi oppfatter at de aller fleste tolkene har mesteparten av sine oppdrag som tolkeoppdrag i offentlig sektor, og at tolkene har kjent seg igjen i spørsmålene vi har stilt.

### **Spørreskjema til ufaglærte tolker**

Vi vet at en betydelig andel av tolkeoppdrag i offentlig sektor gjennomføres med ufaglært tolk, men vi vet lite om hvem de ufaglærte tolkene er og hvilke preferanser de har. Til forskjell fra de kvalifiserte tolkene fins det ikke noe offentlig tilgjengelig register som gir kontaktinformasjon og oversikt over populasjonen.

For å få gjennomført en spørreundersøkelse til ufaglærte tolker har vi tatt utgangspunkt i at de private tolkeformidlerne har mange slike tolker i sin portefølje. Vi henvendte oss til et av de store private byråene, som sa seg villig til å viderefordre vår invitasjons-e-post til ufaglærte tolker i sin portefølje. Invitasjonen ble viderefordret som en engangshendelse, uten senere purringer.

Vi vurderte videre at det ville være ufornuftig å bruke samme fremgangsmåte overfor flere byråer, i og med at mange tolker er oppført i flere private byråers porteføljer. Med en slik strategi ville mange av tolkene fått flere henvendelser til samme undersøkelse fra flere hold.

Byrået videresendte henvendelsen til ca. 900 ufaglærte tolker, hvorav 157 har besvart undersøkelsen. Dette tilsvarer en svarprosent på 17,4 prosent. Utvalget representerer en enda mindre andel av alle aktive ufaglærte tolker. Vi vet ikke hvor stor denne populasjonen er. Tolkebyråenes bransjeforening anslo i 2014 dette antallet til å være omkring 3 900 personer (NOU 2014:8).

Vi vurderer likevel at utvalget er stort nok til å gi innsikt i ufaglærte tolkers erfaringer og vurderinger, som det vil være mulig å bygge videre på i senere undersøkelser. Vi vurderer videre at det gir mening å sammenligne utvalgets svarfordelinger på en rekke spørsmål, med svarfordelingene blant tolkene i henholdsvis kategori A-C, D og E i Nasjonalt tolkeregi ster. Ved slike sammenligninger må vi ta høyde for at det fester seg større usikkerhet til resultatene for denne gruppen.

## Intervjuer med tolker i Nasjonalt tolkeregister

For å danne et balansert intervjuutvalg blant de kvalifiserte tolkene har vi tatt utgangspunkt i uttrekket fra Nasjonalt tolkeregister. Vi ønsket spredning på variablene kvalifikasjonskategori, fylke og språk. Vi laget en dikotomi for hver av de tre variablene: høy og lav kategori (A, B og C versus D og E), fylker med mange og få registrerte tolker (Oslo og Viken versus de andre fylkene) og tolkespråk med mange og få registrerte tolker (de ti mest representerte språkene versus resten). Ut fra tre dikotome variabler konstruerte vi åtte grupper. Vi rekrutterte en tolk fra hver av de åtte gruppene til intervju. I tillegg har vi intervjuet to tolker som tok kontakt med oss fordi de hadde oppfølgingsspørsmål til spørreundersøkelsen. Til sammen gjennomførte vi intervju med ti kvalifiserte tolker.

## Intervjuer med ufaglærte tolker

For å rekruttere ufaglærte tolker til intervju har vi brukt to strategier. Den første strategien gikk via en privat tolkeformidler – denne gangen et annet byrå enn byrået som videreformidlet invitasjonen til spørreundersøkelsen. Av hensyn til personvern kan ikke byrået gi ut kontaktinformasjon uten samtykke, men byrået sa seg villig til å forhøre seg med et knippe ufaglærte tolker, om de kunne tenke seg å være med på et intervju. Etter dette fikk vi kontaktinformasjon til seks tolker som hadde samtykket. Det ble gjennomført intervju med fem av disse.

Med denne rekrutteringsmåten har byrået på ett vis hatt muligheten til å «håndplukke» informanter man forventer vil stille byrået i et fordelaktig lys. Ytterligere fem informanter ble imidlertid rekruttert på en annen måte. I spørreundersøkelsen til ufaglærte tolker la vi igjen vår kontaktinformasjon til slutt, med oppfordring om å ta kontakt dersom de kunne tenke seg å være med på et intervju. Fem informanter ble rekruttert på denne måten. Til sammen har vi intervjuet ti ufaglærte tolker.

## 2.2 Kartlegging av anbudsmarkedet for tolketjenester

### Dokumentstudie

For å få innsikt i utviklingen i anbudsmarkedet, har vi gjennomført en dokumentstudie av anbudsdokumenter i perioden 2019-2021. IMDis kartlegging (2020a) tok for seg anbudsmarkedet i perioden mars 2014 til mars 2019, og utgjør et viktig bakteppe og sammenligningsgrunnlag.

Doffin er en nettbasert norsk database for offentlige innkjøp. Anbudskonkurranser for kjøp av tolketjenester har en spesifikk kode i Doffins systemer. 7. september 2021 bestilte vi et uttrekk fra Doffin over kunngjøringer om tolketjenester fra og med 1.1.2019. Ved årsskiftet 2021/2022 har vi gjort et nytt søk på kunngjøringer om innkjøp av tolketjenester, slik at vi har komplettert vår oversikt for alle tre årene 2019-2021.

Mercell tilbyr også en portal for utlysninger av anbudskonkurranser. Vi har gjort søk i Mercells portal for å identifisere eventuelle anbudskonkurranser for tolketjenester som har blitt registrert hos Merzell uten å bli lagt ut på Doffin. Vi fant ingen tilfeller av dette i perioden.

Til sammen har det vært 88 kunngjøringer knyttet til koden for innkjøp av tolketjenester, som har blitt offentliggjort på Doffin i perioden 2019-2021. Kunngjøringene inkluderer utlysninger av konkurranser, men også invitasjoner til dialog med markedet i forkant av en konkurranse, kunngjøringer om tildeling i etterkant av en konkurranse, og kunngjøringer om konkurranser som har blitt avlyst av ulike årsaker. Dette innebærer at

flere kunngjøringer kan være knyttet til samme anbudskonkurranse. Totalt har vi identifisert 46 unike anbudskonkurranser i perioden.

I de fleste tilfellene var det mulig å hente ut vedlegg fra kunngjøringene. Det er ulikt hvilke vedlegg og hva slags informasjon vi har fått tilgang til for hver kunngjøring. Vi har særlig vært oppmerksomme på prisskjemaer, konkurransegrunnlag, kravspesifikasjoner og utkast til rammeavtaler.

### **Intervjuer med offentlige innkjøpere**

Som et supplement til dokumentstudien ønsket vi å undersøke erfaringer med anbudsmarkedet, på innkjøpersiden og på leverandørsiden. Kontaktinformasjon til offentlige ansatte som har ansvar for anbudskonkurranser er offentlig tilgjengelig i Doffin. I utvelgelsen av innkjøpere vi ønsket å snakke med, tok vi utgangspunkt i forhold vi kunne observere i dokumentstudien. Vi ønsket å inkludere både kommuner, interkommunale samarbeid og statlige etater, samt å inkludere anskaffelser av både større og mindre omfang. I tillegg ønsket vi både å inkludere innkjøpere som har tatt i bruk den nye modellen med fastpris til tolk, og innkjøpere som har brukt den gamle modellen.

Tre anbudskonkurranser pekte seg ut som spesielt viktige for utviklingen i anbudsmarkedet. Dette omfatter Sykehusinnkjøp, som anskaffer tolketjenester på vegne av fire regionale helseforetak. Den nye modellen med fastpris til tolk har utspring i Sykehusinnkjøps tolkeanskaffelse fra 2017. I 2021 har Sykehusinnkjøp videreført modellen med en ny anskaffelse. I tillegg har NAV og Politiets fellestjenester gjennomført sine første anbudskonkurranser for tolketjenester i perioden. Dette er store anskaffelser målt i offentlige utgifter og målt i antall oppdrag de er ment å dekke, som kan tenkes å ha en selvstendig påvirkningskraft på anbudsmarkedet i årene som kommer.

Videre har vi intervjuet tre kommuneansatte som har erfaring med anbudskonkurranser for tolketjenester. I tillegg har vi gjennomført et intervju med en ansatt i et privat rådgivningsfirma som har spesialistkompetanse på offentlige anskaffelser. Vi ble henvist videre til firmaet da vi tok kontakt med en fylkeskommune som har hyrt inn firmaet til å stå for gjennomføringen av konkurransen. Fylkeskommunen leder et regionalt samarbeid som anskaffer tjenester for seg selv og flere av kommunene i fylket.

Kun ett av intervjuene på innkjøpersiden er knyttet til en anbudskonkurranse der innkjøperen har brukt «gammel» modell. Det har vært mer krevende å rekruttere innkjøpere som har brukt den gamle modellen for anbudskonkurranser til intervju, enn innkjøpere som har brukt den nye modellen. Dette kan ha sammenheng med de uønskede konsekvensene av den gamle modellen, som beskrives i IMDis kartlegging (2020a), og som det kan være lite lystbetont å «stå til ansvar for» i et forskningsintervju. I tillegg har mange innkjøpere opplevd utskiftninger av ansatte, slik at de ikke lenger har ansatte som var involvert i utformingen av konkurransen.

### **Intervjuer med private tolkeformidlere**

Formidlingsleddet spiller en viktig rolle i gjennomføringen av tolkeoppdrag, og i anbudsmarkedet er det kun private tolkeformidlere som deltar på leverandørsiden. De fleste konkurransene forutsetter leverandører av en viss størrelse, og i praksis er det kun et lite sjikt av store tolkebyråer som har reelle vinnere. Det er særlig seks byråer som går igjen som vinnere av anbudskonkurranser: Tolkenett, Hero Tolk, Salita, Semantix, Noricom språktjenester og Noricom Nord. Vi har lyktes i å gjennomføre intervju med til sammen fire ansatte hos tre av disse byråene. Vi har også henvendt oss til sentralbord og ansvarlige ledere hos de øvrige byråene, uten å lykkes med å gjøre en intervjuavtale.

## 2.3 Øvrige intervjuer

Med tolkene i tillegg til innkjøperne og leverandørene i anbudsmarkedet har vi dekket sentrale deler av tolkefeltet, og er godt rustet til å studere samspillet mellom aktørene. Samtidig vet vi at anbudsmarkedet ikke utgjør hele tolkefeltet. Vi ønsket å gjøre enkelte intervjuer med offentlige tolkeformidlere for å øke vår forståelse for helheten i tolkefeltet. De offentlige tolkeformidlerne konkurrerer med de private tolkeformidlerne om de samme tolkene. Det har derfor vært viktig å få et innblikk i hva slags arbeidsforhold og tilrettelegging som tilbys utenfor anbudsmarkedet. Vi har gjennomført intervjuer med UDI, Tolkesentralen ved Oslo Universitetssykehus og Bergen kommunes tolketjeneste. Alle tre har lang erfaring med egenregi på koordinering av tolketjenester. Samtidig har de ulike forutsetninger mellom seg. Statlige etater med tolkeformidling i egenregi lykkes i stor grad med å bruke kvalifisert tolk, mens kommunale formidlere har hatt større utfordringer.

I tillegg til de nevnte informantkategoriene har vi til slutt gjennomført fem supplerende intervjuer med øvrige involverte aktører som representerer myndighetene og organisasjonslivet. Dette omfatter fagpersoner i IMDi, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, DFØ og KS Innkjøpsforum, samt to representanter for Norsk tolkeforening.

## 3 Tolkenes arbeidsforhold

I dette kapitlet presenterer vi hvordan tolkene oppfatter sine arbeidsforhold. Kapitlet baserer seg på en survey til tolker og intervjuer med et utvalg tolker.

Kapitlet omhandler ulike sider ved tolkenes arbeidsforhold, slik som arbeidsmarkedet, oppdragsmengde og honorering. Vi beskriver videre hvordan tolkene mottar oppdrag, om det er via direkte bestillinger, gjennom private tolkeformidlere, gjennom kommunale tolkeformidlere eller oppdrag gjennom statlige etater med egen regi. Vi belyser også tolkenes opplevelser og ønsker når det gjelder fleksibilitet, tilknytning til et fagmiljø, oppfølging og arbeidstilknytning.

Kapitlet belyser videre tolkenes vurderinger av egne framtidsutsikter som tolker, og hvorvidt de har planer om fremtidig kvalifisering. For tolker som har oppgitt at de vurderer å slutte som tolker, beskriver vi hva de har oppgitt som årsaker til dette.

### 3.1 Hvor mye jobber tolkene?

I tolkeyrket er det krevende å sette sammen nok oppdrag til å fylle en normal arbeidstid, tilsvarende en full stilling. Dette er både dokumentert i tidligere rapporter, og noe som går igjen i intervjuene. I en kartlegging blant registrerte tolker i 2018 oppga en tredjedel at de jobber som tolk hver dag, mens kun en av ti oppga at de jobber fulltid som tolk. En tredjedel jobber halvtid, og seks av ti jobber mindre enn halvtid som tolk (IMDi 2018b).

Mange tolkeoppdrag har kort varighet, og det vil variere hvor mye av tiden som går til reise, forberedelse og etterarbeid som tolkene faktisk blir kompensert for. Agenda Kaupang og Oslo Economics fant at 97 prosent av oppdragene i 2017 ble gjennomført innenfor vanlig kontortid, og seks av ti oppdrag hadde oppstartstidspunkt mellom 10 og 14. To tredjedeler av tolkeoppdrag i 2017 hadde en varighet på under en time, mens et av fem oppdrag hadde varighet under en halvtime (IMDi 2018a). I noen få sektorer har derimot oppdragene en lang gjennomsnittlig varighet. Tolkeoppdrag for domstolene har en gjennomsnittlig varighet på 11 timer (Agenda Kaupang og Oslo Economics 2018).

I spørreskjemaet ble respondentene bedt om å oppgi omtrent hvor stor stillingsprosent arbeidet deres som tolk tilsvarer. Alternativene er anslag som er avrundet med ti prosents intervaller, og inkluderer også «mer enn 100 prosent». Figur 3.1 viser svarfordelingen for hele utvalget.

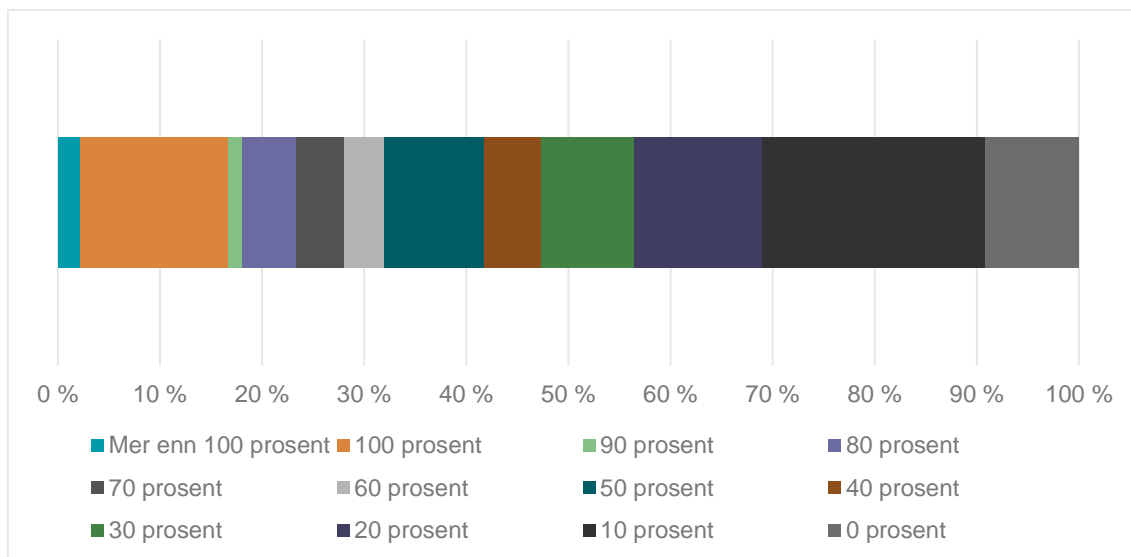
Figuren kan være litt krevende å lese ved første øyekast, i og med at den gir informasjon om to ulike former for prosenter. Samtidig har denne fremstillingsmåten fordelen at den viser frem hele variasjonen i utvalget. Vi har vurdert å samle respondentene i større grupper, for eksempel i grupper for stillingsprosenter fra 0 til 30, 40 til 60 og 70 til 100+. Ulempen med dette ville vært at vi går glipp av viktige nyanser når vi går videre med analysen, og undersøker variasjon mellom tolker med ulikt kvalifikasjonsnivå, og tolker på ulike språk.

Figuren skal leses slik at den tynne søylen helt til venstre representerer tolkene som oppgir at de jobber mer enn 100 prosent som tolk. Søylen er tynn fordi den kun representerer to prosent av utvalget. Om vi ser de fire første søylene under ett, ser vi at vi kommer forbi streken som markerer 20 prosent av utvalget, altså en femtedel. Lesningen av dette blir at litt over en femtedel av utvalget oppgir å jobbe 80 prosent eller mer.

Dersom vi setter grensen for «hovedaktivitet» ved en arbeidsmengde på 60 prosent, ser vi at kun en tredjedel av tolkene overstiger denne grensen. I den andre enden av spekteret ser vi at en stor andel av tolkene har en svært begrenset arbeidsmengde.

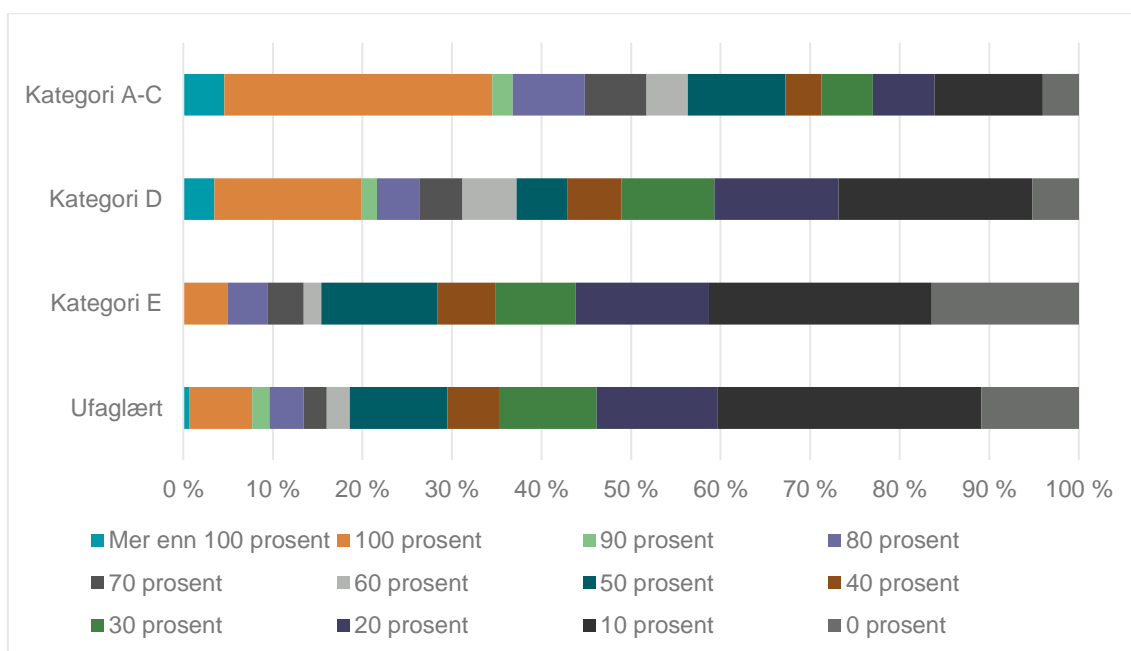
Arbeidsmengden som er hyppigst oppgitt er 10 prosent, mens halvparten av utvalget jobber 30 prosent eller mindre.

**Figur 3.1. Omtrent hvor stor stillingsprosent tilsvarer ditt arbeid som tolk? (N: 767)**



I figur 3.2 ser vi en sterk sammenheng mellom kvalifikasjonsnivå og hvor mye tolkene jobber, og det er tolkene med høyest kvalifikasjoner som har størst arbeidsmengde. I kategori A-C jobber halvparten av tolkene 70 prosent eller mer. Deretter følger tolkene i kategori D, mens de ufaglærte tolkene oppgir en arbeidsmengde omtrent på nivå med tolkene i kategori E. I disse to kategoriene er det mer enn halvparten som jobber 20 prosent eller mindre som tolk.

**Figur 3.2. Oppgitt arbeidsmengde, etter kvalifikasjonskategori (N: 762)**





Tidligere er det anslått at åtte av ti tolker har annet arbeid eller annen aktivitet ved siden av tolkeyrket (IMDi, 2014). De 20 tolkene vi har intervjuet reflekterer dette spennet.

*Fyller ikke hele tiden – jo nesten. ... Det varierer hvor mye det er å gjøre som tolk. Har en overkapasitet som ikke blir utnyttet. Om man ikke velger å jobbe for byråene så har man overkapasitet. Tolk kategori B*

*Mitt hovedarbeid er tolk. Men egentlig kan jeg ikke si at det er 100 prosent for vi har ikke fast stilling, men frilansere som er stort problem. ... Før korona var det ca. 30 timer i uka mellom fremmøte og video. Ufaglært tolk*

*Får ikke veldig mange forespørsler. ... på grunn av at jeg bor der jeg er, blir jeg forbigått av andre med lavere kvalifikasjoner. Aldri oppdrag i Oslo, kun om ingen av de andre kan. Tolk kategori B*

*Har en annen jobb. ... Ikke mye tolkearbeid. ... Tar det når det passer for meg. Ser på planene mine om det passer. Ufaglært tolk*

Kun tre av informantene fortalte at de har en arbeidsmengde per i dag som kan kalles full tid, mens ytterligere noen hadde hatt en større arbeidsmengde om vi går noen år tilbake. Mange har en annen jobb ved siden av tolkingen, enten fordi det er ønsket eller fordi tolking ikke gir tilstrekkelig inntekt. Informantene er i svært ulike livssituasjoner og livsfaser. Flere er pensjonister, mens andre er studenter. Noen av informantene mottar stønad som ufør eller som minstepensjonist, og forholder seg til grenser for hvor mye de kan tjene som tolk, uten å måtte betale tilbake ytelser fra NAV. Blant tolkene som hverken er studenter, pensjonerte eller av andre årsaker ikke kan jobbe full tid, er det ulike oppfatninger om hvor mye de faktisk ønsker å jobbe.

## 3.2 Hvor mye ønsker tolkene å jobbe?

Vi har også spurt tolkene hvor mye de ønsker å jobbe som tolk. Svarene på dette avviker svært mye fra det forrige spørsmålet. Figur 3.3 viser svarfordelingen på begge spørsmål, henholdsvis hvor mye de jobber og hvor mye de ønsker å jobbe.

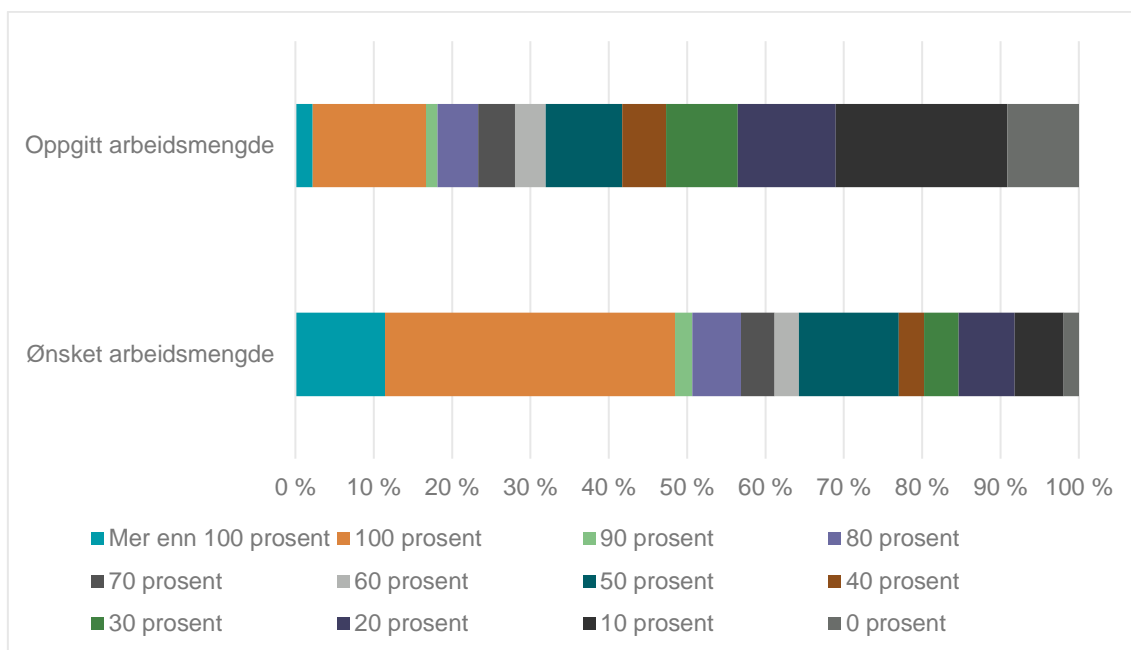
Vi kan lese ut av figuren at halvparten av tolkene ønsker å jobbe 90 prosent eller mer, mens under en av fem jobber såpass mye per i dag. I den andre enden av skalaen er det slik at halvparten av tolkene jobber 30 prosent eller mindre per i dag, mens kun en av fem ønsker å jobbe såpass lite.

Også tidligere undersøkelser tyder på at det finnes en betydelig kapasitet blant kvalifiserte tolker som ikke blir benyttet. I 2013 oppga 80 prosent av tolkene at de hadde kapasitet til å jobbe mer som tolk enn de gjorde (NOU 2014:8). IMDi (2018b) anslår at minst halvparten av kvalifiserte tolkers kapasitet er utnyttet. Økt bruk av fjerntolking kan bidra til å redusere den uutnyttede kapasiteten (Agenda Kaupang og Oslo Economics 2019; Oslo Economics og Agenda Kaupang 2022), men IMDi understreker også at mye utnyttet kapasitet kan reduseres ved hjelp av bedre planlegging og koordinering.

Det bør imidlertid påpekes at *ønske* i vår spørsmålsformulering ikke er ensbetydende med *kapasitet*. En tolk kan for eksempel ha et ønske om å jobbe 100 prosent som tolk, selv om andre forpliktelser og omstendigheter tilsier at tolken ikke har en reell kapasitet til å jobbe 100 prosent. Når SSB undersøker undersyssetting i Arbeidskraftundersøkelsen, definerer de det som personer som både ønsker å jobbe mer, har forsøkt å få lengre arbeidstid og vurderer at de kan starte med økt arbeidstid innen en måned. Etter denne definisjonen ville antakelig en svært høy andel av tolkene kunne plasseres i kategorien undersysselsatte.

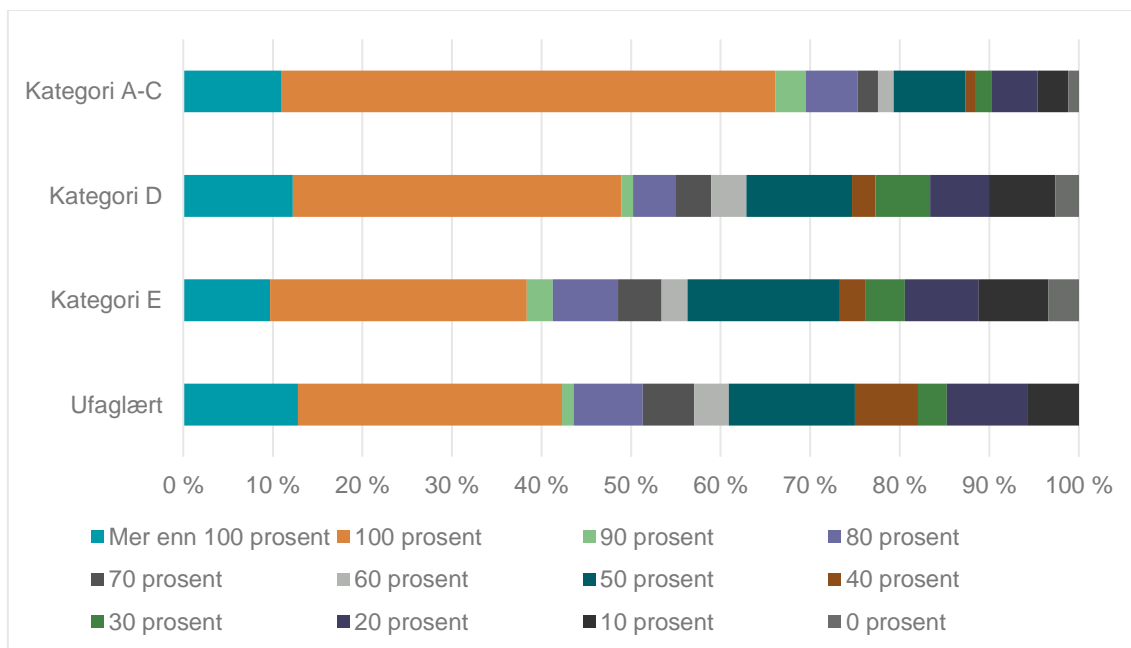


**Figur 3.3. Ønsket mot faktisk arbeidsmengde (N: 767)**



I spørsmålet om ønsket arbeidsmengde er det noe mindre forskjeller mellom kvalifikasjonskategoriene, enn i spørsmålet om faktisk arbeidstid. Figur 3.4 at det er et flertall i alle kategorier som ønsker å ha tolkeyrket som sin hovedaktivitet. Kategori A-C skiller seg ut med den høyeste andelen som ønsker å jobbe tilnærmet full tid. Ellers er det kun små forskjeller mellom kategori D, E og de ufaglærte.

**Figur 3.4. Ønsket arbeidsmengde, etter kvalifikasjonskategori (N: 765)**



Ønske om arbeidsmengde var også et tema i intervjuene. Som sitatene viser, oppgir tolkene ulike forklaringer som belyser faktisk opp mot ønsket arbeidsmengde.

*Selv ønsker jeg å jobbe som tolk 100 prosent, men det er vanskelig. Så man må ha en annen hovedjobb.* Tolk kategori D

*Jobber som lærer, tar bare noen tolkeoppdrag på si. Opplevde ikke at tolkeyrket var reelt alternativ som fulltid. Familiesituasjon passet ikke inn med reising, og så var det økonomisk vanskelig å tjene nok sammenlignet med å ha fast jobb som lærer.* Tolk kategori D

*Jeg er translatør .... Ca 50-50 med tolk/translatør. ... Trives veldig godt med den fordelingen. Skriftlig oversettelse gjør jeg innimellom tolkingen, og oversettelsen hjelper meg i tolkingen.* Tolk kategori B

For noen kan det være familieforhold som ikke gjør det hensiktsmessig med mye reising. Andre foretrekker å kunne kombinere tolking med andre jobber, som i eksempelet over der oversettelse og tolking ga synergieffekter. For de fleste er det imidlertid slik at de ikke får tilstrekkelig mengde oppdrag.

