

Arbeids- og sosialdepartementet

Helhetlig gjennomgang av tolkeområdet

Rapport

18. februar 2016

Oppdragsgiver: Arbeids- og sosialdepartementet

Rapportnr.: R9158

Rapportens tittel: Helhetlig gjennomgang av tolkeområdet

Ansvarlig konsulent: Audun Korsvold

Kvalitetssikret av: Jonas Rusten Wang

Dato: 18. februar 2016

Innhold

1	OVERSIKT OVER RAPPORTEN	7
2	BAKGRUNN, METODE OG GJENNOMFØRING	9
2.1	BAKGRUNN FOR OPPDRAGET	9
2.2	AVGRENSNING	9
2.3	METODE	9
2.4	GJENNOMFØRING	13
3	INTRODUKSJON TIL TOLKEOMRÅDET	14
3.1	TOLKING	14
3.2	TOLKEBRUKERE	15
3.3	RETTIGHETER	16
4	BRUKERNES BEHOV FOR TOLKETJENESTER NÅ OG FRAMOVER	18
4.1	INNLEDNING	18
4.2	ANTALL TOLKEBRUKERE	18
4.3	ENDRING I ETTERSPORSEL ETTER TOLKETJENESTER	19
4.4	UTVIKLING I ANTALL HØRSELSHEMMEDE	20
4.5	BEHOV FOR TOLK	24
4.6	SAMLET VURDERING – BRUKERNES BEHOV FOR TOLKETJENESTER	35
5	UTVIKLING PÅ TEKNOLOGIOMRÅDET	37
5.1	DAGENS SITUASJON OG UTVIKLING	37
5.2	BILDETOLKING	37
5.3	AUTOMATISK TALEGJENKJENNING	41
5.1	UMODNE TEKNOLOGIER	42
5.2	SAMLET VURDERING – UTVIKLING PÅ TEKNOLOGIOMRÅDET	43
6	ORGANISERING OG STYRING AV TOLKETJENESTEN	44
6.1	TOLKETJENESTEN – EN DEL AV HJELPEMIDDELSENTRALENE	44
6.2	LEDELSESSTRUKTUR	48
6.3	ANSATTE I NAVS TOLKETJENESTE	50
6.4	FRILANSTOLKER	52
6.5	NASJONALE/REGIONALE TJENESTER OG FELLESFUNKSJONER PÅ TOLKEOMRÅDET	53
6.6	TOLKEFORMIDLINGEN I NAV	57
6.7	ALTERNATIVER TIL DAGENS ORGANISERING AV TOLKETJENESTEN	62
6.8	SAMLET VURDERING – ORGANISERING OG STYRING AV TOLKETJENESTEN	64
7	BRUK AV ANSATTE TOLKER ELLER FRILANSTOLKER?	66
7.1	FAST ANSATTE TOLKER	66
7.2	FRILANSTOLKER	67
7.3	VALG AV TOLK – ANSATT ELLER FRILANS?	72
7.4	SAMLET VURDERING – BRUK AV ANSATTE TOLKER OG FRILANSTOLKER	79
8	MÅL- OG RESULTATSTYRING	81
8.1	MÅL- OG DISPONERINGSSKRIV	81
8.2	MÅL OG STRATEGIER VED HJELPEMIDDELSENTRALENE	82
8.3	RAPPORTERING	83
8.4	SAMLET VURDERING – MÅL- OG RESULTATSTYRING	86

9	TJENESTEPRODUKSJON OG RESSURSBRUK	88
9.1	MÅLING AV TJENESTEPRODUKSJON	88
9.2	MÅLING AV RESSURSBRUK	91
9.3	SAMLET VURDERING – TJENESTEVOLUM OG RESSURSBRUK	94
10	HVORDAN PRAKTISERE SEKTORANSVARET?	96
10.1	FAKTURERING TIL RELEVANTE SEKTORMYNDIGHETER	96
10.2	KONSEKVENSER FOR BRUKERNE	98
10.3	SAMLET VURDERING – SEKTORANSVARET	99
11	SAMMENFATTENDE VURDERINGER OG ANBEFALINGER	101
11.1	BEHOV FOR TOLKETJENESTER	101
11.2	UTVIKLING PÅ TEKNOLOGIOMRÅDET	102
11.3	ORGANISERING OG STYRING AV TOLKETJENESTEN	103
11.4	BRUK AV ANSATTE TOLKER ELLER FRILANSTOLKER	104
11.5	MÅL- OG RESULTATSTYRING	105
11.6	TJENESTEPRODUKSJON OG RESSURSBRUK	106
11.7	HVORDAN PRAKTISERE SEKTORANSVARET?	107
11.8	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	107

Forord

Denne rapporten er utført for Arbeids- og sosialdepartementet, som ønsket å få et oppdatert bilde av tolketjenesten i Norge. Mye har skjedd siden Tolkeutredningen fra 2008. I lys av utviklingen siden da, skulle utredningen vurdere behovene for tolking fremover, hvordan teknologien kan utnyttes og hvordan forvaltningen av tjenestene kan organiseres og finansieres best mulig.

Det har vært en utfordrende oppgave. Selv om tolkeområdet ikke er stort hva angår antall brukere og tjenesteapparat, er det en landsdekkende tjeneste som er svært viktig for dem den angår, rommer mange problemstillinger og berører mange flater i samfunnet. Særlig krevende har det vært å fremskaffe harde data om tolketjenesten. Men vi har fått god hjelp til å få frem informasjon fra både hjelpemiddelsentraler, ledelsen og Fagsekretariatet i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging samt Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi håper at de beregninger og analyser som er gjort, kan stimulere til videre arbeid på denne fronten i NAV.

I arbeidet har vi også vært avhengige av innspill fra brukergruppene på området, og vi er glade for den aktive måten brukerorganisasjonene har bidratt på. I det hele tatt har vi opplevd et stort engasjement og vilje til å dele informasjon og gi til kjenne synspunkter fra dem vi har vært i kontakt med i arbeidet.

Utredningen er gjennomført av et team på fire konsulenter: to fra Agenda Kaupang – Audun Korsvold og Jonas Rusten Wang – og to fra Proba Samfunnsanalyse – Trude Thorbjørnsrud og Elise Wedde. I tillegg har professor Arnfinn Muruvik Vonen fra Høgskolen i Oslo og Akershus bistått med kloke råd og kvalitetssikring.

Alle analyser og vurderinger står for vår regning. Vi har søkt å besvare oppdraget på best mulig vis, og håper at arbeidet vil være nyttig i den videre utviklingen av tolketjenesten.

Stabekk, 18. februar 2016

Agenda Kaupang AS

1 Oversikt over rapporten

Rapportens samlede vurderinger og anbefalinger er gitt i kapittel 11. De som kun er interessert i en sammenfattende, samlet vurdering, henvises dit. For å bli kjent med de bakenforliggende beskrivelser og analyser, må en inn i de enkelte kapitlene.

I kapittel 2 redegjør vi for bakgrunnen for oppdraget, de problemstillinger som ønskes belyst og de metoder som er brukt: dokumentstudier, intervjuer av ulike målgrupper – herunder ledere og medarbeidere i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging og brukerorganisasjoner, workshops med referansegruppen og arbeidet med å finne frem og analysere statistiske data fra NAV på tolkeområdet.

I kapittel 3 gis det en kort introduksjon til tolkeområdet, der det redegjøres for de ulike tolkemethodene, hvilke brukergrupper som finnes og de rettigheter brukerne har.

I kapittel 4 har vi forsøkt å gi en oversikt over behovene for tolketjenester i årene fremover, basert på utviklingen i hørselshemminger i befolkningen, brukernes atferd og bruk av cochlea-implantater. Vi viser hvordan behovet for alle typer tolketjenester ser ut til å ville øke noe i de nærmeste årene, men at bruk av cochlea-implantater på lenger sikt vil kunne føre til en gradvis redusert etterspørsel etter tegnspråktolkning.

Kapittel 5 gir en oversikt over de teknologier som finnes på tolkeområdet, og søker å si noe om hvordan de vil utvikle seg fremover. Størst potensial ligger det i bildetolkning. Automatisk talegjenkjenning kan komme til å bety mye for hørselshemmede i dagliglivet i årene som kommer, men det er usikkert om det vil ha særlig stor betydning for tolketjenesten. De andre teknologiene er umodne, og det er vanskelig å se at de vil ha betydning for tolkeområdet i overskuelig fremtid.

I kapittel 6 gis det en omfattende og problematiserende beskrivelse av dagens organisering og styring av tolketjenesten, som i dag er en integrert del av NAV Hjelpemidler og tilrettelegging. Vi beskriver utfordringene ved at tolketjenesten ved hjelpemiddelsentralene er organisert på ulik måte. Videre gjør vi rede for hvordan NAV bruker egne ressurser og frilansressurser til å løse tolkeoppdragene, og hvilke utfordringer det ligger i å finne en godbalanse mellom disse to ressursgruppene. Det redegjøres for de nasjonale/regionale tilbud som bildetolktjenesten og akuttolktilbudet utgjør, og hvordan disse bør utvikles fremover. Dessuten omtaler vi hvordan tolketjenesten er avhengig av felles rutiner og systemer for å levere enhetlige tjenester rundt om i landet, og utfordringene med å utvikle og implementere dette i dagens fragmenterte organisasjonsstruktur.

Kapittel 7 går inn på forholdet mellom fast ansatte tolker i NAV og frilanstolker. Spørsmålet er hvordan disse ressursene skal brukes fremover, og om fordelingen mellom dem skal endres. Vi viser at dagens fordeling av oppdrag mellom de to gruppene har gitt gode resultater, og hvordan økt bruk av ansatte tolker og bedre vilkår for frilanserne har resultert i både et økt volum av tolketjenester og en høyere dekningsgrad. Likevel er det fortsatt udekkede behov, blant annet på kveldstid og i helgene. Vi drøfter dette og peker på aktuelle virkemidler for å dekke slike behov, herunder introdusering av en fast minstesats for frilanstolker.

I kapittel 8 omtaler vi hvordan tolketjenesten styres i dag i et mål- og resultatstyringsperspektiv, og problematiserer at det ikke finnes mål eller strategier for tolkeområdet. Selv om det finnes kvalitative beskrivelser av tolketjenesten, er det et problem at det ikke er utviklet noen form for styringssystem for tolketjenesten som gjør det mulig å fastslå om målene er nådd med de bevilgede ressurser. Vi mener derfor det bør utvikles et mål- og resultatstyringssystem for tolketjenesten.

Kapittel 9 omhandler behovet for å ha oversikt over tjenesteproduksjon og ressursbruk, og behovet for å kunne følge forholdet mellom disse over tid. Vi viser våre egne beregninger over tjenestevolum og ressursbruk basert på data som NAV selv ikke har analysert, og viser hvordan utviklingen de siste årene har vært en ikke ubetydelig økning i alle tolkemetoder. Betydningen av å gjøre slike analyser understrekes av funnet om sammensetningen av tolkeoppdragene. Blant annet var det overraskende at skrive tolking utgjør en svært beskjeden andel av tolkeoppgavene.

I kapittel 10 drøfter vi dagens sektoransvarsprinsipp, og redegjør for hvordan dagens ordning krever uforholdsmessig store administrative ressurser i NAV i forhold til svært begrensede inntekter. Vi anbefaler å gå bort fra sektoransvaret som prinsipp, fordi det både er dyrt og har uheldige konsekvenser for brukerne.

2 Bakgrunn, metode og gjennomføring

2.1 Bakgrunn for oppdraget

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) ønsket å få utført en helhetlig gjennomgang av tolkeområdet som skulle gi en oppdatert status av utviklingen siden den forrige store utredningen på tolkeområdet – Tolkeutredningen i 2008. Det primære fokuset for utredningen skulle være å vurdere hvilke behov som vil gjelde i fremtiden, og hvordan teknologiske løsninger kan bidra til å møte dette behovet.

Det het at formålet med utredningen var å sikre en mest mulig effektiv, forutsigbar og hensiktsmessig tolketjeneste i framtiden, og sikre at brukerne får tolking med den kvaliteten som de trenger, når de har behov for det. Videre ble det bedt om at utredningen skulle vurdere om måten forvaltningen er organisert og finansiert på, er fornuftig for å møte utviklingen, i lys av det fragmenterte ansvaret på tolkeområdet i dag.

Departementet definerte følgende to hovedformål for gjennomgangen:

- Sikre en mest mulig effektiv, forutsigbar og hensiktsmessig tolketjeneste i fremtiden.
- Sikre at brukerne får tolking med den kvaliteten de trenger, når de har behov for det.

Det ble bedt om at blant annet følgende problemstillinger skulle belyses:

- Forventet økning i antall tolkebrukere og oppdrag
- Brukernes mer komplekse behov, og hvordan disse kan dekkes
- Ny teknologi, og hvordan denne kan brukes på en hensiktsmessig måte
- Dagens finansieringssystem – om det er hensiktsmessig for å møte utfordringene
- Forholdet til annen lovgivning og problemstillinger rundt ulike instansers finansieringsansvar
- Aktuelle tiltak for å møte fremtidige utfordringer

2.2 Avgrensning

Det kunne vært ønskelig å se arbeidet med denne utredningen i sammenheng med forslagene fra det regjeringsoppnevnte tolkeutvalget (NOU 2014: 8), som omhandler organiseringen av tolking mellom norsk og andre språk i offentlig sektor. Her pekes det på at dette bør ses i sammenheng med utviklingen av tolketjenester for døve/hørselshemmede og døvblinde, som ikke er omfattet av utvalgets arbeid. Vi har ikke hatt anledning til å gå inn i disse mulige sammenhengene, men mener at en i oppfølgingen av vår utredning, blant annet når det gjelder organisering, bør se hen til forslagene i NOU 2014:8.

2.3 Metode

I arbeidet har vi lagt til grunn ulike metoder for å oppnå størst mulig grad av sikkerhet rundt det faktagrunnlaget vurderingene bygger på. Kartleggingen bygger på fire metoder:

- *Dokumentstudier:* alle relevante dokumenter som kan gi oppdatert og pålitelig informasjon om tolketjenesten og tolkeområdet
- *Intervjuer:* intervjuer med sentrale informanter i NAV, brukerorganisasjoner og relevante fagmiljøer
- *Workshops:* to workshops med referansegruppen, med deltakelse fra NAV, brukerorganisasjoner og andre sentrale aktører
- *Statistikk fra OeBS-tolk:* diverse uttrekk og sammenstillinger basert på data i OeBS-tolk

2.3.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier har utgjort en sentral del av datamaterialet. Generelt finnes det mye skriftlig materiale, både på tolkeområdet og internt i tolketjenesten. NAV har vært behjelpelig med å fremskaffe relevante dokumenter. De mest sentrale kildene i vårt arbeid har vært følgende:

- Rapporter og utredninger utarbeidet av NAV på tolkeområdet
- Rutinebeskrivelser o.l. knyttet til tolkeområdet
- Dokumenter knyttet til styringsdialogen mellom hjelpemiddelsentralene og styringsenheten, og mellom styringsenheten og direktoratet

Vi har også basert oss på blant annet eksterne rapporter, evalueringer, lover/forskrifter/rundskriv, notater, organisasjonskart, akademisk litteratur, regnskaper mv.

2.3.2 Intervjuer

Vi har gjennomført semistrukturerte intervjuer med 34 informanter. Flere av intervjuene har vært gruppeintervjuer. Noen av informantene er blitt intervjuet flere ganger, i ulike formater. Noen intervjuer er gjennomført ved hjelp av telefon eller video.

Intervjuene omfattet et bredt spekter av temaer relevante for utredningen, der spørsmålene var tilpasset hver type gruppe med informanter, det vil si brukerorganisasjoner, hjelpemiddelsentraler eller den enkelte informant.

En generell utfordring har vært at tolketjenesten er relevant for svært mange mennesker, og det finnes et stort antall aktører som besitter kunnskap om tjenesten og tolkeområdet for øvrig. Slik sett har det vært krevende å avgrense hvem som skulle intervjues, og det kan ha vært informanter som burde vært hørt. Likevel tror vi at de informantene vi har intervjuet, i stor grad har fått formidlet de mest vesentlige aspektene ved NAVs tolketjeneste, og tolkeområdet som sådan.

Under følger en oversikt over dem vi har intervjuet i forbindelse med utredningen.

Brukerorganisasjoner

Organisasjon	Informantens rolle
Norges Døveforbund og Norges Døveforbunds Ungdom	Sentrale representanter
Foreningen Norges Døvblinde	Sentral representant
Hørselshemmedes Landsforbund	Sentrale representanter
Hørselshemmedes Landsforbund Ungdom	Leder
Coda Norge	Leder
Landsforbundet for kombinert syns- og hørselshemmede/døvblinde	Sentrale representanter

Andre organisasjoner

Organisasjon	Informantens rolle
Tolkeforbundet	Leder
AVYO	Sentrale representanter

NAV

Organisasjon	Informantens rolle
Styringsenheten, NAV Hjelpemidler og tilrettelegging	Direktør og ass. direktør
Fagsekretariatet, NAV Hjelpemidler og tilrettelegging	Sentral representant
NAV Kompetansesenter for tilrettelegging og deltakelse	Sentral representant
Arbeids- og velferdsdirektoratet	Sentral representant

Hjelpemiddelsentral Oslo og Akershus	Leder tolketjenesten
Hjelpemiddelsentral Oslo og Akershus	Formidlere
Hjelpemiddelsentral Oslo og Akershus	Leder samordna frilansområde
Hjelpemiddelsentral Buskerud	Direktør og avdelingsleder
Hjelpemiddelsentral Sør-Trøndelag	Direktør, leder tolketjenesten, tolk
Hjelpemiddelsentral Sogn og Fjordane	Tolk
Hjelpemiddelsentral Nord-Trøndelag	Avdelingsleder
Hjelpemiddelsentral Nordland	Leder tolketjenesten
Hjelpemiddelsentral Hordaland	Leder tolketjenesten

Andre fagmiljøer

Organisasjon	Informantens rolle
Folkehelseinstituttet	Forsker
Statped	Sentrale representanter
Høgskolen i Sør-Trøndelag (fra 1.1.2016: NTNU)	Sentrale representanter, tolkeutdanningen. Forsker
Nasjonalt senter for hørsel og psykisk helse (OUS)	Leder
Oslo universitetssykehus, CI-teamet	Sentral representant
Eikholt nasjonalt ressurscenter for døvblinde	Sentrale representanter
Oslo universitetssykehus, Tolkesentralen	Leder
Trondheim kommune – rådgivingstjenesten for døve og døvblinde	Sentrale representanter
Stiftelsen Signo	Sentrale representanter
NKOM – Nasjonal kommunikasjonsmyndighet	Sentral representant
Frilanstolk	

2.3.3 Workshops med referansegruppe

I prosjektet ble det gjennomført to workshops, 2. og 30. november 2015, der referansegruppen ble brukt aktivt til å komme med innspill og drøfte sentrale temaer. Den første workshopen ble brukt å få innspill på tre sentrale temaer:

1. Tolkenes kompetanse
2. Hvordan NAV bruker og prioriterer tolkene
3. Hvordan dekke dagens og framtidens behov med tanke på tilgjengelighet til tolk

Den andre workshopen ble brukt til å få tilbakemeldinger og teste noen foreløpige hypoteser og funn prosjektgruppen hadde gjort seg. Sentrale temaer var:

1. Endringer i brukernes behov
2. Potensialer i ny teknologi
3. Formidlingsprosessen i tolketjenesten
4. Frilanstolkenes honorarsystem

2.3.4 Statistikk fra OeBS-tolk

Vi har lagt vekt på å få oversikt over de mest sentrale størrelsene og trendene knyttet til behovene og tjenesteproduksjonen. Det har vært en utfordring å få tak i gode data, og vi registrerer at NAV mangler sikre data på viktige områder knyttet til tjenesteproduksjon, ressursbruk og andre relevante områder på tolkeområdet. Det ser ut til å skyldes at tolketjenesten inngår som en integrert del av hjelpemiddelsentralenes organisering, at systemet for registrering av tolkeoppdrag

ikke gir den ønskede informasjon, og at det har vært lite oppmerksomhet på å fremskaffe og analysere nøkkelinformasjon på tolkeområdet sentralt i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging.

NAV har gitt oss tilgang til data som ved hjelp av egne korrigeringer og bearbeiding, har gjort det mulig å analysere noen viktige størrelser i tolketjenesten. Dataene er i hovedsak hentet fra OeBS-tolk, som er systemet som brukes for registrering og formidling av tolketjenester. Av informasjon som registreres, er blant annet tolkeoppgavens start- og sluttidspunkt, fylket som formidler oppgaven, tolkens fylke, type tolk (fast ansatt/frilanser), type oppdrag, status (dekket, udekket mv.) og oppgavens prioritet. I tillegg er antall tolker på oppgaven og tolkemetode som regel angitt i et beskrivelsesfelt.

For å kunne skjønne vår analyse bør en kjenne til hvilke begreper tolketjenesten opererer med i registrering og rapportering av tolkeoppdrag. Det opereres med tre forskjellige begreper i målingen av hva som produseres, og som rapporteres videre til direktoratet. Definisjonene av de mest sentrale begrepene er (basert på NAV OeBS-Tolks rutinebeskrivelse):

- **Serviceforespørsel.** En serviceforespørsel er en bestilling av tolketjeneste. En tolkebestilling kan være et enkeltoppdrag over en eller flere dager (for eksempel en tannlegetime eller et seminar), eller en rekke tolkeoppdrag som henger sammen (for eksempel tolking i et langvarig behandlingsopplegg eller i utdanning). Serviceforespørsler er derfor et lite egnet kriterium for å måle tjenesteproduksjon, ettersom omfanget av aktivitetene er svært varierende.
- **Tolkeoppdrag.** Et tolkeoppdrag er tolketjeneste gitt for et sammenhengende tidsrom. Tidsrommet er sammenhengende når oppdraget gjelder en uavbrutt aktivitet fra tolkebrukerens side. Tolkeoppdraget er relatert til brukerens tolkebehov, og vil derfor regnes som ett oppdrag uavhengig av hvor mange tolker som er til stede på oppdraget. Et oppdrag kan strekke seg over flere dager, så fremt det er en sammenhengende aktivitet (for eksempel en konferanse). OeBS-tolk registrerer ikke oppdragene automatisk, noe som gjør at det ikke finnes pålitelige data knyttet til antall tolkeoppdrag.
- **Tolkeoppgave.** En tolkeoppgave er en arbeidsøkt som er det tidsrommet tolken arbeider sammenhengende, eventuelt avbrutt av kortere pauser (for eksempel lunsj). Hvis et tolkeoppdrag omfatter mer enn én arbeidsøkt, registreres det med et tilsvarende antall oppgaver. Et oppdrag med flere tolker vil registreres som flere oppgaver. Oppgavene vil normalt være korte, og i prinsippet ikke vare mer enn en dag.

Tolkenes reise- og ventetid registreres ikke i OeBS-tolk. Slike data må hentes fra NAVs timeføringssystem (MinTid) for fast ansatte tolker, og fra systemet som brukes til honorarutbetaling for frilanstolkene. I alle tilfeller vil det være svært krevende å sammenstille denne informasjonen med den som finnes i OeBS-Tolk.

Til tross for at de dataene som finnes, til dels er ustrukturerte rådata, har det vært mulig å analysere dem slik at de gir et bilde av hvordan tjenestevolumet har utviklet seg. Tolkeoppgaver telles i utgangspunktet en gang for hver tolk som er på et oppdrag. I noen sammenhenger vil dette være relevant, for eksempel hvis framstillingen skal beskrive om det benyttes fast ansatte eller frilansere. I andre tilfeller vil det være mer relevant å ta utgangspunkt i «tolkeoppgaver» og korrigere for antall tolker på hvert oppdrag, for eksempel når en skal vurdere etterspørselen etter tolketjenester. Om det korrigeres for antall tolker på oppdraget, framgår i hvert tilfelle.

En tolkeoppgave vil ikke vare lenger enn én dag, i så fall vil det telle som flere tolkeoppgaver. Alternativet vil være å telle antall tolketimer, hvilket i mange sammenhenger vil gi et riktigere bilde av tjenestenivå eller aktivitet, men etter vårt skjønn gi et overdrevent fokus på de lange oppdragene.

Når det gjelder datakvaliteten, har det vært to sentrale utfordringer som i noen grad har begrenset hva vi har kunnet analysere:

- Selv om en tolkeoppgave, ifølge OeBS-rutinen, ikke skal vare lenger enn et døgn, finnes det en rekke tilfeller der tolkeoppgaver er registrert over flere dager. Det gjør det umulig å vite hvor mange tolkeoppgaver som faktisk er gjennomført på den gjeldende registreringen. Likevel utgjør slike registreringer under 0,7 prosent av samlet antall gjennomførte oppgaver og har derfor neppe stor betydning for de aggregerte størrelsene. Men ettersom denne typen registreringspraksis forekommer i større grad ved noen bestemte hjelpemiddelsentraler, vil det være metodisk problematisk å sammenligne tjenesteproduksjon på tvers av hjelpemiddelsentralene på bakgrunn av disse dataene.
- Selv om det i prinsippet skal registreres én tolkeoppgave per tolk på oppdraget, er det ikke alltid samsvar mellom antall tolker og antall tolkeoppgaver på det samme oppdraget. Imidlertid gjøres det riktig i en overveiende majoritet av tilfellene, og vi ser ikke noen systematiske skjevheter som i nevneverdig grad svekker de analysene som er gjort.

Data fra før 2013 er ikke tilgjengelig fra OeBS-tolk. Derfor har alle analysene basert seg på tall i perioden januar 2013–oktober 2015.

2.4 Gjennomføring

Oppdraget ble utført i perioden september 2015 til ultimo januar 2016, av et prosjektteam på fire konsulenter fra Agenda Kaupang og Proba Samfunnsanalyse, med førstnevnte som prosjektleder. Professor Arnfinn Muruvik Vonen ved Høgskolen i Oslo og Akershus har bidratt i oppdraget som faglig kapasitet på tolkeområdet.

Til støtte i arbeidet hadde teamet en referansegruppe som ble etablert ved oppstart av prosjektet, med deltakelse av representanter for sentrale aktører på tolkeområdet. Referansegruppen besto av følgende personer:

- | | |
|-----------------------------------|---|
| • Hilde Haualand/Petter Noddeland | Norges Døveforbund |
| • Rune Jensen | Foreningen Norges Døvblinde |
| • Jan Joakimsen | Hørselshemmedes Landsforbund |
| • Åshild Johansen | Landsforbundet for kombinert syns- og hørselshemmede/-døvblinde |
| • Ørjan Strømmen | Tolkeforbundet |
| • Annette Wilhelmsen Hansen | NAV Hjelpemiddelsentral i Oslo og Akershus |
| • Berit Søgård | NAV Hjelpemiddelsentral i Sør-Trøndelag |
| • Annicken Eidevig Fiskvik | Arbeids- og velferdsdirektoratet |

3 Introduksjon til tolkeområdet

3.1 Tolking

Tolking for hørselshemmede gjøres på ulike måter og tilpasses den enkeltes behov. De mest vanlige tolkeformene er tegnspråktolking, haptisk og taktil tolking, tolking til tegn som støtte for munnnavlesning (TSS) og skrivetolking. I tillegg har en fått erfaring med at tolking mellom ulike tegnspråk og varianter av tegnspråk, av og til kalt «mellomtolking», kan være en god løsning i noen sammenhenger.

Tegnspråk

Norsk tegnspråk er anerkjent som et fullverdig språk. Det har en helt annen grammatisk oppbygning enn norsk, og det har et utviklet spesialisert ordforråd som gjør at det er levende i alle deler av samfunnslivet, på alle språklige bruksområder og i alle språklige bruksfunksjoner.¹ Ifølge St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og mening — Ein heilskapleg norsk språkpolitikk* er det 16 500 personer som kan tegnspråk i Norge. Mange hørselshemmede har norsk tegnspråk som sitt førstespråk. I tillegg kan også hørende barn av døve foreldre ha tegnspråk som førstespråk. Tegnspråktolking er tolking mellom tegnspråk og talespråk. Tolking fra tegnspråk til talespråk kalles av og til «stemmetolking».

Tegn til støtte til munnnavlesning (TSS)

Tolking til TSS er en måte å gjøre talespråket tilgjengelig for hørselshemmede som har norsk talespråk som sitt førstespråk. Tolkemetoden er egnet for tunghørte, døvblitte og personer med CI-implantat, men som i enkelte situasjoner har behov for tolkehjelp. TSS er en måte å visualisere det man sier til hørselshemmede. Ved hjelp av enkelttegn og tydelige munnbevegelser prøver man å gjøre talen oppfattbar, som en støtte for å kunne munnavlese det som sies (Berge og Raanes, 2008).

Denne tolkemethoden kan være aktuell for hørselshemmede, døvblitte og personer med kokleaimplantat (CI) som har norsk talespråk som sitt førstespråk, men som i enkelte situasjoner kan trenger tolkehjelp. Metoden er også tatt i bruk for grupper med kognitiv svikt, for eksempel i anledning mennesker med utviklingshemming (Tolkeutredningen 2008:18).

Skrivetolking

Skrivetolking foregår ved at en tolk skriver ned en redigert versjon av det som sies, slik at tolkebrukeren kan følge kommunikasjonen på en skjerm. Normal talehastighet tilsvarer om lag 900 tegn per minutt (Tolkeutredningen, 2008). De beste hurtigskrivere kommer opp i en hastighet på 5–600 tegn per minutt. Det innebærer at skrivetolkene må ha god tolketeknikk, det kreves komprimering og omformulering.

Taktil kommunikasjon

Taktil kommunikasjon knyttes til bruk av berøringssansen og handler om å kommunisere gjennom berøring. Når man ikke kan kommunisere via tale eller visuelt tegnspråk, er taktilt tegnspråk en mulighet. Tegnene, håndalfabet eller skrift i hånd, avleses ved at den ene personen lar hendene sine ligge på den andres. En annen form for taktil kommunikasjon gjør bruk av håndalfabet eller skrift i hånd. I samtale mellom personer med døvblindhet som bruker taktil kommunikasjon, er uttrykksformene varierte. Ofte brukes en blanding av tegn, håndalfabet og skrift i hånd. Gester og andre kroppslige uttrykk brukes også. Alle sansekanaler benyttes når informasjon gis og mottas.

¹ Språkrådet, www.sprakradet.no/Spraka-vare/Tegnsprakteiknsprak/

Haptisk kommunikasjon

Haptisk kommunikasjon benyttes overfor døvblinde og foregår ved at personen med døvblindhet mottar informasjon gjennom å bli berørt av andre. Kommunikasjonsformen er ment å utfylle andre former for kommunikasjon, med mål om å redusere misforståelser.

Tanken bak haptisk kommunikasjon er å dele visuell og auditiv informasjon fra omgivelsene, ved hjelp av haptiske signaler parallelt med den ordinære kommunikasjonen. Haptisk kommunikasjon er ikke tegnspråk eller tale, men kan inneholde elementer fra begge. Det kan være informasjon om følelser, hvem som er til stede i et rom og hvor de befinner seg, eller kart over omgivelsene. Man benytter gjerne rygg, skulder, hånd, kne eller fot som artikulasjonssted. Artikulasjonssted er det området på kroppen som brukes til å gi haptiske signaler.

«Mellomtolk»

Erfaringer viser at det kan være nyttig å bruke døve «mellomtolker». En «mellomtolk» kan bidra til å forhindre at det oppstår misforståelser og feil i oversettelsen mellom tegnspråk og talespråk. Dette kan skje fordi tegn oppfattes ulikt, og kan skyldes kulturforskjeller, ulik bakgrunn mv. (Tolkeutredningen, 2008). Ved bruk av døve som «mellomtolk» kan man kontrollere at tolkebruker og tegnspråktolk oppfatter det samme. Aktuelle bruksområder kan være overfor døvblinde, døve med begrensede ferdigheter i norsk tegnspråk, internasjonal tolking og i en viss utstrekning ved stemmetolking. Tolkeutdanningen i Norge er åpnet for døve studenter, og enkelte døve studenter har startet på utdanningen, men det er foreløpig ikke noen som har gjennomført i Norge. Ifølge Tolkeutredningen 2008 kan aktuelle bruksområder være knyttet til døvblinde, fremmedspråklige, internasjonal tolking og, i en viss utstrekning, ved stemmetolking. Tolkeutredningen 2008 anbefalte at bruk av døve som «mellomtolk» i tolketjenesten utredes.

3.2 Tolkebrukere

Alle deltakerne i en kommunikasjonssituasjon med tolk, unntatt tolken(e) selv, er brukere av tolketjenesten og dermed tolkebrukere. Retten til tolketjenester er imidlertid knyttet til de(n) deltakerne som på grunn av nedsatt hørsel ikke oppfatter talespråk fullt ut. I denne rapporten bruker vi derfor betegnelsen «tolkebruker» eller bare «bruker» om disse personene. I tolkesammenheng skiller vi mellom hørselshemmede/døve og døvblinde.

3.2.1 Hørselshemmede

En hørselshemmet er en person som har nedsatt hørsel. Funksjonsnedsettelsen som innebærer at man ikke hører på linje med de fleste andre, blir i medisinsk sammenheng betegnet ut fra graden av hørselstap. Hørselstapet kan ha ulike årsaker. Det kan være medfødt og skyldes genetiske disposisjoner eller infeksjon hos mor under svangerskapet (for eksempel røde hunder), det kan skyldes ulike sykdommer og infeksjoner (for eksempel hjernehinnebetennelse eller gjentatte ørebetennelser), det kan være et resultat av påførte skader (slag mot hodet) eller en skade som skyldes for mye støy. Endelig er økende alder noe som ofte medfører at hørselen svekkes (Kermit et al 2014).

Tolking for hørselshemmede skjer som regel gjennom bruk av tegnspråk, skrivetolk eller ved bruk av tegn til støtte for munnnavlesning. Slik tolking kan altså skje både mellom to språk og innen ett og samme språk.

3.2.2 Døvblinde

Døvblindhet er en betegnelse på kombinert syns- og hørselshemming hvor sansetapene gjensidig forsterker hverandre. Døvblindhet betraktes som en egen funksjonshemming. En døvblind er en person som har en så alvorlig grad av kombinert syns- og hørselshemming at evnen til å ferdes ute og evnen til å kommunisere med andre på egen hånd eller ved hjelp av egnede hjelpemidler, er

vesentlig innskrenket (jf. folketrygdloven). Mange døvblinde har en synsrest, hørselsrest eller begge deler – men kombinasjonen av sansetap reduserer mulighetene for å utnytte en syns- eller hørselsrest. Svært få døvblinde er helt døve og blinde. Døvblindhet innebærer store begrensninger når det gjelder kommunikasjon, informasjon og fri bevegelse.

Det skilles mellom de som har blitt døvblinde etter at språket er etablert, døvblindblitte og de som har et sansetap som er medfødt, eller som har oppstått før språket er etablert.

Det finnes ulike årsaker til døvblindhet, blant annet sjeldne sykdommer og infeksjonssykdommer, tilfeldige kombinasjoner av ulike skader/sykdommer som rammer både syns- og hørselsfunksjoner, Usher syndrom, CHARGE syndrom. Det kan også skyldes aldersrelaterte sykdommer som rammer syn og hørsel.

Tolking for døvblinde kan skje både mellom to språk og innen ett og samme språk. Eksempler på tolking mellom to språk er tegnspråktolking i begrenset synsfelt og bruk av taktilt tegnspråk, der den døvblinde og tolken holder på hverandres hender mens de prater tegnspråk. Eksempel på tolking innen ett og samme språk er taletolking der tolken bruker norsk tale. Tolking for døvblinde innebærer også ledsaging og beskrivelse/informasjon (tolk/ledsaging). Beskrivelse kan skje i mange former ut i fra brukerens ønske og behov, for eksempel i form av haptisk kommunikasjon (Tolkeutredningen 2008:18).

3.3 Rettigheter

Døve, døvblinde og hørselshemmede har rett til tolketjenester. Retten er hjemlet i folketrygdloven, opplæringsloven, domstolloven, pasientrettighetsloven og forvaltningsloven.

Folketrygdloven gir rett til tolking for å fungere i dagligliv og arbeidsliv. Dagliglivstolking omfatter alt som har med dagligliv å gjøre, inkludert møter i brukerorganisasjoner, annet organisasjonsarbeid og politisk arbeid.

Ifølge forskrift om stønad til tolkehjelp for hørselshemmede og forskrift om stønad til tolke- og ledsagerhjelp for døvblinde, kan utgifter til tolke- 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.

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. Det er også begrensninger når det gjelder behandlingsreiser og ferier i utlandet. Loven gir rett til tolking ved legebesøk og ved poliklinisk undersøkelse/behandling ved sykehus, men ikke under innleggelse i sykehus. Loven gir rett til tolking ved utdanning med sikte på å komme i arbeid, noe som gjør at tolking for studenter ved universiteter og høgskoler er hjemlet i folketrygdloven.

Opplæringsloven gir rett til tolking for ungdom i videregående skole som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring. Elever i grunnskolen har rett til undervisning på tegnspråk, men noen kommuner velger å bruke tolk i undervisningen fordi de ikke har lærere som kan undervise eleven på tegnspråk.

Domstolloven tolkes, ifølge Tolkeutredningen 2008, i dag slik at døve, døvblinde og hørselshemmede har rett til tolking under hele forhandlingen i retten. Videre tolkes loven slik at retten til tolking omfatter både tegnspråk- og skrive tolking.

Pasientrettighetsloven gir pasienten rett til medvirkning, informasjon og innsyn, og forskriftene til loven understreker retten til tilrettelagt kommunikasjon for fremmedspråklige og personer med funksjonshemminger.

