

# Ny organisering av tolketjenesten for døve og hørselshemmede?

---

Rapport 2018 - 09

Proba-rapport nr. 2018-09, Prosjekt nr. 17083

ISSN: 1891-8093

TT/TB, AG, juli 2018

--

# Ny organisering av tolketjenesten for døve og hørselshemmede?

Utarbeidet for Arbeids- og  
sosialdepartementet

---

Rapport 2018 - 09

# Forord

Proba samfunnsanalyse har gjennomført en utredning av om organiseringen av tolketjenesten for døve, hørselshemmede og døvblinde. Prosjektet er gjennomført på oppdrag av Arbeids- og sosialdepartementet. Prosjektleder for utredningen har vært Trude Thorbjørnsrud, Tonje Bentzen har vært prosjektmedarbeider og Audun Gleinsvik har vært kvalitetssikrer.

Oslo, juli 2018.



# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....	1
1 INNLEDNING OG METODE .....	6
1.1 Problemstillinger .....	6
1.1.1 Vår forståelse av oppdraget.....	7
1.2 Metode og datainnsamling.....	7
1.2.1 Intervjuer.....	8
1.2.2 Dokumentstudier.....	8
2 NAVS TILBUD OM TOLKETJENESTER .....	10
2.1 Ulike grupper tolkebrukere.....	10
2.2 Rettigheter til tolketjenester .....	10
2.3 Behov og etterspørsel etter tolketjenester .....	11
2.3.1 Hvor godt dekkes behovet for tolk? .....	12
2.4 Hva omfatter NAVs tolketjenester?.....	13
2.5 Finansiering av tolketjenesten .....	15
3 TOLKETJENESTENES PLASSERING I HJELPEMIDDELSENTRALENE .....	16
3.1.1 Hjelpemiddelsentralenes øvrige oppgaver.....	17
3.1.2 Prinsipper for organisering og ledelse av hjelpemiddelsentralene .	17
4 HVORDAN FUNGERER DAGENS ORGANISERING FOR TOLKETJENESTENE? .....	19
4.1 Tidligere utredninger og oppfølging av disse .....	19
4.1.1 Et område preget av sterk uenighet.....	20
4.2 Hvilke utfordringer eksisterer i dag? .....	20
4.2.1 Tolketjenesten som del av hjelpemiddelsentralenes helhetlige tilbud 21	
4.2.2 Strategier for tolketjenestene .....	23
4.2.3 Ulike tjenester.....	25
4.2.4 Steg i riktig retning.....	29
4.2.5 Styring og rapporteringskrav.....	29
4.2.6 System for formidling .....	32
4.3 Drøfting av utfordringer ved dagens organisering.....	34
5 HVOR STORT ER BEHOVET FOR SAMORDNING MED ANDRE TJENESTER VED HJELPEMIDDELSENTRALEN? ..	36
5.1.1 Behov for og nytte av samordning av tjenester.....	36
5.1.2 Drøfting av behovet for samordnede tjenester.....	39
6 SAMORDNING MED ANDRE TYPER TOLKETJENESTER.....	41
6.1 Hvorfor samordne tolketjenester?.....	41
6.2 Ansvarsforhold og organisering av språktolketjenester i Norge.....	41
6.2.1 Tilgang til språktolk.....	43

6.2.2	Utfordringer på språktolkeområdet .....	45
6.3	Samordning av tolkeområdet? .....	46
6.4	Tolketjenestene i Sverige og Danmark .....	47
6.4.1	Relevans for norske forhold .....	50
<b>7</b>	<b>ALTERNATIVE LØSNINGER FOR ORGANISERING AV TOLKETJENESTENE .....</b>	<b>51</b>
7.1	Mål og kriterier for organisering .....	51
7.1.1	Brukerorganisasjonenes synspunkter på hvordan tolketjenestene bør organiseres .....	52
7.2	Alternative løsninger .....	52
7.2.1	Hvilket forvaltningsnivå er aktuelt? .....	53
7.2.2	Tolketjenesten som et kommunalt/fylkeskommunalt ansvarsområde? .....	53
7.2.3	En annen statlig tilknytning enn i dag .....	56
7.2.4	Tolketjenesten for døve, hørselshemmede og døvblinde underlagt Barne- og likestillingsdepartementet .....	57
7.3	Hva skjer med rettighetene i folketrygden dersom tolketjenestene tas ut av NAV? .....	59
7.4	Faglige, administrative og økonomiske konsekvenser av en annen organisering .....	60
7.5	Vurdering av ansvar for organisering .....	63
	<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>66</b>

# Sammendrag og konklusjoner

## Bakgrunn

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag av Arbeids- og sosialdepartementet gjennomført en utredning av hvor tolketjenesten for døve, hørselshemmede og døvblinde bør organiseres. Tolketjenesten er i dag organisert under NAVs hjelpemiddelsentraler.

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har ønsket en vurdering av om ressursene på tolkeområdet kan utnyttes på en bedre måte i en annen organisering. Hele tolkeområdet ble gjennomgått i 2015 av Agenda Kaupang (ferdigstilt rapport 2016). Rapporten anbefalte at en endret organisering burde utredes nærmere.

## Problemstillinger og metode

Prosjektet har hatt følgende problemstillinger:

- En vurdering av om tolketjenesten for døve, hørselshemmede og døvblinde bør organiseres et annet sted enn under Arbeids- og velferdsetaten
- En vurdering av hvorvidt tolking for døve, hørselshemmede og døvblinde bør ses i sammenheng med/organiseres sammen med annen tolking, eventuelt som en helt egen organisatorisk enhet
- En vurdering av hvilke økonomiske, administrative og faglige konsekvenser annen organisering kan medføre, herunder mulige konsekvenser av at ansvaret tas ut av Arbeids- og velferdsetaten

Minst en modell for organisering skulle legge til grunn at retten til tolkehjelp fortsatt skal finansieres av folketrygden.

Utredningen bygger på intervjuundersøkelser og gjennomgang av dokumenter.

## Funn og konklusjoner

I utredningen har vi lagt vekt på å få en god forståelse av hva som er fordeler og ulemper ved dagens organisering. Vi har ønsket å klargjøre hva som er vesentlige premisser og betingelser for å få en tolketjeneste som er til brukernes beste, og samtidig mest mulig ressurseffektiv.

I vurderingen av hvilken organisering som er mest hensiktsmessig har vi lagt vekt på følgende at organiseringen skal:

- Bidra til tydelige strategier og mål
- Være tilpasset ulike brukergruppers behov
- Bidra til en faglig kompetent virksomhet
- Bidra til enhetlig praksis

- Hensiktsmessig ressursbruk
- Legge til rette for hensiktsmessig samordning med andre tjenester

### *Dagens organisering*

Dagens organisering innebærer at tolketjenesten er organisert som en integrert del av NAVs hjelpemiddelsentraler i 17 fylker. Det er opp til den enkelte hjelpemiddelsentral å fastlegge hvordan tolketjenesten skal organiseres og utføres. Tolketjenestene skal være en del av hjelpemiddelsentralen på lik linje med andre tjenester som ytes av sentralen. Fra sentralt hold anses det som en merverdi for tolketjenestene å ha kjennskap til andre tjenester ved hjelpemiddelsentralene og vise versa, og at tjenestene blir bedre når de sees i sammenheng med andre tjenester sentralene yter.

Behovet for en endret organisering er påpekt i flere tidligere utredninger, og i etterkant av disse utredningene er det gjort endringer som skal bidra til bedre tolketjenester. Det er svært ulike synspunkter på om dagens organisering er hensiktsmessig for tolketjenestene. Vi finner at tolkefeltet i dag er preget av sterke motsetninger og manglende tillit. Vår vurdering er at den sterke uenigheten som eksisterer i dag i seg selv er et argument for å endre organiseringen. Det er et stort behov for ledelse og tiltak som bidrar til å dempe konfliktnivå, og som fremmer en åpen og inkluderende organisasjonskultur.

Vår vurdering er at dagens modell med integrerte tjenester i hjelpemiddelsentralene, gir liten mulighet for å synliggjøre tolketjenestenes egenart, og at avstanden fra fagmiljø til beslutningstakere er for lang. Videre mener vi at det store handlingsrommet til sentralene medfører at tolketjenestene blir for lite enhetlige, og at fag- og kompetanseutvikling ikke prioriteres tilstrekkelig. Vår oppfatning er at ledelsesstrukturen på tolkeområdet bør forenkles og styrkes. Vi anser at for å sikre fag- og kompetanseutvikling og en helhetlig utnyttelse av ressursene bør tolketjenestene ha en egen ledelse med resultatansvar.

### *Alternative løsninger dersom tolketjenesten tas ut av NAV*

#### Samordning med andre tolketjenester

I et språkpolitisk perspektiv er det naturlig å se tegnspråktolking i sammenheng med annen tolking. Tegnspråk er et fullverdig språk og en samordning av tegnspråktolking og talespråktolking kan bidra til en styrking av tegnspråket. Tolkenes profesjonsidentitet kan styrkes ved å arbeide sammen med andre tolker.

Språktolketjenester følger sektorprinsippet. Det medfører at organisering og ansvar for språktolketjenester er svært fragmentert. Offentlig sektor har tilgang til tolk på ulike måter. Det mest vanlige er innkjøp via offentlige anbudsprosesser, direkte bestilling fra private eller kommunale formidlere/tolketjenester/tolkebyråder eller ved å kontakte tolker direkte.

Det er store variasjoner i rammevilkår i ulike deler av offentlig sektor og tidligere utredninger beskriver en rekke utfordringer på tolkeområdet. Det er blant annet



knyttet til underforbruk og misforståtte forventninger til tolkens oppgave. Det er behov for å sikre offentlig sektor kvalifiserte tolker.

Vi finner at dagens lovverk gjør det lite realistisk å samorganisere tolketjenester for døve og hørselshemmede med andre tolketjenester. Det kunne vært mulig med felles administrasjonssenter som formidlet tolke- og ledsagertjenester til døve, hørselshemmede, døvblinde og til minoritetsspråklige, men en slik organisering ville betinge at en offentlig instans får et større ansvar på språktolkeområdet enn det som følger av dagens sektorprinsipp.

Det er imidlertid mange utfordringer som er felles på tolkeområdet. Det gjelder blant annet behovet for å sikre kompetente tolketjenester og sikre riktig bruk av tolk. Det er mange parallelle spørsmål om kvalifikasjoner og etikk. Å ha et kompetent formidler- og bestillerledd er avgjørende for kvalitet i alle former for tolking.

Vi mener det i større grad bør legges til rette for felles fag- og kompetanseutvikling på tolkeområdet. Det bør vurderes om det nasjonale tolkeregisteret som er planlagt videreutviklet kan brukes som en mal for et register som viser kompetanse hos tolker for døve, hørselshemmede og døvblinde.

#### Andre løsninger

Vi har drøftet ulike måter å organisere tolketjenestene på dersom NAV ikke lenger skal ha ansvar for organiseringen. Vi har vurdert om tolketjenesten kan være en fylkeskommunal tjeneste eller om den bør være statlig.

Regionreformen innebærer at fylkeskommunene skal styrkes og tilføres nye oppgaver. Vi mener at fylkeskommunene kunne forvaltet tolketjenestene på en ressurseffektiv måte. Men tolketjenesten er en rettighetsbasert tjeneste og det er ikke et mål at tjenesten skal påvirkes av lokaldemokrati. Vi mener at det er behov for å gjøre tolketjenestene mer enhetlige og likeverdige. Et fylkeskommunalt ansvar vil ikke legge til rette for dette. Vi mener dessuten at spesialiserte tolkeoppgaver i større grad enn i dag bør utføres på tvers av fylkene. Dette vil heller ikke en fylkeskommunal organisering legge til rette for. Vi mener derfor at tolketjenestene for døve og hørselshemmede bør være statlige.

Vi har vurdert ulike statlige tjenester og mener at en overføring til BLD ved Bufdir er det mest aktuelle. BLD har ansvar for politikkområdet likestilling og ikke-diskriminering. Det innebærer at BLD har ansvar for å hindre diskriminering av språklige minoriteter og personer med funksjonsnedsettelse. Dette er sentrale aspekter ved målene for tolketjenesten. Bufdir har også et sektorovergripende ansvar for universell utforming.

Bufdir styrer Bufetat som er lagt til fem regioner. Bufetats regioner kunne være et utgangspunkt for ledelse og formidling av tolketjenester. Selve tolketjenestene måtte være lokalisert andre steder i tillegg. Kompetanse på drift av tolketjenestene måtte bygges opp. På direktoratsnivå vil det være noen faglige synergier, men driften av tjenestene i Bufetat avviker svært mye fra drift av

tolketjenester. Det vil dermed være liten eller ingen faglig synergi ved å samle disse tjenestene med Bufetats øvrige tjenester.

### Økonomiske, administrative og faglige konsekvenser

En overføring av ansvaret forutsetter at de ansatte tolkene overføres til BLD/Bufetat. De administrative oppgavene som i dag utføres av tolker/formidlere overføres også. Det vil si at den tolkefaglige kompetansen er om lag den samme som i dag. Videre er det rimelig å overføre økonomiske ressurser fra AV-dir, fra HoT og fra ASD, men ikke personer.

I praksis er det ikke mulig å vite hva som blir de faglige konsekvensene før det er nærmere utredet av BLD hvordan de vil løse denne oppgaven dersom de blir pålagt den. En ny organisering kan innebære at tolkeområdet sees som et eget resultatområde og styrke fag- og tjenesteutvikling. Lokaliseringsmodell og fordeling av ressurser til tjenestesteder kan gjøres på nytt slik at tjenestestedene blir plassert der det er mest relevant ut fra brukernes behov. Den største fordelene ved en ny organisering er sannsynligvis at tolketjenestene får en ny start, og et nytt grunnlag for bedre samarbeidsforhold og tillit.

For noen brukere er det en fordel at tolketjenestene sees i sammenheng med hjelpemiddeltjenester. Dersom organiseringen legges under Bufdir er disse brukerne avhengig av et godt samarbeid mellom den nye tolketjenesten og hjelpemiddelsentralene.

Det er mulig å videreføre en forankring av rettigheten i folketrygdloven selv om forvaltningen flyttes ut av NAV på samme måte kap 5, og Bufdir/Bufetat tas inn i en ny § 21-11 b. Finansieringen kan forbli uendret. Men rettighetene kan også lovhjemles annet sted, for eksempel i egen lov.

Å legge forvaltning av tolketjenesten til Bufetats regioner kan gi noen stordriftsfordeler i form av enhetlige løsninger på administrative områder. Det er likevel sannsynlig at effektiviteten vil svekkes noe som tap av stordriftsfordeler ved flytting ut av NAV, men mer aktiv nasjonal ledelse av tjenesten kan veie opp for dette.

### Konklusjon

Vår oppfatning er at det ikke er noe i veien for at en etablering av tolketjenestene utenfor NAV kan gi en god tjeneste. Samtidig medfører det å flytte tjenesten ut av NAV mye usikkerhet, og det er få fordeler i form av nye synergier med andre tjenester. Fordelene ved å flytte tolketjenestene ut av NAV er først og fremst knyttet til at det gir muligheter for å organisere tjenesten på en ny måte, og ikke som del av en integrert modell på hjelpemiddelsentralene.

Vår konklusjon er at tolketjenestene bør organiseres på en annen måte i dag, men at dette bør gjøres innenfor NAV.



# 1 Innledning og metode

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag av Arbeids- og sosialdepartementet gjennomført en utredning av om organiseringen av tolketjenesten for døve, hørselshemmede og døvblinde bør organiseres annet sted enn under Arbeids- og velferdsetaten.

Tolketjenesten ble etablert og organisert som en del av hjelpemiddelsentralene i 1994. Hjelpemiddelsentralene var opprinnelig fylkeskommunale, men ble gjort statlige og lagt til Rikstrygdeverket i 1995 som følge av at hjelpemidlene ble finansiert av Folketrygden.

Etter at tolketjenesten ble etablert og lagt til hjelpemiddelsentralene i 1994, har ikke tilbudet av tolker alltid dekket etterspørselen. Samtidig er det underforbruk av tolk. Siden 1994 har brukernes behov endret seg, offentlig sektor har gjennomgått organisatoriske endringer og nye teknologiske løsninger er utviklet. Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) mener derfor det bør gjøres en vurdering av hvordan tolketjenesten er organisert, og om ressursene på tolkeområdet kan utnyttes på en bedre måte i en annen organisering.

På oppdrag fra ASD ble hele tolkeområdet gjennomgått i 2015 av Agenda Kaupang (ferdigstilt rapport 2016). Rapporten pekte på flere mulige forbedringspunkter for tolkeområdet. Et sentralt punkt var organiseringen av tjenesten, og rapporten anbefalte at en endret organisering burde utredes nærmere.

## 1.1 Problemstillinger

Oppdragsgiver ønsket at følgende problemstillinger skulle belyses i utredningen:

- En vurdering av om tolketjenesten for døve, hørselshemmede og døvblinde bør organiseres annet sted enn under Arbeids- og velferdsetaten
- En vurdering av hvorvidt tolking for døve, hørselshemmede og døvblinde bør ses i sammenheng med/ organiseres sammen med annen tolking, eventuelt som en helt egen organisatorisk enhet
- En vurdering av hvilke økonomiske, administrative og faglige konsekvenser annen organisering kan medføre, herunder mulige konsekvenser av at ansvaret tas ut av Arbeids- og velferdsetaten

Et sentralt premiss for vurderingen har vært at tjenesten skal være organisert på en måte som understøtter en faglig god og mest mulig effektiv tjeneste til beste for brukerne – både i dag og i tiden som kommer. Minst en modell for organisering skulle legge til grunn at retten til tolkehjelp fortsatt skal finansieres av folketrygden.

### 1.1.1 Vår forståelse av oppdraget

Vi har lagt vekt på å få en god forståelse av dagens organisering for å få innsikt i hva som er fordeler og ulemper med denne. Vi har ønsket å klargjøre hva som er vesentlige premisser og betingelser for å få en tolketjeneste som er til brukernes beste, og samtidig mest mulig ressurseffektiv. Vi har lagt vekt på å få synspunkter fra ansatte på ulike nivåer i organisasjonen, fra brukerorganisasjoner, ansattes organisasjoner, andre departementer/direktorat og andre interessenter. I vurderingen av andre løsninger diskuterer vi ulike alternativer, herunder vurderer vi om tolketjenesten bør ses i sammenheng med/organiseres sammen med annen tolking, eventuelt som en helt egen organisatorisk enhet.

Vi diskuterer ulike alternativ, men vurderer en del av disse alternativene som lite aktuelle og utarbeider ikke konkretiserte modeller for disse alternativene. Vi går nærmere inn på en løsning som vi vurderer som den mest aktuelle. Vi skisserer hvordan en slik løsning kan utformes i praksis, og vurderer økonomiske, administrative og faglige konsekvenser, herunder konsekvensene av å ta tolketjenesten ut av NAV, herunder hvordan en endring i organiseringen vil kunne påvirke ressursbruken knyttet til tolketjenesten.

I vurderingen av hvilken organisering som er mest hensiktsmessig har vi lagt vekt på følgende kriterier: innebære tydelige strategier og mål, være tilpasset ulike brukergruppers behov, bidra til faglig kompetent virksomhet, samordning av relevante tjenester, bidra til enhetlig praksis, hensiktsmessig ressursbruk.

Dersom tolketjenesten flyttes ut av NAV og over til et annet departements ansvarsområde krever det en politisk beslutning. Etter en beslutning om oppgaveoverføring vil det være opp til det nye departementet å vurdere utforming av en ny organisering. Det betyr at når vi skisserer en alternativ løsning er det basert på den informasjonen vi har fått om ansvarsområder og organisering som departementene har i dag. Det er ikke mulig for oss å konkludere med hvordan en ny organisering av tjenestene vil bli.

## 1.2 Metode og datainnsamling

Oppdraget var å vurdere om tolketjenestene burde organiseres på en annen måte enn i dag. For å gjøre dette har vi gjort en vurdering av hvilke utfordringer som eksisterer i dag og vurdert hvordan en endret organisering kan bidra til å løse disse. Vi har deretter drøftet alternative løsninger, og vurdert konsekvensen av disse.

Det er gjennomført flere utredninger tidligere av tolketjenestens virke. Vår tilnærming har vært å bygge på disse utredningene, drøfte tidligere funn og hvilken utvikling som har vært i senere tid.

Både av ressurshensyn og fordi det allerede eksisterer mye informasjon om organiseringen av tolketjenesten er ikke dette en organisasjonsevaluering. Men

vi har forsøkt å få en mest mulig helhetlig forståelse av hvordan organisasjonen fungerer, og hvilke mangler som eksisterer.

Utredningen er basert på dokumentstudier, intervjuer og en dialogkonferanse.

### 1.2.1 Intervjuer

Vi har intervjuet relevante aktører i NAV, brukerorganisasjoner, ansattes organisasjoner og aktører som har kjennskap til organisering og ansvarsområder i andre departementer/direktorater.

Fra NAV:

- Ledere for et utvalg hjelpemiddelsentraler
- Ledere for "tolketjenesteenheter"
- Et utvalg ansatte tolker, herunder fagansvarlige tolker
- Representanter for NAV Hjelpemidler og tilretteleggings styringsenhet
- Representanter for Arbeids- og velferdsdirektoratet med ansvar på tolkeområdet

Andre:

- Representanter for brukerorganisasjoner
- Representanter for ansatte organisasjoner
- Andre departementer/direktorater
- Fagpersoner på feltet, herunder representanter for utdanningsinstitusjoner

Intervjuene er dels gjennomført personlig, dels over telefon. Noen av intervjuene er gjennomført som gruppeintervjuer. Vi har gjennomført gruppeintervjuer med brukerorganisasjoner, ansattorganisasjoner, enkelte hjelpemiddelsentraler, HoT, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Bufdir.

Tema for intervjuene har vært hvilke momenter som er vesentlige for å sikre en god organisering av tolketjenestene, hva er utfordringene i dag, hva vil være konsekvensene av ulike former for organisering, hvordan kan ulike brukergruppers behov best ivaretas, behov for samhandling og å se ulike tjenester i sammenheng, samt hvordan sikre riktig kompetanse og hvordan kapasiteten kan utnyttes på en best mulig måte. Tema for samtaler med departementer/direktorater har vært ansvarsområder og organisering av tjenester.

### 1.2.2 Dokumentstudier

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter og tidligere utredninger på området. Dokumentene vi har gjennomgått omfatter blant annet:

*Tolkeutredningen 2008 NAV*

*Fornyning av tolketjenesten, del 1, NAV Hjelpemidler og tilrettelegging (2011)*

*NOU 2014: 8 Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd.*

*Helhetlig gjennomgang av tolkeområdet, Agenda Kaupang, 2016*

*Gjennomgang av hjelpemiddelforvaltningen, Agenda Kaupang, 2017*

*En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelforvaltning – for økt deltakelse og mestring (2017)*

*Mål og rapporteringsbrev, årsrapporteringer, høringsuttalelser*

## **Dialogkonferanse**

Basert på informasjon fra intervjuer og dokumentstudier har vi drøftet foreløpige funn og vurderinger på en dialogkonferanse. Vi inviterte representanter for ulike instanser i Arbeids- og velferdsetaten, brukerorganisasjoner, ansattes organisasjoner og utdanningsinstitusjoner til dialogkonferansen. Deltakerne ble bedt om å kommentere våre funn og vurderinger. Vi har inkludert relevante synspunkter som kom frem på dialogkonferansen i rapporten.