### 3.3 Hva tjener tolkene?

For de fleste tolkene kan veien være lang frem til en tilværelse der man får tilstrekkelig med oppdrag og inntjening til at tolkeyrket både kan være en hovedgeskjeft, og at man kan ha en inntekt som nærmer seg en gjennomsnittlig norsk inntekt. I en tidligere kartlegging fant IMDi (2014) at halvparten av tolkene hadde en årsinntekt fra tolking under 100 000 kroner før skatt. Kun 15 prosent hadde en inntekt fra tolking over 450 000 kroner. Vi har ikke stilt tolkene spørsmål om årsinntekt i spørreskjemaet. Blant informantene er det kun noen få tolker som forteller at de enten har en god årsinntekt fra tolking per i dag, eller at de har hatt det tidligere. To av informantene forteller at de har vært oppe i en årsinntekt over en million. Begge hadde hatt mye oppdrag hos UDI og i domstolene, og til tider jobbet som konferansetolk og med oversettelse.

Tolker får betalt på ulike måter, og det er ofte ulike vilkår mellom ulike avtaler og ulike kanaler for oppdrag. Det har lenge vært dokumentert at lave timepriser til tolker er en utbredt praksis (NOU 2014:8; IMDi 2020a). Foruten timeprisen er det også av vesentlig betydning hvilke tilleggsbestemmelser som inngår i avtalen. Dette kan blant annet inkludere bestemmelser om hva som skal telle som en time, oppmøtesats, hastetillegg, helgetillegg, kompensasjon for reisetid og reiseutgifter, og vilkår ved avlysning. Disse vilkårene er ofte ulike på tvers av oppdrag og kanaler for oppdrag. Dette gjør at en timepris ikke alltid er en timepris – i valget mellom to oppdrag kan det være det med lavest timepris som har best økonomiske vilkår for tolken. Det er heller ikke alle tolkeoppdrag som betales per time. Tolkesentralen ved OUS opererer med halvdags og heldags oppdrag, og i rettssystemet kan tolker få oppdrag med flere dagers varighet.

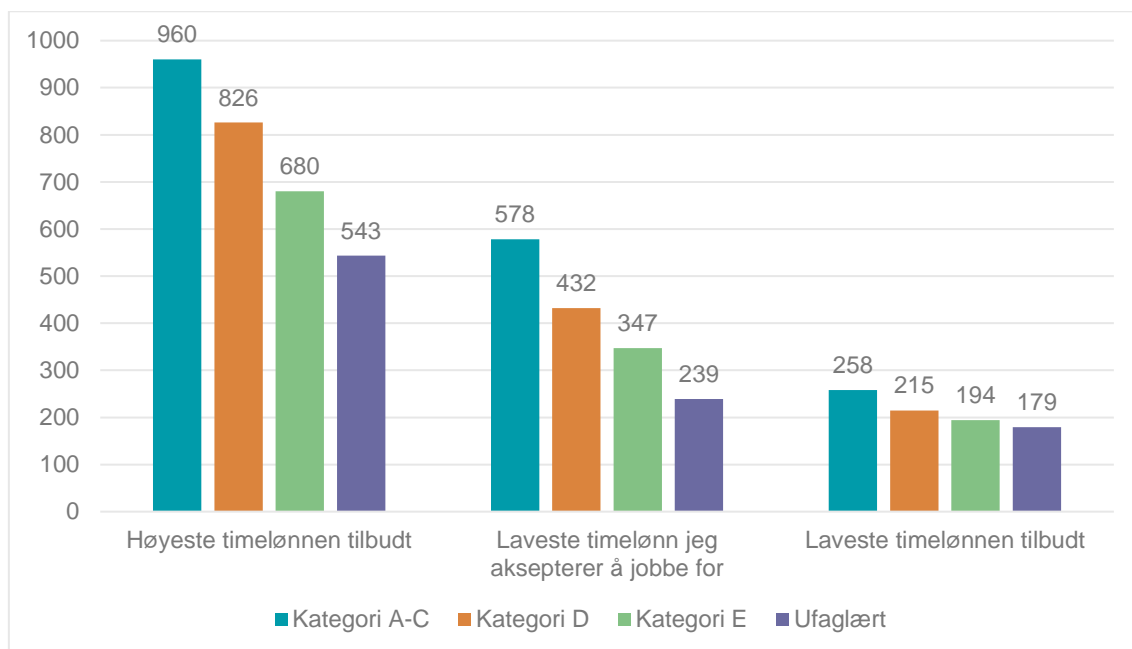
Respondentene ble bedt om å oppgi den høyeste og den laveste timelønnen de har blitt tilbudt. Dette gir oss et bilde av spennet av timepriser som er i omløp. I tillegg har vi spurt etter den laveste timelønnen tolkene aksepterer å jobbe for. Denne størrelsen kalles reservasjonspris i økonomisk fagterminologi, og er av særlig interesse fordi den blir et uttrykk for hvor grensen går mellom å takke ja til et oppdrag og å avslå oppdraget.

Figur 3.5 viser det gjennomsnittlige svaret på de tre spørsmålene, innenfor hver kvalifikasjonskategori. Resultatene bekrefter for det første at det er svært vanlig for tolkene å bli møtt med forespørsler om å tolke for lave timelønner.

I enkelte bransjer er det innført bestemmelser for minstelønn, selv om det ikke er noen generell minstelønn i Norge. For eksempel er minstelønnen for renholdsarbeidere 196

kroner per time (Arbeidstilsynet 2021). Godt over halvparten av tolkene oppgir å ha blitt tilbudt en lavere timepris enn dette, og en fjerdedel har blitt tilbudt en timelønn på 150 kroner eller mindre. Også tolker i de øverste kategoriene opplever å bli tilbudt timelønner ned mot 200-250 kroner.

**Figur 3.5. Høyeste timelønn tilbudt, reservasjonspris og laveste timelønn tilbudt, etter kvalifikasjonskategori (gjennomsnitt) (N: 677)**



Til dels er også tolkenes reservasjonspris nokså lav. Ufaglærte tolker oppgir en gjennomsnittlig reservasjonspris på 239 kroner. Når vi i tillegg tar i betraktning at ufaglærte tolker antas å være i flertall blant aktive tolker, er veien kort til et mønster der det er god tilgang til billig ufaglært arbeidskraft, som igjen kan bidra til å presse ned eller holde nede prisene i bransjen som sådan.

Samtidig ser vi at kvalifiserte tolker oppgir en høyere reservasjonspris, og at den øker med økte kvalifikasjoner. Tolkene i kategori E og D oppgir i gjennomsnitt reservasjonspriser på 347 kroner og 432 kroner, mens tolkene i kategori A-C oppgir en gjennomsnittlig reservasjonspris på 578 kroner. Tolkene får med andre ord uttelling for å investere i tolkeutdanning.

### 3.4 Arbeidsmengde og reservasjonspris i utvalgte språkgrupper

På hvert språk er situasjonen ulik med tanke på tilbud og etterspørsel, det vil si behovet for kvalifisert tolk og tilgangen på kvalifisert tolk. I det følgende gjør vi en analyse av arbeidsmengde og reservasjonspris i fem utvalgte språkgrupper. Arabisk, polsk, engelsk, russisk og persisk er de fem største språkgruppene i utvalget, med antall respondenter mellom 37 og 70. Vi har vurdert at disse gruppene er store nok til at det gir mening å sammenligne resultatene.

Tabell 3.1 viser antall oppdrag i 2020 på de fem språkene, basert på oppdragsstatistikken som IMDi samler inn. I tillegg har vi regnet ut et forholdstall mellom antall oppdrag og antall kvalifiserte tolker. Den siste kolonnen viser resultatet av

regnestykket oppdrag delt på tolker delt på 52, slik at vi får et uttrykk for antall oppdrag per kvalifisert tolk per uke.

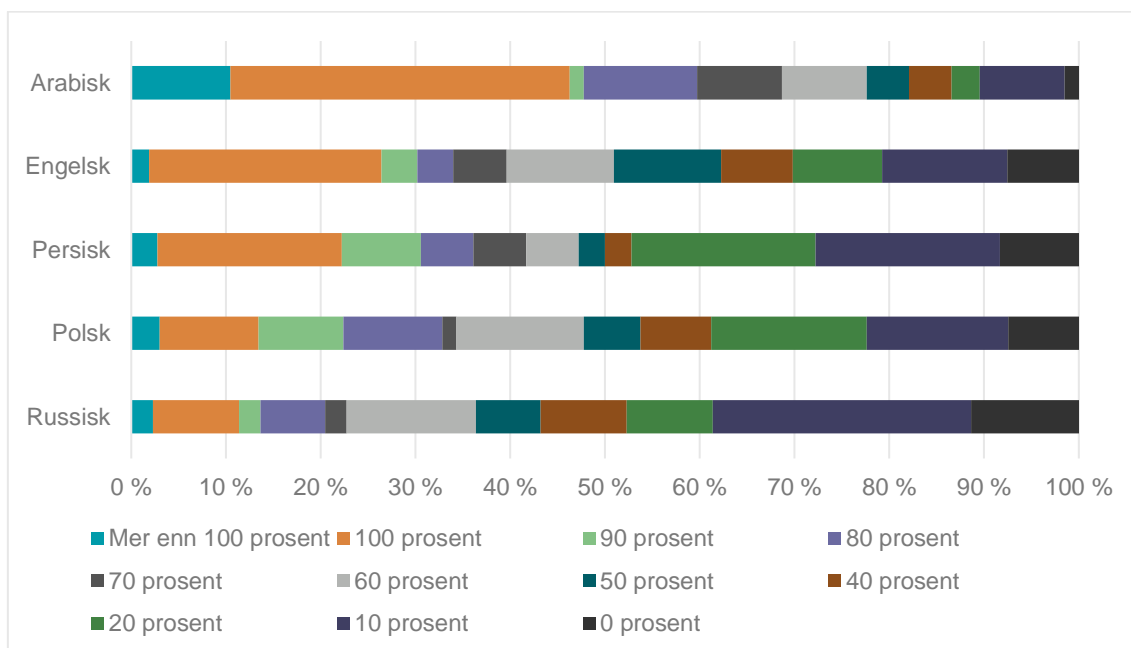
**Tabell 3.1. Antall oppdrag og kvalifiserte tolker per språk**

	N	Oppdrag i 2020	Kvalifiserte tolker	Oppdrag per kvalifisert tolk per uke
Arabisk	70	209 454	202	19,9
Polsk	70	57 358	146	7,6
Engelsk	54	4 718	88	1,0
Russisk	45	16 567	121	2,6
Persisk	37	13 929	88	3,0

Vi ser at det er svært stor forskjell mellom språkene når det gjelder hvor god dekningen er. På arabisk er det svært mange oppdrag. Det fins også en nokså stor gruppe kvalifiserte arabisktolker, men vi ser at dekningen er svært lav. For en kvalifisert arabisktolk er det i teorien 20 oppdrag å dekke per uke, dersom alle oppdragene ble dekket med kvalifisert tolk. Situasjonen er en helt annet på engelsk, russisk og persisk, med en god tilgang på kvalifiserte tolker sett i forhold til behovet. Når dekningen er god, blir konkurransen hardere om oppdragene, og det kan bli krevende for den enkelte tolk å få en jevn tilførsel av oppdrag.

Figur 3.6 viser hvor stor arbeidsmengde tolkene på de fem språkene oppgir. Her ser vi at arabisktolkene har en synlig større arbeidsmengde enn tolkene på de andre språkene. Seks av ti av tolker som har arabisk som tolkespråk, jobber 80 prosent eller mer. Dette kan nettopp forklares med det store tolkebehovet på arabisk, og underskuddet på kvalifiserte tolker.

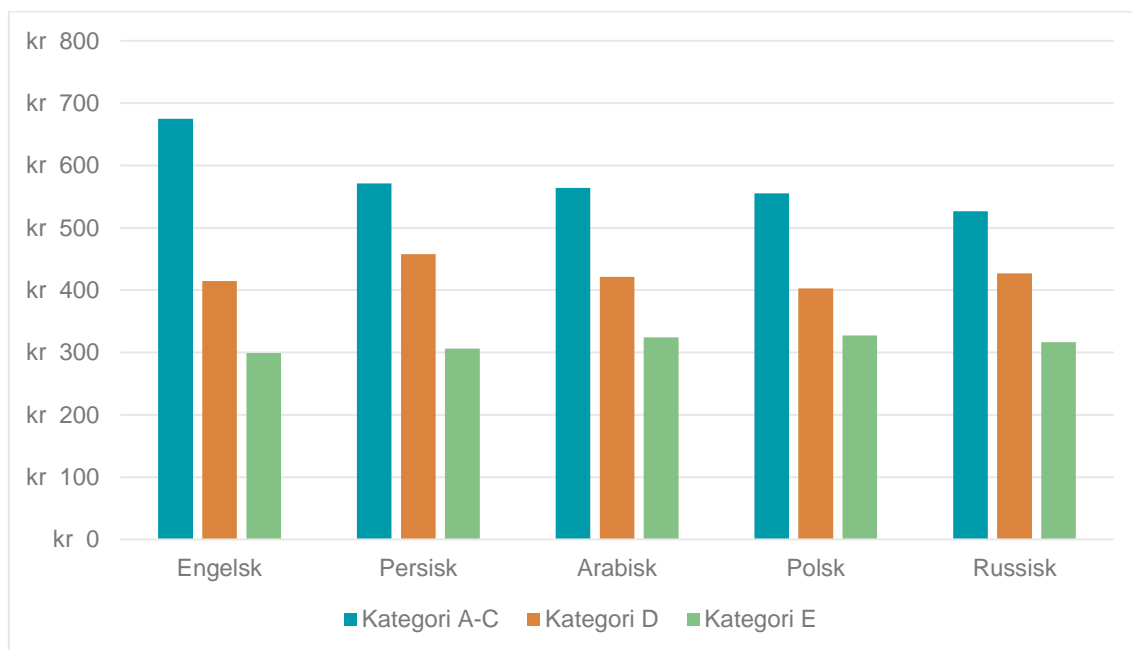
**Figur 3.6. Oppgitt arbeidsmengde blant tolker på fem utvalgte språk (N: 267)**



Det kan også tenkes at situasjonen på det enkelte språk påvirker tolkens forhandlingssituasjon overfor tolkeformidlerne, slik at tolker på språk med dårlig dekning

kan kreve bedre lønn. I figur 3.7 viser vi den gjennomsnittlige reserveringsprisen, gruppert etter språk og kvalifikasjonskategori. Det er nødvendig å ta med kvalifikasjonsvariabelen fordi dette påvirker reserveringsprisen sterkt, og sammensetningen er ulik mellom språkgruppene. Resultatene tyder på at reserveringsprisen ikke varierer mye med språk, i alle fall ikke blant disse språkgruppene. Et unntak er de høyest kvalifiserte engelsktolkene, som er vant med høyere satser enn tolkene i samme kategori på de fire andre språkene.

**Figur 3.7. Gjennomsnittlig reserveringspris, etter språk og kvalifikasjonskategori (N: 248)**



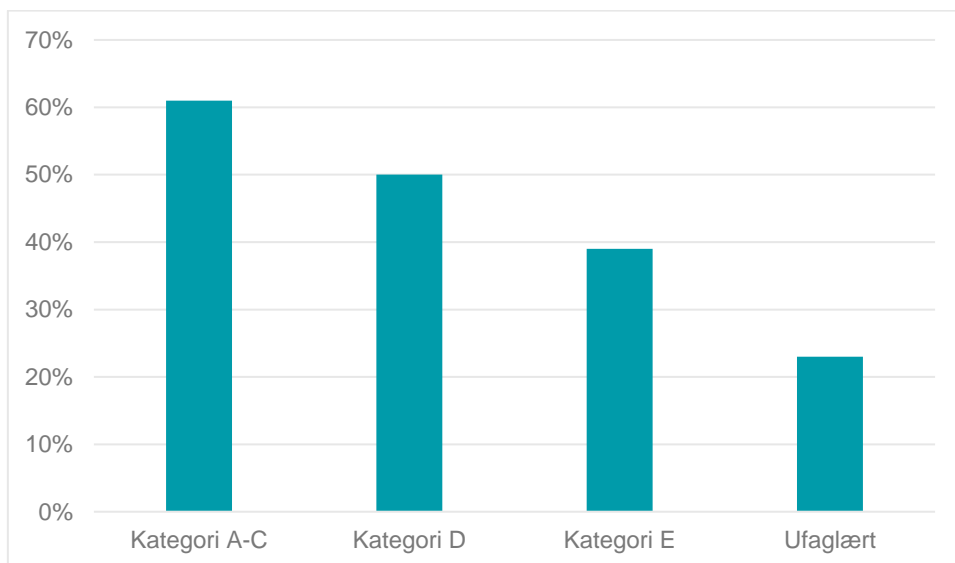
Denne analysen tyder på at oppdragsmengden påvirkes av dekningsgraden – mens inntjeningen i liten grad lar seg påvirke av hvor god tilgangen på kvalifiserte tolker er. Videre kan dette tyde på at tolkene har et begrenset forhandlingsrom overfor oppdragsgivere og tolkeformidlere. Selv når etterspørselen burde være høy og tilgangen knapp, ser vi ikke utslag i form av høyere reserveringspriser.

### 3.5 Honorering som lønsmottaker eller selvstendig næringsdrivende

Med unntak av noen tolker som har fast ansettelse ved en kommunal tolkeformidler, er alle tolkene frilansere. Frilansere får betalt på en av to måter – enten som lønsmottaker eller som selvstendig næringsdrivende. Lønsmottakere får lønn på konto uten å fakturere. Arbeidsgiveren, som kan være en privat eller offentlig tolkeformidler, eller en arbeidsgiver som har gjort en direkte bestilling, skal trekke skatt av lønnen, og betale arbeidsgiveravgift for tolken. Tolker som får betalt som selvstendig næringsdrivende må selv fakturere, og selv holde orden med skatteregler, som er annerledes for selvstendige enn for lønsmottakere.

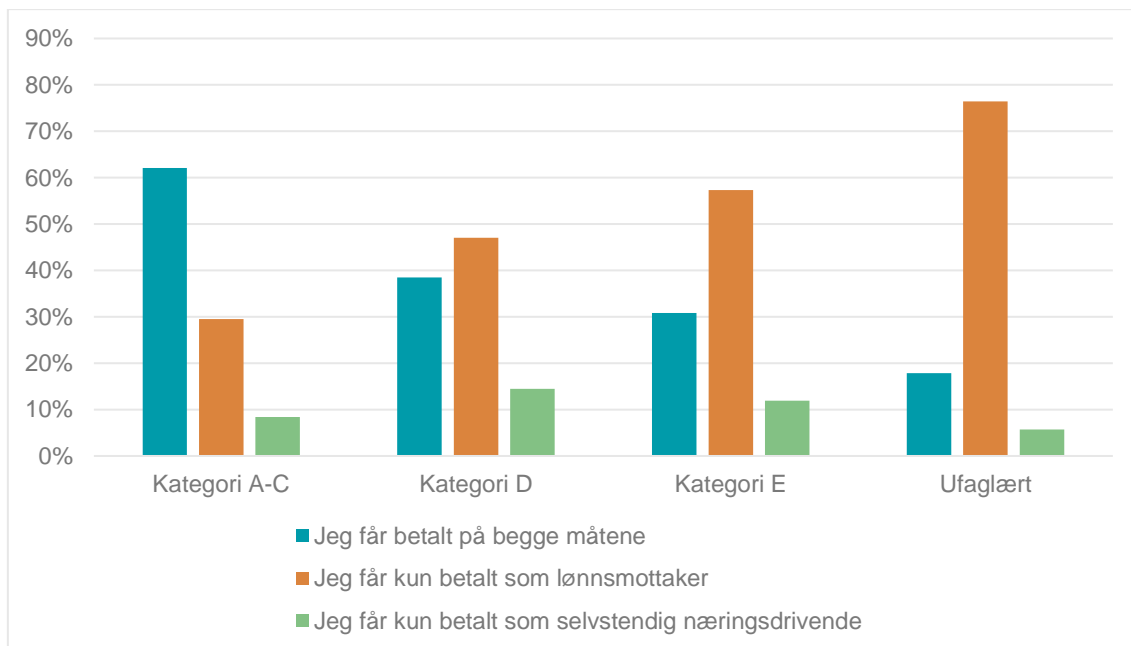
45 prosent av respondentene oppgir at de har et registrert enkeltpersonforetak (figur 3.8). Det er et tydelig mønster i at det er mer vanlig for høyt kvalifiserte å ha et registrert foretak. Blant de ufaglærte har kun en av fire et eget foretak.

**Figur 3.8. Andel som har et registrert enkeltpersonforetak, etter kvalifikasjonskategori**



Respondentene ble også bedt om å oppgi om de kun får betalt som selvstendig næringsdrivende, om de kun får betalt som lønsmottakere, eller om de får betalt på begge måter. Figur 3.9 viser at selv om mange har et privat foretak, er det nokså få som kun får betalt som selvstendige næringsdrivende. Mange tolker får kun betalt som lønsmottaker, og dette gjelder særlig blant ufaglærte. Det er også mange tolker som får betalt på begge måter, og dette gjelder særlig blant tolkene i kategori A-C.

**Figur 3.9. Andel som får betalt som lønsmottaker, som selvstendig næringsdrivende, og på begge måter (N: 700)**



I intervjuene og i åpne svarfelt er det flere tolker som har opplevd et visst press fra byråer om å registrere eget foretak. Dette kan spores til spørsmålet om arbeidsgiveravgift, som

vi omtaler nærmere i kapittel 5. Tidligere har byråene kunnet trekke arbeidsgiveravgift fra tolkenes lønn, mens noen offentlige virksomheter i senere tid har begynt å kreve at avgiften skal trekkes fra honoraret til byrået. Enkelte informanter omtaler arbeidsgiveravgiften spesifikt som et stridstema, mens andre tolker ikke har merket noe press om å starte eget foretak.

*Private tolkebyråer er ikke veldig flinke til å ivareta sine ansatte (tolkene). Noen av dem bryter lovverk med feks å trekke arbeidsgiveravgift fra tolkens lønn. Tolkene kan ikke ta dette opp rett med tolkebyrå, eller sitt forbund da tolken vil miste fremtidige oppdrag fra dette byrået. Tolk kategori E*

*Har ikke enkeltpersonsforetak. Nå er jeg lønnsinntaker. Opplever en del press fra tolketjenestene, at de ønsker vi skal etablere enkeltpersonsforetak. De skylder på kundene, kundene skylder på dem. Alt går på anbud. Tolketjenesten (formidleren) og kunden krangler om hvem som skal betale arbeidsgiveravgift. Men til slutt er det tolken som taper på det og må betale. Dette har vært tilfelle hos politiet også. Tolk kategori D*

*Jeg vil betale arbeidsgiveravgift, slik at grunnlaget for pensjonen min blir bedre. (Privat tolkeformidler) insisterer på at alle som tolker for dem har et eget foretak, det gjør de kun for å slippe arbeidsgiveravgift. Tolk kategori B*

Blant informanter og respondenter som har eget foretak, er det videre noen tolker som forteller at byrået har innført et faktureringsgebyr, som blir trukket fra honoraret til tolken.

## 3.6 Kanaler for oppdrag

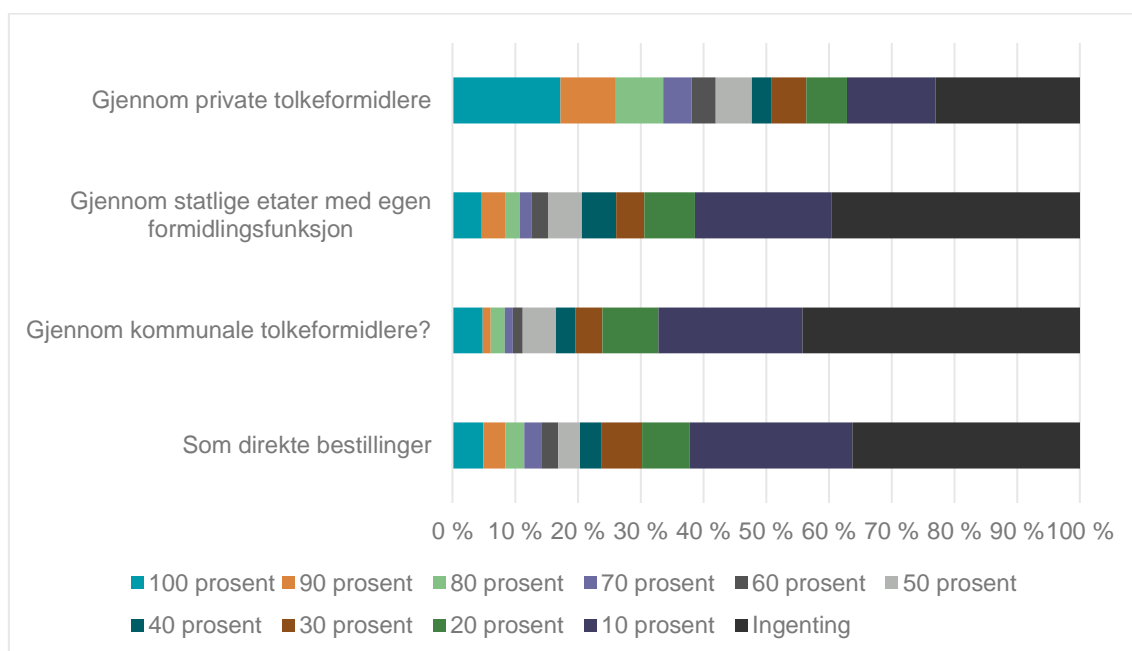
Som vi har nevnt tidligere har tolker ulike typer tilknytningsformer og kanaler for oppdrag. IMDi (2021a) skiller mellom fire hovedkanaler for oppdrag: direkte bestillinger, oppdrag gjennom private tolkeformidlere, oppdrag gjennom kommunale tolkeformidlere, og oppdrag gjennom statlige etater med egen formidlingsfunksjon. Det er vanlig blant tolkene å ha flere kanaler for oppdrag. Særlig dersom man vil ha tolkeyrket som sin hovedinntekt, er man som regel avhengig av å ha en rekke ulike oppdragsgivere.

Kun en av tolkene vi har intervjuet holder seg med bare en tilknytning til et byrå. Mange av informantene har to eller tre tilknytninger som de får oppdrag gjennom, mens andre igjen forteller at de har hatt flere tilknytninger enn de kan telle på en hånd.

I spørreskjemaet har vi bedt respondentene om å oppgi omtrent hvor stor andel av tolkeoppdragene de får på hver måte. Figur 3.10 viser at private tolkeformidlere står for en større andel av den totale oppdragsmengden, enn de andre kanalene. 48 prosent av tolkene får minst halvparten av oppdragene sine fra private tolkeformidlere. Til sammenligning er det andeler rundt en av fem tolker som får minst halvparten av oppdragene sine gjennom hver av de andre kanalene.

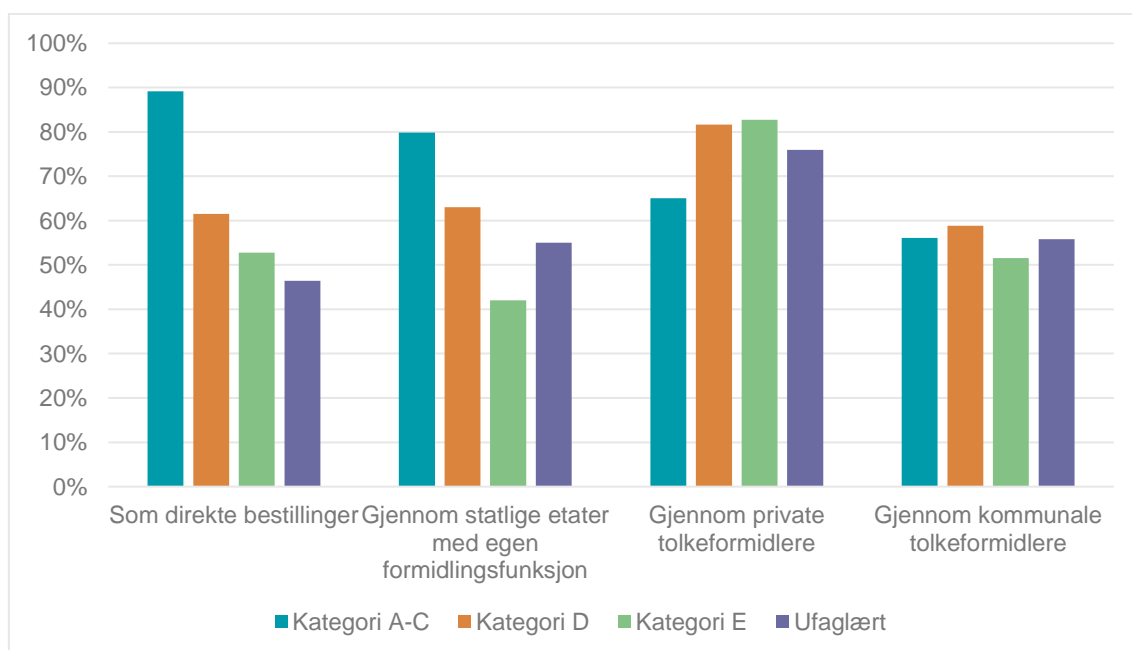
Selv om tolker som regel har mer enn en kanal for oppdrag, er det ikke slik at alle tolkene bruker alle fire kanalene. For hver kanal er det en betydelig andel av tolkene som ikke får oppdrag på den måten. Det er 44 prosent som ikke får oppdrag fra kommunale tolkeformidlere, mens 23 prosent ikke får oppdrag fra private tolkeformidlere.

**Figur 3.10. Omtrent hvor stor andel av oppdragene dine får du på disse måtene? (N: 679)**



En nyttig måte å sortere materialet på, er å skille mellom de som bruker en kanal og de som ikke bruker den, for så å sammenligne tolkene i de ulike kvalifikasjonskategoriene. Dette har vi gjort i figur 3.11. Her kommer det frem noen tydelige forskjeller. De høyest kvalifiserte tolkene får oftere direkte bestillinger, de får oftere oppdrag gjennom statlige etater med egen formidlingsfunksjon, og de tar sjeldnere oppdrag gjennom private tolkeformidlere. Når det gjelder kommunale tolkeformidlere er sannsynligheten for å få oppdrag på denne måten nokså uavhengig av tolkenes kvalifikasjonsnivå.

**Figur 3.11. Andel som får oppdrag gjennom ulike kanaler, etter kvalifikasjonskategori (N: 674)**





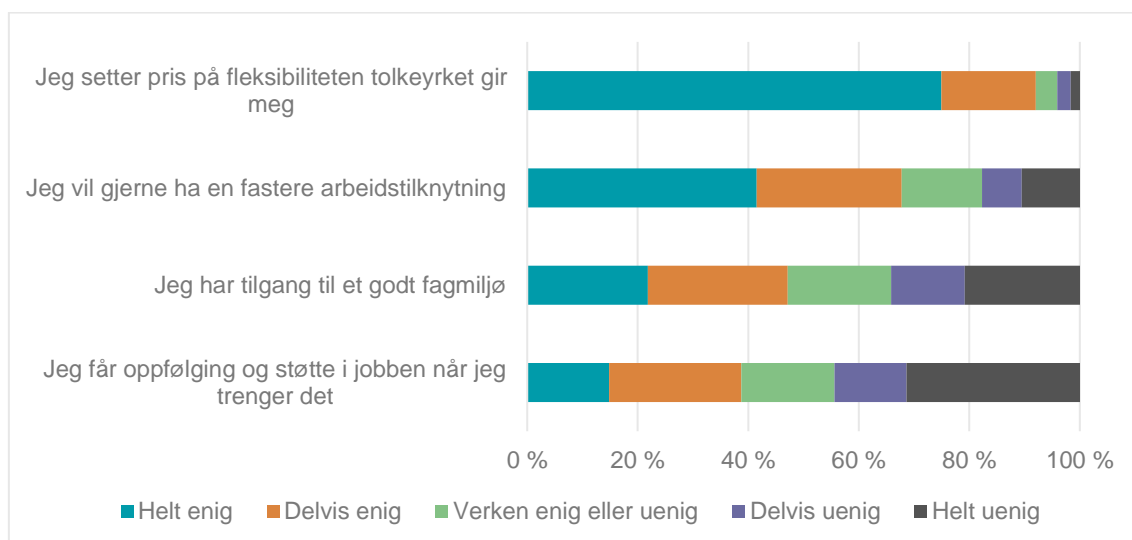
Det er oppsiktsvekkende at ikke alle de ufaglærte oppgir at de får oppdrag gjennom private tolkeformidlere – i og med at spørreskjemaet er distribuert gjennom et privat tolkebyrå, til ufaglærte tolker i byråets portefølje. Dette kan tyde på at ikke alle respondentene har forstått spørsmålsstillingen fullt ut. Alternativt kan et slikt svar tolkes som uttrykk for at man ikke har fått oppdrag på denne måten – «i det siste».