Forvaltningsloven fastslår det offentliges plikt til å veilede og informere og til å høre partene før vedtak fattes. Forvaltningsloven regulerer plikter og rettigheter i all offentlig saksbehandling. Lovens § 11 fastslår det offentliges plikt til å veilede partene, mens § 17 fastslår plikten til å høre partene før vedtak fattes. I saker der det er en språkbarriere, følger det av veilednings- og informasjonsplikten at saksbehandler må tilkalle kvalifisert tolk for å kunne oppfylle partenes rett til å bli hørt i saken.

I prinsippet er retten til tolking den samme over hele landet. I praksis varierer tolketilbudet mye, først og fremst avhengig av hvor langt unna tolketjenesten tolkebrukeren bor. Men tilbudet kan også variere ut fra tilgangen på tolker som behersker de ulike tolkeformene.

4 Brukernes behov for tolketjenester nå og framover

4.1 Innledning

Tolkingens ytterste hensikt er å sikre retten til kommunikasjon og retten til menings- og ytringsfrihet. Først og fremst handler dette om døve, døvblinde og hørselshemmedes rett til kommunikasjon og ytring, men tolking kan også være like grunnleggende for hørende. Tolking er mer enn oversetting av ord, ytringer og nonverbal kommunikasjon. Tolking er formidling av mening og hensikt, et budskap. Tolking bidrar til den kommunikasjonen som kan skape og sikre sosial tilhørighet og menneskelig fellesskap. Tolking er et middel for å oppnå kommunikasjon mellom mennesker som er hindret i å kommunisere (Tolkeutredningen 2008).

Et av formålene med utredningen er å kartlegge brukernes mer komplekse behov og forventet økning i antall tolkebrukere og oppdrag. For å kunne si noe om dette har vi innhentet beskrivelser av behovene og vurdering av hvordan disse dekkes i dag, sett fra brukernes perspektiv. Videre har vi vurdert hvordan ulike faktorer må antas å påvirke utvikling i behov og gjort noen betraktninger rundt hva brukernes behov for tolketjenester vil være fram i tid.

Vi har intervjuet brukerorganisasjonene, kompetansesentre for døvblinde og andre fagmiljøer som har kunnskap om hørselshemmede og døvblindes tolkebehov, og hvilke erfaringer de har med å få dekket disse behovene. Vi har bedt om en beskrivelse av tolkebehovene og spurt om hvordan de opplever at behovene for tolk ivaretas i lovverket og i praksis. Herunder hvilke særskilte utfordringer som gjelder for enkelte grupper, deriblant døvblinde og minoritetsspråklige.

Vi har sett på hvordan endringer i antall tolkebrukere, bruk av CI, utvikling av teknologi og økt samfunnsdeltakelse blant hørselshemmede kan føre til endringer i behovet for tolketjenester i tiden fremover.

I vår beskrivelse av behovet for tolk har vi lagt mest vekt på å beskrive de områdene som omfattes av folketrygdloven. Det vil si dagligliv, arbeid og utdanning. Imidlertid omtaler vi også noen erfaringer brukerne har med å få tolk i situasjoner som ikke omfattes av folketrygdloven (se kapittel 10 om konsekvenser av sektoransvaret har for brukerne). Behovet for tolketjenester i slike situasjoner, som for eksempel under sykehusopphold og kontakt med politi og rettsvesen, vil sannsynligvis være nokså konstant. Men dersom mulighetene for tolk blir bedre innenfor områder som i dag er dårlig dekket, kan det føre til økt etterspørsel etter tolketjenester.

4.2 Antall tolkebrukere

Tall fra NAV viser at det har vært en viss økning i antall tolkebrukere de siste tre årene. Mens det i 2012 var registrert 2 176 tolkebrukere hos NAV, var det i 2014 registrert 2 306 brukere. Dette innebærer en økning på 130 brukere, tilsvarende 6 prosent. Tallene viser antallet som har brukt tolk i det enkelte år – det har ikke vært mulig å få informasjon om antall personer som har fått vedtak om at de kan få tolk. Dataregistreringssystemene hos NAV ble lagt om fra og med 2012, og det har derfor ikke vært mulig å frembringe sammenlignbare tall fra årene før 2012. Tallene er noe usikre, fordi enkelte brukere kan være registrert som brukere i flere enn ett fylke, og i så fall være registrert dobbelt i tabellen.

Tabell 4.1 Antall brukere per fylke i 2012, 2013 og 2014.

Fylke	Antall brukere		
	2012	2013	2014
01 Østfold	61	63	76
02 Akershus	158	171	174
03 Oslo	453	476	480
04 Hedmark	51	52	52
05 Oppland	47	46	49
06 Buskerud	125	132	139
07 Vestfold	175	188	180
08 Telemark	63	57	60
09 Aust-Agder	29	25	32
10 Vest-Agder	43	45	43
11 Rogaland	157	177	182
12 Hordaland	268	274	287
14 Sogn og Fjordane	19	21	24
15 Møre og Romsdal	95	101	95
16 Sør-Trøndelag	250	263	260
17 Nord-Trøndelag	50	49	46
18 Nordland	73	58	62
19 Troms	47	56	50
20 Finnmark	12	12	15
SUM	2 176	2 266	2 306

4.3 Endring i etterspørsel etter tolketjenester

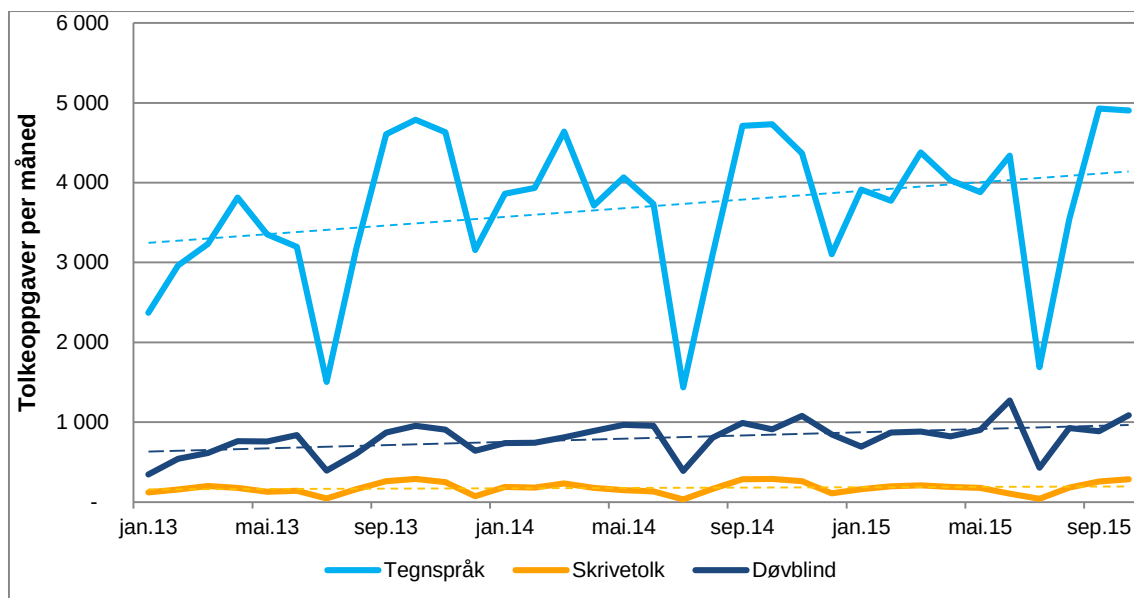
Ved å ta utgangspunkt i Tolketjenestens registreringer av *tolkeoppgaver* og korrigere for antall tolker per oppdrag, vil man få et bilde av hvor mange ganger tolkebrukerne har etterspurt tolketjenester (se definisjon av tolkeoppgave i kapittel 2.3.4). Vi har inkludert både tolkeoppgaver som faktisk er utført, og de som er bestilt, men avlyst av tolketjenesten.

Tolkeoppgave har blitt sortert etter hvilken type tolkemethode som er brukt i oppdraget, noe som er angitt med en egen kode i statistikken fra OeBS-tolk. Om lag 3 prosent av oppgavene er uspesifiserte med tanke på tolkemethode. Tolkemetodene er i denne sammenheng delt i tre hovedtyper:

- Tegnspråktolking
- Skrivetolking
- Tolking for døvblinde²

En gjennomgang av alle tolkeoppgaver fra januar 2013 til oktober 2015 gir følgende bilde:

² Dette inkluderer de tolkeformene som normalt anvendes i møte med døvblinde brukere, slik som taktilt tegnspråk, haptisk kommunikasjon og tegnspråk i begrenset synsfelt.



Figur 4.1 Utvikling i antall tolkeoppgaver januar 2013–oktober 2015 fordelt på tolkemetode

Hovedtendensen er at etterspørselen etter tolketjenester har hatt en jevn vekst og at den følger faste, sesongbestemte variasjoner. Det ser også ut til at fordelingen av hvilke typer tolkemetoder som benyttes, er stabil. Etterspørselen er lavest i juli måned og høyest i høstmånedene.

Tegnspråktolking er den klart mest brukte tolkemetoden, mens skrive tolking brukes minst og utgjør bare en liten andel av tolkeoppgavene. Samtlige tolkemetoder har en jevn vekst i perioden, men tolking for døvblinde har hatt den største prosentvise veksten.

Samlet økte antall tolkeoppgaver fra rundt 53 602 i 2013 til 59 541 i 2014. Vi har kun tall fra de ti første månedene av 2015, men tallene så langt i 2015 viser at antall tolkeoppgaver vil fortsette å øke.

Dekningsgraden, eller tolketjenestenes dekning av forespørsler om tolkeoppdrag, er blitt bedre i løpet av den samme tidsperioden (omtales i kapittel 9). Samtidig viser tilbakemeldingene fra brukerorganisasjonene at mange unnlater å bestille tolk til tidspunkter og situasjoner de ikke regner med å få tolk. Dekningsgraden alene er derfor ikke et sikkert uttrykk for hvor godt tolkebehovene dekkes.

4.4 Utvikling i antall hørselshemmede

Det finnes ingen offisiell statistikk over antall døve eller hørselshemmede. Det knyttes derfor usikkerhet til omfanget. Ifølge Norges Døveforbund (NDF) bor det 5 000 døve i Norge. Tallet er et anslag basert på en antakelse om at 0,1 prosent av befolkningen er døve.

Ifølge Nasjonal kompetansetjeneste for døvblinde er det registrert 351 personer med døvblindhet i Norge, hvorav 247 med ervervet døvblindhet og 104 med medfødt døvblindhet.

Ifølge Folkehelseinstituttet har 0,3 prosent av nyfødte i Norge en medfødt hørselshemming som er så pass alvorlig at barnet vil ha behov for CI, høreapparat og/eller opplæring i tegnspråk. Denne andelen synes å være stabil, og ifølge Folkehelseinstituttet er det liten grunn til å forvente store endringer i antall nyfødte med hørselshemminger.

Hvorvidt en person vil ha behov for CI, høreapparat og/eller tolkehjelp er et resultat av en helhetlig vurdering basert på objektive hørselstester og personens subjektive opplevelser.

Helseundersøkelsen i Nord-Trøndelag (HUNT) har gjennomført en hørselstest blant et utvalg av

den voksne befolkningen i Nord-Trøndelag. Ifølge målingene har 0,5 prosent av befolkningen over 20 år et gjennomsnittstap over ulike frekvensområder på mer enn 65 dB på sitt beste øre.³ Ifølge informanten vi har snakket med i Folkehelseinstituttet, kan dette muligens tjene som kriterium på en så dårlig hørsel det kan medføre behov for tolk.

Hvor stor andel av befolkningen som utvikler et alvorlig hørselstap i løpet av livet, er også usikkert. Eksponering for støy kan forårsake hørselstap. En tenker gjerne da spesielt på eksponering for høy musikk, støy på jobb eller impulsstøy, slik som skyting med gevær. Ifølge Folkehelseinstituttet er det vanskelig å si noe sikkert om langtidseffektene av å bli utsatt for støy, og om utviklingen i befolkningens eksponering for støy. Det er derfor vanskelig å si noe sikkert om hvor stor andel av befolkningen som kommer til å få et hørselstap på grunn av støy i de nærmeste årene. Hørselstap kan også ha andre årsaker, deriblant kronisk mellomørebetennelse og hjernehinnebetennelse. Omfanget av disse sykdommene er relativt konstant, og i denne sammenheng beskjedent.

Når det gjelder aldersbetinget hørselstap, er det naturlig å forvente at omfanget av dette vil øke som resultat av at levealderen i befolkningen har økt. Inntrykket vi har fått etter å ha snakket med brukerorganisasjoner og hjelpemiddelsentralene, er imidlertid at personer som utvikler aldersrelatert hørselstap eller tunghørthet, sjelden tar i bruk tolketjenesten i dag. Vi forstår det også slik at relativt få av dem som mister hørsel i voksen alder, lærer seg tegnspråk. Det er også relativt få som bruker skrivevolk.

For at en person skal kunne motta tolkehjelp fra tolketjenesten, må personen ha fått innvilget rett til dette før fylte 67 år. Eldre over 67 år som mister hørsel, er derfor avgrenset fra retten til å søke om vedtak om bruk av tolk. En økning i antall hørselshemmede vil altså ikke ha betydning for behovet for tolketjenester, dersom hørselstapet oppstår etter fylte 67 år.

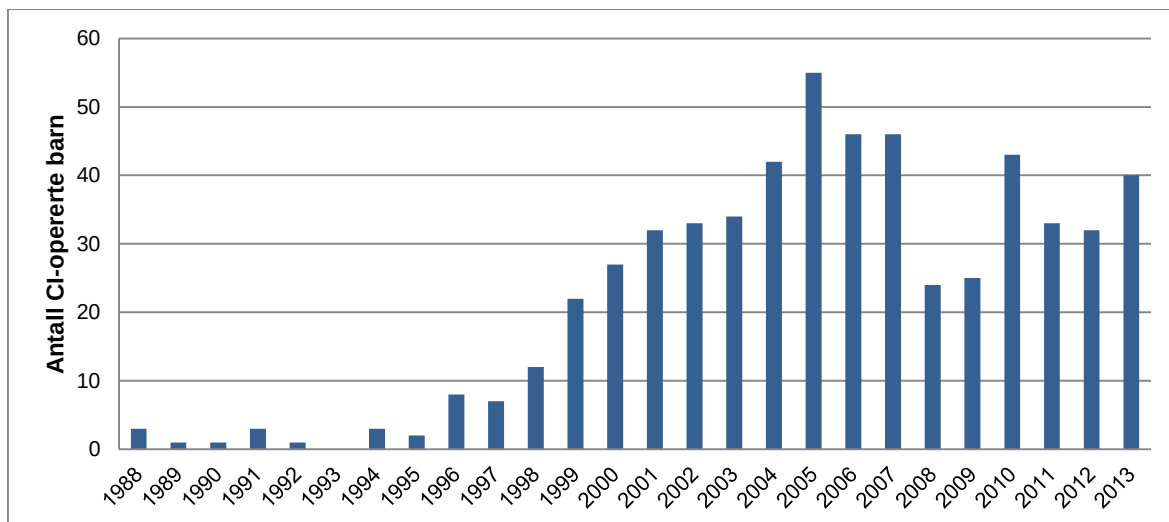
4.4.1 Bruk av Cochlea Implantat (CI)

I dag får de aller fleste av barn som er født døve, operert inn CI. Det angis ofte at 90-95 prosent får CI, men i og med at det ikke finnes noen oversikt over døve som ikke får CI, er det ikke mulig å angi dette presist. Når noen barn ikke opereres, har det som regel medisinske årsaker. Ifølge Rikshospitalet har totalt 620 barn fått operert inn CI. Det vil si at det blir færre som er helt døve og noen flere som er hørselshemmet i ulik grad.

CI-operasjonene startet på slutten av 1980-tallet. Mange av dem som i dag er voksne med CI, fikk imidlertid operert inn CI ganske sent, først ved 4–5 års alder, mens medisinske anbefalinger i dag tilsier at operasjonen bør gjøres før barnet er ett år. Å operere inn CI senere gir ikke et optimalt resultat.

Figur 4.2 viser antall CI-opererte barn fordelt på år operasjonen fant sted. Den viser at det var en sterk økning rundt år 2000. I 2004 fikk alle barn som hadde mulighet til å få CI på begge ører tilbud om dette, noe som førte til en topp i 2005, med 55 operasjoner. Etter dette har nivået stabilisert seg på rundt 30–40 operasjoner årlig, og det antas at dette nivået vil holde seg stabilt videre.

³ H.M. Borchgrevink1, K. Tambs and H.J. Hoffman The Nord-Trøndelag Norway Audiometric Survey 1996-98: Unscreened Thresholds and Prevalence of Hearing Impairment for Adults > 20 years. Noise and health, 2005, vol. 7



Figur 4.2: Antall CI-opererte barn per år. Kilde: Statped⁴

Det opereres også inn CI på voksne. Dersom de tidligere har vært hørende, eller hatt en hørselsrest/brukt høreapparat gir det ofte gode resultater.

Vellykkede operasjoner medfører at barna kan høre ved hjelp av høreapparat. I stille rom uten bakgrunnsstøy kan de oppfatte det meste av det som blir sagt. Imidlertid er det mange som strever i støyende omgivelser, for eksempel i et klasserom. Da kan det være behov for mer tilrettelegging, og eventuelt bruk av tegn. Det er vanskelig å forutsi effekten av hvor god hørselseffekten av implantatet er for den enkelte, noen mener derfor at alle barn med CI bør få lære tegnspråk. Det er sannsynlig at behovet for tegnspråktolkning vil bli mindre som følge av cochleaimplantatene, men dette er et stykke frem i tid og det avhenger av hvordan CI-opererte selv vil definere sitt behov for, og bruk av tegnspråk. Selv om mange som er født døve, vil mestre mange situasjoner uten tolk, for eksempel foreldresamtaler, legebesøk mv., er det usikkert hvilket behov de vil ha i en studie- eller arbeidssituasjon og i sammenkomster med mange mennesker.

4.4.2 CI og bruk av tegnspråk

Om barn med CI bør lære tegnspråk, har vært omdiskutert. Mange foreldre har vært frustrerte, fordi de har opplevd å få motstridende råd. I dag er det et mål å gi foreldre samordnet informasjon, slik at foreldrene selv kan velge om de ønsker at barna skal lære tegnspråk eller ikke. Men det er fortsatt ulike synspunkter på om det er riktig å lære barna tegnspråk når de er nyopererte, eller om foreldrene bør vente til barna er litt eldre. Uenigheten dreier seg om innlæring av tegn på dette tidspunktet er til hinder for lyttetrening eller ikke. Noen mener foreldrene da bør konsentrere seg om lyttetrening, andre mener at all språklig (tegnspråk og tale) stimulering så tidlig som mulig er viktig.

Ved kontroller av barna spør CI-teamet ved Rikshospitalet alle foreldre om hva som er kommunikasjonsformen. Svarene tyder på at om lag halvparten ikke bruker tegn i det hele tatt. Disse valgene kan imidlertid endres: Noen som har brukt lite tegn, kan senere oppleve at det er en fordel å kunne tegn og lærer seg det på et senere tidspunkt. CI-teamet tror imidlertid at behovet for tegnspråktolkning vil bli mindre i årene som kommer, ettersom de fleste som blir operert, blir talespråklige.

Valget om å lære barna tegnspråk eller ikke henger sammen med synet på tegnspråk. For noen er det å klare seg uten tegnspråk et mål i seg selv. Andre ser på mulighetene for å lære tegnspråk

⁴ Statped 2014. CI – og hva så? Rapport fra tverrfaglig utvalg for en samordnet pedagogisk oppfølging av personer med cochleaimplantat

som en mulighet for tospråklighet, noe som er gunstig i seg selv, og det vises til at det finnes dokumentasjon på at tospråklig innføring gir raskere språkopplæring. Noen velger tegnspråk som en reserveløsning. Det vises også til at leseferdigheter/begrepsforståelse hos hørselshemmede ofte er dårligere enn hos andre barn. Hørselshemmede barn må høre de samme ordene flere ganger enn normalt hørende for å lære dem. Et synspunkt er at tegnspråk kan kompensere for hørselstapet. Det eksisterer noe forskning som viser at tegnspråk gir økte leseferdigheter.

Hvilke valg foreldre gjør framover når det gjelder å lære barna tegnspråk eller tegn, vil bl.a. avhenge av de faglige anbefalingene som foreldre får. For eksempel har Danmark har hatt en drastisk nedgang i antall barn som lærer tegnspråk etter at CI-operasjoner ble vanlige. Danske leger anbefaler at foreldre ikke skal bruke tegnspråk. Dette står i motsetning til Sverige, der man i større grad anbefaler foreldre å lære barna tegnspråk.

Det er uansett grunn til å anta at bruk av CI påvirker bruk av tegnspråk. Ifølge Statped blir de fleste CI-opererte ikke tegnspråklige slik man tidligere oppfattet det å være tegnspråklig. Behovet endrer seg fra et rent tegnspråk til en mer fleksibel kommunikasjon, der hørselshemmede bruker tegn og tegnspråktolk, i noen sammenhenger skriveolk og i andre situasjoner greier seg fint med den hørselen som implantatet gir.

4.4.3 CI hos døvblinde

Blant døvblindfødte er det ofte mange som har andre komplikasjoner i tillegg døvblindhet. Men enkelte har nytte av CI. I noen tilfeller kan det være for å få miljølyder, ikke for å kunne tale og lytte.

Noen voksne døvblinde som tidligere har hatt en god hørsel og et godt talespråk, har godt utbytte når de blir operert. Det er også voksne døvblinde som ikke tidligere har hørt/snakket som er operert. Det er få tilfeller, men inntrykket er at dette kan være vanskelig.

Blant døvblindfødte er det ofte mange som har andre komplikasjoner i tillegg døvblindhet. I de siste årene er det foretatt noen få operasjoner på små barn som er født døvblinde. For å kunne si noe om hvordan disse barna vil ha nytte av implantatet, og på hvilken måte, vil det være behov for å følge barna over tid. Voksne døvblinde som tidligere har hatt en god hørsel og et godt talespråk, har godt utbytte av å få implantert cochlea. De fleste vil likevel etter operasjonen ha behov for tolk. Det er store habiliteringsutfordringer for voksne personer med døvblindhet som ikke har hatt hørsel og talespråk før operasjon.

4.4.4 Hvordan CI påvirker behovet for tolketjenester fremover

Når flere får CI, vil man få færre døve og hørselshemmede. Dette er en gruppe som kan ha nytte av tolking i mange sammenhenger. Dersom de ikke har lært seg tegnspråk, vil de ha nytte av skriveolk eller tolking til TSS.

På kort sikt vil ikke behovet for tolketjenester endre seg som følge av at flere har CI. Lenger frem i tid kan behovet for tolketjenester reduseres, men dette er usikkert og vil avhenge av hvilke valg den enkelte gjør når det gjelder bruk av tegn og tegnspråk.

Figur 4.2 viser at CI ble operert inn i stor skala fra rundt år 2000. Ettersom tolketjenesten i liten grad leverer tolketjenester til mindreårige, vil man uansett ikke se effekter på etterspørselen etter tolketjenester fra NAV før rundt 2020. Hvor stor effekten blir, avhenger av om de barna som CI-opereres, vil komme til å lære seg og bruke tegnspråk, og hvor aktivt de vil velge å bruke tolk i voksen alder. Selv om CI-operasjonene isolert sett sannsynligvis vil redusere antall brukere, vil dette være en utvikling som går gradvis over flere tiår. Videre vil andre faktorer (for eksempel økt aktivitetsnivå blant døve) kunne føre til økt etterspørsel etter tolketjenester, og dermed motvirke denne reduksjonen.

4.5 Behov for tolk

Livssituasjonen blant hørselshemmede er like forskjellig som blant hørende. Felles for både hørende og hørselshemmede er at kommunikasjon med andre er grunnleggende for å delta i sitt eget liv og i de rollene en har som medborger, forelder, ansatt, partner, venn mv. Det er ikke bare de hørselshemmede som har behov for å kommunisere med omverdenen, men omverdenen har også behov for å kunne kommunisere med dem.

Hørselshemmedes behov for tolk varierer individuelt og i ulike situasjoner. Hvor omfattende behov for tolk den enkelte har, har også sammenheng med grad av hørselsnedsettelse og eventuelle andre funksjonshemminger. Mange har en hørselsrest som gjør at de hører noe, og noen har operert inn CI. Ved hjelp av høreapparat kan mange som er hørselshemmet, ofte greie seg godt uten tolk i en til en-samtaler. De samme personene vil likevel kunne ha behov for tolk i situasjoner der det er flere til stede, slik som på ulike sosiale sammenkomster eller møter. Personer med kombinert syns- og hørselstap vil ha behov for tolkehjelp i mange av dagliglivets gjøremål.

4.5.1 Tolk i dagliglivet

Etter folketrygdloven har brukerne rett til tolk i dagliglivet. Dagliglivstolking omfatter alt fra butikkhandling til fritidsaktiviteter og kirkelige hendelser. Blant annet møter i brukerorganisasjoner, annet organisasjonsarbeid og politisk arbeid dekkes også etter bestemmelsen om dagliglivstolking. Brukerne har rett til tolk, men rettighetene begrenses av tilgang på tolker.

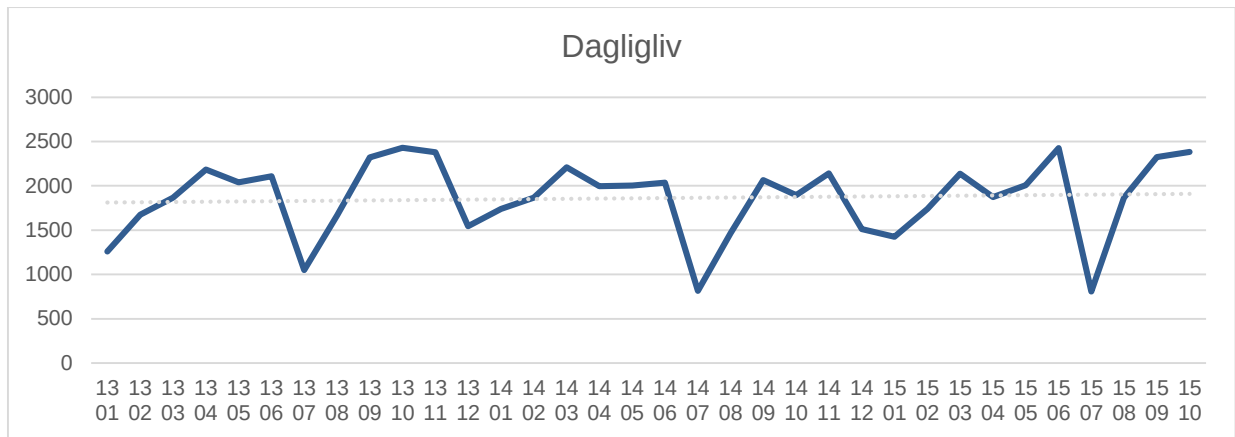
Kommunikasjon er del av mange av de hverdagslige aktivitetene vi foretar oss. Det kan være en telefon til legen for å bestille time, eller til barnehagen for å gi en beskjed, det kan være en henvendelse til den ansatte i butikken for å få hjelp, eller en prat med instruktøren på treningssenteret.

Tolkebrukerne løser behovet for tolk i hverdagslige situasjoner på forskjellige måter. I noen situasjoner føles det ikke naturlig å bestille tolk, og i mange situasjoner er det ikke aktuelt med tolk, fordi behovet oppstår spontant og må håndteres der og da. Mange får bistand fra familie og venner til tolking i en del situasjoner. Etter at bildetolktjenesten ble etablert, er det ifølge Tolketjenesten stadig flere som benytter denne. Ved at tjenesten kan tas i bruk spontant i forbindelse med enkle, hverdagslige gjøremål, dekker den et behov som ikke har vært dekket av tolketjenesten fra før. Inntrykket vårt er også at bildetolktjenesten bidrar til å gjøre brukerne mer selvhjulpne og mindre avhengig av hjelp fra venner og familie. Bruk av bildetolketjenesten forutsetter at en kan se, tjenesten er derfor ikke aktuell for personer som er døvblinde.

Bruk av tolk i dagliglivet

Typiske situasjoner der brukerne har behov for tolk, er familiesammenkomster, kulturarrangementer, møter, kurs og liknende. Disse aktivitetene skjer ofte på kveldstid og i helger. Brukerorganisasjonene og brukere vi har snakket med, mener at folketrygdloven ivaretar deres behov på en god måte. Samtidig erfarer tolkebrukerne at det i praksis er vanskelig å få tolk til en del situasjoner.

Når vi ser på utviklingen i antall bestillinger av tolkeoppgaver innenfor kategorien dagligliv, finner vi at forespørselen følger bestemte sesongvariasjoner og at antall forespørsler har holdt seg relativt stabilt. Det typiske mønsteret i etterspørselen rettet til tolketjenesten, viser at etterspørselen er lavest i juli og rundt juletider, mens den er høyest på høst og vår / tidlig sommer.



Figur 4.3 Antall bestilte tolkeoppgaver i perioden januar 2013–oktober 2015 innenfor kategorien Dagligliv

Oversikt over utviklingen i antall bestillinger er interessant og nyttig, men den er ikke nødvendigvis noen god indikasjon på hvor stort behovet er. Tilbakemeldingene vi har fått fra brukerorganisasjonene og andre vi har intervjuet, er at brukerne ofte unnlater å bestille tolk på kveldstid, helger, ferier og høytider fordi de ikke forventer å få tolk på de tidspunktene.

Flere opplever at de begrenses av vansker med å få tak i tolk utenom ordinær arbeidstid. Brukerorganisasjonene forteller at mange mister motet når de gang på gang har opplevd ikke å få tolk på kveldstid eller i helger. Noen har familie og venner som kan stille opp som tolk, men det er vårt inntrykk at mange tolkebrukere kjenner på at de påfører sine nærmeste en belastning når de ber dem om å tolke for dem. Av den grunn er det mange som lar være å delta på de aktivitetene de ville deltatt på dersom de hadde hatt tolk. For mange gjør dette at deres sosiale liv og liv som aktiv samfunnsborger innskrenkes.

Det mangler god informasjon om hvor ofte brukerne har behov for tolk, og lar være å bestille fordi de antar at det ikke nytter, men alle brukerorganisasjonene og brukerne vi har vært i kontakt med, forteller om dette. En brukerundersøkelse gjennomført blant tolkebrukere i Sør-Trøndelag viser at en av tre tolkebrukere opplever det som vanskelig å få tolk på sen ettermiddag, kveld og helg, og nær halvparten opplever det som vanskelig å få tak i tolk på helligdager. Undersøkelsen viser også at vanskelighetene brukerne opplevde varierte med hva slags type aktivitet det gjaldt. Eksempelvis oppga 14 prosent at de syntes det var vanskelig å få tolk til foreldremøter og til sosiale sammenkomster, mens 4 prosent oppga at de syntes det var vanskelig å få tolk til begravelser og dåp. I undersøkelsen var det nærmest ingen av brukerne opplevde det som vanskelig å få tolk på dagtid.

Tolk i rollen som forelder

Døve foreldres behov for tolk er illustrerende for hvordan en tolk er nødvendig for deltakelse på ulike arenaer. For foreldre er deltakelse på ulike arrangementer i tilknytning til skole og fritid en viktig del av det å delta i barnas liv. Det kan være foreldremøter, ulike sosiale sammenkomster, i forbindelse med barnas fritidsaktiviteter og i forbindelse med sosialt samvær der barnas venner deltar.

Mange hørselshemmede foreldre ønsker tolk til foreldremøter, utviklingssamtaler med læreren, møter i forbindelse med barnas fritidsaktiviteter, sosiale foreldresammenkomster, tannlege og legebesøk mv. Men foreldre kan også ha behov for tolk i mer uformelle situasjoner. En döv mor bestilte tolk i forbindelse med at barnet hennes skulle ha med seg venner hjem fra skolen. På denne måten kunne hun få tilgang på barnets sosiale liv, fordi hun kunne få med seg, og ta del i, samtalene vennene hadde seg imellom. En annen mor benyttet tolken hun hadde bestilt til barnets

bursdag, til å gjøre barnets venner kjent med tegnspråk, og fortalte dem eventyr som tolken oversatte. Gjennom denne handlingen etablerte moren seg som den «kule moren» og bidro sannsynligvis til å avmystifisere det å være døv for barna som var på besøk. Inntrykket vårt er at trenden de siste årene har vært at hørselshemmede foreldre ønsker tolkehjelp til flere situasjoner enn tidligere.

Mange av de aktivitetene foreldre deltar på i forbindelse med barnas skole og fritid, foregår utenom ordinær arbeidstid. Ifølge brukerorganisasjonene og tolkebrukere vi har snakket med, er det som nevnt vanskelig å få tak i tolk på ettermiddag/kvelder og i helger. Dette bidrar til å gjøre det vanskelig for tolkebrukere å delta på mye av det som omhandler barnas liv. Vanskelighetene med å få tolk bidrar også til at mange unnlater å påta seg en mer aktiv foreldrerolle gjennom å melde seg som foreldrekontakt, eller på andre måter påta seg et ansvar i forbindelse med barnas skolegang eller fritidsaktiviteter. Mange tolkebrukere opplever at deres muligheter for å kunne utøve en aktiv foreldrerolle begrenses.

Å bruke barn som tolk

Ifølge Coda-Norge er det svært vanlig at døve foreldre bruker barna som tolk i en rekke sammenhenger. Inntrykket vårt er at dette delvis gjøres fordi det er vanskelig å få tolk, men også fordi det er enkelt for foreldrene. Ifølge Coda-Norge er det en økende bevissthet knyttet til uheldige sider ved at barn tolker. Barnet kan føle et for stort ansvar for hvordan forelderen har det i sosiale situasjoner, noe som kan oppleves som tyngende. Det er også flere situasjoner som kan sette barn i en vanskelig situasjon dersom de må tolke for sine foreldre. Møter der det utveksles personlig og sensitiv informasjon, eller i situasjoner der foreldrene blir satt i en mindreverdig posisjon, kan være belastende for barn å ta del i. Når det gjelder tolking i møte med offentlig sektor, har regjeringen foreslått å forby at barn brukes som tolk.⁵ Forslaget er ute på høring.⁶ Selv om barn og andre familiemedlemmer fortsatt brukes som tolk, tror vi at økt bevissthet på uheldige virkninger av å bruke spesielt barn som tolk, kan ha bidratt til å redusere omfanget av dette.

Framtidige behov

Vi finner at mange brukere har et udekket behov for tolk i forbindelse med hverdagslige gjøremål, slik som å delta i aktiviteter i forbindelse med barnas skole og fritid, delta på kurs, sosiale sammenkomster og politisk aktivitet mv. Ettersom det i dag er et udekket behov for tolk til kveld og helg, anser vi at en forbedret tjeneste i seg selv vil føre til økt etterspørsel.

Med nye generasjoner døve/hørselshemmede vil forventningene til deltakelse og likestilling, sosialt og i samfunnet ellers, sannsynligvis fortsette å øke. Det kan føre til økt etterspørsel etter tolk til dagligliv. Det er også en økende bevissthet knyttet til uheldige sider ved å bruke barn som tolk. Bildetolk-tjenesten kan løse noe av behovet, men vi tror ikke dette vil resultere i at etterspørselen etter stedsnær tolk blir mindre. På sikt kan behovet for tolk til noen av dagliglivets behov bli redusert som følge av at flere døve får operert inn CI.

På kort sikt er vår vurdering at behovet for tolk i dagligliv vil være omtrent det samme som i dag. Men ettersom det i dag er et udekket behov, vil etterspørselen etter tolketjenester sannsynligvis øke, dersom tilbudet på tolketjenester på kveld og helger blir bedre.

⁵ Bakgrunnen for lovreguleringen er IMDis kartlegginger av bruk av tolk i offentlig sektor, som viser at bruk av barn som tolk forekommer i ulike deler av offentlig sektor. Barneombudet har også uttrykt bekymring for at barn brukes som tolk. Forslaget gjelder forbud mot at barn brukes som tolk, eller for å formidle informasjon på norsk eller samisk til eller fra personer som ikke forstår eller kan gjøre seg forstått på disse språkene, men gjelder også tegnspråktolking.

⁶ www.regjeringen.no/no/dokumenter/Innforing-av-et-forbud-mot-bruk-av-barn-som-tolk-i-forvaltningsloven/id761108/

4.5.2 Tolk i utdanning

Når det gjelder behov for tolk i forbindelse med at en tar utdanning, følger det av opplæringsloven at det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvar for å sørge for tolk ved behov i grunnskole og videregående skole. Folketrygdloven sikrer rettigheter til tolk i høyere studier.

Grunnskolen

Hørselshemmede barn har rett til opplæring i og på tegnspråk (§ 2-3 og § 3-9). For hørselshemmede barn som har norsk som førstespråk, vurderer PP-tjenesten behovet for tegnspråk. Kommunen kan bestemme at opplæringen kan gis på et annet sted enn den skolen eleven sokner til. I praksis varierer det mye i hvilken grad den enkelte skole greier å gi et opplæringstilbud på tegnspråk. Enkelte kommuner har skoler som er spesielt tilrettelagt for tegnspråkbrukere. Vi forstår det slik at det er sjelden det brukes tolk i grunnskolen. Dersom det skal brukes tolk i skolen, er det kommunen som har ansvar for å ansette tolk. Tolketjenesten bidrar av og til med tolk.

Ifølge Statped er det om lag 2 000 hørselshemmede barn i skolen, om lag 10 prosent av disse er tegnspråkbrukere. HLF anslår at det er om lag 2 500 barn i grunnskolen med en form for hørselsteknisk tilrettelegging.

Flere av dem vi har intervjuet fra ulike fagmiljøer, mener at mange hørselshemmede barn i skolen hadde hatt nytte av skrivetolk eller tegnspråktolk. Det vises til at barn som bruker hjelpemidler i form av høreapparat og teleslynge, ofte blir svært slitne av å bruke hørselen, og derfor har behov for å kompensere. Mange av barna blir frustrerte i skolesituasjoner.