## 2 NAVs tilbud om tolketjenester

Tolketjenesten er i dag organisert som en integrert del av hjelpemiddelsentralene i 17 fylker. NAVs tolketjenester tilbyr tolking/ledsaging til døve, hørselshemmede og døvblinde. Tolketjenesten tilbyr tegnspråktolking, tegn til støtte for munnavlesing, skrivetolking og taktil og haptisk tolking til døvblinde. Tolketjenestene omfatter også en bildetolketjeneste som tilbyr tegnspråktolking gjennom skjerm.

### 2.1 Ulike grupper tolkebrukere

Tolking gjøres på ulike måter og tilpasses den enkeltes behov. Døve, hørselshemmede og døvblinde har ulike behov for tolketjenester. Døve tegnspråkbrukere utgjør den største brukergruppen. Personer som er døve etterspør særlig tegnspråktolk, noen ønsker skrivetolk i enkelte sammenhenger. Hørselshemmede ønsker ofte skrivetolk. Mange har blitt hørselshemmede i voksen alder og har ikke lært seg tegnspråk. Døvblinde er en liten og sårbar gruppe som har behov for kommunikasjonsbistand i vid forstand og ledsaging som inkluderer beskrivelse av omgivelsene.

### 2.2 Rettigheter til tolketjenester

Døve, døvblinde og hørselshemmede har rett til tolketjenester. Retten er hjemlet i folketrygdloven, opplæringsloven, domstolloven, pasientrettighetsloven og forvaltningsloven. Tolkeforvaltningen er organisert etter sektorprinsippet. Etter folketrygdloven § 10-8 faller retten til tolking etter folketrygdloven bort i den utstrekning tolkingen kommer inn under andre sektors ansvarsområde, for eksempel som følge av forvaltningsloven eller pasientrettighetsloven.

Folketrygdloven gir rett til tolking for å fungere i dagligliv og arbeidsliv. I følge forskrift om stønad til tolkehjelp for hørselshemmede og forskrift om stønad til tolke- og ledsagerhjelp for døvblinde, kan utgifter til tolk og ledsagerhjelp dekkes for at hørselshemmede og døvblinde skal kunne

- Fungere i dagliglivet
- Fungere i høvelig arbeid
- Gjennomføre opplæring for å bedre funksjonsevnen i dagliglivet
- Gjennomføre utdanning, opplæring eller arbeidstrening med sikte på å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid
- Motta helsetjenester som omfattes av folketrygdloven kapittel 5 og poliklinisk undersøkelse og behandling gitt av helseforetak

Rettighetene til tolk oppfattes som gode. I prinsippet er retten til tolking den samme over hele landet, men i praksis varierer tolketilbudet mye og er særlig avhengig av hvor langt unna tolketjenesten tolkebrukeren bor. Tilbudet kan også variere ut fra tilgangen på tolker som behersker de ulike tolkeformene.



## 2.3 Behov og etterspørsel etter tolketjenester

Totalt var det 2 469 tolkebrukere i 2017<sup>1</sup>. NAVs tall viser at antall tolkebrukere har økt de senere årene. Mens det i 2012 var registrert 2 176 tolkebrukere var det i 2014 registrert 2 306 brukere og i 2016 var det 2 404 brukere.

I 2017 var det totalt 46 351 tolkebestillinger. Hver bestilling kan bestå av flere tolkeoppdrag. I 2017 var det registrert totalt 57 620 oppdrag. Av bestillingene i 2017 var 13 462 bestillinger til arbeid og 8 277 til høyere utdanning. I 2016, ble det registrert 31 830 tolkebestillinger og i 2015 var det 31 8030.. Disse tallene basert på manuelle registreringer. Det antas at når tallene for 2015 og 2016 er såpass lave skyldes det at ikke alle hjelpemiddelsentralene gjorde de manuelle registreringene som er nødvendige for å få en pålitelig statistikk. Det ble innført et nytt registrerings- og saksbehandlingssystem (OeBS tolk) i 2012, og systemet ble opplevd som vanskelig å ta i bruk. Statistikken over bestillinger i 2017 skal være riktig.

Rapporteringene gjenspeiler ikke ressursbruk. Et oppdrag telles på samme måte enten det er en halv times tolking eller en ukes oppdrag.

Sammenlignet med 2016 var det en økning i tolk til arbeid og høyere utdanning i 2017. I 2017 var fordelingen slik: 39 prosent til dagligliv, 29 prosent til arbeidsplasser, høyere utdanning (inkl arbeidstrening) 18 prosent, 7 prosent til helsetjenester, og fakturerbare oppdrag 7 prosent. I 2016 var fordelingen 43 prosent til dagligliv, 18 prosent til arbeid, 6,5 prosent til høyere utdanning helsetjenester 26 prosent og 6,5 prosent til fakturerbare oppdrag.

Bruken av bildetolketjenesten er økende. I 2017 svarte bildetolketjenesten på 22 579 samtaler. Dette var en økning på 13 prosent fra 2016.

Det rapporteres ikke på bruk av de ulike tolkeformene, men det er tegnspråktolking som utgjør den klart mest etterspurte tolkeformen. Erfaringene tilsier imidlertid at det er en økende etterspørsel etter skriveolking.

I Agenda Kaupangs utredning (2016) ble det anslått at etterspørselen etter tolketjenester vil øke noe i de nærmeste årene, men det er usikkert hvor mye. Denne økningen har sammenheng med endringer i døves/hørselshemmedes ønsker om å delta på ulike områder i samfunnet. Behovene for tolk er blitt tydeligere og mer uttalte både innenfor dagligliv og arbeid/utdanning. Rapporten anslår at når det gjelder behov for tolking i dagligliv, vil behovet framover være om lag det samme som i dag, men påpekte at det i dag er et udekket behov for tolk på kveldstid og i helger. Dersom tilbudet av tolketjenester på kveld og i helger blir bedre, anses det at etterspørselen etter tolk til dagligliv vil øke. På lengre sikt kan behovet for døvetolking endres som følge av at mange som blir født døve i dag får cochleaimplantat (CI). Hva som blir konsekvensene av dette på sikt er usikkert. Erfaringene så langt er at mange med CI ønsker tolk i en del situasjoner, mens de i andre situasjoner greier seg uten.

---

<sup>1</sup> Tallene er noe usikre for enkelte brukere kan være registrert i flere fylker.

De senere årene er det utviklet nye teknologiske løsninger og Agenda Kaupangs vurdering (2016) var at særlig bildetolketjenesten har potensial for å møte brukerbehovene på kort og mellomlang sikt. Det vises til at bildetolkning er en kostnadseffektiv løsning, og utvikling på teknologiområdet kombinert med økt brukerbevissthet om mulighetene, vil trolig føre til økt etterspørsel.

### **Døvblinde tolkebrukere**

Ledsaging og beskrivelse av omgivelsene er en integrert del av tolkeoppdraget for døvblinde. Døvblinde har behov for kommunikasjonsbistand i videre forstand, det vil si på alle de kommunikasjonsformer samfunnet benytter, avhengig av tolkebrukers behov. Døvblindes behov bør derfor vurderes på egne premisser. Antall døvblinde og kombinert syns- og hørselshemmede tolkebrukere antas å utgjøre i underkant av 200 personer<sup>2</sup>. I Agenda Kaupangs utredning ble det påpekt at døvblinde som bor utenfor institusjon hadde et omfattende behov for tolk/ledsager som ikke var tilstrekkelig dekket. Det er i etterkant av rapporten gitt nye føringer for tildeling av tolk/ledsager til døvblinde. I følge Rundskriv § 10-7 kan stønad gis for å delta i kommunikasjon og orientere seg i situasjonen og omgivelsene. Rundskrivet nevner digitale tjenester og digital samhandling med offentlige etater som eksempler på dette.

#### 2.3.1 Hvor godt dekkes behovet for tolk?

De siste årene har den samlede dekningsgraden på oppdrag vært høy. Det vil andelen bestilte oppdrag der bruker har fått tolk. I 2017 oppgis den til å være 92 prosent. Dekningsgraden varierer noe mellom sentralene, det laveste er 85 prosent. Dekningsgraden innenfor ulike tolkeformer eller aktiviteter kartlegges ikke. For å utvide tjenestetilbudet er det de senere årene gjennomført ulike tiltak som blant annet økt bruk av tilleggsavtaler med frilanstolker, flere fast ansatte og økt bruk av overtid.

Svært mange av tolketjenestene forteller at de opplever en vekst i etterspørsel etter skrive- og tegnspråktolkning og at dette er svært vanskelig å dekke. Når det gjelder tegnspråktolkning er det først og fremst oppdrag innenfor dagliglivets områder som skjer på kveld og helg hvor det er vanskelig å dekke behovet. Det gjelder for eksempel sosiale aktiviteter som idrett, foreninger, foreldremøter eller sosiale begivenheter som skjer i helgene. En av de større sentralene (Rogaland) opplyser at de har 70 prosent dekning på tolkeoppdrag på kveldstid. Brukerorganisasjonene oppgir at mange lar være å bestille tolk på helg og kveld fordi de vet at det er vanskelig å få.

Oppdrag til døvblinde er som regel ikke vanskelige å dekke fordi disse oppdragene er bedre betalt, og ofte går over lengre tid. De er derfor lettere å dekke med frilanstolker.

---

<sup>2</sup> Det ble gjort en kartlegging i 2014. Da var det 171 personer.

## 2.4 Hva omfatter NAVs tolketjenester?

Tolking ved egne ansatte tolker og administrering av frilanstolker skjer i dag i alle fylkene som har tolketjeneste. Enkelte av fylkene har gått sammen med nabofylket om formidlingen av tolker. I tillegg til den tolkingen tolketjenestene tilbyr, er det etablert en nasjonal bildetolketjeneste og en regionalisert akutt tjeneste. Hjelpemiddelsentralene har dessuten fordelt en del administrative fellesoppgaver til enkelte av sentralene.

### Tolketjenestene

Per 2017 var det 208 tolkestillinger i NAV. Per april 2017 var om lag 199 av stillingene besatt. I tillegg er det rundt 500 frilansere som tar tolkeoppdrag. De fleste tolker utfører tegnspråktolking. Kompetansen på skrivetolking og haptisk/taktil tolking er mer begrenset. Alle hjelpemiddelsentralene har fast ansatte tolker. Disse arbeider i utgangspunktet innenfor vanlig arbeidstid kl 0800-1545, men har de senere årene i økende grad hatt anledning til å arbeide overtid eller fleksitid på kvelder eller helger. Enkelte sentraler har turnusordninger.

Tolketjenestens egne ansatte utfører i underkant av 40 prosent av alle tolkeoppgavene. I 2017 gjaldt det 38 prosent av oppdragene (tall fra NAV). De resterende utføres av frilanstolker. Sistnevnte er særlig viktige for oppdrag som bestilles utenfor vanlig arbeidstid. Oppdragsgodtgjørelsen til frilanstolkene dekkes over en overslagsbevilgning mens de ansatte i Arbeids- og velferdsetaten finansieres over etatens driftsbevilgning. NAV har opprettet en ordning med tilleggsavtale for en del frilansetolker som forplikter tolkene til å arbeide et visst antall timer per uke for en gitt periode. Tilleggsavtaler er særlig brukt i utdanningssammenheng.

Tolketjenestene har egne tolkeformidlere som har som oppgave å motta og utføre bestillingen på tolk. Dette er en sentral funksjon i tolketjenesten som omfatter mottak av bestilling, avklare tolkebehov, avklare hjemmel for kostnadsdekning og sette opp et egnet tolkeopplegg. Tolkeformidlerne vurderer omfang av forberedelser og reisetid, og velger tolk. Noen av formidlerne arbeider både med formidling og tolking, andre er rene formidlere. I 2017 var det 31,4 stillinger som ble brukt til formidling. I seks stillinger var det formidlere med tolkekompetanse (tall fra NAV).

Tolketjenestene kan benytte tolker fra andre tolketjenester dersom de ikke selv kan dekke oppdraget, og det er ledig kapasitet andre steder. Det er sentralene som utfører oppdraget som bærer kostnadene. Agenda Kaupang beregnet at det gjaldt en av fem tolkeoppdrag i 2015.

Det eksisterer en egen ordning for tolk på arbeidsplass (TPA). Dersom en arbeidsplass har minst tre tolkebrukere, kan tolken ansettes på arbeidsplassen. Arbeidsgiver får refundert kostnadene fra NAV, og har arbeidsgiveransvar for tolken.

### Bildetolking

Bildetolketjenesten ble etablert i 2008. Åpningstiden er i dag 08.00-20.00. Tjenesten er lokalisert i tre hjelpemiddelsentraler (Oslo/Akershus, Møre- og Romsdal, Nordland). Om lag halvparten av oppdragene gjennomføres av Oslo/Akershus. Bestillingene formidles til alle, slik at tolkingen kan utføres av tilgjengelige tolker uavhengig av sted. Alle de fast ansatte tolkene ved de tre sentralene deltar i ordningen. Selve tolkingen foregår i egne lokaler med utstyr for billedtolking. Bildetolketjenesten vurderes som vellykket. Blant brukerorganisasjonene er det et ønske om å utvide tjenesten, og at den bør markedsføres mer.

### **Akutt tolketjenesten**

Tolketjenesten har en akuttordning som er organisert i tre regioner og lagt til de fire største hjelpemiddelsentralene. (Oslo/Akershus, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag). Akuttfunksjonen kan kontaktes i tilfeller der hvor det å vente til neste virkedag får urimelige store konsekvenser, for eksempel ved sykdom, ulykke, brann og kontakt med politiet. Ordningen innebærer at brukerne får kontakt med en person som prøver å finne en tolk ved å ta kontakt med tolker som står på en liste. Tolkene får ikke betalt for å stå på listen, og avgjør selv om de vil svare på henvendelsen.

Vi finner at mange, både brukerorganisasjoner og ansatte, mener at akutt tolketjenesten i dag gir et for dårlig tilbud.

### **Regionaliserte/sentraliserte oppgaver**

I tillegg til bildetolk og akutt tolketjenesten er det noen administrative fellesoppgaver som er lagt til enkelte sentraler. Det omfatter administrativ oppfølging av frilansere, fellesoppdrag, samordnet fakturering til sektorvirksomhetene og et nyopprettet ressurs- og kompetansesenter for tolking til døvblinde som er lagt til en hjelpemiddelsentral (Buskerud).

Såkalte fellesoppdrag er oppdrag der tolker i fellesskap dekker tolkebehovet til flere brukere. Det vil si tolkeoppdrag i forbindelse med kurs, konferanser, komplekse tolkeoppdrag og oppdrag med tolkebrukere fra flere fylker. Ansvaret for formidling av tolk til slike oppdrag er blitt samordnet og fordelt mellom tre hjelpemiddelsentraler.<sup>3</sup>

Vi finner at det i all hovedsak er gode erfaringer med de felles nasjonale/regionale løsningene som er iverksatt. Det oppfattes som ressursbesparende. Noen påpeker at det er behov for enda klarere ansvarsfordeling mellom sentralene som har nasjonale funksjoner og de øvrige hjelpemiddelsentralene.

---

3 Buskerud (arrangementer for døvblinde), Møre og Romsdal (idrettsarrangementer med universell utforming) og Sør-Trøndelag (andre arrangementer med universell utforming, komplekse tolkeoppdrag og tolkeoppdrag med brukere fra flere fylker).

## 2.5 Finansiering av tolketjenesten

Tolketjenestene finansieres via driftsmidler til hjelpemiddelsentralene og via en overslagsbevilgning på Folketrygdens stønadsbudsjett. De årlige bevilgningene til drift av hjelpemiddelsentralene angir ikke midler spesifikt til tolketjenesten, eller til andre tjenester som hjelpemiddelsentralene yter.

Det er ikke øremerkede midler til tolketjenestene, men i mål og disponeringsbrevet fra HoT legges det føringer på hvordan deler av midlene skal brukes. Sentralene er dessuten bedt om å føre kostnader til tolk på et spesifikt kostnadssted slik at det skal være mulig å følge utviklingen i bruk av midler over tid. I 2017 har vi fått oppgitt at utgiftene på driftsbudsjettet beløp seg til 126 mill kroner. Utgiftene på stønadsbudsjettet beløp seg til 114,6 mill kroner i 2017. Utgifter på stønadsbudsjettet omfatter honorering av frilansere.

Det varierer sannsynligvis noe hva Hjelpemiddelsentralene fører på kostnader til tolk. I hjelpemiddelsentralene oppfattes systemet som komplisert, det er mange formålskoder og ulike ordninger innenfor tolkeområdet. Men vi forstår det slik at det som oppgis som driftsutgifter til tolk i hovedsak omfatter lønnsutgifter, herunder overtid og oppdragskostnader knyttet til de fast ansatte tolkene. Lønnsutgifter til for eksempel formidlere føres på kostnadsstedet hvis formidleren er tolkeutdannet, men ellers ikke. Det samme gjelder ledere som ikke er tolkeutdannet.

Det er ingen oversikt over øvrige midler til drift av tolketjenesten. Det vil for eksempel si utgifter til kontorlokaler, tjenestebiler, IT, administrativ støtte, ledelse. Dette gis som en del av hjelpemiddelsentralenes fellesadministrasjon. Som følge av dette finnes det ingen samlet oversikt over hvor mye NAVs tolketjeneste koster.

### 3 Tolketjenestenes plassering i hjelpemiddelsentralene

Tolketjenesten er organisert som en integrert del av hjelpemiddelsentralene i 17 fylker. Ved etableringen av NAV ble hjelpemiddelsentralene underlagt en felles styringsenhet (da Hjelpemidler og spesialenheter). I dag består Hjelpemidler og Tilrettelegging (HOT) av en sentral styringsenhet og 18 hjelpemiddelsentraler, ett i hvert fylke med unntak av hjelpemiddelsentralen i Oslo og Akershus, som har felles sentral. NAV Hjelpemidler og tilrettelegging styres fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og er organisatorisk plassert i NAVs tjenestelinje. Resultatområdet er organisert i tre geografiske områder som ledes av hver sin områdeleder. Områdelederen er leder for en av hjelpemiddelsentralene i området. I tillegg til hjelpemiddelsentralene finnes to nasjonale enheter, NAV Sentral Forsyningsenhet og Fagsenteret. Sistnevnte skal ha et overordnet ansvar for informasjon, fag og kompetanseutvikling på hele hjelpemiddelområdet.

Ved de fire største hjelpemiddelsentralene (Oslo Akershus, Hordaland, Rogaland og Sør-Trøndelag) er det etablert egne enheter for tolketjenesten. Ved de øvrige sentralene inngår tolketjenestene i andre avdelinger ved sentralen. Ved de fire hjelpemiddelsentralene som har egne avdelinger for tolketjenester er det avdelingsledere med tolkefaglig bakgrunn. Disse inngår i ledergruppen ved sentralene. Ved de øvrige hjelpemiddelsentralene inngår tolketjenesten i en avdeling med bredere arbeidsfelt, uten en egen leder for tjenesten. Men ved de fleste sentralene finnes det en fagansvarlig tolk som ivaretar et ansvar for faglige avklaringer på tolkefeltet.

Det er store forskjeller i antall ansatte ved tolketjenestene i de ulike fylkene. Det varierer fra én ansatt til over 80 ansatte. Det er opp til den enkelte hjelpemiddelsentral å fastlegge hvordan tolketjenesten skal organiseres på samme måte som for øvrige oppgaver hjelpemiddelsentralen skal løse. I de hjelpemiddelsentralene der tolketjenesten er integrert i en avdeling med andre oppgaver, er det ulikt hvilken type avdeling dette er, det kan for eksempel være i en rådgivningsavdeling hvis sentralen har dette eller i avdeling for sansetap og kommunikasjon der de har dette.

Avdelingsdirektørene ved hjelpemiddelsentralene rapporterer til direktøren i HoT. Vedkommende har ansvar for hele hjelpemiddelområdet, herunder tolketjenesten. Direktøren fattet beslutninger på overordnet og strategisk nivå, fastlegger planer, strategier og prioriteringer. Den strategiske ledergruppen i HoT består av tre områdeledere samt direktøren for HoT.

I HoT inngår oppgaver knyttet til tolketjenestene i de ulike avdelingenes ansvarsområder på samme måte som for alle andre oppgaver som utføres på sentralene. Organiseringen innebærer at ledere i HoT så vel som i hjelpemiddelsentralene skal ha oppmerksomhet på tolkeområdet tilsvarende den oppmerksomheten de har på de øvrige områdene i hjelpemiddelsentralene.

### 3.1.1 Hjelpemiddelsentralenes øvrige oppgaver

Hjelpemiddelsentralenes hovedoppgave dreier seg om tildeling av hjelpemidler og tjenester tilknyttet denne tildelingen. I tillegg har hjelpemiddelsentralene enkelte veiledningstjenester og forvalter ordningene funksjonsassistanse og lese- og sekretærhjelp.

Hjelpemiddelsentralene størrelse og organisering varierer svært mye. Den minste (Sogn og Fjordane) har 32 ansatte mens den største Oslo og Akershus har 320 ansatte. I alt har hjelpemiddelsentralene om lag 1 300 ansatte. Av disse utgjør tolketjenestene 200 ansatte. I 2015 hadde om lag 172 800 brukere mottatt tjenester i form av nytt hjelpemiddel, service og rådgivning.

Alle Hjelpemiddelsentralene har ulik størrelse og organisering, men de fleste oppgavene på området utføres på alle sentralene. I de senere årene har man imidlertid også innenfor hjelpemiddelsentralenes portefølje regionalisert og sentralisert oppgaver. I perioden 2009-2013 ble saksbehandlingen på bilområdet flyttet fra hjelpemiddelsentralene til fem nye bilsentre. Hovedbegrunnelsen for dette var å få likere praksis, samt at man på grunnlag av et relativt få saker ville styrke kompetansen gjennom å legge saksbehandlingen til færre og større enheter. Saksbehandlingen av ordningen med funksjonsassistanse har blitt lagt til én hjelpemiddelsentral, og det samme gjelder servicehundordningen. Den sentrale forsyningsenheten effektuerer alle bestillinger på hjelpemidler fra hjelpemiddelsentralene. Direktoratet fremforhandler alle rammeavtalene.

### 3.1.2 Prinsipper for organisering og ledelse av hjelpemiddelsentralene

Hjelpemiddelsentralene er organisert svært forskjellig. Dette preger også organiseringen av tolketjenesten lokalt. En utredning som ble gjort i forbindelse med ekspertutvalgets gjennomgang av hjelpemiddelområdet påpeker at i styringen av hjelpemiddelsentralene vektlegges i liten grad utvikling av felles nasjonal praksis for organisering av tjenester og enheter (Agenda Kaupang, 2016).