### 3.7 Flexibilitet, fagmiljø og oppfølging

I spørreskjemaet ble respondentene bedt om å ta stilling til fire påstander om ulike aspekter av tolkeyrket. Svarfordelingen i figur 3.12 viser for det første at fleksibilitet er noe som verdsettes av de fleste. Samtidig kan fleksibiliteten som tolkeyrket åpner for, tenkes å gå på bekostning av andre goder i arbeidslivet som følger med en fastere arbeidstilknytning. To tredjedeler av tolkene er helt eller delvis enig i at de gjerne vil ha en fastere arbeidstilknytning.

Videre tyder resultatene på at det er et stort forbedringspotensial når det gjelder oppfølging og fagmiljø. Kun 39 prosent er helt eller delvis enig i at de får oppfølging og støtte i jobben når de trenger det, mens 47 prosent er helt eller delvis enig i at de har tilgang til et godt fagmiljø.

**Figur 3.12. Hvor enig er du i følgende påstander? (N: 760)**

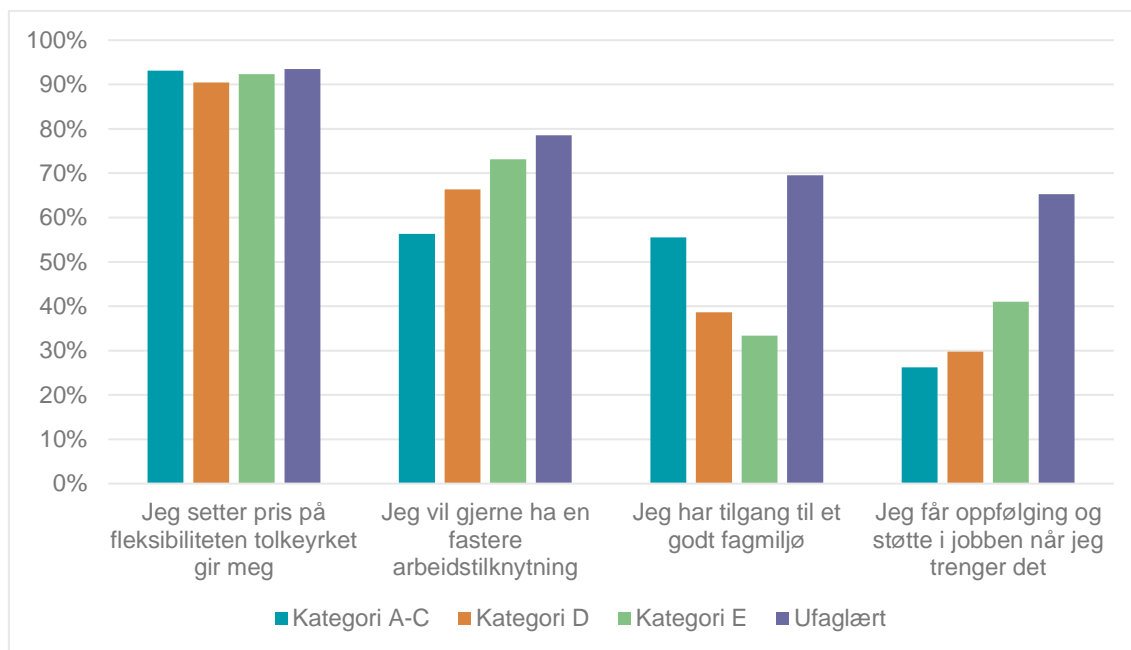


Figur 3.13 viser andelene som er helt eller delvis enige påstandene, fordelt på de ulike kvalifikasjonskategoriene.

Mens det ser ut til å være enighet om verdien av fleksibilitet, er det store forskjeller mellom kategoriene på de andre påstandene. Andelen som ønsker en fastere arbeidstilknytning er lavest blant tolkene i kategori A-C. Dette kan forklares med at de høyest kvalifiserte tolkene har en større arbeidsmengde, og generelt har bedre forutsetninger for å oppnå en tilfredsstillende inntjening.

Blant de kvalifiserte tolkene er mønsteret slik at de høyest kvalifiserte ser ut til å ha størst tilknytning til et kollegialt fellesskap, mens de samtidig rapporterer lavest tilfredshet med oppfølgingen og støtten de opplever. Dette kan skyldes at forventningene til hvordan oppfølgingen burde være, øker etter hvert som tolkene får mer erfaring og blir mer etablert.

**Figur 3.13. Andel som er helt eller delvis enig fire påstander (N: 754)**



Det er mer overraskende at ufaglærte tolker skiller seg ut med høye andeler som mener de har tilgang til et godt fagmiljø og at de får god oppfølging og støtte i jobben. Basert på intervjuene tror vi dette kan forklares med at ufaglærte tolker har annerledes forventninger til yrket enn de kvalifiserte har. Tolkeutdanningen gir de kvalifiserte bedre forutsetninger for å vurdere hva som mangler og hva som burde vært bedre. De ufaglærte vil ofte ha et tynnere sammenligningsgrunnlag, og kan lettere si seg fornøyd med små tiltak i retning av tilrettelegging og kurs.

I intervjuene og surveyen formidler noen av tolkene at de har et fellesskap med andre tolker, som kan ha blitt opparbeidet i løpet av mange år. Andre tolker fremhever savnet etter et faglig fellesskap. Flere informanter formidler at det ikke gis noen oppfølging fra byråene:

*Absolutt ingenting... Ingen møter. ... Har god kontakt likevel, men ingen kursing eller oppfølging. Ingenting sosialt eller felles, ingen oppfølgingssamtaler. Det er noe jeg veldig gjerne kunne tenke meg. At noen (arbeidsgiver) gjorde det de kunne for å samle oss tolker, utvikle oss, kurse oss, følge oss opp.* Tolk kategori D

*Bare dersom de synes jeg er forsinket så ringer de. ... De gir ikke telefonnummer til den jeg skal møte. De ringer og sier «du har ikke kommet, men jeg sier jeg er på skolen - men hvor er de?» Ringer bare hvis det er noe problem vi gjør.* Ufaglært tolk

I oppfølging ligger flere elementer, blant annet informasjon, faglig oppfølging, kursing og sosialt fellesskap. Flere av tolkene har opplevd at de i større grad fikk tilbud om noe faglig påfyll tidligere, spesielt fra enkelte private leverandører, som kunne handle om fagsamtaler og opplæring i fagbegreper fra ulike sektorer. Flere trekker også frem at de savner et tilbud om debrief:

*Det burde legges til rette for mer oppfølging av tolkene, for det kan være mange veldig tøffe oppdrag. Debriefing trengs. [Det er] veldig streng taushetsplikt, så vi kan ikke diskutere oss imellom etter tøffe oppdrag. Det er også få muligheter for å treffes på jobb.* Tolk kategori D

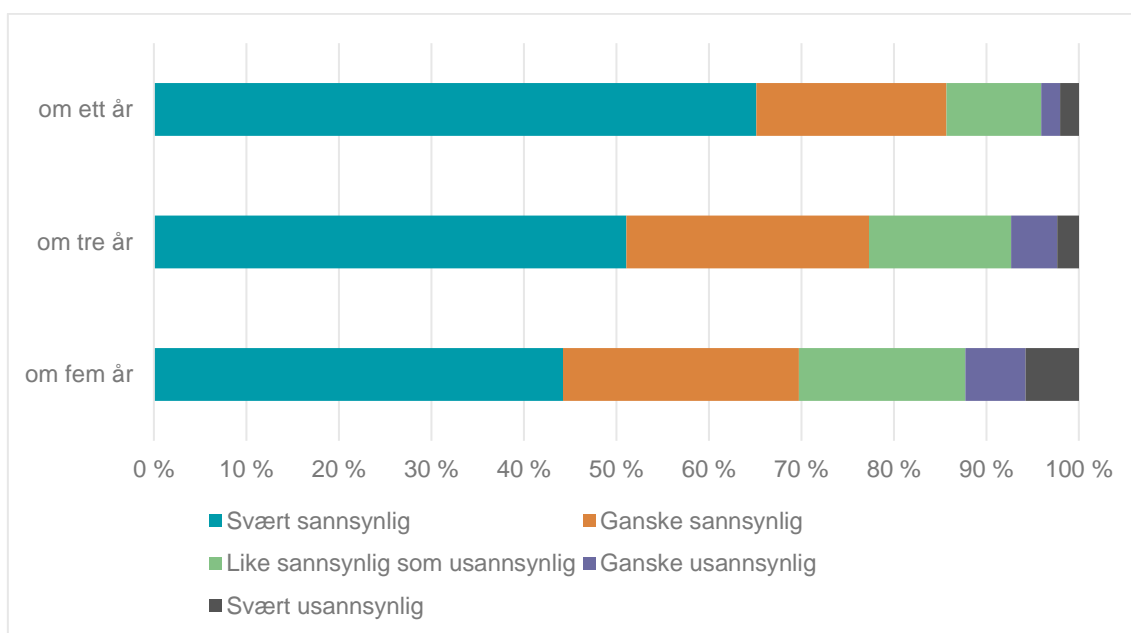
*Jeg har jobbet masse for psykiatere. Og når du hører på de historier og du har absolutt taushetsplikt du kan ikke dele disse tingene med de andre og du kan bli irritert ... mange har snakket om torturering, seksuell vold og når du hører dem gråte du blir påvirket, ingen support for oss. De tingene er viktig synes jeg.*  
Ufaglært tolk

Flest tolker i kategori A-C forteller altså at de har tilgang til et godt fagmiljø, mens flest av de ufaglærte oppgir at de får oppfølging og støtte i jobben. Svarene i surveyen samsvarer ikke helt med hva de ufaglærte har oppgitt i sine åpne svar og i intervjuene.

### 3.8 Fremtidsutsikter som tolk

For å lykkes med intensjonene i tolkeloven er landet avhengig av at kvalifiserte tolker ønsker å fortsette i yrket, og at ufaglærte ønsker å kvalifisere seg. I spørreskjemaet ble tolkene bedt om å vurdere hvor sannsynlig det er at de vil forbli i yrket de neste fem årene. Figur 3.14 viser svarfordelingen for henholdsvis ett år, tre år og fem år frem i tid. Resultatene viser at et flertall av tolkene tenker å fortsette i yrket de nærmeste årene. 69 prosent av tolkene ser for seg at de fremdeles jobber som tolk om fem år.

**Figur 3.14. Hvor sannsynlig er det at du fremdeles jobber som tolk... (N: 732)**



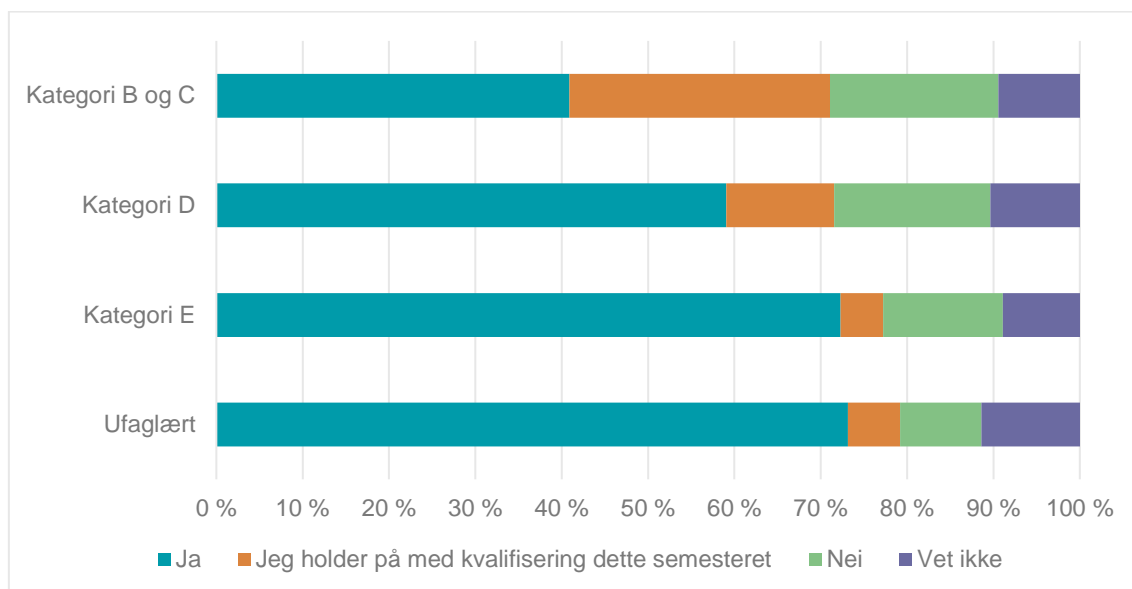
I dette spørsmålet er det kun små forskjeller mellom kvalifikasjonskategoriene (ikke vist i figur). Med andre ord er andelen som tenker å bli værende i yrket, omtrent lik i utvalget blant ufaglærte som i utvalget blant kvalifiserte.

#### Kvalifisering

Vi har også spurt tolkene om de har et ønske om å kvalifisere seg videre som tolk. Figur 3.15 viser svarfordelingen, fordelt på de ulike kategoriene. Her er tolkene i kategori A ekskludert, ettersom de både har bachelor og statsautorisasjon og dermed ikke kan oppnå høyere kvalifikasjoner.

I utvalget blant ufaglærte oppgir 73 prosent at de ønsker å kvalifisere seg, mens ytterligere 6 prosent allerede er i gang med kvalifisering. Videre ser vi at andelen som enten har et ønske eller er i gang med kvalifisering, også er høy blant de kvalifiserte tolkene.

**Figur 3.15. Har du ønske om å kvalifisere deg videre som tolk? (N: 742)**



Flere informanter trekker frem tilgangen til kvalifisering som et usikkerhetsmoment når de tenker på sine karriereutsikter som tolk. Dette gjelder særlig blant de ufaglærte, men også blant kvalifiserte tolker som ønsker å øke sine kvalifikasjoner, i noen tilfeller også på mer enn ett språk.

*Har planer om formell kvalifisering. Skulle ta tospråkstesten, måtte ha 80 prosent ... Strøk med 1 prosent. Veldig surt. Vet ikke hvor mange år, men det tok flere år for å få muligheten. Skal ta denne testen så fort jeg får mulighet. Jeg opplever dette som en barriere for mitt virke som tolk. Ufaglært tolk.*

*Jeg har vurdert å kvalifisere meg mer, men det er ikke enkelt. Du må gjennom grunnemne eller bachelor. Det er opp til staten eller OsloMet hvilke språk som skal tilbys hvert år. Selv om du har veldig lyst å ta utdanning, må du vente til språket tilbys. Tolk kategori E.*

Det kan gå flere år mellom hver gang det settes opp et utdanningstilbud på et bestemt språk. I tillegg er det flere informanter som ser det som en utfordring at det kun finnes utdanningstilbud i Oslo og Bergen. Flere av de ufaglærte forteller om et tidligere forsøk på å bestå tospråkstesten, og at de har vært uheldige eller nær ved å bestå.

Kjennskapen til tolkeloven var varierende blant de ufaglærte tolkene. Mange hadde hørt at det skulle komme en ny lov, men de var usikre på hva den innebærer. De fleste hadde likevel oppfattet at myndighetene ønsker å gjøre grep for å øke bruken av kvalifisert tolk. Få av dem vi snakket med hadde konkrete planer for kvalifisering. Noen la vekt på hindringer som utdanningstilbud og geografisk avstand, mens andre la vekt på begrensninger knyttet til sin egen livssituasjon. Flere trakk frem at dagens sentralisering av utdanningstilbudene var et hinder for tolker i mindre sentrale strøk. Det var også flere som måtte avveie det å investere i kvalifisering opp mot et usikkert arbeidsmarked:

*Det er en del skole man må gå. Jeg kunne prioritert det hvis jeg visste det ledet til lønn og fast arbeid. Men det blir bare å melde seg inn og så miste jobben man*

*hadde fra før. Mange jeg vet om som sluttet fordi det ikke ble mer jobb. Ufaglært tolk.*

*Jeg er veldig for at tolkene skal kvalifisere seg, men det er mye usikkerhet i tolkemarkedet, og jeg forstår veldig godt at mange ikke tørr/ønsker å satse på tolkeyrket i sin helhet. Hadde det vært mer forutsigbart, hadde jeg kanskje gått for dette som heltidsyrke. De fleste må jobbe ved siden. Ufaglært tolk.*

Flere av de ukvalifiserte formidler også at de har bundet opp ledig tid i andre jobber, noe som gjør det utfordrende å få tid til å kvalifisere seg.

### 3.9 Årsaker til at tolker vurderer å slutte

I spørreskjemaet fikk respondentene et åpent spørsmål: «Dersom du vurderer å slutte som tolk, hva er årsakene til dette?» 346 personer har skrevet noe i fritekstfeltet, i tillegg til informantens uttalelser fra intervjuene.

En god del har skrevet alder og helseutfordringer i svarfeltet. En del nærmer seg pensjonsalder. Nedsatt hørsel og økende belastning ved reisevirksomhet når man blir eldre oppgis også.

#### Etterspørsel

Én faktor flere trekker frem er tilgjengeligheten på oppdrag:

*Nødvendig ubalanse i markedet – veldig avhengig av de politiske omstendighetene som rår. Flyktningkriser, arbeidsinnvandring og så videre. Tolk kategori B*

*Ikke sikkert jeg kommer til å satse på tolkeyrket. Det er avhengig av hvordan forholdene blir. Avhengig av markedet. Språket mitt tror jeg det blir mindre behov for. Generasjonen som trenger tolk blir eldre. Tror det blir mindre etter hvert. Tolk kategori B*

Det er altså etterspørselen etter tolking som vil variere avhengig av samfunnsutviklingen. Flere trekker også frem andre faktorer som har innvirkning på oppdragsmengden:

*Politianbudet var ikke så bra for oss. Jeg har mistet oppdragene derfra. Mye sjeldnere nå. Med unntak av noen få ansatte som ikke liker anbudet. Her blir politiet tvunget til å gå gjennom et byrå. Men de vet det sitter tolker et annet sted som er bedre. Tolk kategori B.*

*Som frilans tar jeg bare direktebestillinger. Tolker også hos tingretten og lagmannsretten. Tidligere også for sykehuset, men har ikke fått oppdrag der lenger. Ikke hos kommunen, flyktningetjenesten heller. For der er det bare tolkebyråene. Tolk kategori B*

Flere trekker altså frem at anbudskonkurranser og formidlingsbyråenes praksis har hatt negative konsekvenser for oppdragsmengden deres. Det kan både handle om at oppdragsgivere har føringer de er bundet til å følge, at det er for mange tolker å fordele oppdrag til, og også at det kan være færre oppdrag til tolker i mindre sentrale strøk. Det blir også trukket frem at motivasjonen hadde vært en helt annen hvis det var faste stillinger som innebar utviklingsarbeid utenom tolketimene.

## Urettferdig og uforutsigbar tildelings- og avlønningspraksis

Andre faktorer som fremheves er manglende innsikt og forståelse i hvordan oppdrag tildeles, der flere mener det ikke er en forutsigbar og rettferdig tildelingspraksis. Noen mener at de må være proaktive mot byråene og «vise seg» for å få tildelt oppdrag. Flere mener også at det foregår en form for nepotisme, der oppdrag tildeles venner, familie eller bekjente.

Flere savner også forutsigbarhet når det gjelder honorarene for de ulike oppdragene, og at det er et stort sprik i honorarene mellom ulike oppdragsgivere, noe som kan sette tolkene i vanskelige dilemmaer:

*Det er frustrerende med så store lønnsforskjeller fra oppdrag til oppdrag - det er demotiverende.* Tolk kategori E

*Det honoreres allerede med ca kr 220-250 pr. time for flere oppdrag innen flere etater som for eksempel NAV/politi. Tatt i betraktning at en god tolk avsetter alltid tid til forberedelse for slike oppdrag på ca 0,5-1 time, sitter man med sluttlønn som tilsvarer lærlingelønn. Da har man et valg - enten å prioritere eget omdømme og kvalitet i arbeidet som man leverer med å takke nei til slike oppdrag, eller å påta seg oppdrag uten å bruke tid på forberedelse, noe som svekker kvalitet i tolkingen i vesentlig grad.* Tolk kategori E

Videre er det flere som trekker frem at ansiennitet ikke har noen betydning for avlønning.

## Trivsel, tilrettelegging og oppfølging

En del tolker trekker i tillegg frem andre faktorer enn oppdragsmengde og avlønning som forklaringer på at de vurderer å slutte som tolk. Det relaterer seg blant annet til faktorer som kan bidra til trivsel, som tilhørighet:

*«Tilknytningen til yrket blir mindre. Du blir et nummer et sted, må sitte med telefonen i hånda. Blir taxi, en Uber-greie. Sluttbrukeren forsvinner.* Tolk kategori B.

Det er også flere som trekker frem at det er et element av stress i måten tildeling av oppdrag skjer hos noen formidlere:

*Sender videre et oppdrag. Om å gjøre å si ja først. Du må si ja uten å vite hva det gjelder. Imot mange av de prinsippene vi jobber for. Sjekke habilitet. Vite hva man går til. Alt har blitt redusert til en liten sms der du må si ja fortst. ... Raskest, ikke nødvendigvis best.* Tolk kategori B.

*Noen oppdrag formidles direkte til enkelt tolker. Men av og til er det førstemann til mølla. Hvem har raskest nett? Har opplevd mange ganger, når jeg får sms eller oppdatering på app. Så mens du logger deg inn, er det allerede tildelt.* Tolk kategori E

Mangelfull tilrettelegging, oppfølging og opplevelse av mangel på respekt trekkes også frem:

*Byråer, og slitsomme oppdrag med manglende tilrettelegging, slik som få pauser, kun en tolk i heldagssak, deltakere som snakker fort uten pauser mens tolken må hvisketolke uten tolkekabin og utstyr, manglende smittevernstiltak, manglende forståelse for tolkens rolle hos kunden, herunder forberedelsesbehov, forventning at du kan tolke uten å ha sett dokumenter i hvilken som helst sak.* Tolk kategori B

*Oppdragsgivere og tolkeforhandlere utsetter tolkene for store påkjenninger, press, stress og så mye mas og null verdsettelse.* Tolk kategori D.

*Savner flere seriøse oppdragsgivere, som tar med tolkenenes behov og synspunkter når det gjelder hva som skal til for å være en attraktiv oppdragsgiver for tolkene. Savner oppdragsgivere som tar ivaretagelse av tolkene på alvor. Tolkefaglig bakgrunn blant de som jobber i formidling og administrasjon hos oppdragsgivere, bidrar til å gjøre tolkenes arbeidssituasjon bedre. Tolke kategori B.*

Som sitatene over viser, spiller for noen grupper forhold som alder og helse inn. Mange forteller også at de har en annen jobb eller andre karriereplaner. Stikkordene som går mest igjen er imidlertid at yrket er dårlig betalt, at man ikke får nok oppdrag og at det er dårlige arbeidsvilkår.

Mange forteller at tolkeyrket kan være slitsomt, ensomt og tøft å stå i, at det er mangel på god tilrettelegging og oppfølging, eller at det er mangel på et sosialt miljø og et godt fagmiljø. Både i disse svarene og i intervjuene er det mange som forteller om å bli behandlet dårlig. Dette gjelder som oftest i relasjonen til private tolkeformidlere, men det er også en del som forteller at de ikke alltid blir møtt med respekt av tolkebrukere, og at tolkeyrket ikke blir anerkjent av samfunnet i stort og at man opplever en mangel på anerkjennelse i yrket.

De fleste av informantene har et ønske om å fortsette som tolk, og flere kunne ønske seg en større arbeidsmengde. Samtidig er det mange som har flere ben å stå på, og har andre karrierer eller ambisjoner som går foran tolkeyrket. Eller de er i en livssituasjon som begrenser hvor mye de kan jobbe. I tillegg er tolkene klar over at behovet for tolk på ulike språk varierer over tid. Dermed er mange av informantene også litt avventende med tanke på hvor tydelige planer de har.



## 4 Tolkenes prioriteringer

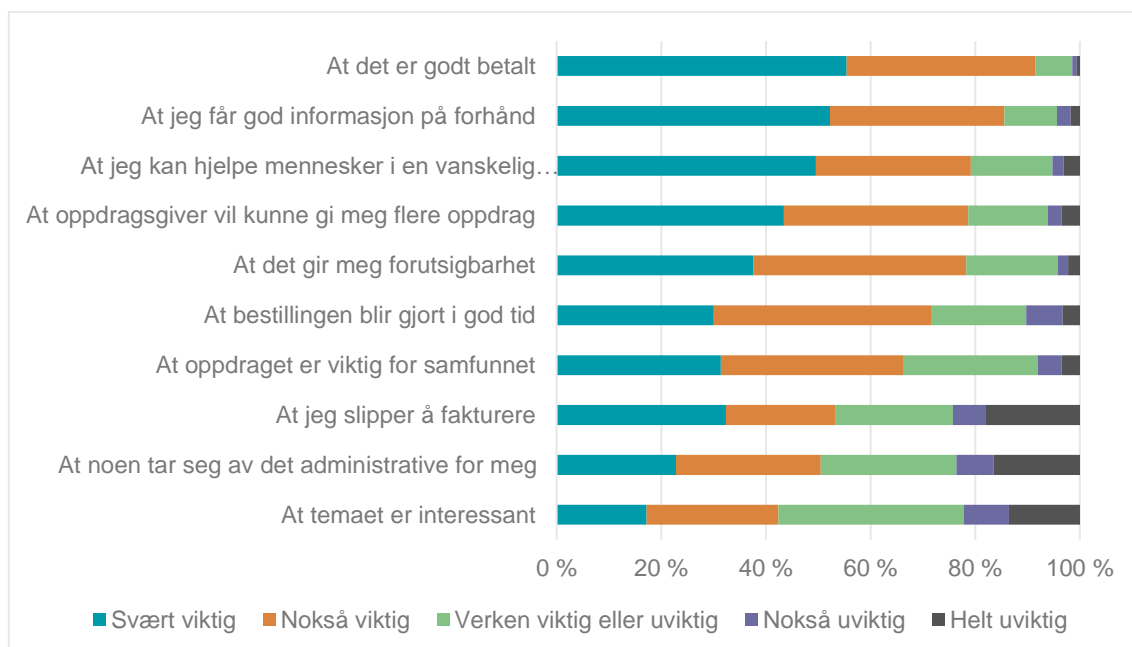
I dette kapitlet vil vi ta for oss resultatene fra surveyen og intervjuene om tolkenes prioriteringer av oppdrag. Vi vil belyse hvilke elementer som er viktig for tolker når de vurderer et oppdrag. Videre vil vi belyse hva tolkers preferanser er når det gjelder kanaler for oppdrag, enten det er direkte bestillinger eller via kommunale, statlige eller private formidlere, og begrunnelser for deres preferanser. Vi beskriver også hva tolkene har svart på hva som kan få tolkene til å avlyse et oppdrag til fordel for et annet.

Kapitlet beskriver deretter tolkenes oppfatninger om tolkefeltet, herunder betraktninger om fagorganisering av tolker, tarifflønn og anbudsutsetting. Vi beskriver også tolkenes oppfatninger av private formidlere og belyser noen av faktorene som ligger bak tolkenes motstand mot private formidlere.

### 4.1 Hva er viktig for tolker når de vurderer et oppdrag?

I spørreskjemaet inkluderte vi et spørsmålsbatteri med ti ulike aspekter som kan være viktig når tolkene vurderer om de skal ta et oppdrag. Figur 4.1 viser svarfordelingen langs en skala fra svært viktig til helt uviktig. Det enkeltaspektet flest mener er viktig er at oppdraget er godt betalt, men en rekke av de andre aspektene blir også vurdert som viktig av et stort flertall av tolkene. Tolkene legger særlig vekt på at de ønsker god informasjon i forkant av oppdraget. Videre er det 80 prosent av tolkene som ser det som viktig at de bidrar til å hjelpe personer i en vanskelig situasjon gjennom tolkeyrket. Dette kan kalles en altruistisk motivasjon. Omtrent like mange ser det som viktig at oppdragsgiver vil kunne gi dem flere oppdrag.

**Figur 4.1. Hvor viktig er disse aspektene for deg når du vurderer et oppdrag? (N: 709)**



Omtrent halvparten av tolkene ser det som svært eller nokså viktig at en tolkeformidler tar seg av det administrative rundt oppdraget, og at de slipper å fakturere. Aspektet som færrest tolker synes var viktig, er at temaet for oppdraget er interessant. Noen tolker

finner motivasjon i å lære om og spesialisere seg på bestemte områder, som helse, juss, asyl og introduksjonsprogram, men dette er altså ikke det viktigste for de fleste tolkene når de vurderer et oppdrag.

I figur 4.2 har vi undersøkt andelen som svarer svært eller nokså viktig på hvert enkelt spørsmål, fordelt på hver kvalifikasjonskategori. På enkelte spørsmål er det små forskjeller mellom kategoriene, mens det er tydelige mønstre på andre spørsmål.

**Figur 4.2. Andel viktig eller nokså viktig, etter kvalifikasjonskategori (N: 704)**



I spørsmålene der kategoriene skiller seg, er det de ufaglærte som skiller seg mest ut. De ufaglærte legger betydelig mer vekt på altruistisk motivasjon enn de kvalifiserte tolkene. 93 prosent av de ufaglærte mener det er viktig når de velger et oppdrag at de kan bidra til å hjelpe personer i en vanskelig situasjon, mot 68 prosent av tolkene i

kategori A-C. Resultatene viser også at de ufaglærte legger noe mindre vekt på at oppdraget er godt betalt, enn de kvalifiserte tolkene. Ønsket om å få bistand med administrative ting, og å slippe å fakturere, får også størst oppslutning blant de ufaglærte.