Videregående skole

På videregående skole ivaretas rettigheten til opplæring i og på tegnspråk i et tegnspråklig miljø i knutepunktskolene.⁷ Ifølge Fylkenes informasjonstjeneste for søkere til videregående opplæring får tegnspråklige elever tilbud om opplæring i egne grupper med tegnspråkkyndige lærere og/eller bruk av tolk. Oftest får man tegnspråkkyndige lærere i fellesfagene og tolk i programfagene. Har du norsk tegnspråk som førstespråk, får du opplæring etter læreplanene i norsk tegnspråk, norsk for hørselshemmede og engelsk for hørselshemmede. Tilretteleggingen for ulike grupper av hørselshemmede varierer mellom de ulike skolene og på ulike utdanningsprogram ved den enkelte skole.

Høyere utdanning

NAVs tolketjeneste har ansvar for å gi døve og hørselshemmede tilgang på tolk i forbindelse med studier.

I all hovedsak forteller brukerorganisasjonene om gode erfaringer når det gjelder å få tolk under utdanning, men at det er store variasjoner i hvor godt tilbudet er organisert ved ulike studiesteder. Ved en høgskole hvor vi intervjuet en av de ansatte, opplevde man å få inn flere hørselshemmede studenter som hadde gått gjennom studieforløpet uten bruk av tolk. Disse studentene kunne slite med å få med seg det som ble sagt i forelesningen, men var ikke kjent med at de hadde rett til skrivetolk. Høgskolen tilbød dem skrivetolk, noe som ble godt mottatt av studentene.

Brukerne erfarer at studiestedene har ulik praksis når det gjelder hvem som fortløpende følger opp tolketjenesten, for eksempel ved å gi beskjed når det skjer endringer i studentens timeplan. Noen

⁷ Det finnes knutepunktskoler i Oslo, Sandefjord, Stavanger, Trondheim, Bergen og Bodø. Foruten knutepunktskolen i Bodø tilbyr alle skolene undervisning på tegnspråk. Tilbudet ved skolen i Bodø er rettet mot hørselshemmede som primært baserer sin kommunikasjon på norsk talespråk. Opplæringen er tilrettelagt og organiseres med utgangspunkt i skolens ordinære faggrupper.

steder er det studiestedets kontaktperson som tar hånd om dette, mens andre studiesteder overlater til studenten å sørge for å endre på avtalene dersom det gjøres endringer i timeplan mv.

Brukerundersøkelsen i Sør-Trøndelag bekrefter inntrykket av at behovet for tolk under utdanning er godt dekket. Ifølge undersøkelsen opplever nær sagt alle at de får tolk i forbindelse med utdanning.

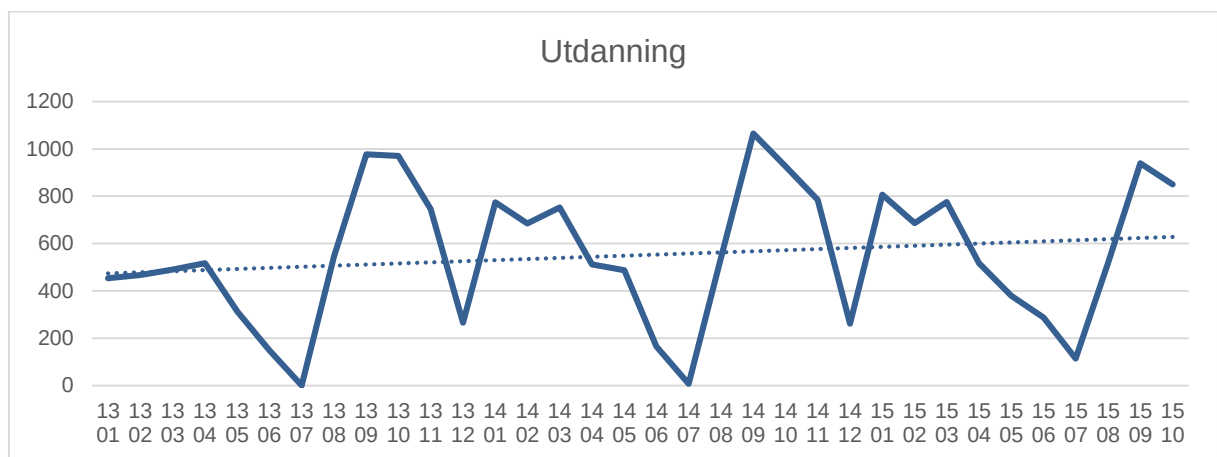
Noen av tolkebrukerne som er under utdanning, har behov for både skrive- og tegnspråktolk. De ønsker skrive- og tegnspråktolk for å få forelesningene gjengitt mest mulig korrekt og tegnspråktolk for å kommunisere med medstudenter under gruppearbeid o.l.

Endringer i bruk av tolk under utdanning

Det har vært, og er, et viktig politisk mål å legge til rette for at hørselshemmede skal inkluderes i høyere utdanning og i arbeidslivet. Etter at tolketjenesten ble etablert, har det vært en økning i hørselshemmedes deltakelse på disse arenaene.

Inntrykket hos brukerorganisasjonene er at flere døve/hørselshemmede tar høyere utdanning i dag enn tidligere. Inntrykket bekreftes av tolketjenesten. Det finnes imidlertid ikke tall som viser antall studenter med hørselshemming. På bakgrunn av statistikk fra NAV har vi laget en fremstilling av utviklingen i *antall tolkeoppgaver* innenfor utdanning siden januar 2013. Statistikken sier noe om utviklingen i etterspørselen etter tolketjenester innenfor utdanning, men forteller oss ikke *hvor mange* studenter som har tolk under utdanning.

Grafen viser at det har vært en økning i antall tolkeoppgaver siden januar 2013.



Figur 4.4 Antall bestilte tolkeoppgaver per måned i perioden januar 2013–oktober 2015 innenfor kategorien Utdanning

Totalt ble det utført 5 893 tolkeoppgaver innenfor utdanning i 2013, mens det i 2014 ble utført 6 959 oppgaver. Statistikken inneholder ikke registreringer for de to siste månedene i 2015, men sammenlikner vi antall oppgaver utført i løpet av de 10 første månedene i henholdsvis 2013, 2014 og 2015, finner vi at antall oppdrag lå omtrent på samme nivå i 2015 som i 2014. Antakelsen om at etterspørselen etter tolketjenester innenfor utdanning har økt, støttes, men tallmaterialet gir oss ikke anledning til å kunne si noe sikkert om den mer langsiktige utviklingen i etterspørselen.

For å få et mer kvalitativt inntrykk av utviklingen har vi intervjuet fire av tolketjenestene: Oslo og Akershus; Hordaland; Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag om hvilke endringer de har erfart når det gjelder etterspørsel etter tolking til arbeid og utdanning.

Tolketjenestene opplever at etterspørselen etter tolk i forbindelse med studier kan variere fra år til år, men at den generelle utviklingen de siste årene har vist en sterk økning. Flere av tolketjenestene har inngått tilleggssavtaler med frilanstolkere for å dekke opp for den økte etterspørselen.

Tolketjenestenes inntrykk er dessuten at hørselshemmedes studievalg i større grad er styrt av personlige interesser i dag enn tidligere. Tidligere søkte døve/hørselshemmede seg oftere til studier der det var et etablert døvemiljø. Resultatet av endringen er at hørselshemmede deltar i et bredere spekter av utdanninger enn hva de gjorde før. Det er også tolketjenestens inntrykk at hørselshemmede gjennomfører lengre utdanninger i dag enn for noen år siden – noe som i seg selv har bidratt til økningen i etterspørselen etter tolk.

Endringene i hørselshemmedes deltakelse i høyere utdanning fører til endrede krav om kompetanse hos tolkene. Tolkning i akademiske sammenhenger, i forbindelse med et studieløp, en konferanse, eller et foredrag stiller krav til at tolken behersker fagterminologien og den akademiske diskursen. Tolk og bruker kan ha behov for å bli enige om hvilke tegn de skal bruke for ulike fagterminologi for å sikre mest mulig presis kommunikasjon. Det innebærer behov for å ha samme tolk over tid.

At hørselshemmede deltar i et større spenn av utdanninger, gjør at tolkene også må beherske fagterminologi innenfor flere fagretninger. Tolketjenesten opplever også en økning i etterspørselen etter tolker som kan tolke forelesninger på engelsk. Ifølge brukerundersøkelsen som ble gjennomført i Sør-Trøndelag, oppgir 30 prosent av brukerne med behov for tolk som kan tolke fra engelsk, at det er vanskelig å få tak i tolk med slik kompetanse.

Tilbakemeldingene vi har fått fra Hørselshemmedes landsforbund (HLF), samt noen av tolketjenestene, er at behovet for skrive-tolk er økende. Tolketjenesten i Hordaland fortalte at mange studenter ønsker å ha skrive-tolk når de er på forelesning, mens de ønsker tegnspråktolk eller tegn til støtte når de deltar i gruppearbeid eller kollokvier. Ifølge Tolketjenesten er dette en endring fra hva brukerne etterspurte for noen år siden. NAVs statistikk viser at skrive-tolkning øker jevnt, men utgjør en svært liten andel av de samlede tolkeoppdragene (jf. avsnitt 4.1).

Behov fremover

I grunnskolen i dag er det lite bruk av tolketjenester. Det er ingen grunn til å anta at det blir flere elever med tolkebehov enn i dag, men dersom det blir større aksept for at elever i grunnskolen har nytte av tolk, kan dette føre til en økt etterspørsel etter tolketjenester.

Vi tror at trenden med at flere hørselshemmede og døve tar høyere utdanning, vil fortsette. Mange vil ta høyere utdanning, og mange vil i økende grad ta langvarige utdanninger. Vi antar derfor at behovet for tolketjenester til høyere utdanning vil være økende et stykke fram i tid. Det påvirker omfanget av tolkebehov samtidig som det fører til et økt behov for spesialiserte tolker. Flere kan ha behov for både tegnspråktolk og skrive-tolk.

4.5.3 Tolk i arbeid

Tolkebrukeres rett til tolkehjelp for å kunne utføre arbeidet sitt er hjemlet i folketrygdloven.

Tolkning på arbeidsplass kan organiseres på ulike måter. Brukeren kan enten få tolk fra tolketjenesten, eller brukerens arbeidsgiver kan ansette en person som kan tolke for arbeidstakeren. Arbeidsgiver får da dekket utgiftene som er knyttet til tolking. Dersom det er flere på arbeidsplassen som har bruk for tolking, kan arbeidsgiver ansette en eller flere tolker på heltid. Arbeidsgiver har arbeidsgiveransvaret for tolken(e), men får dekket lønnsutgiftene gjennom folketrygden. Denne ordningen kalles Tolk på arbeidsplass (TPA). For øvrig kan TPA også formidles av NAV.

Benytter arbeidstakeren seg av tolk fra tolketjenesten, kan tolkingen både foregå ved bruk av bildetelefon eller ved at en tolk er til stede på arbeidsplassen.

Generelt har tolkebrukere behov for tolk til møter, samtaler og sosiale sammenkomster. Brukerne har ofte større behov for tolk når de er nye på en arbeidsplass enn senere, blant annet fordi de har behov for tolk til opplæring.

Inntrykket vårt er at hørselshemmede jobber innenfor et vidt spekter av yrker og sektorer, og at behovet for tolk varierer ut fra hva slags jobb en har. Vårt inntrykk er at det er noen regionale forskjeller når det gjelder hvilke næringer brukerne jobber i. I tillegg antar vi at avstand mellom tolketjenesten og brukerens arbeidsplass kan påvirke hvor mye tolk arbeidstakeren får.

Yrker som innebærer mye kontakt og samhandling med andre, krever mye tolking. Nasjonalt senter for hørsel og psykisk helse erfarer at begrensninger i tilgang til tolk kan begrense når døve medarbeidere kan utføre sitt arbeid, og i noen tilfeller hva døve medarbeidere kan utføre.

Behovet for spesialisert kompetanse

Tolking i forbindelse med arbeid fordrer at tolkebruker og tolk kommer til en enighet om, og en felles forståelse av, begrepsapparatet de trenger for å kunne kommunisere. Noen ganger er det tilstrekkelig å sikre en felles forståelse av etablerte begreper, andre ganger må en etablere nye. Når tolkene har vært en del av brukerens arbeidsplass over tid, vil vedkommende etter hvert også delta i den tause kunnskapen en opparbeider seg gjennom å inngå i et arbeidsfellesskap. Det bidrar til å redusere faren for misforståelser, og for brukerne er det derfor en stor fordel at de kan forholde seg til noen få faste tolker.

Behovet for et spesialisert begrepsapparat gjør seg spesielt gjeldende når det skal tolkes for brukere som jobber innenfor ulike fagområder og krever at tolken behersker den nødvendige fagterminologien. Det vil også være behov for at tolken tilegner seg kunnskap om den måten det arbeides på innenfor det enkelte fagområdet. I samtale med brukere med akademiske yrker har vi fått forståelse av at det kan være vanskelig å få tak i tolker med riktig kompetanse. Dersom brukeren erfarer å få en tolk som ikke makter å formidle det de sier på en riktig måte, kan dette oppleves som svært belastende for brukeren. Vi har hørt om eksempler der tolkebruker har holdt foredrag og forstår på respons og spørsmål fra tilhørerne at tolken ikke har klart å gi en god tolking. Brukeren har få muligheter til å korrigere feilen i slike sammenhenger. Videre er det viktig at tolken er sikker på den sosiale situasjonen vedkommende tolker i. Dersom tolken er usikker, vil det lett bli slik at den døve også fremstår som usikker. Dette ønsker tolketjenesten å unngå, ved å ta i bruk mest mulig erfarne tolker.

Noen brukere har behov for tolker som kan tolke til/fra på engelsk, dersom de skal delta på internasjonale møter, konferanser e.l. Inntrykket vårt er at det generelt er vanskelig å finne tolker som både behersker og ønsker å tolke til/fra engelsk. Det gjelder både skriveolking og tegnspråktolking.

Inntrykket vårt er at tolketilbudet i dag fungerer godt innenfor arbeid, i den forstand at brukerne får tolk. Men manglende kompetanse hos tolken kan i noen tilfeller være en utfordring. Det har ikke lyktes oss å få et godt nok informasjonsgrunnlag for å si noe sikkert om hvordan brukernes behov for å ha noen få tolker å forholde seg til, ivaretas. Inntrykket vårt er likevel at tolketjenestene anstrenger seg for å ivareta dette, men at det i praksis er noe variabelt.

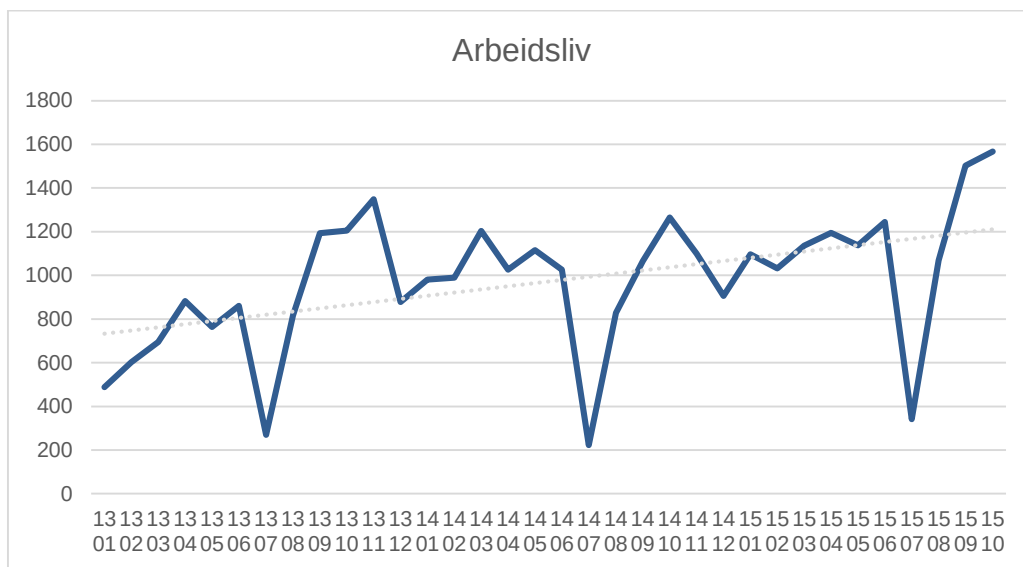
Døvblinde i arbeidslivet

Blant de rundt 350 *døvblinde* i Norge er det, ifølge Landsforbundet for kombinert syns- og hørselshemmede/døvblinde (LSHDB), kun få som jobber. Vi har ikke fått tilgang på sikre tall, men angivelig er det kun rundt et titalls personer som har en ordinær jobb. De få som er i arbeid, får løst behovene på ulike måter. Inntrykket er at de enten har brukerstyrt personlig assistent, støttekontakt og/eller tolkledsager. Tilbakemeldingene vi har fått fra brukerorganisasjonene, tyder på at døvblindes behov i all hovedsak ivaretas på en god måte innenfor arbeidslivet.

Endringer i bruk av tolk til arbeid

Statistikken over døve, døvblinde og sterkt hørselshemmedes deltakelse i arbeid er mangelfull. Men brukerorganisasjonene og flere av tolketjenestene har inntrykk av at yrkesdeltakelsen har vært økende. Noen av tolketjenestene forteller at det tidligere var vanligere at hørselshemmede arbeidstakere jobbet sammen i bedrifter som satset spesielt på tilrettelegging for hørselshemmede i deres fylke, mens hørselshemmede i dag oftere er integrert i det ordinære arbeidslivet og at de som oftest er alene om å være hørselshemmede på arbeidsplassen.

NAV registrerer antall bestilte tolkeoppgaver. Ifølge disse registreringene har det siden januar 2013 vært en økning i antall forespørsler om tolking i forbindelse med arbeid. Vi mangler registreringer for de to siste månedene i 2015, men sammenligner vi de ti første månedene i perioden 2013–2015, finner vi at antall tolkeoppgaver økte fra 7 772 i 2013 til 13 324 i 2015. I tillegg kommer TPA.



Figur 4.5 Antall bestilte tolkeoppgaver i perioden januar 2013–oktober 2015 innenfor kategorien Arbeidsliv

Tolketjenestene har erfart en økning i etterspørselen etter tolkeoppdrag på arbeidsplass, noe den registrerte økningen i antall tolkeoppgaver vitner om. Tolketjenesten ser økningen som et resultat av at tilgangen på tolk har blitt bedre, og at flere derfor benytter seg av mulighetene for å få tolk. Videre besitter hørselshemmede i større grad jobber som krever høyere utdanning, noe som har medført en økning i antall situasjoner som krever tolk. Det synes også som at det i dag er en større aksept for at hørselshemmede har behov for tolk i flere av arbeidslivets situasjoner enn det en hadde før. Blant annet har aksepten for at en arbeidstaker kan ha behov for tolk i forbindelse med sosiale sammenkomster på jobben, blitt større enn den var før. At hørselshemmede i økende grad er spredt på flere arbeidssteder, antar vi også bidrar til en viss økning i ressursbruk.

Det har ikke lyktes oss å få tilgang på tall som viser utviklingen i døvblindes deltakelse i utdanning og arbeid, men inntrykket vi har fått fra brukerorganisasjonene, er at det er en viss økning i deltakelsen.

Behov fremover

Vårt inntrykk er at hørselshemmedes deltakelse i arbeidslivet har vært økende i de senere år og at flere har arbeid som krever høyere utdanning. Det er vanskelig å vurdere om det stadig kommer til å være en økning i antall døve og hørselshemmede som kommer i arbeid, spesielt ettersom det er lite statistikk på hvor mange som faktisk er i arbeid i dag. Men et økende antall døve/hørselshemmede med høyere utdanning, fører til økte krav til kompetanse hos tolkene. Vi antar at flere vil ha behov for tolker som kjenner ulike fagfelt, eller som har mulighet til å få opplæring i terminologi

og faguttrykk innen bestemte yrker. Det er også grunn til å tro at flere vil ha behov for tolking til møter og konferanser. Det vil være et økende behov for tolker som kan tolke mellom norsk tegnspråk og engelsk. Ifølge brukerundersøkelsen som ble gjennomført i Sør-Trøndelag, er det å få tak i tolk som kan tolke på engelsk, blant det som oppleves som vanskeligst å få tak på.

Samlet har hørselshemmedes deltakelse i høyere utdanning og i arbeidslivet medført en økning i etterspørselen etter tolk. Vi antar at dette er en trend som vil fortsette og at behovet for tolk innenfor disse områdene vil holde seg på samme nivå eller høyere i årene som kommer.

4.5.4 Mer om døvblindes tolkebehov

Døvblindhet innebærer store begrensninger når det gjelder kommunikasjon, informasjon og fri bevegelse, noe som gjør at brukere i denne gruppen har behov for tolk/ledsager i svært mange av hverdagslivets gjøremål. I mange tilfeller vil personer med døvblindhet være avhengige av en tolk/ledsager som behersker flere av de ulike kommunikasjonsformene personer med døvblindhet bruker. I tillegg til å formidle språklig kommunikasjon vil brukeren ha behov for å få en beskrivelse av situasjonen brukeren befinner seg i, samt ledsaging til/fra og underveis i oppdraget. Tolk/ledsager brukes i ulike sammenhenger som arbeid eller skole og innenfor hverdagslivets aktiviteter, slik som legebesøk, fritidsaktiviteter og sosiale sammenkomster.

For å innhente kunnskap om døvblindes situasjon og behov for tolking har vi gjennomført intervjuer med Foreningen Norges Døvblinde, Landsforbundet for kombinert syns- og hørselshemmede/døvblinde (LSHDB), Eikholt nasjonalt ressurscenter for døvblinde, Nasjonalt senter for hørsel og psykisk helse (NSHP) og Signo.

Følgende punkter oppsummerer behovene, slik vi har forstått det:

- Døvblinde har behov for tolk/ledsager til mange av hverdagslivets gjøremål
- Døvblinde har behov for at tolk/ledsageren kjenner dem godt
- Døvblinde har behov for en (enda mer) brukertilpasset tolketjeneste

Som gruppe har døvblinde behov for tolkledsager i langt flere av hverdagslivets gjøremål enn det hørselshemmede har behov for tolk i. En rekke aktiviteter, slik som å orientere seg om det som skjer i omverden, lese brev, betale regninger, handle mat, trene, gå på tur mv. er områder døvblinde har behov for tolkledsager til. Ifølge LSHDB er døvblinde avhengige av å ha stor tilgang på tolkledsager for at de skal kunne klare å bo utenfor institusjoner.

Både brukerorganisasjonene og kompetansesentrene vi har snakket med, gir tilbakemeldinger om at behovene til døvblinde ivaretas på en god måte i lovverket, men at endringer i retningslinjene for ledsagerordningen fra juli 2012, innebærer en uheldig innskrenking i hvilke områder døvblinde skal kunne få tolk- og ledsagerhjelp. Der heter det at:

Retten til tolk- og ledsagerhjelp er hovedsakelig knyttet til brukeres behov for bistand til kommunikasjon. Oppdrag som primært omhandler sosial og praktisk bistand, faller utenfor retten til tolk- og ledsagerhjelp. Den generelle dagliglivsdefinisjonen medfører også begrensninger i hvilke hobby- og fritidsaktiviteter brukerne kan påregne å få stønad til.

Både brukerorganisasjonene vi har snakket med og kompetansesentrene er tydelige på at brukernes behov strekker seg ut over det de nye retningslinjene legger opp til. Etter endringene har brukerorganisasjonene fått henvendelser fra døvblinde som ikke lenger får innvilget tolk når de skal handle, gå på trening eller til andre ting de har hatt lyst til å gjøre på fritiden. Sett fra brukerperspektiv, er det ikke tilfredsstillende å skulle gjøre noe av dette uten å kunne kommunisere eller få informasjon om hva som skjer i omgivelsene. Med kun ledsaging kan de ikke gjøre det. Brukerorganisasjonen LSHDB fortalte at de har mottatt en henvendelse fra en døvblind som ønsket

å oppleve det nye storsenteret i kommunen. Hun fikk beskjed om å bruke kommunal ledsager. Hun skrev til brukerorganisasjonen og sa at hun ønsket jo ikke å bli leid i hånden, men «se» hva som var på storsenteret. Eksempelet illustrerer at det er lite tilfredsstillende å ha med en ledsager (uten tolkekompetanse) når selve opplevelsen er avhengig av at en får formidlet hvordan ting ser ut. Ifølge brukerorganisasjonene praktiseres forskriften ulikt ved de ulike tolketjenestene. Mens enkelte sies å praktisere reglene på samme måte som tidligere, sies andre å ha innført en praksis som er i tråd med rundskrivet.

Nasjonalt senter for hørsel og psykisk helse ser at døvblinde blir mer syke og isolerte som en direkte konsekvens av at tolketjenestene har anlagt en snevrere definisjon for når døvblinde har et kommunikasjonsbehov. Fra deres perspektiv er det åpenbart at døvblinde trenger tolkledsager i nesten alle situasjoner. Av hensyn til brukernes psykiske helse anses spesielt innskrenkningen av døvblindes mulighet til å delta i fysisk aktivitet som spesielt uheldig.

Både brukerorganisasjonene og fagmiljøene fremhever døvblindes behov for trygghet og forutsigbarhet som viktig. På grunn av døvblindes begrensninger når det gjelder kommunikasjon og orientering er det viktig for brukeren å føle seg trygg på at de har en tolkledsager som ivaretar behovene deres på en god måte. For mange handler dette både om at tolkledsager har den nødvendige kompetansen, men vel så viktig at vedkommende har god kjennskap til dem som brukere. Inntrykket vi har fått, er at det kan ta lang tid før en bruker og tolkledsageren får etablert god nok kjennskap til hverandre til at tolkesituasjonen fungerer tilfredsstillende.

Det kan være svært krevende for døvblinde å måtte forholde seg til tolk/ledsagere som ikke kjenner dem og deres behov. Døvblinde ønsker derfor å kunne forholde seg til et begrenset antall tolker med god kjennskap til dem og deres behov. Mange opplever at tolketjenesten forsøker å ivareta dette behovet, men noen har også erfart at det ikke alltid gjøres. En bruker vi har snakket med, fortalte at det å få en ny tolk er så belastende for henne at det kan ødelegge hele dagen hennes. Både brukerorganisasjonene og Tolkeforbundet har inntrykk av at mange døvblinde foretrekker å benytte frilanstolker. Dette begrunnes med at kompetansen om tolking for døvblinde er bedre blant frilanserne, men også at de får større innflytelse over hvilken tolk/ledsager de skal ha, dersom de benytter en frilanstolk. Vi er blitt fortalt at brukere avtaler direkte med en frilanstolk, for så å få dette godkjent av tolketjenesten. Inntrykket vårt er at tolketjenesten stort sett godkjenner dette, men at de noen ganger bestemmer at oppdraget skal dekkes av en av de fast ansatte tolkene isteden. Brukerne kan oppleve dette som uheldig. Ifølge LSHDB har noen døvblinde opplevd at tolketjenesten har gjort endringer i hvilke tolk/ledsagere de skal ha med seg på ferie, noe som oppleves som svært krevende for brukeren.

Døvblinde har også behov for at tolketjenesten er mer brukerorientert enn den er i dag. Det gjelder hele forløpet fra bestilling til formidling, og til kvalitet på tjenesten. Ifølge brukerorganisasjonene oppleves dagens bestillingssystem som svært krevende. Blant annet mangler tolketjenestens bestillingssystem muligheten til å opprette profiler på brukerne. Dersom hver enkelt hadde hatt en profil i systemet, kunne en lagret informasjon om brukeren med relevans for behandlingen av tolkeoppdraget. Inntrykket vårt er at slik det er i dag, må brukeren ved hver bestilling sørge for å informere om alle forhold som er viktige i forbindelse med behandlingen av oppdraget, noe som er spesielt krevende for døvblinde brukere. Videre kan brukeren også risikere at tolkeformidlerne kommer til at det er nødvendig å bruke noen av de fast ansatte tolkene i et oppdrag i stedet for den frilanstolken brukeren selv har bedt om. Fra brukerorganisasjonene har vi fått eksempler på at dette har blitt gjort i forbindelse med ferieturer brukere skal på. For brukeren som er avhengig av å få med seg tolkledsagere som kjenner en godt, kan dette bidra til stor utrygghet.

4.5.5 Minoritetsspråkliges behov for tolketjenester

Noen av innvanderne og flyktningene som kommer til Norge, er døve eller alvorlig hørselshemmede. Det er lite informasjon om hvor mange dette utgjør, og det er behov for mer kunnskap om hvilken bistand de trenger. Kombinasjonen av å ha en hørselshemming samtidig som en skal finne seg til rette i et nytt samfunn, synes å være en kompleks, systemisk utordning som krever mye av mange, og det er behov for å videreutvikle modeller for skreddersydde, individuelle tilbud i et tegnspråklig miljø innenfor kompetansemiljøer for hørselshemmede (Nilsen og Mikkelsen 2012). Å høre dårlig er dessuten skambelagt i enkelte innvandremiljøer, noe som antakeligvis fører til en høyere terskel for å benytte hjelpemidler/tolk.

Det er stor variasjon i hva denne gruppen har lært av tegnspråk fra hjemlandet. Noen har lite opplæring, mangler skolegang og bruker hjemmelagde gester. Andre har fått mye språkstimulering, hjelpemidler og har lært tegnspråk.

Tolking for brukere med minoritetsspråklig bakgrunn kan være ekstra krevende fordi brukeren ofte ikke behersker, eller i liten grad behersker, norsk språk eller norsk tegnspråk. De fleste minoritetsspråklige døve som kommer til Norge, har problemer med å forstå en vanlig tegnspråktolk, og tolken har problemer med å avlese den døve personen. I noen tilfeller er det behov for «mellomtolk» i tillegg til vanlig tolk.

Brukere som behersker noe tegnspråk, kan ha nytte av å ha en döv tegnspråktolk i tillegg til en hørende tolk. Erfaringer tilsier at tegnspråktolker som selv er døve, har bedre forutsetninger for å tolke språket til brukere som har et dårlig utviklet norsk tegnspråk. Vedkommende fungerer derfor som en «mellomtolk» mellom brukeren og den hørende tolken. Med flere nyankomne innvandrere kan det bli et økende behov for «mellomtolking».

4.5.6 Barn med minoritetsbakgrunn

Det ser ut til å være en litt høyere andel døvfødte med innvandrerforeldre sammenliknet med etnisk norske barn. Disse barna får også ofte operert inn CI. Det medfører spesielle utfordringer for disse barna at foreldrene snakker eget morsmål hjemme, mens barna hører norsk i barnehagen/skolen. Noen lærer seg tegnspråk. Selv små hørselstap kan ha relativt store konsekvenser for et fremmedspråklig barn (Nilsen og Mikkelsen 2012). Det er blant annet spørsmål knyttet til hva som skal være elevens førstespråk, og hvor mange språk barnet vil kunne forholde seg til.

Generelt er det ofte en utfordring for foreldrene å finne fram i hjelpeapparatet, og for mange minoritetsspråklige foreldre er denne utfordringen enda større. Språkbarrierer kan også vanskeliggjøre oversikten over, tilgangen til og kontakten med hjelpeapparatet. Det synes å være et stort behov for mer informasjon tilpasset etnisk minoritetsspråklige foreldre med hørselshemmede barn i skolealder. Når det gjelder døve barn med innvandrerforeldre, kan det også være behov for flere tolker – både tegnspråktolker og talespråktolker.

4.5.7 Behov for tolk til offentlige arrangement

Mange hørselshemmede opplever at det i for liten grad benyttes tolk ved offentlige arrangementer, noe som bidrar til å begrense deres deltakelse på disse arenaene. En studie gjennomført av Rambøll (2011) bekrefter at det sjelden tilrettelegges for hørselshemmede på slike arrangementer og at få arrangører har erfaring med den typen tilrettelegging. Ifølge Rambøll er behovene for tolketjenester på offentlige arrangementer større enn det som tilbys av denne typen tjenester i dag.

4.6 Samlet vurdering – Brukernes behov for tolketjenester

NAVs statistikk over antall tolkebrukere de siste tre årene viser en viss økning i antall tolkebrukere. Vi har ingen bakgrunnsinformasjon om brukerne og kan derfor ikke si noe om økningen innen ulike brukergruppene.

Etterspørselen etter tolketjenester har økt betydelig de senere årene, og økningen har skjedd i alle tolkeformer. Økningen synes ikke å skyldes endringer antallet døve/ hørselshemmede, men har trolig sammenheng med endringer i disse ønske om å delta på ulike områder i samfunnet. Yngre generasjoner kan være mer tilbøyelige til å ta i bruk tolk enn eldre generasjoner, og i sterkere grad ønske å ta del i arbeidsliv og utdanning. En slik utvikling kan ventes å fortsette i årene som kommer, men omfanget er usikkert. Bedre tilbud av tolketjenester kan i seg selv ha generert økt bruk (se kapittel 9).

Det er tegnspråktolkning som utgjør den klart mest etterspurte tolkeformen. Statistikken viser at skrive- og tegnspråktolkning utgjør en liten andel av tolketjenesten, og at økningen har vært mindre enn man kunne forventet ut fra hva brukerorganisasjoner og deler av tolketjenesten tidligere har antatt.

Videre ser det ut til at dekningsgraden, altså andel bestilte tolkeoppdrag som blir dekket, har økt de siste årene. Det indikerer at en større del av behovet dekkes. Samtidig må en ta høyde for at det finnes et udekket behov som ikke kommer fram, fordi brukerne vet at det er tider da det er vanskelig å få tolk og derfor lar være å bestille. Vi vet for lite om dette forholdet.

Inntrykket vårt er at brukerorganisasjoner og fagmiljøer mener at døve, hørselshemmede og døvblindes behov ivaretas på en god måte i lovverket. Men i praksis opplever både døvblinde og hørselshemmede begrensninger i tilgang på tolk. Nye regler for døvblinde oppleves å innebære et tilbakeskritt når det gjelder ivaretagelse av deres behov. For begge gruppene er det først og fremst innenfor dagliglivets områder og for aktiviteter som skjer på kveldstid og i helger, at behovet ikke dekkes. Det innebærer at døvblinde og hørselshemmede opplever begrensninger i hvordan de kan delta i samfunnet. Det kan være i sin utøvelse av foreldrerollen, deltakelse i sosiale aktiviteter, mulighet for å kunne engasjere seg politisk eller påta seg andre typer verv eller oppgaver. Når det gjelder tolk til arbeid og studier, dreier utfordringene seg om at tolkene ikke alltid har tilstrekkelige kvalifikasjoner for å tolke for den enkelte bruker.

De senere årene har mål om integrering, deltakelse og likestilling fått større aksept. Det har ført til at hørselshemmedes deltakelse på ulike samfunnsarenaer har økt. Behovene for tolk er blitt tydeligere og mer uttalte både innenfor dagligliv og arbeid/utdanning.

Samlet har hørselshemmedes deltakelse i høyere utdanning og i arbeidsliv medført en økning i etterspørselen etter tolk. Hørselshemmede deltar i dag innenfor et vidt spekter av utdanninger, og inntrykket er at mange i større grad enn tidligere først og fremst velger utdanning etter interesse, fremfor å velge seg til utdanninger der det er etablert et døvemiljø. Hørselshemmede gjennomfører også lengre utdanninger enn de gjorde før. Disse endringene har ført til økt behov for tolketjenester og til at tolkene har behov for mer spesialisert kunnskap. Det samme gjør seg gjeldende innenfor arbeidslivet. Det ser ut til å ha vært en vekst i andelen hørselshemmede som er i arbeid, og hørselshemmede arbeider innenfor et bredere spekter av yrker enn tidligere.

Når det gjelder behov for tolking i dagligliv fremover, vil behovet være om lag det samme som i dag. Bildetolketjenesten kan kanskje dekke en større del av behovet, men samtidig er det i dag et udekket behov for tolk på kveldstid og i helger. Dersom tilbudet av tolketjenester på kveld og i helger blir bedre, anser vi at etterspørselen etter tolk vil øke.

Bruk av CI vil sannsynligvis på sikt redusere antall brukere av tolketjenesten. Med tanke på det var en kraftig økning i CI-operasjoner på barn etter år 2000, vil man trolig se effekter på tilstrømningen

av yngre tolkebrukere rundt år 2020. Det vil imidlertid være en gradvis utvikling, som kan påvirkes av flere ulike forhold.

Vi antar at trenden med økt etterspørsel etter tolketjenester til utdanning og arbeid vil øke i de nærmeste årene. Det vil dessuten være økt behov for spesialisering blant tolkene.

Alt i alt mener vi vår gjennomgang viser at en på kort sikt må vente følgende:

- Etterspørselen etter tolketjenester vil fortsette å øke noe i de nærmeste årene, men det er vanskelig å spå hvor mye.
- Tegnspråktolkning vil fortsette å være den mest brukte tolkemethoden. Etterspørselen etter tegnspråktolkning vil øke noe de nærmeste årene som følge av at flere døve og hørselshemmede kommer i arbeid og tar høyere utdanning. Bedre dekning av tolketjenester på kveld og i helger vil også bidra til en økt etterspørsel, fordi det i dag er et udekket behov.
- Døvblinde som bor utenfor institusjon har et omfattende behov for tolk/ledsager. Behovet for tolk/ledsager er ikke tilstrekkelig dekket i dag. Det vil ikke være store endringer i døvblindes behov for tolk/ledsager framover i tid.
- Behovet for skrivevolking vil kanskje øke noe som følge av at flere hørselshemmede og døve vil være i utdanning og arbeid, men vil fortsatt utgjøre en liten andel av det samlede tolkevolumet. Det er imidlertid mange hørselshemmede som i dag kvalifiserer til bruk av skrivevolk, men som ikke bruker det.
- Bildetolktjenesten vil oppleve en fortsatt økning, både i antall brukere og i antall henvendelser. Vi tror også at tjenesten vil kunne utvikle seg videre slik at den kan tas i bruk i flere sammenhenger enn den gjør i dag.