Styring og ledelse av hjelpemiddelsentralene er basert på at leder av sentralene skal ha stort handlingsrom. Hjelpemiddelsentralene skal ha stor frihet når det gjelder å velge hvordan arbeidet skal organiseres og hvordan tjenestene skal utføres. Det skal være opp til den enkelte hjelpemiddelsentral å tilpasse sin virksomhet slik den finner det best. Det er således opp til den enkelte hjelpemiddelsentral å fastlegge hvordan tolketjenesten skal organiseres internt.

Styringsenhetens ledelsesfilosofi er basert på at tolketjenestene skal være en del av hjelpemiddelsentralen på lik linje med andre tjenester som ytes av sentralen. Tanken er at tjenestene ved hjelpemiddelsentralene blir bedre når tolkene opplever at de er en del av helheten på hjelpemiddelsentralene. Videre at det er en merverdi for tolketjenesten å ha kjennskap til andre tjenester ved hjelpemiddelsentralene og vise versa.

Det er et uttalt mål at organiseringen først og fremst skal understøtte det tverrfaglige arbeidet på hver hjelpemiddelsentral, og at tolketjenesten skal inngå i dette samarbeidet. Hverken i Arbeids- og velferdsdirektoratet, i HoT eller blant områdelederne er det noen som har et særskilt ansvar for tolketjenesten. Kompetanse på tolketjenestene skal inngå i ulike funksjoner på samme måte som for de øvrige tjenesteområdene i hjelpemiddelsentralene. Det er flere som mener at dette er uheldig for tolketjenesten fordi det medfører at det i styrende instanser ikke er tilstrekkelig tolkefaglig kompetanse. Det påpekes at denne organiseringen slår spesielt uheldig ut for det tolkefaglige arbeidet fordi det er svært annerledes enn de øvrige tjenestene som ytes på hjelpemiddelsentralene



## 4 Hvordan fungerer dagens organisering for tolketjenestene?

Dagens organisering av tolketjenesten er som nevnt basert på at hver enkelt hjelpemiddelsentral skal ha et stort handlingsrom i innretning og organisering av tjenestene. Tanken er videre at behov for fagutvikling og faglige avklaringer i stor grad skal komme nedenfra (fra hjelpemiddelsentralene). Det er svært ulike synspunkter på om denne organiseringen er hensiktsmessig for tolketjenestene, og flere utredninger har konkludert med at det er behov for en ny organisering. I dette kapittelet vurderer vi konsekvenser av dagens organisering.

### 4.1 Tidligere utredninger og oppfølging av disse

I tolkeutredningen av 2008 (NAV, 2008) ble det foreslått å organisere tolketjenesten i egne avdelinger med egne budsjetter. I Agenda Kaupangs gjennomgang av tolkeområdet (2016) anbefales det at tolketjenesten samles i en egen organisatorisk enhet, med eget budsjett og egen ledelse. Argumentene for en slik organisering er basert på at det vil føre til bedre styring og ledelse av tolkeområdet, herunder en mer helhetlig utnyttelse av ressursene. Agenda Kaupang la vekt på at dagens organisering vanskeliggjør en enhetlig drift og utvikling av tolketjenesten fordi strukturen stimulerer til utvikling av ulike prioriteringer og praksiser ved den enkelte hjelpemiddelsentral. Videre er rapporten kritisk til at det ikke finnes noen samlet strategi eller satsinger/prioriteringer for tolketjenesten. Rapporten påpeker dessuten at det er potensial for mer effektiv tolkeformidling ved å regionalisere eller sentralisere formidlingsarbeidet.

Før Agenda Kaupangs gjennomgang av tolkeområdet i 2015, har det vært gjennomført flere interne utredninger på området. De mest sentrale utredningene har vært tolkeutredningen i 2008 og Fornyning av tolketjenesten (NAV, 2011). Disse utredningene inneholdt en rekke forslag til utvikling av tolketjenestene. De er flere forslag som har blitt implementert, blant annet samordning av administrative funksjoner, utvidelse av billedtolkeordningen, omgjøring av forsøk med Tolk på arbeidsplass til en fast ordning og ulike tiltak på HR-området. Men mange, både i brukerorganisasjoner og blant ansatte, har opplevd at mange av forslagene i tidligere utredninger til dels ikke er blitt fulgt opp eller har tatt lang tid å implementere. Dette knyttes til en erfaring av at tolkeområdet har vært lavt prioritert og/eller hatt lite oppmerksomhet i så vel direktorat/styringsenhet som i hjelpemiddelsentralene.

En leder:

*Det er foreslått endringer på tolkeområdet i flere utredninger som ikke er gjennomført. Det har bidratt til en slitasje i tolketjenesten. De forventede implementeringene er ikke kommet.*

Vi forstår det slik at fokuset og oppmerksomheten på tolkefeltet, både i styrende organer og i hjelpemiddelsentralene, har blitt betraktelig høyere de siste par årene. Til dels kan dette knyttes til rapporten fra Agenda Kaupang som påpekte svært mange utfordringer på tolkeområdet. Hvilke resultater dette har ført til så langt er vi imidlertid usikre på.

Blant tiltak som er iverksatt i etterkant av rapporten er oppretting av brukerforum i regi av direktoratet og et arbeidsutvalg som er nedsatt av styringsenheten. Begge tiltakene ble iverksatt i 2017. Brukerforumet er et to årig samarbeidsforum mellom brukerorganisasjoner, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Hjelpemidler og tilrettelegging og skal bidra til bedre brukermedvirkning. Arbeidsutvalget består av fagpersoner fra tolk og tolkeformidling ved seks hjelpemiddelsentraler og representant fra styringsenheten HoT. Utvalget er permanent og skal bidra til at det gjøres nødvendige faglige avklaringer på tolkeområdet. Arbeidsutvalget skal innhente synspunkter fra andre hjelpemiddelsentraler som ikke er representert i utvalget og fra lokal ledelse.

#### 4.1.1 Et område preget av sterk uenighet

Samtidig som det er en økt oppmerksomhet på tolkefeltet, har uenighetene om fagutvikling og organisering blitt mer polariserte i etterkant av rapporten fra Agenda Kaupang. Vi finner at dette feltet i dag er svært preget av motsetninger og manglende tillit. Dette gjelder forholdet mellom brukerorganisasjoner og styrende organer så vel som forhold mellom deler av tolketjenestene og styringsenheten. Det er også behov for å bedre forholdet mellom utdanningsinstitusjonene og NAV. Tolkemiljøet på hjelpemiddelsentralene er dessuten preget av motstridende synspunkter på enkelte områder.

De konfliktene og uenighetene som eksisterer fører til motsetningsfylte og ulike beskrivelser av prosesser og hendelser. Når det samtidig er et område med lite kvantifiserbar eller sammenstilt dokumentasjon, opplever vi det som krevende å vurdere organisatoriske løsninger.

Vår vurdering er at den sterke uenigheten som eksisterer i dag i seg selv er et argument for å endre organiseringen. Det er et stort behov for ledelse og tiltak som bidrar til å dempe konfliktnivå, og som fremmer en åpen og inkluderende organisasjonskultur.

## 4.2 Hvilke utfordringer eksisterer i dag?

Vi finner at det er ulike synspunkter i fagmiljøene på hvor store de eksisterende utfordringene er, og hvordan de bør løses. Samtidig er det relativt stor enighet om *hva* som er utfordringer. Mange påpeker følgende:

- system for formidling fungerer for dårlig
- for sterk avhengighet av frilansere,
- for liten satsing på kompetanse- og fagutvikling,
- tolketjenestens egenart blir ikke synliggjort
- ulikheter i tolketjenestene

Disse utfordringene kan i varierende grad knyttes til hvordan tjenestene er organisert.

Vår vurdering er at dagens modell, som legger vekt på integrerte tjenester i hjelpemiddelsentralene, gir liten mulighet for å synliggjøre tolketjenestene og at avstanden fra fagmiljø til beslutningstakere er for lang. Videre mener vi at det store handlingsrommet til sentralene medfører at tolketjenestene blir for lite enhetlige, og at fag- og kompetanseutvikling ikke prioriteres tilstrekkelig.

I det følgende redegjør vi for noen av de utfordringer tolketjenestene har, og drøfter hvordan organiseringen bør endres for å bidra til å løse disse utfordringene.

#### 4.2.1 Tolketjenesten som del av hjelpemiddelsentralenes helhetlige tilbud

##### **Tolking versus andre tjenester ved hjelpemiddelsentralen**

Tolking/ledsaging skiller seg fra de andre tjenestene som gis av NAV Hjelpemidler og tilrettelegging, ettersom tolking/ledsaging fremmer kommunikasjon mellom to parter som ikke snakker samme språk. Således har tilbudet i seg selv et ganske annet innhold enn de øvrige tjenestene i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging.

Svært mange av de ansatte tolkene vi har intervjuet påpeker at det er mange særegne problemstillinger på tolkeområdet, og at disse ikke blir tilstrekkelig hensyntatt. Tolking er en førstelinjetjeneste, mens tildeling av hjelpemidler ikke er det. Også blant fagpersoner som ønsker at tolketjenestene skal forbli på hjelpemiddelsentralene er det et ønske om at det må anerkjennes at tolking er en annerledes tjeneste.

En tolk:

*”kan ikke tolketjenesten få være litt spesielle. Vi jobber opp i brukerens liv. Vi må få lov til å være litt annerledes enn de andre”*

Fra sentralt hold presiseres det at ledere for hjelpemiddelsentralene må være tydelige på at tolkene er integrert på lik linje med andre og at tolketjenesten skal behandles på samme måte som alle andre områder som ligger under hjelpemiddelområdet. Vår vurdering er at den integrerte modellen bidrar til at fagfeltets egenart usynliggjøres. Det medfører at utfordringene på tolkeområdet og behovet for fagutvikling ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet. Vårt inntrykk av målbildene for hjelpemiddelområdet 2018-2011 (Konsepter for Hjelpemiddelområdet) i liten grad inkluderer problemstillinger som er relevante for tolketjenestene, og i liten grad vil bidra til å sikre nødvendig fagutvikling i tolketjenestene.

## Beslutninger på tolkeområdet

Organiseringen av tolketjenesten innebærer at strategiske beslutninger på tolkeområdet tas av ledere som har tolkeområdet som del av en større portefølje. Mange i tolketjenestene savner at tolkefaglig kompetanse trekkes inn når det skal fattes beslutninger som gjelder tolkefeltet. Et eksempel på manglende involvering av fagmiljøet som nevnes er innstramningene i rettighetene til tolk/ledsager, beskrevet i rundskriv 2012. Flere påpeker at konsekvensene av disse endringene ikke var tilstrekkelig vurdert, og at det skyldes at tolkefaglig kompetanse ikke var trukket inn før beslutningen ble fattet. Denne endringen er senere reversert. Et annet eksempel er beslutningen om at all tolkeformidlingen for døvblinde skulle gå fra et fylke (Buskerud) <sup>4</sup>. Intensjonen om lik vurdering oppfattes som god, men dette vurderes likevel av mange i tolketjenestene som lite hensiktsmessig, i og med at tolkene som brukes til å tolke for døvblinde også brukes i andre oppdrag, og det er behov for å se oppdragene i sammenheng. Det eksisterer et innrykk av at beslutningen ble tatt uten tilstrekkelig involvering av andre tolketjenester.

Vi erfarer at det er uklart når fagmiljøet involveres, hvem som blir involvert og at det oppleves å være lite informasjon om aktuelle beslutninger som vurderes. Små tolketjenester opplever at det ikke tas tilstrekkelig hensyn til deres utfordringer.

Som nevnt over har det tidligere kommet flere utredninger på tolkeområdet, og det har vært nedsatt interne arbeidsgrupper som har utarbeidet forslag. Vi erfarer at det har tatt lang tid å behandle de forslagene som er kommet, og at det ikke er tilstrekkelig kommunisert hva som er resultatet av behandling i styringsenheten. I organisasjonen er det ikke klart hvilke forslag det skal jobbes videre med eller hvilke forslag som er forkastet og hva som er begrunnelsen for dette. Dette mener vi henger sammen med utydelige beslutnings- og informasjonslinjer.

## Informasjonsflyt

Vi finner at når det oppstår spørsmål på tolkeområdet kan det være tidkrevende å få avklaringer. Spørsmål av faglig eller arbeidsrettslig art skal gå tjenestevei via avdelingsdirektør. Spesielt for medarbeidere som ikke tilhører en egen tolkeavdeling oppleves avstanden til styringsenheten som lang.

Det påpekes også at rutinene for å formidle informasjon til alle sentralene er mangelfulle. Hjelpemiddelsentralen som har bedt om en avklaring får denne,, men svaret formidles ikke nødvendigvis til de øvrige tolketjenestene. Det påpekes videre at gamle rutinebeskrivelser og rundskriv fortsatt sirkulerer, noe som knyttes til at det ikke er noen som har tilstrekkelig ansvar for å oppdatere tolkningen av regelverk.

Det er i dag en stor forventning til at det nylig nedsatte arbeidsutvalget skal involveres i utfordringer og spørsmål som vurderes. Det er også en stor tro på at arbeidsutvalget skal sørge for at informasjonsflyten blir bedre. Vi forstår det slik

---

-----<sup>4</sup> Denne beslutningen er senere endret, og Buskerud skal i stedet ha en rådgivende rolle.-----

at det blant annet arbeides med å lage en nettside der all viktig informasjon på tolkeområdet skal lagres.

## 4.2.2 Strategier for tolketjenestene

Hjelpemidler og tilrettelegging er underlagt alle overordnede mål og prioriteringer som gjelder for tjenestelinjen i NAV. Hovedprioriteringer og strategiske innsatsområder som gjelder for tjenestelinjen gjelder også for hjelpemiddelsentralene, herunder tolketjenestene. Det er ikke egne faglige strategier for tolketjenestene. Hjelpemiddelsentralene må operasjonalisere sine strategier til også å gjelde for tolketjenesten. Det innebærer at strategiene på tolkeområdet, som for resten av Hjelpemiddelsentralen, er å få flere i arbeid og utdanning. Hvordan hjelpemiddelsentralen implementerer strategien er opp til den enkelte sentral.

Tanken er følgende, uttrykt av en enhetsleder:

*Enhetsledere må tenke at dette involverer tolk på lik linje som andre. Hvis man for eksempel mener det er flere døvblinde som skal ut i arbeid, må man jobbe med det. Men da er det ikke bare tolk som involveres, men også de som jobber med syn og hørsel.*

I praksis fører strategiene til at tolk til arbeid og utdanning er et høyt prioritert område for tolketjenestene. Mens det for noen år siden var slik at studenter risikerte å måtte si fra seg en studieplass fordi de ikke fikk tolk, dekkes i dag alle oppdrag i høyere utdanning. På ledernivå i hjelpemiddelsentralene er det lite innvendinger mot strategiene som oppleves som relevante. I fagmiljøet er det større fokus på at det mangler strategier som er direkte relevante for utvikling på tolkeområdet. I fagmiljøet og blant brukerorganisasjonene påpekes det at strategiene medfører at tolk til dagligliv blir lavt prioritert. Det påpekes at mange døve og døvblinde står utenfor arbeidslivet, og de har først og fremst behov for tolk for å kunne være samfunnsdeltakere. Brukerorganisasjonene ønsker at tolking til dagligliv må prioriteres høyere og at innsatsen må styrkes for å øke dekningsgraden etter arbeidstid, på kvelder og i helger.

### **Behov for kompetanse- og fagutvikling**

Det finnes ikke en felles plan for fag- og kompetanseutvikling i tolketjenesten, ved behov for endringer og utvikling innenfor tolkeområdet er tanken i prinsippet at dette skal komme nedenfra, det vi si meldes inn fra hjelpemiddelsentralene og deretter behandles av styringsenheten.

I dag skjer det meste av kompetanse- og fagutviklingen internt på sentralene. Det skjer mye fagutvikling gjennom oppdrag, og flere sentraler nevner at de har jevnlig møter hvor tolkene tar opp utfordringer og lærer av hverandre. Enkelte sentraler har på eget initiativ etterutdannet skriveolker. I små tjenester er det vanskelig å få til fagutvikling. Ved de små tolketjenestene må tolkene brukes til "alt", det vil si at de må formidle og tolke på alle typer oppdrag. De har i liten grad

mulighet til å ha spisskompetanse på enkelte områder slik de store sentralene kan ha.

Vi finner at det er stor enighet om at det er et udekket behov for kompetanseutvikling i tolketjenestene. En ferdig utdannet tolk skal i utgangspunktet beherske alle formene; tegnspråktolking, skrivetolking, haptisk og taktil kommunikasjon. Det påpekes at nyutdannede ofte ikke har tilstrekkelig kompetanse til å tolke innenfor alle tolkeformer og heller ikke tilstrekkelig ordforråd på tegnspråk. Av mer spesifikke områder som nevnes av både tolketjeneste og brukerorganisasjoner er kompetanse til å tolke engelsk og ulike former for fagterminologi. Andre områder som ofte nevnes er rettstolking og kompetanse på tolking i begravelser. I tillegg påpekes det at det kreves spesiell kompetanse for å tolke for personer med innvandrerbakgrunn som ikke behersker norsk tegnspråk, barn og psykisk utviklingshemmede. Brukerorganisasjonene for døvblinde og kombinert syns- og hørselshemmede påpeker dessuten behovet for å heve tolketjenestenes kompetanse på å vurdere døvblinde og kombinert syns- og hørselshemmedes behov for tolk/ledsaging.r.

Vi finner at det er stor enighet om at det er behov for videreutdanningsmuligheter for tolker, og at det også bør opprettes en master. Likevel er det slik vi forstår det, lite dialog mellom NAV og utdanningsinstitusjonene om å opprette et videreutdanningstilbud. Det er i dag ingen tilbud om videreutdanning ved utdanningsinstitusjonene.

### **Helhetlig bruk av ressurser**

Tolketjenestene samarbeider med andre fylker om å dekke oppdrag med spesialisert kompetanse slik at de kan utfylle hverandre, men det er lite tilrettelagt for at tjenestene skal kunne ha oversikt over hvilken kompetanse som finns andre steder. I praksis handler dette i dag mest om formidlers nettverk og hva hun kjenner til av tolkenes kompetanse.

Vi mener at det vil være hensiktsmessig å etablere et system som i større grad gjør at sentralene kan hente spisskompetanse fra andre fylker ved behov. Det bør ikke være nødvendig at alle sentraler skal ha kompetanse på alle områder, som for eksempel på rettstolking.

### **Vurdering**

Vår vurdering er at det ikke er tilstrekkelig at den enkelte hjelpemiddelsentral har ansvar for strategier for kompetanseutvikling for tolkene. Vi mener at det er nødvendig med en sentral instans som kan sørge for en helhetlig fag- og kompetanseutvikling i tolketjenestene. Når dette skal være opp til den enkelte hjelpemiddelsentral fører dette til tilfeldig og lite ressurseffektiv kompetanseutvikling.

Vi mener at det bør være et ansvar for en styrende instans (i dag styringsenhet eventuelt direktorat) å utvikle modeller/strategier for kompetanseutvikling herunder strategier for hva som skal skje lokalt og hva som er et sentralt ansvar. Vi mener det er et sentralt ansvar å ha dialog med høyskolene om hva som bør opprettes av videreutdanning og en eventuell etablering av en master. Vi mener

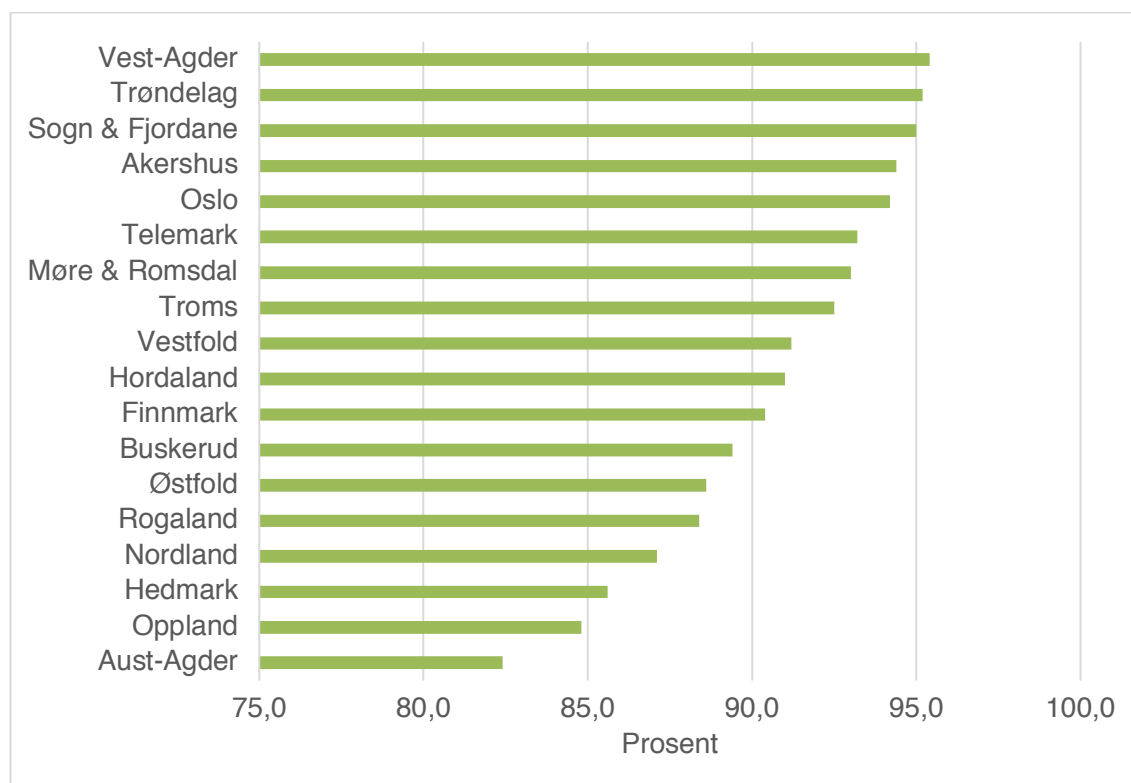
også at det bør arbeides for å få en omforent forståelse mellom NAV og høyskolene om hvilken type kompetanse en utdannet tolk skal ha, og en felles forståelse av hva tolkerollen skal innebære.

### 4.2.3 Ulike tjenester

Dagens struktur bidrar ikke til en enhetlig drift. Lokale tilpasninger er nødvendig, og lokale og geografiske forhold vil føre til at tolketjenestene har ulik kompetanse og bredde i tilbudet. Men vi finner at dagens organisering gir så stort handlingsrom til den enkelte hjelpemiddelsentral at tjenestene blir for lite enhetlige. Vurderingene som gjøres er ulike og brukerne får ikke likeverdige tjenester på tvers av fylkene. Hvor omfattende ulikhetene er vet vi ikke, det finnes lite sammenstilt informasjon om tjenestene og det er få rapporteringskrav som gjør det mulig å sammenligne.

Ett eksempel på forskjeller, er fylkesvise dekningsrater, jf. Figur 4-1. Andelene av bestillingene som ble levert<sup>5</sup>, varierte mellom 82 prosent i Aust-Agder til 95 prosent i Vest-Agder og Trøndelag. For landet totalt var dekningsgraden 92,5 prosent.