Dette bildet harmonerer godt med inntrykket vi fikk fra intervjuene. Noen av de ufaglærte tolkene fortalte at de ikke brydde seg så mye om inntjeningen. Andre så på de lave timeprisene som en tydelig ulempe ved tolkevirksomheten sin, men understreket likevel at inntjeningen ikke var det viktigste. Noen oppgir også at de ikke har så mye valg:

*Jeg klager ikke på lønna, fordi jeg vet at jeg ikke har mye kvalifikasjoner. De som har autorisasjon, de kan stille mer krav. Ufaglært tolk*

Selv om de ufaglærte legger mindre vekt på inntjeningen, ser det annerledes ut når det gjelder hensynet til at man burde takke ja til et oppdrag fordi oppdragsgiver vil kunne gi tolkene flere oppdrag. Denne avveiningen ser ut til å være viktigst for de ufaglærte tolkene. Inntrykket fra intervjuene er at de kvalifiserte har flere ben å stå på, i betydningen av at de enten har flere oppdragsgivere, eller oppdragsgivere de stoler mer på og en forutsigbarhet i at det vil komme oppdrag. Mange av de ufaglærte var kun tilknyttet to private byråer, og mer avhengig av å opprettholde et godt forhold til byråene for å fortsette å få oppdrag.

Nær alle de ufaglærte informantene ga uttrykk for en altruistisk motivasjon. Tre av informantene antydde også at det egentlig ikke er så farlig med betalingen – de tolker ikke for å bli rike, og er ikke avhengig av tolkeinntekten for å sikre livsopphold. Noen har også grenser for hvor mye de kan tjene fordi de mottar ulike stønader. De fleste av de ufaglærte informantene ser på lave timepriser som et problem, men likevel noe som er underordnet andre forhold og noe de kan akseptere fordi andre ting er viktigere for dem. Dette dreier seg ofte om gleden ved å være til nytte, og å ved kunne se umiddelbare virkninger av tjenesten man leverer. Mange legger også vekt på at de har gode relasjoner med enkelte kunder, og setter pris på det når en kunde har bedt om å få akkurat den tolken. Ufaglærte som har slike gode erfaringer legger i intervjuene vekt på at de opplever et behov for tjenestene deres, som det gir dem en glede å fylle. I tillegg er det flere i denne gruppen som fremstiller tolkingen som et hyggelig tidsfordriv fremfor å betrakte det som en fulltidsprofesjon:

*Jeg får 205 kr per time. Det er nesten ingenting. Men allikevel, jeg jobber, jeg føler meg bra når jeg hjelper noen. Og det er bedre enn å se på tv. Ufaglært tolk*

*Det kan være ganske lite. Man må hjelpe de som strever, som har det vanskelig. Jeg klarer meg økonomisk med den andre jobben. Ufaglært tolk*

Mange av de ukvalifiserte har også andre jobber som hovedinntektskilde. Til tross for at de ukvalifiserte rangerer det å hjelpe høyere enn de kvalifiserte, mener vi likevel at vi ikke har grunnlag til å konkludere med at de kvalifiserte ikke mener dette er viktig.

For de høyt kvalifiserte, derimot, vektlegges i stor grad lønn, forutsigbarhet og det å få tilstrekkelig informasjon i forkant. Forutsigbarhet kan blant annet innebære varigheten på oppdraget:

*Verdsetter rettsvesentolking, kan jussen godt. Og det er etterspørsel, samt at varigheten på rettsvesentolking er lengre. Tolk kategori B*

*Jeg prioriterer oppdrag som har gode avbestillingsbetingelser, og som det er minst sannsynlighet for at avlyses kort tid før. Tolk kategori B*

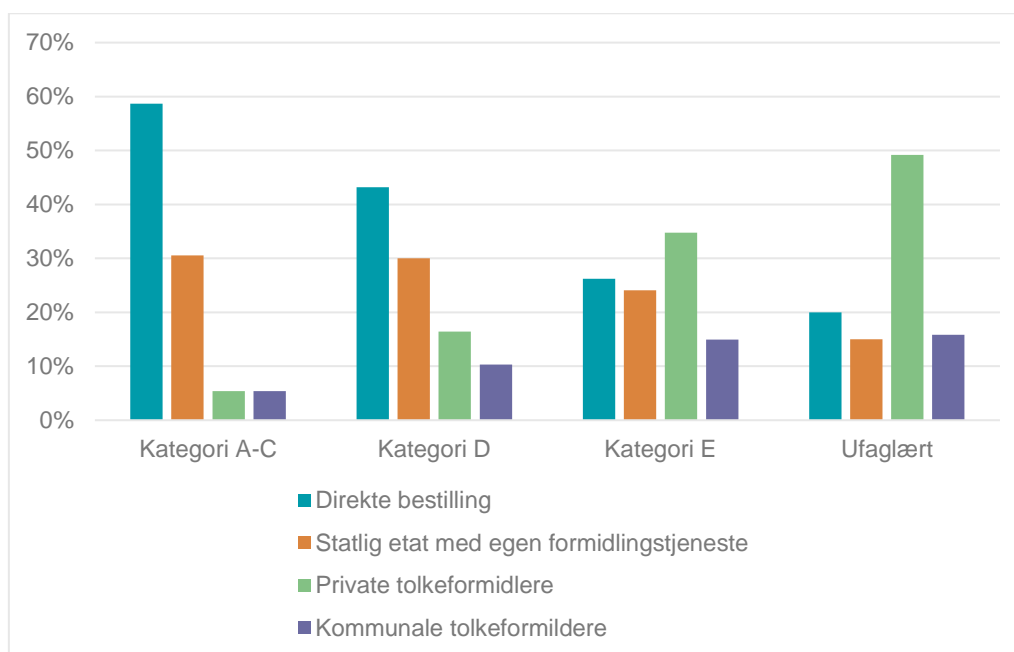
Å få tilstrekkelig informasjon i forkant har betydning både for forutsigbarheten og for å kunne forberede seg godt i forkant av oppdraget slik at tolkingen holder god kvalitet både teknisk og faglig.

## 4.2 Foretrukne kanaler for oppdrag

I spørreskjemaet hadde vi med et spørsmål om hvordan tolkene foretrekker å få oppdrag. Spørsmålet var designet slik at respondentene kun kunne velge ett av fire mulige alternativer: direkte bestilling, gjennom statlig etat med egen formidlingstjeneste, gjennom private tolkeformidlere eller gjennom kommunale tolkeformidlere. Dersom en respondent egentlig anser to kanaler som like gode, må respondenten likevel ta et valg dersom man vil svare på spørsmålet. Fordelen med å tvinge frem et valg er at det får frem tydelige mønstre på aggregert nivå. Mønsteret som fremgår av figur 4.3 er at vurderingen er svært ulik på tvers av kategoriene.

Det store flertallet av tolkene i kategori A-C foretrekker direkte bestillinger eller oppdrag gjennom en statlig etat med egen regi på tolkebestillinger. Kun fem prosent av disse tolkene foretrekker private tolkeformidlere, og kun fem prosent foretrekker kommunale tolkeformidlere. Fordelingen blant tolker i kategori D avviker ikke dramatisk fra dette, mens tolkene i kategori E fordeler seg mer jevnt mellom de ulike kanalene. Halvparten av de ufaglærte anser private tolkeformidlere som den beste kanalen. For mange av disse vil dette også være den kanalen de primært har erfaring med.

**Figur 4.3. Hvordan foretrekker du å få oppdrag? Kun ett svar mulig. Fordeling i hver kvalifikasjonskategori (N: 687)**



Enkelte av respondentene har gitt tilbakemelding i fritekstfelt om at de ikke ser noen tydelig forskjell mellom direkte bestilling og bestilling fra en statlig etat med egen formidlingstjeneste. Fra tolkens perspektiv kan eksempelvis en bestilling fra en domstol være å betrakte som en direkte bestilling – selv om vi i utgangspunktet gjør et skille ved at domstolen benytter en egen tolke katalog og et eget bestillingssystem. Dette betyr at det hefter noe usikkerhet ved resultatene i figur 4.3, i hvordan svarene fordeler seg mellom disse to svaralternativene.

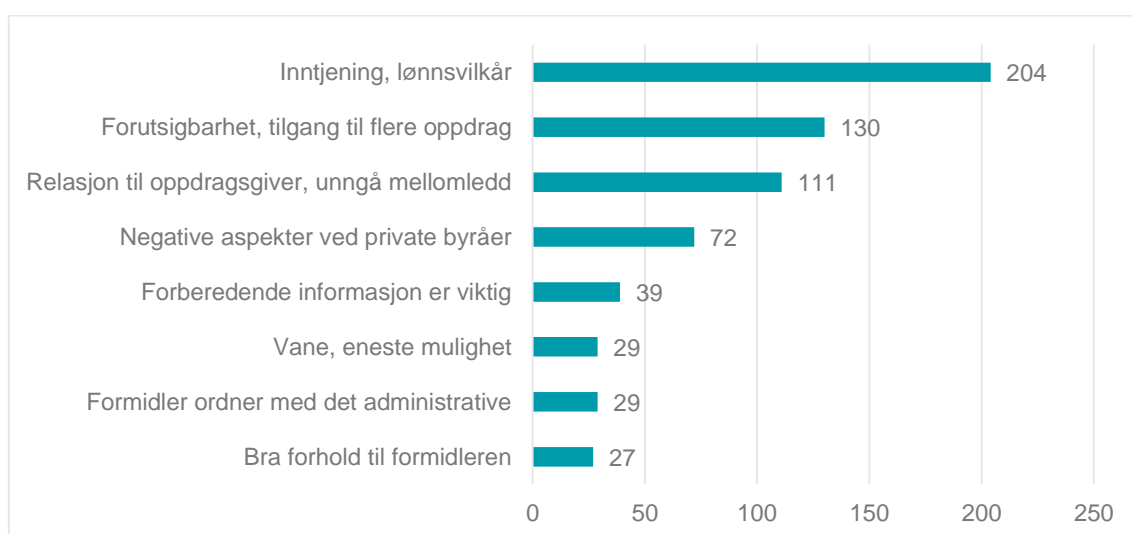
I det påfølgende spørsmålet ble respondentene bedt om å formulere med egne ord hva som ligger bak preferansene deres: «Hvorfor foretrekker du denne måten?». Det er 452 respondenter som har skrevet noe i fritekstfeltet. Svarene varierer fra et stikkord og opp til flere avsnitt. I praksis er det mange som svarer på mer enn bare hvorfor de foretrekker

en enkelt kanal, og for eksempel setter opp kontraster med andre kanaler som de helst unngår, eller foretrekker i mindre grad.

I analysen av materialet har vi gått grundig igjennom svarene og utarbeidet koder for temaer som går igjen blant flere respondenter. I mange tilfeller knytter vi flere koder til hvert enkelt svar, dersom det er flere ulike temaer som tas opp. Figur 4.4 viser de åtte temaene som flest respondenter nevner.

Figuren viser at mulighetene for en god inntjening og gode lønnsvilkår er det hensynet som trekkes frem av flest tolker. Hensynet til inntjening spiller også en rolle innenfor flere av de andre temaene. Dette gjelder blant annet den nest største koden, som handler om forutsigbarhet og tilgangen til flere oppdrag. Innenfor denne koden er det mange som setter pris på enkelhet og «ryddige forhold», og at de kan stole på at oppdragene vil komme med en viss regelmessighet.

**Figur 4.4. Begrunnelser for foretrukken kanal for oppdrag (N: 452)**



Videre er det mer enn 100 respondenter som trekker frem relasjonen til oppdragsgiver. Hovedvekten her er respondenter som har huket av for at direkte bestillinger er den kanalen for oppdrag de helst foretrekker, men blant respondentene som peker på forholdet til oppdragsgiver er det også en del som har huket av for andre alternativer. Et sentralt tema for de som foretrekker direkte bestilling er at de slipper å forholde seg til et mellomledd. Det er ulike fordeler som trekkes frem med dette.

*Det er innlysende for oss som har tolking som hovedvirke - vi vil gjerne jobbe for uavkortet salærsats og ha mulighet til å be om kompensasjon etter Salærforskriftens §11. Dessuten er direkte bestilling den eneste muligheten vi har til å forhandle om våre arbeidsvilkår.* Tolk kategori B

Igjen kan hensynet til inntjening spille en rolle for mange. Ved direkte bestilling må ikke oppdragsgiveren innregne utgifter til et formidlingsledd, slik at tolken har bedre muligheter til å oppnå en høyere lønn. Flere nevner også at direkte bestillinger gir dem bedre muligheter til å forhandle om lønnen. Det er også andre faktorer som trekkes frem:

*Med direkte bestilling er det mye lettere å få den informasjonen en trenger for å kunne forberede og utføre oppdraget på en god måte.* Tolk kategori B

*Per i dag får ikke private formidlere info som navn på den minoritetsspråklige o.l., derfor kan ikke jeg ta stilling til habilitet/nøytralitet før oppdraget starter. Tolk kategori B*

*Ved direkte bestilling kan jeg direkte spørre om opplysninger som er relevante for oppdraget (hva saken gjelder, er det evt. noen utfordringer ift. tolking - f.eks. når klienten man skal tolke for har uttalevansker - etc.), avklare tekniske rammebetingelser for oppdraget som tolkekabin, tolkeutstyr, forutsetninger for telefon-/videotolking og selv avklare økonomiske spørsmål som godtgjørelse for reisetid, reisekostnader, kortfristig avbestilling av oppdrag, kompensasjon for inntektstap når oppdraget blir korte enn den bestilte tiden etc. Tolk kategori D*

Utenom hensynet til inntjening er det altså mange som trekker frem at kommunikasjonen både når det gjelder praktiske sider ved oppdraget og honorar med oppdragsgiver blir bedre uten et mellomledd. Flere nevner også at det er motiverende dersom de opplever at oppdragsgiveren ønsker seg akkurat den ene tolken.

72 respondenter trekker frem negative sider ved å samarbeide med private tolkeformidlere, som begrunnelse for hvorfor de foretrekker andre kanaler. Igjen spiller inntjeningsmulighetene en viktig rolle.

Innenfor denne koden er det som går mest igjen at byrået skal ha sin del av inntjeningen, og at tolkene oppfatter at de «stikker av» med en stor andel av inntektene. Samtidig er det flere andre typer av kritikk av de private byråene som kommer frem. Vi behandler dette nærmere i delkapittel 4.5.

Vi har allerede sett at de fleste tolkene ser på forberedende informasjon som viktig når de vurderer et oppdrag. I fritekstfeltet er det 39 respondenter som peker på dette når de begrunner hvilke kanaler for oppdrag de foretrekker. God informasjon er viktig for å gjøre de nødvendige forberedelser, men også for å vurdere om man anser seg som egnede for oppdraget. I dette inngår også vurderinger om habilitet, som enkelte av respondentene peker på. Flere hevder at den forberedende informasjonen ikke er god nok fra private tolkeformidlere.

29 av respondentene oppgir at de bruker en kanal for oppdrag fordi det er den de er vant til, at de ikke har erfaringer med eller god kjennskap til andre muligheter, og eventuelt at det er den eneste muligheten de ser at de har. Her inngår både tolker som er fast ansatt ved en kommunal tolkeformidler, og tolker som kun er vant til å jobbe for private tolkeformidlere. Noen trekker også frem at de får bedre betalt og flere oppdrag via formidler. Det er også en del respondenter som legger vekt på at det er praktisk:

*Har ikke tid til å drive eget foretak, da jeg har mye annet å gjøre. Fint å få tildelt tolkeoppdrag gjennom leverandører av tolketjenester, så lenge jeg kan motta lønn og de ikke "spiser" for nye av min lønn. Tolk kategori D*

*Alt jeg behøver er å takke ja, og rapportere medgått tolketid, samt reisetid og reiseutgifter. Resten, som hotell, fly og salær oppgaver, ordnes av tolkeformidler. Tolk kategori A*

*Ellers må jeg opprette foretak og fakturere selv. Tolk kategori D*

For noen er det å foretrekke at formidleren «ordner med det administrative», og da særlig med fakturering, slik at de slipper å opprette og holde styr på et enkeltpersonforetak. Å slippe økonomirapportering og betalingsforhandlinger nevnes også.

Til slutt er det 27 respondenter som forteller at de har et veldig godt forhold til formidleren, at man synes de gjør en god jobb og er til å stole på. Her inngår både respondenter som foretrekker statlige og kommunale formidlere, men også fem respondenter som har huket av for at de foretrekker private formidlere. Faktorer som trekkes frem om de

kommunale tolkeformidlerne er blant annet ordnede og forutsigbare arbeidsforhold og arbeidsbetingelser som at kjøregodtgjørelse betales og parkering dekkes og bedre lønn og at det er muligheter for å tilbakemeldinger på utført arbeid og få oppfølging, råd og veiledning. En trekker også frem at tolken kan sette av en hel arbeidsdag. En av tolkene foretrekker også de kommunale ut fra et prinsipp om at en tolkeformidling bør være en offentlig tjeneste.

Lønn, trygghet for at regler følges og kompetanse prioriteres trekkes også frem for de som foretrekker statlige formidlere. Noen har ingen spesiell preferanse:

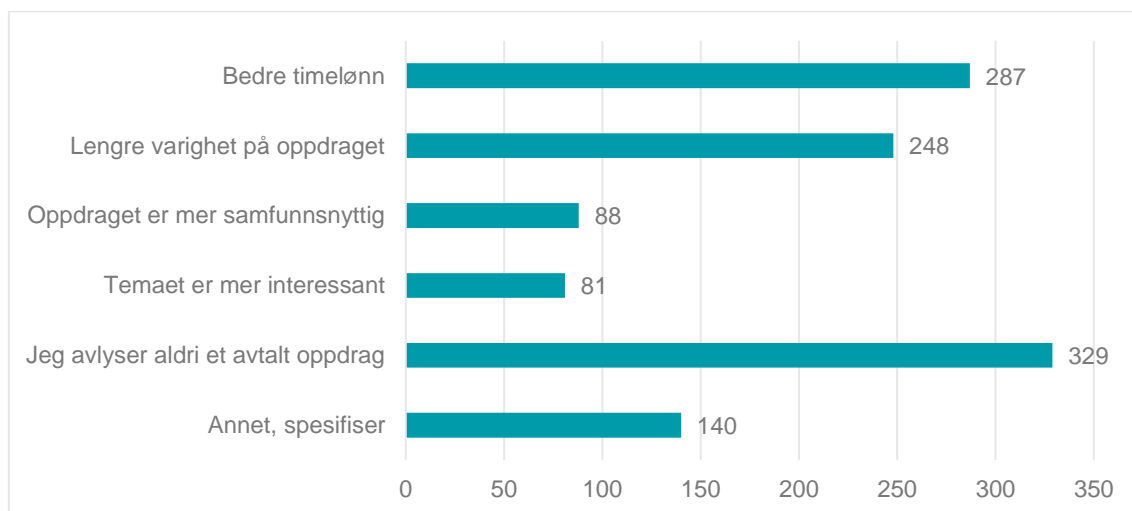
*Egentlig spiller ikke det noen rolle hvordan jeg får oppdragene, så lenge honorar som er tiltenkt min kompetanse ikke spises opp av mellomledet og at den som bestiller foretrekker kvalifisert og kvalitetsikret tolk til oppdraget.* Tolk kategori B

### 4.3 Grunner til avlysning

I spørreskjemaet stilte vi et spørsmål om hva som kan få tolkene til å avlyse et oppdrag til fordel for et annet. Det var mulig å velge flere av alternativene. Figur 4.5 viser antallet som har krysset av for hvert alternativ. De 329 tolkene som oppgir å aldri avlyse et avtalt oppdrag, utgjør 46 prosent av utvalget. Blant disse er det likevel 57 respondenter som har krysset av for ett eller flere av de andre alternativene. Om vi ekskluderer disse står vi igjen med 38 prosent som utvetydig oppgir at de aldri avlyser et avtalt oppdrag.

Resultatene bekrefter først og fremst at inntjening er et særskilt viktig hensyn i tolkenes prioriteringer. 40 prosent av tolkene bekrefter at bedre timelønn kan få dem til å avlyse et oppdrag, og 35 prosent bekrefter at lengre varighet på et konkurrerende oppdrag kan få dem til å avlyse. Det er betydelig færre som kan tenke seg å avlyse et oppdrag fordi et annet oppdrag er mer interessant eller mer samfunnsnyttig.

**Figur 4.5. Hva kan få deg til å avlyse et oppdrag til fordel for et annet? Flere svar mulig (N: 718)**



Blant de 140 svarene under «annet» var den største kategorien sykdom, sykdom i familien og uforutsette hendelser. Andre respondenter gir eksempler på at de kan avlyse dersom de har en annen jobb utenfor tolking som kommer i veien, eller at de har enkelte gode tilknytninger eller kunderelasjoner som de gir forrang. En annen kategori som ble nevnt i noen tilfeller er avlysning som følge av habilitetsvurderinger, samt vurderinger om egen egnethet sett opp mot oppdraget.



I intervjuer med tolker så vel som i intervjuer med andre aktører har mange omtalt avlysninger blant tolker som noe som skjer ofte. Enkelte av tolkene gjenforteller rykter om andre tolker som påtar seg flere oppdrag enn de kan gjennomføre, eller viderefremidler oppdrag til eget nettverk.

*Hører at tolkene sier at de avbestiller ti minutter før, fordi de har fått et bedre oppdrag. ... Det blir en taxi mentalitet. Tolk kategori B*

*Tolk kan sende en annen tolk. De fungerer som et underformidlingsbyrå. De kaller det hamstring. Til og med folk som ikke er i registeret sender en kollega de samarbeider med. Gjerne en som bor litt unna, da får de reisetid. Byråene har en modell som gjør at de ikke kan kontrollere. Det er vill vest. Tolk kategori B*

*Noen ganger må man avlyse oppdrag av kortere oppdrag, til fordel for oppdrag av lengre varighet, av økonomiske hensyn, selv om dette ikke er en lett avgjørelse å ta. Tolk kategori B*

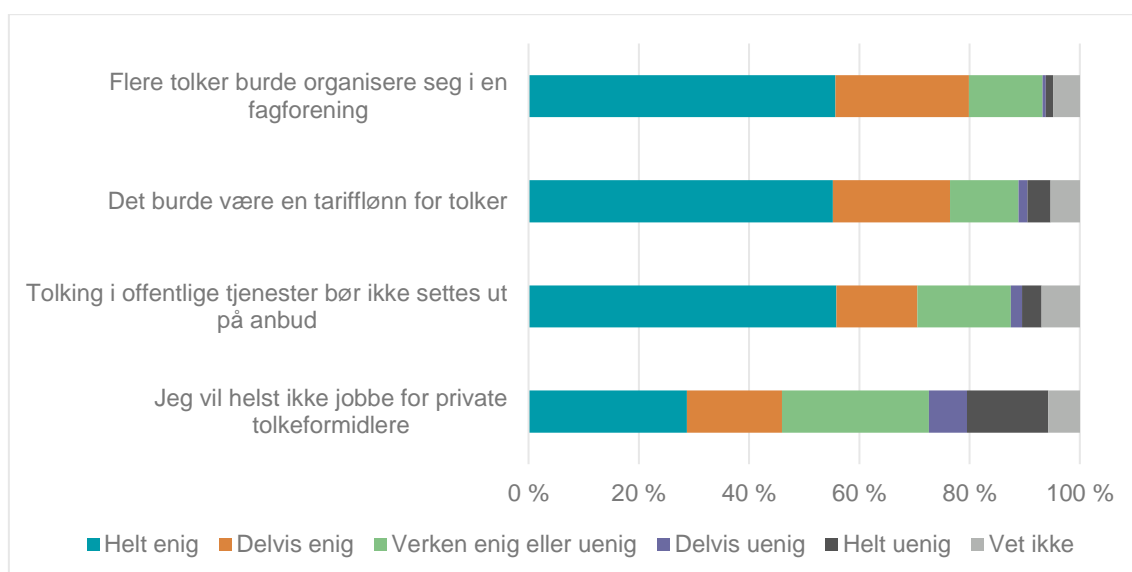
Gitt det vi vet om de ulike inntjeningsmulighetene som følger med ulike typer oppdrag, er det likevel ikke overraskende om mange tolker er villige til å avlyse et oppdrag til fordel for et annet.

## 4.4 Synspunkter på tolkefeltet

I spørreskjemaet ba vi tolkene ta stilling til fire konkrete påstander om tolkefeltet. De første to tar utgangspunkt i at det ikke finnes noen tarifflønn for tolker, og at det heller ikke finnes kollektive forhandlinger der fagforeninger for tolker er med og fremforhandle lønnsvilkår.

Norsk tolkeforening har omtrent 250 medlemmer, med en hovedvekt av høyt kvalifiserte tolker. Foreningen er mer å regne som en interesseorganisasjon, og er ikke en fagforening i betydningen at den deltar i kollektive lønnsforhandlinger. Påstanden om at flere tolker burde organisere seg i en fagforening, kan bety at man ønsker at flere skal melde seg inn i Norsk tolkeforening, og/eller at man ønsker at tolker skal organisere seg på nye måter for å få forhandlingsmakt i spørsmål om lønn og arbeidsvilkår. De neste to påstandene tar utgangspunkt i at tolker ved flere anledninger har markert seg som kritikere av de private byråene, og motstandere av å sette tolketjenester ut på anbud.

**Figur 4.6. Hvor enig er du i følgende påstander? (N: 702)**



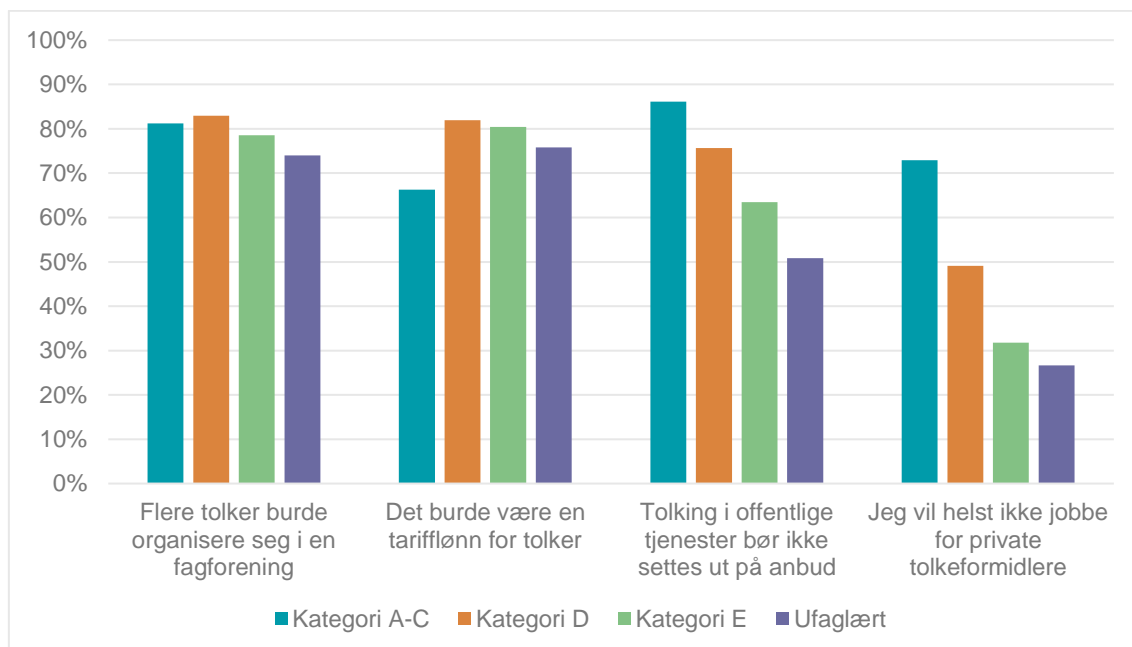
I figur 4.6 ser vi at det er nokså høye andeler som er helt eller delvis enig i alle fire påstandene. 80 prosent av tolkene er helt eller delvis enig at flere tolker burde organisere seg i en fagforening, og 76 prosent er helt eller delvis enig at det burde være en tarifflønn for tolker. 71 prosent av tolkene er helt eller delvis enig i at tolketjenester ikke bør anbudsutsettes, mens 56 prosent av tolkene oppgir at de helst ikke vil jobbe for private tolkeformidlere.

I figur 4.7 har vi isolert andelene som er helt eller delvis enig i påstandene, i hver kvalifikasjonskategori. Når det gjelder påstanden om at flere tolker burde organisere seg i en fagforening, er det små forskjeller mellom kategoriene. I spørsmålet om tarifflønn kommer det derimot en forskjell til syne, i at færre av de høyest kvalifiserte støtter tanken om en tarifflønn. Dette kan forklares med at høyt kvalifiserte tolker kan ha andre økonomiske interesser enn lavere kvalifiserte og ufaglærte, og at en tarifflønn kan virke begrensende for deres inntjeningsmuligheter.

I en høringsuttalelse har Norsk tolkeforening (2015) spilt inn reservasjoner mot forslag om et lønnsregulativ for tolker, differensiert etter kvalifikasjoner. Et argument for å holde seg til udifferensierte satser, slik tilfellet er ved salærsats, er at den offentlige virksomheten ikke får noen insentiver til å spare penger ved å velge lavere kvalifiserte tolker, og at konkurransen da kun vil gå på kvalifikasjoner, ansiennitet og egnethet.

Videre er det tydelige forskjeller når det gjelder motstanden mot anbudsutsetting og private tolkeformidlere. I kategori A-C sier 86 prosent seg enig at tolketjenester ikke bør settes ut på anbud, mens 73 prosent sier at de helst ikke vil jobbe for private byråer. Dette avviker fra de andre kategoriene på begge spørsmålene, men forskjellene er størst i spørsmålet om å jobbe for de private byråene. Også i de andre kategoriene er det en vesentlig andel som helst ikke vil jobbe for byråene. 49 prosent av tolkene i kategori D oppgir dette, mens 31 prosent av tolkene i kategori E og 27 prosent av de ufaglærte oppgir det samme.

**Figur 4.7. Andel helt eller delvis enig, etter kvalifikasjonskategori (N: 696)**



## 4.5 Tillit til private tolkeformidlere

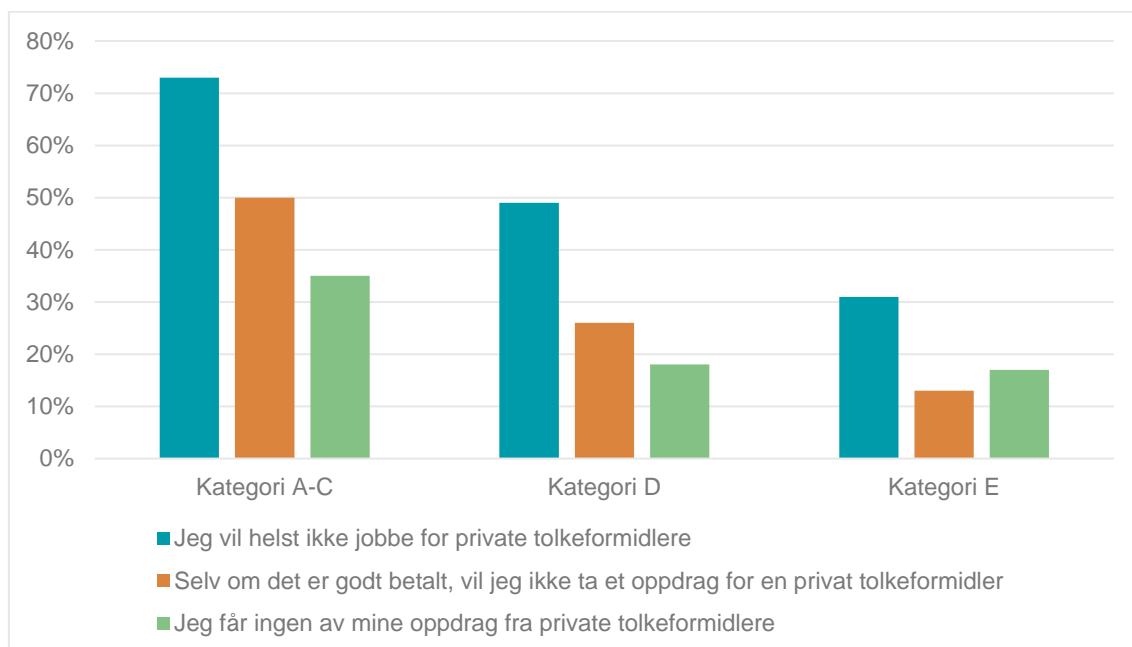
Dersom tilliten mellom høyt kvalifiserte tolker og private tolkeformidler er såpass lav at tolkene reserverer seg mot å jobbe for dem, vil ikke gode lønnsbetingelser i seg selv være nok for å tiltrekke seg de best egnede tolkene. Det er i så fall en utfordring ikke bare for tolkeformidleren, men også for den offentlige virksomheten som bestiller oppdragene, og i siste instans for sluttbrukerne som trenger tolk i møte med offentlige tjenester.