5 Utvikling på teknologiområdet

5.1 Dagens situasjon og utvikling

Generelt har det vært en rask utvikling av teknologi og teknologibruk de siste årene, som påvirker de fleste i dagliglivet. Spørsmålet er hvilke muligheter teknologien kan tenkes å åpne med betydning for tolkefeltet, og hvilke konsekvenser den vil ha i årene fremover.

Det finnes en rekke teknologier rettet mot døve, hørselshemmede og døvblinde. Eksempler er ulike former for alarmsystemer, tekstdtelefoner, læringsteknologi mv. Videre finnes allment brukt teknologi som kan være nyttig for mennesker med hørselstap, eksempelvis programvare for videotelefoni. Det skjer også en utvikling innen hørselsteknologi, eksempelvis cochlea-implantater (se avsnitt 4.4).

I denne utredningen har vi avgrenset tematikken og fokusert på teknologi som vil, eller kan ha betydning for tolketjenesten, gjennom å forbedre, supplere eller erstatte den tolkingen som skjer i dag, eller endre måten tolkingen skjer på.

Helt overordnet er det en rekke større endringer som potensielt kan påvirke teknologier rettet mot tolking:

- Betydelig forbedring i kvalitet på og tilgjengelighet til mobile enheter med mulighet for direkteoverføring av lyd og bilde (smarttelefoner, nettbrett)
- Høyere dataoverføringshastighet over mobilnettet
- Økt prosessorhastighet
- Utvikling innen sensorteknologi og talegjenkjenningsteknologi
- Endrede holdninger og vaner i befolkningen med tanke på teknologibruk

Slike forhold kan potensielt åpne opp for nye tjenester som på en eller annen måte påvirker tolking som funksjon. I dette kapitlet har vi beskrevet og analysert noen sentrale teknologiområder relatert til tolking for døve og hørselshemmede, og søkt å vurdere potensialet i disse teknologiene fremover.

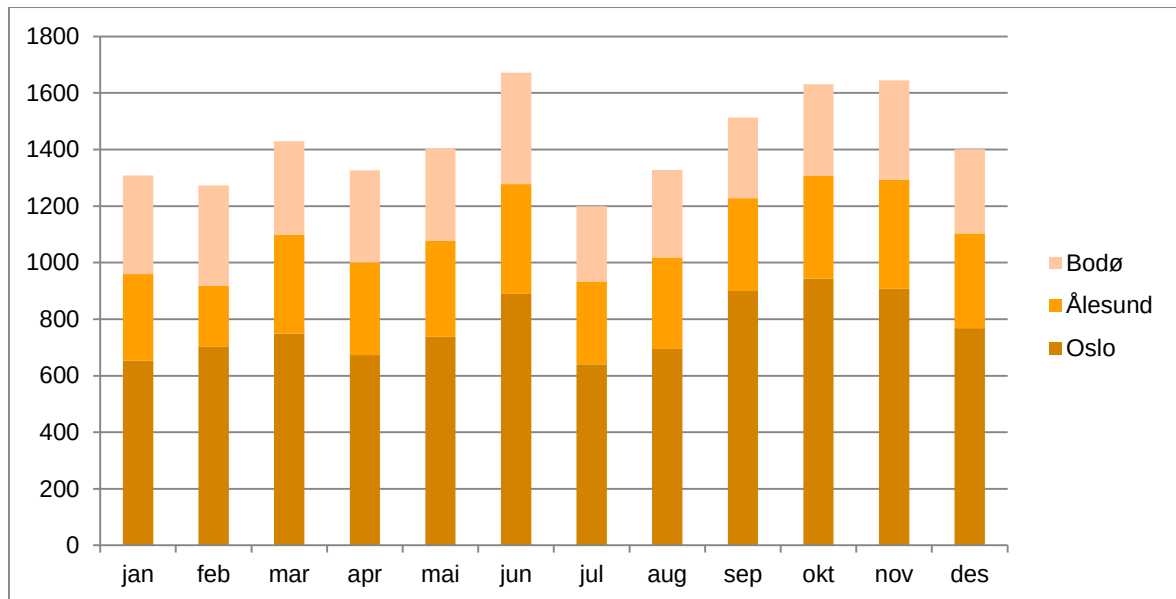
5.2 Bildetolking

5.2.1 Utvikling av bildetolkertjenesten

Bildetolkertjenesten er et gratis tilbud til hørende og døve, og har eksistert i Norge siden 2007. Tjenesten er en del av tolketjenesten og fungerer på lik linje med vanlig tolking, med unntak av at tolkingen foregår via bildetelefon – og at tolken dermed ikke er fysisk til stede hos tolkebrukeren. Brukeren kan velge mellom tegnspråk, tale og skrift. Tjenesten kan benyttes både til å tolke telefonsamtaler og møter der hørende og døve ønsker å snakke sammen. For å kunne ta i bruk tjenesten installerer brukeren en app på en datamaskin, et nettbrett eller en smarttelefon. En tredjepart som blir oppringt, behøver ikke egen programvare.

Bildetolkertjenesten er åpen i tidsrommet kl. 08.00–20.00 på hverdager. Bestillinger kan gjøres spontant så lenge det dreier seg om kortvarige samtaler. Samtaler som varer mer enn en halv time, må bestilles på forhånd.

Bildetolkertjenesten byttet teknisk plattform i desember 2014 til TM-PC Pro/T-meeting. Ifølge flere informanter har dette økt kvaliteten og brukervennligheten på tjenesten betraktelig. Gjennom et mer stabilt og driftssikkert system, som kommuniserer med moderne og allment tilgjengelige plattformer som smarttelefon og nettbrett, er tjenesten blitt langt mer fleksibel enn tidligere. Dette har trolig påvirket antall samtaler til bildetolkertjenesten, som har økt gradvis siden den nye plattformen ble satt i drift. Den underliggende trenden viser at tjenesten øker med ca. 20 samtaler per måned.



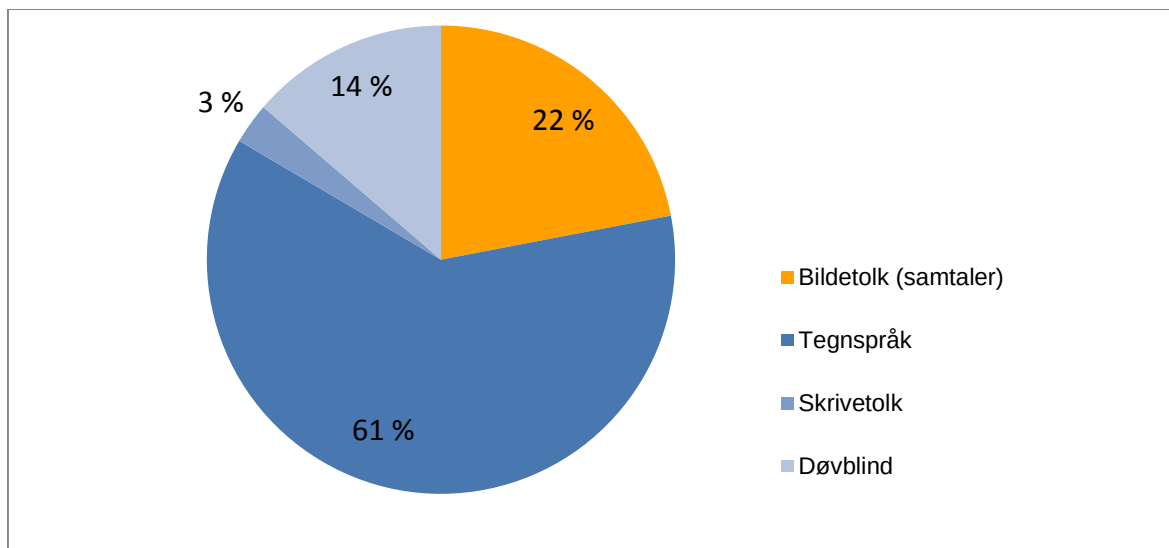
Figur 5.1 Mottatte samtaler til bildetolk tjenesten per måned i 2015, fordelt på studio

I 2015 ble det formidlet mer enn 17 000 samtaler via bildetolk tjenesten, det vil si 1 416 per måned i gjennomsnitt. Til sammenligning var det i hele 2012 om lag 10 500 anrop, tilsvarende 875 per måned i snitt.⁸ Bildetolk tjenesten benyttes mest blant brukerne i de tre fylkene som har bildetolkstudio, noe som alene kan tyde på at det finnes et større uutnyttet potensial for bruk av bildetolk tjenesten.

Selv om tjenesten i utgangspunktet støtter flere kommunikasjonsmetoder, er det først og fremst tegnspråk som tolkes via bildetolk tjenesten. Sammenligner man antall samtaler i bildetolk tjenesten med antall arbeidsøkter⁹ i tilstedetolking innen andre tolkemetoder, utgjør bildetolk tjenesten 20–25 prosent. Selv om sammenligningen halter, fordi en samtale som regel varer mye kortere enn et tolkeoppdrag, viser tallene likevel at bildetolk tjenesten utgjør et betydelig innslag i dagens tolketjeneste.

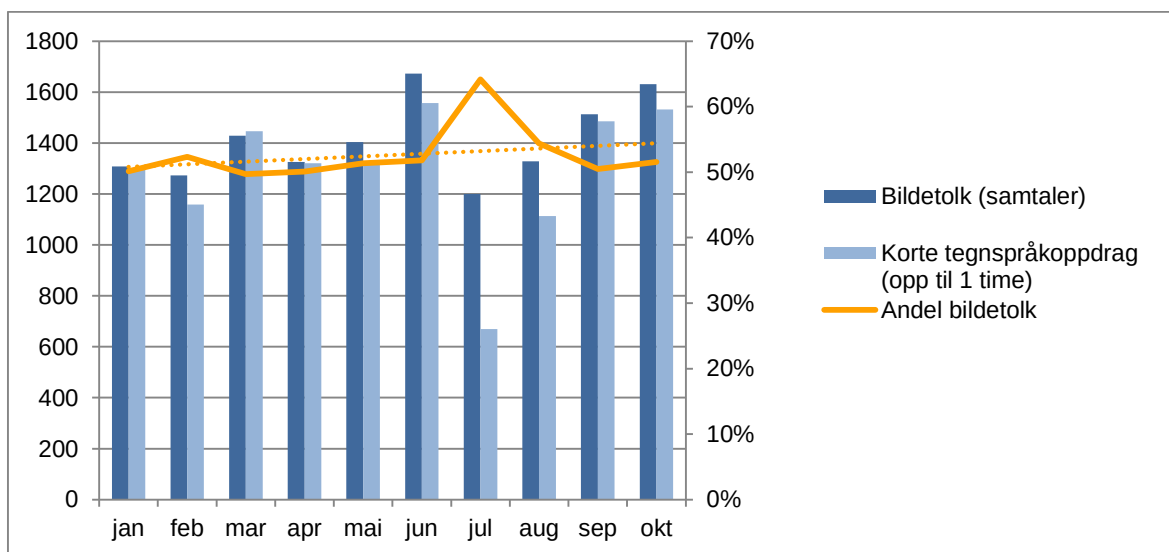
⁸ Kilde: NKOM 2013: Fremtidsrettet og likeverdig ekom-tilbud for funksjonshemmede og brukere med spesielle behov

⁹ Tolkeoppgaver, korrigert for antall tolker på oppdraget.



Figur 5.2 Antall bildetolksamtaler i forhold til arbeidsøker med tilstedetolking, januar–oktober 2015

Sammenligner man antall bildetolksamtaler med den gruppen tolkeoppdrag som dekker mye av det samme behovet (tegnspråkoppdrag på inntil en time), viser det seg at fordelingen er omtrent lik. Vi har imidlertid ikke tilstrekkelig tallgrunnlag til å gjøre valide statistiske analyser av hvordan bildetolk tjenesten påvirker den øvrige oppdragsmengden.



Figur 5.3: Antall korte tolkeoppdrag innen tegnspråk og bildetolksamtaler per måned, 2015

Det overordnede inntrykket er at bildetolk tjenesten først og fremst benyttes i forbindelse med telefonsamtaler, heller enn som en metode for fjerntolking. Dette bekreftes av både hjelpemiddel-sentralene, brukerorganisasjonene og tidligere kartlegginger.¹⁰ Typiske situasjoner som trekkes fram, er korte samtaler til eksempelvis tannlege, frisør, barnehage eller arbeidsgiver.

¹⁰ For eksempel NKOM 2013, hvor det anslås at om lag 90 prosent av henvendelsene er knyttet til formidling av telefonsamtaler.

5.2.2 utfordringer og potensial for bildetolk tjenesten

Svakheter i tolkingen

Det er flere grunner til at bildetolk tjenesten ikke oppleves som en fullgod erstatning for tilstedetolking. Blant annet påpekes det at tjenestens todimensjonalitet skaper utfordringer, fordi det kan være lett å misforstå eller gå glipp av viktig informasjon. For eksempel kan det være vanskeligere å rette opp misforståelser som skyldes manglende tegnspråkkompetanse, eller det kan være visuell støy som gjør det vanskelig å avlese tegn og/eller brukers ansiktsuttrykk. Videre kan støy eller dårlig forbindelse i noen tilfeller skape forsinkelse i kommunikasjonen, eller situasjoner der ikke alt som blir sagt, fanges opp av tolken.

Tolkesituasjoner hvor det er mange mennesker til stede, er spesielt krevende, ettersom tolken ikke ser noe annet enn det som vises på skjermen. Generelt kan man si at jo mer sammensatt tolkesituasjonen er (lengde på samtalen, antall personer, tema mv.), desto viktigere er det at tolken er til stede og forstår konteksten.

Tekniske utfordringer

Bildetolk tjenesten er avhengig av kontinuerlig god kvalitet på overføring av lyd og bilde, ettersom ethvert avbrudd vil kunne føre til at informasjon i den tolkede samtalen ikke blir oppfattet av tolken eller tolkebrukeren. Ettersom bildetolk tjenesten baserer seg på toveis overføring av lyd og bilde, stiller det visse krav til overføringshastighet. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (NKOM) anslår i EKOM-planen 2015 at en kapasitet på minimum 2 Mbit/s nedstrøms og 1 Mbit/s oppstrøms vil være tilfredsstillende for å sikre totalkommunikasjonsløsninger (samtidig bilde, tekst og/eller tale), men sier at dette vil kreve en stor utvidelse av dagens nett, hvis det skal være tilgjengelig overalt.

Flere av våre informanter peker på at bildetolk tjenesten i dag kan fungere dårlig og være ustabil, spesielt utenfor de største byene, hvor mobilnettet ikke er godt nok utbygd.

Bildetolking på nye områder

Et viktig spørsmål er hvilket potensial som ligger i å bruke bildetolking på nye områder. Dette er ikke undersøkt systematisk, men noen eksempler illustrerer mulighetene: Det er for eksempel satt i gang et prøveprosjekt i Nord-Trøndelag, der tjenesten er tatt i bruk av hjemmetjenesten. Tjenesten benyttes i forbindelse med hjemmetjenestens besøk hos brukere med tolkebehov. Erfaringene er så langt positive, ifølge tolketjenesten i Nord-Trøndelag. Flere sykehus ser på muligheten for å bruke tjenesten mer aktivt, for eksempel som et alternativ ved akutt behov for tolk. I den forbindelse er det verdt å nevne at personvernkravene til pasientsamtaler innebærer at bildetolking via ordinære plattformer som smarttelefon og nettbrett, ikke godtas. Det kan være et forhold en bør vurdere å ta opp med spesialisthelsetjenesten i den videre utviklingen av bildetolk tjenesten.

Det finnes flere eksempler på hvordan bildetolking kan tenkes brukt på nye områder, men det er ikke grunnlag for å si noe sikkert om dette. Generelt kan man si at det trolig er et stort potensial i å samhandle med relevante aktører for å tilrettelegge tekniske og fysiske løsninger slik at de kan nyttiggjøre seg det tilbudet bildetolk tjenesten utgjør.

Brukerperspektivet

Brukerne sier at bildetolk tjenesten er godt egnet, dersom temaene for samtalene er generelle og ikke for kompliserte. Flere uttrykker at de er fornøyde med hvordan tjenesten har utviklet seg, og NAV karakteriserer også tilbakemeldingene de får som gode. Informantene bekrefter også at det først og fremst er til enkle gjøremål at tjenesten benyttes.

Videre understreker flere brukerorganisasjoner at tjenesten bør ses på som en nødløsning i de tilfellene hvor det ikke lar seg gjøre å skaffe en tilstedetolk. De advarer mot at bildetolking skal kunne erstatte stedsnær tolking, ettersom fjerntolking har en del svakheter.

Tilbakemeldingene fra brukerorganisasjonen HLF er imidlertid at den tekniske løsningen for skriveolking ikke er god nok per i dag, selv om tilbudet er et godt supplement – og da særlig på korte oppdrag. Fra brukerorganisasjonene har vi fått tilbakemelding på at det for noen oppleves som en utfordring at de ikke vet hvilken tolk de får, noe som legger en begrensning på hvilke områder de ønsker å ta i bruk tjenesten på.

Åpningstider

Bildetolk-tjenesten er en svært fleksibel tolkeform sammenlignet med tilstedetolkning. Tolkningen kan skje umiddelbart, uavhengig av hvor brukeren og tolken befinner seg. Det skaper et mulighetsrom som antakelig ikke er fullt utnyttet.

En kan for eksempel tenke seg at bildetolk-tjenesten kan være en løsning når det ikke lar seg gjøre å skaffe en tilstedetolk, typisk utenfor tolketjenestens ordinære åpningstider og på tidspunkter man normalt ikke får dekket tolkeoppdrag – sent på kvelden og i helgene. I slike tilfeller vil utvidet åpningstid for bildetolk-tjenesten være et kvalitativt godt og kostnadseffektivt tilbud. Dette bør også ses i sammenheng med det pågående arbeidet med akuttolkfunksjon (se avsnitt 6.4). I vurderingen av åpningstider for bildetolk-tjenesten bør det foreligge analyser basert på kvantitative data knyttet til behov og dekning på ulike tider og dager.

5.3 Automatisk talegjenkjenning

Teknologien for automatisk talegjenkjenning har de senere årene utviklet seg raskt, både hva angår nøyaktighet og hastighet. Teknologien har en rekke kommersielle anvendelsesområder, eksempelvis innen mobilkommunikasjon, kjøretøyteknologi, kundebehandling mv. Tjenester basert på automatisk talegjenkjenning har lenge vært vurdert som aktuelle hjelpemidler for mange av NAVs brukergrupper, blant annet personer med belastningsskader, dysleksi og tunghørhet. Det primære fokuset har vært å bistå dem som ikke kan bruke mus og tastatur i arbeidslivet, ved at de i stedet skal kunne snakke til datamaskinen. Teknologien kan også ha et potensial for å erstatte manuelt utført teksting på TV.

Automatisk talegjenkjenning kan i utgangspunktet også tenkes å være en teknologi som kan dekke noen av de behovene tolketjenesten møter i dag, kanskje særlig skriveolking. Eksempelvis kunne en egnet programvare for automatisk talegjenkjenning fanget opp tale via mikrofonen på en smarttelefon, og generert det som ble sagt til tekst som den døve eller hørselshemmede kunne forstå.

Teknologien for automatisk talegjenkjenning har kommet lengst på engelsk og enkelte andre, store språk. I Norge har regjeringen nylig gjort en satsing på området, gjennom en bevilgning på 13 mill. kr til utvikling av norsk talegjenkjenningsteknologi. Det potensielle bruksområdet for denne teknologien i Norge antas å være stort. Men i dag er det ikke mulig å ta stilling til når en kan vente at denne teknologien vil ha høy nok kvalitet til å kunne benyttes på tolkeområdet.

Automatisk talegjenkjenning støtter i utgangspunktet enveiskommunikasjon fra den hørende, som snakker til den døve/hørselshemmede. Det forutsetter at den døve/hørselshemmede selv kan kommunisere tilbake gjennom tale eller på andre måter. I en tolkesituasjon vil teknologien også stille krav til nivå på bakgrunnsstøy, akustikk og plassering av dem som snakker. Kontekstforståelse vil også være en ulempe, sammenlignet med en tolk. Slik sett vil den typen teknologi ha noen av de samme ulempene som det bildetolk-tjenesten har i dag, og som er grunnen til at bildetolk-tjenesten i liten grad benyttes til fjerntolkning, spesielt på lengre og mer kompliserte oppdrag.

Den åpenbare styrken ved denne typen teknologi er at den er langt mer fleksibel enn bruk av tolk, og at den kan være gunstig i situasjoner der tilstedeværelsen av en tolk ikke er ønskelig eller nødvendig.

Vi antar at denne teknologien i hovedsak adresserer det samme behovet som skrive tolking utgjør i dag. I så fall innebærer det en begrenset betydning for tolketjenesten, slik behovet kommer til uttrykk i dag. Skrive tolking utgjør i dag en svært liten del av tolketjenesten, med anslagsvis 3–4 prosent av den samlede oppdragsmengden (jf. avsnitt 4.3).

Imidlertid er det trolig at mange hørselshemmede i dag ville hatt rett til skrive tolk, men av ulike grunner ikke benytter seg av tilbudet. Videre er det mange tegnspråklige som liker å bruke tekst/skrive tolk som et supplement til tegnspråktolking. Hvis man legger til at den nye teknologien kan bidra til å åpne opp for disse gruppene, vil den potensielle nytten for hørselshemmede (og andre) av norsk talegjenkjenningsteknologi kunne være av ganske stor betydning på lenger sikt.

5.1 Umodne teknologier

Det pågår flere steder utvikling og testing av ulike teknologier designet for å kunne tolke for tegnspråkbrukere. Vi har identifisert tre hovedtyper teknologier, som i prinsippet også kan fungere i kombinasjon.

5.1.1 Tegnspråk til tekst/tale via kamera

Det finnes flere former for programvare som er utviklet for å oversette tegnspråk til tekst ved avlesning av et kamera (som eventuelt også kan leses opp automatisk). Dette kan være enten enkle kameraer, tilsvarende det som finnes på de fleste smarttelefoner og nettbrett, eller egenutviklede kameraer tilpasset formålet. Vi er også kjent med at en gruppe forskere i Kina har utviklet programvare som benytter en Kinect-sensor¹¹, noe som gjør det lettere oppfatte bevegelser tredimensjonalt.

Gjennom å registrere hvilke bevegelser den tegnspråklige gjør med hendene og kroppen, og knytte disse bevegelsene opp mot egne databaser over ulike tegn, er det mulig å oversette tegnspråk til tekst. Slik programvare er utviklet flere steder. Imidlertid er disse teknologiene fortsatt prototyper som er under utvikling. Vi har ingen informasjon om at slike teknologier er blitt masseprodusert eller tatt i bruk i stor skala noen steder i verden.

5.1.2 Tegnspråk til tekst/tale via hanske

Det finnes også prototyper av hansker som ved hjelp av en rekke sensorer på håndledd og fingre kan avlese tegn, som så kan overføres til en annen enhet (for eksempel smarttelefon) for oversetting, samt visning av tekst eller opplesning av tale. Vi har ingen informasjon om at denne teknologien er kommet lengre enn til prototyper.

5.1.3 Tekst/tale til tegnspråk

Vi er kjent med at det finnes flere teknologier som bruker tekst, eller automatisk gjenkjenning av tale (via tekst), til å generere bevegelsene til tegnspråk-avatarer på skjerm. Hovedformålet for slike typer teknologier er først og fremst tegnspråktolking av TV-programmer. Ettersom denne teknologien tar utgangspunkt i at det som kommuniseres finnes som et skriftlig produkt (enten skrevet direkte eller basert på automatisk gjenkjenning av tale), er det tilsomt at dette vil være praktisk anvendbart i en slik utstrekning at det påvirker behovet for tolketjenester.

Denne teknologien og de som er omtalt i de foregående avsnittene, har det til felles at de krever særskilt utstyr, som i utgangspunktet gjør teknologien lite mobil. Teknologien vil trolig også kreve gode betingelser med tanke på lyd- og lysforhold, samtalepartenes plassering mv. Videre er det ingen indikasjoner på at disse teknologiene er kommet langt nok til å kunne produseres og brukes i

¹¹ En Kinect-sensor er en form for tilleggsutstyr som kan kjøpes for spillkonsollen X-Box. Den gjør det mulig å oppfatte objekters og menneskers bevegelser tredimensjonalt, og er i utgangspunktet designet for spill.

noe omfang av betydning. De ville dessuten måtte tilpasses til norsk tegnspråk, dersom det skulle ha betydning for tolketjenesten.

Det er derfor ikke mulig å vurdere når disse teknologiene vil nå et nivå som gjør dem praktisk anvendelige. Under enhver omstendighet er det usikkert hvilken betydning de vil kunne ha på tolkeområdet.

5.2 Samlet vurdering – Utvikling på teknologiområdet

Alt i alt er vår vurdering at bildetolk-tjenesten er den teknologien som har størst potensial for å møte brukerbehovene på kort og mellomlang sikt. Det er en tjeneste som har utviklet seg i svært positiv retning det siste året – og som kan vise til betydelig vekst de tre siste årene. Tjenestens kvalitet er blitt bedre siden overgangen til ny plattform i desember 2014. Utviklingen på teknologiområdet kombinert med økt brukerbevissthet rundt mulighetene dette gir, vil trolig øke tjenestens attraktivitet på sikt – og medføre økt etterspørsel. Bildetolk-tjenesten er en kostnadseffektiv løsning sammenlignet med ordinære tolkeoppdrag, fordi den er sentralisert, ikke krever reising og ikke genererer de administrative prosessene som er knyttet til formidlingen av andre tolketjenester.

Når det gjelder andre teknologier, er det vanskelig å se at noen vil ha vesentlig betydning for tolkeområdet de nærmeste årene. Selv om den generelle utviklingen innen automatisk tale-gjenkjenning har vært stor, finnes det fortsatt ingen produkter som er gode nok til å fungere i en tolkesituasjon. Vi er imidlertid kjent med at det er initiert et teknologiutviklingsprogram for norsk tale-gjenkjenning, som åpner for nye muligheter. Denne teknologien vil trolig være nyttig for svært mange i samfunnet, men det er usikkert i hvilken grad den vil påvirke tolketjenesten. Hvis teknologien blir god nok, vil den i teorien kunne erstatte skrive-tolker, men skrive-tolking utgjør bare en liten del av tolketjenesten. Kanskje vil også nye brukere av tolketjenesten kunne nyttiggjøre seg teknologien, slik at den vil ha en viss betydning for tolkeområdet etter hvert som den kan tas i bruk.

Teknologier som er laget for å tolke tegnspråk, ligger et vårt skjønn langt fram i tid, og vi har ikke funnet eksempler på slike typer teknologier som er kommet lenger enn prototyper. Selv om det skulle komme konkrete produkter ut av disse teknologiene, vil det trolig fortsatt være en rekke praktiske barrierer før brukerne vil akseptere det som mulige erstatninger for tolk.

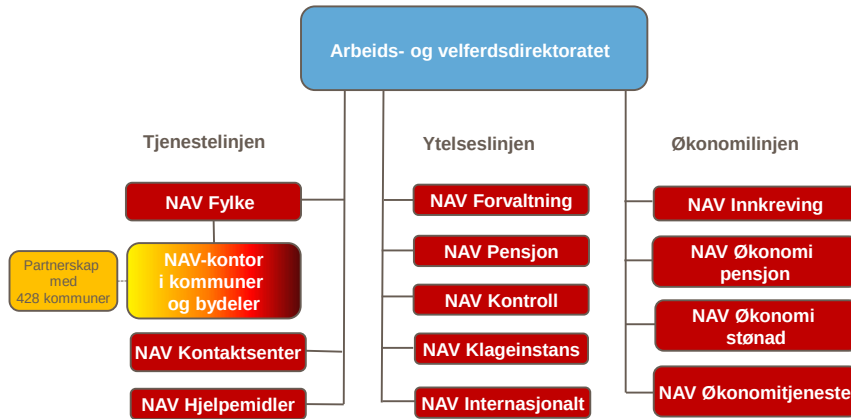
Samlet sett mener vi bildetolk-tjenesten er den teknologien som har størst potensial i de kommende årene. En bør vurdere hvordan denne kan utnyttes best mulig, og om det gir grunnlag for å styrke bildetolk-tjenesten ytterligere. Vi mener at en blant annet bør vurdere å samarbeide mer aktivt med institusjoner som ofte har behov for tolker – for eksempel sykehus – for å kartlegge muligheter og potensielle gevinster ved en mer systematisk bruk av bildetolking.

Mer generelt mener vi en bør vurdere tilgjengeligheten til bildetolk-tjenesten basert på analyser av behov og dekning på ulike dager og tider på døgnet, og tilpasse åpningstiden til dette. Det kan også være fornuftig å vurdere om dagens styring og organisering av bildetolk-tjenesten er den som er best egnet for videre utvikling av tjenesten.

6 Organisering og styring av tolketjenesten

6.1 Tolketjenesten – en del av hjelpemiddelsentralene

Tolketjenesten er organisert som en del av NAV *Hjelpemidler og tilrettelegging*, som er en enhet i det som kalles Tjenestelinjen i NAV, slik figur 6.1 viser.



Figur 6.1 Organisasjonskart NAV

Hjelpemiddelsentralene var opprinnelig fylkeskommunale, men ble gjort statlige ved en overføring fra Rikstrygdeverket (RTV) i 1995. Grunnen var at hjelpemidlene ble finansiert av folketrygden. Hjelpemiddelsentralene var organisert som en del av fylkestrygdekontorene, men i forbindelse med etableringen av NAV ble de underlagt en felles styringsenhet (da Hjelpemidler og spesialenheter).

Ifølge NOU 2010:5 skulle hjelpemiddelsentralene dekke følgende funksjonsområder:

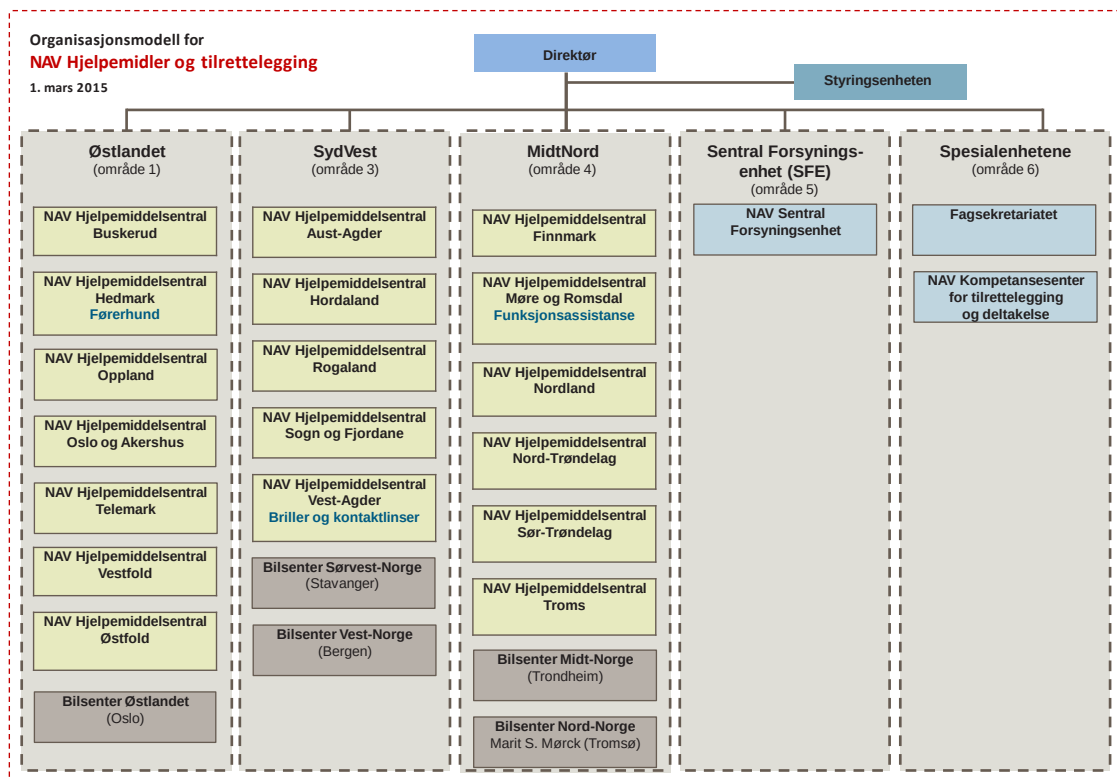
- Hørsel (tolker, konsulenter for døvblinde, hørselspedagoger, audiografer)
- Syn (optikere, synspedagoger)
- Bevegelse (ergoterapeuter, fysioterapeuter)
- Kognitiv svikt
- Talehemming (spesialpedagoger/logoped)
- Teknisk (ingeniører med EDB-kompetanse, teknikere)
- Innkjøp
- Lagerforvaltning (herunder lagerstyring, distribusjon, rengjøring, service og transport)
- Administrasjon

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 dekker to fylker. Hjelpemiddelsentralene rapporterer til direktøren i HOT, som støttes av en assisterende direktør og den sentrale styringsenheten. I tillegg finnes tre sentrale enheter: to spesialenheter (Fagsekretariatet og NAV kompetansesenter for tilrettelegging og deltakelse) og en sentral forsyningsenhet.

Organisasjonskartet for HOT (figur 6.2) viser at de 18 hjelpemiddelsentralene er organisert i tre områder, kalt Østlandet, SydVest og MidtNord. Områdene ledes av hver sin områdeleder, som alle også er leder av en HMS. Det er ikke beskrevet hvilket ansvar som er lagt til områdeleder-funksjonen, men vi forstår at styringslinjen formelt sett går fra direktøren i HOT til direktøren i den enkelte hjelpemiddelsentral. Områdelederne inngår i HOTs strategiske ledergruppe, og de har et delegert personalansvar for direktørene for hjelpemiddelsentralene i sitt område.

Organiseringen av hjelpemiddelsentralene kjennetegnes ved blant annet følgende:

- Det er en hjelpemiddelsentral i hvert fylke. Det innebærer at alle funksjoner knyttet til sentralene finnes 18 steder: saksbehandling, rådgivning, lagerhold, distribusjon mv knyttet til hjelpemidler, pluss tolketjenesten. Administrative tjenester knyttet til HR, drift og økonomi kommer i tillegg.
- Hjelpemiddelsentralene varierer svært i størrelse, fra den minste (Sogn og Fjordane), med 32 ansatte, til Oslo og Akershus, med 310 ansatte.
- Organiseringen av den enkelte hjelpemiddelsentral varierer, både når det gjelder hjelpemiddelvirksomheten og tolketjenesten.



Figur 6.2 Organisasjonskart for Hjelpemidler og tilrettelegging i NAV

Ved overtakelsen av hjelpemiddelsentralene fikk Rikstrykdeverket ansvaret for å etablere en *tolketjeneste* i alle fylker. Det var gjort i 1998, med unntak av Finnmark, som ble betjent av Troms (gjelder fortsatt i dag). I 2007 ble hjelpemiddelsentralene i Oslo og Akershus slått sammen til én sentral, slik at det i dag er 17 Tolketjenester.

Det finnes ingen samlet fremstilling av hvordan hjelpemiddelsentralene er organisert, eller hvordan tolketjenesten inngår i dem. Men i forbindelse med denne utredningen har Styringsenheten i HOT samlet inn organisasjonskartene for hver av hjelpemiddelsentralene, og latt oss få tilgang til disse. Vi har søkt å sammenstille nøkkelinformasjonen fra organisasjonskartene i tabell 6.1, der det fremgår hvilke avdelinger eller organisatoriske enheter som inngår i hjelpemiddelsentralene slik de er benevnt, og hvordan tolketjenesten er organisert.

Oversikten viser at organiseringen varierer mellom fylkene, men det er uklart hvor ulik den faktisk er, fordi begrepsbruken knyttet til de organisatoriske enhetene også er ulik. Når en leser tabellen, bør en ellers være klar over at både hjelpemiddelsentralene og tolketjenesten varierer svært i størrelse

mellom fylkene (se avsnitt 6.2). Ressursmessig utgjør tolketjenesten ca. 250 stillinger¹² av i alt 1 300 stillinger ved hjelpemiddelsentralene. Størrelsen varierer svært, fra ca. 75 stillinger i Oslo og Akershus til én stilling i Sogn og Fjordane. Større hjelpemiddelsentraler som Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag, har mellom 15 og 40 stillinger. Mellomstore sentraler som Nordland og Møre og Romsdal, har ca. 8 stillinger, og de små hjelpemiddelsentralene (Hedmark, Aust-Agder mfl.) kan ha 2–4 stillinger på tolkeområdet. Dette innebærer at tolketjenesten varierer langt mer i størrelse enn det hjelpemiddelsentralene som sådan gjør, og derfor også har svært ulike rammebetingelser.

Oversikten viser at tolketjenesten er organisert som egen enhet kun i de fire største hjelpemiddelsentralene: Oslo og Akershus, Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag (Sør-Trøndelag understreker at Gruppe Tolk ikke utgjør alle tolkeressursene ved sentralen). I de øvrige hjelpemiddelsentralene inngår tolketjenesten i en avdeling med et bredere arbeidsfelt, uten en dedikert leder for tjenesten. Men det finnes ofte en koordinator eller en fagansvarlig medarbeider på tolkefeltet, som ivaretar enkelte ledelsesfunksjoner, uten å ha et formelt lederansvar i linjen.