Figur 4-1: Dekningsrater for bestillinger av tolk. 2017



Avdelingsdirektør:

*Vi liker handlingsrommet som enhetsledere har, men det kan ikke gå på bekostning av like tjenester på tvers av hele landet.*

<sup>5</sup> I fagsystemet til NAV brukes betegnelsen «lukket» om fullførte oppdrag

De ulikhetene vi har hørt om omfatter for eksempel ulik bruk av frilansere, ulik tildeling- og formidlingspraksis, ulik prioritering av oppdrag, ulike tilbud om kompetanseheving, ulik praksis med hensyn til når andre sektorer skal faktureres for tolketjenester, ulik praksis med hensyn til tilrettelegging med tolk på offentlige arrangement, ulik praksis når det gjelder å søke dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene, ulik praksis når det gjelder frilansetolkers versus sentralenes ansvar for utstyr til skrivetolker, ulik praksis når det gjelder type ID-kort for frilansere. Vi beskriver enkelte forskjeller nærmere i teksten nedenfor.

Hvor mye samarbeid og erfaringsutveksling det er mellom sentralene varierer. Det er lite samarbeid på nasjonalt nivå, men langt mer på regionalt nivå. Mange kjenner til en del om hva som skjer i tolketjenestene i regionen, men sier at de vet lite om hva som skjer i andre regioner.

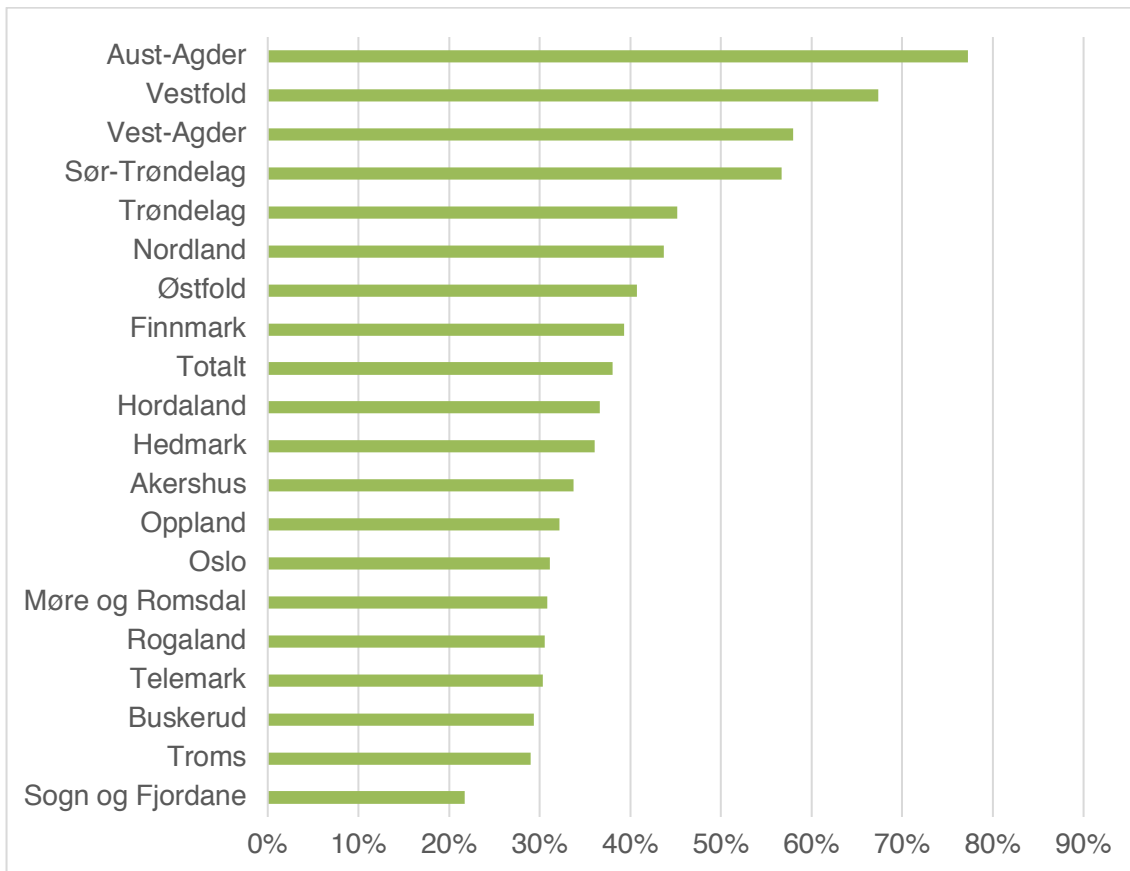
### **Ulik prioritering og bruk av frilansere**

Antall tolker ved en hjelpemiddelsentral har i noen grad sammenheng med antall potensielle brukere og befolkning i fylket, men flere av tjenestene er små sett i forhold til antall brukere de skal betjene. Det gir seg utslag i at bruken av frilansere varierer mellom tjenestene, og fører også til at en del tjenester bruker tolker fra andre fylker. Midlene til tolk er ikke øremerket, men i praksis er tidligere ressursfordelinger til tolk nokså styrende for hvilke midler den enkelte hjelpemiddelsentral bruker til tolk.

Bruken av frilansere varierer svært mye mellom sentralene. Det kan ha ulike årsaker. Det kan være ulik tilgang til frilansere, at ressursene ved hjelpemiddelsentralene er ulike eller et valg om å løse nedskjæringer i driftsbudsjettet ved å bruke frilansere. Generelt er det reduserte driftsbudsjetter i offentlig sektor, dette er krevende å hente inn og en måte å gjøre det på er å i større grad bruke frilansere.



Figur 4-2: Andel av oppdragene gjennomført av fast ansatte tolker. 2017.  
Prosent



Figur 4-2 viser at andelen oppdrag som er utført av fast ansatte ved sentralene varierer mellom 22 prosent og 78 prosent. For hele landet, var andelen 30 prosent. Vi ser også at det er store forskjeller mellom de største tolketjenestene; Oslo Akershus, Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag.

### Ulik formidlingspraksis

Ulike prioriteringer som følge av et stort handlingsrom kan føre til ulik tildelingspraksis. Det sies å ha vært en langvarig forskjellsbehandling i måten sentralene har gitt tolketjenester til døvblinde. Døvblinde brukere opplever at de ikke får like tjenester, noen tolketjenester har sagt ja til tjenester som andre har sagt nei til.

En tolk:

*Tolkingen av regelverket kan være forskjellig. Der noen leter etter mulighet til å gi en tjeneste, kan andre lete etter en mulighet til å begrense fordi det er dyrt.*

I følge brukerorganisasjonene er det særlig vurderingen av om digital og skriftlig kommunikasjon utløser rett til tolk som varierer stort. Vi forstår det slik at ulik

tildelingspraksis er bakgrunnen for det nylig opprettede kompetansesenteret for døvblinde i Buskerud<sup>6</sup>. Buskerud skal rådgi og veilede i å gi likt tjenestetilbud.

Det er nå slik at når brukere ikke får tolk eller er misfornøyde skal de kunne involvere tolketjenesten i Buskerud som tredjepart for å få vurdert saken. Buskerud skal også opprette et eget dialogforum med de to brukerorganisasjonene på døvblindeområdet.

### **Ulikheter på HR-området**

Ettersom mange tolkeoppdrag foregår utenfor ordinær arbeidstid oppstår det mange spørsmål knyttet til arbeidstidsbestemmelser. Lange avstander fører til at noen oppdrag består av veldig mye kjøretid, og innenfor ordinær arbeidstid blir tiden til selve tolkingen svært begrenset. Problemstillingen kan også gjelde tolking på kurs og konferanser der behovet for tolking kan være utover ordinær arbeidstid. Vi erfarer at ved noen sentraler er det søkt om dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene, mens andre ikke har ønsket å gjøre dette. Enkelte nevner at de kunne gitt et bedre tilbud hvis de kunne søkt om dispensasjon fra disse bestemmelsene.

Det erfares også at det er ulik praksis knyttet til avlønning av fødselsvakter og andre beredskapsvakter, og at det fortsatt må jobbes for å få like vilkår.

### **Ulike faglige perspektiver**

Det er i dag forskjeller med hensyn til kapasitet og bredde i tolketilbudet i tjenestene. Det er også ulikheter i faglig perspektiv. Ved noen av sentralene tas det utgangspunkt i et kommunikasjonsperspektiv, mens andre i tillegg legger vekt på et rehabiliteringsperspektiv. Disse ulike perspektivene fører til ulike vurderinger av nytte av samordning med andre tjenester ved hjelpemiddelsentralen, og har betydning for organiseringen av tjenestene ved sentralen. Vi forstår det også slik at disse ulike forståelsesmåtene fører til en ulik tilnærming/kartleggingspraksis når sentralene vurderer tolkebrukers behov for tolk på arbeidsplass. Disse ulike perspektivene innebærer dessuten forskjellige vurderinger av hvilke gevinster det er for tolketjenestene å være plassert på hjelpemiddelsentralen. Vi omtaler dette nærmere i avsnitt 6.

De ulike faglige perspektivene har ført til diskusjoner av tolkerollen. I henhold til Tolkeforbundets etiske retningslinjer skal tolkene ikke utføre andre oppgaver enn å tolke under et tolkeoppdrag, og tolken skal bevare taushet og vise diskresjon overfor det han/hun får vite som tolk. Tolkere får mye innsyn i livet til den enkelte fordi de er inne i mange fora rundt brukeren. Det krever høy bevissthet om rolle og taushetsplikt dersom de skal utføre andre oppgaver. Noen av tolkene vi har intervjuet påpeker også at det kan oppstå en motsetning mellom tolkenes yrkesetiske retningslinjer og de etiske retningslinjene som gjelder i staten.

Det er flere diskusjoner av tolkerollen. Til dels dreier det seg om hva tolken skal brukes til av hjelpemiddelsentralen, til dels dreier det seg om hva brukerne kan forvente at tolken skal gjøre av oppgaver som innebærer assistanse. Det kan

---

<sup>6</sup> Opprinnelig var tanken at Buskerud skulle formidle tolker til døvblinde brukere i alle fylker, dette ble i stedet endret til et ressurskontor.

oppstå uklarheter og ulike vurderinger av hva tolk ledsaging for døvblinde omfatter og hva som er brukerstyrt assistanse som er et kommunalt ansvar.

Vi finner at det i dag ikke er tydelig kommunisert hvordan tolkenes yrkesetiske retningslinjer skal praktiseres.

Vi mener at det bør være en styrende instans (styringsenhet/direktorat) som sørger for tydelige retningslinjer og veiledere på tolkeområdet. Denne instansen bør også påse at det er tilstrekkelig brukerkunnskap, lik fortolkning av regelverk og kompetanse i tolketjenestene.

#### 4.2.4 Steg i riktig retning

Vi har vist ulike eksempler som vi mener viser at det er for liten enhetlig praksis i tolketjenestene i dag. Vi finner at en del av de tiltakene som er gjennomført i tolketjenesten viser nytten ved å vurdere tolketjenestene samlet og som en egen enhet.

Vår vurdering er for eksempel at opprettelsen av et eget kompetansesenter på døvblindeområdet er et skritt i riktig retning, og viser behovet for å ha en instans som sørger for likebehandling. Andre iverksatte tiltak som bidrar til enhetlige tjenester og ressurseffektivitet er organiseringen av billedtolketjenesten, administrativ oppfølging av frilansere, samling av fellesoppdrag i forbindelse med kurs, konferanser og lignende.

Videre er det nylig opprettede arbeidsutvalget også et tiltak som skal sørge for felles avklaringer og enhetlig praksis. Så langt har arbeidsutvalget blant annet drøftet system for lagring av dokumenter, kjøp av tolketjenester og hvordan ivareta behov for faglig utvikling.

De siste par årene er det arrangert fellessamlinger for formidlere for å profesjonisere formidlerrollen. Vi antar det vil bidra til mer enhetlig formidling.

#### 4.2.5 Styring og rapporteringskrav

Arbeids- og velferdsdirektoratet får styringssignaler fra Arbeids- og sosialdepartementet gjennom tildelingsbrev. Direktoratet styrer HoT gjennom mål og disponeringsbrev. Hjelpemiddelsentralene styres gjennom et mål- og disponeringsbrev fra HoT.

I mål- og disponeringsbrevene har omtalen av tolketjenestene vært beskjedne. Det har dreid seg om spesifikke områder og prioriteringer av utvalgte tjenester og endringer av organisering. De siste årene har det som nevnt vært en sentral målsetting at NAV Hjelpemidler og tilrettelegging skal ha fokus på tolk til arbeidsliv og utdanning. De siste par årene har det dessuten vært et mål at døvblindes muligheter til deltakelse i trening og fritidsaktiviteter skulle styrkes.

Utover dette er det ingen spesifikke målformuleringer, strategier eller tiltak for tolketjenesten, og heller ingen operasjonaliserte styringsmål for tolketjenestene. På andre tjenesteområder i hjelpemiddelsentralene er det operasjonaliserte mål for saksbehandlingstid og for gjenbruk av hjelpemidler. Men generelt vårt inntrykk at det er få operasjonaliserte styringsmål.

Kravene til rapportering om aktivitet og ressursbruk innebærer at det skal rapporteres på antall tolkeoppdrag og total dekningsgrad, samt hvor mange oppdrag som er gjennomført på arbeid og utdanning. Det skal også rapporteres på antall bildetolkoppdrag og antall brukere. Hjelpemiddelsentralene skal dessuten rapportere på antall årsverk fordelt på tolker, formidlere og ledere på tolkeområdet ved begynnelsen og slutten av året. Fra 2017 har det vært krav om å rapportere på andel oppdrag som utføres av frilansere.

Agenda Kaupang var i sin rapport kritiske til at det ikke finnes en samlet oversikt over tolketjenestens mål og resultater, eller utvikling knyttet til organisering, tjenesteproduksjon osv. Det ble påpekt at det ikke er mulig å planlegge virksomheten basert på total utvikling i tjenestevolum. Det er heller ikke mulighet til å gi en samlet analyse av forhold knyttet til kompetanse og kvalitet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet begrunner denne styringen med at tolketilbudet er en del av ressurs- og kompetansesenteret som hjelpemiddelsentralen representerer (Høringsuttalelse til rapport fra Agenda Kaupang, 2016). Direktoratet påpeker videre at avdelingsdirektøren ved hjelpemiddelsentralene har ansvar for tolketilbudet, slik de har ansvar for det resterende tilbudet ved hjelpemiddelsentralene. Vi forstår det slik at det er den enkelte hjelpemiddelsentralens ansvar å utarbeide analyser for behov på tolkeområdet, og at den integrerte modellen medfører at tolketjenesten i liten grad sees som en egen tjeneste med egne mål og rapporteringskrav. Dagens modell innebærer at det er opp til den enkelte hjelpemiddelsentral å ta ut statistikk og bruke denne i styringssammenheng.

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser videre til at det generelt er en dreining i etaten mot mindre styring og at de derfor vil være varsomme med å innføre nye rapporteringskrav. Videre vises det til at en slik dreining er også generelt i tråd med Meld. St. 33 (20152016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet, der NAV-kontorene gis økt myndighet og handlefrihet. Ettersom tolk er en rettighetsbasert tjeneste finner vi det imidlertid overraskende at NAV ikke i større grad ønsker å sørge for enhetlige tjenester, og å sammenstille informasjon slik at de kan få kunnskap om behov og ressursbruk, og bruke dette i styringssammenheng.

I intervjuene med hjelpemiddelsentralene er det flere som etterspør tydeligere rapporteringskrav. Det påpekes at det er lite grunnlag for å vurdere om det er gjort riktige prioriteringer i dag, om ressursene er tilstrekkelige, om ressursfordelingen internt og mellom hjelpemiddelsentralene er riktig. Mer rapportering på ressursbruk i forhold til tolkebrukerne ville gitt en bedre mulighet for styringsenheten til å se hvem som trenger flere stillinger. Det gjøres i dag ikke beregninger av behovet for tolketjenester i befolkningen. Behovet for tolker i et fylke kunne vært anslått basert på hvor mange oppdrag som ikke dekkes, og hvilke typer oppdrag som ikke dekkes. Flere er kritiske til hvordan tildelingen av

”nye midler” på tolkeområdet skjer. Det påpekes at det burde vært sett mer på fordelingsmodellen, antall stillinger burde vært fordelt på grunnlag av beregninger for behov. Det uttrykkes at i dag blir beslutningene om nye stillinger i for stor grad basert på hvor flinke sentralene er til å melde inn behov, det vil si ”hvem som skriker høyest”.

Det påpekes særlig at det er behov for å rapportere på ressursbruk i form av antall timer som brukes på tolkeoppdrag, ikke kun antall oppdrag. I dag telles en halvtimes oppdrag hos tannlegen som like mye som en ukes oppdrag for en døvblind.

Det påpekes også at oppdragene i dag ikke registreres og merkes likt på sentralene, og at dette gjør sammenligningene mindre verdifulle. Det kan for eksempel legges inn serieoppdrag, det må markeres spesielt at dette skal telles som oppdrag hver gang. Noen gjør det, andre gjør det ikke.

### **Små tolketjenester**

Det er svært stor variasjon i størrelsen på tolketjenestene i dag. De største tolketjenestene er organisert i egne avdelinger med egne budsjetter. Små tolketjenester er spesielt sårbare for variasjoner i etterspørsel.

På de mindre sentralene vurderes det som lite hensiktsmessig å ha turnus eller forskjøvet arbeidstid fordi oppdragsmengden på kveldstid ikke er tilstrekkelig, mens de har mange faste oppdrag på dagtid som en slik organisering vil gå utover. Variasjonene i størrelse bidrar til at tjenestene som ytes blir forskjellige, og når enkelte tjenester er svært små er det vanskelig å få til fagutvikling. Ved noen av de små tjenestene er det en svært stor andel av oppdragene som utføres av frilansere.

Etter vår oppfatning er noen av tolketjenestene for små i dag. Det er sannsynligvis ikke nødvendig å ha tolketjeneste i hvert fylke. Det bør gjøres en vurdering av hvor det er nødvendig å ha tolketjenester plassert. Vi mener at det bør være et fagmiljø i tolketjenestene. Vi mener også at tolkene bør tilhøre en egen tolkeavdeling. Tjenestesteder med få tolker bør tilhøre en avdeling som ledes fra en annen region.

### **Avhengigheten av frilanstolker**

NAVs tolketjeneste baserer seg som beskrevet i stor grad på bruk av frilanstolker. Disse brukes særlig til tolkeoppdrag utenom vanlig arbeidstid, eller til oppdrag av lengre varighet. I utgangspunktet var frilanserne ment som et supplement til de fast ansatte, men ordningen har utviklet seg slik at frilanserne nå står for en vesentlig andel av oppdragene. Jevnt over er det frustrasjon over avhengigheten av frilansere på hjelpemiddelsentralene. Det er særlig knyttet til at egne ansatte gir en sikrere dekning av bestillinger enn bruk av frilanstolker, som står fritt til å ta de oppdragene de ønsker. Det medfører at sentralene ikke alltid kan dekke småoppdrag som kan være viktige for bruker. Tilgangen til frilansere varierer mellom sentralene og har betydning for hvilke oppdrag som kan dekkes. Det

påpekes dessuten at en konsekvens er at brukerne ”blåser opp” sine behov for å gjøre tolkeoppdragene lengre. Videre at det kan oppstå uheldige tilpasninger blant frilanserne for å sikre seg at brukerne ønsker at de skal bruke dem til flere oppdrag. En annen utfordring som påpekes er at frilanserne ikke har samme muligheter som fast ansatte tolker til kompetanseutvikling.

Avhengigheten av frilanstolker for å dekke oppdrag er ikke direkte knyttet til modell for organisering, uavhengig av organisering vil tolketjenesten ha behov for den fleksibiliteten som det gir å bruke frilansere. Men bruken av frilansere varierer i dag svært mye mellom tolketjenestene, og det er i prinsippet opp til den enkelte hjelpemiddelsentral å vurdere tilpasningen fast ansatte/frilansere. Det er ingen styring av bruken av frilansere eller rapporteringskrav som gjelder midlene som brukes til å honorere frilansere. Fra 2017 har det som beskrevet vært krav om å rapportere på andel oppdrag som utføres av frilansere. Det vil gi mulighet til å følge med på omfanget. I praksis brukes en del av disse midlene til å finansiere etterspørsel etter tjenester som er forutsigbare og som derfor kunne vært finansiert via et driftsbudsjett dersom det var overført midler fra stønad til drift. Det ville stilt krav til styring av midlene.

Vi antar at den store variasjonen i andel oppdrag som dekkes av frilansere, fører til ulikheter i tjenestetilbudet. Det er et gjennomgående ønske i sentralene om å ha flere fast ansatte. Etterspørselen etter tolketjenester varierer. Det tilsier at det er behov for fleksible ressurser. Agenda Kaupang (2016) mente at med de variasjoner som finnes i etterspørselen, vil det være en ineffektiv løsning å skalere opp de ansatte vesentlig. Vi finner at i mange sentralene er de ikke enige i dette, de opplever at etterspørselen etter oppdrag er så stor at ansettelse av flere ikke ville innebære for stor kapasitet. Det er imidlertid ikke gjort noen beregninger av ressursbruk som kan gi en oversikt over hvilket behov det er for fast ansatte.

Vi mener det bør gjøres slike beregninger, og at dagens organisering medvirker til at det er for lite styring med bruken av frilansere.

#### 4.2.6 System for formidling

Tolkeformidlingen er en svært sentral del av tolketjenesten. Den skal sikre brukerne gode tjenester, effektiv bruk av ressurser og sikre at regelverket blir fulgt. Det brukes i dag svært mye ressurser til formidling. De er knyttet til at verktøyet som brukes er tungvint og ressurskrevende, og formidlingen i stor grad skjer lokalt. I tidligere utredninger er det foreslått å sentralisere formidlingen. Behovet for et nytt verktøy har vært påpekt i flere utredninger, og det har vært forventninger om at dette verktøyet skulle endres.

Vi finner at det fortsatt er stor frustrasjon med dagens formidlingsverktøy OeBS tolk. Dette verktøyet er bygget på hjelpemiddelsentralens IT-system for logistikk av hjelpemidler, men med en egenutviklet modul som er tilpasset for å dekke behovene i tolketjenesten. Systemet brukes til å registrere bestillinger, sette opp oppgaver (arbeidsøker) for tolkeoppdraget, tilordne tolk (er) til oppdragene og hente ut relevant statistikk mv. Selv om det påpekes at systemet er blitt noe bedre, er det fortsatt slik at systemet oppleves å være svært mangelfullt. Kritikken

går blant annet på at det er svært omstendelig og at det brukes mye tid på repetitive og tidkrevende oppgaver som kunne vært gjort automatisk. Det er ressurskrevende å legge inn oppdragene, og det benyttes manuelle lister over tilgjengelige frilansere. Systemet gir ikke mulighet for å lagre informasjon om tolkenes kompetanse eller ferdigheter. Systemet gir heller ikke brukerne mulighet til å medvirke gjennom egen registrering av data. Brukerne opplever også formidlingssystemet som svært tidkrevende i dag, og ønsker et system som åpner for mer brukerstyring.