Respondentene ble derfor også bedt om å ta stilling til påstanden «Selv om det er godt betalt, vil jeg ikke ta et oppdrag fra en privat tolkeformidler». Påstanden er enda hardere enn påstanden om at man helst ikke vil jobbe for private tolkeformidlere, og er ment å fange opp respondenter som har tatt et klart standpunkt. Spørsmålet ble ikke inkludert i spørreskjemaet til de ufaglærte, ettersom alle i det utvalget allerede har en tilknytning til et privat byrå.

Figur 4.8 viser for det første andelen i hver kvalifikasjonskategori som er helt eller delvis enig i disse to påstandene. I tillegg har vi inkludert en tredje søyle, som er hentet fra spørsmålet om hvor stor andel av oppdragene tolkene får fra ulike kanaler. Søylene viser andelen som oppgir at de ikke får noen av oppdragene sine fra private tolkeformidlere.

Vi så i forrige avsnitt at 73 prosent av tolkene i kategori A-C i utgangspunktet har en preferanse om å helst ikke jobbe for de private. Når formuleringen spisses, er det fremdeles 50 prosent av de høyest kvalifiserte tolkene som oppgir at de ikke vil ta oppdrag fra private, selv om det skulle være godt betalt. Samtidig viser den tredje søylen at andelen som ikke får noen av sine oppdrag fra private, er en del lavere. 35 prosent av de høyest kvalifiserte tolkene oppgir dette.

**Figur 4.8. Andel helt eller delvis enig, etter kvalifikasjonskategori (N: 572)**



Med andre ord er det 65 prosent av de høyest kvalifiserte tolkene som får minst noen av sine oppdrag fra private tolkeformidlere. Resultatene tyder på at mange av disse «motvillig» tar oppdrag for de private, og at noen av dem også gjør det til tross for et svært tydelig standpunkt om at de ikke vil gjøre det, selv om betalingen skulle være god.

Også i kategori D og E er det betydelige andeler som helst ikke vil jobbe for de private. 49 prosent av tolkene i kategori D har denne grunnholdningen, mens 26 prosent sier at god betaling ikke vil være nok til å lokke dem til å ta oppdrag for private. 18 prosent av tolkene i kategori D oppgir at de heller ikke får noen av sine oppdrag fra private tolkeformidlere.

### Hva dreier motstanden mot private tolkeformidlere seg om?

Oppropet «Nei til anbud av tolketjenester hos Politiet»<sup>5</sup> ble i 2020 signert av over 500 personer og delt nær 1 000 ganger på Facebook. Dette til tross for at Politiets anbudskonkurranse innebærer de høyeste timesatsene i anbudsmarkedet. Motstanden mot anbudsutsetting og mot de private tolkeformidlerne blant mange tolker dreier seg dermed om mer enn kun lønnsmessige betingelser.

I de åpne svarfeltene i spørreskjemaet har mange tolker gitt uttrykk for hvorfor de har lav tillit til private tolkeformidlere. Dette har både kommet som begrunnelse for hvilken kanal man foretrekker, som svar på hvorfor man eventuelt vurderer å slutte som tolk, samt «Vil du legge til noe avslutningsvis?», som vi inkluderte som et siste spørsmål. I kombinasjon med intervjuene har vi dermed et godt grunnlag for å si noe om hva kritikken mot byråene dreier seg om, sett fra tolkenes side.

### Motstridende økonomiske interesser

Et sentralt element i kritikken dreier seg om det rent økonomiske. Det er en utbredt oppfatning at byråene bidrar til å presse ned timelønnen til tolkene, og at byråene tar en stor andel av inntektene selv. Mange deler en oppfatning av byråene som kyniske og profittdrevne, og at tolkene blir utnyttet.

*En del useriøse byrå, nærmest gangsteropplegg. Har hørt om skandaløse arbeidsforhold, der folk får betalt for 0,5 time til tross for reising, planlegging osv. Tolk kategori B*

*Byråene har interesse av å sende dårlige kvalifiserte tolker, fordi det koster dem mindre. ... Alle de private holder på slik. Bryr seg ikke om tolkene. Tolken sitter igjen med lite penger/lønn, etter formidleren har «forsynt» seg. Tolk kategori B*

*På den ene siden har vi tolkeregisteret, likevel velger domstolene å bestille tolker via formidlingsbyrå. Jeg anser formidlingsbyråene som hotels.com eller lignende, de bryr seg ikke om kvalitet eller kvalifikasjoner. Det gjør jo at domstolene får mye lavere kvalitet på tolketjenester enn de kunne fått. Tolk kategori B*

Grunnleggende kan det også hevdes at tolkene og byråene har motstridende økonomiske interesser. Oppdragsgiveren vil som regel ha en grense for hvor mye de er villige til å betale for tolketjenester. Om vi ser på dette som en definert størrelse, blir det et nullsumspill der tolk og byrå er konkurrenter om biter av den samme kaken. Mange av tolkene gir uttrykk for nettopp en slik forståelse – at det byrået vinner, det taper tolken, og vice versa. Inntjening er viktig både for tolk og byrå. Når tolkene er tilknyttet offentlige virksomheter med egenregi, er denne interessemotsetningen mindre fremtredende.

---

<sup>5</sup> <https://www.opprop.net/nei-til-anbud-av-tolketjenester-hos-politiet>.

## Mekanismene for tildeling av oppdrag

Videre er mange tolker misfornøyd med hvordan byråene fordeler oppdrag. I mange tilfeller handler dette om at tolkene erfarer at ufaglærte eller lavere kvalifiserte tolker blir prioritert foran en selv. Misnøyen med hvordan oppdragene blir fordelt er imidlertid ikke begrenset til dette aspektet. Mange tolker er vant til å få forespørsler der det er førstemann til å bekrefte som får oppdraget. En konsekvens av dette kan være at tolkene som er best egnet ikke rekker å svare raskt, fordi de oftere er opptatt med andre oppdrag. I andre tilfeller har tolken ofte svært begrenset innsyn i hvilke prioriteringer som blir gjort.

Flere av informantene har valgt å være «proaktive» overfor et eller to byråer de har avtale med. Disse tar ofte kontakt med byrået for å melde interesse for nye oppdrag. Andre informanter og respondenter har opplevd at de «plutselig» ikke lenger får oppdrag fra en formidler de har jobbet mye for, uten å få noen god forklaring. Flere av tolkene har sett seg lei på en kultur der man må «smiske» og holde seg inne med byråene for å forsikre seg om å få oppdrag. Kommunikasjonen om forespørsel og bekreftelse av oppdrag går i all hovedsak gjennom automatiserte elektroniske løsninger, og mange forteller at det er vanskelig å komme i kontakt med rett person i byrået når det oppstår problemer og uoverensstemmelser.

Ytterligere erfaringer handler om at de har blitt møtt med sanksjoner eller en streng tone fra byrået, for eksempel etter en avlysning, dersom man prøver å be om høyere lønn, eller dersom man vil ta opp problemer med byrået. Som regel er sanksjonen det er snakk om at tolken ikke lenger får oppdrag, eller får redusert antall oppdrag.

*Jeg vet om gode tolker som har blitt svartelistet av formidlere, fordi de er uenige om samarbeidsformen mellom tolken og byrået.* Tolk kategori B

Manglende kvalitetssikring og kontroll med hvilke tolker som brukes trekkes også frem av noen av tolkene.

*Prisen er ikke eneste utfordring. Det handler om kvalitetssikring og hvilke tolker som skal brukes. Byråene har null kontroll på hvem som møter til oppdraget. De har ikke kapasitet til å følge opp.* Tolk kategori B

## Mangelfull tilrettelegging og oppfølging

En annen type kritikk mot byråene dreier seg om at tolkene ønsker seg bedre tilrettelegging, i form av forberedende informasjon, oppfølging i etterkant av et oppdrag ved behov, og tiltak for et sosialt og faglig miljø.

*Tolkene får ikke tilstrekkelig forhåndsinformasjon om oppdragene slik at de må møte uforberedt til oppdragene; tolkene er tvunget til å slutte som lønnsmyndigheter hos tolkebyråene og registrere seg som selvstendig næringsdrivende hos dem for så å bli pålagt gebyr fra tolkebyråene når de fakturerer for utførte oppdrag - i tillegg kommer det stadig nye kompliserte retningslinjer og krav fra tolkebyråene ihht. hvordan tolkene skal fakturere for sine utførte oppdrag, og det blir mer og mer vanskelig for både tolker og kunder å komme i direkte kontakt med tolkebyråene når det gjelder opplysninger og spørsmål ang. oppdrag.* Tolk kategori D

Tilrettelegging omfatter både informasjon i forkant av et oppdrag og oppfølging i etterkant av oppdrag som kan være belastende, samt et ønske om mer kurs og samlinger og et bedre fagmiljø. Informantene forteller at det har vært svært lite slik aktivitet under pandemien, og at det har vært nokså få initiativ til digitale alternativer.

## **Tolkeformidling burde være et offentlig ansvar**

Mange tolker har altså konkrete dårlige erfaringer som de trekker frem, mens andre gir uttrykk for en mer overordnet kritikk på systemnivå. En tolk har svart kort på spørsmålet om hvorfor han eller hun foretrekker kommunale tolkeformidlere som bestillingskanal: «Fordi tolkeformidling burde være en offentlig tjeneste». Norsk tolkeforening har også i høringssvar og andre sammenhenger gitt prinsipielle argumenter for at tolkeformidling burde være et offentlig ansvar.

*Jeg ønsker å fortsette å jobbe som tolk. Tolkeyrket er svært spennende og samfunns viktig. Jeg gjør alt jeg kan for å heve min formelle kompetanse. Det er dessverre en del strukturelle problemer som påvirker tolkens arbeidsvilkår negativt. Her sikter jeg blant annet til: uregulert tolkemarked som belønner private tolkebyråer og tar lønnen fra tolker, mangel på arbeidssikkerhet og dårlige trygderettigheter, utilstrekkelig autorisasjonsprøveordning som utgjør et konkret hinder på veien til kompetanseheving (den forrige statsautorisasjonsprøven i mitt språk tok sted i 2014 (!)). Tolk kategori D*

## 5 Kartlegging av anbudsmarkedet for tolketjenester

Anbudsmarkedet er sentralt for utviklingen på tolkefeltet, i og med at det antas å utgjøre en stor og økende del av det totale tolkemarkedet (Wattne 2006; NOU 2014:8; IMDi 2020a). Mekanismene i anbudsmarkedet har lenge vært identifisert som en utfordring, med uønskede konsekvenser for tolketjenestenes kvalitet, så vel som for tolkenes lønnsvilkår. De siste årene har myndighetene hatt særlig oppmerksomhet om anbudsmarkedet, og blant annet gjennomført en kartlegging (IMDi 2020a), utarbeidet en veileder (IMDi 2021a) og dannet et nettverk med store offentlige innkjøpere i markedet.

I dette kapitlet vil vi først redegjøre for det juridiske utgangspunktet for offentlige anskaffelser av tolketjenester. Deretter vil vi presentere det IMDi (2020a) identifiserer som to hovedmodeller i anbudsmarkedet, der det i senere år har vokst frem en modell som innebærer fastsatte lønnsvilkår til tolkene. Hoveddelen av kapitlet, delkapittel 5.3, presenterer resultatene av vår datainnsamling om anbudsmarkedet i perioden 2019-2021.

### 5.1 Regelverk for offentlige anskaffelser av tolketjenester

Lov om offentlige anskaffelser ble innført i 2001, men også i tidligere regelverk har konkurranseutsetting vært et styrende prinsipp ved offentlige anskaffelser. Likevel har ikke alltid innkjøp fra private tolkeformidlere skjedd gjennom anbudskonkurranser. I en utredning bestilt av IMDi i 2006 blir anbudskonkurranser omtalt som et «relativt nytt element i markedet, som er med på å endre vilkårene» (Wattne 2006). IMDi (2020a) finner i sin kartlegging at anbudsutsetting av tolketjenester har økt over tid. Også i 2014 observerte tolkeutvalget at stadig flere offentlige etater satt ut tolketjenester på anbud (NOU 2014:8).

De første initiativene for å koordinere tolketjenester skjedde i regi av det offentlige på 1970- og 80-tallet, i kjølvannet av økt innvandring. Det ble opprettet en rekke kommunale og interkommunale tolketjenester, og i 1989 var det 17 offentlige tolketjenester i landet. Etter hvert fikk store offentlige tolkebrukere et større behov enn hva de kommunale tolketjenestene kunne levere, og på 1990-tallet vokste det frem et marked for private tolkeformidlere (Wattne 2006; NOU 2014:8).

For offentlige organer som ikke har egen regi på koordinering av tolkeoppdrag, kommer regelverket for offentlige anskaffelser til anvendelse når de skal kjøpe inn tolketjenester. Hovedregelen i regelverket er at offentlige anskaffelser skal konkurranseutsettes, gitt at anskaffelsen overstiger en definert terskelverdi. Etter Norges innmelding i EØS har anskaffelsesregelverket blitt integrert med EUs regelverk for anskaffelser. Regelverket gir blant annet leverandørene adgang til å klage inn offentlige virksomheter de mener bryter loven og forskriften. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) ble opprettet i 2003.

En grunn til at offentlige organer kjøper inn tolketjenester fra en privat tolkeformidler uten konkurranse, kan være at man vurderer at anskaffelsen ikke overstiger terskelverdiene. I dag går de viktigste tersklene ved 100 000 kroner og 1,3 millioner kroner. For anskaffelser under 100 000 er det ingen krav til protokollføring, mens anskaffelser over 100 000 alltid skal dokumenteres og begrunnes skriftlig. Plikten til å ha en åpen eller begrenset anbudskonkurranse inntreer først ved 1,3 millioner. For anskaffelser mellom 100 000 og 1,3 millioner er det ingen bestemt prosedyre som må følges, men



konkurransesprinsippet og kravet til protokollføring er likevel styrende, og hovedregelen er at konkurranse skal avholdes (NFD 2017; DFØ 2022).

Et sentralt juridisk spørsmål det har vært ulike oppfatninger om, er om man kan betrakte tolketjenester på ulike språk som separate anskaffelser, eller om man må betrakte alle tolkeoppdrag som formidles av en privat tolkeformidler innenfor et gitt tidsrom, som en og samme anskaffelse. Spørsmålet har naturligvis betydning for hvorvidt man overstiger terskelverdiene eller ikke. Tidligere har IMDi (2007) anbefalt å dele opp anskaffelsene etter språk, fordi hvert språk i utgangspunktet har ulike tilbydere og derfor må anses som ulike markeder. Tilsvarende vises det i NOU 2014:8 til en uttalelse fra Regjeringsadvokaten, som argumenterer for at hvert tolketjenester på hvert språk kan betraktes som en separat anskaffelse. IMDi's nye veileder åpner også for å dele opp anskaffelsen etter språk. I vår gjennomgang av anbudskonkurranser finner vi imidlertid få eksempler på dette.

I senere tid har denne oppfatningen blitt utfordret, ikke minst i forbindelse med at to politidistrikt, henholdsvis Møre og Romsdal og Trøndelag, ble klaget inn for KOFA i 2019. KOFA (2020a; 2020b) kom frem til at politidistriktene hadde gjennomført en serie ulovlige direkte innkjøp fra ett og samme private tolkebyrå, uten konkurranse. I forskrift om offentlige anskaffers paragraf 5-4 heter det at en anskaffelses verdi skal beregnes på grunnlag av den samlede verdien av «liknende kontrakter» gjennom en periode på 12 måneder. KOFA vurderte at politidistriktenes inngåelse av en serie kontrakter på ulike språk måtte betraktes som liknende kontrakter. Dommen har senere blitt anket i to instanser. I første omgang ble politidistriktene frikjent i tingretten (Oslo tingrett 2020), før KOFA igjen fikk medhold i lagmannsretten (Borgarting lagmannsrett 2021).

Vi forstår dette slik at presedensen som settes gjennom denne dommen blir at tolketjenester som hovedregel skal settes ut på anbud – gitt at virksomheten ikke benytter seg av oppdragskoordinering i offentlig regi, og gitt at utgiftene til tolketjenester overstiger terskelverdi. Dette forutsetter at saken ikke blir anket og prøvd for Høyesterett.

Dersom en offentlig virksomhet oppfatter at regelverket tilsier at bruk av private tolkeformidlere skal skje gjennom anbudsutsetting, blir andre vurderinger underordnet. Blant innkjøperne vi har intervjuet hadde de fleste en slik oppfatning. Samtidig er det flere av innkjøperne vi har intervjuet som fremhever andre grunner til å sette tolketjenestene ut på anbud. Dette dreier seg særlig om at rammeavtalene vil gi dem mer kontroll og oversikt. Ikke minst kan virksomheten skaffe seg bedre kunnskap og statistikk gjennom en rammeavtale, ved å kreve jevnlig rapportering om antall oppdrag fordelt på ulike språk og kvalifikasjonskategorier. I tillegg legger noen av informantene vekt på at man oppnår en strømlinjeforming av tolkebestillinger, og får ett kontaktpunkt å forholde seg til.

## 5.2 To hovedmodeller i anbudsmarkedet (2014-2018)

I sin kartlegging av offentlige anskaffelser av tolketjenester gjennomgikk IMDi (2020a) utlysningene i anbudsmarkedet i perioden mars 2014 til mars 2019. Kartleggingen identifiserte to hovedmodeller for utlysninger i anbudsmarkedet. IMDi finner at den første modellen, som kalles «fokus på laveste pris», har vært den mest utbredte prisstrategien i anbudsmarkedet i perioden. Denne modellen innebærer at priskriteriet er gitt en høy vekt i tildelingskriteriene. Innenfor priskriteriet konkurrerer tilbyderne på en totalsum som både skal dekke lønnen til tolkene og honoraret til byrået for formidlingstjenesten. Kartleggingen fremhever flere uheldige utslag av denne modellen, og den nettbaserte veilederen for offentlige anskaffelser av tolketjenester fraråder innkjøpere å ta den i bruk. IMDi konkluderer med at priskonkurransen har bidratt til å skape et marked som favoriserer ufaglærte tolker, som aksepterer svært lave priser og dårlige vilkår. Byråene

får med andre ord et insentiv til å spare utgifter ved å fordele oppdrag til ufaglærte heller enn høyt kvalifiserte tolker, og lønnen til tolkene presses nedover (IMDi 2020a; 2021a).

For å motvirke disse tendensene og bidra til bedre vilkår for tolker og tolkebrukere, har flere innkjøpere de siste årene tatt i bruk en ny modell, som kan kalles «fast pris til tolk». I denne modellen fastsetter innkjøperen timeprisen til tolkene allerede i utlysningen. Timeprisen er gradert etter tolkenes kvalifikasjonsnivå. Pris er fremdeles med i konkurransen som et tildelingskriterium, men tilbyderne konkurrerer kun på honoraret til byrået (påslaget) for formidlingstjenesten, og ikke på honoraret til tolkene. Innenfor denne modellen er gjerne priskriteriet også tillagt en noe mindre vekt i totalvurderingen. Videre er påslaget også differensiert ut fra tolkenes kvalifikasjonsnivå, slik at byrået får størst påslag når de fordeler oppdrag til de høyest kvalifiserte tolkene (IMDi 202a; 2021a).

Modellen har dermed til hensikt å bedre lønnsvilkårene for tolkene, endre på byråenes insentiver og derigjennom bidra til bedre kvalitet for sluttbrukerne. Modellen har utspring i en utredning som ble gjennomført ved Oslo kommune og Helse Sør-Øst i 2012 (Linnestad og Buzungu 2012a). Oslo Universitetssykehus brukte først modellen i en anbudskonkurranse, før oppstarten av Tolkesentralen. Modellen ble deretter tatt i bruk av Sykehusinnkjøp HF, som har ansvar for innkjøp til landets fire regionale helseforetak. I senere år har flere offentlige innkjøpere tatt modellen i bruk, eventuelt med egne justeringer. IMDi har bidratt til å spre modellen gjennom sitt nettverk blant innkjøpere, og IMDis nettbaserte veileder (2021a) anbefaler offentlige innkjøpere å ta utgangspunkt i denne modellen når de skal utforme en anbudskonkurranse.

## 5.3 Anbudskonkurranser i perioden 2019-2021

### 5.3.1 Oppdragsgivere og leverandører

I vår dokumentstudie har vi identifisert til sammen 46 anbudskonkurranser om tolketjenester mellom 1.1.2019 og 31.12.2021. Flertallet av anskaffelsene er til kommuner. Til sammen er 33 av anskaffelsene ment for 151 kommuner.

Svært ofte er det snakk om interkommunale innkjøpssamarbeid. Disse samarbeidene kan ta ulike former. I 11 tilfeller er det en enkeltkommune som kjøper inn tolketjenester på vegne av seg selv og nabokommuner. I to tilfeller er det en fylkeskommune som anskaffer tolketjenester både til eget bruk og til kommuner i fylket. I seks tilfeller er det et mer formalisert innkjøpssamarbeid, der en egen regional innkjøpsenhet gjennomfører anskaffelsen. En siste variant vi har observert i to tilfeller, er at den regionale innkjøpsenheten hyrer inn et privat rådgivningsbyrå med spesialistkompetanse på offentlige anskaffelser, til å gjennomføre anskaffelsen.

Utover anskaffelser som gjelder tolking til kommunale tjenester, har vi identifisert seks anskaffelser til fylkeskommuner, og fem anskaffelser til statlige etater: NAV, Politiets fellestjenester, Sykehusinnkjøp, Statsbygg og Sametinget.

Innad i NAV og i politiet har det vært ulik praksis i hvordan man skaffer tolk, og det er usikkert hvor stort virkeområde de nylig inngåtte rammeavtalene vil få. NAVs rammeavtale er kun bindende for den statlige delen av NAV, som har et betydelig mindre tolkebehov enn hva de mange lokale NAV-kontorene har til sammen. Rammeavtalen innebærer en opsjon som de kommunale kontorene kan velge å ta i bruk.

Politiets fellestjenester forbeholder seg retten til å skaffe tolk på andre måter der dette er hensiktsmessig. Slik vi forstår det har politidistriktene tilgang til en intern bestillingsløsning, men praksis har altså variert og også inkludert ad hoc-bestillinger fra et privat byrå.

Det kan være gode grunner til å beholde en åpning for å skaffe tolk på andre måter enn gjennom den private tolkeformidleren man har inngått avtale med. De offentlig ansatte som bestiller tolk til konkrete oppdrag, har ofte liten innflytelse på hvilken leverandør som blir valgt i anbudsprosessene. I vår kartlegging av bruk av tolk i introduksjonsprogrammet fant Proba (2019) at rammeavtalene i seg selv, i praksis kan bli en barriere for bruk av kvalifisert tolk. Ansatte i introduksjonsprogrammet opplevde at de var pålagt å bestille tolk fra byrået de hadde rammeavtale med, uavhengig av om de hadde opplevd god eller dårlig kvalitet fra byrået over tid.

Med tolkelovens paragraf 10 får politiet og en rekke andre offentlige virksomheter i justissektoren krav om å innhente politiattest fra tolken i forkant av oppdraget. For de virksomhetene som er omfattet av paragrafen (politiet, påtalemyndigheten, domstolene, utlendingsforvaltningen, kriminalomsorgen, Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker og fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker), kan det tenkes at dette lar seg løse enklere når oppdragene håndteres i egen regi. Politiets fellestjenester har imidlertid lagt inn rutiner for dette i utformingen av rammeavtalen.

I 25 tilfeller har vi informasjon om hvilken leverandør som vant kontrakten eller delkontraktene. Det er noen få byråer som går igjen som vinnere av flere kontrakter: Tolkenett, Hero tolk, Salita, Noricom, Noricom Nord og Semantix. Mange anskaffelser er delt opp i delkonkurranser, slik at flere byråer kan være vinnere innenfor samme anskaffelse. Typiske oppdelinger er ut fra ulike enheter eller distrikter innenfor virksomheten, eller et skille mellom akuttoppdrag og ordinære oppdrag.

### 5.3.2 Omfang

Til sammen er de 46 anskaffelsene utlyst på vegne av 162 offentlige virksomheter. Til sammenligning fant IMDi i sin kartlegging anskaffelser til 183 offentlige virksomheter i perioden mars 2014 til mars 2019. Om vi går lenger tilbake viser tolkeutvalget (NOU 2014:8) til en gjennomgang av anskaffelser over en femårsperiode, antakelig 2009-2013. Tolkeutvalget identifiserte 50 anskaffelser i løpet av perioden. 25 av disse var for (et uoppgitt antall) kommuner, mens 15 var for helseforetak.

Disse tallene egner seg best til en nokså grovkornet sammenligning, ettersom det er flere forhold som kompliserer en helt direkte sammenligning. For eksempel har antallet kommuner og helseforetak i landet ikke vært konstant. Videre dekker vår kartlegging en treårsperiode, mens de foregående har dekket femårsperioder. De fleste kontraktene har en varighet på ett eller to år, med opsjoner på å forlenge med ett år inntil to ganger. Sannsynligheten for å ha behov for en anskaffelse er naturligvis større over en femårsperiode, men antakelig ikke dramatisk mindre over en treårsperiode.

Med visshet om disse forbeholdene, tyder sammenligningen på et nokså tilsvarende omfang i perioden 2019-2021 som i perioden 2014-2018, mens utviklingen mellom 2009-2013 og 2014-2018 innebar en tydeligere økning.

Så langt har vi snakket om omfang målt i antall offentlige virksomheter som anskaffelsene er ment å dekke. Et annet nærliggende mål på omfang er antall oppdrag som avtalene skal dekke. Dette har vi ikke fullstendig oversikt over, men det er verdt å merke seg at det i den seneste perioden særlig har kommet inn to store aktører, NAV og Politiets fellestjenester, som anskaffer tolketjenester gjennom anbudsmarkedet for første gang. Avhengig av i hvor stor grad rammeavtalene tas i bruk, kan dette i seg selv bidra til en betydelig økning i antall tolkeoppdrag som reguleres gjennom anbudskonkurranser.

Et tredje mål på omfang er anskaffelsenenes prisomfang. I 36 av tilfellene har vi informasjon om anskaffelses anslåtte prisomfang. Til sammen har disse en anslått verdi på 816 millioner kroner. Dette er basert på innkjøpernes anslag, ut fra kunnskapen de har om tidligere kostnader og fremtidig behov. Anslagene gjelder for hele kontraktsperioden, ofte

medregnet mulige forlengelser. Mer enn halvparten av totalsummen kommer fra NAVs anskaffelse, der anslaget på 416 millioner kroner er beregnet for en fireårsperiode, og under forutsetning av at kommunale NAV-kontor velger å bruke opsjoner i rammeavtalen i nokså stor utstrekning. Politiets anskaffelse er anslått til en verdi på 140 millioner kroner. De kommunale og interkommunale anskaffelsene varierer mellom ca. 800 000 og 29 millioner kroner.

### 5.3.3 Utlysninger med og uten fastprismodell

I 28 tilfeller har vi kunnet identifisere hva slags modell utlysningen legger opp til når det gjelder betalingen til tolkene. I kun tolv av disse tilfellene har innkjøperne lagt opp til en fastprismodell, slik den er beskrevet ovenfor. Til gjengjeld står disse tolv anskaffelsene for en svært stor andel av markedet med tanke på omfang i totalverdi, så vel som i antall oppdrag de er ment å dekke. Blant disse tolv finner vi NAV, Politiets fellestjenester og Sykehusinnkjøp, samt enkelte store kommuner og interkommunale innkjøpssamarbeid.

I 16 av de 28 tilfellene der vi har informasjon om prismodell, har innkjøperne ikke lagt opp til en fastprismodell. Dette innebærer at det er opp til tilbyderne å spesifisere timepris til tolk, og at dette bakes inn i hvordan de ulike tilbyderne sammenlignes på totalprisen. Disse innkjøperne er i all hovedsak

Syv av de 16 identifiserte anskaffelsene uten fastprismodell har blitt utlyst i 2021. Det vil si at dette fremdeles er en utbredt praksis, selv om mange aktører oppfatter at det har kommet en ny, rådende modell i anbudsmarkedet. IMDi veileder for offentlige anskaffelser av tolketjenester anbefaler innkjøpere å ta fastprismodellen i bruk. Denne ble publisert 29.juni 2021. I løpet av siste halvår 2021 har vi identifisert to utlysninger som ikke har fastprismodell.

De aller fleste av utlysningene uten fastpris ber tilbyderne gradere prisene etter tolkenes kvalifikasjoner. I noen tilfeller er det også lagt inn en mekanisme der tolkeformidleren skal få 100 prosent av påslaget når de leverer tolker i de øverste kategoriene, mens påslaget graderes ned til 60 prosent eller 40 prosent for ufaglærte tolker. De sistnevnte innkjøperne har altså hentet inn et element fra Sykehusinnkjøps modell, uten å ta med fastpriselementet.

Både informanter blant innkjøperne og byråene omtaler fastprismodellen som en «game-changer» som allerede er dominerende i markedet og setter standarden for tolkefeltet. Vi ser likevel at det fremdeles lyses ut konkurranser med gammel modell. Dette er riktignok i all hovedsak små kommuner, fylkeskommuner og interkommunale samarbeid mellom små kommuner. Med andre ord dekker de en mindre andel av markedet, sammenlignet med utlysningene som har kommet med ny modell. Likevel betyr dette at begge de to hovedmodellene som ble identifisert av IMDi (2020a) fremdeles er i omløp på tolkefeltet på samme tid.