Fordi benevnelsen av de organisatoriske enhetene i hjelpemiddelsentralene varierer så mye, lar det seg ikke uten videre se om det er noe mønster i hvordan tolketjenesten organisatorisk er tilknyttet det øvrige arbeidet ved sentralene. Men det kan se ut som om tolketjenesten oftest er knyttet til arbeid på sanseområdet (syn, hørsel), der dette er brukt som kriterium for organisering, eller rådgivningstjenester eller kommunikasjon, der dette er brukt som organisatorisk kriterium.

¹² Stillingstallene er kun ment å illustrere størrelsesforholdene. Antall årsverk er mindre – i alt ca. 196. En presis oversikt over antall årsverk på tolkeområdet er gitt i avsnitt 6.3

Tabell 6.1 Organisering av hjelpemiddelsentralene inkl. tolketjenesten

Hjelpemiddelsentral	Organisering	Tolketjenesten (TT)
Østfold	3 avdelinger: -Rådgivning -Kunde og saksbehandling -Teknisk og lager	-Ikke egen enhet -Integrert i Rådgivningsavd.
Oslo Akershus	5 avdelinger: -Tolk -Rådgivning og utredning -Søknad og service -Lager og Teknisk -Bilsenter Østlandet	<i>Egen enhet</i>
Hedmark	3 avdelinger: -Servicesenter -Fagavdeling -MA/teknikk	-Ikke egen enhet -Integrert i Fagavdelingen
Oppland	2 avdelinger: -Formidling og rådgivning -Forvaltning og logistikk	-Ikke egen enhet -Integrert i Formidling og rådgivning
Buskerud	3 avdelinger: -Bevegelsesavdeling -Driftsavdeling -Sanseavdeling	-Ikke egen enhet -Integrert i Sanseavdelingen
Vestfold	3 avdelinger: -Sansetap og kommunikasjon -Logistikk og forflytning -Brukersenter	-Ikke egen enhet -Integrert i Sansetap og kommunikasjon
Telemark	3 avdelinger: -Formidling -Vedtak/Kundeservice/Tolk -Materialservice	-Ikke egen enhet -Integrert i Vedtak/Kundeservice/Tolk
Aust-Agder	2 avdelinger: -Forvaltningsavd. -Rådgivningsavd.	-Ikke egen enhet -Integrert i Rådgivningsavdelingen
Vest-Agder	3 avdelinger: (Ikke navngitt)	-Ikke egen enhet -Integrert i avd. med bl.a. syn, hørsel, bevegelse, kundemottak og vedtak
Rogaland	5 avdelinger: -Tolketjenesten -Rådgivning trygdefag -Lager/kundeservice -Tekniske tjenester/Returservice -Bilsenter sørvest	<i>Egen enhet</i>
Hordaland	6 avdelinger: -Tolk -Kundeservice -Rådgivning -Logistikk -Bilsenter Vest -Intern drift og utvikling	<i>Egen enhet</i>

Sogn og Fjordane	2 avdelinger: -Rådgivning -Drift	-Ikke egen enhet -Integrert i Rådgivning
Møre og Romsdal	4 avdelinger: -Vedtak/tolk -Rådgivning -Logistikk -Teknikk	-Ikke egen enhet -Integrert i Avd. vedtak/tolk
Sør-Trøndelag	4 grupper: -Tolk -Lager og transport, Kundesenter -Oppvekst, lek og læring. Teknisk verksted -Bilsenter, Arbeid og aktivitet, Bo og leve	<i>Egen enhet¹³</i>
Nord-Trøndelag	2 avdelinger: -Service- og logistikkavd. -Formidlingsavdelingen	-Ikke egen enhet -Integrert i Formidlingsavdelingen
Nordland	5 avdelinger (pluss Vedtak i stab): -Teknisk avd. -Logistikkavd. -Rådgivning og bevegelse -Rådgivning og kommunikasjon -NONITE Nasjonale oppgaver	-Ikke enhet -Integrert i Rådgivning og kommunikasjon
Troms	4 avdelinger -Kommunikasjon -Bevegelse/lager -Drift -Teknisk - Bilsenter (funksjon, ikke linjeenhet)	-Ikke egen enhet -Integrert i Kommunikasjon
Finnmark		Får dekket tolketjenester av Troms

Oppsummert viser gjennomgangen at det er store forskjeller i hvordan tolketjenesten er organisert.

- Det er opp til den enkelte hjelpemiddelsentral å fastlegge hvordan tolketjenesten skal organiseres.
- Tolketjenesten er organisert som egen enhet ved fire hjelpemiddelsentraler, og som en integrert del av andre enheter ved de øvrige.
- I de 13 HMS-enehjelpemiddelsentralene der tolketjenesten er integrert i en enhet med andre oppgaver, er det ulikt hva slags enheter dette er og hvor stor del av enheten den utgjør.
- Det er svært store forskjeller i størrelsen på tjenesten mellom hjelpemiddelsentralene.

6.2 Ledelsesstruktur

Måten tolketjenesten er organisert på innebærer at det ikke er noen tydelig *ledelsesfunksjon* knyttet til tjenesten som sådan. Det er kun ved de fire største hjelpemiddelsentralene (Oslo og Akershus, Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag) at det finnes dedikerte linjeledere for tjenesten. Disse leder en tolkeavdeling og inngår i ledergruppen ved hjelpemiddelsentralene. Ved de 13 andre hjelpemiddelsentralene ledes tjenesten av ledere som har en bredere ansvarsområde, og som dessuten varierer med hensyn til omfang og sammensetning. Der har tolketjenesten ingen egen

¹³ Det pekes på at enheten (gruppen) som er benevnt «Tolk», ikke utgjør en tolketjeneste som sådan. Tolkning inngår i en integrert, tverrfaglig tjeneste på kommunikasjonsfeltet, der flere grupper bidrar. Det er tolker også i to andre grupper. Tolkformidlingen er lagt til kundesenteret organisatorisk, men er en egen gruppe fysisk lokalisert hos tolkene.

stemme på ledelsesnivå. Det innebærer at det ikke finnes noen felles, ledelsesmessig forankring av tolketjenesten ved hjelpemiddelsentralene under direktørnivå.

I intervjuene er det flere som peker på at det er uheldig at det ikke er noen enhetlig ledelsesmessig overbygning av tolketjenesten ved hjelpemiddelsentralene. Flere savner en tydeligere ledelsesfunksjon knyttet til tjenesten, og peker på svakheter ved manglende ledelsesforankring i dag. Når tjenesten ledes av ledere som har dette som ett av flere ansvarsområder, og som har ulik interesse av tolkefeltet, resulterer dette i ulik grad av ledelsesoppmerksomhet, ulik prioritering av midler og ulike faglige føringer for tolketjenesten.

Den strukturen tolketjenesten er plassert i, innebærer også at den blir mindre synlig for den øverste ledelsen ved hver hjelpemiddelsentral. I og med at tjenesten ikke utgjør noe organisatorisk eller ressursmessig identifiserbar størrelse innad i hjelpemiddelsentralene, blir den et vanskelig objekt for drøftinger av både operativ og strategisk karakter blant direktørene. Dette gjelder ikke de fire hjelpemiddelsentralene som har egne enheter for tolketjenestene.

De ledelsesmessige utfordringene gjelder også for den strategiske ledergruppen i HOT (jf. figur 6.2 foran), som består av 5 områdeledere samt direktøren for HOT. Også områdelederne har en indirekte kunnskap om tolketjenesten, og spørsmålet er om dette forumet er tilstrekkelig representativt til å drøfte strategiske spørsmål knyttet til tolketjenesten. Flere av de største hjelpemiddelsentralene, som også har de største tolketjenestene, er ikke representert i gruppen. Mest påfallende er det at direktøren for hjelpemiddelsentralen i Oslo og Akershus ikke inngår i HOTs strategiske ledergruppe, til tross for at hun forvalter en tredel av alle ressursene på hjelpemiddelområdet generelt og nesten 30 prosent av ressursene til tolketjenesten.

Samlet gir dette et bilde av at tolketjenesten er svakt ledelsesmessig forankret, der ledere på alle nivåer har den som en del av en større portefølje. Den ledelsesmessige forankringen svekkes ytterligere ved at tjenesten de fleste steder ikke utgjør noen organisatorisk eller ressursmessig størrelse som er mulig å skille fra virksomheten ellers. Dessuten er lederne for hjelpemiddelsentralene med de største tolketjenestene, ikke en del av HOTs strategiske ledergruppe.

Vi har ikke kartlagt hvordan ledelsesfunksjonene ivaretas eller hvordan lederforaene på de ulike nivåene fungerer. Men kombinasjonen av ulik organisering ved hjelpemiddelsentralene, ulik størrelse på tjenesten og «tynn» ledelsesforankring gir et dårlig utgangspunkt for å lede tolketjenesten på en god og helhetlig måte. Det gir også et dårlig grunnlag for å bringe initiativ og læring fra den operative tolketjenesten oppover i systemet, som grunnlag for utvikling.

Det utøves også ledelse i de tverrgående, regionaliserte eller sentraliserte funksjonene, som bildetolking, koordinert oppfølging av frilanserne, samordnet fakturering mv. Vi har ikke nøyse kunnskap om hvor godt dette fungerer i praksis, men oppfatter utviklingen og introduksjonen av disse ordningene som viktige elementer i forsøket på å utvikle en enhetlig og effektiv tolketjeneste. Samtidig registrerer vi at enkelte som ivaretar slike lederfunksjoner, etterlyser større fullmakter og egne midler som følger lederansvaret (for eksempel ledelse av bildetolkingen).

På øverste nivå har direktøren for HOT ansvar for hele hjelpemiddelområdet, herunder tolketjenesten. Det tilligger direktøren å fatte beslutninger på overordnet og strategisk nivå, fastlegge strategier, planer og prioriteringer. Til støtte har hun en assisterende direktør. Sentralledet består av en styringsenhet og tre sentrale staber, hvorav Fagsekretariatet for hjelpemidler og tilrettelegging er det viktigste for tolketjenesten.¹⁴ Ressursmessig utgjør fagstøtten til tolkeområdet ett årsverk (en av seks stillinger i Fagsekretariatet). Kartleggingen viser at Fagsekretariatet har utgjort en faglig ressurs som har vært viktig for drift og utvikling av tolketjenesten slik den fremstår i dag. Dette gjelder ikke

¹⁴ De to andre er Kompetansesenter for tilrettelegging og deltakelse og Sentral forsyningsenhet (se fig. 6.2

minst utvikling av de felles retningslinjer og ordninger som er introdusert de senere årene, som er omtalt i de foregående avsnitt. Disse ordningene er gjerne utviklet i et prosjektsamarbeid med deltakere fra tolketjenestens ved ulike hjelpemiddelsentraler, der Fagsekretariatet har ledet arbeidet.

Fordi tolketjenesten er så svakt ledelsesmessig forankret nedover i systemet, kreves det oppmerksomhet om tolkefeltet både hos direktøren og i hennes ledergruppe, og et nært og tillitsfullt samarbeid med Styringsenheten og Fagsekretariatet på tolkeområdet. Vår gjennomgang viser at det den siste tiden har vært problemer knyttet til dette samarbeidsforholdet som har skapt usikkerhet om Fagsekretariatets rolle i organisasjonen, blant annet knyttet til pågående utviklingsarbeid som har vært forankret i sekretariatet. Situasjonen illustrerer også hvor sårbar den eksisterende ledelsesstrukturen er. En mer dedikert ledelsesmessig forankring av tolketjenesten i organisasjonen, ville kunne ha gitt en mer selvgående tolketjeneste som ville vært mindre avhengig av ledelse fra sentralledet.

Samlet er bildet at tolketjenesten er svakt ledet som en sammenhengende tjeneste på landsbasis, og at situasjonen er forverret av interne samarbeidsproblemer på sentralt nivå i HOT. Denne observasjonen er kun knyttet til tolketjenesten, og sier ingen ting om ledelsen av hjelpemiddelsentralene som sådan.

6.3 Ansatte i NAVs tolketjeneste

NAV bruker fast ansatte tolker og frilanstolker til å utføre tolkeoppdragene. I tillegg er annet personell ved hjelpemiddelsentralene knyttet til tolketjenesten.

Fast ansatte tolker. Alle hjelpemiddelsentralene har fast ansatte tolker. Disse arbeider i utgangspunktet innenfor vanlig arbeidstid kl. 08.00–15.45, men har de siste årene i økende grad hatt anledning til å arbeide overtid eller fleksitid på kvelder og i helger.

Tolkeformidlerne har som oppgave å motta og effektivisere bestillinger på tolk. Dette er en sentral funksjon i tolketjenesten som omfatter mottak av bestilling, avklare tolkebehov, avklare hjemmel for kostnadsdekning, sette opp et egnet tolkeopplegg og velge tolk til utførelse av oppdraget.

Administrativt personell bistår med administrative oppgaver knyttet til tolketjenesten. Det omfatter blant annet oppgaver som er samordnet nasjonalt, slik som felles honorering av frilansere m.m. Andre støttefunksjoner som regnskap, IT mv. gis som en del av hjelpemiddelsentralenes administrasjon.

Tabell 6.2 gir en oversikt over fordelingen av antall årsverk i tolketjenesten fordelt på fylke og funksjon. Tallene er sammenstilt av oss, basert på hjelpemiddelsentralenes rapportering til Styringsenheten i HOT for 3. tertial 2014. Det kan være en glidende overgang mellom funksjonene, for eksempel ved at tolker også er formidlere, eller at ledere/fagansvarlige utfører tolkeoppdrag i tillegg til ledelsesoppgaver.

Tabell 6.2: Årsverk i Tolketjenesten fordelt på fylke og type funksjon.

Fylke	Tolker	Formidlere	Leder/fagansvarlig	Adm.	SUM
Aust-Agder	1,5	0,5			2,0
Buskerud	3,0	2,8	1,0		6,8
Hedmark	1,3				1,3
Hordaland	20,0	5,0	1,0	1,3	27,3
Møre og Romsdal	6,0	2,0	1,0	0,3	9,3
Nordland	5,8	1,0	0,8		7,6
Nord-Trøndelag	4,5				4,5
Oppland	2,0		1,0		3,0
Oslo og Akershus	33,2	13,2	6,0	4,6	57,0
Rogaland	10,8	1,9	2,8		15,5
Sogn og Fjordane	0,9				0,9
Sør-Trøndelag	32,9	3,9	2,0		38,8
Telemark	2,8	1,0			3,8
Troms	2,0	1,0	0,3		3,3
Vest-Agder	1,0	0,5			1,5
Vestfold	9,0	1,5	0,5		11,0
Østfold	2,0	0,7			2,7
Totalt	138,7	35,0	16,4	6,2	196,3

Merk at antallet årsverk inkluderer de som er tilknyttet ordningen Tolk på arbeidsplass, samt midlertidige stillinger i Hordaland, grunnet økt antall studenter som etterspør tolketjenester. En sammenstilling Agenda Kaupang har gjort fra ulike kilder viser at dette samlet sett utgjorde 41,2 (hele) stillinger per 31.12.2014. Dette er årsverk som i 2014 ble belastet stønadsbudsjettet. Det innebærer at bare 155,1 årsverk ble finansiert over NAVs driftsbudsjett. (Ifølge Styringsenheten ble 30 av disse overført til driftsbudsjettet i 2015).

Ifølge Fornyingsgruppa av 2011 disponerte tolketjenesten *158 årsverk i februar 2010*, fordelt på 188 stillinger. Av de 188 var 151 tolker, 30 formidlere, 4 tolk/formidler og 3 merkantilt/teknisk ansatt. Hvis vi fordeler tolk/formidling likt på hver av de to funksjonene (det vil si 2 til tolk og 2 til formidling) og forutsetter at forholdet mellom årsverk og ansatte er det samme i alle funksjonene, innebærer dette følgende årsverksfordeling på funksjonene.

Tabell 6.3: Årsverk i Tolketjenesten fordelt på fylke og type funksjon, februar 2010. Vår beregning. Kilde: Fornyingsgruppa

Fylke	Tolker	Formidlere	Leder/fagansvarlig	Adm.	SUM
Totalt	128,7	26,7		2,5	157,9

Samlet utgjør det en økning på 24 prosent. Men relativt sett har formidlingsfunksjonen og den merkantile funksjonen økt mest. Ressursene til formidling økte med 31 prosent, administrative funksjoner med 148 prosent, mens årsverk til tolking økte med knapt 8 prosent. Sagt på en annen måte: Mens forholdet mellom formidling og tolking var 4,8 i 2010, var det 4,0 i 2014 – altså 1 formidler per 4 tolker.

6.4 Frilanstolker

NAVs tolketjeneste baserer seg i stor grad på bruk av frilanstolker. Disse brukes særlig til tolkeoppdrag utenom vanlig arbeidstid, eller til oppdrag av lengre varighet. Alle frilanstolker har en *rammeavtale* med NAV, som regulerer partenes ansvar og oppgaver knyttet til formidling og utførelse av tolkeoppdragene samt utbetaling av honorar. NAV har ikke arbeidsgiveransvar for frilanstolkene, men har en rolle som oppdragsgiver overfor disse. Rammeavtalen er uforpliktende for begge parter, i den forstand at NAV ikke er pliktig til å gi oppdrag til tolkene, samtidig som tolkene selv velger hvilke oppdrag de ønsker å ta. Kostnadene ved bruk av frilanstolker finansieres ikke over hjelpemiddelsentralenes driftsbudsjett, men over Folketrygdens stønadsbudsjett.

Hver hjelpemiddelsentral har en liste over alle frilanstolker som har rammeavtale. Frilanstolkene får i utgangspunktet tilsendt de oppdragene som NAV ikke klarer å dekke ved hjelp av egne ansatte. Frilanserne står fritt til å velge hvilke oppdrag de vil ta. Frilanserne honoreres per time for tolking, og kompenseres for reise- og ventetid.

En del frilanstolker har *tilleggsavtale* med NAV. En tilleggsavtale er en forpliktende avtale der tolken forplikter seg til å tolke et visst antall timer per uke for en gitt periode (for eksempel et halvt år) mot en avtalt godtgjørelse. Avtalen sikrer tolken honorar for det avtalte timetallet, uavhengig av faktisk arbeidsmengde. Tilleggsavtaler er mest brukt i utdanningssammenheng, ved at en tolk følger en student gjennom et semester. De har også vært brukt på arbeidsplass og til oppdrag på kveldstid.

Antall frilanstolker med rammeavtale har økt på 2000-tallet. I den nevnte frilanstolkutredningen vises det til at antallet hadde økt fra 374 i 2007 til 516 i mars 2011. Økningen tilskrives blant annet at utdanningskapasiteten ved tolkestudiet i Norge har økt sterkt siden 2004. I 2014 var det 385 frilansere¹⁵ som hadde oppdrag i løpet av året. Vi har ikke funnet noen oppdatert oversikt over antall frilansere med avtale.

Frilanstolkenes bidrag varierer svært mye mellom fylkene. De 516 avtalene fordelte seg på fylkene i 2011 slik som vist i tabellen.

Tabell 6.4 Antall frilanstolker med rammeavtale med NAV, mars 2011

Hjelpemiddelsentral	Antall frilanstolker med rammeavtale
Østfold	1
Oslo/Akershus	142 ¹⁶
Hedmark	7
Oppland	8
Buskerud	29
Vestfold	40
Telemark	7
Aust-Agder	2
Vest-Agder	8
Rogaland	23
Hordaland	87
Sogn og Fjordane	8
Møre og Romsdal	23
Sør-Trøndelag	91

¹⁵ Tallet er basert på de frilansere som hadde oppdrag for NAV i 2014 (vår analyse). Antall rammeavtaler kan være høyere

¹⁶ I årsrapporten for 2014 oppgis 198 rammeavtaler

Nord-Trøndelag	4
Nordland	18
Troms/Finnmark	11
Sum	516

Variasjonen har åpenbart en sammenheng med tolkebehovet i de ulike fylkene, som er svært forskjellig. Men vi vet også at forholdet mellom bruk av fast ansatte og frilansere varierer svært mye mellom fylkene, slik at noe av forskjellene ser ut til å skyldes ulik praksis eller ulik prioritering av bruken av frilansere i forhold til egne ansatte (nærmere omtalt i kapittel 7). Det er opp til den enkelte hjelpemiddelsentral å bestemme i hvilken grad en skal basere tjenesten på egne ansatte eller frilansere. Det er ingen styring fra sentralt hold av dette forholdet.

Det foreligger ingen samlet informasjon om bruken av frilanserne, og hvordan de brukes i forhold til egne ansatte. Men det er en underliggende konflikt mellom bruken av NAVs egne ansatte og frilanserne, som kommer til syne når de til sammen utgjør en kapasitet som er større enn behovet. I rapporten fra Oslo og Akershus for 3. tertial 2014 fremgår det at antall frilansere er større enn det er behov for, og at dette har resultert i et konfliktfylt forhold mellom NAV og frilanserne. Årsaken er blant annet at ansatte tolker har tatt en større andel av tolkeoppdragene enn tidligere (blant annet på grunn av anledningen til å arbeide overtid), hvilket har resultert i at frilanserne ikke lenger får de oppdragene de ønsker.

Vi har ikke hørt om andre, lignende tilfeller, og i mange tilfeller rapporteres det om et godt samarbeid mellom frilansere og ansatte tolker. Men generelt peker mange av vår informanter på at det utdannes for mange tolker i dag, og at det fører til et marked av frilansere som er større enn behovet.

6.5 Nasjonale/regionale tjenester og fellesfunksjoner på tolkeområdet

Som nevnt er det grunnleggende trekket ved organiseringen av tolketjenesten at hver hjelpemiddelsentral står fritt til å organisere seg som den vil. Av den grunn, og fordi størrelsen på tjenesten varierer mye mellom fylkene, er tjenesten organisert svært ulikt ved hjelpemiddelsentralene. Det har derfor vært behov både for å utvikle noen nasjonale tjenester i tillegg til de hjelpemiddelsentralene tilbyr, og dessuten å etablere noen felles administrative systemer og rutiner for å støtte arbeidet ute og sikre enhetlig praksis.

Behovet for å utvikle slike tjenester og ordninger har vært tatt opp i ulike sammenhenger de senere årene, først og fremst i Tolkeutredningen av 2008. Deler av dette er ført videre i to interne utviklingsprosjekter¹⁷, som resulterte i en rekke forslag til endringer i organisasjonen, hvorav noen som er fulgt opp, og andre som ikke er avklart. Fagsekretariatet i HOT har spilt en viktig rolle i utviklingen av disse tjenestene og ordningene. Flere av endringene som er gjort, er gjennomført etter 2012 og har hatt til hensikt å effektivisere og harmonisere deler av tjenesten eller bestemte funksjoner.

I det følgende nevner vi noen av de viktigste tjenestene og ordningene. Rutinen for OeBS-tolk er omhandlet i avsnitt 6.6.

6.5.1 Bildetolking

Bildetolk-tjenesten er en nasjonal tjeneste etablert i 2006, og som gradvis er gjort allment tilgjengelig for alle tolkebrukere. Bildetolking innebærer tolking via skjerm, og er velegnet for

¹⁷ Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av i HOT – Fornyng av Tolketjenesten – Del 1 Organisering og fagutvikling, tjenester, lønns- og arbeidsvilkår, 8.06.2010, og Fornyng av Tolketjenesten – Del 2 Frilanstolkordningen, 8.6.2011.

bestemte formål, ofte dagligdagse gjøremål. Den teknologiske plattformen er modernisert (2010), og tilgangen til mobile enheter og raskere nettverk er blitt bedre de siste årene. Åpningstiden er nå kl. 08.00–kl. 20.00, etter å ha blitt utvidet fra 16.9.2013. Til da hadde åpningstiden vært kl. 08.00–15.00.

Tjenesten er organisert i tre regioner (hjelpemiddelsentraler med bildetolkjeneste er uthevet):

- Sør/Øst: **Oslo Akershus**, Aust-Agder, Buskerud, Hedmark, Telemark, Vest-Agder, Vestfold og Østfold
- Vest: Hordaland, **Møre og Romsdal**, Rogaland og Sogn og Fjordane
- Nord: Finnmark, **Nordland**, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Troms

Rent fysisk er tjenesten lokalisert til tre hjelpemiddelsentraler – én i hver region: Oslo Akershus (fire aktive studioer), Møre og Romsdal (Ålesund, to studioer), Nordland (Bodø, to studioer). Alle bestillinger av bildetolk kommer inn til hjelpemiddelsentralen i Oslo Akershus. De tre regionene er lagt i en slynge, slik at bestillingene formidles til alle, og tolkingen kan utføres av tilgjengelige tolker uavhengig av sted.

Leder for tolkeavdelingen i Oslo Akershus har et faglig lederansvar for bildetolkjenesten, og rapporterer direkte til direktøren for HOT. Dette er en lederfunksjon uten formell beslutningsmyndighet eller eget budsjett.

I hver region er det en regionansvarlig, med et faglig og koordinerende ansvar for tjenesten i sin region. Sammen med lederen utgjør de en nasjonal ledergruppe for bildetolkjenesten, der også en teknisk ansvarlig og Fagsekretariatet deltar, som har fokus på planer, kvalitet og fagutvikling av bildetolkjenesten. Gruppen har tre møter i året. Dessuten avholdes en årlig samling for bildetolkjenesten med alle tolkene i de tre regionene.

Selve tjenesten er organisatorisk integrert i tolketjenesten for øvrig, selv om den fysisk er knyttet til egne lokaler med eget bildetolkingsutstyr. Det innebærer at alle de fast ansatte tolkene tar del i bildetolkjenesten, basert på vaktordninger i de aktuelle hjelpemiddelsentralene.

Samlet anslår en at det går med knapt seks årsverk til selve bildetolkningen¹⁸, men disse er fordelt på mange tolker – ca. 65. Det innebærer at alle tolkene ved de tre hjelpemiddelsentralene deltar i ordningen. I tillegg kommer formidling, teknisk bistand og ledelse av ordningen.

6.5.2 Organisering av akutfunksjon

Med akutfunksjon mener en de *tilfeller der det er fare for liv og helse*, herunder helse, brann og politi. Behovet for kontakt med nødetatene står sentralt. Enkelte andre situasjoner kan også kvalifisere for begrepet.¹⁹

Det er etablert en akutfunksjon, som er organisert i tre regioner (siden 2006). Ansvaret for ordningen i regionene er lagt til fire hjelpemiddelsentraler (uthevet skrift).

- Øst – **Oslo Akershus**, Østfold, Hedmark, Oppland
- Sør – **Rogaland, Hordaland**, Sogn og Fjordane, Rogaland, Vest-Agder
- Nord – **Sør-Trøndelag**, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms, Finnmark

Antall akutfunksjonsoppdrag utenom vanlig åpningstid er lite. Selv om det har økt noe de senere årene, var tallet bare 214 i 2013. En antar dessuten at ikke alle disse var akutfunksjonsoppdrag i den forstand som er lagt til grunn her. I utredningen (jf. fotnote) pekes det på at tjenesten innebærer at det er fire

¹⁸ Kilde: Leder for Tolkeavdelingen Oslo Akershus

¹⁹ Utredning av akutfunksjonen, intern arbeidsgruppe i HOT, 6.11.2014.

akuttvakter på vakt rundt om i landet, og det spørres om dette er kostnadseffektivt, i og med at akuttvaktene ikke nødvendigvis selv er tolker og ofte må tilkalle tolk.

Utredningen av akuttolktjenesten i 2014 pekte på en rekke svakheter ved den eksisterende ordningen og foreslo en utvidet og styrket akuttfunksjon. Forslaget omfattet en ny, landsdekkende akuttolktjeneste organisert som én akuttolksentral, som skulle være tilgjengelig døgnet rundt. Basert på organiseringen av bildetolktjenesten ble det foreslått å lokalisere akuttolksentralen til hjelpemiddelsentralene i Oslo og Akershus, Møre og Romsdal og Nordland.

Forslaget har vært gjenstand for omfattende interne prosesser, uten at en per i dag har lyktes i å komme fram til en løsning. Et sentralt hinder ser ut til å være evne eller vilje til å bære de økte økonomiske kostnadene forslaget ville medføre. Ifølge Fagsekretariatet i HOT anslås det at en merkostnad på ca. 1 mill. kr.

6.5.3 Felles formidlingsrutine

Det er utviklet en *felles formidlingsrutine*, som omfatter en utførlig beskrivelse av trinnene i prosessen, samt ansvar og regler knyttet til den. Hensikten er at formidlingen skal skje så enhetlig som mulig ved alle hjelpemiddelsentralene. Ved de fleste hjelpemiddelsentralene skjer formidlingen som integrert del av tolketjenesten, der tolkene også formidler. Ved de større sentralene er funksjonen spesialisert. I Oslo og Akershus er formidlingen lagt til en egen gruppe. Den eksisterende formidlingsrutinen er under revisjon, og et forslag til revidert rutine er under arbeid.²⁰

I avsnitt 6.6 gjennomgår vi formidlingsprosessen og organiseringen av formidlingsarbeidet nærmere.

6.5.4 Koordinert oppfølging av frilanserne

Oppfølgingen av frilanserne på landsbasis er fra og med 1. mars 2013 lagt til en egen funksjon i hjelpemiddelsentralen i Oslo og Akershus. Funksjonen ivaretas av den såkalte Samordningsgruppa og omfatter:

- Sentralisert utbetaling av honorar til frilanserne
- Etablering og vedlikehold av frilanstolkrutinene, en felles rutine som skal være et oppslagsverk for hjelpemiddelsentralene
- Rollen som kompetansesenter knyttet til avtaler og regler m.m. knyttet til frilanstolkene
- Nødvendig opplæring av frilanstolkene, også i forhold til NAVs krav
- Rådgivning til hjelpemiddelsentralene på frilansområdet

Det er syv stillinger knyttet til denne funksjonen, hvorav seks hovedsakelig til utbetalingsrutinen og en hovedsakelig til arbeid med kontakt mot og oppfølging av frilanserne. (To av stillingene var nye og ble tilført fra hjelpemiddelsentralen, de øvrige ble tatt fra de eksisterende stillingene i tolketjenesten.) Fagsekretariatet i HOT har bistått i utviklingen av funksjonen, og det ble gjennomført tre samlinger med en representant for hver av hjelpemiddelsentralene for å etablere ordningen (2012–2013).

Frilanstolkrutinene er et omfattende dokument, som regulerer alle sider ved forholdet til frilanstolkene. Rutinen skal sikre lik behandling i alle fylker og være en støtte i formidlingen av tolkeoppdrag til frilanstolker, og i samarbeidet mellom NAV og frilanstolkene. Rutinebeskrivelsen er utarbeidet på grunnlag av diskusjoner der alle hjelpemiddelsentralene har deltatt. Ambisjonen er at rutinen skal videreutvikles kontinuerlig.

²⁰ Eksisterende rutine er fra 2007, og beskrives som mangelfull og lite brukt. Dette er omtalt i avsnitt 6.6.

Utbetalingsrutinen innebærer mottak av honorarkravene fra frilansere i hele landet, kontroll og vurdering av kravene samt utbetaling. Kravene meldes inn på elektronisk skjema, som genererer et refusjonsskjema som sendes Økonomitjenesten i NAV.

Ifølge våre informanter har dette effektivisert utbetalingsrutinen og ført til mer enhetlig praksis overfor frilanstolkene. Lønn utbetales i rett tid, gjennom tre eller fire utbetalinger i måneden. Vilkårene for avlønning fortolkes enhetlig. Tidligere var det ulik praksis både når det gjaldt grunnlaget for honorering (for eksempel beregning av varighet på oppdrag, pauser mellom oppdrag, forberedelsestid mv.). Som følge av mer enhetlig praksis rapporteres det at samarbeidet mellom frilanstolkene og tolketjenesten er forbedret. For hjelpemiddelsentralene innebærer ordningen at de slipper å ivareta honoreringsfunksjon og ha den kunnskapen dette krever. De fleste hjelpemiddelsentralene innretter seg etter de felles retningslinjene, men fortsatt er det enkelte som overprøver disse og legger egne forståelser til grunn. Samordningsinstansen ved hjelpemiddelsentralen i Oslo og Akershus har ingen sanksjonsmulighet i slike tilfeller.

Til tross for at samordningen av frilansrutinen er vesentlig forbedret, pekes på et forbedrings- og effektiviseringspotensial i form av blant annet enklere skjemaer for registrering av tolkeoppdraget, bedre systemstøtte (OeBS-tolk gir ikke den ønskede informasjon) og bruk av elektronisk signatur istedenfor postsendte oppdragskort mv. Det foreligger også et forslag til endring av avtalegrunnlaget for frilanserne, som er utviklet av Fagsekretariatet og som for tiden er til behandling i NAV direktorat. Vi er ikke kjent med hva forslaget innebærer, men forstår at hensikten har vært å få en bedre styring av frilanserne. Dessuten er det fremmet ulike forslag (blant annet av Fornyingsgruppa i 2011) om endret honorering av frilanserne, blant annet at timesatsen heves, at pålagt hvile- og ventetid samt reisetid skal honoreres som tolketid og at kostgodtgjørelse harmoniseres med nivået til de fast ansatte tolkene. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 7.

6.5.5 Fellesoppdrag

Såkalte *fellesoppdrag* er tolkeoppdrag i forbindelse med kurs, konferanser, komplekse tolkeoppdrag, oppdrag med tolkebrukere fra flere fylker m.m. Ansvaret for tildeling av slike oppdrag er blitt samordnet og fordelt mellom tre hjelpemiddelsentraler: Buskerud, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag. Ordningen er gradvis innført siden 1. mars 2013. Ordningen innebærer å sørge for felles rutiner og retningslinjer for løsning av fellesoppdrag, organisere og tildele tolkeressurser til slike oppdrag basert på bestillinger fra hjelpemiddelsentralene, og utvikle kompetanse når det gjelder tilrettelegging av møter og arrangementer for døve og døvblinde. Et grunnleggende kjennetegn ved fellesoppdragene er at de krever at de aktuelle tolkeressurser må ses i sammenheng for at tolketjenesten skal bli riktig.

De tre hjelpemiddelsentralene har kategorisert fellesoppdragene og fordelt ansvaret seg imellom på følgende måte:

- Buskerud: Arrangementer for døvblinde
- Møre og Romsdal: Idrettsarrangementer med universell utforming
- Sør-Trøndelag: Andre arrangementer med universell utforming, komplekse tolkeoppdrag og oppdrag med tolkebrukere fra flere fylker

Det er etablert en felles oppdragsgruppe med deltakelse fra de tre hjelpemiddelsentralene for å utvikle og samordne ordningen. Den har etablert en egen e-postkasse, hvor arrangørene kan legge inn bestillinger. For at alle hjelpemiddelsentralene skal ha oversikt over de fellesoppdragene som er bestilt, er det også laget en kalender over alle tildelte tolkeoppdrag. Det er ingen felles styring av denne funksjonen, som formelt inngår i den ordinære styringslinjen i de respektive hjelpemiddelsentralene.

I en intern evaluering²¹ fra februar 2014 ble ordningen vurdert å være satt godt i gang av fellesgruppa, men rutiner, ansvarsdeling og praksis var ikke blitt tilstrekkelig forankret i hjelpemiddelsentralene. Våre informanter sier at ordningen har medført besparelser i bruk av tolkeressurser og bedre kvalitet i form av høyere dekningsgrad av tolkeoppdragene.

6.5.6 Samordnet fakturering til sektorvirksomhetene

I 2015 har hjelpemiddelsentralene tatt i bruk en ny løsning for fakturering av de sektororganer som skal betale for tolketjenesten, som blant annet helseforetak (sektorprinsippet er nærmere behandlet i kapittel 11). Hensikten er å bedre kvaliteten på faktureringsarbeidet og sikre enhetlig praksis mellom hjelpemiddelsentralene. Vår kartlegging viser at praksis har vært svært ulik så langt hva angår beregning av honorarer, tid for utsending m.m., og at det i mange tilfeller ikke engang sendes faktura. Det finnes ingen oversikt over hva som er praksis eller omfanget av manglende fakturering. Den nye løsningen innebærer at hjelpemiddelsentralene fortsatt skal registrere fakturaene, men nå i en ny modul i OeBS-tolk. Inntektsføring skjer da automatisk. Hjelpemiddelsentralen i Nord-Trøndelag er tillagt oppgaven med å godkjenne fakturaene før de sendes ut.

I rundskriv fra HOT av 27.4.2015 pekes det på at registreringsarbeidet vil øke med den nye løsningen. Det heter at det har vært et bevisst valg ikke å sentralisere registreringen til ett sted, for å unngå en omfordeling av ressurser mellom hjelpemiddelsentralene. Det hevdes også at en sentralisert løsning heller ikke ville sikre sammenheng «mellom tolkebestiller og tolkeformidler lokalt og den faktureringen som blir gjort av fakturerer sentralt». Det opprinnelige forslaget fra Fornyingsgruppa i 2011 var å sentralisere faktureringsarbeidet.

Vi har ingen systematisert informasjon om hvordan ordningen virker i praksis, men våre informanter gir uttrykk for at ordningen har ført til en noe mer enhetlig praksis blant hjelpemiddelsentralene.

Til hjelp i faktureringsarbeidet er det utarbeidet en *regel- og erfaringsbank for fakturering av tolkeoppdrag*, som omfatter en detaljert oversikt over ulike type oppdrag, i hvilket lovverk de er hjemlet og hvem som skal betale for de ulike oppdragene. En viktig funksjon er å sørge for enhetlig og korrekt vurdering av om tolkeoppdragene skal faktureres til brukerne eller om kostnadene skal bæres av NAV. Hvilke oppdrag som skal belastes brukerne, er nærmere omtalt i kapittel 10.

6.6 Tolkeformidlingen i NAV

6.6.1 Tolkeformidlingsprosessen

Tolkeformidlingen er en svært sentral del av tolketjenesten. Tolkeformidlingen skal sikre at brukeren får en kvalitativt god tjeneste, at tolkeressursene brukes effektivt og at gjeldende regelverk på området blir fulgt.

