



Oslo kommune
Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Dato: 16.06.2019

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201901794-24

Synnøve Sjøflot, 23 46 11 66

300

OSLO KOMMUNES HØRINGSSVAR TIL FORSLAG TIL LOV OM OFFENTLIGE ORGANERS ANSVAR FOR BRUK AV TOLK MV. (TOLKELOV)

Vi viser til departementets høringsnotat av mars 2019. Kommunen har per telefon fått utsatt frist til uke 25 i 2019.

Byråd for eldre, helse og arbeid avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementets forslag om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven):

Nye oppgaver til kommunesektoren

Oslo kommunes mål er at tjenester skal leveres med høy kvalitet. Dette forutsetter at behovet for tolk skal dekkes når det oppstår. Det er samtidig kommunens erfaring at det er behov for å øke kvaliteten på feltet og profesjonaliteten av tolkeyrket. En lov kan tydeliggjøre og systematisere ansvaret for bruk av tolk, men Oslo kommune er likevel ikke overbevist om at dette er det best egnede virkemiddelet til å heve kvaliteten på feltet.

Flere av bestemmelsene som nå foreslås lovfestet har allerede i flere tiår vært en integrert del av Oslo kommunes tjenesteyting. Det er kommunens vurdering at Oslo langt på vei oppfyller de plikter som nå foreslås regulert. Oslo har også valgt å ha en kommunal tolketjeneste for å bidra til at det blir levert tolketjenester av god kvalitet. *Tolketjenesten i Oslo* ble opprettet i 1983 nettopp med det formål å oppfylle kommunens informasjonsplikt og å ivareta flyktninger og innvandreres rettssikkerhet.

De kommunale tjenestestedene står fritt til å benytte private tolketjenester fremfor den kommunale dersom de ønsker dette. Sektorene bruker derfor både Oslos kommunale tolketjeneste og private tolkeformidlere. Enkelte bestiller også direkte i Nasjonalt tolkeregister når dette er mulig. En kartlegging gjennomført høsten 2018 viser at Tolketjenesten i Oslo dekker ca. 65 % av tolkebehovet i kommunen. 70 % av tolkeoppdragene som Tolketjenesten formidlet i 2018 ble utført av tolker som kvalifiserer seg til å stå oppført i Nasjonalt tolkeregister. 55 % av oppdragene ble utført av tolker i kategori 1 til 3. Til sammenligning

Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid Postadresse:

Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

Org.nr.:

fremgår det av høringsnotatet at 62 % av oppdragene på landsbasis ble utført av ukvalifiserte tolker (2017).

Tolketjenesten i Oslo er imidlertid ikke dimensjonert til å dekke hele etterspørselen etter tolk i kommunen. Tolketjenesten har også over tid vært svært bevisst på i størst mulig grad å bruke kvalifiserte tolker. Med bakgrunn i dette må den derfor avslå en del bestillinger, blant annet har dette gjort seg gjeldende for barneverntjenesten.

Tolketjenesten i Oslo har likevel registrert økt tolkebruk over flere år, særlig etter 2015. Det er imidlertid ikke registrert tall for den totale tolkebruken i Oslo kommune, det vil si inkludert tall for bruk av tolk utenom den kommunale tolketjenesten. Et eventuelt underforbruk kan ikke tallfestes, men det er kommunens erfaring at det foreligger underforbruk både i barneverntjenesten og i utdanningssektoren, inklusiv PPT-tjenesten. Utfordringen knytter seg først og fremst til mangelen på kvalifiserte tolker. Både skolene og PPT erfarer for eksempel at det er mangel på kvalifiserte tolker som kan stille opp når det er behov for deres tjenester. Med strengere krav til bruk av kvalifiserte tolker, og under uendrede forhold, vil det også ved tjenestestedene i bydelene være behov for betydelig flere kvalifiserte tolker. Tjenestestedene har allerede i dag utfordringer med å levere forsvarlige og effektive tjenester til innbyggerne.

Departementets lovforslag vil forutsette at det iverksettes et omfattende kvalifiseringsløft for "tolkebestanden", og at det finnes nok personer med nødvendige kvalifikasjoner i språkene, noe som er en forutsetning før tolkeutdanningen.

Oslo kommune mener at utfordringene i dag mye er knyttet til organisering av formidlingsleddet, konkurranse med andre tolkeleverandører og manglende lønnsregulativ, etc., noe som blir nærmere beskrevet nedenfor.