### 5.3.4 Fastsetting av timepriser

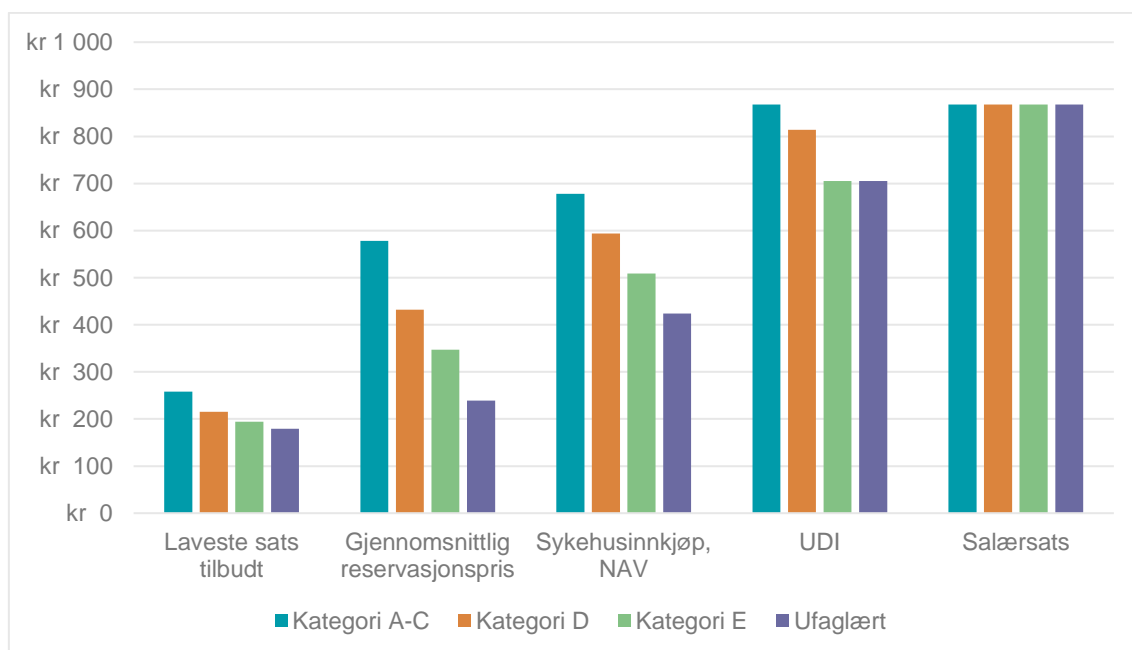
Sykehusinnkjøps toneangivende anskaffelse i 2017 fastsatte timeprisen til ufaglærte tolker til 367 kroner og timeprisen til de høyest kvalifiserte tolkene til 612 kroner. I utlysningen fra 2021 er prisene justert opp til henholdsvis 424 og 678 kroner. De aller fleste av de andre innkjøperne i anbudsmarkedet som fastsetter timeprisen, har lagt seg på et nivå innenfor dette spennet.

En innkjøper har fastsatt timepriser helt nede i 252 kroner til ufaglærte og 503 kroner til de høyest kvalifiserte, men bruker riktignok begrepet minimumspris og ikke fastpris. I gruppen av innkjøpere som fastsetter timeprisen er det Politiets fellestjenester som har

lagt seg på det høyeste prisnivået. I forvaltningssaker er timeprisen til tolker i kategori A, B og C 697 kroner. Tolker i kategori D får en timepris på 624 kroner, mens ufaglærte og tolker i kategori E får en timepris på 520 kroner. I straffesaker tjener tolkene vesentlig bedre, i og med at honoraret til tolker i straffesaker er knyttet til salærsatsen for advokater.

I figur 5.1 har vi stilt sammen resultater fra spørreundersøkelsen med informasjon om timesatsene i anbudsmarkedet og informasjon om salærsats og UDIs satser. Til sammen viser figuren variasjonen i lønnsvilkår på tolkefeltet. I kapittel 4 har vi vist at det er svært utbredt blant tolkene at de minst en gang iblant blir tilbudt svært lave timesatser. Figuren viser videre at satsene som settes av innkjøpere i anbudsmarkedet som bruker ny modell, her eksemplifisert med NAV og Sykehusinnkjøp, overstiger tolkenes gjennomsnittlige reservasjonspris med nokså klar margin i alle kvalifikasjonskategorier. Dermed burde lønnsvilkårene i seg selv ikke være en barriere for å skaffe kvalifisert og høyt kvalifisert for disse offentlige virksomhetene. Vi har ikke presis informasjon om hvordan timesatsene blir når innkjøpere bruker gammel modell, men vi har mange indikasjoner på at det er lave timesatser i omløp i denne delen av markedet. Dersom satsene blir lavere enn tolkenes reservasjonspris, vil virksomheten ha dårlige forutsetninger for å få dekket tolkeoppdrag med kvalifisert og høyt kvalifisert tolk. Til høyre i figuren har vi tatt med salærsatsen for tolker i straffesaker per 2021, samt UDIs satser som også er knyttet opp til salærsatsen<sup>6</sup>. Denne delen av markedet representerer et konkurranseelement for innkjøperne i anbudsmarkedet, som de per i dag ligger et godt stykke unna.

**Figur 5.1. Variasjoner i timesats på tolkefeltet**



Prisene som settes i utlysningene med fastprismodell innebærer et lønnsløft sammenlignet med det som har vært vanlig i anbudsmarkedet. Lønnsløftet ser ut til å være størst for de ufaglærte tolkene. Når vi sammenligner satsene med de ufaglærte tolkenes reservasjonspris, er det et nokså stort gap. I oppdrag for NAV og

<sup>6</sup> UDI betaler ulike satser til A-, B- og C-tolker, der A-tolkene får 85 prosent av salærsatsen for advokater i straffesaker. I figuren har vi satt satsen for kategori A-C lik 80 prosent av salærsatsen for advokater i 2021.



Sykehusinnkjøp er timelønnen for de ufaglærte 424 kroner, mens de ufaglærte respondentene i spørreundersøkelsen i gjennomsnitt oppgir en reservasjonspris på 239 kroner.

Fra ett perspektiv kan dette se underlig ut, tatt i betraktning at det er bred oppslutning om målet om å øke andelen oppdrag som gjennomføres med kvalifisert tolk. Modellen veier opp for dette ved at byråene kun tjener 60 prosent av påslaget når de fordeler oppdrag til ufaglærte. I tillegg kan lønnsløftet for ufaglærte forsvares som et tiltak mot sosial dumping. Dersom innkjøperne hadde lagt seg på et prisnivå for ufaglærte nær det som finnes i markedet fra før, ville man risikere å medvirke til å opprettholde en praksis der lønnsvilkårene i bransjen undergraves av tilgangen til billig ufaglært arbeidskraft.

Intervjuene tyder på at innkjøpere ser til hverandre når de skal fastsette prisnivå. Informanter forteller at de har tatt utgangspunkt i Sykehusinnkjøps satser, eller de har diskutert prisnivå i IMDis innkjøpernettverk. Informantene har også vært klar over at tolkene har gode inntjeningsmuligheter i noen sektorer og dårlige vilkår i andre sektorer. Praksisen som har blitt etablert blant innkjøpere med fastprismodell har gitt et prisnivå et sted imellom. Vilkårene blir ikke like attraktive som hos domstolene og i utlendingsforvaltningen, men mer attraktive enn vilkårene hos kommunale oppdragsgivere som følger gammel modell.

### 5.3.5 Tilleggsvilkår for tolken

Timelønnen er imidlertid ikke det eneste som har betydning for tolkenes inntjening. Tilleggsvilkår kan blant annet inkludere bestemmelser om hva som skal telle som en time, oppstartskostnad, akutt- eller hastetillegg, kvelds- og helgetillegg, samt kompensasjon for reisetid og reiseutgifter. Lønn til forberedelsestid kan også være aktuelt, men IMDi (2021a) erfarer at dette ikke er vanlig praksis. Tilleggsvilkårene kan ofte være svært ulike på tvers av oppdrag og kanaler for oppdrag.

I Sykehusinnkjøps utlysning gjelder timesatsene for normal arbeidstid 8-17 på hverdager, mens det følger et 30 prosents tillegg for hasteoppdrag, kveldsoppdrag og helgeoppdrag. Tillegget øker til 50 prosent for oppdrag om natten og på helligdager. Sykehusinnkjøp har satt minimumskostnaden til en time, det vil si at tolken får lønn for en time selv om oppdraget er kortere. I tillegg dekkes en oppstartskostnad for tolkene, som er normert til en time. Reisetid og reisekostnader dekkes etter statens satser, men kun når tolkene har reisevei som er mer enn 70 kilometer.

NAV, Politiet og andre innkjøpere som har brukt fastprismodellen, har også tatt i bruk flere av de samme vilkårene, samtidig som de også har gjort egne tilpasninger. Enkelte av kommunene har inkludert bestemmelser om pensjon og feriepenger. Innkjøpere som ikke har brukt fastprismodellen, har som regel heller ikke spesifisert noe om tilleggsvilkårene for tolken i utlysningen. Dermed overlates det til den private tolkeformidleren å bli enig med tolken om vilkårene.

### 5.3.6 Honorering og arbeidsgiveravgift

Arbeidsgivere har plikt til å betale arbeidsgiveravgift når de honorerer lønsmottakere, inkludert frilansere. Frilansere som fakturerer fra eget foretak, skal det imidlertid ikke betales arbeidsgiveravgift for. Mange tolker har registrert et enkeltpersonfirma, men flertallet av tolkene får honorar som lønsmottaker. Flere innkjøpere har spesifisert at arbeidsgiveravgiften skal trekkes fra påslaget til leverandøren, noe IMDs veileder også anbefaler.

IMDi (2021a) er samtidig oppmerksom på at dette kravet kan lede til et press fra byråene om at tolkene skal registrere seg som selvstendige næringsdrivende. Fra byråenes side betyr kravet knappere marginer, ettersom man tidligere har kunnet trekke avgiften fra lønnen til tolkene. I intervjuer ga byråene uttrykk for at de ser på spørsmålet om arbeidsgiveravgift som en stor utfordring. Når fastprismodellen i tillegg innebærer at påslaget er det eneste byråene konkurrerer på innenfor priskriteriet, blir konsekvensen at de nye avtalene blir mindre innbringende for byråene. En informant ga uttrykk for at de primært er med i enkelte anbudskonkurranser for å holde seg relevant i markedet og å kunne tilby attraktive oppdrag til tolkene, mens inntjeningen kan være minimal.

Blant ulike aktører og informanter er det ulike oppfatninger om hvordan brøken mellom inntekter til byrå og inntekter til tolk i realiteten ser ut. Innkjøpere og leverandører har også vært forsiktige med å dele informasjon om dette, i og med at lett kan være snakk om sensitiv informasjon som kan være å regne som forretningshemmeligheter. Byråene gir uttrykk for at tolkene får en høyere andel enn tidligere under fastprismodellen, noe som også fremstår plausibelt når vi tar i betraktning hvordan modellen er lagt opp.

Informanter fra byråene ga uttrykk for at de ønsker tolkeloven velkommen, og håper at den vil bidra til å heve standarden på bransjen fremover. Også fastprismodellen ser de flere positive sider ved, selv om de er tydelige på at den utfordrer deres marginer. Kravet om at arbeidsgiveravgiften skal trekkes fra byråets honorar, er byråene tydelig kritisk til. En informant ser det slik at kombinasjonen av modellen og avgiften utfordrer eksistensgrunnlaget for byråene, og spår at det vil komme nye konsolideringer i markedet. Videre ses det som uheldig at endringen med arbeidsgiveravgiften vil føre til et trykk mot å prioritere tolker som har eget foretak.

### 5.3.7 Vekting av pris som tildelingskriterium

I anbudskonkurranser skal oppdragsgiveren spesifisere kriteriene som tilbyderne skal vurderes etter, og oppgi hvor stor vekt de ulike kriteriene skal tillegges. I anbudskonkurransene er tildelingskriteriene formulert på mange ulike måter, men de aller fleste formuleringene kan anses som underkategorier innenfor pris eller kvalitet.

I 35 anskaffelser har vi informasjon om tildelingskriteriene og deres vekt. Om vi først tar for oss pris, er det stor variasjon i hvor stor vekt priskriteriet tillegges. I sin første landsomfattende anbudskonkurranse for tolketjenester vektlegger NAV priskriteriet kun 20 prosent. Vekten varierer helt opp til 100 prosent, som en kommune har valgt å vekte priskriteriet. 40 prosent er den mest brukte vekten for priskriteriet. 16 av anskaffelsene har lagt seg på denne vekten. 13 av anskaffelsene vekter pris 50 prosent eller mer, mens fem anskaffelser vekter pris 30 eller 35 prosent.

Ved 40 prosent vekt er prisen teknisk sett ikke det tyngste kriteriet, dersom andre kriterier til sammen kan sies å operasjonalisere kvalitet. Likevel kan prisen lett bli det mest utslagsgivende, både fordi kvalitetskriteriet ofte er delt opp i mange ulike komponenter og fordi pris er lettere å måle og sammenligne. Dette er både noe innkjøpere vi har intervjuet har erfart, og noe IMDi fant i sin kartlegging.

IMDi (2020a) finner at pris vektet lavest i utlysningene som har fastsatt timeprisen til tolkene. Dette er også tilfellet i den seneste perioden.

Om vi ser på anbudsmarkedet samlet er det ikke grunnlag for å hevde at pris vektet vesentlig annerledes i perioden 2019-2021, sammenlignet med perioden 2014-2018. Unntaket er NAVs utlysning fra 2021, som riktignok er den største tolkeanskaffelsen i anbudsmarkedet noensinne. Det kan tenkes at dette grepet i NAVs anskaffelse vil fungere som et signal i markedet som andre innkjøpere tar etter, men dette gjenstår å se. IMDis veileder og innkjøpernettverket som koordineres av IMDi, kan også tenkes å bidra til at pris tillegges lavere vekt i tiden som kommer.



### 5.3.8 Kvalitetskriterier

Innkjøperne stiller mange krav til leverandørene i utlysningen. IMDi (2020a) fant at mange innkjøpere mangler nødvendig kunnskap til å stille relevante krav, noe veilederen (2021a) er ment å avhjelpe. Blant de mange kravene som formuleres i utlysningene, er noen å regne som kvalifikasjonskrav, som må oppfylles for å stille til startstrekk i konkurransen. Andre krav er å regne som evalueringskrav, eller tildelingskriterier. Dette er kriteriene de ulike tilbyderne skal vurderes etter, som skal spesifiseres med vekten de blir tillagt. Ytterligere krav brukes ikke som kvalifikasjonskrav eller tildelingskriterier, men er å regne som krav som skal gjelde for den løpende driften i avtaleperioden. Disse er skrevet inn i kontrakten som inngås, som oftest som et bilag. Til sist kan det være av betydning om kravene er skrevet inn som kontraktsvilkår i rammeavtalen, eller om de kun omtales i en kravspesifikasjon IMDi (2021a).

Tilbyderne blir som regel bedt om å angi sin kapasitet til å dekke oppdrag på ulike språk med tolk i ulike kategorier. Dette måles som regel i antall tolker som byrået oppgir å ha til rådighet i de ulike rubrikkene. I og med at mange tolker er oppført i flere porteføljer, er det begrenset hvor mye man kan skille de store byråene på dette målet. Det er ikke vanlig praksis å be om rådighetserklæringer, slik tilfellet ofte er når det inngås avtaler om tjenester til det offentlige. En begrunnelse for dette kan være at det vil kreve en omfattende logistikk, i tillegg til at det i liten grad hjelper til å skille tilbyderne. IMDi (2021a) understreker at tilbyderne primært bør måles på forhold som har med formidlingstjenesten å gjøre. Det har samtidig hatt som konsekvens at byråene til tider har kunnet oppgi en mer imponerende kapasitet enn de i realiteten hadde.

Kvalitetskriteriene er formulert og oppdelt på mange ulike måter. Felles for de ulike formuleringene er at de er forsøk på å operasjonalisere kvalitet, på måter som skal gjøre det mulig å sammenligne de ulike tilbyderne. Temaer som går igjen i tildelingskriteriene er leverandørens evne til å levere tolk på ulike språk og i ulike kvalifikasjonskategorier, funksjonaliteten i leverandørens bestillingssystem, brukerservice, leverandørens systemer for kvalitetssikring, avvikshåndtering og rapportering, samt leverandørens rutiner for opplæring og oppfølging av tolkene.

For å evaluere tilbydernes bestillingssystem har flere av informantene gode erfaringer med å be om en testbruker eller møter der systemet presenteres, i konkurransefasen. Noen av innkjøperne har også erfart at byråene skilte seg vesentlig fra hverandre på dette punktet. Andre informanter, også blant andre aktørkategorier i studien, vurderer derimot at de store byråene stort sett har nokså likeartede systemer.

Mange innkjøpere ber tilbyderne beskrive hvilke rutiner de har for opplæring, og da særlig for ufaglærte tolker. Det er normalt blant de store byråene å ha noe opplæring i egen regi. Dette vil ofte være et introduksjonskurs i tolkers yrkesetikk, for eksempel med en varighet på to dager, samt enkelte sektorspesifikke kurs som retter seg mot tolking hos viktige oppdragsgivere for byrået. Det har til tider vært strid om hvordan byråene selger inn ufaglærte tolker som har fått opplæring i egen regi, som etter IMDi's syn kan lede til misforståelser om hva som er en kvalifisert tolk (IMDi 2020a). Et byrå vi har snakket med har som en konsekvens av tolkeloven begynt å fase ut rekrutteringen av nye ufaglærte tolker, og vil også fase ut introduksjonskurset. De sektorspesifikke kursene kan tenkes å være svært nyttige sett fra oppdragsgiversiden, og noe innkjøpere kan stimulere til gjennom krav i utlysningen.

Tolkeformidlerne kan også spille en rolle i å tilrettelegge for tolkene på andre måter. Sykehusinnkjøp ber tilbyderne om å redegjøre for hvilke rutiner de har for å skape et trygt arbeidsmiljø og forutsigbarhet for tolkene, og mange andre innkjøpere har tatt lignende formuleringer i bruk. Tolker kan ha ofte behov for debrifing og oppfølging etter oppdrag som kan ha vært krevende eller ubehagelig. Tolkesentralen, som er en offentlig

formidler, har for eksempel jobbet målrettet med tiltak for psykisk helse blant sine tolker (Svela og Tkachenko 2021). Punktet om forutsigbarhet handler særlig om hvordan oppdrag planlegges og koordineres for den enkelte tolk, slik at tolkenes kapasitet utnyttes bedre og ufrivillig deltid reduseres.

### 5.3.9 Krav om økt bruk av kvalifisert tolk

De aller fleste innkjøperne ber tilbyderne oppgi antall tolker de har avtale med, på utvalgte språk der de forventer et behov for tolk i avtaleperioden – differensiert etter tolkenes kvalifikasjonsnivå. Dette gjøres også i utlysninger som følger «gammel» modell. Erfaringene blant informantene tilsier imidlertid at dette er lite egnet til å skille de ulike tilbyderne, særlig ettersom det er vanlig for tolker å ha flere tilknytninger. Mellom de ulike byråenes porteføljer vil det være dermed være stort overlapp. I tillegg er byråenes avtaler med tolkene fullt ut på frilansbasis, og ikke en garanti for at tolken vil takke ja til oppdragene når de får forespørsler.

Derfor ber mange innkjøpere tilbyderne om å beskrive hvordan de jobber for å øke bruken av kvalifisert tolk, og hvilke rutiner de har for å sikre at de prioriterer (høyt) kvalifiserte tolker når de fordeler oppdrag. I flere utlysninger blir tilbyderne også bedt om å vurdere hvilke språk det vil være utfordrende å formidle kvalifiserte tolker på, og beskrive hvilke grep som gjøres for å bedre tilgangen på kvalifisert tolk på disse språkene.

I NAVs utlysning er det lagt ned mye arbeid i å formulere relevante krav, og i å forankre dem på måter som også lar seg følge opp gjennom avtaleperioden. I forkant av utlysningen har NAV hatt oppmerksomhet om store utfordringer med underforbruk av tolk og underforbruk av kvalifisert tolk (se også Buzungus (2021) avhandling om bruk av tolk i NAV). Fra intervju og utlysningsdokumenter forstår vi at tidligere praksis har vært at lokale NAV-kontor ofte har brukt kommunens rammeavtale. Det statlige NAVs Oslo-kontor var først ute med en anbudskonkurranse i 2020, som den landsomfattende anbudskonkurransen har kunnet bygge videre på. Den landsomfattende rammeavtalen er nylig inngått, og det gjenstår å se i hvor stor grad de lokale kontorene velger å ta den i bruk, samt hvor godt partene lykkes med å øke bruken av kvalifisert tolk.

I et bilag til NAVs rammeavtale er det listet opp 51 krav, hvorav det første er at leverandøren skal kunne levere minimum 80 % kvalifiserte tolker på de 20 største tolkespråkene. På de resterende språkene skal leverandøren som hovedregel også kunne levere kvalifiserte tolker. Ytterligere fem av kravene er også formulert med hensikten å redusere underforbruket av kvalifisert tolk. Et krav innebærer at leverandøren alltid skal kunne tilby den best kvalifiserte tolken som er tilgjengelig, og skal så langt det er mulig kun tilby tolker i kategori A-D. Dersom det unntaksvis må benyttes ufaglærte tolker, må dette kunne begrunnes av leverandør i statusmøter med oppdragsgiver. IMDis veileder (2021a) nevner muligheten til å gå et skritt lenger ved å kontraktsfeste en forpliktelse til målbar endring i løpet av avtaleperioden. Vi har ikke funnet eksempler på dette i utlysningene.

Mange av utlysningene nøyer seg med å stille krav til at det skal brukes kvalifisert tolk og høyt kvalifisert tolk, «så langt det lar seg gjøre». Ulempen med en slik formulering er at det er vanskelig å etterprøve, og gir den offentlige virksomheten få konkrete virkemidler i kontraktsoppfølgingen.

### 5.3.10 Kontraktsoppfølging

Mens forarbeid og konkurransegjennomføring er svært viktige faser i anskaffelsesprosessen, avhenger sluttresultatet i form av kvaliteten på tjenestene også av kontraktsoppfølgingen etter at konkurransen er gjennomført og rammeavtalen er inngått. Kontraktsoppfølging har blitt identifisert som et svakt punkt i offentlige anskaffelser generelt (Langseth, Johansen og Gustavsen 2021). Vårt inntrykk fra intervjuene er at dette også er tilfellet for anskaffelser av tolketjenester.

IMDis veileder understreker at det bør være regelmessige statusmøter, og at gjennomgang av statistikk for bruk av kvalifisert tolk bør være et fast punkt. De fleste utlysningene legger opp til slik kommunikasjon, men det er stor variasjon i hvor konkret dette omtales. NAVs og Politiets rammeavtaler er fremdeles nylig inngått, og informantene var forsiktig optimistiske med tanke på kontraktsoppfølgingen, som det også er satt av dedikerte ressurser til. Erfaringene blant de kommunale innkjøperne var heller at det i liten grad er satt av ressurser til kontraktsoppfølging, og at det kan være vanskelig å sette «makt bak kravene» i relasjonen til leverandøren.

To av informantene fra kommunene forteller om misnøye og negative erfaringer med leverandører. Til å begynne med hadde de begge opplevd at leverandøren hadde vunnet terrenget i konkurransen ved hjelp av «taktisk prising». I det ene tilfellet var påslaget til tolkeformidler satt til 0 kroner for oppdrag levert med tolker i kategori A-C. I det andre tilfellet ble påslaget til tolker i kategori A og C satt svært lavt, noe byrået taper lite på ettersom det finnes nokså få tolker i disse to kategoriene overhodet.

Innkjøperen kan gjøre stikkprøver som en del av kontraktsoppfølgingen. IMDi (2021a) har kjennskap til tilfeller der tolken ikke får betaling etter de vilkår som er avtalt, og minner om at rammeavtaler med fastpris til tolk bør følges opp med revisjon på tolkenes lønn. Gjennom stikkprøver avdekket en informant flere tilfeller av at tolker var oppført i leverandørens portefølje, uten å ha blitt forespurt og uten at det forelå noen avtale mellom tolken og byrået. Den andre informanten avdekket at flere høyt kvalifisert tolker ikke hadde blitt forespurt om oppdrag der det hadde blitt levert ufaglært tolk.

Rambøll og Difi (2018) og DFØ (2020) har gjennomført modenhetsanalyser av arbeidet med offentlige anskaffelser, basert på spørreundersøkelser blant offentlige virksomheter. Her fremgår det blant annet at kun en av fire vurderer at de har tilstrekkelige ressurser til å følge opp kontrakter og leverandører på en god måte. Langseth, Johansen og Gustavsen (2021) har gjort intervjuer med innkjøpere som forteller om en mangel på gode virkemidler til kontraktsoppfølging. I analysen peker forfatterne på at tillit spiller en viktig rolle i relasjonen mellom oppdragsgiver og leverandør. I kontraktsforhold som er preget av lav tillit blir kontrollaspektet svært viktig, mens kontrollbehovet er mindre dersom relasjonen er preget av tillit.

God kommunikasjon og oppfølging med leverandøren er viktig for å oppnå ønsket resultat. Ikke minst blir dette viktig på et felt som er preget av betydelige tillitsutfordringer.

## 6 Diskusjon og anbefalinger

I dette kapitlet vil vi oppsummere hva kartleggingen har vist med hensyn til problemstillingene. De foregående kapitlene har belyst viktige sider av det nokså komplekse spillet mellom aktørene på tolkefeltet. Mens kapittel 3 og 4 tok for seg situasjonen sett fra tolkene, tok kapittel 5 for seg erfaringer og konkurransedokumenter blant offentlige innkjøpere og private tolkeformidlere. I diskusjonen ønsker vi å se de ulike delene av kartleggingen i sammenheng med hverandre.

Problemstillingene er lagt opp slik at det er nyttig med en samlet diskusjon av problemstilling 1 og 2, mens svar på problemstilling 3 vil ta form av anbefalinger. For enkelthets skyld gjengir vi problemstillingene her:

- 1) Hva er de sentrale utfordringene ved tolkebransjen som gjør at ikke en høyere andel av oppdrag gjennomføres med høyt kvalifiserte tolker?
- 2) Hvilke faktorer ligger til grunn for tolkers prioriteringer av tolkeoppdrag/oppdragsgivere, og hvordan virker disse forholdene inn på tilgangen på kvalifiserte tolker?
- 3) Hva kan bidra til å oppnå en høyere andel oppdrag gjennomført med høyt kvalifiserte tolker?

Både problemstilling 1 og 2 reiser spørsmål om hvilke forhold som kan tenkes å medvirke til underforbruk av kvalifisert tolk og høyt kvalifisert tolk. Kapittel 4 dreier seg om hva som ligger til grunn for tolkenes prioritering mellom oppdrag og kanaler for oppdrag. I diskusjonen vil vi være særlig opptatt av den andre problemstillingens siste ledd, nemlig hvordan tilgangen til kvalifisert tolk påvirkes av tolkenes prioriteringer. Dette spørsmålet inngår i den større diskusjonen om hvilke utfordringer som bidrar til underforbruk av kvalifiserte og høyt kvalifiserte tolker.

Som svar på problemstilling 3 ønsker vi først å redegjøre for grep og tiltak som allerede er igangsatt av myndighetene. Deretter vil vi på bakgrunn av funnene i kartleggingen, utlede enkelte anbefalinger om ytterligere grep og tiltak som kan være nyttige for formålet om å øke bruken av kvalifisert og høyt kvalifisert tolk.

### 6.1 Hva begrenser tilgangen til kvalifiserte og høyt kvalifiserte tolker?

Underforbruket av kvalifisert og høyt kvalifisert tolk finner vi nesten utelukkende blant private og kommunale tolkeformidlere. Sett under ett har offentlig sektor et betydelig underforbruk av kvalifisert tolk. Mer enn halvparten av alle tolkeoppdrag til offentlig sektor gjennomføres med ufaglærte, samtidig som det finnes en betydelig uutnyttet kapasitet blant kvalifiserte tolker. Statistikken tilsier videre at underforbruket kan spores til tolkeoppdrag som formidles av private og kommunale tolkeformidlere, mens statlige etater med intern regi kun benytter ufaglærte tolker i ett prosent av tilfellene.

Mønsteret er tilsvarende når det gjelder underforbruk av høyt kvalifisert tolk. De statlige etatene med intern regi brukte i 2020 tolker i kategori A-D i 96 prosent av tilfellene, mens den tilsvarende andelen var 42 prosent ved kommunale og 21 prosent ved private tolkeformidlere (IMDi 2022).

Underforbruket er med andre ord primært en utfordring for offentlige virksomheter som benytter seg av private og kommunale tolkeformidlere. Samtidig er det nødvendig å se de ulike delene av tolkefeltet i sammenheng.

En viktig forklaring på underforbruk blant private og kommunale tolkeformidlere er nettopp at de står i et konkurranseforhold til de statlige etatene, og konkurrerer om de samme tolkene. Salærsetser og oppdrag av lengre varighet gjør oppdrag for de statlige etatene mer attraktivt for tolkene enn hva de private og kommunale tolkeformidlerne kan tilby.

Videre kan vi snakke om en knapphet på høyt kvalifiserte tolker, særlig i de tre øverste kategoriene. I kategori A-C finnes det kun 300 tolker på landsbasis per mars 2022, og i spørreundersøkelsen oppgir 80 prosent av tolkene i disse kategoriene at de får oppdrag fra de statlige etatene med intern regi. Dette utelukker ikke at de også kan ha kapasitet til overs til å ta oppdrag for private eller kommunale tolkeformidlere, noe mange av dem også oppgir at de gjør. Likevel er det en tydelig implikasjon at konkurransen med de statlige etatene gjør det krevende for private og kommunale tolkeformidlere å rekruttere de høyest kvalifiserte tolkene.

### 6.1.1 Tolkebehov og antall tolker på ulike språk

Helt overordnet vil tilgangen til kvalifisert tolk på et språk være begrenset dersom det fins få kvalifiserte tolker på språket. Dersom oppdragsmengden på språket i tillegg er stor, vil det være mer krevende å dekke alle oppdragene med kvalifisert tolk. Når mer enn halvparten av alle tolkeoppdrag til offentlig sektor gjennomføres med ufaglært tolk, er det nærliggende å anta at den totale oppdragsmengden er større enn hva landets kvalifiserte tolker har kapasitet til å dekke. I så fall speiler også den utstrakte bruken av ufaglært tolk et reelt stort behov for ufaglærte tolker. På den andre siden finner vi i kapittel 3 at svært mange kvalifiserte tolker ønsker å jobbe atskillig mer enn de faktisk gjør som tolk. Med andre ord kan ikke hele underforbruket av kvalifisert tolk forklares med at det ikke finnes kvalifiserte tolker med ledig kapasitet.

Den totale oppdragsmengden i 2020 er anslått til 653 000 oppdrag (IMDi 2021 a), mens 1 539 tolker var oppført og synlige i Nasjonalt tolkeregister per oktober 2020. Dette tilsvarer en oppdragsmengde på 8,2 oppdrag per kvalifisert tolk per uke. 1 023 av tolkene er oppført i kategori A-D. Om alle oppdragene skulle leveres med høyt kvalifisert tolk, tilsvarer dette en oppdragsmengde på 12,3 oppdrag per høyt kvalifisert tolk per uke. Tolkeoppdrag har ulik varighet og krever ulik mengde tid til reise og forberedelser. I tillegg vil det være mindre etterspørsel i helger og ferieperioder.

Forholdet mellom antall oppdrag og antall kvalifiserte tolker ser svært ulikt ut på ulike språk, slik vi illustrerte for fem utvalgte språk i kapittel 3. Mange av språkene med stort tolkebehov er også godt etablert som tolkespråk, slik at det har eksistert et utdanningstilbud over tid og at det finnes et visst volum av kvalifiserte tolker i landet. Dette innebærer at et begrenset antall kvalifiserte tolker kan være en plausibel forklaring på underforbruk på språk som swahili, somali, tigrinja og arabisk, mens det blir en mindre plausibel forklaring på underforbruk på språk som russisk, persisk, engelsk og sorani.

I oppgaven med å utnytte kvalifiserte tolkers kapasitet best mulig spiller også geografi, tolkeform og koordinering av oppdragstidspunkt en rolle. Et overordnet formål med satsingen på skjermtolking er at det skal bidra til bedre utnyttelse av tolkenes tid.