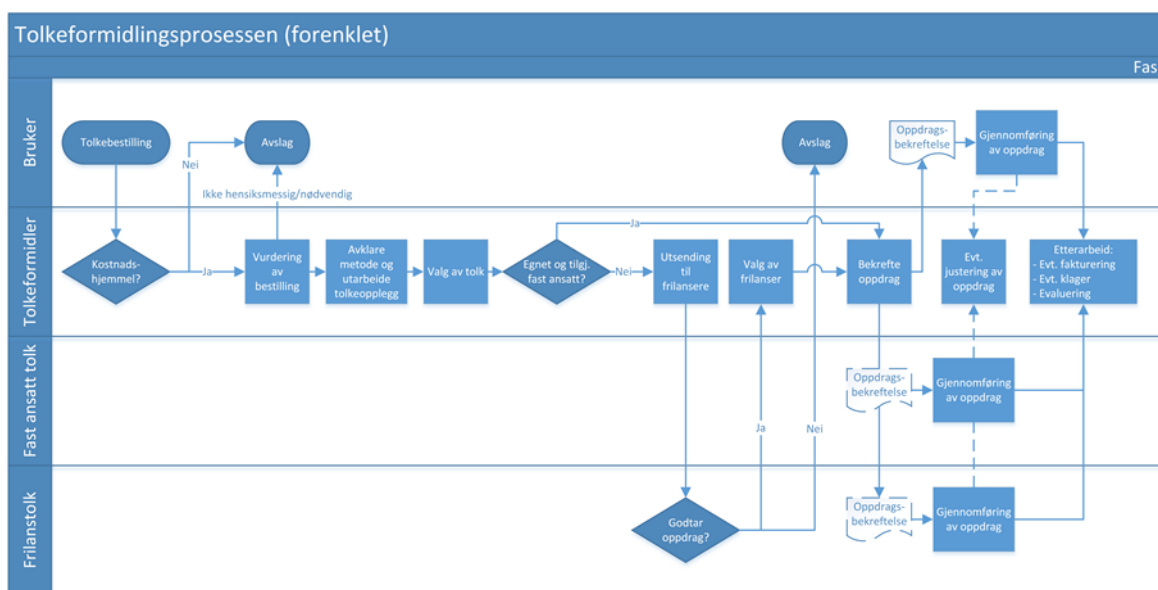
Tolkeformidleren tar imot bestilling av tolk og følger gjennomføringen av oppdraget. Arbeidet omfatter følgende:

1. Avklarer hjemmel for kostnadsdekning
2. Vurderer bestillingen ut fra faste kriterier (kommunikasjonsbehov, nødvendighet, hensiktsmessighet, språk, oppdragstype og prioritering)
3. Avklarer det aktuelle tolke- og kommunikasjonsbehovet
4. Avklarer valg mellom bildetolking eller tilstedetolking

²¹ Evaluering av samordningen på tolkeområdet, 20.2.2014, Fagsekretariatet v/Peter Hjort

5. Utarbeider tolkeopplegg (vurderer tolkemetode, kompetansebehov, tekniske løsninger, utarbeide arbeidsplan)
6. Velger tolk til oppdraget
7. Vurderer omfang av forberedelser, reisetid og ventetid
8. Sender bekreftelse og oppdragsavtale
9. Håndterer justeringer underveis i oppdraget
10. Gjør nødvendig etterarbeid (honorarutbetaling, fakturering til annen betaler, håndtere klager mv.)

Figur 6.3 gir en forenklet beskrivelse av tolkeformidlingsprosessen. Merk at en rekke oppgaver og vurderinger ikke inngår i framstillingen, og at det kan være varianter som avviker noe fra det illustrerte forløpet i de ulike hjelpemiddelsentralene.



Figur 6.3: Forenklet beskrivelse av tolkeformidlingsprosessen (vår illustrasjon)

Figuren illustrerer at tolkeformidlingen er en svært sammensatt prosess, som utgjør navet i tolketjenesten. Tolkeformidleren må avgjøre om brukeren har rett på tolk, hva slags tolkeopplegg som skal settes opp (for eksempel om det skal være en eller to tolker), hvilken tolk som skal benyttes, om det skal hentes tolk fra andre fylker, og hvor mye tolken får betalt for forberedelser. Dette betyr at tolkeformidlingsprosessen er helt essensiell for å oppnå gode og tilgjengelige tolketjenester, samt hensiktsmessig bruk av ressurser.

I det følgende går vi inn på rammebetingelsene for tolkeformidlingen, gir en nærmere beskrivelse av hvordan tolkene velges ut, og peker på mulige gevinster knyttet til effektivisering av tolkeformidlingen.

6.6.2 Rammebetingelser for tolkeformidlingen

Vi har delt rammebetingelsene inn i faktorer vi vurderer som sentrale for å oppnå god formidling av tolkene.

- *Regelverk og rutiner:* De overordnede føringene for tolkeformidlingen gitt av HOT ved Fagsekretariatet.
- *Organisering:* Hvordan formidlingen er organisert ved de ulike hjelpemiddelsentralene
- *Systemstøtte:* Kvaliteten på tolkeformidlernes arbeidsverktøy er avgjørende for i hvilken grad formidlerne klarer å nå de målene som er satt for formidlingen.

Regelverk og rutiner

I utgangspunktet er det fire rutinebeskrivelser som er relevante for tolkeformidlingen:

- *Formidlingsrutiner for tolketjenesten* fra 2007: Beskriver de sentrale prinsippene for formidlingen. Dette dokumentet beskrives som lite oppdatert og brukt. Det ble i mai 2015 igangsatt et arbeid for å lage nye rutiner for formidlingen, men dette arbeidet stoppet opp. Vi er ikke kjent med grunnen til dette, men det oppleves som et problem i tjenesten at formidlingsrutinen ikke er oppdatert.
- *OeBS-tolk-rutinen*: Beskriver hvordan IT-systemet OeBS-tolk skal brukes.
- *Frilansrutinen*: Frilanstolkrutinen skal være til hjelp i samarbeidet med og formidling av tolkeoppdrag til frilanstolker. Rutinene skal sikre lik behandling i alle fylker.
- *Fellesoppdragsrutinen*: Beskriver når og hvordan man skal gå frem for å samordne oppdrag på tvers av hjelpemiddelsentralene. Brukes fortrinnsvis ved store arrangementer der brukere fra mange ulike fylker deltar.

Rutinene fremstår som relativt grundige og dekkende for de mest sentrale aspektene ved formidlingen. Med unntak av formidlingsrutinene er vårt inntrykk at de øvrige rutinene er levende dokumenter som oppdateres jevnlig.

Organisering av tolkeformidlingen

Formidling av tolketjenester skjer på fylkesnivå, hvilket innebærer at hver hjelpemiddelsentral driver formidling. Systemet er tuftet på følgende forutsetninger:

- Alle tolker, både fast ansatte og frilanstolker, er knyttet til et bestemt fylke/hjelpemiddelsentral.
- Formidlerne søker i utgangspunktet å bruke tolkene (fast ansatte og frilansere) som er tilknyttet deres fylke/hjelpemiddelsentral.
- Formidlerne har kun adgang til direkte formidling av tolker i eget fylke.
- Den hjelpemiddelsentralen som formidler tolken, bærer kostnadene ved tolkingen, uavhengig av hvor tolkingen finner sted og hvilket fylke som har ansvar for brukeren. Dette har mest praktisk betydning for de fast ansatte tolkene, i og med at frilanserne finansieres over stønadsbudsjettet.
- Tolkeformidlerne er fysisk lokalisert i hvert enkelt fylke.

Ettersom formidlingen er et lokalt ansvar, er det også opp til hver enkelt hjelpemiddelsentral hvordan den velger å innrette arbeidet. Vi har gått gjennom prosedyren slik den praktiseres i Oslo Akershus, men har ikke kartlagt hvordan det skjer andre steder. Imidlertid peker våre informanter på at praksis kan variere fra fylke til fylke, til tross for at samme system og rutiner ligger til grunn.

Tolkeformidlingen er oftest organisert sammen med resten av tolketjenesten i hjelpemiddelsentralen, men det er eksempler på at den er lagt til andre enheter. I Sør-Trøndelag ivaretas formidlingen av Kundesenteret. I Oslo og Akershus utgjør formidlingen en egen gruppe i Tolkeavdelingen, med 12 medarbeidere og en gruppeleder. I de minste fylkene er det ofte ikke egne formidlere, hvilket innebærer at tolkene selv håndterer formidlingen.

Når det gjelder bildetolktjenesten, som er lagt til tre hjelpemiddelsentraler, blir alle bildetolkbestillinger koordinert fra Oslo Akershus. De fleste bildetolksamtaler trenger imidlertid ikke formidles (kun de som er planlagt å vare lengre enn en halvtime).

For å kunne tilby en enhetlig tjeneste og effektiv formidling over hele landet oppfordres tolketjenestene til å samarbeide om formidlingen.²² Dette betyr blant annet at oppdrag som ikke lar seg dekke ved hjelp av egne tolker, kan sendes ut til tolketjenestene i nabofylkene eller i hele landet. Tolketjenesten som har mottatt bestillingen, sender da ut en e-post til de andre tolketjenestene med informasjon om oppdraget. Dersom en annen tolketjeneste finner en egnet tolk til oppdraget, gjøres det nærmere avtaler mellom tolketjenesten som skal ha oppdraget, og tolken, og det sendes ut e-post til de andre hjelpemiddelsentralene om at behovet er blitt dekket.

Når det gjelder kostnader knyttet til tolker som brukes i andre fylker, sies det i flere intervjuer at tolketjenestene i de ulike fylkene har etablert en enighet om å hjelpe hverandre ved behov uten å kreve dekning av kostnader.

Ved større arrangementer (konferanser, idretts- og kulturarrangementer mv.) der det deltar brukere fra mange fylker, eller ved særlig komplekse tolkeoppdrag, har tre av hjelpemiddelsentralene (Buskerud, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag) et ansvar for å koordinere tolkebestillingene slik at ikke alle brukerne tar med seg tolker fra egne hjemfylker. Dette muliggjør mer effektiv ressursbruk gjennom bruk av færre tolker totalt på arrangementene og kortere reiseavstand for tolkene.

Vi har gjort en analyse av utførte tolkeoppgaver i 2015²³ som viser at fylkene som formidler oppdraget, ofte henter tolker fra andre fylker. Det kan være flere grunner til dette:

- *Tolkingen skjer et annet sted enn i det fylket som formidler oppdraget.* Hvis oppdraget foregår i fylke A, og bestillingen er kommet til fylke B, vil fylke B ofte forsøke å bruke en tolk fra fylke A for å redusere kostnader/reisetid.
- *Fylket som formidler oppdraget, har ikke kapasitet.* Dersom et fylke ikke har kapasitet til å dekke et oppdrag det har ansvar for å formidle, sendes det ut forespørsel om bistand til andre fylker.
- *Fellesoppdrag.* De fylkene som formidler fellesoppdrag, vil ha ansvar for å dekke mange oppdrag som det er naturlig å dekke med tolker som tilhører brukers hjemfylke eller fylket hvor tolkingen skal foregå.

Tabell 6.5: Bruk av tolker fra andre fylker

Fylke	Totalt antall dekkede tolkeoppgaver	Antall tolkeoppgaver dekket med egne tolker	Andel tolkeoppgaver dekket med egne tolker
Østfold	2 277	926	41 %
Oslo/Akershus	27 501	25 434	92 %
Hedmark	1 252	402	32 %
Oppland	1 820	996	55 %
Buskerud	4 139	2 225	54 %
Vestfold	5 387	3 695	69 %
Telemark	1 296	763	59 %
Aust-Agder	710	576	81 %
Vest-Agder	918	705	77 %
Rogaland	4 397	3 648	83 %
Hordaland	8 616	7 189	83 %
Sogn og Fjordane	591	150	25 %

²² jf. *Formidlingsrutiner for tolketjenesten*, side 13

²³ Kilde: Data fra OeBS

Møre og Romsdal	3 614	2 773	77 %
Sør-Trøndelag	9 252	8 367	90 %
Nord-Trøndelag	1 305	863	66 %
Nordland	1 390	723	52 %
Troms/Finnmark	1 452	895	62 %
Totalt	75 917	60 330	79 %

Oversikten viser at ca. hvert femte tolkeoppdrag skjer ved bruk av en tolk som tilhører et annet fylke enn det som formidler oppdraget. Men det er store forskjeller mellom fylkene.

Selv om bruk av tolk fra et annet fylke i mange tilfeller vil være hensiktsmessig både av hensyn til brukerne og økonomien, ser flere det som problematisk at det tilsynelatende skjer uten noen form for systematikk eller styring. Flere informanter peker på at prosessene forbundet med å bruke tolker fra andre fylker krever vesentlig mer administrasjon enn egne tolker. Videre vil slike oppdrag ofte være forbundet med større reisekostnader og mer reisetid enn lokale oppdrag.

I dag er det opp til den enkelte hjelpemiddelsentral å tilpasse sin virksomhet slik den finner det best. I prinsippet kan dagens ordning innebære at en hjelpemiddelsentral kan underdimensjonere sin egen tolketjeneste, siden tolkene kan hentes kostnadsfritt fra andre fylker. Men det er vanskelig å si noe mer presist om disse forholdene uten nærmere analyse. Så vidt vi vet, er det ikke gjort noen forsøk på å analysere denne problemstillingen nærmere i NAV.

Systemstøtte – OeBS-tolk

Formidlernes primære arbeidsverktøy er OeBS-tolk. Dette 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 (arbeidsøkter) for tolkeoppdraget, tilordne tolk(er) til oppdragene, hente ut relevant statistikk m.m.

Vi har fått demonstrert systemet av formidlerne ved hjelpemiddelsentralen Oslo Akershus. Dette er spesialiserte formidlere, som står for en stor andel av alle formidlinger i landet. Gjennomgangen av prosedyren avdekket en rekke ankepunkter mot systemets egnethet som støtteverktøy i formidlingsprosessen. Blant annet blir det pekt på følgende:

- Systemet gir ikke mulighet for å lagre informasjon om tolkenes kompetanse eller ferdigheter. Det innebærer at formidlerne må ha personlig kunnskap om hva tolkene kan, og basere denne kunnskapen på hjelpeinformasjon i andre programmer eller papirbaserte notater. Det er tungvint og ineffektivt. Dessuten kan det resultere i lavere kvalitet ved at muligheten for å finne den best egnede tolken for oppdraget reduseres. Resultatet kan bli at oppdrag (særlig til frilansere) kan tildeles tolker som formidleren husker best, snarere enn de som objektivt sett er best egnet for oppdraget.
- Formidlerne må bruke ekstra tid på repetitive og tidkrevende oppgaver som kunne vært gjort automatisk. Eksempelvis vil oppdrag som brukeren bestiller gjennom NAVs webskjema, generere en e-post til tolketjenesten, som formidlerne deretter må taste inn i OeBS-tolk. Et annet eksempel er gjentakende oppdrag, der endringer eller slettinger krever at hver enkelt oppgave korrigeres fordi det ikke er mulig å endre hele serien med oppgaver. Det gis også flere andre eksempler på mangler ved systemet som krever oppslag i egne lister, bruk av sidesystemer m.m.
- Administrasjonen av frilanserne er mer ressurs- og tidkrevende enn nødvendig, på grunn av manglende informasjon om kompetanse og tilgjengelighet.
- Registrering av ulike data er tungvint og/eller ustabil. Det innebærer at registrering av oppdrag ikke skjer som forutsatt, og at statistikken over antall oppdrag ikke blir korrekt. I Oslo Akershus opplyses det om at dette er formidlet til HOT.

- Systemet gir ingen mulighet for brukerne til å medvirke gjennom egen registrering av data.
- I alt brukes det svært mye ressurser til formidling: 35 av i alt 195 årsverk i tolketjenesten. Oslo og Akershus opplyser at de fikk tilført 3 nye stillinger da de gikk over til å bruke OeBS-tolk i formidlingen. Informantene gir uttrykk for at ressursbruken til formidling er for stor.
- Mangel på pålitelig statistikk gir dårlig styringsinformasjon. Det innebærer at NAV HOT ikke har et objektivt grunnlag for å vite om tolketjenesten styres godt og ressursene brukes fornuftig.
- Det er ikke mulighet til å registrere eller hente ut informasjon om tolkenes reisetid i forbindelse med oppdragene.
- Feilmeldinger som meldes inn, tar lang tid å rette opp, og ønsker om forbedringer av systemet går en lang vei og tar lang tid.

Samtidig pekes det på at systemet har vært under utvikling og er blitt noe bedre den senere tid. Fra enkelte andre, mindre hjelpemiddelsentraler uttrykkes det større grad av tilfredshet med systemet etter mangler og innkjøringsproblemer i oppstartfasen.

Oppsummert er det et likevel et klart inntrykk av at tolkeformidlingen ikke har et effektivt støtteverktøy i det eksisterende OeBS-tolk. Systemet mangler mulighet til å lagre sentral informasjon knyttet til brukere og tolker, det er tungvint, ressurskrevende, ikke tilstrekkelig pålitelig og generer ikke den nødvendige styringsinformasjon. Det alvorligste ankepunktet som er fremkommet, er at disse manglene vanskeliggjør en mer effektiv organisering av tolkeformidlingen.

Tolkeutredningen av 2008 pekte på muligheten for å regionalisere tolkeformidlingen, og kanskje etter hvert sentralisere den til ett sted, gitt et IT-system som kunne støtte dette. Vår gjennomgang viser at det systemet som er utviklet og tatt i bruk siden den gang, ikke vil gjøre dette mulig. Sentrale informanter viser til at det finnes tilgjengelige IT-systemer²⁴ på markedet som er skreddersydd for tolkeformidling og både ville kunne gitt en vesentlig mer effektiv formidling og bedre styringsinformasjon.

6.7 Alternativer til dagens organisering av tolketjenesten

6.7.1 Forslag til ny organisering i tolkeutredningen av 2008

I tolkeutredningen av 2008 ble det foreslått endringer i organiseringen av tolketjenesten. Forslaget var at «tolketjenesten utvikles og styrkes som en offentlig og nasjonal organisasjon, med tjenester som er samordnet, enhetlige og likeverdige, og som gir differensierte tilbud og løsninger tilpasset brukernes behov og geografiske forhold», og sa at «Endringer i tolketjenestens organisasjon og ledelse (...) inngår altså som en nødvendig forutsetning hvis tolketjenesten skal lykkes i strategien for å nå målet om tolking når man trenger det». Det ble ikke beskrevet nærmere hvordan en så for seg at en ny organisasjon skulle utformes, men det ble pekt på behov for å ha en enhetlig ledelse av tolkeområdet, muligheter for å optimalisere ressursutnyttelsen mv. Så vidt vi kan se, er ikke dette forslaget fulgt opp av HOT.

Tolkeutredningen foreslo også å *regionalisere tolkeformidlingen*, og på bakgrunn av de erfaringer en vant med dette, vurdere å sentralisere den til ett sted i landet. Forutsetningen var et nytt datasystem som kunne gi grunnlag for en slik utvikling. Dette forslaget er heller ikke fulgt opp.

6.7.2 Synspunkter i vår utredning

I vår kartlegging kommer det fram at det er ulike synspunkter på hvor godt dagens organisering fungerer. Ifølge ledelsen i HOT fungerer organiseringen godt, og det er ikke ønskelig eller nødvendig å organisere tjenesten annerledes. Det legges vekt på friheten til å organisere tjenesten slik den enkelte hjelpemiddelsentral finner best, ut fra de lokale forholdene som kan være ulike på flere

²⁴ Det vises blant annet til tolkeformidlingssystemet som brukes av Center for Døve i Danmark.

måter: Det er ulik størrelse på tolketjenesten, tilgangen til frilanstolker er ulik og måten det samarbeides på internt med de andre områdene i hjelpemiddelsentralen, er ulik. Det legges vekt på det tverrfaglige arbeidet på den enkelte hjelpemiddelsentral. Et par av de hjelpemiddelsentralene vi har snakket med, deler langt på vei disse synspunktene.

Disse ser tolkingen som en integrert del av hjelpemiddelsentralens tjenester, og gir eksempler på hvordan rådgivere fra andre deler av hjelpemiddelsentralen kan brukes for å tilrettelegge helhetlige løsninger for brukerne, for eksempel på en arbeidsplass eller skole, der bruk av tolk bare er ett av flere tilgjengelige virkemidler. Dette kan kanskje også redusere behovet for tolk. De mener at en tolketjeneste som er integrert med den øvrige virksomheten, også gir et bedre grunnlag for å samhandle med andre aktuelle aktører (kommuner, NAV-kontorer, utdanningsinstitusjoner mv.) for å kunne tilrettelegge best mulig for brukerne.

Andre hjelpemiddelsentraler mener dagens organisering fungerer lite hensiktsmessig. Det vises til mangel på dedikert ledelse av tolkeområdet, mangel på strategier, mangel på samarbeid mellom tolketjenestene i de ulike fylkene, utvikling av ulike praksiser (for eksempel knyttet til bruk av overtid, registrering i OeBS, hvordan løse et tolkeoppdrag m.m.), utfordringer med å bli prioritert som område ved den enkelte hjelpemiddelsentral og utfordringer med å vedlikeholde og utvikle kompetanse i dagens distribuerte struktur. Styringsenheten i HOT oppleves som fjern. Det pekes på at utredninger som er gjort, ikke tas videre, slik at forslag til utvikling av tolketjenesten stopper opp. Fagutvikling, for eksempel i form av erfaringsutveksling på samlinger dedikert til tolkeområdet, prioriteres ikke.

Når det gjelder det siste, peker mange av våre informanter på at dagens organisering ikke ivaretar hensynet til fag- og kompetanseutvikling godt nok. Det har vært holdt ulike fellessamlinger tidligere, som oppfattes som verdifulle utviklingsarenaer. Samlingene har vært knyttet til ulike funksjoner: Tolkelederforum ble avholdt i årene 2011–2013, tolkesamling for alle tolkene i 2007 og 2008 og tolkeformidlersamling i årene 2011–2014. Så vidt vi forstår, har det ikke vært gjennomført samlinger for noen av disse funksjonene siden.

Men det pekes også på positive sider ved dagens organisering, blant annet at det samarbeides godt med de andre områdene internt på den enkelte hjelpemiddelsentral mange steder. Det gjelder både der tolketjenesten er organisert i en egen avdeling, og der den er integrert i en annen enhet. Slikt samarbeid vil være nødvendig selv om tolketjenesten ble organisert som en egen tjeneste.

Tolketjenesten i Oslo og Akershus er blant dem som ønsker å organisere tolketjenesten som en nasjonal tjeneste, slik som foreslått i Tolkeutredningen fra 2008. De peker blant annet på at dagens organisasjon ikke gir god nok styring. Faginstansen på tolkeområdet i Fagsekretariatet i HOT mener også at tolketjenesten bør organiseres som en egen tjeneste, og at den fortrinnsvis bør finne et annet statlig tilknytningspunkt enn NAV for å oppnå større politisk oppmerksomhet.

Alt i alt er inntrykket at det er to motstridende synspunkter på organiseringsspørsmålet, der det ene tar utgangspunkt i behovet for et tverrfaglig samarbeid på den enkelte hjelpemiddelsentral, og det andre legger vekt på behovet for å utvikle en strategisk innrettet og enhetlig tolketjeneste. HOTs ledelse legger mest vekt på det første. Flere sentrale fagpersoner legger mest vekt på det siste. Derfor er organisasjonsspørsmålet også en kilde til intern konflikt.

Det alle er enige om, er at det er viktig og riktig at tolketjenesten forblir en statlig tjeneste.

6.8 Samlet vurdering – Organisering og styring av tolketjenesten

Det finnes ingen samlet fremstilling over hvordan hjelpemiddelsentralene er organisert, eller hvordan tolketjenesten inngår i dem. Den informasjonen vi har sammenstilt i forbindelse med denne utredningen, viser hvordan tolketjenesten er organisert som en integrert del av hjelpemiddelsentralene, men uten noen felles forankring. Det innebærer at det ikke er noen dedikert ledelse eller styring av tjenesten på noen nivå, med unntak av de fire enhetene som finnes på hjelpemiddelsentralene Oslo Akershus, Hordaland, Rogaland og Sør-Trøndelag. Det er uttalt politikk at organiseringen først og fremst skal understøtte det tverrfaglige arbeidet på hver hjelpemiddelsentral, og at tolketjenesten skal inngå i dette samarbeidet. Det er opp til den enkelte hjelpemiddelsentral å fastlegge hvordan tolketjenesten skal organiseres internt.

Tolketjenesten i dag er organisert på ulikt vis i 17 fylker. Det er store forskjeller i behovet for tolketjenester mellom fylkene, og det er store forskjeller i størrelse på tjenesten – fra 1 årsverk til over 50 årsverk. Det er forutsatt at alle hjelpemiddelsentralene skal formidle og tilby tolketjenester fra egne tolker og frilanstolker. Det innebærer at tolkeformidling, tolking ved egne tolker og administrering av frilanstolker skjer på 17 forskjellige steder i landet, uten noen dedikert organisatorisk overbygning.

Det gjøres ingen analyse av utviklingen av antall årsverk som går til tolketjenesten, herunder hvor mye som brukes til tolking, formidling og administrasjon. Det gjøres heller ikke noen analyse av hvordan frilanstolkene brukes. Vår gjennomgang viser at tolketjenesten i alt forvalter ca. 196 egne årsverk, hvorav 139 til tolking, 35 til formidling og resten til ledelse og administrasjon. I 2014 var det 385 frilansere som hadde oppdrag i løpet av året. Mangel på oversikt og analyse av slike nøkkeltall synes primært å være en konsekvens av organiseringen.

I tillegg til den tolkingen hjelpemiddelsentralene tilbyr, er det etablert en nasjonal bildetolktjeneste og en regionalisert akuttolktjeneste. For å støtte arbeidet ute og sikre enhetlig praksis ved hjelpemiddelsentralene, er det utviklet felles administrative systemer og rutiner for flere funksjoner. De viktigste er felles formidlingsrutiner, koordinert oppfølging av frilanstolker og fordeling av fellesoppdrag. Disse ordningene er grunnleggende viktige for driften av dagens tolketjeneste. Utfordringen ved dem er å sikre styrings- og oppfølgingskraft, fordi de er matriseorganisert på tvers av linjeorganisasjonen. Den formelle beslutningslinjen går via lederne for hjelpemiddelsentralene. For eksempel har leder for tolketjenesten Oslo og Akershus, som er tillagt et nasjonalt lederansvar for bildetolktjenesten, ingen formell myndighet over de to andre hjelpemiddelsentralene som driver bildetolking. Det er også en utfordring at viktige verktøy ikke er blitt fornyet, slik som formidlingsrutinene fra 2007 og avtalegrunnlaget for frilanstolkene.

Fagsekretariatet i HOT har vært en sentral drivkraft i utviklingen av slike løsninger, som utgjør viktige elementer i forsøket på å sikre et godt tjenestetilbud og bruke ressursene effektivt. Men vi ser at Fagsekretariatet har en utfordrende posisjon fordi det ikke kan spille mot en dedikert ledelse for tolketjenesten, og dermed har en svakere posisjon som faglig lederstøtte.

Vår gjennomgang viser at dagens organisering vanskeliggjør en enhetlig drift og utvikling av tolketjenesten. Strukturen stimulerer til utvikling av ulike prioriteringer, praksiser og kulturer, og avhenger av situasjonen ved den enkelte hjelpemiddelsentral. Eksempler på slike ulikheter er ulik bruk av frilanstolker i forhold til egne ansatte, ulik bruk av tolker utenfor eget fylke og fare for ulik formidlingspraksis. I dag er det opp til den enkelte hjelpemiddelsentral å tilpasse sin virksomhet slik den finner best. I prinsippet kan dagens ordning innebære at en hjelpemiddelsentral kan underdimensjonere sin egen tolketjeneste, siden tolkene kan hentes kostnadsfritt fra andre fylker eller frilanstolker kan brukes «gratis».

Dagens struktur innebærer at tolketjenesten er ledelsesmessig tynt forankret. Ledere på alle nivåer har tolketjenesten som en del av sin portefølje, slik at det ikke finnes noen dedikert ledelse (med

unntak av lederne for de egne enhetene ved de tre største hjelpemiddelsentralene). Det finnes ikke noe dedikert strategisk forum, og det foreligger ingen samlet strategi eller satsinger/prioriteringer for tolketjenesten. Beslutningene skjer partielt, som del av en større portefølje ved den enkelte hjelpemiddelsentral.

Mangel på enhetlig ledelse og styring hindrer faglig utvikling og effektivisering av ressursbruk. Det er et stort potensial for mer effektiv tolkeformidling, ved å regionalisere eller sentralisere formidlingsarbeidet. Dette ble foreslått allerede i tolkeutredningen av 2008. En formidlingstjeneste som er samlet på noen regioner på ett sted, vil kunne gi bedre utnyttelse av både egne tolker og frilanstolker, redusere tolkenes kostnader knyttet til reising m.m., gi en mer effektiv og kvalitativt bedre formidling, sikre en mer enhetlig praksis m.m. Forutsetningen er at tolkeformidlingen får ta i bruk et bedre verktøy. Dagens OeBS-tolk er ressurskrevende, mangler viktig funksjonalitet og er et hinder for en mer effektiv organisering av tolkeformidlingen. Et bedre system ville også åpne for at brukerne i større grad selv skal kunne utføre deler av formidlingen, blant annet ved å legge inn bestillinger selv. Det foreligger slike systemer i markedet.

I tolkeutredningen av 2008 ble det foreslått å organisere tolketjenesten i en egen organisasjon, med egen ledelse. Vi mener utviklingen siden da har bekreftet at organiseringen ikke har vært en god plattform for drift og utvikling av tolketjenesten. De fordeler man har oppnådd gjennom lokal tilpasning i den enkelte hjelpemiddelsentral, har skjedd på bekostning av mulighetene for å utvikle en effektiv og fremtidsrettet nasjonal tolketjeneste.

Vi anbefaler at tolketjenesten samles i en egen organisatorisk enhet, med eget budsjett og egen ledelse. For å la tjenesten utvikle seg på egne premisser bør en vurdere å organisere den utenfor NAV Hjelpemidler og tilrettelegging. Hva som er det beste tilknytningspunktet for øvrig, må utredes nærmere.

7 Bruk av ansatte tolker eller frilanstolker?

I dette kapitlet går vi nærmere inn på hvordan de ansatte tolkene og frilanstolkenes brukes, og hvilken rolle de kan ha fremover.

7.1 Fast ansatte tolker

De fast ansatte tolkene er ansatt ved hjelpemiddelsentralene i NAV på ordinære vilkår, og er underlagt den samme lønns- og personalpolitikken som de øvrige ansatte.

Fast ansatte tolker finansieres i prinsippet over den respektive hjelpemiddelsentralens driftsbudsjett (de siste årene har det vært noen unntak, blant annet knyttet til TPA-tolker og noen midlertidig ansatte som har vært finansiert over stønadsbudsjettet). Fordi de ansatte tolkene inngår på linje med det øvrige fagpersonalet, er det den enkelte hjelpemiddelsentral som har ansvar for lønnsfastsettelse m.m. Det finnes ingen gjennomgående lønnstrinn for tolker, hvilket innebærer at lønn for samme arbeid kan variere mellom fylkene. Basert på våre intervjuer er inntrykket at lønnen gjerne ligger på lønnstrinn 39 til 53 i statens hovedlønnstabell.²⁵ Lønnen varierer med tolkenes ansiennitet, kompetanse og lønnspolitikken i den hjelpemiddelsentralen de tilhører.

7.1.1 Kompetanse og rekruttering

Alle de som ansettes som fast ansatte tolker, har i utgangspunktet en treårig bachelorutdanning i tegnspråk og tolking. Utdanningen dekker de mest vanlige tolkemethodene og innebærer at en ferdig utdannet tolk i utgangspunktet behersker alle disse: tegnspråktolking, skriveolking, tolking til tegn-som-støtte samt haptisk og taktil kommunikasjon. NAV har ingen problemer med å rekruttere kvalifiserte tolker. Det utdannes langt flere tolker enn NAV har behov for, og det er mange frilansere som ønsker fast stilling. Dette er nærmere omtalt i neste avsnitt.

De fast ansatte tolkene får en viss kompetanseutvikling i regi av NAV. Vi har ingen oversikt over hva dette omfatter, men gjennom intervjuene forstår vi at hjelpemiddelsentralene har begrensede midler til kompetanseutvikling. Men det er en relativt gjennomgående kritikk at tolkene ikke får systematisk kompetanseutvikling, at det ikke er lagt til rette for erfaringsutveksling mellom fylkene, og at det ikke finnes noe videreutdanningstilbud. Dessuten er det både i intervjuer og ulike utredninger problematisert at de fast ansatte tolkene går glipp av de tolkeoppdragene som faglig sett er mest utfordrende (og derfor gir kompetanseheving), da disse tradisjonelt er oppdrag som ligger utenfor vanlig arbeidstid og derfor i stor grad har vært utført av frilansere. Eksempler på slike arenaer er kurs, seminarer og utenlandsreiser. De siste årene har NAV satt av midler på driftsbudsjettet til å dekke oppdragsrelaterte utgifter til de fast ansatte tolkene, hvilket har medført at de i større grad har kunnet ta denne typen oppdrag.

7.1.2 Økt bruk av ansatte gjennom bruk av overtid og finansiering over stønadsbudsjettet

De fast ansatte tolkene arbeider i utgangspunktet på dagtid, med noen unntak. Ved arbeid på kvelder og i helger opparbeider de fleksitid. Det er et mål å bruke de fast ansatte tolkene før frilanserne for å utnytte den kapasiteten de utgjør. For å kunne tilby fast ansatte tolker også utenfor ordinær arbeidstid, ble det fra og med 2013 satt av egne midler som hjelpemiddelsentralene kunne bruke til å dekke overtid og oppdragsrelaterte kostnader for de fast ansatte. Dette medførte at de fast ansatte tolkene i større grad enn tidligere kunne brukes til å dekke oppdrag som falt utenfor ordinær arbeidstid. Et argument for å bruke egne ansatte til oppdrag etter vanlig arbeidstid er ellers at det bidrar til kompetanseoppbygging, fordi oppdragene kan være faglig mer utfordrende enn dem som ligger innenfor vanlig arbeidstid.

²⁵ Per 2015 vil dette si en grunnlønn mellom kr 365 000 og kr 450 000

Hensikten med overtidsordningen har vært å finne måter å bruke de fast ansatte til å ta tolkeoppdrag etter vanlig arbeidstid. At det faktisk har vært en økning i bruk av fast ansatte tolker de siste par årene, underbygges av både statistikk og våre informanter. Blant annet rapporterer tolketjenesten i Oslo Akershus at de har utført langt flere oppdrag i 2014 enn tidligere. Men ordningen vurderes ikke å være tilfredsstillende som en permanent ordning. Oslo Akershus ønsker å innføre en fast turnusordning for de fast ansatte tolkene, for å kunne utføre en større andel av oppdragene ved hjelp av egne ansatte og kunne gi et bedre tilbud ut over normal arbeidstid. Bruk av egne ansatte hevdes å gi sikrere dekning av bestillinger enn bruk av frilanstolker, som står fritt til å ta de oppdragene de ønsker.

Så lenge ønsket om turnusordning ikke er innfridd, innebærer overtidsordningen en mellomløsning. Vi har fått opplyst at bruk av overtid skjer ved at de som er interessert, skriver seg på lister, slik at det i realiteten ikke dreier seg om pålagt overtid, men snarere er en måte å ta i bruk den ekstra kapasiteten som ligger i de ansattes vilje til å arbeide overtid for å øke sin inntekt. En slik overtidsordning reiser noen spørsmål: Er det mer kostnadseffektivt å bruke penger på overtid til egne ansatte enn å bruke frilansere? I hvilken grad er det riktig å basere et permanent statlig tilbud på at medarbeidere skal arbeide overtid? Uansett vil det være noen grenser for hvor mye overtid fast ansatte bør og kan pålegges, og for hvor mye man kan basere en løpende tjeneste på systematisk bruk av overtid. I utgangspunktet må overtid være et virkemiddel for å håndtere topper i belastningen.

Det er også tatt i bruk andre virkemidler for å øke bruken av egne ansatte. Pilotforsøket ved hjelpemiddelsentralene i Buskerud, Rogaland og Hordaland i 2014 ga anledning til å finansiere de oppdragsrelaterte kostnadene (overtid og reise) knyttet til fast ansatte tolker. Selv om dette bare omfattet tre fylker (Buskerud, Rogaland og Hordaland), viste evalueringen at andelen oppdrag utført av fast ansatte økte i den perioden forsøket varte.

Stønadsbudsjettet er også brukt for å finansiere stillinger. Ved utgangen av 2014 ble 41 hele stillinger finansiert over stønadsbudsjettet, hvorav 31 ble brukt til Tolk på arbeidsplass-ordningen og 10 til midlertidige stillinger i Bergen. De siste ble opprettet i 2014 og er med på å forklare hvorfor de ansatte tolkenes andel av tolkeoppdragene er økt.

Det ble gjort en evaluering av det nevnte pilotprosjektet, som fokuserte på effekten av tiltaket og konstaterte at bruken av ansatte hadde økt på bekostning av frilanstolker. Ut over dette er det ikke gjort noen analyser av de ulike aspektene ved å bruke stønadsbudsjettet som finansieringskilde for variable kostnader knyttet til tolkeoppdrag, eller som finansieringskilde for ansettelse av egne tolker.

7.2 Frilanstolker

7.2.1 Kompetanse og rekruttering

I utgangspunktet kan alle som har en treårig tolkeutdanning, få en rammeavtale med NAV Hjelpemidler og tilrettelegging, ved den aktuelle hjelpemiddelsentralen. Ut over kompetansekravet gjøres det sjelden en selektering basert på intervjuer, erfaringer e.l., selv om dette kan variere fra fylke til fylke. Fra intervjuene har vi et inntrykk av at det ikke er systematiske eller vesentlige forskjeller i kompetanse mellom fast ansatte og frilanstolker. Men både internt og blant brukerorganisasjonene pekes det på at frilanserne ofte har den mest spesialiserte kompetansen, og får anledning til å utvikle den gjennom mer varierte og utfordrende oppdrag.