Før man tar i bruk juridiske virkemidler som dette lovforslaget vil innebære, bør det vurderes om det er tilstrekkelig med andre virkemidler som f.eks. veiledning, informasjon eller økonomiske virkemidler for å oppnå bedre tolketjenester i kommunesektoren. En sterkere statlig styring som reduserer det kommunale handlingsrommet bør begrenses.

Veiledende satser for tolkeoppdrag

Den største utfordringen for Tolketjenesten i Oslo er i dag ikke å rekruttere, men å beholde kvalifiserte tolker. Dette fordi konkurrentene betaler høyere timesatser eller har inngått rammeavtaler med tolker der tolkene får betalt for halve eller hele dager. Tolketjenesten i Oslo betaler per utført oppdrag pluss en time reisetid og betaler etter tolkenes mening for lite, noe som resulterer i stor «turnover».

Det økonomiske aspektet er helt avgjørende for hvorvidt Oslo kommunes tolketjeneste klarer å ha nok kvalifiserte tolker. Oslo kommune mener derfor det bør utarbeides veiledende satser for tolkeoppdrag som i dag ikke dekkes av salærforskriftene som beskrevet i NOU 2014:8. Tolkeutvalgets forslag om innføring av et lønnsregulativ er ikke omtalt i høringsnotatet. Dette er etter kommunens vurdering et av de kritiske momenter for å få nok kvalifiserte tolker. Et slikt regulativ vil kunne bidra til å beholde kvalifiserte tolker i yrket og bidra til økt kvalifisering blant tolker. Lønnsregulativet bør differensieres etter kvalifikasjoner, og de offentlige organer må i sine retningslinjer forplikte seg til å prioritere de best kvalifiserte. Etter Oslo kommunes syn er faste satser helt avgjørende for å regulere tolkemarkedet. Faste satser vil avverge at offentlige instanser overbyr hverandre og føre til at tolkeressursene fordeles bedre, slik at alle har råd til kvalifisert tolk.

Formidling av tolker

Oslo kommune mener høringsnotatet burde ha vurdert og omtalt hvordan formidling av tolker skal organiseres. Tolkeutvalget skriver i NOU 2014:8 at bestiller- og formidlerleddet er sentralt for organiseringen av tolketjenester. De konkluderer med at formidlerleddets viktigste oppgave er å sørge for at tolkene får et fagmiljø og at det skal være en instans som kan følge opp tolkene. I dag fins det ingen konsesjonskrav til å drive en tolketjeneste. Det er derfor viktig å fastsette minimumsstandarder for å kunne drive en tolketjeneste. Oslo kommune er kritisk til at hver sektor skal kunne etablere tolkeformidling i egen regi. En slik løsning pulveriserer tolkemarkedet, og de forskjellige sektorene vil konkurrere seg imellom om de best kvalifiserte ressursene. Tolkene går som regel dit de får best økonomisk uttelling. Når sektorene konkurrerer seg imellom om tolkeressursene, vil den sektor som har minst økonomiske ressurser eller der det ikke er mulig å samle flere oppdrag på samme språk til halv- eller heldagsoppdrag, være den tapende part. Oslo kommune antar at følgen av dette er at de minoritetsspråklige brukerne blir den tapende part. For å utnytte tolkenes ledig kapasitet burde formidling av tolkeoppdrag i stedet være sektorovergripende og distribuere både fremmøte- og fjerntolking til flere sektorer. På denne måten ville tolkenes arbeidstid bli utnyttet på en mer hensiktsmessig måte.

I konkurransen om kvalifiserte tolker taper den kommunale tolketjenesten både mot private formidlere og statlige tolkebrukerne som for eksempel Utlendingsdirektoratet og domstolene, jf. NOU 2014:8, 11.4. I de siste årene har også sykehusene i hovedstadsområdet forsterket tolkingens kvalitet ved å etablere egen tolketjeneste og formidle kvalifiserte tolker ved fremmøtetolking samtidig som de nå satser på å utvikle skjermtolking på sykehus. Dette styrker rettssikkerheten for bydelenes befolkning i den statlige helsetjenesten, men ikke i bydelenes helse- og omsorgstjenester. Det bør diskuteres om staten istedenfor å være en konkurrent kan være en pådriver for bedre kvalitet også i kommunale tjenester. Dagens organisering av tolkeformidling som følger forvaltningsnivåene er ikke den eneste - og kanskje ikke den riktige form for organisering.

Som en stor kjøper av tolketjenester opplever for eksempel bydelene i Oslo at de gjør det de kan som forbruker for å sikre kvalitet på varen de kjøper, men at de kan komme til kort med hensyn til kvaliteten de etterspør. Oslo kommune er derfor bekymret for at formidlingsleddet ikke pålegges sin del av ansvarsbyrden. Grunnet eksterne forhold som kommunen ikke rår over vil det fortsatt være vanskelig å levere forsvarlige og effektive tjenester til en befolkning der over halvparten har innvandrerbakgrunn.