Verktøyet har betydning for organisering av tjenester fordi det er svært ressurskrevende og legger begrensninger på en mulig regionalisering av formidlingsvirksomheten. Et argument for å ha dette verktøyet har dessuten vært at det har vært ønskelig at tolketjenesten skulle bruke samme verktøy/IT-plattform som hjelpemiddelsentralene for øvrig bruker.

Slik vi oppfatter det, er det i all hovedsak enighet på alle nivåer om at det eksisterende verktøyet er lite gunstig. Direktoratet anser systemet som tungvint og anser at det ville vært ønskelig om systemet var åpent for at bruker selv kunne legge inn sin bestilling. Direktoratet ønsker å vurdere mulighetene for forenklinger og forbedringer i systemet, men uttrykker at endringer og tilpasninger i OeBS medfører IKT-kostnader som må prioriteres opp mot andre behov i etaten. Det å erstatte OeBS-Tolk med et helt annet system, oppfattes som et svært kostnadskrevende alternativ som vil måtte konkurrere med andre, store og til dels bredere satsninger innen IKT- utviklingen i NAV.

### **Regionalisert formidling**

I dag er det opp til den enkelte hjelpemiddelsentral å vurdere om det er hensiktsmessig å gå sammen med nabofylke om formidling, og enkelte av fylkene har slått sammen formidlingen. Når små tolketjenester har ansvar for formidling mangler det et fagmiljø og er lite ressurseffektivt. Nasjonal organisering av formidlingen har tidligere vært foreslått, men mange er skeptiske fordi det vil gå på bekostning av lokalkjennskap og kjennskap til brukerne. Vårt inntrykk er at de fleste mener at en form for regionalisering av formidlingen ville være mest hensiktsmessig. En regionalisert formidling er avhengig av et bedre verktøy som også ivaretar en oversikt over tolkenes kompetanse.

Nedprioriteringen av nytt formidlingssystem henger sammen med hvilke prioriteringer NAV gjør av IKT prosjekter. I NAV sammenheng er tolketjenesten en liten tjeneste.

Systemet burde legge til rette for mulighetene til å velge riktig tolk ut fra brukerens behov, tolkenes kompetanse og egnethet, utnyttelse av egne ansatte ressurser, nærhet til tolkestedet og kostnader.

## 4.3 Drøfting av utfordringer ved dagens organisering

Behovet for en endret organisering av tolketjenesten er påpekt i flere tidligere utredninger. I etterkant av disse utredningene er det gjort enkelte endringer som skal bidra til bedre tolketjenester.

Det er stor uenighet i fagmiljøene når det gjelder spørsmålet om tolketjenestene bør være en del av hjelpemiddelsentralen eller ikke. Vi har illustrert det vi mener er utfordringer ved dagens organisering. Vi har ikke vurdert hvor gode eller dårlige dagens tjenester er, men vi mener at ressursene kan utnyttes på en bedre måte ved en annen organisering.

Vi finner at dagens organisasjonsmodell, som legger vekt på integrerte tjenester i hjelpemiddelsentralene, gir liten mulighet for å synliggjøre tolketjenestenes egenart. Det medfører at kompetanse og fagutvikling på tolkeområdet ikke sikres i tilstrekkelig grad.

Brukergruppen det tolkes for har varierte og sammensatte tolkebehov. Vi har vist ulike eksempler som vi mener viser at det er for liten enhetlig praksis i tolketjenestene. Rapporteringskravene på tolkeområdet er begrensede, det gjør at slike ulikheter er vanskelig å dokumentere statistisk.

Vi mener at det er behov for å kvalitetssikre tolketjenestene bedre. Kvalitetssikring kan for eksempel sikres gjennom benchmarking av tjenestene. Det bør gjennomføres systematiske brukerundersøkelser, og det bør i større grad legges til rette for erfaringsutveksling mellom tjenestene. Det bør legges til rette for bedre ressursutnyttelse av spisskompetanse på tvers av fylkene.

Tjenesteenhetene bør sikre at det er et fagmiljø for tolkene. Vår vurdering er at noen av tjenestestedene er for små i dag. For å sikre tilstrekkelig kompetanse og fagutvikling på tolkeområdet mener vi det er lite hensiktsmessig at tolkene inngår i andre fagavdelinger. Tjenestesteder med relativt få ansatte kan for eksempel tilhøre en avdeling med en avdelingsleder plassert på en annen lokasjon.

En organisering med stort handlingsrom for den enkelte sentral gjør det vanskelig å gjøre gjennomgående endringer. Vi mener at det bør være en sentral instans (styringsenhet/direktorat) som i større grad sørger for avklaringer, informasjon og tydelige retningslinjer og veiledere på tolkeområdet. Denne instansen bør også påse at det er tilstrekkelig brukerkunnskap, lik fortolkning av regelverk og riktig ressursfordeling i tolketjenestene. Videre mener vi at det bør være tydelige rutiner for å involvere fagkompetanse i vurderinger av forslag på tolkeområdet. Likeledes bør det være tydelige rutiner for involvering av brukerorganisasjoner. Vår vurdering er at blant annet opprettelsen av et eget kompetansesenter på døvblindeområdet er et skritt i riktig retning, og viser behovet for å ha en instans som sørger for likebehandling. Det er også iverksatt andre tiltak som skal bidra til ressurseffektivitet og enhetlige tjenester. Vi mener disse tiltakene viser nytten av, og behovet for, å vurdere tolketjenestene samlet og adskilt fra andre oppgaver ved hjelpemiddelsentralene.

En begrunnelse for lokal handlefrihet på hjelpemiddelsentralene er at NAV sin



retning fremover er at instansene nær bruker skal gis økt myndighet og handlefrihet. Tolk er en rettighetsbasert tjeneste og vi mener de er viktig at myndighet og handlefrihet ikke må gå på bekostning av enhetlige og likeverdige tjenester.

i dag er store forventninger til at det nylig nedsatte arbeidsutvalget skal involveres i utfordringer og spørsmål som vurderes. Det er også en stor tro på at arbeidsutvalget skal sørge for at informasjonsflyten blir bedre. Vi mener at et arbeidsutvalg alene ikke er tilstrekkelig for å sørge for faglige avklaringer og enhetlige tolketjenester. Vår oppfatning er at ledelsesstrukturen på tolkeområdet bør forenkles og styrkes.

Vår oppfatning er at utfordringene i tolketjenestene best løses ved å ha en egen ledelse med myndighet og resultatansvar. Vi mener at det vil legge grunnlag for en helhetlig utnyttelse av ressursene og en mer systematisk utvikling av fag og kompetanse.

## 5 Hvor stort er behovet for samordning med andre tjenester ved hjelpemiddelsentralen?

Et viktig prinsipp for oppgavefordeling er at oppgaver som krever stor grad av koordinering og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre bør legges til samme forvaltningsorgan (st. meld nr 19 (2001-2002)). Argumentasjonen for at tolketjenestene skal være plassert på hjelpemiddelsentralene er at de skal være en del av en helhetlig tjeneste til brukerne. I dette kapitlet drøfter vi hvilke oppgaver tolketjenestene yter, og ulike perspektiver på behovet for samordning.

Vi finner at det er ulike synspunkter på hvor godt tolketjenesten passer inn i hjelpemiddelsentralene. Det vil si at det er stor uenighet om i hvor stor grad tolketjenestens oppgaver er hensiktsmessige å se i sammenheng med andre oppgaver ved hjelpemiddelsentralene.

### 5.1.1 Behov for og nytte av samordning av tjenester

Når det gjelder behov og nytte av samordning av tjenester ved hjelpemiddelsentralen er det to forståelsesmåter i tolketjenestene/sentralene. Oslo hjelpemiddelsentral representerer den ene, Sør-Trøndelag den andre. Ved Oslo hjelpemiddelsentral er tolketjenesten en spesialisert tjeneste, og man anser at behovet for å samarbeide med andre fagavdelinger er svært begrenset. Ved Oslo hjelpemiddelsentral oppfattes tolk som et språklig bindeledd, som kan mye om begge parters språk og kultur. I Sør-Trøndelag oppfattes tolk i større grad som en parallell til et hjelpemiddel, bistand for at bruker skal kunne mestre en situasjon og bidra til selvstendighet. De legger til grunn at tolker besitter en stor kompetanse på språklig tilpasninger som blir gjort, både til norsk og til tegnspråk. Deres filosofi legger til grunn at det bør være et tett samarbeid mellom tolker og rådgivere ved hjelpemiddelsentralen for å løse behovet for tilrettelegging. Oslo og Akershus legger også til grunn at tolkene har stor kompetanse på språklige tilpasninger, men legger ikke til grunn at tolkene har kompetanse på andre hjelpemidler eller bistandsmuligheter fra NAV. Dette sees som andre instansers oppgave.

#### **Hva gjør tolketjenesten i tillegg til selve tolkingen?**

En del av tolketjenestens virksomhet er å informere om tolketjenestene og rettigheter til tolk, til brukere og til arbeidsgivere. De gir også informasjon om hvordan bruke tolk. Dette oppfattes å være en del av driften i alle tolketjenestene vi har hatt kontakt med. Tolkene gir også råd til skolen om hvordan legge til rette for å ha tolk i undervisning.

Det er også vanlig å informere andre ved hjelpemiddelsentralen generelt om kommunikasjon med døve, hørselshemmede og døvblinde. De som jobber med hørsel og eventuelt syn, har behov for mer kunnskap om tegnspråk og tolking. Det understrekes at dette er generell informasjon som ikke handler om enkeltbrukere.

Tolkene kan også oppdage at bruker har behov for mer hjelpemidler eller annen tilrettelegging. Tolken skal i slike tilfeller få samtykke av bruker til å ta slik informasjon videre. Hvis bruker ønsker det kan de samarbeide med andre på fagområdet og da vil bruker få tilbud. På den måten kan tolkene være med på å gi brukerne et helhetlig tilbud.

Ved en del av sentralene mener de ansatte tolkene at det er naturlig at de som tolker også skal fange opp andre problemstillinger i møtet med bruker. For eksempel dersom en tolk ser at en bruker har ødelagt utstyr er det naturlig at tolken tar dette med til hjelpemiddelsentralen. Andre mener dette medfører et rotete ansvarsforhold, og at det ikke nødvendigvis er slik at tolken skal på hjelpemiddelsentralen umiddelbart etter oppdraget. De påpeker også at frilansere ikke gjør dette, og at dette kan skape forvirring hos bruker.

De som legger vekt på samordnede tjenester påpeker også at enkelte døve har behov for rådgivningstjenester. Dette tilbys av rådgivningskontor for døve i de kommunene som har dette, men ettersom slike tjenester bare finns i de store byene, kan døve med behov for slike tjenester få denne type bistand fra hjelpemiddelsentralen. Vi forstår det slik at tolkene kan være et mellomledd i å sørge for at slik bistand blir tilbudt.

Noe av tilretteleggingen som tolkene er involvert i, er også knyttet til at de gjennom erfaringer fra tolkestituasjoner kan bidra med forslag til endringer i form eksempel en undervisningssituasjon.

Noen forteller også at andre medarbeidere på hjelpemiddelsentralen som jobber med hørsel kan komme over personer som kan ha nytte av tolketjenester. De kan da få informasjon om tolketjenestene. Vi antar at dette kanskje først og fremst dreier seg om hørselshemmede eller døvblitte som kan ha nytte av skrivetolk.

De fleste tolkene vi har intervjuet mener det ikke er behov for et sterkere fokus på samarbeid enn det det er i dag. De fleste brukere trenger ikke samordnede tjenester. Ved en hjelpemiddelsentral er det tolker som arbeider i tverrfaglige team, men de fleste forteller at samarbeidet i det daglige er svært begrenset. De har noen felles møter om hva som skjer på hjelpemiddelsentralen og i den avdelingen de tilhører:

*Vi oppdaterer hverandre og lærer litt av hverandre. Enkelte tema er av felles interesse.*

Det vises videre til at tolketjenestene i dag samarbeider med mange instanser som for eksempel Statped, sykehus, etc. På samme måte er det mulig å samarbeide med hjelpemiddelsentralen, men dette samarbeidet er lettere å styre når hjelpemiddelsentralen har ansvar for tolk.

*Det kan være nyttig med hjelpemiddelsentralen, men vi er ikke avhengige*

Men noen mener det er svært viktig:

*Samarbeid uten å være under samme tak. Det blir noe helt annet.*

## Arbeidsrettede veiledningstjenester

Fra 1.1.2016 overtok NAV Hjelpemidler og tilrettelegging det samlede ansvaret for arbeidsrettede utredning-, avklarings- og veiledningstjenester til brukere med hørselshemming. Fra direktoratet ble det uttrykt at den kompetansen tolkene har om tilrettelegging og muligheter for døve/hørselshemmede generelt sett ville være av stor betydning i dette arbeidet. Det ble videre uttrykt at en faktor for å lykkes er at NAV benytter den samlede fagkompetansen som finnes i resultatområdet inkludert den tolkefaglige kompetansen. Begrunnelsen for at tolker skal være med i tilrettelegging er at tolkene har en erfaringsbasert kompetanse på hvordan det er å være döv og hva det er behov for av tilrettelegging. Det gir et bredere kunnskapsgrunnlag enn hvis man kun bruker rådgivere på hørsel.

Brukerorganisasjonene og institusjonene for tolkeutdanning er svært kritiske til at tolkene får et utvidet ansvarsområde. Det vises til at det ikke må være tvil om at tolkene er upartiske når de tolker. Døveforbundet viser til retningslinjene for god tolkeskikk som blant annet uttrykker at tolken skal være upartisk og ikke tillate at egne meninger påvirker arbeidet. Tolken har taushetsplikt og skal tolke innholdet i alt som sies, det vil si ikke fortie eller endre noe. Utdanningsinstitusjonene er opptatt av at tolking ikke kan betraktes som tilrettelegging.

Det kontroversielle i at tolkene skal involveres i arbeidsrettede veiledningstjenester er blant annet knyttet til at tolkene skal være med å gi informasjon til en arbeidsplass for en bruker som vedkommende har tolket for i andre sammenhenger. Dette krever oppmerksomhet om tolkerollen. Tolkene kommer tett på brukerne. Ved små tjenester kan det være samme tolk som er med til gynekolog og psykolog. Det kan bli svært tett hvis samme person også skal bistå i en arbeidsplass tilrettelegging.

Et annet aspekt er tidsbruken. De fleste sentralene uttrykker at de har for få fast ansatte tolker i dag. Da er det tvilsomt om det er hensiktsmessig å bruke tolkene til andre oppgaver i særlig grad.

Mange tolker mener det har vært oppstått misforståelser når det gjelder hva tolkene skal gjøre i forbindelse med arbeidsrettede veiledningstjenester. Det understrekes at tolkene ikke gjør selve arbeidsevnevurderingen, men at det handler om å si noe generelt om hvilke rettigheter personen har til tolk i arbeidslivet, hvilken kapasitet tolketjenesten i distriktet har og mulighetene for å bruke billedtolk.

## Brukernes behov for samordnede tjenester

De fleste døve tolkebrukerne har ikke andre utfordringer enn at de er døve. Enkelte døve kan ha tilleggsutfordringer på grunn av andre funksjonsnedsettelse, som gjør at de trenger hjelpemidler. Enkelte døve har tilleggsutfordringer som har sammenheng med at de mangler kompetanse på tegnspråk. Det siste gjelder for eksempel døve innvandrere.

Døveforbundet er, som beskrevet over, opptatt av at tolkene må unngå dobbeltrolle ved å inngå i rådgivende funksjoner ved hjelpemiddelsentralene.

Mens døve brukere har et begrenset behov for hørselshjelpemidler fra hjelpemiddelsentralen, har mange hørselshemmede nytte av hjelpemidler som for eksempel talegjenkjenning og slynge. Landsforbundet for hørselshemmede (HLF) opplever at deres brukere i mange tilfeller ikke er fortrolig med hørselstapet eller kjent med hvilke hjelpemidler som kan brukes, og at informasjon og opplysningsarbeid til disse er viktig. HLF er opptatt av teknologisk videreutvikling, og at teknologi og verktøy må være mest mulig oppdatert.

Døvblinde og personer med kombinert syns- og hørselshemming er en liten og sårbar gruppe med særegne behov. Mange kan ha behov for andre hjelpemidler og tilpassede tekniske løsninger i tillegg til tolk ledsaging. Døvblinde har behov for kommunikasjonsbistand i vid forstand. De trenger bistand til å kommunisere på ulike plattformer, ikke bare oversetting av talespråk. Brukerorganisasjonene har stort fokus på at tolk og ledsaging må sees i sammenheng og ikke splittes opp. De mener at en tilhørighet til hjelpemiddelsentralene bidrar til å sikre at tolk og ledsaging ikke sees på som to ulike tjenester.

### **Andre gevinster ved å være på hjelpemiddelsentralene**

Ved flere av sentralene fremheves det at tolketjenesten er godt integrert i hjelpemiddelsentralen. Tolketjenesten deltar i ledergruppa og husmøter og arbeider på tvers der det er nødvendig. Tolketjenestene bruker etablerte støttefunksjoner på hjelpemiddelsentralene som HR, drift, økonomi, biler og lokaler. Ved sentralene som har billedtolk, påpekes det at de har teknikere ved hjelpemiddelsentralen som brukes til å installere løsninger, til reparasjon og support.

Noen frykter at dersom de skulle vært en egen uavhengig enhet ville de små tolketjenestene i distriktene risikere å ende opp med mye mindre ressurser fordi det ville gått med mye ressurser til å skaffe den infrastrukturen som de i dag deler med hjelpemiddelsentralene. Andre fordeler som nevnes handler om å tilhøre et større miljø, og at det oppleves som en fordel å ha en kobling til andre offentlige tjenester.

### **5.1.2 Drøfting av behovet for samordnede tjenester**

NAV Hjelpemidler og tilrettelegging har uttalt at de i tiden fremover vil arbeide for å skape større bevissthet om helhetlig tenkning rundt døve/hørselshemmede både i utdanning, arbeid og dagligliv (høringsuttalelsen). Direktoratet sier også at de støtter en utvikling i retning av at tolkekompetanse også inngår i tverrfaglige team. Dette har skapt stor motstand hos brukerorganisasjonene. Døveforbundet og tolkeutdanningene er svært kritiske til at tolking betraktes som en form for tilrettelegging. Vi erfarer at det er svært viktig at tolkens rolle ikke innebærer oppgaver som gjør at det kan oppstå tvil om at taushetsplikten overholdes.

Et argument for at tolketilbudet skal vurderes i sammenheng med det resterende tilbudet ved hjelpemiddelsentralen, er at andre tiltak kan redusere behov for tolk, slik at bruker blir mer selvstendig. Det finnes ingen dokumentasjon på hvor

utbredt dette er, men vårt inntrykk er at dette i praksis ikke er en vanlig problemstilling. Tolk kan i liten grad erstattes av andre hjelpemidler.

Det påpekes også at brukerne som benytter tjenester fra NAV Hjelpemidler og tilrettelegging endrer sine behov i takt med teknologisk utvikling og muligheter til deltakelse og mestring. Det kan være at det på sikt utvikles nye tekniske hjelpemidler som reduserer behovet for tolk. Men dette er slik vi forstår det, ikke tilfellet i dag.

Vi finner at noen av brukerne har nytte av andre tilretteleggingstjenester i tillegg til tolk. I noen tilfeller er det nyttig å kunne samordne disse tjenestene med tolketjenester. Men i de fleste tilfeller er tolketjenester og andre tilretteleggingstjenester som hjelpemiddelsentralene yter, tjenester som kan betraktes som uavhengige av hverandre.

Vi skjønner at tolkene opparbeider seg kompetanse på tilrettelegging som kan være nyttig å bruke i samarbeid med andre. Vår vurdering er likevel at tolketjenestene har begrenset nytte av å være i et fellesskap med andre typer tilrettelegging.

Vi oppfatter at tolketjenestene i begrenset grad er en del av et tverrfaglig tjenestetilbud og at ressursutnyttelsen ved å se disse tjenestene i sammenheng er begrenset. Vår vurdering er basert på at majoriteten av tolkebrukerne ikke har behov for samordnede tjenester. Det kan i noen tilfeller være behov for at bruken av tolk sees i sammenheng med andre former for tilrettelegging fra hjelpemiddelsentralen. Vår oppfatning er at dette behovet kan oppfylles ved samarbeid og samlokalisering av tolketjenester og andre tilretteleggingstjenester fra hjelpemiddelsentralen.

Det argumenteres for at å samle flere tjenester i samme organisasjon gir muligheter for fleksibel ressursutnyttelse. En liten organisasjon som kun gir tilbud til en begrenset brukergruppe, vil ikke kunne ta ut den samfunnsmessige gevinsten av å kunne oppskalere eller nedskalere tilbudet etter etterspørselen på en effektiv måte. Vi oppfatter det slik at endringer i behov for tolk først og fremst fører til oppskalering eller nedskalering i bruk av frilansere. Det er lite relevant at økt behov for tekniske hjelpemidler skal medføre at tolketjenestene reduseres så lenge det er et udekket behov for tolketjenester. Det er svært vanskelig å vurdere behov for tekniske hjelpemidler opp mot behov for tolk.

## 6 Samordning med andre typer tolketjenester

Vi er bedt om å vurdere hvorvidt organisering av tolketjenester for døve, hørselshemmede og døvblinde bør sees i sammenheng med språktolking/organiseres sammen med annen tolking.

I dette kapitlet går vi gjennom ansvarsforhold og organisering av tolketjenester som ikke NAV leverer, for eksempel mellom norsk og russisk. Dette omtales i det videre som "språktolking" for enkelthets skyld. Deretter vurderer vi om de ulike formene for tolketjenester kan samordnes.

Til slutt i kapitlet redegjør vi for organiseringen av tolketjenester i Sverige og Danmark.

### 6.1 Hvorfor samordne tolketjenester?

I et språkpolitisk perspektiv er det naturlig å se tegnspråktolking i sammenheng med annen tolking. I utgangspunktet var tegnspråk et språk som ble utviklet for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Det kan derfor være en fare for at språket blir sett som et erstatningsspråk (St meld nr 35 (2007-2008) *Mål og mening*). Tegnspråk er i dag et fullverdig språk og må betraktes som et av flere språk som blir benyttet i et mangespråklig samfunn. Stortingsmeldingen slår fast at tegnspråk har en grunnleggende verdi i seg selv, blant annet som identitetsmarkør og et kulturuttrykk for en språklig minoritet i det norske samfunnet.

Det grunnleggende innholdet i en språklig dimensjon handler om formelle rettigheter og reelle sjanser til å kunne bruke tegnspråk, dessuten at ingen skal diskrimineres på grunn av det språket de bruker. En samordning av tolketjenestene kan bidra til å styrke de språkpolitiske aspektene ved tegnspråk.

Det argumenteres også for at en samordning vil styrke tolkenes profesjonsrolle. I forlengelsen av dette mener enkelte brukerorganisasjoner og utdanningsinstitusjoner at tolkene vil ha langt større faglig nytte av å arbeide sammen med andre tolker enn av å arbeide sammen med rådgivere på hjelpemiddelsentralene. Det er argumentert med at dagens organisering undergraver profesjonsrollen som tolk.