Rammeavtalene for faglærte tolker sier følgende om kompetanseutvikling for frilansere:

3.7 Kompetanseheving er avgjørende for å opprettholde god kvalitet på tolkingen. Frilanstolker er en viktig ressurs for tolketjenesten. NAV Hjelpemiddelsentral har ansvar for

å bidra til at frilanstolker får den samme mulighet til å bidra i de diskusjoner, prosesser som skjer i etaten for å utvikle tolketjenesten. NAV Hjelpemiddelsentral gir tilbud om samarbeidsmøter, faglige møter og kurs osv. Dette forplikter ikke NAV Hjelpemiddelsentral til å dekke reise- og diettutgifter til denne typen aktivitet for frilanstolken.

Selv om frilanstolken har rett til å delta på faglige diskusjoner og samlinger, uttrykker flere informanter at NAV i liten grad ivaretar frilanstolkenes kompetanseutvikling. Så vidt vi har registrert, finnes det ikke noe organisert kompetanseutvikling for frilanserne, eller finansieringsmekanismer for dette. Det synes å være frilansernes eget ansvar å finne og finansiere tilbud for å vedlikeholde og utvikle sin kompetanse.

Det finnes andre, potensielle arbeidsgivere for utøvende tolker (for eksempel tolk på arbeidsplass eller i tolk i grunnskolen), men NAV utgjør den alt vesentlige del av dette arbeidsmarkedet. Sett fra NAVs side, utgjør frilanstolkene den viktigste basen for rekruttering av egne tolker.

Mange informanter trekker fram at det utdannes for mange nye tolker hvert år i forhold til antall faste stillinger som lyses ut fra NAV. Dette skaper en situasjon der nyutdannede tolker ender opp med å jobbe som frilanstolk i mangel på mulighet for fast ansettelse. Dette bildet støttes av kandidatundersøkelsen til Høgskolen i Oslo og Akershus, selv om denne må tolkes med en viss forsiktighet på grunn av lavt antall respondenter. Av 14 studenter uteksaminert innen tegnspråk og tolking (treårig bachelor) i årene 2013 og 2014, hadde kun én fått fast stilling, samtidig som mye tydet på at majoriteten av de øvrige arbeidet som frilansere (HiOA, Kandidatundersøkelsen 2014–2015). Sett fra NAVs side, må tilgangen til frilanstolker sies å være god. I 2014 hadde NAV 385 frilanstolker i aktiv bruk.

Vi har ikke vurdert tolkeutdanningen nærmere, men har fått synspunkter fra mange av våre informanter på dagens utdanning. De fleste er svært kritiske til at det utdannes så mange tolker hvert år. NAVs tolketjeneste og tolkene selv ønsker å redusere antall bachelorstudenter og i stedet etablere et videreutdanningstilbud som for eksempel kan kvalifisere tolker i andre språk (særlig engelsk) eller spesifikke fagområder.

Flere foreslår en eller annen form for sertifiseringsordning som kunne gi grunnlag for å kategorisere tolkenes kompetanse/ferdigheter i ulike nivåer, i alle fall to. Til grunn måtte ligge et sett med kriterier knyttet til for eksempel formell (videre)utdanning, erfaring (antall tolketimer, ansiennitet) og ferdigheter knyttet til grad av kompleksitet i tolkeoppdrag mv. Målet med en slik ordning ville være todelt:

- Gi grunnlag for en differensiering av honorarsystemet, hvilket ville introdusere et element av «karrierevei» for både frilanstolker og ansatte tolker. I dag finnes det ikke noe grunnlag for å skille mellom ulike tolkers erfaring eller ferdigheter, og dermed heller ikke for ulik økonomisk kompensering.
- Gi større muligheter til å sikre riktig tolkekompetanse for brukerne, for eksempel til mer krevende oppdrag. I dag finnes det ingen systematiske muligheter til å formidle tolker med spesiell kompetanse til brukerne når det er behov for det.

7.2.2 Økonomiske vilkår

Kostnader og andre forhold ved bruk av frilanstolk

Kostnadene ved bruk av frilanstolker finansieres over Folketrygdens stønadsbudsjett. Frilanstolkene godtgjøres på timebasis. For tiden er ordinær sats kr 287 per time. Minstesatsen er en time. Reise- og ventetid i forbindelse med hvert oppdrag godtgjøres med 60 prosent av ordinær timesats. Timesatsene differensieres etter tre forhold:

- Tidspunkt: Oppdrag på dagtid eller kveld, natt eller helg

- Bruker: Oppdrag for døvblind bruker (honoreres 25 prosent høyere)
- Tolkenes kompetanse: Hvorvidt tolken er faglært eller ikke

Honoraret varierer også etter hvor mye tid med forberedelser som dekkes. Det dekkes sjablongmessig en halvtime til forberedelse per tolketime, uavhengig av oppdragets lengde, med mindre annet er avtalt. Timesatsen og standard forberedelsestid differensieres ikke etter oppdragets lengde. Det differensieres heller ikke etter hvilke faglige krav som stilles til oppdraget, eller etter frilanstolkenes ansiennitet eller kompetanse. Tabellen viser hvilke satser som gjelder for frilanstolker.

Tabell 7.1: Satser for frilanstolker gjeldende fra 1. mai 2015. Kroner.

	Hørsels- hemmede	Døvblinde
<u>Dagtakst.</u> Forskriftens § 2 første ledd:		
- offentlig godkjente tolker ("ordinær takst")	287	359 per time
- ufaglærte tolker	230	287 per time
<u>Kvelds-, natt- og helgetakst.</u> Forskriftens § 2 tredje ledd - mellom kl. 17.00 (kl. 14.00 dag før sø.- og helligdag) og kl. 08.00:		
- offentlig godkjente tolker	359	448 per time
- ufaglærte tolker	287	359 per time
<u>Reisetakst.</u> Forskriftens § 2 annet ledd:		
- offentlig godkjente tolker	86	86 per halve time
- ufaglærte tolker	69	69 per halve time

Vilkårene for tolker med *tilleggsavtale* er de samme som for ordinære frilansoppdrag, med et viktig unntak: Gjennom avtalen garanteres frilanseren inntekt i hele perioden, uavhengig av oppdragsmengde. Dersom frilanseren har ledig kapasitet innenfor den tidsperioden avtalen gjelder for, står Tolketjenesten fritt til å disponere frilanstolken til andre oppdrag der det er behov. Tolketjenesten i Oslo og Akershus opplyser om at den også har begynt å bruke tilleggsavtaler for å dekke opp oppdrag på kveldene.

Frilanstolkenes timesats tar utgangspunkt i Statens lønnstrinn 29²⁶, og tolkene har 25 timer aktiv tolking per uke (20 timer ved tolking for døvblinde). Det er imidlertid stor forskjell på hvor mange oppdrag de ulike frilanserne tar, og i hvilken grad tolkingen utgjør deres primærinntekt. Figur 7.1 viser antall frilansere i hvert inntektsintervall. Tallene er for hele landet og gjelder for 2014. Fremstillingen er basert på de 385 frilanserne som var aktive i 2014, og viser også tilsvarende fordeling i 2009²⁷.

Sett fra NAVs side vil et effektivt årsverk koste i nærheten av netto lønnsutgifter til egne ansatte. Hvis en tar utgangspunkt i kveldstaksten for en offentlig godkjent tolk (kr 359), og legger til grunn en arbeidsinnsats på 25 timer per uke i 46 uker, utgjør det ca. kr 413 000. I tillegg vil det komme

²⁶ 324 600 kr i året per 1.5.2015

²⁷ Framstillingen for 2009 er hentet fra en intern utredning i NAV (2011) og inneholder ifølge en NAV en feilkilde som gjør at antallet i nederste inntektsintervall fremstilles som større enn det egentlig er.

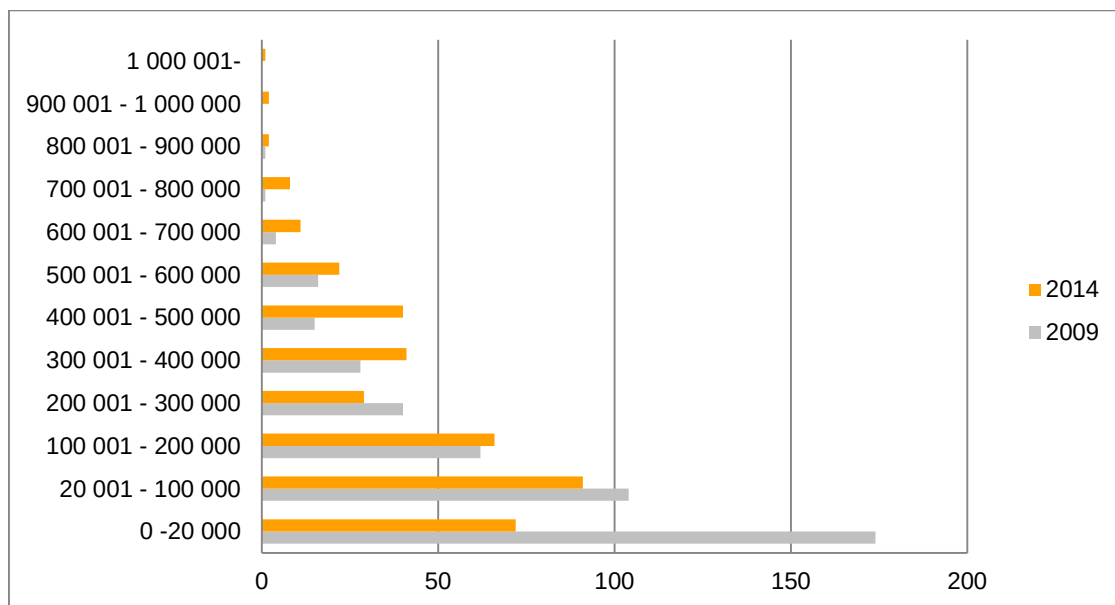
honorarutgifter til reise- og ventetid og reising. For offentlig godkjent tolk med en dagtakst på kr 287, vil årskostnaden være kr 330 000, med tillegg av reise- og ventetidskostnader. Vi vet ikke hva disse kostnadene vil utgjøre, men hvis en sjablongmessig antar at de utgjør 25 prosent av honoraret til direkte tolketid, vil samlet kostnad for et effektivt årsverk være henholdsvis ca. kr 516 000 (kr 413 000 pluss 25 prosent) og kr 412 500 (kr 330 000 pluss 25 prosent).

Disse tallene illustrerer de samlede kostnader for et frilansårsverk. Hvis en skal sammenligne dette med kostnader knyttet til egne ansatte, må en ta hensyn til at lønnskostnadene for disse må tillegges arbeidsgiveravgift, indirekte kostnader knyttet til administrativ støtte, kontorplass mv. Direktoratet anslår at den samlede kostnaden for en ansatt tolk utgjør rundt kr 750 000. I en slik sammenligning må en også ta hensyn til den fleksibiliteten som bruk av frilanstolker gir, og at de fast ansatte nødvendigvis vil ha mer ledig tid som ikke blir benyttet. Fordelen med fast ansatte er imidlertid at de er lettere å styre og krever mindre administrasjon i formidlingsprosessen. Frilanstolkene er altså en både billigere og mer fleksibel ressurs, men er mer krevende å administrere enn de fast ansatte.

Frilanstolkenes vilkår

Vi har fått tilgang til utbetalte honorarer til frilanstolkene i 2014 og har sammenstilt disse med en tilsvarende oversikt fra 2009. Oversikten sier ingenting om hvor mye hver enkelt frilanser har jobbet for å opparbeide seg denne inntekten, men ut fra hvilket lønnstrinn satsene er basert på, vet vi at frilanserne har dårligere lønnsvilkår enn de fast ansatte.

Oversikten i figur 7.1 viser at 127 frilansere (33 prosent) har en samlet årlig godtgjørelse på minst kr 300 000. 24 frilansere (6,2 prosent) har en inntekt på over kr 600 000.



Figur 7.1: Honorarutbetalinger i 2014 (gul søyle) og 2009 (grå søyle), gruppert etter antall frilansere i hvert inntektsintervall

Inntekten til frilanstolker kan ikke sammenlignes direkte med lønn for fast ansatte tolker, først og fremst fordi det er ulikheter i sosiale rettigheter:

- Frilansere har ingen pensjonsordning fra arbeidsgiver
- Frilansere har ikke rett på sykepenger (fra NAV eller folketrygden) for de 16 første sykedagene
- Frilansere har ingen rett med hensyn til særbestemmelsene om yrkesskade/yrkessykdom i folketrygdloven

- Frilansere får ikke yrkesskedeforsikring av NAV
- Frilansere må holde eget arbeidsutstyr og finansiere egen kompetanseutvikling
- Frilansere har ingen lønnsgaranti eller permitteringsvern
- Frilansere har ingen rettigheter eller plikter i henhold til ferieloven

Vi har ingen faktabasert informasjon om hva som kjennetegner arbeidssituasjonen til tolkene på de ulike inntektsnivåene, utover det vi har hørt fra våre informanter. Vi antar at frilanserne som ligger lavest i oversikten (under kr 100 000), har tolking kun som en bigeskjeft ved siden av annet arbeid. Dette kan for eksempel være personer med tolkefaglig eller tegnspråklig bakgrunn som tar et oppdrag av og til. Det kan også være noen TPA-tolker, som tar frilansoppdrag ved siden av jobben som ansatt tolk på en arbeidsplass.

Intervallene kr 100 000–300 000 representeres av aktive frilanstolker som i liten grad har faste eller lange oppdrag. Dette gjelder særlig nyutdannede tolker, som kanskje i liten grad har etablerte forhold til brukerne og tolkeformidlerne, og må ta de korte oppdragene for å få en viss inntekt. Dette trekkes av mange fram som en slitsom tilværelse med liten grad av stabilitet, noe som fører til at mange går over til andre yrker som ikke er tilsvarende relevante i forhold til utdanningen.

På midten av skalaen (ca. kr 300 000–500 000) finner vi trolig en del frilansere med tilleggsavtale, noe som sikrer en fast inntekt i den perioden tilleggsavtalen gjelder, og som gjerne har en del enkeltoppdrag i tillegg. Disse har et inntektsnivå som kan sammenlignes med de fast ansatte tolkenes, men uten at de har de samme rettighetene som ordinære arbeidstakere.

I de øvre intervallene (over kr 500 000) er det trolig en overvekt av tolker for døvblinde. Oppdrag for døvblinde er generelt av lengre varighet, blant annet fordi de ofte omfatter ledsaging. Døvblinde har også større muligheter til å ta med tolker på utenlandsreiser, noe som er økonomisk gunstig for tolken. I tillegg til dette honoreres oppdrag for døvblinde 25 prosent høyere enn andre oppdrag. Flere informanter trekker fram at dette ofte er svært erfarne tolker, som bevisst har valgt å være frilanser framfor fast ansatt. Likevel er det flere som problematiserer dette, og som mener det ikke er grunnlag for å differensiere satsene etter brukergruppe. Uansett vil inntekter i de øverste sjiktene gjerne innebære arbeid kjennetegnet av mange og ofte lange arbeidsdager, ettersom tolken ofte følger brukeren gjennom hele dagen.

Sammenlignet med 2009 viser tabellen at inntektsforskjellene blant frilanstolkene er blitt mindre, og at en vesentlig større andel har en inntekt som en kan leve av. Dette kan skyldes at det i større grad enn tidligere brukes tilleggsavtaler som gir frilanserne en stabil inntekt over et lengre tidsrom, samtidig som honoraret har økt fra statens lønnstrinn 26 til 29 i denne perioden.

Det er behov for å vite mer om hva som ligger bak tallene, i form av antall og type oppdrag mv. NAVs tolketjeneste baserer seg i stor grad på bruk av frilanstolker som arbeidskraft, og det er viktig å ha mer presis kunnskap om sammenhengen mellom innsats og inntekt. Det gjelder både ut fra hensynet til å sikre en rimelig inntekt for frilanstolkene, men også hensynet til en mest mulig effektiv bruk av frilanserne i forhold til egne, ansatte tolker.

Differensierte honorarsatser

Spørsmålet om differensierte honorarsatser er tatt opp i ulike sammenhenger. Toneangivende stemmer både i NAV og blant brukerorganisasjonene mener at det ikke er saklig grunnlag for å differensiere satsene mellom brukergrupper slik som i dag, og at det bør være samme satser for døvblinde som for hørselshemmede.

Dersom en skal ha differensierte satser, bør de være basert på kvalifikasjoner, slik som omtalt i forrige avsnitt, der dokumenter formell kompetanse, erfaring og ferdigheter lå til grunn. I så fall måtte en vurdere om ferdigheter i tolking for døvblinde kunne inngå som et kriterium. Flere av våre informanter peker på at tolking for døvblinde også stiller høye krav til tolken.

Avtalemessige forhold

Det ligger i frilansbegrepet at det er oppdrag som utføres etter avtale mellom oppdragsgiver og frilanser (oppdragstaker), og at det er opp til frilanseren om hun vil ta de oppdragene som tilbys. Det er en utfordring for NAV, som trenger å få utført arbeid til bestemte tider, der egne ansatte ikke kan utføre oppdraget. De avtaler som gjøres, må likevel legge denne forutsetningen til grunn. NAV har de siste årene i økende grad gjort bruk av avtaler som forplikter frilanstolkene til et fast antall timer i uken. Det har medført et mer forpliktende forhold og bedre styring av disse ressursene.

Samtidig uttrykker enkelte hjelpemiddelsentraler et ønske om å kunne forplikte frilanstolkene sterkere i disse avtalene, blant annet når det gjelder hvordan ledig tid som følge av avlyste oppdrag innenfor avtalen skal disponeres. Det kan også i andre sammenhenger være grunnlag for en tettere oppfølging av frilanserne, blant annet når det gjelder hvor faste forbindelser det skal kunne være mellom tolken og brukeren.

Et annet eksempel er styring av oppdragene, slik at reisetid minimaliseres. I dag finnes det eksempler på tilpasninger blant frilanstolkene som medfører større utgifter til reise enn nødvendig. Ifølge flere av våre informanter vil et bedre formidlingssystem og en regionalisert/sentralisert formidling være viktige elementer i en bedre og mer effektiv oppfølging av frilanserne. Et bedre system vil også gjøre det lettere å planlegge og utnytte frilansressursene bedre, både fra NAVs side og frilanserne selv.

7.3 Valg av tolk – ansatt eller frilans?

7.3.1 Situasjonen i dag

Å velge riktig tolk til et oppdrag er i utgangspunktet en sammensatt oppgave, som avhenger av en rekke faktorer:

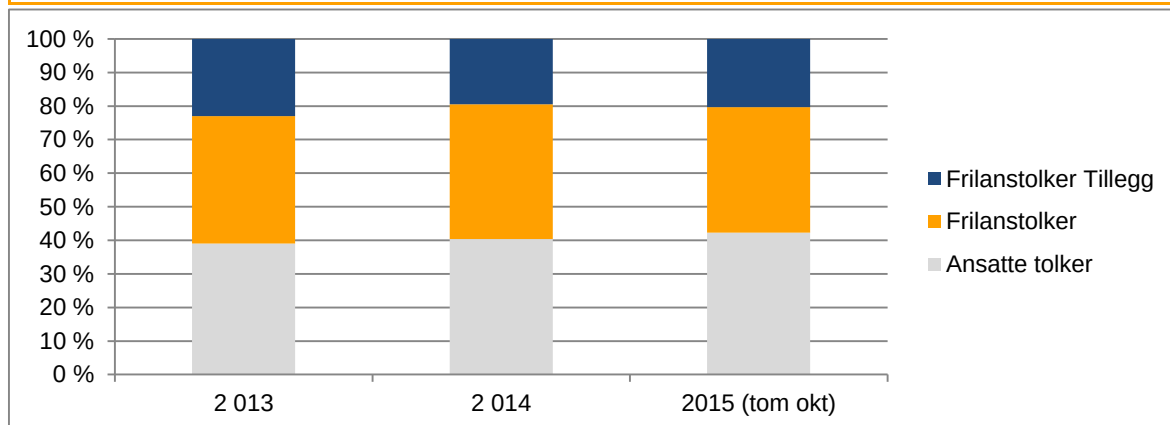
- Brukerens behov
- Oppdragets prioritet
- Kompetansekravene
- God utnyttelse av egne ansattes ressurser
- Tolkens egnethet
- Nærhet til tolkestedet
- Kostnader
- Gjeldende regelverk for formidlingen

I valget mellom bruk av fast ansatt tolk og frilanstolk skal det i utgangspunktet velges en fast ansatt tolk dersom det finnes tilgjengelige for den aktuelle tidsperioden. Hvis formidleren ikke finner en fast ansatt tolk, skal oppdraget søkes dekket ved hjelp av en frilanstolk (se avsnitt 6.3).

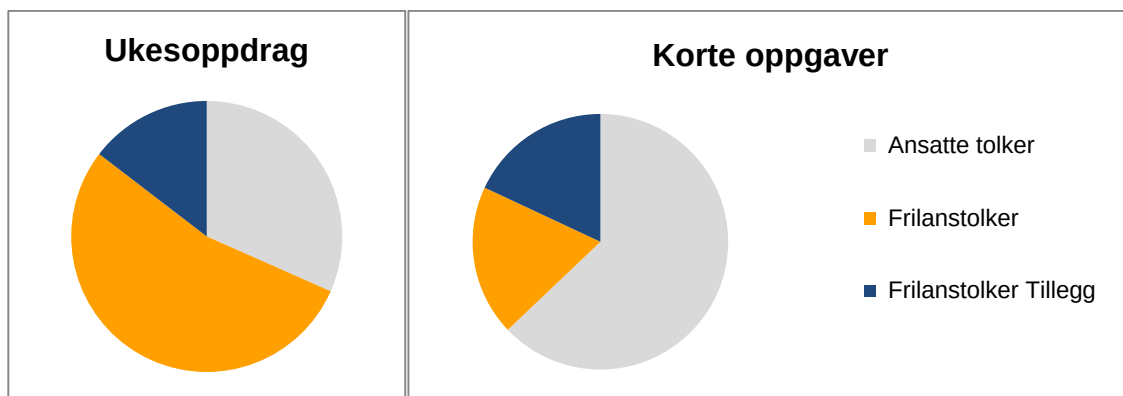
I utgangspunktet var frilanserne ment som et supplement til de fast ansatte, men ordningen har utviklet seg slik at frilanserne nå står for en vesentlig andel av oppdragene. Tabell 7.2 viser antall tolkeoppgaver fra januar 2013 til september 2015, fordelt etter hvilken type tolk som ble benyttet, det vil si enten ansatte tolker, frilanstolker, eller frilanstolker med tilleggsavtale. Resultatet viser at om lag 40 prosent av oppgavene dekkes av fast ansatte tolker. Andelen har økt noe i perioden, men likevel virker fordelingen forholdsvis stabil. Det må bemerkes at frilansernes tolkeoppgaver i snitt er noe lenger, slik at andelen fast ansatte ville blitt noe lavere dersom man hadde regnet i antall tolketimer.

Tabell 7.2: Tolkeoppgaver som er gjennomført, fordelt på type tolkeavtale, 2013–2015 (t.o.m. oktober)

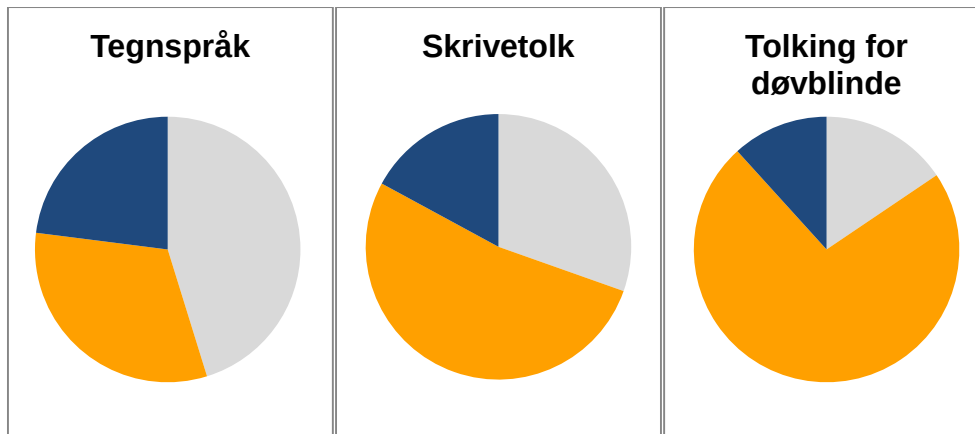
Totalt	2013	2014	2015 (okt.)	Totalsum
Ansatte tolker	25 630	30 011	27 294	82 935
Frilanstolker	24 973	29 924	24 123	79 020
Frilanstolker Tillegg	15 091	14 459	13 142	42 692
Totalsum	65 694	74 394	64 559	204 647



I figurene under har vi sammenlignet hvilken type tolk som brukes på henholdsvis ukesoppdrag (2–7 dager)²⁸ og på korte oppgaver (opptil to timer). De bekrefter informantenes påstander om at frilansere i overveiende grad benyttes på oppdrag som går sammenhengende over flere dager, mens de fast ansatte brukes i større grad på kortere oppgaver. Frilanstolkene på tilleggsavtale følger det samme mønsteret som fast ansatte.

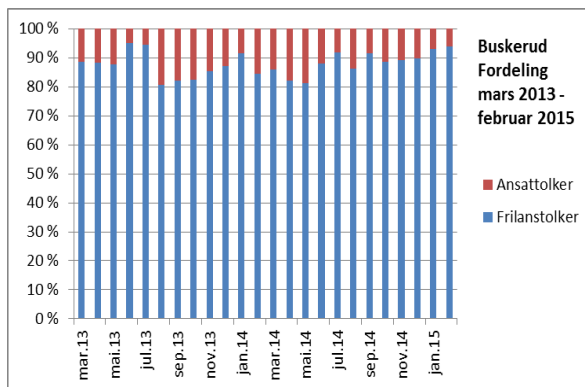


²⁸ Lengre oppdrag måles på bestillingsnivå, definert her som en bestilling som varer fra 2 til 7 dager. Lengre bestillinger er utelatt, da disse ofte vil være gjentakende hendelser av kort varighet.



Statistikken bekrefter også det som flere av informantene har påpekt, nemlig at frilansere benyttes i større grad ved tolking for døvblinde, og til dels også til skrevetolkning.

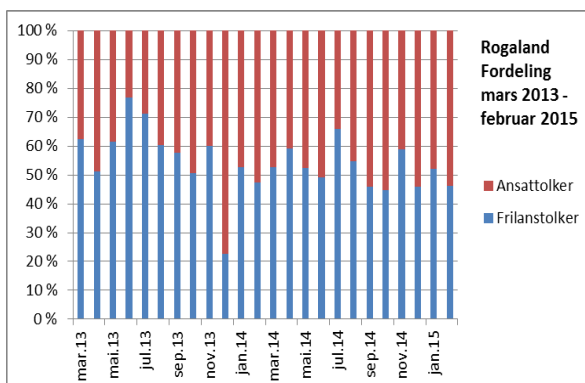
Figurene over viser gjennomsnittet for alle fylkene. Men det er mye som tyder på at bruken av frilanstolker i forhold til fast ansatte varierer mye mellom hjelpemiddelsentralene. Det finnes ingen samlet oversikt over dette, men i forbindelse med evalueringen av pilotprosjektet «Pilot Tolk»²⁹ ble det registrert antall tolketimer av egne ansatte og frilansere ved hjelpemiddelsentralene i Buskerud, Rogaland og Hordaland. Forholdet mellom bruk av frilanstolker og egne tolker ble illustrert i figurene som er vist under.



Buskerud: Fire ansatte tolker i perioden med pilotprosjektet.

30 frilanstolker tilknyttet hjelpemiddelsentralen, **15** av disse utfører tolkeoppdrag for Buskerud. De ansatte tolkene utgjør en liten andel av tolkeressursene, men det var en økning i antall tolkede timer i deler av prosjektperioden.

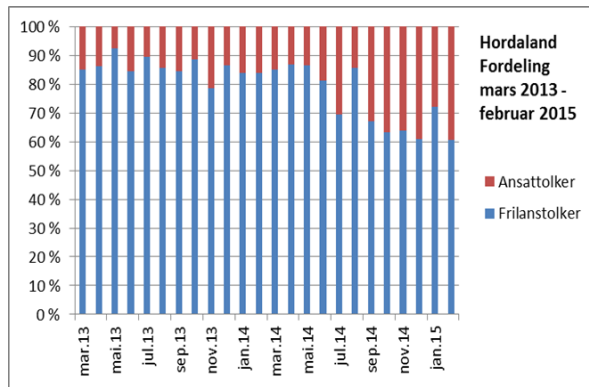
Tolkene utfører ofte oppdrag for andre fylker, i forbindelse med store arrangementer, for eksempel Ridderrennet. Det er også vanlig å velge tolker fra andre fylker for eksempel ved barneverns- og skilsmisssaker



Rogaland: 11 aktive ansatte tolker i perioden, noen bare i deler av perioden. Liten tilgang på frilanstolker; kun **17 aktive frilanstolker** i perioden. Fire hadde fast tolkeavtale på dagtid (Fra 1 dag/uken til 30 t/uken), tre er Tolk på arbeidsplass-tolker. Resten tar bare oppdrag helg/kveld i tillegg til dagjobben.

Alle ansatte tolker har hatt overtidsoppdrag – også før prosjektperioden. De ansatte har i gjennomsnitt 145 timer betalt overtid i 2013. Fordelingen mellom ansatte tolker og frilanstolker er ganske stabil, men i prosjektet var det en litt høyere andel ansatte tolker på lange oppdrag og oppdrag utenfor normalarbeidstid.

²⁹ Evalueringsrapport for pilotprosjektet «Pilot Tolk – oppdragsrelaterte kostnader føres på stønadsbudsjettet», NAV Hjelpemidler og tilrettelegging, 20.3.2015



Hordaland: NAV Hjelpemiddelsentral Hordaland har 20 ansatte tolker, herav åtte midlertidig ansatte med oppstart 1. september 2014.

Fylket har **68 frilanstolker med rammeavtale**, hvorav ca. **20 aktive** for NAV. 12 frilanstolker har tilleggsavtale knyttet til undervisning. Fem arbeidsplasser med *Tolk på arbeidsplass*, og Hordaland fylkeskommune har flere ansatte tolker innen videregående skole.

Ansatte tolker melder egen kapasitet i forhold til overtid. Ansatte prioriteres i forhold til lengre oppdrag, samt oppdrag utenom ordinær arbeidstid.

Figur 7.2 Forhold mellom bruk av ansatte tolker og frilansere, mars 2013–februar 2015

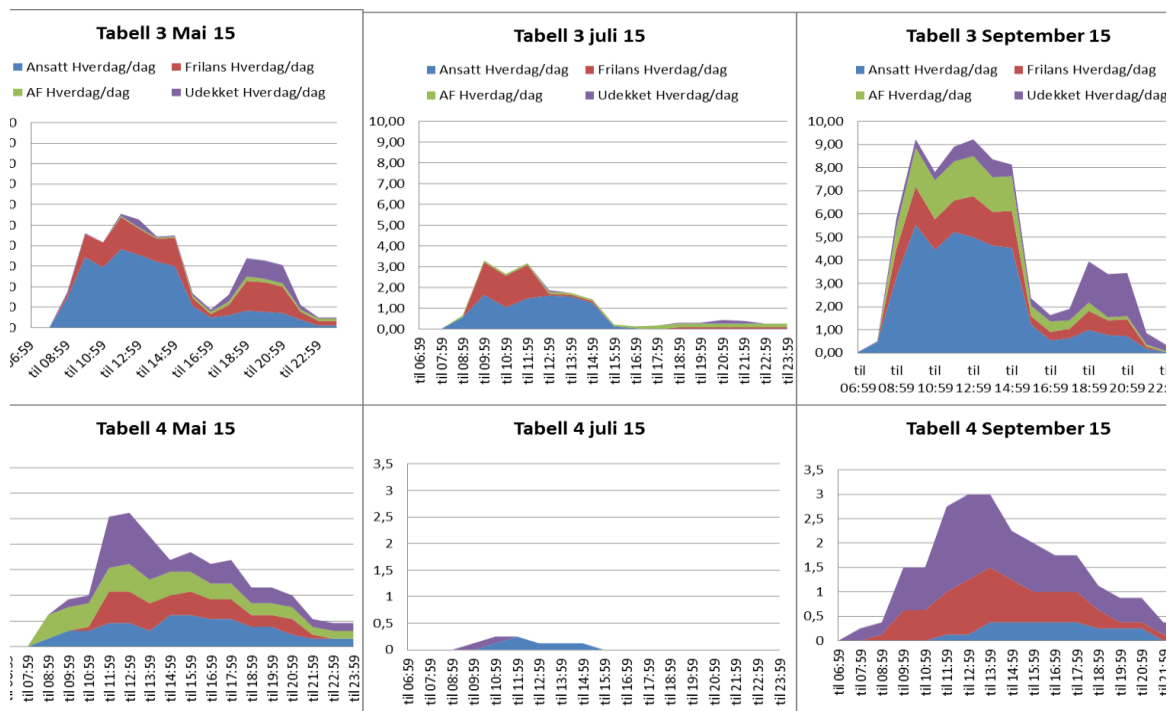
De tre grafene illustrerer to forhold:

- Det ene er at frilansernes betydning for tolketjenesten ikke bare er viktig, men helt grunnleggende. I Buskerud dekkes mellom 80 og 90 prosent av oppdragene av frilanstolker, og i Hordaland var forholdet nesten det samme, inntil antallet (midlertidige) ansatte tolker ble betydelig økt i siste halvdel av 2014.
- Det andre er at forholdet mellom bruk av egne ansatte tolker og frilanstolker er svært forskjellig mellom Rogaland på den ene siden – der forholdet er ca. 50/50 (som er på landsgjennomsnittet) – og Buskerud og Hordaland på den andre siden. (For øvrig viser statistikk fra utvalgte måneder for Rogaland at andelen til frilanstolker var blitt lavere og lå på 25–30 prosent.)

Vi vet ikke hva situasjonen er i de øvrige fylkene. I utgangspunktet må en anta at situasjonen er resultatet av den tilpasningen den enkelte hjelpemiddelsentral gjør, i og med at det ikke er noen sentral styring av dette forholdet. Det er grunn til å kartlegge og analysere dette forholdet nærmere, særlig fordi kostnadene knyttet til bruk av frilanstolkene belastes stønadsbudsjettet og ikke hjelpemiddelsentralenes driftsbudsjett. Det innebærer at bruk av frilanstolker fremstår som «gratis» for den enkelte hjelpemiddelsentral.

Det finnes også annen informasjon, som viser forholdet mellom bruk av fast ansatte tolker og frilansere ved ulike tider på året, dager i uken og tid på døgnet. Hjelpemiddelsentralen i Rogaland har registrert dette, og fremstilt resultatene som vist i figur 7.3. Figuren viser at antall oppgaver varierer svært mye over døgnet, i de samme tre månedene – mai, juli og september. Dessuten ser man at

- andelen udekkede oppgaver er størst på ettermiddag/kveld på hverdager (jf. tabell 3, lilla felt) – på dagtid dekkes de aller fleste oppgaver, bortsett fra i de aller travleste periodene, som september måned
- andelen udekkede oppgaver er vesentlig større på helgedager enn på hverdager
- ansatte tolker står for den største andelen av tolkeoppgavene på dagtid – de tar også en del av oppgavene på kveldstid
- frilanserne brukes til alle tider på døgnet og utgjør en vesentlig ressurs, både på dag- og kveldstid, og i enda større grad på helgedager (tabell 4) enn hverdager (tabell 3)
- tolker fra andre fylker gir et vesentlig bidrag i noen perioder



Figur 7.3 Antall tolkeoppgaver fordelt på tid på døgnet. Tabeller for mai, juli og september. Tabell 3: Hverdager. Tabell 4: Helgedager (Grønn farge AF = Tolker fra andre fylker)

Selv om disse figurene kun illustrerer aktiviteten i Rogaland på noen utvalgte tidspunkter i 2015, stemmer de godt overens med de inntrykkene vi har fått fra informantene i NAV. Det er grunn til å anta at noen av disse hovedtrekkene gjelder for hele tolketjenesten:

- Etterspørselen etter tolk varierer svært mye gjennom dager i uken og tidspunkter på døgnet
- Andelen underdekkede oppgaver er størst på ettermiddag/kveld og i helger
- Frilansernes bidrag er vesentlig, og relativt større på ettermiddag/kveld og i helger enn ellers

Det er grunn til å legge merke til at når det totale volumet endrer seg, endrer både bruken av egne tolker og frilansere seg. Det er altså ikke slik en kunne forvente, at innsatsen fra de fast ansatte er relativt stabil og at frilanserne utgjør en fleksibel ressurs som endrer seg med behovet. Det ser ut til at frilanserne brukes like mye i perioder med mye å gjøre som i perioder med lav aktivitet. Vi vet ikke hva det skyldes, men en kan anta at noe av forklaringen er at en del av frilansressursene er bundet opp i avtaler med en fast aktivitet (tilleggsavtaler), og at de dessuten dekker bestemte typer oppdrag – uavhengig av ukedag eller tid på året. Dette kan være oppdrag som foregår på kvelden eller i helger. Det kan også være lengre oppdrag, slik som reiser og konferanser, eller det kan være tolkeoppdrag for døvblinde, hvor det stort sett benyttes frilansere uansett.