Til departementets konkrete spørsmål til høringsinstansene

Departementet har bedt høringsinstansene om svar på flere konkrete spørsmål. Oslo kommune besvarer enkelte av spørsmålene med det utgangspunkt at en tolkelov blir vedtatt.

Til spørsmål 2: Bør det gjøres justeringer i pliktbestemmelsen eller i særlovgivningen for å sikre at plikten til å bruke tolk avgrenses til situasjoner der det foreligger et reelt behov?

Oslo kommune ser ikke behov for å justere pliktbestemmelsen i § 6. Kommunen har tillit til at de offentlig ansatte benytter tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettsikkerheten eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste.

Til spørsmål 3: Bør unntaket fra kravet om å bruke kvalifisert tolk konkretiseres ytterligere?

Oslo kommunes erfaring er at det på enkelte språk er liten, og i noen tilfeller, ingen tilgang på kvalifiserte tolker. Det vil i noen tilfeller være umulig å oppfylle krav til kvalifisert tolk. I forslag til § 7 andre ledd gis det noen unntak, men ikke unntak med begrunnelse av at det ikke er kvalifisert tolk tilgjengelig. Dersom tolkelov foreslås vedtatt bør det etter Oslo kommunes syn fremgå av lovhjemmelen at kravet om kvalifisert tolk kan frafalles der hvor det ikke finnes kvalifiserte tolker tilgjengelig.

Til spørsmål 4: Hvordan kan skjermtolking i offentlig sektor organiseres?

Oslo kommunes egen tolketjeneste tilbyr skjermtolking. Flere bydeler har imidlertid liten erfaring med skjermtolking. Sikker skjermtolking krever at kun kvalifiserte tolker og best tilgjengelig teknologi benyttes og både samtalepartene og tolkene bør få opplæring i denne kommunikasjonsformen (NOU 2014:8, 13.2). Etter det Oslo kommune kjenner til er det i Norge først og fremst de statlige tolkebrukerne som benytter skjermtolking.

Oslo kommune erfarer at skjermtolking krever ekstra tilrettelegging og ekstra ressurser. Det trengs mer kunnskap om hva som skal til for å ta i bruk skjermtolking og hvordan og når ulike deler av bydelenes tjenester er egnet for bruk av det. Det er viktig at alle aktører på tolke markedet i Norge er med på denne teknologiske utviklingen. Samtidig mener Oslo kommune at organisering av skjermtolking bør være en del av en bredere drøfting av en helhetlig organisering av tolkeformidlingen på tvers av forvaltningsnivåene.

Sikker skjermtolking bør også sees i sammenheng med utprøving av visuell kommunikasjon via Helsenet som har samme behov for personvern og datasikkerhet.

Til spørsmål 5: Hvordan kan IMDi bruke sin rolle som fagmyndighet til hjelp for de ulike sektortilsynsmyndighetene?

IMDis fagmyndighetsrolle har vært viktig for å forebygge uønsket praksis på feltet, blant annet i en situasjon der ulike deler av det offentlige etablerer egne tolketjenester. Utfordringene på tolkefeltet er store og de gjelder på tvers av sektorene og forvaltningsnivåene. Med hensyn til den helhetlige ressursutnyttelsen bør det offentlige fortsatt ha en helhetlig tilnærming til forvaltning på tolkefeltet. Regionsreformen innebærer en betydelig endring og reduksjon av oppgaver som i dag er lagt til IMDi. Fagmyndighetsrollen for tolketjenester bør ligge til IMDi.

Til spørsmål 6: Bør det etableres et partssammensatt utvalg for å vurdere varsler mot tolker og gi advarsler?

Oslo kommune støtter at eventuelle varsler og reaksjonsmuligheter overfor tolker skal vurderes av IMDi. Opprettelse av et eget partssammensatt apparat vil gi økte kostnader og økt byråkratisering.

Til spørsmål 7: Bør det innføres en mulighet til å kreve inn en egenandel fra brukere av tolketjenester?

Oslo kommune har ikke opplevd det som et problem at brukere krever tolk i tilfeller der hensynet til rettsikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste ikke gjør seg gjeldende. Det har oftere vært et problem å få brukerne til å godta bruk av tolk når hensynet til rettsikkerhet og forsvarlighet faktisk gjør seg gjeldende. Kommunen ser heller ingen enkel måte å lage hensiktsmessige kriterier på når det gjelder når og hvordan det offentlige skal kreve en slik egenandel. Oslo kommune mener derfor det ikke bør innføres en egenandelsordning for tolketjenester.