Oslo Economics og Agenda Kaupang (2022) anslår at det i dag ville vært behov for omtrent 2 200 kvalifiserte tolker, dersom alle oppdrag skulle dekkes med kvalifisert tolk. Anslaget er altså høyere enn de i overkant av 1 500 tolkene som er oppført i Nasjonalt tolkeregister per i dag, men samtidig lavere enn en dobling, som ville vært regnestykket dersom man kun tar utgangspunkt i at om lag halvparten av dagens oppdrag gjennomføres med ufaglært tolk. Årsaken til at anslaget lander et sted imellom disse størrelsene, er at modellen forutsetter en bedre utnyttelse av kvalifiserte tolkers kapasitet enn det som er tilfelle i dag.



Enda en kompliserende faktor er tolkelovens mål om å redusere underforbruket av tolk som sådan. Dersom man lykkes med dette, vil den totale oppdragsmengden øke. Som resultat av dette anslår Oslo Economics og Agenda Kaupang at det vil være behov for omtrent 3 800 kvalifiserte tolker i 2030.

Slik vi ser det tilsier alt dette at den samlede oppdragsmengden er større enn hva kvalifiserte tolker kan dekke per i dag – mens vurderingen på hvert enkelt språk vil være ulik. Videre fremstår det klart at det finnes en betydelig utnyttet reserve av kapasitet blant kvalifiserte tolker.

Dersom underforbruket skal reduseres helt ned til null på alle språk der det er tolkebehov, er man imidlertid avhengig av å øke antallet (høyt) kvalifiserte tolker. Dette er også mål som IMDi, OsloMet og Høgskolen på Vestlandet arbeider etter.

### 6.1.2 Tolkenes økonomiske prioriteringer: store forskjeller i lønnsvilkår mellom ulike sektorer og oppdragsgivere

I kapittel 4 har vi undersøkt hvordan tolker prioriterer mellom oppdrag og kanaler for oppdrag. Vi finner at det er en rekke hensyn som kan spille en rolle for om tolkene takker ja til et oppdrag, eller inngår et samarbeid med en tolkeformidler. Samtidig er det mulig å peke på særlig to forhold som ser ut til å ha en overordnet betydning. Sett under ett fremstår økonomisk inntjening som det viktigste hensynet for tolkene. Vi finner også at tolkenes tillit til private tolkeformidlere spiller en selvstendig, viktig rolle.

Inntjening handler om timesatser, men det er også flere andre forhold som påvirker tolkenes inntjening. Ikke minst blir inntjeningen bedre dersom et aktuelt oppdrag har en lang anslått varighet. Videre spiller det en rolle hva slags tilleggsvilkår som er spesifisert – for blant annet oppmøtesats, minstetid og kompensasjon for reisetid og reiseutgifter. I mange tilfeller kan oppdrag som krever fysisk oppmøte være mer innbringende enn fjerntolkning, dersom de følges av en rimelig kompensasjon for reisetid. Vurderinger om forutsigbarhet inngår også i vurderingene om inntjening. Tolkene vil som regel prioritere kanaler for oppdrag som gir dem en forutsigbarhet i at det vil komme forespørsler om økonomisk innbringende oppdrag, og med en viss regelmessighet.

Det er store variasjoner i hvilke lønnsvilkår tolkene blir tilbudt. Dårlige lønnsvilkår vil være begrensende for tilgangen på kvalifiserte tolker, og særlig begrensende for tilgangen på høyt kvalifiserte tolker.

Lønnsdannelsen for tolker er svært ulik mellom sektorer og mellom innkjøpere. I rettsvesenet er lønnen fastsatt av salærforskriften, mens UDI betaler det samme nivået til de høyest kvalifiserte tolkene. Salærsatsene er høyere enn hva tolkene er vant med i andre sektorer. I tillegg er den gjennomsnittlige varigheten på oppdragene også betydelig lengre, slik at oppdragene blir enda mer attraktive.

Tolkesentralen ved OUS matcher ikke salærsatsene per time, men tilbyr hel- og halvdagssatser som gjør oppdragene mer attraktive. Tolker som er fast ansatt ved en kommunal tolkeformidler betales etter sin stillingsprosent, og ikke per time. De har også tilgang til velferdsrettigheter som andre tolker ikke har som frilansere. Mange tolker anser også direkte bestillinger som attraktive. Dette skjer som regel som løpende, ad hoc-bestillinger. Ved direkte bestillinger kan tolken forhandle direkte med oppdragsgiveren om lønn, og lønnen kan bli høyere enn ellers i og med at det ikke er noen utgifter til formidlingsleddet.

Innkjøp via private tolkeformidlere etter «gammel» modell har gitt dårlige lønnsvilkår for tolkene. Fremveksten av fastprismodellen betyr i praksis at det innføres en slags tariff, innenfor avtalene der den gjelder. De fleste har lagt denne tariffen et sted imellom nivået for gammel modell og nivået for salærsats. Dette gjør at oppdragene blir delvis mer

attraktive for tolkene, samtidig som oppdrag i rettsvesen og utlendingsforvaltning vil fortsette å være mest attraktivt.

De ufaglærtes prioriteringer kan sies å ha mindre betydning for den overordnede problemstillingen. Det er likevel verdt å merke seg at ufaglærte tolkers prioriteringer er kjennetegnet av en noe mindre vekt på hensynet til inntjening. De ufaglærte har som regel også færre tilknytninger, og forholder seg for eksempel kun til et eller to private byråer.

### 6.1.3 Tolkenes tillit til private tolkeformidlere

Utover hensynet til inntjening finner vi at tolkenes holdning og tillit til formidlingsleddet også spiller en selvstendig, viktig rolle. Vi finner blant annet at halvparten av tolkene i kategori A-C ikke ønsker å jobbe for private tolkeformidlere – selv om inntjeningsmulighetene skulle være gode. Med andre ord kan vi ikke ta det for gitt at økonomiske vurderinger alltid vil være det viktigste hensynet.

For en offentlig innkjøper som anskaffer tolketjenester i anbudsmarkedet, kan begge disse forholdene ha direkte implikasjoner for tilgangen på kvalifiserte tolker generelt og høyt kvalifiserte tolker spesielt. Flere innkjøpere i anbudsmarkedet er villige til å betale mer for tolketjenester enn tidligere, og har innført en fastprismodell som sikrer tolkene bedre økonomiske vilkår enn tidligere. Likevel er det fremdeles slik at oppdrag i rettssystemet og utlendingsforvaltningen både har høyere satser og lenger varighet, slik at disse oppdragene fremstår mest attraktive og lønnsomme for tolkene.

Tolkenes holdning til å samarbeide med private tolkeformidlere representerer her en tilleggsdimensjon. Dersom en tolk har en ufravikelig linje om å ikke jobbe for private byråer, vil det ikke være nok å øke satsene. Slik situasjonen er i dag, vil de to hensynene i mange tilfeller trekke i samme retning. Høyt kvalifiserte tolker kan velge bort oppdrag for private – både av hensyn til inntjeningen, og av hensyn til den lave tilliten de har til private tolkeformidlere.

Vi finner at noen av tolkene gir uttrykk for en i utgangspunktet nokså urokkelig linje, mens andre noe «motvillig» tar oppdrag fra private, og en tredje kategori er tolker som ikke har noen motforestillinger mot å jobbe for de private. Det er med andre ord ikke slik at ingen tiltak for å bygge tillit vil kunne ha en effekt, i form av at flere kvalifiserte og høyt kvalifiserte tolker vil kunne godta å jobbe for private tolkeformidlere.

Det kan også reises spørsmål ved om selve tilknytningsformen bidrar til lav tillit på tolkefeltet. Dersom tolkene var ansatte i byråene eller i de offentlige virksomhetene, ville det vært mer ordnede forhold og tolkene ville hatt bedre rettigheter. En grunn til at ansettelse ikke er mer utbredt i det offentlige er at tolken skal være nøytral i brukernes møte med en offentlig tjeneste, og derfor ikke bør være ansatt samme sted. Et byrå kan i teorien ansette tolker i ulike stillingsprosenter, men vi har ikke kjennskap til at byråene har ønske om å gå i den retning. Videre ser det ut til at tolkene har betydelig bedre tillit til offentlige virksomheter som koordinerer tolkeoppdrag i egen regi, enn de har til private tolkeformidlere – selv om de også her kun inngår nokså uforpliktende tilknytninger på frilansbasis.

### 6.1.4 Asymmetrisk informasjon

Når IMDi (2020a) omtaler tolkemarkedet som et «umodent» marked, dreier det seg i stor grad om manglende kunnskap på innkjøpersiden. Tolkeutvalget påpekte at tolkemarkedet er preget av asymmetrisk informasjon (NOU 2014:8). I en tolkemediert samtale vil tolken være den eneste som behersker begge språk, noe som er



begrensende for muligheten til å vurdere hvor god jobb som faktisk gjøres. I tillegg er det slik at mange innkjøpere og bestillere av tolketjenester har begrenset kunnskap om tolking, tolkefeltet og alt som er viktig ved bruk av tolk. Mange offentlig ansatte kommer kun sporadisk i kontakt med et behov for å bruke tolk.

Samtidig fungerer kategoriene i Nasjonalt tolkeregister som en viktig standard som sier noe om kvaliteten på tolketjenester (Linnestad og Buzungu 2012b). Det er imidlertid ikke alltid slik at oppdragsgiver har god innsikt i hvilken tolk som leveres, og hvilket kvalifikasjonsnivå tolken har. I markeder preget av asymmetrisk informasjon vil kjøpere ha lav betalingsvillighet, i og med at kvaliteten ikke kan garanteres. Selgere vil i liten grad ha insentiv til å levere varer og tjenester av høy kvalitet. I siste instans kan konsekvensen at det kun vil være tjenester av lav kvalitet som omsettes i markedet (NOU 2014:8; Oslo Economics og Agenda Kaupang 2022).

Asymmetrisk informasjon kan dermed sies å være en utfordring som begrenser tilgangen til kvalifiserte og høyt kvalifiserte tolker. Samtidig kan asymmetrien reduseres, dersom det legges til rette for at oppdragsgiver har god oversikt over kvalifikasjonene til tolkene som faktisk leveres. Dette er mulig gjennom godt utformede rammeavtaler med klare krav til løpende statistikk og oppfølging. Bedre informasjonstilgang er dermed et argument for å foretrekke anbudsformen fremfor mindre strukturert bruk av private tolkeformidlere.

I økonomisk teori er det ansett at man kan redusere de uheldige konsekvensene av asymmetrisk informasjon, ved å innføre minstestandarder for kvalitet. Tolkelovens plikt til å bruke kvalifisert tolk kan nettopp forstås som en slik intervensjon i markedet. Grepet innebærer riktignok en dispensasjon fra kravet frem til 2027, men vil uansett bidra til å øke krav og forventninger til dokumentasjon om bruk av kvalifisert tolk.

## 6.1.5 Byråenes insentiver

En hovedutfordring i tolkemarkedet har vært at private tolkeformidlere har hatt et økonomisk insentiv til å prioritere ufaglærte tolker. Både tolkeloven og fastprismodellen i anbudsmarkedet er tiltak for å motvirke dette. Tolkeloven forventes å lede til økte krav og forventninger til bruk av kvalifisert tolk. Fastprismodellen innebærer i de fleste tilfellene at byråene får 100 prosent av påslaget for å levere tolker i kategori A, B og C, 80 prosent av påslaget for tolker i kategori D og E, samt 60 prosent av påslaget for ufaglærte tolker.

Blant informantene var det flere ulike oppfatninger om hvordan byråenes insentiver ser ut per i dag. Dette skyldes for det første at det er flere modeller i omløp på en og samme tid, slik at byråene har ulike insentivstrukturer ved ulike bestillinger, rammeavtaler og anbudskonkurranser. Dermed kan uønskede insentiver sameksistere med nyere insentiver som skal stimulere til økt bruk av (høyt) kvalifisert tolk.

Videre er det et åpent spørsmål hvor mye graderingen av påslaget ender opp med å påvirke byråenes insentiver. Det er flere årsaker til at særlig de høyest kvalifiserte tolkene er krevende å rekruttere. De er færre i antall totalt, og de er mer ettertraktet. Dermed er de vant til relativt sett bedre vilkår, og i tillegg ønsker mange av disse i utgangspunktet ikke å jobbe for de private. Dersom dette tilsier at det kreves mye mer tid og ressurser for å sikre at et oppdrag dekkes med en ABC-tolk som en ufaglært tolk, vil ikke nødvendigvis hele denne skjevheten fanges inn med påslaget som graderes ned til 60 prosent. Dermed kan det tenkes at det fremdeles er mulig å spare tid og kostnader ved å prioritere ufaglærte. Om vi følger denne tankegangen kan det også være mer kostnadseffektivt å rekruttere tolker i kategori E fremfor tolker i kategori D, dersom de sistnevnte er mer kostnadskrevede å rekruttere.

I det opprinnelige forslaget fra Oslo kommune og Helse Sør-Øst var påslaget for å levere ufaglærte tolker satt helt ned til 20 prosent (Linnestad og Buzungu 2012a). Samtidig vil det være en grense for hvor langt ned man kan gå før det ikke lenger blir lønnsomt for byråene å inngå avtaler.

### 6.1.6 Driftsutsetting og anbudsutsetting

Det er også grunn til å stille spørsmålet om bruk av private tolkeformidlere i seg selv begrenser tilgangen til kvalifisert og høyt kvalifisert tolk, samt om anbudsutsetting i seg selv kan være en barriere for bruk av kvalifisert og høyt kvalifisert tolk. Over tid har det vært pekt på flere utfordringer både ved bruk av private tolkeformidlere og ved anbudsutsetting av tolketjenester (Wattne 2006; NOU 2014:8; IMDi 2021a).

Tolkeutvalget omtaler bruk av private tolkeformidlere som driftsutsetting (outsourcing) av formidlingsoppgaven (NOU 2014:8). I mange tilfeller blir driftsutsetting og anbudsutsetting to sider av samme sak. Når tolketjenester settes ut på anbud, innebærer det samtidig også driftsutsetting.

Bruk av private tolkeformidlere skjer imidlertid også utenfor anbudsmarkedet, på ad hoc-basis. Med ad hoc-bestillinger menes at en offentlig virksomhet tar kontakt med et byrå om et enkeltoppdrag. Informanter fra de private byråene ga uttrykk for at de får mesteparten av sine inntekter fra rammeavtaler som er inngått etter en anbudskonkurranse. Samtidig er også ad hoc-bestillinger fra det offentlige en viktig inntektskilde for byråene. Sett fra en enkelt offentlig virksomhet kan omfanget av slike bestillinger være nokså lite, mens omfanget kan summeres opp til å bli nokså betydelig for et byrå som mottar slike bestillinger fra mange offentlige virksomheter.

Innebærer driftsutsetting i seg selv en begrensning av tilgangen til kvalifiserte og høyt kvalifiserte tolker? Et forhold som taler imot en slik konklusjon, er at de private byråene ikke er alene om å ha et underforbruk av kvalifiserte og høyt kvalifiserte tolker. Dette er også tilfellet for kommunale tolkeformidlere, om enn i noe mindre grad. Både i vårt materiale og i tidligere sammenhenger har det imidlertid blitt fremsatt mange anklager mot private byråer, om at de tildeler oppdrag til ufaglærte tolker til tross for at det finnes kvalifiserte tolker tilgjengelig.

Når tolker markerer seg som motstandere av anbudsutsetting, slik som i oppropet mot Politiets anbudsutsetting av tolketjenester, er det ikke flere ad hoc-bestillinger via private tolkeformidlere de ønsker seg. Slik vi forstår kritikken, er det enten direkte bestillinger eller koordinering i offentlig regi som er det ønskede alternativet.

For offentlige virksomheter som ikke har utviklet egenregi for bestilling av tolk, samtidig som de har et vedvarende behov for private byråers tjenester, fremstår anbudsutsetting som den løsningen som foreskrives av regelverket for offentlige anskaffelser. Sammenlignet med ad hoc-bestillinger burde også anbudsutsetting gi oppdragsgiver bedre kontroll med tjenestene som leveres. Dette forutsetter imidlertid god konkurranseutforming og kontraktsoppfølging.

## 6.2 Hva kan bidra til å øke bruken av kvalifisert og høyt kvalifisert tolk?

Mye av myndighetenes politikk på tolkefeltet er rettet inn mot å redusere underforbruk av kvalifisert tolk. Dette har vært tilfelle over tid, men innsatsen kan også sies å ha blitt intensivert den siste tiden. Dermed er det mulig å vise til en rekke igangsatte og planlagte grep, som har dette som formål og som dermed blir en del av svaret på den siste problemstillingen i oppdraget. Etter en kort omtale av igangsatte og planlagte grep, ønsker vi likevel å utlede noen anbefalinger om ytterligere tiltak som kan være mulige, basert på funn i kartleggingen.

### 6.2.1 Allerede igangsatte grep

Tolkeloven er det tydeligste eksempelet på at myndighetene har økt innsatsen. Loven vil i seg selv bidra til økt oppmerksomhet om bruk av kvalifisert tolk. Så lenge dispensasjonsbestemmelsen gjelder, kan loven først og fremst forventes å ha en signaleffekt. Bruk av ufaglært tolk vil ikke være ulovlig, men offentlige virksomheter forventes å få større oppmerksomhet om saken, og stille klarere krav til private tolkeformidlere.

Det er verdt å merke seg at tolkelovens ambisjon om å redusere underforbruk av tolk som sådan, forventes å lede til en større etterspørsel av tolketjenester. Dersom antall oppdrag øker raskere enn antall kvalifiserte tolker, kan dette i seg selv bidra til å holde bruk av ufaglærte tolker på et høyt nivå, og slik bidra til underforbruk av kvalifiserte tolker.

IMDi er i gang med forarbeidene til det som skal bli en monitor for tolkeloven. På oppdrag fra IMDi har Agenda Kaupang (2022a) utarbeidet et indikatorsett som skal brukes til å følge med på utviklingen på de sentrale områdene som loven dekker. IMDi planlegger også å styrke systemene for rapportering av oppdragsdata. Agenda Kaupang (2022b) har gjennomført en konseptutredning for hvordan dette kan gjennomføres. Fremover ønsker IMDi å legge opp til to årlige monitorer, en for tolkeloven og en for offentlige virksomheters behov for tolk på ulike språk.

For å oppnå intensjonene med tolkeloven er myndighetene avhengige av å øke dimensjoneringen av kvalifiseringstilbudet. Tilbudet ved Høgskulen på Vestlandet ble etablert i 2020, og omfatter et 30 studiepoengs emne i tolking i offentlig sektor. Ved OsloMet gjøres det grep for å kunne tilby digitale kurs i tolkens ansvarsområde (TAO), slik at terskelen blir lavere for kandidater som bor langt fra Oslo. OsloMet har i samarbeid med IMDi og Høgskulen på Vestlandet utarbeidet en felles langsiktig plan for kvalifiseringstilbudet på ulike språk og på ulike nivåer. En sentral ambisjon i dette arbeidet er å legge opp til bedre dekning av kvalifiserte tolker på språk der det i utgangspunktet er dårlig dekning. I tillegg er det behov for mer forutsigbarhet for kandidatene.

Økt bruk av skjermtolking kan bidra til bedre utnyttelse av kvalifiserte tolkers tid, og dermed til å redusere underforbruket av kvalifisert tolk. IMDi fikk i 2020 et oppdrag om å igangsette en nasjonal satsing på skjermtolking (Kunnskapsdepartementet 2020). En fersk utredning av Oslo Economics og Agenda Kaupang (2022) gir anbefalinger om hvordan arbeidet bør organiseres fremover.

Myndighetene ønsker også å spre kunnskapen om tolkeloven til den minoritetsspråklige befolkningen. IMDi har igangsatt et forskningsprosjekt om minoritetsspråkliges tillit til tolker og tolkeyrket, og planlegger å utforme informasjonsmateriell om tolkeloven på utvalgte språk.

Utviklingen av en ny modell i anbudsmarkedet er også et konkret grep som er utformet med mål om å redusere underforbruk av kvalifisert tolk. Dette understøttes av IMDi sine nye veileder for offentlige anskaffelser av tolketjenester, som inneholder anbefalinger til en rekke konkrete grep for å sørge for økt bruk av kvalifisert tolk. Innkjøpernettverket som koordineres av IMDi bidrar også til å understøtte denne utviklingen.

Tolkeloven inneholder nye bestemmelser om tilsyn på tolkefeltet. I lovens § 12 heter det at det skal føres tilsyn med offentlige organers etterlevelse av loven, inkludert kravet til bruk av kvalifisert tolk. Det er altså den offentlige virksomheten som anskaffer tolketjenester det skal føres tilsyn med, og ikke leverandøren som virksomheten eventuelt kjøper tolketjenester av. Det er kun den offentlige virksomheten selv som i egenskap av oppdragsgiver kan stille krav og føre tilsyn med leverandøren.

Hvilke tilsynsmyndigheter som skal gjennomføre tilsynet følger allerede etablerte regler, slik at det for eksempel er statsforvalterne som skal gjennomføre tilsyn med kommunene. IMDi har fått i oppgave å tilby veiledning og bistand til tilsynsmyndighetene, som i utgangspunktet ikke har spesialistkompetanse på bruk av tolk (Tolkeloven; Prop. 156 L (2020-2021)).

## 6.2.2 Økt dimensjonering av kvalifiseringstilbudet

Det er altså mange grep som gjøres for å øke bruken av kvalifisert tolk. Samtidig vet vi at utfordringen er svært stor i utgangspunktet – halvparten av dagens praksis lever ikke opp til kravet om å bruke kvalifisert tolk. I tiden som kommer forventes de igangsatte og planlagte tiltakene å trekke i riktig retning, men det må også forventes at endringene vil ta tid.

Et av de viktigste innsatsområdene bør være å øke dimensjoneringen på kvalifiseringstilbudet, og gjøre det enklere for mulige kandidater å prioritere kvalifisering. Dette dreier seg både om utbygging av tilbudet og om rekrutteringen av kandidater. Dette er spørsmål som Oslo Economics vil se nærmere på i sin utredning. Mange ufaglærte tolker gir uttrykk for at de har et ønske om kvalifisering, samtidig som mange også peker på forhold som kan gjøre det vanskelig. En dreining mot mer digital gjennomføring av opplæringen vil kunne bidra til å redusere barrierer som dreier seg om reisekostnader og geografisk avstand. Samtidig vil det være ønskelig å sluse flere kandidater inn i et læringsmiljø ved utdanningsinstitusjonene. Kursene man må igjennom for å oppnå kategori E er av begrenset omfang, men krever uansett en investering i form av tid og krefter. Dersom rekrutteringen viser seg å være en utfordring, kan myndighetene vurdere å lage ordninger som kompenserer kandidater for reise og opphold ved enkelte kurs.

## 6.2.3 Økte budsjetter til tolketjenester

Det offentliges samlede utgifter til tolketjenester utgjør godt under 1 milliard kroner. Dette er en forsvinnende liten del av et statsbudsjett som i 2021 oversteg 1 500 milliarder kroner. For å oppnå målene med tolkeloven vil det offentlige være avhengig av å øke budsjettene til tolketjenester. Ambisjonen om å heve kvaliteten på minst halvparten av dagens praksis, kan vanskelig oppnås uten en forsterket økonomisk innsats. Finansiering vil være viktig, uavhengig av om den offentlige virksomheten velger å bruke private byråer eller å koordinere tolkeoppdrag i egen regi. Økte investeringer kan både bidra til bedre lønnsvilkår for tolkene og til bedre tolketjenester og mer likeverdige tjenester til minoritetsspråklige innbyggere. I tillegg kan det argumenteres for at bedre tjenester vil være kostnadsbesparende for det offentlige på lengre sikt, ved at man unngår feil og kan jobbe bedre med forebygging.

## 6.2.4 Vurdere alternative løsninger

I den videre diskusjonen om hva som kan bidra til å redusere underforbruk av kvalifisert tolk, tar vi utgangspunkt i en tenkt offentlig virksomhet som per i dag anskaffer tolketjenester via private tolkeformidlere, og nærmere bestemt via anbudsmarkedet. Utgangspunktet for diskusjonen er altså et tenkt og stilisert eksempel, men samtidig vil de nevnte forutsetningene være dekkende for nokså mange offentlige virksomheter.

Virksomheten ønsker å ta tolkeloven på alvor, og utvise det ansvaret den er pålagt av tolkeloven for forsvarlig bruk av tolk innenfor sin virksomhet. Ønsket om å redusere underforbruk av kvalifisert tolk er motivert av lovens bestemmelser, men også av ønsket om å tilby best mulig tjenester til sine brukere. Virksomheten har et nokså stort antall tolkeoppdrag som skal dekkes per år. I tillegg til ønsket om å øke bruk av kvalifisert tolk, ønsker virksomheten også å øke bruken av høyt kvalifisert tolk.

Helt overordnet kan virksomheten tenke ut strategier innenfor to ulike hovedspor. Det første sporet handler om å vurdere alternative løsninger for koordinering av tolkeoppdrag, mens det andre sporet handler om å gjøre grep innenfor rammen av den løsningen man holder seg med per i dag. I det følgende gjør vi en separat diskusjon av de to sporene.

Det er flere grunner til at virksomheten kan tenkes å ønske seg en annen løsning enn å anskaffe tolketjenester via private tolkeformidlere. Dersom man ser til oppdragsstatistikken på landsbasis, vil virksomheten se at den ikke er alene om å ha problemer med å sikre at oppdragene dekkes med kvalifisert tolk. Samlet sett gjennomføres kun fire av ti tolkeoppdrag som dekkes av private tolkeformidlere, med kvalifisert tolk (IMDi 2022). I denne rapporten har vi også dokumentert at mange tolker, og særlig høyt kvalifiserte tolker, i utgangspunktet ikke ønsker å samarbeide med de private tolkeformidlerne.

Slik vi gjorde rede for i innledningskapittelet, finnes det to hovedalternativer til å anskaffe tolketjenester fra private tolkeformidlere. Virksomheten kan gå over til å basere seg på direkte bestillinger fra tolkene, eller den kan gå over til å basere seg på en form for oppdragskoordinering i offentlig regi. Det er flere fordeler med direkte bestillinger, ikke minst sett fra tolkenes side. Hovedutfordringen med å basere seg på direkte bestillinger fra tolk er at virksomheten fort kan bli sittende med store koordineringsoppgaver, uten gode systemer for å løse disse oppgavene. De ansatte som skal bestille tolk må gjøre dette «manuelt» fra gang til gang. Dette blir også tilfellet selv om man skulle etablere en fast rutine for direktebestilling ved hjelp av Nasjonalt tolkeregi. IMDi (2021a) anser at denne løsningen primært bør være aktuell for offentlige virksomheter som har et nokså lite og sporadisk tolkebehov.

Ettersom den tenkte offentlige virksomheten har et nokså stort tolkebehov, er det primært oppdragskoordinering i offentlig regi som fremstår som et alternativ til bruk av private tolkeformidlere.

### Vurdere oppdragskoordinering i egen regi

I intervjuer med innkjøpsansvarlige har flere informanter fortalt om diskusjoner internt i virksomheten, der muligheten for å utvikle egen regi har vært oppe til diskusjon. Det kan være flere ulike hensyn som så langt har kommet i veien for å lande på et slikt alternativ. Det vil være en satsing og organisatorisk endring som vil kreve forankring høyt oppe i virksomheten, så vel som de nødvendige budsjettmessige rammer.

Mange tolker og fagpersoner ivrer for at oppdragskoordinering bør skje i offentlig regi. Det er en utbredt oppfatning at offentlig regi gir bedre forutsetninger for å lykkes med å oppnå kvalitet i tjenestene. Argumentene kan både være faglige og økonomiske.

Et økonomisk argument handler om kostnadene ved tolketjenester av dårlig kvalitet. Dette kan både være kostnader for den aktuelle virksomheten, som må bruke mer ressurser på å følge opp brukere der kommunikasjonen har vært dårlig, og samfunnsøkonomiske kostnader som påløper når brukere blir møtt med offentlige tjenester av lavere kvalitet. Et ytterligere økonomisk argument kan dreie seg om at offentlige anskaffelser gjennom anbud også krever betydelige ressurser og kostnader. Dette kan for eksempel illustreres med at enkelte innkjøpere i anbudsmarkedet har utgifter til rådgivning og konkurransegjennomføring fra et privat firma som har spesialistkompetanse på offentlige anskaffelser.

Etter opprettelsen av Tolkesentralen i 2014 har OUS, Ahus og Sunnaas sykehus lyktes med å snu situasjonen fra å hovedsakelig bruke ufaglærte tolker til å nesten utelukkende bruke kvalifisert tolker. Dette har samtidig krevd mer enn en liten organisatorisk justering. Innsatsfaktorene bak denne utviklingen omfatter blant annet økte budsjettmessige rammer som kan dekke hel- og halvdagssatser til tolkene og en bred og kompetent bemanning, som jobber med koordinering, kvalitetssikring, oppfølging og fagutvikling. UDI har helt siden opprettelsen i 1988 hatt et særskilt ansvar for kvalitet i tolketjenestene ved asylintervjuer. Den tenkte virksomheten kan utvikle en strategi som bruker Tolkesentralen eller UDI som modell, men da som en mer langsiktig ambisjon.

Som et alternativ som kan være mer oppnåelig på kort til mellomlang sikt, kan man se til erfaringene fra ulike andre offentlige virksomheter som har etablert en egen tolkekatalog med et tilhørende bestillingssystem. Dette krever også en gjennomtenkt innsats og avsatte ressurser. For å etablere en slik løsning må virksomheten til å begynne med å etablere sin egen tolkekatalog, noe som krever bemanning og kompetanse til å vurdere om tolkene er egnet og godt rustet til å tolke i den typen oppdrag som virksomheten typisk har. Videre må virksomheten anskaffe en digital plattform som kobler katalogen til et bestillingssystem, og medregne utgifter til drift av plattformen.

Tolkeutvalget anså at en helautomatisering av bestillingsprosessen ikke var realistisk, men understreket samtidig at deler av oppgaven med koordinering og bestilling kunne forenkles med hjelp av digitale løsninger (NOU 2014:8). IMDi (2020a) erfarer at det kan være ned til to stillinger i en offentlig virksomhet som har oppgaver knyttet til kvalitetssikring og drift av en slik plattform. I vår kartlegging har vi ikke empiri om hvor enkelt det er for offentlig ansatte å ta et slikt system i bruk når de bestiller tolk. Sammenlignet med en løsning der dette overlates til private byråer, er det sannsynlig at det må påregnes at offentlig ansatte må bruke noe mer tid på bestilling innenfor en egenregi-løsning. Samtidig kan virksomheten antas å oppnå mer kontroll over koordinerings- og bestillingsprosessen, og dermed forbedre forutsetningene for å oppnå økt bruk av kvalifisert tolk og høyt kvalifisert tolk.

Domstoladministrasjonen, Oslo tingrett og andre etater i justissektoren som bruker en slik løsning, har kunnet dra nytte av at de kan tilby tolkene langvarige oppdrag som dekkes med salærsats. Vi har ikke gjennomført intervju med disse etatene. Inntrykket fra tolkene er at oppdragene som går via disse kanalene først og fremst er attraktive på grunn av lønnsvilkårene. Mange tolker mener også at de får god forberedende informasjon fra disse etatene og at fordelingen av oppdrag skjer på en ryddig og rettferdig måte. Vi får samtidig inntrykk av at ordningene er mer minimalistiske med hensyn til tiltak for oppfølging og faglig utvikling, enn for eksempel ved Tolkesentralen.