### 6.2 Ansvarsforhold og organisering av språktolketjenester i Norge

Det er et sentralt prinsipp for tjenesteytingen i offentlig sektor at alle innbyggere skal ha likeverdig tilgang til tjenestene, og forvaltningsloven fastslår at forvaltningen skal sørge for at en sak er så godt opplyst som mulig før det fattes

enkeltvedtak som gjelder rettigheter eller plikter for bestemte personer<sup>7</sup>. Dette prinsippet er utgangspunktet for organisering og ansvar for tolketjenester. Ettersom det ikke eksisterer rettigheter knyttet til tolk i dagligliv, helse, arbeid og utdanning for minoritetsspråklige slik det er for døve og hørselshemmede, er sektorprinsippet styrende for språktolking i offentlig sektor.

Språktolketjenester er basert på at tolking i offentlig sektor skal være en integrert del av oppgaveløsningen i sektorene, og en naturlig del av driften i alle offentlige etater. Hvis tolking er nødvendig for å sikre en innbygger tilgang til en tjeneste, må det også settes av ressurser. Dette betyr at eksempelvis justissektoren, helse- og omsorgssektoren, utlendingsforvaltningen, NAV, samt barnehage, skole og barnevern har selvstendig ansvar, inkludert ansvar for å utvikle gode rutiner for bestilling, betaling og bruk av kvalifiserte språktolker ved behov. Det samme gjelder for kommunesektoren. Enkelte sektorer har lovregulerte bestemmelser knyttet til kommunikasjon og bruk av tolk. Bestemmelsene kan gjelde individets rettigheter til å få informasjon og/eller forvaltningsenhetens plikter til å gi informasjon på en måte som blir forstått. Dette gjelder blant annet justissektoren (domstoloven, straffeprosessloven, tvisteloven og rettshjelploven) helse- og omsorgssektoren (pasient- og brukerrettighetsloven, helsepersonelloven, krisesenterloven), utlendingsforvaltningen (utlendingsloven, diskrimineringsloven), og opplæringssektoren (barnehageloven, opplæringsloven)<sup>8</sup>.

At ansvaret for tolketjenester i offentlig sektor betraktes som et sektoransvar medfører at det ikke finnes noe organisert system på tvers av sektorene for språktolking. Språktolketjenestene organiseres ulikt innenfor ulike sektorer, avhengig av hvilke behov – og hvilket bevissthetsnivå om bruk av tolk – den enkelte sektor har. Innenfor de fleste sektorene har staten ansvar for å sikre rammevilkår gjennom lov- og regelverk, økonomisk rammer, samt tilsyn og kontroll. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), som er underlagt Kunnskapsdepartementet (KD), er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. IMDi drifter og eier Nasjonalt tolkeregister, og har bevilgningsansvar for statsautorisasjon av tolker. Utover dette har IMDi primært pedagogiske virkemidler på tolkefeltet. Direktoratet samarbeider med OsloMet for å sikre at utdanningstilbudet og autorisasjonsprøven svarer til samfunnets behov for tolker i ulike situasjoner.

Imdi har samarbeidsavtaler med flere direktorater og etater med ansvar for viktige velferdsoppgaver, samt med flere kommuner. Formålet med avtalene er å forplikte til systematisk bruk av tolk<sup>9</sup>. IMDi har også utarbeidet en veileder for offentlige virksomheters innkjøp av språktolketjenester. Kunnskapsdepartementet (KD) har det overordnede ansvaret for bevilgninger til tolkeutdanning og for statsautorisasjon av translatører, og Nærings- og

---

<sup>7</sup> Forvaltningsloven § 17, lovdata.no, link: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10#KAPITTEL\\_4](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10#KAPITTEL_4)

<sup>8</sup> NOU 2014:8, side 21-23.

<sup>9</sup> NOU 2014:8, side 22.



fiskeridepartementet (NFD) har ansvar for anbudsregelverket relevant for bestilling og formidling av tolketjenester.

## 6.2.1 Tilgang til språktolk

Offentlig sektor kan få tilgang til tolker på ulike måter. Det mest vanlige er innkjøp via offentlige anbudsprosesser, direkte bestilling fra private eller offentlige/kommunale formidlere/tolketjenester/tolkebyråer, kontakte tolker gjennom Nasjonalt tolkeregister, eller tolkebestilling i egenregi<sup>10</sup>.

### Anbudsutsetting av tolketjenester

Offentlige anskaffelser som overstiger en viss sum må utlyses som anbuds konkurranse. IMDI har utarbeidet en veileder for innkjøp av tolketjenester. Stadig flere tolkebrukere setter tolketjenester ut på anbud, og de private tolkebyråene står derfor for en stadig større andel av tolkeoppdragene i offentlig sektor<sup>11</sup>.

*Private tolkeformidlere* kan bidra med den praktiske delen av innkjøp, finne tolker, lage avtaler, administrere lønn osv. Det er over 4500 registrerte virksomheter i Brønnøysundregisteret, hvorav majoriteten er enkeltmannsforetak, og noen få er registrerte aksjeselskaper. Tolkenes tilknytning til firmaene er hovedsakelig som frilansere<sup>12</sup>. Det er vanskelig eller umulig for brukeren å avgjøre kvaliteten på tolketjenesten som blir gitt. Manglende standardisering av kvalitetskrav og timesatser fører til at markedet favoriserer de ukvalifiserte tolkene som er villige til å ta dårligst betalt, og at firmaer som tilbyr laveste priser vinner anbudene<sup>13</sup>. Ingen av de mange private formidlerne har fast ansatte tolker. IMDi mener at hvert enkelt språk bør være et eget marked, og anbefaler i sin veileder for innkjøp av tolketjenester å dele opp anskaffelsen etter språk, for å unngå kvalitetsforringelsen som oppstår når anbudene avgjøres av pris og bredden i språkene som tilbys (IMDi, 2018)<sup>14</sup>.

### Kommunale tolketjenester

Kommunale tolketjenester med ulike organisasjonsmodeller og finansieringsløsninger finnes i enkelte byer med en stor andel innvandrere. Noen har gratis tjeneste for kommunens innbyggere, noen har differensierte priser avhengig av brukergruppe, og noen har felles satser uavhengig av bestiller. Tjenestene finansieres av kommunene, fra salg av tjenester til andre kommuner, og salg av tjenester til private aktører. De har ofte fast ansatte tolker i tillegg til frilansere. Private formidlere har fem ganger så mange oppdrag som de

---

<sup>10</sup> NOU 2014: 8, side 120.

<sup>11</sup> NOU 2014:8, side 123.

<sup>12</sup> NOU 2014: 8, side 121-122.

<sup>13</sup> NOU 2014: 8, side 127.

<sup>14</sup> IMDi: Når du trenger tolk – Veileder for innkjøp av tolketjenester. Link: <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/brosjyrer-og-ressurser/veileder-for-kjop-av-tolketjenester.pdf>

kommunale, og fire ganger så stor omsetning<sup>15</sup>. De kommunale tjenestene deltar i anbudprosesser hvor de konkurrerer med private formidlere, men taper ofte i denne konkurransen fordi de har pålagt seg selv strengere kvalitetskrav, har høyere priser og færre tolker (Linnestad og Bunzungu, 2012)<sup>16</sup>.

### **Kvalitetssikring gjennom nasjonalt tolkeregister**

Nasjonalt tolkeregister er et landsdekkende innsynsregister over språktolker som har gjennomført ulike kvalifiseringstiltak, og et sentralt verktøy for kvalitetssikring av tolker. Registeret er ikke lovregulert. Dette betyr at både oppføring for tolkene og offentlige tjenesteyteres bruk av registeret ved bestilling av tolk er frivillig. Registeret har heller ikke bestillingsfunksjoner, men inneholder kontaktopplysninger til tolkene. Formålet med registeret er å øke tilgangen til kvalifiserte tolker, og å stimulere tolkene til å forbedre sine kvalifikasjoner<sup>17</sup>. Registeret brukes på ulike måter. Offentlige ansatte og fagpersoner kan bruke det til å finne tolker med den kompetansen de trenger, eller sjekke kvalifikasjonene på en tolk de har bestilt gjennom en formidlingstjeneste. Det brukes også som rekrutteringsbase av private tolkeformidlere eller offentlige instanser som vil ansette tolker. Ved innkjøp av tolketjenester ved hjelp av offentlige anbud kan oppføring i registeret settes som krav, men dette er frivillig<sup>18</sup>. En evaluering av registeret fra 2014 viser at det inneholder god og oppdatert oversikt over tolkers kompetanse, men at kjennskapen til registeret blant offentlige tolkebrukere er for lav (Rambøl, 2010)<sup>19</sup>. En forstudie for videreutvikling av registeret påpeker at det ville styrket tolkefeltet dersom bruk av registeret ble lovregulert som krav i offentlige anbud<sup>20</sup>, en vurdering som støttes i norsk offentlig utredning av tolking i offentlig sektor (Devoteam, 2012)<sup>21</sup>.

### **Tolkebestilling i egen regi**

*Tolkebestilling i egen regi* er mest vanlig blant store offentlige språktolkebrukere som ofte har egne enheter til å ta seg av bestillingen. Eksempler på slike tolkebrukere er Utlendingsdirektoratet, justissektoren og helsesektoren. *Utlendingsdirektoratet* har sin egen tolkebase som de selv kvalitetssikrer, nettopp for å unngå risikoen for dårlig kvalitet ved innkjøp fra private formidlere. Tolkene i basen er frilansere, men følges opp av UDI gjennom ulike seminarer med faglig innhold, lydopptak av tolkingen, og systematisk evaluering og tilbakemelding.

I *Justissektoren* finnes det eksempler på egne bestillingsordninger for tolketjenester. Domstolene har et landsdekkende tolkeregister i sitt

---

<sup>15</sup> NOU 2014: 8, side 124.

<sup>16</sup> Linnestad, Hege og H. Fiva Bunzungu (2012b).

<sup>17</sup> NOU 2014:8, side 116.

<sup>18</sup> Tolkeportalen.no. <https://www.tolkeportalen.no/no/Om-Nasjonalt-tolkeregister/>

<sup>19</sup> Rambøll (2010): Evaluering av Nasjonalt tolkeregister

<sup>20</sup> Devoteam (2012): Et verdinettverk for tolketjenester: sluttrapport fra forstudie om bestilling av tolketjenester.

<sup>21</sup> NOU 2014:8, side 118.

saksbehandlingssystem, som er organisert på samme måte som nasjonalt tolkeregister. Alle tolker som er brukt i en sak finnes i registeret, men det er ikke obligatorisk å benytte registeret ved bestilling. I følge domstolsadministrasjonen er det ulik praksis for bestilling i ulike domstoler, og det benyttes både private og offentlige formidlere i tillegg til eget register. Oslo politidistrikt har også sitt eget tolkeregister, og politiets sikkerhetstjeneste (PST), har opprettet en egen stilling som tolkekoordinator<sup>22</sup>. Innenfor *helsesektoren* har blant annet Lovisenberg diakonale sykehus etablert egen tolketjeneste og Oslo universitetssykehus har tolkesentral lokalisert på Ullevål som skal sikre tolking i helseregionen. Det leveres tjenester til Oslo universitetssykehus HF, Akershus universitetssykehus, og Sunnaas sykehus<sup>23</sup>.

## 6.2.2 Utfordringer på språktolkeområdet

NOU 2014:8 beskriver at det er underforbruk av kvalifiserte tolker i alle deler av offentlig sektor. Utvalget fant at underforbruk og feil bruk av tolk gir gale domsavsigelser, feilbehandlinger, saksbehandlingsfeil, lav effektivitet, lengre ventetid og økt ressursbruk. Utredningen viste at tolketjenester ikke blir tilstrekkelig prioritert i offentlig sektor og at lovverket oppfattes ulikt i ulike sektorer. Videre beskriver utvalget at det er store variasjoner i rammevilkår i ulike deler av offentlig sektor, og mener det er en sammenheng mellom lave timesatser og dårlig kvalitet på tolketjenestene. Undersøkelser viser også at mange har feilaktige forventninger til tolkens oppgaver, for eksempel i form av at tolkene skal bidra med tilleggsinformasjon utover tolking.

I NOUen påpekes det også at en som jobber med å administrere tolker, bør kjenne til tolkenes faglige kvalifikasjoner utover det formelle, vite om de menneskelige aspektene, ha kjennskap til geografien i tolkens arbeidsområde, kjenne til tolkebestillernes behov og kunne vurdere tolkens habilitet før de møter på oppdraget.

Utvalget anbefalte at det skal innføres en lovhjemlet plikt for offentlig sektor til å bruke kvalifisert tolk i form av en egen tolkelov. Det ble også anbefalt å iverksette en opptrappingsplan for tolketjenester i perioden 2015-2018 for sikre offentlige myndigheter økt tilgang på kvalifiserte tolker, profesjonalisering av tolkeyrket, lønnsregulativ for tolker, kompetanseheving i kommunikasjon via tolk, og bedre forutsigbarhet for tolkebehov i sektorene. Planen skulle blant annet omfatte planer for etablering av gode bestillingssystemer for tolk i hver sektor, nye anbefalinger for innkjøp av tolketjenester, opplæring av offentlig ansatte i bruk av tolk, økt utdanningskapasitet for tolker, økte krav til dokumentasjon av kompetanse, videreutvikling av nasjonalt tolkeregister, etablering av nytt utviklings- og kompetansesenter, etablering av tilsynsfunksjon og årlig publisering med statistikk over behov for tolking og vurdering av behov i

---

<sup>22</sup> NOU 2014:8, side 131-132.

<sup>23</sup> Tolkesentralen, oslo-universitetssykehus.no. Link: <https://oslo-universitetssykehus.no/avdelinger/oslo-sykehusservice/tolkesentralen#les-mer-om-tolkesentralen>

sektorene. Det ble også anbefalt at ansvarlig departements politiske og administrative rolle som ansvarlig myndighet for tolkefeltet, burde styrkes.

I etterkant av disse forslagene er det bevilget mer midler til å utdanne og kvalifisere tolker og regjeringen arbeider med en ny tolkelov. Vi har ikke fått informasjon om når lovforslaget vil offentliggjøres.

### 6.3 Samordning av tolkeområdet?

Argumentene for å samordne tolking for døve og hørselshemmede med annen tolking er knyttet til at tolking mellom tegnspråk og talespråk har mye til felles med tolking mellom ulike talespråk. I et språkpolitisk perspektiv er det naturlig å se tegnspråktolking i sammenheng med annen tolking. Tegnspråk er i dag et fullverdig språk og må betraktes som et av flere språk som blir benyttet i et mangespråklig samfunn. En samordning av tegnspråktolking og talespråktolking kan bidra til at tegnspråk ikke kun oppfattes som en kommunikasjonsmetode for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Det kan også bidra til å styrke tolkenes profesjonsidentitet som tolker at de arbeider sammen med andre tolker. Det er mange faglige fellestrekk mellom tegnspråktolking og annen tolking.

Organisering og ansvar for språktolketjenester er svært fragmentert. Vi mener derfor at det er lite hensiktsmessig å samordne organiseringen av tolketjenester for døve og hørselshemmede med språktolking. Man kunne tenkt seg et felles administrasjonssenter som formidlet tolke- og ledsagertjenester til døve, hørselshemmede, døvblinde og til minoritetsspråklige. Dette kunne vært regionale eller fylkesvise sentre. En slik organisering ville i så fall betinge at en offentlig instans får et større ansvar på språktolkeområdet enn det som følger av dagens sektorprinsipp. En slik samordning kunne styrket de språklige aspektene ved tolking for døve og hørselshemmede. Samtidig ser vi at en slik samordning kan medføre en risiko for at styrking av språkaspektene ved tolking kan gå på bekostning av forståelse for den utvidede formen for kommunikasjonsbistand som døvblinde er avhengige av.

Vi vil imidlertid påpeke at det er mange utfordringer som er felles på tolkeområdet. All tolking har den iboende utfordringen at sluttbrukeren av tjenesten vanskelig kan vurdere tjenestens kvalitet under selve utførelsen av oppdraget. Dette gjør at krav og regelverk for å sikre kompetanse og kvalitet blir særskilt viktig. Dette gjelder bl.a. behovet for å sikre kompetente tolketjenester, gjøre noe med underforbruk og sikre riktig bruk av tolk. Det er mange parallelle spørsmål om kvalifikasjoner og etikk. Å ha et kompetent formidler- og bestillerledd er avgjørende for kvalitet i alle former for tolking.

Vi mener det bør vurderes om det nasjonale språktolkeregisteret som er planlagt videreutviklet, kan brukes som en mal for et register som viser kompetanse hos tolker for døve, hørselshemmede og døvblinde. Vi mener også at det er elementer i den fagutviklingen som drives på språktolkeområdet som er relevante for fagutvikling innen tegnspråktolking. Det kan også være aktuelt at opplæring i

bruk av tolk for offentlige ansatte inkluderer opplæring i bruk av tegnspråktolk. Det kan arrangeres felles fagkonferanser. Vi mener altså at det er mange elementer i fag og kompetanseutvikling innenfor språktolking som bør sees i sammenheng med tolking for døve og hørselshemmede. Men når det gjelder selve organiseringen av tjenestene mener vi det er lite aktuelt med en samlet organisering av tolketjenestene.

## 6.4 Tolketjenestene i Sverige og Danmark

I drøftingen av alternative løsninger har vi sett nærmere på hvordan tolketjenestene er organisert i Sverige og Danmark. Rettighetene til tolk er bedre i Norge, men vi mener at erfaringer fra andre skandinaviske land likevel er nyttige for å kunne vurdere en mest mulig hensiktsmessig løsning i Norge.

I dette avsnittet gjennomgår vi hvordan tolketjenestene er organisert i i Sverige og Danmark, og vurderer hva som kan være relevant for norske forhold.

### Løsningen i Sverige

Sverige har 20 landsting – regionale folkevalgte organer - som har ansvar for visse samfunnsoppgaver, deriblant tolketjenester. Landstingene er i henhold til helse og omsorgsloven pliktige til å organisere, tilby og finansiere hverdagstolking for døve barn og voksne, hørselsskadde og personer med døvblindhet bosatt innenfor länet.

Landstingenes tolketjenester er offentlig organisert i regionale tolkesentraler, som er finansiert av øremerkede statstilskudd. Tolkesentralene er ulikt plassert inn i regionorganisasjonene. Det vanligste er å ha tolkesentralen som en del av habiliterings- eller hjelpemiddelvirksomheten. Noen landsting har tolketjenesten innordnet i handikapheter, og omlag en tredjedel har tolkesentral som en del av ørelinikk/hørselsomsorg (Ds 2016:7, s.19-20). Flere landsting benytter offentlige anskaffelser for å skaffe tolker (Ds 2016:7, s.45).

Landstingene har innenfor det brede begrepet "hverdagstolking" stort rom til å gjøre vurderinger av i hvilke situasjoner tolk skal tilbys, og til å prioritere mellom oppdrag ved ressursmangel. I følge Tolketjänstutredningen (SOU 2011:83) er det en viss enighet mellom landstingene om hvilke hovedprinsipper for prioritering som gjelder. Kontakt og besøk innen helsetjenestene er ofte høyest prioritert, tolk ved fritidsaktiviteter er lavest prioritert, og tolk på arbeidsplassen et sted midt i mellom.

Utredningen (SOU 2011:83, s.75) anslår at landstingenes tolkesentraler står for 60-70 prosent av den samlede tolketjenesten i Sverige. Konkusjonen fra utredningen er at ansvaret for å leie inn og finansiere tolketjenester hviler på mange ulike myndigheter, og blir regulert av mange ulike regelverk. Dette begrenser muligheten for å tilby en ressurseffektiv tolketjeneste med høy kvalitet. Systemet begrenser utviklingen og utnyttelsen av ulike tekniske løsninger, og gjør tilbudet uforutsigbart og lite oversiktlig for brukerne. Utredningen anbefaler at

hovedansvaret for samfunnets tolketjeneste skal samles hos staten gjennom en særlov om tolketjeneste, samt en ny statlig myndighet. Forslagene fra utredningen er ikke blitt politisk behandlet. Flere interesse- og brukerorganisasjoner som ønsker en slik samling er skuffet over dette (Sejlitz, 2016)<sup>24</sup>.

I 2016 foreslo den svenske regjeringen endringer i helse- og omsorgsloven, sosialtjenesteloven og loven om støtte og service til visse funksjonsnedsatte for å tydeliggjøre landstingenes ansvar og styrke samarbeidet mellom landsting og kommune om tjenesteyting til døvblinde. Forslagene er ennå ikke behandlet av den svenske nasjonalforsamlingen. Forslaget til lovendringer tydeliggjør at landstingenes ansvar som hovedregel ikke skal omfatte habilitering, rehabilitering og hjelpemidler som kommunene innenfor landstinget har ansvaret for, men at det må gjøres unntak i oppfølgingen av døvblinde. For denne gruppen forslås det at tolketjenesten også skal omfatte synstolking samt ledsagelse direkte relatert til tolkeoppdraget. Det tydeliggjøres at landstingene og kommunene ved behov skal inngå samarbeidsavtaler i tjenesteytingen til døvblinde som har rettigheter både etter lov om tolketjeneste for hverdagstolking (helse- og omsorgsloven) som landstingene har ansvaret for, og sosialtjenesteloven eller loven om støtte og service til visse funksjonsnedsatte som kommunene har ansvaret for. Begrepet "hverdagstolking" tydeliggjøres også i lovforslaget.

Organiseringen av språktolketjenestene i Sverige likner på organiseringen i Norge. Kammarkollegiet, en statlig forvaltningsmyndighet som sorterer under Finansdepartementet, har ansvaret for autorisasjon av tolker etter forskrift fra Arbeidsmarknadsdepartementet. Kammarkollegiet drifter et tolkeregister, [www.tolkeregisteret.se](http://www.tolkeregisteret.se).

Statlige og kommunale myndigheter står for nesten all bruk av tolker i Sverige.

### Tolketjenesten i Danmark

Danmark har siden 2010 hatt en nasjonal tolkemyndighet underlagt sosial- og integrasjonsministeren, i henhold til særlov om tolking til personer med hørselshandicap (LBK nr. 927 av 3. juli 2013). Dette er Danmarks minste myndighet, med tre ansatte. Tolkemyndigheten har lovpålagt ansvar for tilretteleggelse, tilsyn og utvikling av tolking for personer med hørselstap i hele landet, på området hvor det ikke er noe sektoransvar. Dette betyr at tolkemyndigheten kun har ansvaret for tolk til sosiale aktiviteter, i tilfeller hvor det ikke er andre som er ansvarlige for tolking. Det er altså en negativ avgrensning av tolkemyndighetens ansvar, som ikke erstatter sektoransvaret.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup>Hanna Sejlitz, SDRs förbundsordförande: "Dags för en samlad tolktjänst!", *Debattartikel i Altinget 2016-06-20*. Link: <http://www.sdr.org/component/k2/item/1568-dags-for-en-samlad-tolktjanst>

-----<sup>25</sup>Når en myndighet er ansvarlig for tolking kalles det sektoransvar. Det betyr at en offentlig myndighet som tilbyr borgerne en ytelse, skal sikre at tilbudet er tilgjengelig også for personer med funksjonsnedsettelse. Prinsippet gjelder generelt, og det er derfor ikke behov for særlig

Tolkemyndigheten driver en internetbasert fellesløsning hvor brukere kan søke om tolk, og velge mellom godkjente leverandører til hvert enkelt oppdrag. I tillegg utarbeider de informasjonsmateriell om rettigheter og tolking som kan tilbys av tolkemyndigheten, og i andre sektorer.