Til spørsmål 8: Bør kravet om kvalifisert tolk tre i kraft på ulike tidspunkt i ulike sektorer for å motvirke mangelen på kvalifiserte tolker?

Departementet skriver i høringsnotatet punkt 5.2.2.1 at *Omfanget av bruk av ukvalifisert tolk er svært høyt i flere sektorer*. I punkt 2.1 kommer det frem at dette omfanget er spesielt stort på kommunalt nivå.

Oslo kommune vil presisere at forskjellene i bruk av kvalifisert tolk i første rekke følger forvaltningsnivåene og i andre rekke, og til dels som følge av dette, sektorene.

Det vil være både vanskelig og uheldig å prioritere mellom «viktige» og «mindre viktige» sektorer. Hva som er viktig i det daglige vurderes/avgjøres i tjenestene, ikke i sektorene. Tjenesteytingen til bydelenes befolkning er tverrsektoriell og krever i tillegg et samarbeid mellom forvaltningsnivåene. Oslo kommune mener derfor at for å oppnå effekt for innbyggeren er tjenestene, sektorene og forvaltningsnivåene avhengige av hverandres leveranse. Det vil av den grunn være uheldig å innføre et kvalitetsskille i deler av tjenesteytingen som samarbeider om samme innbyggermål. Det vil også være en risiko for på sikt å utvikle ulike kulturer i tjenestene.

Oslo kommune mener at tolkeloven ikke kan brukes som et virkemiddel for rasjonalisering av tolkeressurser uten at dette går utover lovens intensjon. Veid opp mot uheldige konsekvenser for tjenester til befolkningen tilsier dette at det ikke bør være ulik tidspunkt for ikrafttredelsen av tolkeplikten i ulike deler av den offentlige tjenesteytingen. Rasjonalisering på tolkefeltet og konkurrerende forhold særlig mellom stat og kommune bør håndteres med organisatoriske grep.

Til lovforslaget § 11 Tilsyn og en eventuell innføring av tolkelov

På bakgrunn av den høye bruken av ukvalifisert tolk i offentlig sektor, mener departementet at det blant annet er nødvendig med tilsyn på tolkefeltet. Departementet har vurdert veiledning og opplysningsplikt som virkemidler, men mener at dette ikke vil være tilstrekkelig.

Statlig tilsyn med kommunene er inngripende og ressurskrevende for kommunene. Det følger også av Prop. 88 S (2017–2018) Kommuneproposisjonen 2019 at det statlige tilsynet med kommunesektoren skal være koordinert og effektivt og at omfanget av tilsyn ikke skal øke. Innføring av mer statlig tilsyn er stikk i strid med dette.

En vurdering av om statlig tilsyn skal innføres, skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse. Valg av tilsyn som virkemiddel skal kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) og Innst. O. nr. 19 (2006–2007).

Veilederen *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016) omtaler krav til eventuell innføring av statlig tilsyn som styringsvirkemiddel overfor kommunene:

- Risikovurderingen skal knyttes til sannsynligheten for at loven brytes og hvilke konsekvenser dette vil få.
- Statlig tilsyn er bare ett av flere alternative virkemidler som kan vurderes, og valg av virkemiddel bør bero på en vurdering av de ulike virkemidlenes formåls- og kostnadseffektivitet.
- En kost- og nytteanalyse av tilsyn skal tilstrebe å få frem hva som ville ha skjedd dersom det ikke hadde vært tilsyn på de aktuelle område.
- Pålagte kontrolltiltak i eller overfor kommunene skal være forholdsmessige, blant annet med tanke på kostnader og hensynet til enkeltmenneskers liv, helse og integritet.

Oslo kommune mener departementets argumentasjon for hvorfor det ikke er tilstrekkelig å benytte andre virkemidler som økonomiske, veiledning og opplysningsplikt, ikke er overbevisende.

Det overordnede målet er at den enkeltes behov for tolk skal ivaretas, at tjenesten blir ytt med god kvalitet og at dette igjen sikrer at den enkelte blir ytt forsvarlig hjelp og tjenester. Slik det er nevnt tidligere har Oslo kommune i flere tiår arbeidet ut fra prinsippet om at bruk av tolk skal være en integrert del av tjenestene. I bydelene i Oslo med høy andel befolkning med innvandrerbakgrunn har vi i dag bevisste tolkebrukere som leser tolkeplikten ut fra forvaltningsloven og særlover. Det er også slik at lovverket i dag allerede åpner for tilsynsarbeid på feltet, men Oslo kommune kan ikke se at dette konkret har ledet til bedre kvalitetsvilkår for bydelens tjenester.