Dersom virksomheten verken kan tilby gode lønnsvilkår eller gode tiltak for tilrettelegging for tolkene, kan man ikke forvente å oppnå ønsket resultat. Med andre ord vil både betalingsvillighet og øvrig innretning på ordningen spille en rolle, og begge dimensjoner blir viktige å vurdere dersom virksomheten skal etablere en ny ordning. Virksomheten kan tiltrekke seg tolker ved å satse på gode lønnsvilkår eller å satse på annen tilrettelegging, eller begge deler.



Virksomheten kan se til erfaringene ved PROKUS-samarbeidet i Oslo. Eksempelet viser at det er mulig å etablere en egen katalog og plattform, også for mindre offentlige virksomheter som er plassert lavt i myndighetshierarkiet. PROKUS-samarbeidet består av barneverntjenestene i bydel Grorud, Alna, Bjerke og Stovner. Bydelene utviklet en egen tolkekatalog og en digital plattform i perioden 2017-2019. Kommunerevisjonen i Oslo (2020) har gjennomført revisjon med barneverntjenestens bruk av tolk i bydel Grorud. Kommunerevisjonen finner at den nye ordningen ga bedre forutsetninger for å oppnå bedre kvalitet i tolketjenestene, men finner samtidig at ordningen ble implementert og brukt i for liten grad. Det er ikke uvanlig at en offentlig virksomhet bruker mer enn en kanal for tolkebestilling. Det kan være gode grunner til å ha en eller flere «sikkerhetsventiler» tilgjengelig, men eksempelet viser samtidig at det er nødvendig med en tydelig satsing og en god implementering for å oppnå gode resultater.

### Vurdere mulige samarbeidspartnere

I vurderingen av alternative løsninger er det naturlig for en offentlig virksomhet å diskutere utfordringene med sine samarbeidspartnere innenfor det offentlige. Offentlige virksomheter som kan slutte seg til en allerede eksisterende ordning, vil naturligvis møte færre barrierer og ha mindre oppstartskostnader. UNE og Politiets Utlendingsenhet har kunnet dra nytte av dette når de kan benytte UDIs portefølje av tolker. Tilsvarende kan man se for seg at en kommune som grenser til en kommunal eller interkommunal tolketjeneste, innleder dialog om et mulig samarbeid. Dersom det ikke finnes noe slikt nærliggende alternativ, kan det likevel være grunn til å vurdere mulige samarbeidspartnere til et nytt initiativ. Dette kan for eksempel være virksomheter i samme sektor, virksomheter som yter tilgrensende tjenester eller virksomheter som opererer i samme geografiske område.

Kommuner som for eksempel allerede inngår i interkommunale innkjøpssamarbeid, kan vurdere mulighetene for å etablere en eventuelt ny tolketjeneste. Det er særlige de statlige etatene med egenregi som har gode resultater å vise til, mens de kommunale tolkeformidlerne plasserer seg et sted imellom de statlige og de private (IMDi 2022). IMDi (2020a) har observert en viss nedgang i antall kommunale tolkeformidlere over tid. Innenfor dette prosjektet har vi ikke samlet empiri om hva som har drevet denne utviklingen.

Tolkeutvalget (NOU 2014:8) diskuterte om løsninger for offentlig regi bør organiseres på etatsnivå eller sektornivå, eller til og med på nasjonalt nivå. Det sistnevnte alternativet ville vært tilsvarende det man har på tolkeområdet for døve, hørselshemmede og døvblinde. Her har Hjelpemiddelsentralen i NAV har et sentralt ansvar for å koordinere alle tolkeoppdragene i offentlig sektor. Tolkeutvalget vurderte at usikkerhetene forbundet med å bygge opp en slik løsning på språktolkfeltet, ville vært store. Vi har ikke gått nærmere inn på dette spørsmålet innenfor rammen av vårt prosjekt. Både oppstartskostnader og risiko kan tenkes å være mindre dersom man begynner i det små, og eventuelt bygger sten på sten fra etatsvise til sektorvise løsninger. Samtidig kan dimensjoneringen være en kritisk variabel – en større oppdragsmengde og en bredere tolkekatalog kan gi stordriftsfordeler og bedre forutsetninger for effektiv oppgaveløsning.

### 6.2.5 Strategier for å øke bruk av kvalifisert tolk via private tolkeformidlere

Dersom virksomheten vurderer at forholdene ikke ligger til rette for å utvikle oppdragskoordinering i egen regi, bør virksomheten vurdere hvordan kvaliteten på tolketjenestene kan økes innenfor rammen av dagens løsning.



I utgangspunktet bruker offentlige virksomheter private tolkeformidlere fordi det innebærer en avlastning. Dersom det fungerer etter hensikten vil virksomheten spare tid og ressurser, og muligens også kostnader. Teoretisk sett kan det også være effektiv ressursbruk og allokering på samfunnsnivå, dersom samfunnets tolkebehov dekkes ved hjelp av store tolkeformidlere som kan dra nytte av stordriftsfordeler, og løse matching-problemer gjennom å både ha store porteføljer av tolker og av tolkeoppdrag. Mye tyder på at det er en avstand mellom et slikt teoretisk argument og hvordan dette har fungert i praksis. Om kvaliteten ikke ivaretas, hjelper det lite at oppdragene dekkes på en måte som kan kalles kostnadseffektiv på kort sikt. Videre vil dette føre til andre former for kostnader på lengre sikt.

Dette betyr ikke at det ikke er mulig å ta steg i retning av økt bruk av kvalifisert tolk innenfor rammen av tolkebestilling fra private byråer. Statistikken over bruk av kvalifisert tegner et bilde av at det er en stor skute som skal snus for å oppnå målene med tolkeloven. Fastprismodellen i anbudsmarkedet representerer et slikt steg i riktig retning, og fremover vil det være mulig å ta ytterligere steg.

### **Anbud heller enn ad hoc**

Når det gjelder spørsmålet om tolketjenester bør settes ut på anbud, er det viktig at man klargjør hvilket alternativ man stiller det opp mot. For offentlige virksomheter som baserer seg på private tolkeformidlere, fremstår det nokså klart at anbud er å foretrekke fremfor å basere seg på løpende ad hoc-bestillinger fra byråer. Når kostnadene er over terskelverdi, er dette det juridisk foreskrevne alternativet. Sammenlignet med ad hoc-bruk bør også anbud gi virksomheten mer kontroll med tjenestene som leveres. Dette gir virksomheten anledning til å stille tydeligere krav, å få innsikt i statistikk og å få bedre muligheter til oppfølging.

Det kan ligge en risiko i at virksomheten låser seg til ett byrå for en periode, dersom avtalen ikke fungerer som ønsket. Det er derfor fornuftig å ha med en sikkerhetsventil om at virksomheten forbeholder seg en rett til å bruke andre kanaler under visse forutsetninger. For å oppnå tydelig progresjon er det likevel nødvendig å jobbe med å utvikle gode rammeavtaler, som skal brukes bredt i virksomheten.

Når det først er avklart at virksomheten skal anskaffe tolketjenester i anbudsmarkedet, finnes det en rekke tilgjengelige grep beskrevet i IMDis veileder. I tillegg har vi i vår kartlegging studert utlysninger og erfaringer i anbudsmarkedet. På bakgrunn av dette gir vi i det følgende våre vurderinger av hvilke grep som kan bidra til å redusere underforbruket av kvalifisert og høyt kvalifisert tolk, innenfor rammen av anbudsmarkedet.

Innenfor anbudsmarkedet fungerer IMDis nettbaserte veileder (2021a) som en ressurs som kan brukes til å oppnå bedre utforming av konkurranser og avtaler. Basert på erfaringene fra vår kartlegging har vi kunnet supplere og utdype noen av anbefalingene som ligger i denne, i vår avsluttende diskusjon.

### **Fastpris til tolk**

Offentlige virksomheter i anbudsmarkedet bør velge fastprismodellen fremfor en modell der tolkenes lønnsvilkår blir en sak mellom tolk og byrå. Til å begynne med er den overordnede kostnadsrammen en viktig variabel. Det er naturlig at kostnadene vil øke noe dersom resultatet skal bli merkbart bedre, i form av bedre kvalitet på tjenestene og økt bruk av kvalifisert og høyt kvalifisert tolk. Erfaringen er at mange offentlige virksomheter øker sine budsjetter til tolketjenester, gjerne også med en begrunnelse som forankres i tolkeloven. Samtidig er ikke denne beskrivelsen gjeldende for hele spekteret

av innkjøpere. Budsjettmessige forutsetninger ser ut til å variere nokså mye. Utlysninger som følger gammel modell med fokus på laveste pris, har et dårlig utgangspunkt med tanke på å oppnå økt bruk av kvalifisert tolk. I den andre enden av skalaen representerer salærsatsene et konkurranseelement som innkjøpere må ta i betraktning når de definerer sine satser.

Det er ikke en intensjon med fastprismodellen at tolker ikke skal kunne fremforhandle en eventuelt høyere lønn, i sin dialog med byrået. Våre funn tyder på at tolkene har nokså lite forhandlingsrom i møte med byråene. Dette kan skyldes fastprismodellen, eller det kan skyldes andre forhold som har gjort at tolkene heller ikke har hatt noe stort forhandlingsrom i tidligere faser, før fremveksten av den nye modellen. Det er for eksempel nærliggende å anta at tilgangen på ufaglært arbeidskraft har gjort det vanskelig for tolkene å fremforhandle en høyere pris enn hva byrået tilbyr. Med nye omstendigheter etter innføringen av tolkeloven, kan det tenkes at noen slike mekanismer vil se annerledes ut i årene som kommer. Det kan derfor vurderes om begrepsbruken kan komme til å få en betydning, og om satsene skal kalles minimumssatser heller enn faste satser.

Fastsetting av lønnsvilkårene er altså å anbefale. Et annet spørsmål er hvor nivået på satsene bør ligge. De toneangivende innkjøperne i anbudsmarkedet har lagt opp til bedre lønnsvilkår enn det som har vært vanlig tidligere i markedet. Samtidig står man også i et konkurranseforhold til mer attraktive oppdrag i justissektoren.

Vi har inntrykk av at offentlige virksomheter ser til hverandre, og at de ikke i utgangspunktet ønsker hard konkurranse. I anbudsmarkedet er det tegn til en viss samkjøring mellom store kunder, blant annet gjennom IMDis innkjøpernettverk. I kombinasjon med tolkeloven og veilederen er det sannsynlig at det dannes et trykk mot å heve standarden på tolkers lønnsvilkår i årene som kommer. Både av hensyn til loven, til tolkenes arbeidsvilkår og av hensyn til likeverdige tjenester er det gode grunner til å sette satsene høyt heller enn lavt.

Kartleggingen viser at den gamle modellen uten fastpris til tolk, fremdeles er i omløp i anbudsmarkedet. I perioden 2019-2021 ble det utlyst minst 16 konkurranser uten fastpris. Disse ble i all hovedsak utlyst av små kommuner og interkommunale samarbeid bestående av små kommuner. Det er godt dokumentert at den gamle modellen har noen uheldige konsekvenser for tolkers lønnsvilkår og bruken av kvalifisert tolk.

En rimelig implikasjon av dette er at det kan være potensial til å nå enda bedre ut til kommunene med informasjon og kunnskap om offentlige anskaffelser av tolketjenester. Vi regner med at IMDi har informert alle kommuner om sin veileder. De fleste konkurransene ble utformet før lanseringen av IMDis veileder. Innkjøpere som har lagt opp til fastprismodell har da vist til Sykehusinnkjøps erfaringer, dialog med IMDi og deltakelse i innkjøpernettverket. Her er det en mekanisme i at kunnskap og kompetanse om anskaffelse av tolketjenester sprer seg i nettverk, som ser ut til å ha hatt betydning for fremveksten av den nye modellen. Små kommuner som sitter lengre fra et slikt nettverk, kan finne det vanskeligere å skaffe og tilegne seg kunnskapen.

I intervjuene finner vi at innkjøpere som regel orienterer seg i landskapet før en utlysning. Det er ikke usannsynlig at også små kommuner vil ta veilederen i bruk, samt at de vil fange opp erfaringer med utviklingen i anbudsmarkedet gjennom uformelle nettverk. I alle tilfeller synliggjør funnene at det kan være mye å hente på å opprettholde et trykk på informasjonsarbeid til hele kommunesektoren.

### **Tette igjen smutthull i graderingen av påslaget**

For innkjøpere som legger opp til fastpris til tolk, er det grunn til å tenke gjennom graderingen av påslaget. For det første finnes det et mulig «smutthull» knyttet til tolkene

i kategori A og C, i og med at det er såpass få av dem på landsbasis. I intervjuene har vi blitt fortalt om eksempler på at tilbydere har satt påslaget helt ned til null i disse kategoriene, og slik oppnådd en bedre samlet score på priskriteriet. Når det leveres en ABC-tolk, er sjansene uansett store for at det vil være en tolk i kategori B. For å unngå denne muligheten kan innkjøpere slå sammen de tre kategoriene til en kategori i prisskjemaet. Vanlig praksis er uansett at ABC-tolkene får samme timesats.

Et beslektet poeng er at det kan være nyttig å differensiere mellom påslaget for tolker i kategori D og E. Her er vanlig praksis at påslaget er det samme. I begge kategorier fins det mange tolker, men det er stor forskjell på utdanningene de har vært igjennom. Tolkene i kategori D er mer etablerte, forventer høyere satser og kan tenkes å være mer krevende å rekruttere enn tolkene i kategori E. For eksempel svarer halvparten av D-tolkene at de helst ikke ønsker å samarbeide med private byråer, mens en tredjedel av E-tolkene oppgir det samme.

Til slutt må man være klar over at man ikke nødvendigvis eliminerer alle ufordelaktige insentiver gjennom graderingen av påslaget knyttet til ufaglærte tolker. Det kan være grunn til å vurdere om differansen mellom påslaget for kvalifiserte og ufaglærte bør være større. Samtidig bør det også legges til grunn at det fremdeles vil være ønskelig å bruke ufaglært tolk fremfor ingen tolk i mange tilfeller, så lenge dispensasjonen fra paragraf 7 gjelder, og at det vil være grenser for hvor langt ned påslaget kan presses.

### **Lav vekt på pris**

Vektingen av honoraret til byrået bør settes lavt, mens etterprøvbare krav til økt bruk av kvalifisert tolk bør gis en selvstendig og tydelig vekt. Når det overordnede formålet er bedre tjenester og etterlevelse av tolkeloven, taler det for å prioritere krav og kriterier som operasjonaliserer økt bruk av kvalifisert og høyt kvalifisert tolk. Dersom pris vektes høyt, blir det mindre vekt som tillegges de viktigste kvalitetskriteriene. NAVs beslutning om å kun vekte pris med 20 prosent, kan andre innkjøpere med fordel hente inspirasjon fra. Uansett hvor vekten settes, bør innkjøpere samtidig være obs på at den reelle betydningen av priskriteriet ofte kan bli større enn det blir forespeilet. Dette er erfaringen fra intervjuene, og har sin forklaring i at pris er lettere å måle og tallfeste enn de mange kvalitetskriteriene som ofte inkluderes. Det er likevel oppdragsgivers ansvar å sørge for at de tildeler kontrakt i tråd med kriteriene slik de er vektet i konkurransegrunnlaget. En overdreven vekt på pris, til tross for en lavt angitt vekt, kan unngås ved å ha oppmerksomhet om saken. Det bør være overkommelig å begrense priskriteriets vekt til den vekten det er angitt i utlysningen. Dette arbeidet lettes dersom man får til å lage fornuftige score og skalaer på gjennomtenkte kvalitetskriterier.

### **Etterprøvbare krav til bruk av kvalifisert og høyt kvalifisert tolk**

Flere informanter antydte at byråene skiller seg nokså lite på flere kvalitetskriterier. Det kan være en risiko for at anbudskonkurransen primært blir en «skrivekonkurranse», mens det oppdragsgiveren egentlig ønsker å måle leverandørene på, får mindre reell betydning. Blant de mange mulige måtene å operasjonalisere leverandørens kvalitet på, er det grunn til å heise opp krav og kriterier som operasjonaliserer økt bruk av kvalifisert tolk og høyt kvalifisert tolk. En måte å gjøre dette på er å tillegge slike kriterier en høyere vekt. Kravene og kriteriene bør også formuleres klarere, og gjøres etterprøvbare. Et funn i kartleggingen var at forsøket på operasjonalisering ofte ender med en variant av at det skal benyttes kvalifisert tolk «så langt det lar seg gjøre». Ulempen med en slik formulering er at det er vanskelig å etterprøve, og gir den offentlige virksomheten få konkrete virkemidler i kontraktsoppfølgingen.

Virksomheten bør se hen til NAVs utlysning og de kravene som der stilles til bruk av kvalifisert og høyt kvalifisert tolk. NAV har formulert mål om hvor god dekkningen av kvalifisert og høyt kvalifisert tolk burde være på de mest brukte tolkespråkene, og følger opp gjennom tilgang til statistikk og regelmessige statusmøter. IMDIs veileder (2021a) nevner muligheten til å gå et skritt lenger ved å kontraktsfeste en forpliktelse til målbar endring i løpet av avtaleperioden. Vi har ikke funnet eksempler på dette i kartleggingen.

I operasjonaliseringen av krav og kriterier er det nødvendig å vurdere måloppnåelsen separat for ulike språk. En samlet vurdering vil lett kunne kamuflere den reelle progresjonen, eller mangel på progresjon. Dette skyldes at tilgangen på kvalifisert og høyt kvalifisert tolk varierer svært mye mellom språkene.

### **Ressurser og virkemidler til kontraktsoppfølging**

Krav og kriterier om bruk av kvalifisert tolk bør baseres på avklarte rammer for rapportering, statistikk og oppfølging. Virksomheten bør sette av ressurser til kontraktsoppfølging, og vurdere hvilke virkemidler man har til rådighet dersom resultatene ikke blir som ønsket.

Erfaringene tilsier at det legges ned betydelig mer arbeid i konkurranseutforming enn kontraktsoppfølging, på tolkefeltet så vel som på mange andre områder. Grunnlaget for god kontraktsoppfølging må legges i utformingen av konkurransen og rammeavtalen. Hvilke virkemidler oppdragsgiver har til rådighet i kontraktsoppfølging, bestemmes også i stor grad i den innledende fasen. I tillegg vil innkjøperne som har best sjanser til å oppnå sine mål, måtte ha dedikerte ressurser til kontraktsoppfølging. Store innkjøpere i anbudsmarkedet har satt av brøker av ansattes tid, og det legges vekt på at ansatte skal ha både tolkefaglig og anskaffelsesfaglig kompetanse. Også blant mindre innkjøpere er det oppmerksomhet om viktigheten av dette, men det er en erfaring av at ressursene og virkemidlene ikke strekker til. Ofte kan erfaringen av en mangel på makt bak kravene, spores til en mangel på gode operasjonaliseringer av de viktigste kravene i rammeavtalen.

### **6.2.6 Tiltak for å bygge tillit mellom aktørene på tolkefeltet**

Behovet for tett oppfølging med makt bak kravene, er størst i relasjoner preget av lav tillit. I denne rapporten har vi avdekket et tillitsproblem mellom tolker og private byråer, men vi ser også tegn på lav tillit mellom oppdragsgivere og byråer. Det er dermed behov for grep og tiltak som kan bygge tillit, generelt på tolkefeltet så vel som i de ulike bilaterale relasjonene.

En årsak til manglende tillit er den asymmetriske informasjonen mellom aktørene. Både tolker og offentlige virksomheter har begrenset innsyn i hvordan byråene jobber med å koordinere og fordele oppdrag. En frustrasjon for mange tolker er at de ikke opplever tildelingspraksisen som rettferdig, at den favoriserer ufaglærte eller lavere kvalifiserte, og at det i liten grad er mulig å diskutere dette med byrået.

Under dagens og fremtidige omstendigheter vil byråene kunne ha mye å hente på å demonstrere overfor tolker og oppdragsgivere hvordan de fordeler oppdrag. Innkjøpere i anbudsmarkedet får redusert asymmetrien og får bedre innsyn, når de stiller presise krav i konkurransen og rammeavtalen. I kombinasjon med trykket som følger med tolkeloven, kan presise krav i anbudskonkurranser og rammeavtaler bidra til mer transparens fra byråenes side. Det samlede trykket av loven og slike krav burde gi byråene et sterkere insentiv til å vise seg som en seriøs aktør, demonstrere overfor innkjøpere at de har overbevisende rutiner for å prioritere kvalifiserte og høyt kvalifiserte

tolker, og demonstrere overfor tolkene at de har hensiktsmessige og rettferdige tildelings- og forberedelsesrutiner.

Tillit kan også bygges gjennom bedre kommunikasjonskanaler og hyppigere kontakt. Flere innkjøpere gjennomfører dialog med markedet i forkant av en konkurranse, og inkluderer presentasjoner av bestillingssystem som et ledd i konkurransen. Slike kontaktflater er nyttige i det langsiktige arbeidet med å bygge tillit. Det vil også være fordelaktig å legge opp til hyppige oppfølgingsmøter, heller enn få og sporadiske møter. IMDi (2021a) påpeker samtidig at det kan være uheldig dersom innkjøpere har leverandørene som den eneste kilden til kunnskap om tolkemarkedet. Vi mener økt kommunikasjon med leverandørsiden bør anses som et gode, så lenge det suppleres med tilgang på kunnskap om tolkemarkedet fra myndighetssiden.

I kartleggingen kommer det tydelig frem at mange tolker har lav tillit til private tolkeformidlere. Motstanden mot private byråer er størst blant høyt kvalifiserte tolker. Mange av de høyst kvalifiserte tolkene verken jobber for eller ønsker å jobbe for de private byråene, og mange gir uttrykk for at bedre lønnsbetingelser ikke vil være nok for å lokke dem til å gjøre det. Andre høyt kvalifiserte tolker oppgir at de noe «motvillig» jobber for de private.

Dette er en åpenbar utfordring, både for byråene og for den offentlige virksomheten som ønsker å levere gode tolketjenester til sine brukere. For en del av tolkene er motstanden forankret i en overordnet systemkritikk, og standpunktet om å ikke jobbe for private kan være noe man har bestemt seg for, en gang for alle. Dersom dette er tilfellet, vil man ikke nå frem med å bygge sten på sten med små tiltak som skal bygge tillit. Funnene tyder samtidig på at en del tolker tar oppdrag for private byråer, til tross for at de uttrykker en lav tillit.

En ende å begynne i kan være tiltak for å legge til rette for et bedre fagmiljø og/eller sosialt miljø. Tolkene forteller at dette har vært mangelvare i løpet av pandemien, inkludert digitale tilbud. Minst ett av byråene er i ferd med å nedskalere sitt innledende opplæringskurs for ufaglærte, som følge av tolkeloven. I tiden som kommer kan det være en nyttig investering å skalere opp andre innsatser, som fagsamlinger, sosiale samlinger og sektorspesifikke kurs. Flere tolker har også uttrykt behovet for debrief og å kunne snakke om krevende og belastende oppdrag. Tolker uttrykker også frustrasjon over byråer som oppleves utilgjengelige for kontakt utover det å takke ja eller nei til oppdrag. Flere ønsker muligheten til å kunne ta kontakt med formidleren om spørsmål, eller ta kontakt med andre tolker. Å legge til rette for dette vil kunne gi svar om spørsmål tolkene måtte ha og skape transparens.

Tolkene legger også vekt på at de opplever mangelfull forberedende informasjon. Dette er en viktig detalj for mange tolker, og derfor kan en forbedring på dette punktet også kunne bidra i retning av økt tillit. Den forberedende informasjonen vil alltid komme fra den offentlige virksomheten som bestiller tolk, før den skal kanaliseres videre til tolken fra byrået. Personvernbestemmelser gjør at denne informasjonen kan være mer krevende å kanalisere gjennom et privat mellomledd, enn den er for offentlige virksomheter som koordinerer oppdrag i egen regi. Dette legger begrensninger på hvor god den forberedende informasjonen kan bli, men det fremstår likevel sannsynlig at det kan finnes et forbedringspotensial i informasjonsdelingen. Forbedringspotensialet kan både tenkes å ligge hos den offentlige virksomheten og/eller byrået.

De høyst kvalifiserte tolkene deltar i størst grad i et kollegialt fellesskap mellom tolker, men også blant disse er det nær halvparten som vurderer at de ikke har tilgang til et godt fagmiljø. Samlet tyder kartleggingen på at tolker har behov for flere møtearenaer seg imellom. Flere møtearenaer kan også være et bidrag til bygging av tillit på tolkefeltet. Initiativ for å gjøre noe med dette kan komme fra tolkene selv, fra private tolkeformidlere, fra offentlige virksomheter med egenregi, fra utdanningsinstitusjonene eller fra sentrale myndigheter.

Organisasjonsgraden blant tolker er lav. Den største foreningen samler omkring 250 tolker, hvorav de aller fleste er høyt kvalifiserte. Norsk tolkeforening har markert seg som motstandere av de private byråenes praksis, og mange av medlemmene står fast på at de ikke vil samarbeide med byråene. Blant de mange tolkene som har en tilknytning til ett enkelt byrå, finnes det ingen kollektiv stemme inn til byrået, og den individuelle stemmen opplever mange at byrået i liten grad lytter til. 80 prosent av tolkene mener at flere tolker burde organisere seg i en fagforening. Dette fremstår som en god anbefaling – fra tolkene, til tolkene.

### 6.3 Metodiske begrensninger og behov for videre forskning

Prosjektet har vært avgrenset til tolkefeltet i Norge. I vurderinger om hvilke alternative løsninger som kan tenkes å egne seg best for ulike formål, er det sannsynlig at en kartlegging av erfaringer fra andre land kan være nyttig.

De offentlige virksomhetene med egen regi vi har intervjuet, har alle mer enn åtte års erfaring med egen regi, og en nokså bred bemanning. I vurderingen av eventuelle oppstarter av nye løsninger vil det være nyttig å høste erfaringer fra offentlige virksomheter som foreløpig har en noe mer nedskalert ordning, og som har erfaringer med den konkrete implementeringen av en tolke katalog og en digital plattform. Vi har kun i begrenset grad fått kjennskap til hvordan ulike tekniske løsninger fungerer, og hvordan fordeling av oppdrag skjer i praksis. Videre har vi i liten grad kartlagt sannsynlige kostnader ved ulike alternative løsninger.

Vi vurderer heller ikke at vi har et tilstrekkelig grunnlag til å gjøre en finkornet vurdering av hvilke konkrete løsninger som egner seg best til offentlige virksomheter med ulike kjennetegn. I diskusjonen i delkapittel 6.2 har vi derfor tatt utgangspunkt i et stilisert eksempel på en offentlig virksomhet.

Dette prosjektet har vært utformet som en kartlegging av tolkenes arbeidsforhold og prioriteringer, sett fra tolkenes synspunkt, i kombinasjon med en kartlegging av anbuds markedet for tolketjenester. Vi har også inkludert intervjuer med offentlige virksomheter som koordinerer tolkeoppdrag i egen regi. Til sammen har dette gitt oss et bredt tilfang av datakilder om tolkefeltet. Samtidig kan det altså pekes på flere potensielle datakilder vi ikke har inkludert, som kunne gitt et enda bedre grunnlag til å vurdere de sentrale problemstillingene.



# Litteratur

Agenda Kaupang (2022a). *Indikatorer for tolkeloven*.

Agenda Kaupang (2022b). *Utredning av løsninger for datafangst og -analyse på tolkeområdet*.

Agenda Kaupang og Oslo Economics (2018). *Økonomiske konsekvenser ved innføring av tolkeloven*.

Arbeidstilsynet (2021). *Minstelønn*. URL:

<https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/lonn/minstelonn/>.

Borgarting lagmansrett (2021). *Dom avsagt 15.12.2021. Klagenemnda for offentlige anskaffelser mot Staten v/Justis- og beredskapsdepartementet*.

Buzungu (2021). *The space between: Language discordant social work in Norway*. Phd dissertation. OsloMet.

DFØ (2020). *Modenhet i offentlige anskaffelser*.

DFØ (2022). *Terskelverdier for offentlige anskaffelser*. URL:

<https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/terskelverdier-offentlige-anskaffelser>.

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

IMDi (2014). *Undersøkelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013. Oppdragsmengde og arbeidsvilkår*.

IMDi (2018a). *Behovet for tolk i 2017*.

IMDi (2018b). *Hvor mye jobber kvalifiserte tolker?*

IMDi (2020a). *Kartlegging av anskaffelser av tolketjenester*.

IMDi (2020b). *Tolking i offentlig sektor 2019 og tolking under koronapandemien i 2020*.

IMDi (2021a). *Veileder for offentlige anskaffelser av tolketjenester*. URL:

<https://www.imdi.no/tolk/veileder-for-offentlige-anskaffelser-av-tolketjenester/>.

IMDi (2021b). *Årsrapport 2020*.

IMDi (2022). *Tolking i offentlig sektor 2020*.

KOFA (2020a). *Klagenemndas gebyrvedtak 27. januar 2020 i sak 2019/102*.

KOFA (2020b). *Klagenemndas gebyrvedtak 7. april 2020 i sak 2019/295*.

Kommunerevisjonen i Oslo (2020). *Barneverntjenestens bruk av tolketjenester. Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand. Rapport 8/2020*.

Langseth, Johansen og Gustavsen (2021). *Kontraktsoppfølging i offentlige anskaffelser*, i Langseth og Similä (red.). *Å kjøpe for Norge*. Cappelen Damm Akademisk.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (2011). *Håndbok for tjenesteytere. Likeverdige tjenester for alle*.

Linnestad og Buzungu (2012a). «*Akkurat slik vi gjør med andre spesialister*». *Anbefalinger for fremtiden: Tolking som en integrert del av tjenestetilbudet i helsevesenet i hovedstadsområdet*. Oslo kommune og Helse Sør-Øst.

Linnestad og Buzungu (2012b). *Ikke lenger en tjeneste av ukjent kvalitet. Statusrapport om tolkefeltet i helsevesenet i hovedstadsområdet*. Oslo kommune og Helse Sør-Øst

Lovdata (2016). *Forskrift om offentlige anskaffelser*. Nærings- og fiskeridepartementet.



- Lovdata (1998). *Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.v.* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Lovdata (2016). *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Lovdata (2021). *Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Norsk tolkeforening (2015). *Høringsuttalelse – NOU 2014: 8 Tolking i offentlig sektor*.
- NOU 2014:8. *Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017). *Offentlige anskaffelser. Grunnleggende prinsipper*. URL: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/grunnleggende-prinsipper/id2518744/>.
- Oslo Economics og Agenda Kaupang (2022). *Organisering av fjerntolking og tolkeformidling i offentlig sektor*.
- Oslo tingrett (2020). *Dom avsagt 14.12.2020. Overprøving av vedtak for klagenemnda for offentlige anskaffelser. Staten v/Justis- og beredskapsdepartementet mot Klagenemnda for offentlige anskaffelser*.
- Proba (2019). *Barrierer for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet*. Proba-rapport 2019-12.
- Prop. 156 L (2020-2021). *Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven)*. Kunnskapsdepartementet.
- Rambøll og Difi (2018). *Modenhet i anskaffelser. Hovedundersøkelse*.
- Svela og Tkachenko (2021). *Forebyggende psykisk helse i tolkeyrket*. Tolkesentralen, Oslo Universitetssykehus.
- Wattne (2006). *Utredning av grunnlag for fastsettelse av kvalitetskriterier ved kjøp og salg av tolketjenester i offentlig sektor*.