Målgruppen for den felles tolkeløsningen er døve, døvblinde, og hørselshemmede som har behov for tolk for å kunne kommunisere med andre, og det tilbys tolking til aktiviteter som er nødvendige for å delta i samfunnsliv og sosiale aktiviteter. Tolkemyndigheten avgjør etter søknad hvem som skal omfattes av fellesløsningen. Dersom søknaden godkjennes kan brukeren benytte fellesløsningen på ubegrenset tid.

For brukere som blir omfattet av fellesløsningen er tilbudet om tolk ubegrenset for aktiviteter som defineres som nødvendige for å delta i samfunnsliv på lik linje med andre borgere. I tillegg tilbys det tidsavgrenset tolking til aktiviteter som faller utenfor denne definisjonen. For tidsavgrenset tolking tildeles hver bruker årlig et gitt antall timer. Timene plasseres i en timebank som brukerne selv disponerer via den internetbaserte fellesløsningen. Timene kan ikke overføres mellom kalenderår. Sosial- og integrasjonsministeren har ansvaret for å definere hvilke aktiviteter som faller inn under ubegrenset og tidsavgrenset tolking, og for å sette beløpsgrenser for samlet forbruk av tolketjenester til tidsavgrensede aktiviteter.

Tolkemyndigheten gjør en individuell vurdering av om tolk skal tilbys etter søknad via fellesløsningen i hvert enkelt tilfelle, og avgjør om aktiviteten defineres som ubegrenset eller tidsavgrenset i henhold til gitt regelverk.

Tolkemyndigheten skaffer tolketjenester ved hjelp av offentlige anbud. Det er fastsatte kvalitetskrav til leverandører av tolketjenester, og utdanningskrav for godkjente tolker. En bruker av fellesløsningen skal i forbindelse med hver enkelt søknad om tolkebistand velge leverandør blant en liste over godkjente leverandører som har avtale med tolkemyndigheten. Etter godkjenning av søknaden orienterer tolkemyndigheten leverandøren om tildelt tolking, og brukeren bestiller selv tolk hos leverandøren på bakgrunn av avgjørelsen.

Et tolkeråd er opprettet for å bistå tolkemyndigheten i faglige spørsmål, spesielt i spørsmål om utvikling av tolkeområdet. Rådet er tverrsektorielt sammensatt, men én representant fra hvert av de statlige departementene. I tillegg er danske handicaporganisasjoner representert i rådet med tre representanter til sammen.

Den Nationale Tolkemyndighed hører under Socialstyrelsen. Tolkemyndigheden behandler kun søknader om tolk til aktiviteter, der det ikke er andre som er ansvarlige for tolkingen. For øvrig gjelder sektorsansvarsprinsippet. Den myndighet som tilbyr borgerne en tjeneste skal sikre at dette tilbudet er til rådighet for borgere med funksjonsnedsettelse. De ulike myndighetene kjøper tolketjenester fra private tilbydere. Det kan være tolkefirmaer eller enkeltpersoner.

---

lovhjemmel for hver sektor. (Den nationale tolkemyndighet (2016): "Notat om sektoransvar", Versjon 5. Link: <http://dntm.dk/#viden>

Det finnes ikke et koordinerende departement eller direktorat på (språk)tolkefeltet i Danmark. Hvert fagdepartement har et selvstendig ansvar for tolketjenester i sine sektorer.

#### 6.4.1 Relevans for norske forhold

Erfaringene fra Sverige tyder at det er lite hensiktsmessig at ansvaret for tolketjenester ikke ligger på et statlig nivå. Landstingenes ansvar for tolketjenester fører til at tjenestene blir ulike og lite forutsigbare for brukerne. Vi legger også merke til at behovet for tjenester til døvblinde er tydeliggjort i lovforslaget som er lagt fram. I forslaget presiseres det at tolketjenesten for døvblinde skal omfatte synstolking samt ledsaging relatert til tolkeoppdraget, samt at det skal inngås samarbeidsavtaler med kommunene knyttet til tolketjenester og kommunale støtte- og servicetjenester.

For øvrig ser vi at tolkesentralene i Sverige ofte er plassert sammen med habiliterings- eller hjelpemiddelvirksomheten, men de er selvstendige enheter som er finansiert med øremerkede tilskudd. Slik vi forstår det er det ikke et mål at tjenestene skal være integrerte.

I Danmark er tolketjenestene for personer med hørselstap tydeliggjorte gjennom en egen tolkemyndighet. Tolketjenestene oppfattes som en selvstendig tjeneste. Formidlingsløsningen innebærer at brukere selv kan søke og velge mellom tolker. Vi legger også merke til at det er opprettet et eget faglig råd som skal bistå i fagutvikling av tjenestene. Dette rådet inkluderer relevante brukerorganisasjoner.

Den danske løsningen med offentlig anbudsutsetting har paralleller til hvordan språktolker skaffes i Norge. På språktolkeområdet har det medført mange utfordringer, og vi tror ikke en slik løsning vil være gunstig med tanke på dekning av oppdrag til tolk for døve, hørselshemmede og døvblinde.



## 7 Alternative løsninger for organisering av tolketjenestene

I dette kapittelet redegjør vi først for hva vi mener bør være mål og kriterier for organiseringen. Deretter redegjør vi for brukerorganisasjonenes synspunkter på organisering. Deretter gjennomgår vi hvilke organisatoriske alternativ som kan være aktuelle dersom tolketjenesten skal tas ut av NAV, og hva som blir de faglig, økonomiske og administrative konsekvensene av dette.

### 7.1 Mål og kriterier for organisering

Vi tar utgangspunkt i at sentrale mål for tjenestene er følgende:

- Tolketjenesten skal fremme døve, hørselshemmede og døvblindes deltakelse og likestilling i arbeid og aktivitet, dagligliv og samfunnsliv.
- Tolketjenesten skal bidra til at døve, døvblinde og hørselshemmedes rett til menings- og ytringsfrihet blir anerkjent og overholdt.

Mål for organisasjons- og ledelsesstrukturen bør være å gjøre det enklest mulig for tjenesten å levere tolke/ledsagertjenester som er samordnet, enhetlige og likeverdige. Tjenestene skal være tilpasset brukernes behov og geografiske forhold.

Enhetlige tjenester vil si at tolketjenestene følger de samme standarder og ytes på samme måte over hele landet. Likeverdige tjenester vil si at tjenestene er like gode uansett hvor i landet man bor. Tjenestene skal være brukertilpassede, det vil si tilpasset den enkeltes behov og forankret i brukermedvirkning på individ og systemnivå. Den geografiske plasseringen av tjenestene skal være best mulig tilpasset brukerne. Det vil si så nært brukerne som mulig, men samtidig slik at fagkompetanse og kapasitet i tjenesten sikres.

#### Kriterier for organisering

I vurderingen av hvilken organisering som er mest hensiktsmessig mener vi at følgende kriterier er vesentlige for organiseringen:

- Bidra til tydelige strategier og mål
- Være tilpasset ulike brukergruppers behov
- Bidra til en faglig kompetent virksomhet
- Bidra til enhetlig praksis
- Hensiktsmessig ressursbruk
- Legge til rette for hensiktsmessig samordning med andre tjenester

Vår vurdering er at tolketjenesten tilbyr en særegen tjeneste og at det er behov for å utforme egne mål og strategier for fagutvikling. Brukergruppene har ulike behov, og målene for tjenesten bør gjenspeile disse behovene. Det bør utarbeides egne strategier for fag- og kompetanseutvikling på tolkefeltet.

### 7.1.1 Brukerorganisasjonenes synspunkter på hvordan tolketjenestene bør organiseres

Vi finner at alle brukerorganisasjonene er enige i at det er behov for en ny organisasjonsmodell for tolketjenestene. De støtter at det er behov for en tydelig ledelsesfunksjon knyttet til tolketjenesten, med leveranseansvar for tjenesten. Brukerorganisasjonene anfører at en godt organisert ledelse, med riktig kompetanse, erfaringer og holdninger også vil være avhengig av gode verktøy både for drift, datainnsamling og analyse for å kunne fatte gode vedtak med tanke på fremtidig drift og utvikling. De er videre opptatt av at systemet for bestilling må effektiviseres.

Brukerorganisasjonene anser det også som svært viktig å ha en organisering av tjenestene som gir innsyn i de økonomiske rammene som gjelder for tolke- og ledsagertjenesten, og hvordan midlene blir disponert. Det er viktig at retten til tolk er reell, slik at alle som har behov for tolk får det, når behovet er der.

Brukerorganisasjonene anser det som svært viktig at tilgangen til tolk fortsatt skal være finansiert av folketrygden og være rettighetsfestet.

Organisasjonene er opptatt av at brukermedvirkningen må styrkes. De understreker også at de bør involveres tidlig i beslutningsprosesser slik at de gis reell innflytelse. De opplever at dette ikke er tilfelle i dag.

Når det gjelder synspunkter på hvilken organisatorisk løsning som er den beste, er det noen forskjeller mellom organisasjonene som trolig gjenspeiler at de representerer brukere med ulike behov. Døveforbundet sier at de i utgangspunktet er åpne for ulike muligheter både innenfor og utenfor NAV, men de ønsker en ny organisasjonsmodell og presiserer at dagens organisering der tolketjenesten ligger under hjelpemiddelsentralen ikke fungerer. Hørselshemmedes Landsforbund, Foreningen Norges døvblinde (FNDB) og Landsforbundet for kombinert syns- og hørselshemmede (LSHDB) ser fordeler ved at tolketjenesten er en del av hjelpemiddelsentralene, og er åpne for at tolketjenesten kan organiseres som en selvstendig enhet innenfor NAV Hjelpemidler og tilrettelegging.

Foreningen Norges døvblinde (FNDB) og Landsforbundet for kombinert syns- og hørselshemmede/døvblinde (LSHDB) frykter at det blir flere begrensninger på retten til tolk- ledsager dersom tolketjenesten tas ut av hjelpemiddelsentralen, og at dette vil kunne påvirke finansierings- og distribusjonsmodellen slik den er i dag.

## 7.2 Alternative løsninger

Nedenfor gjennomgår vi alternative løsninger som vi mener er aktuelle. Vi drøfter først hvilket forvaltningsnivå som er aktuelt. Til slutt drøfter vi hva som vil være de administrative, faglige og økonomiske konsekvensene av en ny organisering utenfor NAV.

## 7.2.1 Hvilket forvaltningsnivå er aktuelt?

Dersom tolketjenestene skal et annet sted enn i NAV må det vurderes hvilket forvaltningsnivå som skal ha ansvar for tjenesten. Det er naturlig å vurdere om tolketjenestene skal være et kommunalt/fylkeskommunalt ansvar, eller om tjenestene fortsatt skal være statlige. Utgangspunktet for en slik drøfting er at det nåværende innholdet i oppgavene skal bestå.

Når oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåer diskuteres er det vanlig å ta utgangspunkt i tre overordnede hensyn, hentet fra St. meld nr 19 (2001-2002) hensynet til brukerne, hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse og hensynet til nasjonale mål. Videre legges det vekt på at oppgaver som krever stor grad av koordinering og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre bør legges til samme forvaltningsorgan, og at oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsnivå.

I St. meld nr 19 (2001-2002) la regjeringen til grunn at oppgaver som er rettet mot den enkelte innbygger, som hovedregel bør legges til det offentlige organet som er tettest på innbyggerne. Sentralt for avveiningen mellom nærhet og effektivitet vil være hvilke økonomiske og faglige forutsetninger et organ har for å løse oppgavene og samsvaret mellom oppgavens og den aktuelle myndighetens geografiske nedslagsfelt. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør være et statlig ansvar. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

## 7.2.2 Tolketjenesten som et kommunalt/fylkeskommunalt ansvarsområde?

Kommuner og fylkeskommuner har et ansvar for å gi befolkningen gode og forsvarlige offentlige tjenester, herunder tilbud om språktolk ved kommunal tjenesteyting.

Vår vurdering er at en overføring til kommunene er lite aktuell å vurdere fordi tolkebrukerne er få, har svært ulike behov og bor ujevnt fordelt.

Det vil være uhensiktsmessig å bygge opp kommunale tolketjenester. Det kunne vært mulig differensiere tjenestene slik at tolketjenestene ble lagt til noen større kommuner. En slik ordning vil imidlertid være lite oversiktlig for brukerne. En overføring til fylkeskommunene er langt mer aktuell å vurdere.

### **Tolketjenesten til fylkeskommunene?**

Fylkeskommunenes ansvarsområder er i endring. Regionreformen innebærer at fylkeskommunene skal styrkes, blir færre, tilføres nye oppgaver og bli mer robuste. Det er et mål at reformen skal resultere i større og sterkere regionale folkevalgte enheter som kan ta større ansvar for samfunnsutviklingen i sin region. Det er foreslått å overføre en rekke oppgaver fra staten til fylkeskommunene.

Dagens fylkeskommune er tjenesteyter med blant annet ansvar for videregående opplæring og tannhelse.

Ekspertutvalget som har vurdert desentralisering av statlige oppgaver (2018) har foreslått å overføre en rekke oppgaver som skal bidra til tydeligere ansvarsfordeling, mer effektiv ressursbruk og bedre tjenester til innbyggere og næringsliv. Dette er oppgaver som er viktige for folks helse, trivsel og levekår. Argumenter for å samordne tjenester under fylkeskommunen er at de færreste samfunnsoppgaver kan sees og behandles isolert fra andre oppgaver. Hensynet til helhetlige løsninger taler derfor for at oppgaver som krever koordinering samles under ett organ. Samling av oppgaver som er relaterte eller avhengige av hverandre i samme formelle enhet vil redusere kommunikasjons- og koordineringskostnadene. Samling av oppgaver skal også redusere dobbeltkompetanse og dobbeltarbeid i forvaltningen og bidra til helhetlig tilbud til innbyggere og næringsliv. Dette hensynet er hovedbegrunnelse for prinsipper om generalistkommuner- og fylkeskommuner.

Ekspertutvalget påpeker at klarere ansvarsforhold og mer effektiv ressursbruk forutsetter finansieringsmodeller som legger til rette for lokale prioriteringer. I prinsippet vil dette være modeller basert på rammeoverføringer. Samtidig påpekes det at kommuner og fylkeskommuner også ivaretar sterkt rettighetsfestede oppgaver når andre hensyn tilsier dette. Vurderingen av plassering må særlig handle om hvilket geografisk nivå oppgaven best kan løses på. Er det lokalt, regionalt eller er det behov for å ha et nasjonalt overblikk for å få til gode løsninger.

Brukerorganisasjonene frykter at det ville medføre et dårligere tilbud til brukerne dersom ordningen ikke er forankret i folketrygden. Dersom ansvaret for tolketjenestene skulle bli overført til fylkeskommunene måtte det i så fall lages et regelverk som sikrer brukerne et like godt tilbud som i dag. Rettighetene til tolk ville i prinsippet kunne være de samme som i dag. Lovfestingen kunne utformes slik at brukerne ble sikret å få tolk dersom det var tolk tilgjengelig.

Det er sannsynlig at det ville skje en endring i finansiering ettersom den i dag delvis skjer gjennom bruk av en overslagsbevilling (stønadskapitlet). Det er lite sannsynlig at kommunen/fylkeskommunen fritt ville kunne disponere en statlig overslagsbevilling – jf. det finansielle ansvarsprinsipp om at det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave også skal ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Det beløpet som i dag brukes til tolk gjennom etatens driftsbudsjett (fast ansatte) og gjennom folketrygden til frilanstolker kunne gjøres om til en ramme, eventuelt øremerket tolketjenester. Det er et politisk mål at en størst mulig andel av overføringene til kommunene og fylkeskommunene skal gis gjennom rammetilskudd. Bakgrunnen er ønsket om å sikre kommuner og fylkeskommuner størst mulig grad av frihet til å tilpasse tjenesteproduksjonen til lokalbefolkningens behov.

Det ville være vanskelig å beregne en god fordelingsnøkkel til kommunene, men det ville være mulig når det gjelder fylkeskommunene. Fylkeskommunens størrelse gjør at de bør kunne være i stand til å håndtere en rettighetsbasert

ordning innenfor et rammefinansieringssystem på samme måte som dagens 18 hjelpemiddelsentraler.

Det er imidlertid lite fordeler for fylkeskommunene ved å få tolketjenestene. Det er en rettighetsbasert tjeneste, det er ikke et mål at utforming av tjenesten skal påvirkes av lokaldemokrati. Det er ikke behov for å overføre tjenesten ut fra hensyn til tilgjengelighet og sammenhengende tjenester.

Vi finner at tolketjenestene i større grad er en tjeneste som omfattes av argumentene for å legge tjenester til statlige organer. Dette er områder der nasjonale føringer gir så sterke føringer om standardisering, likhet og rettigheter at det ikke er rom for lokale og regionale tilpasninger, vil det være naturlig å legge til statlige organer. Eksempel rettighetsfestede statlige ytelser. Det kan også dreie seg om å kontrollere at innbyggerne får innfridd de rettigheter de etter lov har krav på, eller at tjenesteytingen holder den standard som lokale myndigheter har fastsatt.

Vi mener at den viktigste grunnen til ikke å legge tolketjenesten til fylkeskommunen dreier seg om behovet for en enhetlig tolketjeneste. I dag er Arbeids- og velferdirektoratet en overordnet instans. En slik overordnet instans har man ikke for fylkeskommunene Vi har argumentert for at det er behov for å gjøre tolketjenestene mer enhetlige og standardiserte. Vi har også redegjort for erfaringene fra Sverige der landstingene i noen grad gjør ulike vurderinger av i hvilke situasjoner tolk skal tildeles. I henhold til prinsipper for oppgavefordeling bør staten ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning. Staten er bedre egnet enn kommuner og fylkeskommuner til å ivareta en likeverdig fordeling av goder mellom individer, samfunnsgrupper og geografiske områder og hensyn til minoriteter.

Vi mener at tolketjenestene for døve og hørselshemmede er særegne tjenester som det i svært begrenset grad er avhengige av andre oppgaver som er lagt til fylkeskommunen. Det vil ikke redusere dobbeltarbeid eller dobbeltarbeid i forvaltningen å legge tolketjenestene under fylkeskommunen.

Vi mener at det kan være at fylkeskommunene ville greid å forvalte ordningen på en mer ressurseffektiv måte som ikke innebar et lavere tjenestenivå til brukerne. Samtidig er det vanskelig å unngå at tjenestetilbudet vil bli bedre i noen fylkeskommuner enn i andre. Det er i dag flere oppgaver på tolkeområdet som er samlet og organisert under enkelte hjelpemiddelsentraler. Dette tror vi vil være vanskeligere å få til med en fylkeskommunal organisering. Vi mener videre at det vil være gunstig at spesialiserte tolkeoppgaver i større grad enn i dag utføres på tvers av fylkene. En fylkeskommunal organisering vil ikke legge til rette for dette.

Vår oppfatning er at tolketjenestene bør være statlige for å sikre samordning og likebehandling på tvers av kommune og fylkesgrenser.

### 7.2.3 En annen statlig tilknytning enn i dag

Dersom tolketjenesten ikke skal være organisert under NAV følger det at tjenesten vil ligge under et annet departements ansvarsområde. Det er naturlig å vurdere hvilke politikkområder som forvaltes av andre departementer som kan ha tilknytningspunkter til tolketjenestene. Tolketjenesten er en særegen tjeneste som med unntak av språktolking har lite til felles med andre tjenester. Men vi vurderer at både Samferdselsdepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet har ansvar for politikkområder som kan være relevante for tolketjenestene.

#### **Organiserende prinsipp i andre departementer**

Når tolking er plassert på hjelpemiddelsentralen er det basert på at bistand og tilrettelegging skal være felles et organiserende prinsipp. Man kan tenke seg at organiseringen i stedet kan baseres på prinsipp om språk, kommunikasjon eller likestilling og ikke-diskriminering.

Kunnskapsdepartementet har et overordnet ansvar for språktolking og styrer IMDi som er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor. I henhold til NOU (2014:8) er det et mål å styrke departementets politiske og administrative rolle som ansvarlig myndighet for tolkefeltet. Kunnskapsdepartementets/IMDis ansvar for språktolking medfører at man kunne tenke seg at Kunnskapsdepartementet fikk ansvar for tolketjenesten og at forvaltningen ble lagt til IMDi. I praksis vurderer vi det som lite hensiktsmessig. IMDis ansvar som myndighet for språktolkefeltet er i dag begrenset. IMDi har et omfattende ansvar for å bistå kommunene i forbindelse med integrering og bosetting av nyankomne flyktninger. Dette området har lite til felles med tolketjenester for døve, hørselshemmede og døvblinde.

Kommunikasjonsaspektet er grunnleggende i tolking. Samferdselsdepartementet (SD) kan dermed fremstå som en mulig forankring av tolketjenesten. SD har ansvar for elektronisk kommunikasjon og med en stadig økende betydning av kommunikasjonsteknologi, ville man kunne tenke seg en tilhørighet for en tolketjeneste for døve, døvblinde og hørselshemmede. Men Samferdselsdepartementet har ikke overordnet ansvar for noen form for personlig tjenesteyting og det er vanskelig å se for seg hvordan tolketjenestene skulle forankres i departementet.

Kulturdepartementet kunne også være en mulig forankring for tolketjenestene. Dette departementet har ansvaret for utvikling av den nasjonale politikken på språkområdet og har ansvar for Språkrådet. Tolketjenesten kunne legges til KD basert på tolketjenestens betydning for opprettholdelse og videreutvikling av tegnspråk. I praksis virker en slik løsning litt konstruert, og det er vanskelig å se for seg hvordan KD skulle forvalte ansvaret for å gi gode tolketjenester til døve, hørselshemmede og døvblinde.

Vi mener at det departementet som har ansvar for et politikkområde som har mest tilknytning til tolketjenesten er Barne-, og likestillingsdepartementet. Nedenfor beskriver vi en mulig organisering i Barne- og likestillingsdepartementet (BLD).

## 7.2.4 Tolketjenesten for døve, hørselshemmede og døvblinde underlagt Barne- og likestillingsdepartementet

### Politikkområde

BLD har ansvar for politikkområdet likestilling og ikke-diskriminering. Dette er sentrale aspekter ved målene for tolketjenesten. Det innebærer at BLD har ansvar for å hindre diskriminering av språklige minoriteter og personer med funksjonsnedsettelse. Det kan være at dersom tolketjenestene skulle etableres for første gang i dag ville man lagt vekt på likestillings- og ikke-diskrimineringsaspektet og lagt ansvaret til BLD. I BLD er det Forbruker-, rettighets- og likestillingsavdelingen som har ansvar for dette politikkområdet.