Som nevnt mener Oslo kommune at utfordringene i dag mer er knyttet til manglende lønnsregulativ, organisering av formidlingsleddet og konkurranse med andre tolkeleverandører etc. Vi mener derfor det ikke bør innføres en omfattende og regulert innsats med unødig ressursbruk og byråkrati dersom dette ikke helt konkret anses for å bidra til å oppnå formålet. Oslo kommune mener en slik sammenheng ikke kommer frem i høringsnotatet. I forslaget om å innføre tilsyn forutsettes det også at det allerede finnes mange kvalifiserte tolker å velge mellom, noe som ikke er tilfelle per i dag

Et alternativ kan i stedet være å vekte tolkeperspektivet i tilsyn som allerede i dag gjennomføres innenfor de ulike sektorene.

Til forslaget om utvidet virkeområde for § 4 Forbud mot bruk av barn som tolk

Departementet foreslår at forbudet mot bruk av barn som tolk tas inn i tolkeloven og at bestemmelsen i forvaltningsloven § 11 e oppheves. Dersom tolkelov blir innført er Oslo kommune enig i at dette forslaget gir en bedre sammenheng og et mer helhetlig lovverk. Oslo kommune støtter departementets forslag om at virkeområdet for § 4 dermed må utvides, slik at det i tolkeloven kommer frem at forbudet mot bruk av barn som tolk også skal gjelde tolking for døve, hørselshemmede og døvblinde.

Til lovforslaget § 21 Gebyr

Departementet foreslår at det skal kunne kreves gebyr fra brukere som ikke møter opp til planlagt møte hvor det er bestilt tolk etter § 6 første ledd annet punktum og annet ledd. Oslo

kommune mener det ikke er hensiktsmessig å kreve gebyr fra brukerne i kommunens sektorer ved en eventuell innføring av tolkelov. Oslo kommune er samtidig i tvil om en slik bestemmelse er i overensstemmelse med rett til gratis opplæring; grunnskole og videregående opplæring.

Merknader til finansiering ved eventuell innføring av tolkelov

Oslo kommune legger til grunn at alle nye eller endrede oppgaver til kommunesektoren fullfinansieres. Når det gjelder barnevernsektoren viser vi særskilt til at Oslo kommune også har ansvaret for den «statlige» delen av barnevernet. Dersom Bufetat kompenseres for økte kostnader som følge av lovforslaget bør Oslo kommune få en tilsvarende økning i rammetilskuddet for å finansiere tilsvarende tjenester i Oslo.

Oslo kommune er ikke enig i departementets forutsetning om at de nye oppgavene og kravene vil bli dekket av integreringstilskuddet. Integreringstilskuddet gis kun til flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Oslo kommune har/vil få betydelige tolkekostnader til personer som ikke omfattes av integreringstilskuddet. Enten fordi flyktningen har vært bosatt i mer enn fem år eller det gjelder andre grupper som for eksempel arbeidsinnvandrere som det ikke gis for. Innbyggere som har behov for tolketjenester går langt utover den målgruppen som integreringstilskuddet omfatter.

Oslo kommune gjentar følgende fra vår høringsuttalelse datert 30.03.2015 til NOU 2014:8:

«I kommuner med en høyere andel innvandrerbefolkning enn i landet generelt er behovet for tolketjenester større. Det er derfor ønskelig at staten tar hensyn til eventuelle økte kostnader som følge av loven ved rammetildelingen til kommunene.»

Mennesker med funksjonsnedsettelse

Oslo kommune minner om FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), som Norge ratifiserte i 2013. Konvensjonens hensikt er å sikre menneskerettighetene til personer med funksjonsnedsettelse og bidra til at de kan få et selvstendig liv og kunne delta fullt ut på alle livets områder.

Forslag til tolkelov omfatter ikke døve, hørselshemmede og døvblinde. Det er likevel verdt å merke seg at mange med behov for tolk ut fra andre grunner enn disse, kan ha funksjonsnedsettelse og behov for særlig tilrettelegging i forbindelse med tolking. Særskilt tilrettelegging for mennesker med funksjonsnedsettelse kan blant annet være behov for utvidet tid til et møte eller oppdrag fordi personen har vansker med å uttrykke seg. Eksempler kan være personer med talevansker av ulike årsaker som lammelser, afasi og lignende.

Tone Tellevik Dahl
byråd

Godkjent elektronisk