BLDs underliggende etater på likestillings- og ikke-diskrimineringsfeltet omfatter Barne- ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir), Diskrimineringsnemda, Likestillings- diskrimineringsombudet og sekretariatet for likestillings- og diskrimineringsnemda.

### Lagt til Bufdir

Vi vurderer at dersom BLD skulle få ansvar for tolketjenesten er det mest relevant å legge denne under Bufdir. Bufdir er BLDs fagorgan på områdene barnevern, barn, ungdom og oppvekst, adopsjon, familievern, likestilling og ikke-diskriminering og vold og overgrep i nære relasjoner.

Det er Bufdirs rolle som kompetanseorgan på området likestilling og ikke-diskriminering som først og fremst gjør dette direktoratet relevant som fagdirektorat for tolketjenesten.

Bufdir har også et sektorovergripende ansvar for universell utforming. Det innebærer at Bufdir har et sektorovergripende ansvar for å bidra til likeverdige tjenester, og koordinerer arbeidet med implementering av den brede likestillingspolitikken på kommunalt og regionalt nivå. Det er i senere tid overført oppgaver fra Helsedirektoratet til Bufdir relatert til arbeidet med universell utforming og levekår for funksjonshemmede. Vi mener Bufdir har kompetanse på likestilling og ikke-diskriminering som i noen grad er relevant for tolketjenestene. Bufdir kunne styrt og vært fagdirektorat for tolketjenestene.

Bufdir styrer Bufetat som har ansvar for det statlige barne- og familievernet. Bufdir har dermed et statlig regionalt nivå som kan være relevant for organiseringen av tolketjenester. Det vil si at de eksisterende regionene i Bufdirs organisasjon kan være et utgangspunkt for ledelse og formidling av tolketjenester. Selve tolketjenestene måtte være lokalisert andre steder i tillegg.

### Innlemmet i Bufetat

Bufetat er i dag organisert i fem regioner. Regionene i Bufetat leverer statlige tjenester barne- og familietjenester på vegne av staten. Det vil si at direktoratets portefølje er bredere enn etatens. Bufetat har i dag ingen oppgaver direkte

knyttet likestilling og ikke-diskriminering. Bufetats regioner driver institusjonsbarnevern, fosterhjemstjenester, familievernkontor. Det vil si at det ikke er noen felles faglige tilknytningspunkter mellom Bufetats oppgaver og tolketjenestene. Det er Bufetats regionale nivå som gjør det relevant for plassering av tolketjenestene.

Dersom Bufdir/bufetat får ansvar for tolketjenestene, måtte de bygge opp et nytt apparat for tolketjenester. Det kunne som nevnt over tas utgangspunkt i dagens regioner som kunne fått ansvar for formidling, fellesoppgaver og administrasjon av lokale tolketjenester. Det måtte bygges opp lokale tolketjenester som var arbeidssted for tolkene. Disse kunne eventuelt leid lokaler ved hjelpemiddelsentralene der denne plasseringen hadde vært hensiktsmessig. Vår oppfatning er at Bufdir har kompetanse som kan være relevant for utviklingen av gode tolketjenester, men det er ingen kompetanse på å drifte tolketjenester eller tjenester som er sammenlignbare i etaten i dag. Dette måtte bygges opp.

Dersom BLD skal overta ansvar for tolketjenesten må dette være en politisk beslutning og innebære en prosess som initieres fra ASD.

### **Synergier ved å legge tolketjenestene til Bufdir/Bufetat?**

Dersom ansvaret for tolketjenestene overføres til Bufdir vil det være nødvendig å bygge opp en ny organisasjon i etaten. De som er ansatte som tolker, formidlere og ledere av tolkeavdelinger vil følge med i en ny organisasjon. Men det må bygges opp ny kompetanse i direktoratet.

På direktoratsnivå vil det være noen faglige synergier som følge av det politikkområdet Bufdir forvalter. Driften av tjenestene i Bufetat avviker svært fra drift av tolketjenester. Det vil dermed være liten eller ingen faglig synergi ved å samle disse tjenestene med Bufetat sine øvrige tjenester. Men det vil sannsynligvis være noen stordriftsfordeler knyttet til enhetlige løsninger på administrative områder som personalforvaltning, lønns- og regnskapssystemer, utbetalingsfunksjoner, kontrollarbeid og revisjon.

Ekspertutvalget (2018) har foreslått å overføre Bufetats tjenester til fylkeskommunene. Dersom en slik løsning besluttet, vil alternativet om å flytte tolketjenestene til Bufetat ikke være aktuelt.

### **Tolketjenesten som en egen organisatorisk enhet**

Tolketjenesten som en egen organisatorisk enhet innebærer at det opprettes et eget tolkedirektorat med underliggende regionale enheter. Vår vurdering er at det vil være liten politisk vilje til å opprette en ny egen organisasjon med et nytt direktorat. Det er et sentralt politisk mål å bidra til redusert byråkrati og forenkling. Opprettelsen av et nytt direktorat vil innebære at tolketjenesten sees som et eget virkefelt og myndighetsområde. Dersom man hadde valgt en slik løsning er det vanskelig å vurdere hvordan disse tjenestene blir for brukerne, men en slik løsning ville sannsynligvis være kostbar. Alle ledelses- og administrative funksjoner måtte bygges opp og ettersom tolketjenesten er en relativt liten tjeneste ville dette ta mye av ressursene. Det ville ikke være noen



stordriftsfordeler knyttet til personalforvaltning, lønns- og regnskapssystemer, utbetalingsfunksjoner, kontrollarbeid og revisjon. En tjeneste som er kostbar å administrere ville sannsynligvis gitt brukerne et dårligere tjenestetilbud fordi den økonomiske rammen for tjenestene skal være den samme.

### 7.3 Hva skjer med rettighetene i folketrygden dersom tolketjenestene tas ut av NAV?

Rettigheter til tolk for døve, hørselshemmede og døvblinde er i dag hjemlet i lov om folketrygd (§ 10-7). Brukerorganisasjonene frykter at dersom ansvaret for tolketjenestene tas ut av NAV vil rettighetene ikke lenger være forankret i folketrygdloven, og at det ikke lenger vil være noen finansiering i form av overslagsbevilgning.

#### **Betraktninger rundt spørsmålet om rettigheter**

Stortinget har i egen lov (NAV-loven), gitt bestemmelser om organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Ett av formålene med denne loven er å sikre samordnet anvendelse av lovverket som NAV skal forvalte.

Nav-loven § 4 lyder:

*”Etaten skal forvalte arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, med unntak av kapittel 5, og andre lover hvor oppgaver er lagt til etaten, og sikre rett ytelse til den enkelte.”*

Når NAV ved lov er gitt direkte forvaltningsansvar (ikke via departement), kan ikke regjeringen delegere dette til annen myndighet uten at stortinget endrer lovverket. NAV forvalter i dag mesteparten av folketrygdloven. De delene av loven som omhandler stønad ved helsetjenester (kap 5) forvaltes av Helsedirektoratet gjennom HELFO.

Folketrygdlovens § 21-2 lyder:

*”Krav om ytelser etter denne loven skal settes fram for det felles lokale kontoret i arbeids- og velferdsforvaltningen der vedkommende bor, med mindre Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer noe annet.*

*Krav om ytelser etter kapittel 5 Stønad ved helsetjenester skal settes fram for det organ Helsedirektoratet bestemmer, jf. § 21-11a.”*

Av lovteksten fremgår det at Arbeids- og velferdsdirektoratet har selvstendig myndighet til å bestemme hvor krav om ytelser etter folketrygdloven skal fremsettes, (med unntak av ytelser etter kapittel 5). Dersom krav om ytelser etter folketrygdloven skal fremsettes til andre, må dette gjøres ved at:

1. Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer dette.
2. Loven endres

3. Det opprettes særlov for en rettighet/tjeneste som i dag ligger i folketrygdloven, med den konsekvens at rettigheten tas ut av folketrygdloven.

Retten til stønaden til tolk og tolke- og ledsager er i dag hjemlet i folketrygdloven. Arbeids- og velferdsetaten har vedtakskompetanse. Det kreves derfor lovendring dersom vedtakskompetansen skal flyttes ut av Arbeids- og velferdsetaten og/eller dersom retten skal hjemles i annet lovverk.

Det er mulig å se for seg like sterke rettigheter utenfor folketrygden. Men det kan også skje en endring til mindre sterke rettigheter. Som det framgår av tidligere avsnitt, mener vi at det kun er to reelle alternative plasseringer av ansvaret for tolketjenesten: fylkeskommunene og Bufetat. Nedenfor er det kort skissert hvordan tolketjenesten *kan* reguleres rettslig.

Dersom ansvaret ble overført til kommunen ville de kanskje fått "et sørge-for" ansvar, slik kommunene ofte forvalter. Men vår vurdering har altså vært at et kommunalt ansvar for tolketjenesten ikke er særlig aktuelt.

#### *Gitt flytting til fylkeskommunene*

Vår vurdering er dersom tolketjenestene overføres til fylkeskommunene er det naturlig med en egen lov og at man ser hen til hvordan de oppgavene fylkeskommunene i dag har, er regulert. For eksempel tannhelsetjenesteloven. Loven kan utformes som er rettighetslov, dvs. gi brukerne en rett til tolkehjelp i stedet for å gi fylkeskommunene et sørge-for-ansvar. Finansiering gjennom årlige rammetilskudd, eventuelt med øremerking.

#### *Gitt flytting til Bufetat*

Ved en overføring til Bufetat kan retten til tolk forbli uendret hjemlet i folketrygden. NAV-loven må endres, slik at området tas ut på samme måte som kap. 5, og "Bufdir/Bufetat" må tas inn i en ny § 21-11 b om saksbehandling mm. Etter kapittel 10 hva gjelder krav etter folketrygdloven § 10-7 første ledd bokstav f og g. Finansieringen kan forbli uendret. Det er altså mulig å flytte hele tjenesten på rot fra NAV til Bufetat uten å endre på rettigheter og finansiering. Det er også mulig å gjøre større endringer.

## 7.4 Faglige, administrative og økonomiske konsekvenser av en annen organisering

Vi har drøftet ulike måter å organisere tolketjenesten på dersom NAV ikke lenger skal ha ansvar for organiseringen. Vår vurdering er at tolketjenestene for døve, hørselshemmede og døvblinde bør være en statlig tjeneste. Vi har vurdert ulike statlige løsninger, og mener at en overføring av ansvaret til BLD ved Bufdir er det mest aktuelle. Men uansett hvilket departement som skal ha ansvaret må kompetanse på drift av tolketjenestene bygges opp. Tolketjenestene er en særegen tjeneste, og det er etter vår vurdering ingen statlige organer som i dag

har en regional tjeneste som vil få faglige synergier av en samordning med tolketjenestene.

### **Faglige konsekvenser**

Ved en overføring av ansvaret for tolketjenestene forutsetter vi at de ansatte tolkenes ansettelsesforhold overføres til BLD/Bufetat. Det vil si at tolkene har den samme kompetansen som i dag. De administrative oppgavene som i dag utføres av tolker og formidlere overføres også. Det vil si at den tolkefaglige kompetansen vil være om lag den samme som i dag. Det må lages en plan for overføring av kompetanse, slik at kompetansen i tilstrekkelig grad foreligger på det tidspunktet en overføring skulle skje. Videre er det rimelig å overføre økonomiske ressurser fra AV-dir, fra HoT og fra ASD, men ikke personer .

Det vil ta noe tid og krefter å bygge opp innsikt og kunnskap om drift av tolketjenestene i styrende organer i et annet departement/direktorat. Å flytte forvaltningen av brukerrettigheter til et nytt departement kan være krevende, men overføringen vil være en engangsoperasjon, og erfaringer fra overføring av ansvar til Helfo kan til dels brukes som en mal.

Vi har lagt til grunn at Bufdirs brede arbeid på likestilling og ikke diskrimineringsfeltet vil være nyttig og relevant i arbeidet med å etablere et tolketjeneste innenfor Bufdirs ansvarsområde. Det kan bidra med nye faglige perspektiver i utviklingen av tjenestene.

I praksis er det ikke mulig å vurdere de faglige konsekvensene av å plassere tolketjenestene et annet sted, før det er nærmere utredet hvordan BLD vil løse denne oppgaven dersom de blir pålagt den. En slik utredning vil ikke BLD gjøre før de eventuelt blir bedt om å overta ansvaret for tjenestene.

En ny organisering innebærer at tolketjenestene kan få en nasjonal ledelse med resultatansvar. En slik organisering kan bidra til at økonomien blir mer forutsigbar, og sikre tolketjenesten en strategi og et program for fagutvikling og tjenesteutvikling. Organiseringen kan bidra til at tjenestene blir mer enhetlige.

Målet for den nye organisasjonen må være å sørge for landsdekkende utvikling av tjenester som er enhetlige, likeverdige og samordnede.

Vi har satt opp følgende kriterier for en ny organisering av tolketjenestene:

- Bidra til tydelige strategier og mål
- Være tilpasset ulike brukergruppers behov
- Bidra til en faglig kompetent virksomhet
- Bidra til enhetlig praksis
- Hensiktsmessig ressursbruk
- Legge til rette for hensiktsmessig samordning med andre tjenester

En organisering under BLD/Bufdir kan oppfylle alle disse kriteriene dersom man legger til rette for det. Tolketjenesten må bygges opp uavhengig av eksisterende tjenester, bortsett fra at deler av tjenesten kan samlokaliseres med Bufetat. Det legger til rette for å gi tolketjenesten en ledelse med resultatansvar.

Lokaliseringsmodell og fordeling av ressurser til tjenestesteder kan gjøres på nytt slik at tjenestestedene blir plassert der det er mest relevant ut fra på brukernes behov. En ny organisering kan også bidra til økt fokus på dekningsgraden på tolkeoppdragene og på kvaliteten på arbeidet i tjenestene.

Den største fordel vil sannsynligvis være at tolketjenestene får en ny start og bedre samarbeidsforhold.

For noen brukere av tolketjenestene er det en fordel at tolketjenesten sees i sammenheng med forvaltning av hjelpemidler. Dersom organiseringen av tjenesten legges under Bufdir, er disse brukerne avhengig av et godt samarbeid mellom den nye tolketjenesten og hjelpemiddelsentralene. Dersom tolketjenestene samlokaliseres vil det sannsynligvis være enklere å samarbeide.

### **Rettigheter og finansiering**

Dersom ordningen overføres til et annet statlig organ er det naturlig at dette vil gis som en rettighet. Når det gjelder finansiering av ordningen vil dette avhenge av lovhjemlingen. Hvordan rettigheten skal hjemles vil måtte vurderes særskilt, og hvordan dette finansieres vil igjen avhenge av lovhjemmelen. Det er mulig å videreføre en forankring av rettigheten i folketrygdloven selv om forvaltningen flyttes ut av NAV på samme måte kap 5, og Bufdir/Bufetat tas inn i en ny § 21-11 b. Finansieringen kan forbli uendret. Men rettighetene kan også lovhjemles annet sted – eksempelvis i egen lov.

Brukerorganisasjonene for døvblinde og kombinert syns- og hørselstap frykter at rettighetene til tolk ledsaging vil splittes opp dersom det ikke er NAV som forvalter ordningen. Hvordan lovhjemlingen vil bli er ikke mulig å forutsi.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser ved en overføring til Bufdir**

Tolketjenestene må bygges opp på nytt. Det vil si at de ansatte tolkene må flyttes over til den nye organisasjonen. De som er ansatt som formidlere må også få tilbud om å flytte over til ny organisasjon. Ansatte i Bufdir må tilegne seg kompetanse på feltet. Det kan eventuelt overføres ansatte fra NAV som kan arbeide på administrativt nivå i Bufdir.

Å legge forvaltning av tolketjenesten til Bufetats regioner kan gi enkelte stordriftsfordeler i form av enhetlige løsninger på administrative områder som personalforvaltning, lønns- og regnskapssystemer, utbetalingsfunksjoner, kontrollarbeid og revisjon, men hensynet til reiseavstand til bruker tilsier at ikke alle tolkene kan bo der Bufdir har regionkontorer. Mange bør trolig ha tilhold og en kontorplass andre steder.

Det er vanlig å anta at det er stordriftsfordeler i offentlig forvaltning (Ekonomistyringsverket, 2005)<sup>26</sup>. Men trolig er det også vanskelig å opprettholde høy effektivitet i organisasjoner som har mange typer leveranser og produksjonsformer, slik NAV har. Trolig vil effektiviteten i tolketjenesten svekkes

---

<sup>26</sup> Jf. Ekonomistyringsverket (2005): Nyckeltal för OH-kostnader

noe som følge av tap av stordriftsfordeler ved flytting ut av NAV, men mer aktiv nasjonal ledelse av tjenesten kan veie opp for dette.

Ved flytting fra NAV, vil det sannsynligvis bli behov for å etablere et nytt IKT-system for forvaltning av tolketjenesten. Vi antar at det er liten grunn til å tro at Bufdir vil fortsette å bruke et system som bygger på formidling av hjelpemidler. Det er påpekt at dagens system har svakheter, og en utskifting vil gi bedre styring, men om dette vil veie opp for kostnadene knyttet til utvikling og drift av det nye systemet, har vi ikke grunnlag for å vurdere.

I dag bruker tolketjenesten den samme bilparken som andre ansatte i hjelpemiddelsentralene. Dette vil neppe kunne videreføres ved flytting ut av NAV, og tolketjenesten må trolig bygge opp en selvstendig bilpark. Trolig vil dette gi et effektivitetstap i form av dårligere utnyttelse av bilene.

NAV har opplyst at i dag er 208 ansatte tolker, men 24 av disse er permisjon og bare 15 er erstattet med vikarer. Dette tilsier at det er 199 tolker som er ansatt og arbeider for NAV. Formidlingen av tolkeoppdragene utføres dels av en del av tolkene og dels av 24,5 stillinger bemannet av personer uten tolkeutdanning. I sum gir dette 223 stillinger. I tillegg kommer fellesfunksjoner (overordnet ledelse, HR, regnskap, IT, mv.). I Ekonomiverket (2005) anslås det at slike felleskostnader kan anslås til 14 prosent av lønnskostnadene. Ved en overføring av ansvaret for tolketjenesten til en annen instans, vil man da kunne påregne oppbygging av omlag 254 stillinger i denne instansen. Vi mener at man kan regne med utgifter tilsvarende omlag 1 mill.kr. per årsverk<sup>27</sup>. I tillegg kommer bevilgningene til kjøp av freelance-tolking.

## 7.5 Vurdering av ansvar for organisering

Vår oppfatning er at tolketjenestene bør organiseres på en annen måte enn slik de er i dag. Det kunne vært mulig å oppnå dette i NAV, men NAV ønsker ikke å etablere en slik organisasjon for tolketjenesten. Vi mener at dagens modell, som legger vekt på integrerte tjenester i hjelpemiddelsentralene, gir liten mulighet for å synliggjøre tolketjenestene og sørge for fagutvikling i tjenestene. Det bør legges til rette for bedre ressursutnyttelse på tvers av fylkene.

Vi har argumentert for at det bør være en sentral ledelse for tolk som har et tydelig ansvar for å sørge for avklaringer og informasjon på tolkeområdet samt sørge for tydelige retningslinjer og veiledere. Denne instansen bør også påse at det er tilstrekkelig brukerkunnskap, lik fortolkning av regelverk og riktig ressursfordeling i tolketjenestene.

Vår oppfatning er at ledelsesstrukturen på tolkeområdet bør forenkles og styrkes. Vi anser at den beste løsningen for tolketjenestene er å ha en egen ledelse med resultatansvar fordi det vil legge grunnlag for en bedre utnyttelse av ressursene og en mer systematisk utvikling av fag og kompetanse.

---

<sup>27</sup> Jf. drøfting i Proba-rapport 2017-12 Gjennomgang av grunnstønadsordningen.

Vi mener at de faglige synergier som en plassering av tolketjenestene på hjelpemiddelsentralen fører til er begrensede. Men noen brukere har nytte av at behovet for tolk sees i sammenheng med andre tjenester fra hjelpemiddelsentralene. Vi tenker spesielt på døvblinde og personer med kombinerte syns- og hørselstap. Retten til tolke- og ledsagerhjelp som et hjelpemiddel er sikret gjennom folketrygdloven. For noen hørselshemmede er det også en fordel at tolketjenesten ligger på hjelpemiddelsentralen.

Etter å ha gjennomgått alternative løsninger for organisering av tolketjenesten er vår oppfatning primært at tjenestene bør organiseres på en annen måte, men innenfor NAV. Å flytte tjenesten ut av NAV innebærer få fordeler og mye usikkerhet. Det vil være usikkert hvordan nye tjenester blir utformet, og det vil ta tid å få kompetanse på plass. Vår oppfatning er imidlertid det ikke er noe i veien for at en etablering av tolketjenestene utenfor NAV kan gi en god tjeneste.

Det har ikke vært en del av oppdraget vår å vurdere en annen organisering av tolketjenesten dersom den forblir i NAV. Vår oppfatning er imidlertid at tolketjenesten kan organiseres som en egen tjeneste innenfor HoT eller som en enhet på linje med HoT. Vi har ikke vurdert alle sider ved å etablere en egen tjenestelinje for tolk innenfor NAV, ettersom det ikke har vært en del av vårt oppdrag. Men rent organisatorisk anser vi at det er fullt mulig. Vi mener også – basert på innspillene vi har fått i arbeidet – at dette bør vurderes.



# Litteraturliste

- Agenda Kaupang (2016): *En helhetlig gjennomgang av tolkeområdet*
- Agenda Kaupang (2017): *Gjennomgang av hjelpemiddelforvaltningen*
- Arbeids- og sosialdepartementet (2017): *En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelforvaltning – for økt deltakelse og mestring*
- Devoteam (2012): *Et verdinettverk for tolketjenester: sluttrapport fra forstudie om bestilling av tolketjenester*
- Ekonomistyringsverket (2005): *Nyckeltal för OH-kostnader*
- IMDi (2018): *Når du trenger tolk – Veileder for innkjøp av tolketjenester*. Link: <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/brosjurer-og-ressurser/veileder-for-kjop-av-tolketjenester.pdf>
- Linnestad, H og H. Fiva Bunzungu (2012b): *En tjeneste av ukjent kvalitet. Statusrapport om tolkefeltet i helsevesenet i hovedstadsområdet*. Oslo
- NAV (2008): *Tolkeutredningen 2008*
- NAV (2011) *Fornyning av tolketjenesten, del 1, NAV Hjelpemidler og tilrettelegging*
- NOU 2014: 8 *Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd*.
- Proba-rapport (2017):12 *Gjennomgang av grunnstønadsordningen*. Rapport nr 12-2017.
- Rambøll (2010): *Evaluering av Nasjonalt tolkeregister*
- Rapport fra ekspertutvalg (2018) *Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*
- Sejlitz, H.: (2016): "Dags för en samlad tolktjänst!", *Debattartikkel i Altinget 2016-06-20*. Link: <http://www.sdr.org/component/k2/item/1568-dags-for-en-samlad-tolktjanst>
- SOU 2011:83 *Tolketjänstutredningen*
- St. meld nr 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*
- St meld nr 35 (2007-2008) *Mål og mening – Ein heilskaplig norsk språkpolitikk*.