7.3.2 Bruk og finansiering av fast ansatte tolker og frilanstolker fremover

Vi har sett foran hvordan tolketjenesten i dag dekker etterspørselen, slik den materialiserer seg gjennom året, uken og døgnet. Utviklingen de tre siste årene har gått i riktig retning i mange henseender:

- Volumet av utførte tolketjenester er økt som følge av økt etterspørsel
- Andelen udekkede oppdrag går ned
- En (noe) større andel av oppdragene utføres av egne ansatte

- Inntektssituasjonen til frilanstolkene er bedret – med mindre forskjeller og høyere gjennomsnittsnivå.

Når det gjelder hvordan tolkeressursene skal brukes fremover, herunder bruk av frilanstolker i forhold til fast ansatte tolker, må en ta utgangspunkt i de situasjonsbestemte utfordringer som oppleves i dag – av brukerne og av NAV. Dessuten må en ta stilling til noen mer prinsipielle aspekter knyttet til finansieringen av tolketjenesten.

Prinsipielt om å bruke driftsbudsjett og stønadsbudsjettet til å dekke tolketjenestens utgifter

Slik tolketjenesten er finansiert i dag, skal driften av NAV i prinsippet dekkes over driftsbudsjettet. Det omfatter alle utgifter knyttet til ansatte, deres arbeid og arbeidssted – på lik linje med andre statlige virksomheter. Stønadsbudsjettet skal etter dagens praksis finansiere utgifter til frilansere, det vil si honorarer og andre utgifter i forbindelse med arbeidet. Det er altså to ulike finansieringskilder for de to hovedressursene i tolketjenesten - NAVs ansatte tolker og frilanstolkene.

De senere årene har praksis avveket fra dette prinsipielle skillet ved flere anledninger. En har brukt stønadsbudsjettet til å finansiere ansettelse av ansatte tolker til TPA-ordningen, midlertidig ansatte til studenttolking (Hordaland) og oppdragsrelaterte utgifter knyttet til fast ansattes arbeid (pilotforsøk). Vi er ikke kjent med årsaken til å bruke stønadsbudsjettet til å finansiere egne stillinger, men peker generelt på at en slik praksis innebærer at de faktiske kostnadene knyttet til egen ressursbruk tildekkes. Det er problematisk av flere grunner, først og fremst fordi kostnadene ikke er knyttet til egne planer og prioriteringer og derfor unntas styring. Særlig utfordrende er dette i for tolketjenesten, som er en integrert del av NAV Hjelpemidler og tilrettelegging, og derfor allerede er vanskelig å ha oversikt over hva angår ressursbruk.

Tilsvarende resonnement kan føres når det gjelder bruk av stønadsbudsjettet til å finansiere oppdragsrelaterte utgifter knyttet til fast ansattes arbeid. Normalt vil slike utgifter belastes det ordinære driftsbudsjettet, og derigjennom reflektere de strategier og prioriteringer NAV har for tolketjenesten. Det vil også gi et bedre grunnlag for planlegging, og gi større forutsigbarhet, både for NAV selv og frilanserne. Overslagsbevilgninger av den type Folketrygdens stønadssystem utgjør, er først og fremst et egnet virkemiddel i situasjoner hvor det er store variasjoner og/eller usikkerhet knyttet til utgiftene på grunn av ytre omstendigheter. I dette tilfellet dreier det seg om utgifter til en styrt aktivitet, som NAV selv har kontroll på, utført av egne ansatte.

Bruk av ansatte eller frilanstolker på kveldstid og i helger

Utfordringen sett fra *brukersiden* er først og fremst å oppnå en bedre dekning av tolkeoppdrag på kveldstid og i helger, herunder de kortvarige oppdragene. Utfordringen for NAV er å ta stilling til hvilke virkemidler som skal tas i bruk, gitt at det er vilje til å øke de samlede utgiftene:

- Øke andelen oppdrag utført av egne ansatte ved å introdusere en turnusordning for de fast ansatte og/eller videreføre en eller annen form for overtidsoverordning.
- Øke bruken av frilanstolker gjennom å gjøre kortvarige oppdrag mer lønnsomme (minstesats) og/eller heve honorarsatsene, eventuelt kombinere begge disse virkemidlene.

Begge deler vil ha økonomiske konsekvenser, men av usikkert omfang og karakter. Det finnes ikke tallgrunnlag i dag til å beregne effektene av ulike tilpasninger, så en må ty til noen kvalitative resonnementer der en også ser hen til andre effekter enn bare de økonomiske. Den mest åpenbare effekten er at økt bruk av egne ansatte vil kreve økt bemanning og økte bevilgninger over NAVs driftsbudsjett, mens økt bruk av frilansere enkelt kan skje ved å belaste stønadsbudsjettet.

- Et overordnet utgangspunkt er at omfanget av tjenesten varierer svært mye over året, uken og døgnet. Det tilsier en mest mulig *fleksibel ressursbase*. Å skalere opp antall fast ansatte tolker vesentlig, slik enkelte foreslår, vil være det motsatte og medføre økte faste kostnader og ineffektiv ressursbruk. En hensiktsmessig bruk av frilanserne som er tilpasset endringene i etterspørsel over tid, vil gi fleksibilitet. Bruk av frilansere gir en rekke fordeler, blant annet fleksibilitet i ressursbruk og større kostnadseffektivitet (rimeligere enn egne ansatte). Dessuten har mange høy, spesialisert kompetanse. NAV vil derfor være tjent med å kunne bruke frilansere når det er behov for å tilpasse kapasiteten til varierende etterspørsel, og i oppdrag som krever spesiell kompetanse. Forutsetningen er at de har tilfredsstillende avtalevilkår.

I noen tilfeller kan det være aktuelt å erstatte bruken av frilansere med fast ansatte. Det gjelder frilanstolker med tilleggsavtaler som er knyttet til faste oppgaver over tid. Men det vil fortsatt kunne være hensiktsmessig å bruke frilansere med tilleggsavtaler til å løse oppdrag av kortere varighet, fordi det gir fleksibilitet.

- Det kan være grunnlag for en forsiktig økning av fast ansatte tolker for å kunne etablere en *turnusordning* som kan dekke tiden fra vanlig arbeidstids slutt til et fast tidspunkt på kvelden, for eksempel kl. 20.00. Den økonomiske effekten av dette vil avhenge av omfanget, men uansett vil en slik ordning innebære at utgifter til overtid og/eller bruk av frilansere i dag vil reduseres. Forutsetningen for å etablere en turnusordning er at det er tilstrekkelig etterspørsel til å forsvare den. Det utelukker de fleste hjelpemiddelsentralene. Det er særlig Oslo Akershus som har gått inn for en turnusordning. Dagens bruk av overtid som et permanent virkemiddel for å utføre faste oppgaver, er neppe en god løsning over tid og er begrenset av arbeidspolitiske retningslinjer og arbeidsmiljøloven. I utgangspunktet må overtid betraktes som et virkemiddel for å håndtere topper i etterspørselen.
- Hva angår kortvarige oppdrag på kveld og i helgen, er det lite som tyder på at hjelpemiddelsentralene i dag bruker frilansere fremfor fast ansatte tolker av økonomiske grunner – altså fordi de finansieres over stønadsbudsjettet og ikke belaster driftsbudsjettet. Snarere tvert imot: Utfordringen består i å få frilanstolkene til å påta seg de aktuelle (ofte kortvarige) oppdragene på de tidspunktene det er behov for dem (kveld/helg). Det tilsier en forbedring av insitamentene knyttet til slike oppdrag, gjennom å introdusere en *minstetakst eller minstetid for slike oppdrag*, for å gjøre slike oppdrag mer attraktive. Et forslag kan være å introdusere en «forenklet minstetakst», som kan brukes uten nærmere spesifikasjoner av tolkeoppdraget for å forenkle bestilling og administrasjon. Vi har ikke vurdert spesifikt hva dette ville bestå i av beløp eller omfang, men våre informanter sier at godtgjøring for en time ekstra i forhold til dagens praksis vil kunne løse mye. Den økonomiske effekten er usikker. En positiv effekt vil være at en vil redusere omfanget av «oppblåste» bestillinger. Dagens rammevilkår medfører en utilsiktet tilpasning til rammebetingelsene flere steder, blant annet i form av at korte oppdrag utvides til for eksempel fire timer, for å få en frilanstolk til å ta dem. Omfanget er usikkert, og praksisen varierer fra fylke til fylke. Men gjennom å introdusere en minstetakst kan en anta at denne typen tilpasninger vil reduseres.

Et annet virkemiddel kan være å øke de generelle honorarsatsene for frilanserne. Hvilke effekter dette vil ha, vil imidlertid kreve nærmere utredning.

Bruk av egne tolker til langvarige oppdrag

Når det gjelder de mer langvarige oppdragene, har hjelpemiddelsentralene ønsket å øke bruken av ansatte tolker. Her har hensynet til de ansatte vært viktigst – for brukerne kan en frilanstolk være like bra. De ansatte får nye erfaringer og øker sin kompetanse gjennom denne typen oppdrag. Virkemiddelet har vært å forsøke å nøytralisere «konkurransen» mellom bruk av frilanstolker og ansatte tolker ved at overtid og oppdragsrelaterte kostnader belastes stønadsbudsjettet (jf. pilotprosjektet). Det innebærer at pengene på driftsbudsjettet «strekker lenger» og således gjør det billigere å bruke egne ansatte. Med dagens organisering, hvor tolketjenesten må konkurrere om

midlene med andre deler av hjelpemiddelsentralene, kan en forstå at en slik løsning vil være en praktisk løsning. Men i styringssammenheng er den problematisk, fordi den tildekker hva de faktiske kostnadene ved NAVs tolketjeneste utgjør.

Dersom en ønsker å styre bruken av egne ansatte, kan det gjøres gjennom ordinær styring i form av prioriteringer, retningslinjer mv. NAV har ansvaret for all formidling av tolketjenester og kan langt på vei styre slike forhold gjennom denne.

7.4 Samlet vurdering – bruk av ansatte tolker og frilanstolker

Både fast ansatte tolker og frilanstolkene som NAV har avtale med har i utgangspunktet en treårig bachelorutdanning i tegnspråk og tolking, som dekker de vanlige tolkemethodene. NAV har ikke problemer med å rekruttere kvalifiserte tolker. Det utdannes langt flere tolker enn NAV har behov for, og det er mange frilansere som ønsker fast stilling. Utfordringen er ikke tilgangen på tolker, men på mer kvalifiserte tolker i en del sammenhenger. Det etterlyses en vridning i utdanningen, der en introduserer en videreutdanning som kan omfatte ulike spesialiseringer. En kvalifisering av tolkeferdighetene på to nivåer kan både dekke et behov for spesialiserte tolketjenester og gi grunnlag for differensiering av lønn til fast ansatte og honorar til frilanstolker. Vi har ikke grunnlag for å foreslå dette konkret, men mener det er viktig å utrede en slik løsning nærmere. I en slik utredning bør en også se på hvordan NAV eventuelt kan bidra mer systematisk til kompetanseutvikling hos frilanstolkene.

Vi har vist at aktiviteten i tolketjenesten varierer svært mye over året, ukedager og tid på døgnet. Dersom tolketjenestens tolkeressurser skal utnyttes effektivt og til beste for brukerne, må en søke å tilpasse ressursinnsatsen best mulig i forhold til disse variasjonene i etterspørsel. Dagens tolketjeneste klarer langt på vei å dekke etterspørselen, med de variasjoner som finnes, og utviklingen de siste årene har vært positiv. Det er utført flere tolkeoppdrag, og andelen udekkede oppdrag er gått ned. Inntektssituasjonen til frilanstolkene er bedret, med mindre forskjeller og et høyere gjennomsnittsnivå på inntektene.

Tolketjenestens egne ansatte utfører ca. 40 prosent av alle tolkeoppgavene, og andelen er økt noe de siste årene. Det ser ut til å være resultatet av en villet politikk, som blant annet har bestått i å tilføre flere stillinger og gjøre bruk av overtid i større grad. Fortsatt utgjør frilanstolkene en svært viktig ressurs for tolketjenesten og står for nær 60 prosent av alle tolkeoppgavene. Hvis man hadde regnet i antall tolketimer istedenfor tolkeoppgaver, ville frilansandelen vært enda høyere. Særlig er frilanstolkene viktige for oppdrag som bestilles utenfor vanlig arbeidstid – på kveldstid og i helger – og oppdrag av lengre varighet.

Det samlede inntrykket av dagens situasjon er at dagens fordeling av bruken av egne ansatte tolker og frilanstolker langt på vei utgjør en god balanse. Men fortsatt vil det være et mål å dekke etterspørselen bedre på kveldstid og i helgene, og en må også vente noe økning i den samlede etterspørselen i årene fremover. Spørsmålet er om den skal dekkes opp ved hjelp av egne ansatte eller frilanstolker. Med de variasjoner som finnes i etterspørselen, vil det være en ineffektiv løsning å skalere opp antall fast ansatte vesentlig. Det kan imidlertid være grunnlag for å bruke fast ansatte i noe større grad ved de største hjelpemiddelsentralene, for eksempel gjennom en turnusordning som dekker ettermiddag og kveld. Overtid bør ikke brukes som et virkemiddel for å løse faste, regelmessige oppgaver, slik som i dag. Det kan også være aktuelt å erstatte bruken av frilansere med fast ansatte i en viss utstrekning, for eksempel i de tilfeller langvarige oppdrag dekkes av frilanstolker med tilleggsavtaler.

De senere årene er stønadsbudsjettet brukt til å finansiere ansettelse av ansatte tolker og oppdragsrelaterte kostnader knyttet til fast ansattes arbeid (pilotforsøk). Vi mener dette er problematisk, fordi en slik praksis tildekker de faktiske kostnadene knyttet til egen ressursbruk og vanskeliggjør god styring, fordi ressursbruken ikke reflekterer de bakenforliggende planer og

prioriteringer. Særlig utfordrende er dette for tolketjenesten, som er en integrert del av NAV Hjelpemidler og tilrettelegging og derfor allerede er vanskelig å ha oversikt over hva angår ressursbruk.

I den grad NAV ønsker å bruke egne tolker til oppdrag som medfører kostnader til reise og overtid, bør kostnadene inngå i og belastes det ordinære driftsbudsjettet og derigjennom reflektere den bakenforliggende strategien. Det vil også gi et bedre grunnlag for planlegging og større forutsigbarhet, både for NAV selv og frilanserne. Overslagsbevilgninger av den type Folketrygdens stønadssystem innebærer, bør beholdes situasjoner hvor det er store variasjoner og/eller usikkerhet knyttet til utgiftene på grunn av ytre omstendigheter. I dette tilfellet dreier det seg om utgifter til en styrt aktivitet som NAV selv har kontroll på og utfører ved hjelp av egne ansatte.

Det vil være viktig å bruke frilanstolkene på best mulig måte. Frilanstolkene utgjør en fleksibel og kostnadseffektiv ressurs, og mange frilanstolker har en høy kompetanse. NAV vil derfor være tjent med å bruke frilansere i de situasjoner hvor det er behov for å tilpasse kapasiteten til varierende etterspørsel etter tolketjenester, og i oppdrag som krever spesiell kompetanse. Det krever at frilanserne får vilkår som er tilstrekkelig attraktive til å ta de aktuelle oppdragene. For å sikre oppdrag som er vanskelig å dekke i dag, blant annet kortvarige oppdrag på kveldstid og i helgene, bør en vurdere å innføre en fast minstesats for slike oppdrag. Det vil gjøre oppdragene mer attraktive og være en enkel ordning å administrere. Dessuten er det grunn til å tro at det vil redusere antall bestillinger som kamufleres som større enn de faktisk er.

En annen, viktig forutsetning for å kunne bruke frilanserne mer effektivt, er å utvikle et bedre formidlingssystem enn dagens OeBS-tolk utgjør.

8 Mål- og resultatstyring

8.1 Mål- og disponeringsskriv

Tolketjenesten styres som en del av NAV Hjelpemidler og tilrettelegging (HOT). Utgangspunktet er det årlige tildelingsbrevet til NAV, som via et mål- og disponeringsbrev for HOT gitt av tjenstedirektøren i Arbeids- og velferdsdirektoratet ender opp med et eget mål- og disponeringsbrev for hjelpemiddelsentralene (og andre underlagte enheter), gitt av direktøren for HOT. Brevet fastlegger budsjettrammer og gir føringer for arbeidet som skal skje i året. De enkelte enheter, inkludert hjelpemiddelsentralene, utarbeider så interne virksomhetsplaner på dette grunnlaget, og rapporterer tilbake i henhold til de krav som er fastsatt i brevet, herunder på et definert målekort.

Generelt gjelder at tolketjenesten som en del av HOT er underlagt alle overordnede mål og prioriteringer som gjelder for Tjenestelinjen i NAV.

Vi har gått gjennom mål- og disponeringsskrivets omtale av tolketjenesten for 2014 og 2015. Hovedinntrykket er at tjenesten omtales kortfattet, med vekt på å redegjøre for økte budsjett-rammer med tilhørende mål og prioriteringer, og endringer i bestemte ordninger. Det er stilt krav til rapportering om ressursbruk og antall oppdrag (se neste avsnitt), men det er ikke satt operasjonaliserte mål for noen del av tjenesten. Så vidt vi har kunnet observere, finnes det ingen operasjonaliserte styringsparametere av verken kvantitativ eller kvalitativ art.

Tolketjenesten er omtalt på to steder i *mål- og disponeringsbrevet fra direktøren for HOT for 2014*:

- Under kapittel 3 *Mål og prioriteringer for alle enhetene i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging i 2014*, der det står:

«Styrkingen på tolkeområdet videreføres (...) Styrkingen skal føre til at flere tolkebrukere får tolkehjelp. Det skal være et særlig fokus på økt dekning av tolkeoppdrag av kort varighet. Videre skal NAV Hjelpemidler og tilrettelegging gjennomføre et ettårig pilotprosjekt i tolketjenesten med oppstart 1.mars 2014. I prosjektet skal oppdragsrelaterte utgifter for ansatte tolker ved hjelpemiddelsentralene i Buskerud, Rogaland og Hordaland føres på stønadsbudsjettet, i stedet for på enhetens driftsbudsjett. Prosjektet skal evalueres. Det må sikres god dokumentasjon på omfanget av oppdragsrelaterte kostnader til tolketjenesten, både utgifter som belastes driftsbudsjettet og utgifter som skal føres på stønadsbudsjettet.»
- I avsnitt 4.4 *Hjelpemiddelsentralene – om Tolk*

«Utviklingen på tolkeområdet fortsetter. Hjelpemiddelsentralene har fått penger som kan dekke oppdragsrelaterte kostnader for fast ansatte tolker. I tillegg er det fra 1. mars etablert et ettårig pilotprosjekt ved tre hjelpemiddelsentraler (Buskerud, Rogaland og Hordaland) der oppdragsrelaterte kostnader for fast ansatte tolker kan belastes stønadsbudsjettet.

Tolkeområdet ble styrket med 8,3 mill. kroner i andre halvår 2013. Denne styrkingen videreføres i 2014. Det ble fordelt midler til 15 nye årsverk på tolkeområdet og 3,5 årsverk til bildetolk høsten 2013. Vi understreker at hjelpemiddelsentralene ikke har mulighet til å redusere antall tolkestillinger eller holde tolkestillinger vakante (...)

Hovedmålet for bildetolktjenesten i 2014 blir å øke kvaliteten og kapasiteten på tjenesten. Det er flere brukere av bildetolktjenesten i de tre fylkene som driver tjenesten enn i de som ikke har bildetolkstudioer. I 2014 må alle hjelpemiddelsentralene øke innsatsen for aktivt å formidle bildetolktjeneste. Åpningstiden for bildetolktjenesten er utvidet til kl. 20. Hjelpemiddelsentralen må informere brukerne om dette.»

Tilsvarende heter det i *mål- og disponeringsbrevet for 2015*:

- Under kapittel 3 *Mål og prioriteringer for alle enhetene i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging i 2015*, der det står:

«Det er viktig at ordningen med funksjonsassistanse blir benyttet som virkemiddel for å gjøre det lettere for blinde og svaksynte (inkludert døvblinde) og for personer med sterk fysisk funksjonsnedsettelse å være i arbeid/komme i arbeid.

Det forventes at behovet for tolketjeneste for døve/hørselshemmede som tar utdanning på høyskole eller universitet dekkes.

Arbeids- og velferdsetatens budsjett er styrket for at tolketjenesten skal tilby mer systematisk opplæring av kommunale ledsagere for døvblinde. Dette vil vi komme tilbake til.»

- I avsnitt 4.4 *Hjelpemiddelsentralene – om Tolk*:

«I 2007 ble det satt i gang en prøveordning med arbeidsplassetolkning i regi av noen hjelpemiddelsentraler. Formålet med ordningen er å motvirke at døve og hørselshemmede faller ut av arbeidslivet. Fra 2015 er ordningen gjort permanent. Flere hjelpemiddelsentraler har fått ressurser til nye tolkestillinger for å øke innsatsen knyttet til tolking for døve/hørselshemmede i arbeid.

I 2015 må alle hjelpemiddelsentralene ha stor innsats for aktivt å formidle bildetolkjeneste. Åpningstiden for bildetolkjenesten er utvidet til kl. 20. Hjelpemiddelsentralen må informere brukerne om dette.

Hjelpemiddelsentralene må dekke behovet for tolketjenester for døve/hørselshemmede som tar utdanning på høyskole eller universitet.»

8.2 Mål og strategier ved hjelpemiddelsentralene

Utover føringene i mål- og disponeringsbrevet er det ikke fastlagt noen gjennomgående mål eller strategier for tolketjenesten. For hjelpemiddelområdet som sådan er det utarbeidet en felles overordnet målstruktur, som danner en mal for hjelpemiddelsentralenes årlige virksomhetsplan og rapportering. Mål og tiltak for tolketjenesten må innordnes i denne. Dokumentet er kalt *Strategiske mål for NAV Hjelpemidler og tilrettelegging*, og omfatter følgende fem hovedmål:

- Hovedmål 1: Våre tjenester skal bidra til at alle under 30 år får tilrettelagt utdanningsløp/arbeidsliv og har en kompetanseplan ved overgang til videregående skole
- Hovedmål 2: Våre tjenester skal bidra til at alle barn går i tilrettelagt barnehage/skole
- Hovedmål 3: Våre tjenester skal bidra til at alle med funksjonsnedsettelse som ønsker arbeid, får et relevant tilbud fra NAV
- Hovedmål 4: Våre tjenester skal bidra til at alle har mulighet til deltakelse i dagligliv og samfunn
- Hovedmål 5: Våre tjenester skal bidra til at alle omsorgsboliger er tilrettelagt

Under hvert av målene skal det redegjøres for (sitat): Hva skal vi oppnå (delmål)? Hvorfor skal vi oppnå det? Hvordan skal vi klare det? Hvem skal gjøre det? Når skal vi gjøre det? Til slutt rommer malen egne felt, hvor det kan legges inn tertialrapporter og årsrapport.

Vi har gått gjennom plandokumentene for 2014 for noen av de større hjelpemiddelsentralene for å se hvordan tolketjenesten er omtalt. Inntrykket er at tolketjenesten er omtalt ulikt både i form og innhold, oftest meget beskjedent. Der tolketjenesten omtales, er det med utgangspunkt i større, gjennomgående endringer i tjenesten som følger av mål- og disponeringsskrivene (slik som omtalt foran), eller lokale initiativ i de enkelte hjelpemiddelsentraler.

Men det finnes ingen felles eller gjennomgående målformuleringer, strategier eller tiltak for tolketjenesten i disse dokumentene, ei heller noen mål eller styringsparametere som gir mulighet for å si noe om hvorvidt tolketjenesten styrer i riktig retning og når sine mål.

8.3 Rapportering

8.3.1 Rapportering fra hjelpemiddelsentralene til Styringsenheten

I mål- og disponeringsbrevet er det stilt krav om rapportering om utviklingen i ressursbruk og aktivitet. I 2014 og 2015 er kravet at rapporten skal inneholde antall årsverk fordelt på tolker, formidlere og ledere på tolkeområdet ved begynnelsen og slutten av året. Eventuelle problemer i tjenesteytingen skal beskrives. Når det gjelder aktivitet, skal det rapporteres på antall tolkeoppdrag og total dekningsgrad på gjennomførte oppdrag, samt hvor mange oppdrag som er gjennomført i tilknytning til arbeid og i tilknytning til utdanning. Det siste gjelder først fra 2015, da datasystemet (OeBS) ikke tidligere ga mulighet for å telle antall oppdrag mv. Hjelpemiddelsentralene som driver bildetolkjenesten, skal rapportere på antall bildetolkoppdrag og antall aktive bildetolkbrukere.

Rapporteringen om tolketjenesten inngår som en del av den samlede rapporteringen fra den enkelte hjelpemiddelsentral. Det finnes ingen sammenstilling av rapportene for tolketjenesten som sådan, på tvers av fylkene. Men som ledd i denne gjennomgangen har ledelsen i HOT sammenstilt årsrapportene fra hjelpemiddelsentralene på tolkeområdet for 2014. I dette året var det ikke stilt krav om å rapportere aktivitet (antall oppdrag m.m.) på grunn av mangler ved datasystemet.

Årsrapportene er svært ulike i både form og innhold. I omfang varierer rapportene fra to eller tre linjer (tre fylker) til to–tre sider. Gjennomgående rapporteres det mer omfattende fra de større hjelpemiddelsentralene. Noen hovedinntrykk fra rapporteringen er:

- Alle rapporterer antall årsverk fordelt på de ulike kategorier.
- Det rapporteres svært ulikt på aktivitet i form av antall bestillinger eller oppdrag. Bare to av de 18 hjelpemiddelsentralene rapporterte aktivitetstall (Møre og Romsdal og Rogaland). Mest utførlig rapporterte Rogaland (antall oppdrag, avlysninger, varighet i antall timer, dekningsgrad til ulike tider på døgnet, avbestillinger, fordeling på ulike kategorier [arbeid, skole, dagligliv] mv.).
- Det rapporteres ulikt og generelt lite om hvordan tolkeformidlingen ivaretas.
- Det rapporteres ulikt om bruk av egne tolker og frilanstolker – forholdet mellom dem i antall, hvordan de brukes, hvordan utviklingen vurderes, antall avtaler med frilanserne mv.
- Det rapporteres ulikt om utviklingen i bildetolking. Oslo Akershus sier det ikke er mulig å hente ut antall brukere av systemet.
- Det rapporteres svært ulikt om andre aspekter, som satsinger, samarbeid internt og eksternt, brukertilfredshet, bruk av sosiale medier mv. – fra ingenting til ganske omfattende.

Samlet sett gir rapporteringen mye informasjon om tolketjenestens arbeid og ressursbruk, og et (hovedsakelig) kvalitativt inntrykk av tjenesten. Men den er svært ujevn og gir ingen sammenstilt informasjon som gir grunnlag for å analysere forhold en vanligvis er opptatt av i styrings-sammenheng, for eksempel

- antall brukere, samlet og fordelt på typer tolkebehov
- forholdstall mellom antall brukere og antall tolker
- nøkkeltall for aktivitet i form av antall oppdrag, avlysninger, dekningsgrad mv., kategorisering av oppdrag etter relevante kriterier (tid på døgnet, varighet, formål/bruker mv.)
- bruk av ansatte tolker og frilanstolker (fordeling på type oppdrag, når på døgnet m.m.)
- sammenstilling av aktivitet og ressursbruk, herunder ansatte tolker og frilansere
- utvikling i ulike typer tolkekategorier: ordinær tegnspråktolking, bildetolking, skriveolking – og sammenhenger mellom dem
- forhold knyttet til kompetanse og kvalitet, herunder rekruttering
- analyse av utviklingen av nøkkeltall over tid

8.3.2 Rapportering til direktoratet

Styringsenheten i Hjelpemidler og tilrettelegging rapporterer tertialvis til direktoratet. Vi har gått gjennom tertialrapportene fra første kvartal 2014 og 2015 for å se hva de omhandler. Hovedinntrykket er at det rapporteres svært kortfattet, med vekt på å beskrive utfordringer og endringer i tjenesten.

Første tertial 2014

«På tolkeområdet er den viktigste utfordringen å sikre dekning av tolkebrukerens behov for tolking og tolk-/ledsaging. For å sikre at flere får tolketjenester ble tolkeområdet styrket med 8,3 mill. kroner fra 1. august 2013.

Fra høsten 2013 er det ansatt 15 nye tolker på hjelpemiddelsentralene. Nyansettelsene har, sammen med øremerkede midler til dekning av de fast ansatte tolkenes oppdragskostnader, ført til bedre tolkedeckning. Det er fortsatt behov for økt innsats på området. Mange oppdrag må løses ved hjelp av frilanstolker. Tolketjenesten er derfor avhengig av at frilanstolkene er tilgjengelig for oppdrag og at tolkeoppdragene fremstår som attraktive for dem.

Utfordringer og tiltak: Tolkeformidlingens dataverktøy for å administrere tolkeoppdrag gir for tiden ikke muligheter til å rapportere på antall tolkeoppdrag. Det er derfor foreløpig ikke mulig å oppgi eksakte tall for dekningsgrad og endringer som følge av økte midler. Imidlertid gir hjelpemiddelsentralene klare tilbakemeldinger om at flere tolkeoppdrag blir dekket etter at det ble tilført midler.»

Første tertial 2014 Særskilt rapportering

I tillegg ble det i en særskilt rapportering i 2014 rapportert om endringer i organisering og tjenestetilbudet i 2013. Det dreide seg om effektivisering av «fellesoppdragene» (samlet til tre hjelpemiddelsentraler), samling av honorarutbetaling til frilansere (samlet til ett sted), utvidet åpningstid for bildetolkingstjenesten til kl. 20.00 på hverdager, styrking av tjenesten med 15 nye stillinger, bevilgning av øremerkede midler til å dekke tolkenes oppdragsrelaterte kostnader samt informasjon om at et pilotprosjekt knyttet til å dekke slike kostnader over stønadsbudsjettet var satt i gang 1.3.2014.

Det ble også rapportert om utfordringer knyttet til dataverktøyet for å administrere tolkeoppdrag, som ikke ga muligheter til å rapportere antall tolkeoppdrag, og derfor heller ikke tall for dekningsgrad og eventuelle forbedringer i denne som følge av økte midler. Nytt dataverktøy skulle være på plass i løpet av 2014. Det ble dessuten pekt på at tolketjenesten fortsatt vil være avhengig av frilanstolker, og at tolkeoppdragene derfor måtte fremstå som attraktive for disse. Dessuten ble det pekt på enkelte utfordringer med tolk på arbeidsplass, og at en vurderte å føre ansvaret for tolk på arbeidsplass tilbake til NAV for å få bedre kontroll med ordningen.

Første tertial 2015

Her ble det (for første gang basert på OeBS-tolk) rapportert om antall tolkebestillinger, fordelt på ulike formål.

- «Fra og med 1.1.2015 kan vi hente ut statistikk fra tolketjenesten. En bestilling skjer ved at tolkebruker tar kontakt med tolketjenesten med ønske om tolk til tolkeoppdrag. En bestilling kan omfatte flere oppdrag. I første tertial var det i gjennomsnitt 7,7 tolkeoppdrag pr. tolkebruker.

Antall bestillinger 1. tertial	10 287
Dagligliv	74 %
Arbeidsplasser	19 %
Høyere utdanning (inkl. arbeidstrening)	7 %
Dekningsgrad:	
Antall bestilte oppdrag 1. tertial	15 317
Oppdrag avlyst av tolkebruker	12 %
Oppdrag hvor tolketjenesten ikke har greid å skaffe tolk	4 %

Tolketjenesten har i første tertial gitt avslag på fem oppdrag fordi formålet ikke omfattes av hjemmel i folketrygdloven.»

- «Samarbeidsavtale om frilanstolkene i NAV: Det er et viktig samfunnsoppdrag å sikre at døve, hørselshemmede og døvblindes behov for tolking og tolk-/ledsaging blir dekket. Mange tolkeoppdrag må løses i samarbeid mellom fast ansatte tolker og frilanstolker. Frilanstolkene er en viktig ressurs og NAV er avhengig av et godt og avklart samarbeid med frilanstolkene for å sikre gode tjenester til tolkebrukerne. Arbeids- og velferdsdirektoratet har derfor inngått en samarbeidsavtale med Avyo, Fagforbundet, Norsk tjenestemannslag og Tolkeforbundet, som representerer frilanstolkene i NAV. Avtalen sikrer at de får delta i de prosessene som fastsetter rammene og retningslinjene for bruk av frilanstolker i NAV.»

Årsrapport for 2013

I årsrapporten fra NAV direktorat omtales tolketjenesten relativt kortfattet. Hovedpunktene er naturlig nok knyttet til de samme punktene som i tertialrapportene. Følgende omtales:

- *Avhengighet av frilanstolker:* «Med de ressursene tolketjenesten ved hjelpemiddelsentralene har til rådighet er det utfordrende å kunne møte behovet for tolking og tolk-/ledsaging blant brukerne. Mange oppdrag må løses med frilanstolker. Tjenesten blir derved avhengig av at frilanstolker er tilgjengelige og at tolkeoppdragene fremstår som attraktive for dem.»
- *Prioritering av tolk til utdanning:* «2013 er prioritering av tolking i høyere utdanning videreført. Dette krever betydelige ressurser og har de senere årene blitt prioritert gjennom omprioriteringer fra andre områder.»
- *Utvidet åpningstid for bildetolking:* «... fra 1. mai ble åpningstiden utvidet med to timer til tidsrommet 08–17 på hverdager.»
- *Styrking av tolketjenesten for å gi bedre tolkedekning:* «På tolkeområdet er den viktigste utfordringen å sikre dekning av tolkebrukerens behov for tolking og tolk-/ledsaging. For å sikre at flere får tolketjenester ble tolkeområdet styrket i revidert nasjonalbudsjett med 8,3 mill. kroner fra 1. august 2013. Tilleggsbevilgningen ble i hovedsak benyttet til tre tiltak:
 - Utvidet åpningstid for bildetolkingstjenesten til tidsrommet 08–20 på hverdager (fra 1. august) for å gi bedre dekning på ettermiddag/kveld.
 - Tilsetting av 15 nye tolker ved hjelpemiddelsentralene. Formålet er å dekke oppdrag også når det ikke er tilgjengelige frilanstolker eller at oppdraget ikke vurderes som attraktive nok grunnet ugunstig arbeidstid.
 - Dekke oppdragskostnader ved bruk av ansatte tolker. Formålet er å kunne bruke ansatte tolker på oppdrag der kostnadene er høyere enn det driftsbudsjettet tillater.»

Årsrapporten for 2014

- *Styrking av tolketjenesten for å gi bedre tolkedekning:* «Den viktigste utfordringen er å sikre dekning av tolkebrukerens behov for tolking og tolk-/ledsaging. I statsbudsjettet for 2013 og 2014 ble området styrket, noe som førte til økt aktivitet og bedre tolkedekning.»
- *Bedre samarbeid med frilanstolkene:* «Mange oppdrag må løses ved hjelp av frilanstolker. Tolketjenesten er avhengig av at frilanstolkene er tilgjengelige for oppdrag og at tolkeoppdragene fremstår som attraktive for dem. Det jobbes i dag med å etablere et rammedokument som skal bidra til at representanter for frilanstolkene får delta i de prosessene som fastsetter rammene og retningslinjene for bruk av frilanstolker. Målet er et bedre og mer avklart samarbeid mellom NAV og frilanstolkene, som på sikt vil føre til bedre tolketjenester.»
- *Bedre dataverktøy i formidlingen:* «Tolkeformidlingens dataverktøy er i løpet av 2014 oppgradert slik at det vil bli mulig å hente statistikk fra og med januar 2015.»
- *Prioritering av tolk til utdanning:* «Hjelpemiddelsentralene skal prioritere undervisningstolking for hørselshemmede studenter som har fått plass ved høyskoler og universitet. I undervisningsåret 2014/2015 har alle hørselshemmede studenter som har søkt, fått innvilget

undervisningstolk. Behovet blir dekket gjennom et samarbeid mellom ansatte tolker og frilanstolker med tilleggsavtale. En hjelpemiddelsentral har eksempelvis engasjert 8 tolker til hørselshemmede studenter ved høgskoler og universitet for studieåret 2014/2015. For å sikre god nok kvalitet i tolketjenesten, samarbeider erfarne tolker med nyutdannede for å sikre tilstrekkelig kompetanse og erfaring. Dette har også ført til at hjelpemiddelsentralen kan bruke den samlede tolkekompetanse på en mer hensiktsmessig måte.»

- Bildetolk: Høsten 2014 ble det installert nytt teknisk utstyr for bildetolking. Det nye utstyret gir en langt bedre og mer stabil drift. Antall gjennomførte bildetolkingsoppdrag økte fra 2 340 tolkeoppdrag i 1. tertial til 4 898 i 3. tertial.

8.4 Samlet vurdering – Mål- og resultatstyring

Overordnet er inntrykket at styringen av tolketjenesten er basert på årlige prioriteringer av utvalgte tjenester (bildetolktjeneste, undervisningstolk m.m.) og endringer i organisering, arbeidsformer og bemanning. Styringsdokumentasjonen omhandler slike forhold kortfattet, men gir ingen samlet oversikt over tolketjenestens mål og resultater eller utvikling knyttet til organisering, tjenesteproduksjon, ressursbruk mv.

Det er problematisk at det ikke finnes noen strategi for utvikling av tolketjenesten fremover, verken for tjenesten som sådan eller som del av NAV Hjelpemidler og tilrettelegging. Det er ikke fastsatt egne mål for tolketjenesten, verken av kvalitativ eller kvantitativ art, ut over de mer generelle eller overordnede målformuleringer i mål- og disponeringsbrevet. Det finnes ingen samlet dokumentasjon eller rapportering av tolketjenestens resultater eller kvalitet.

Når det gjelder ressursbruk, ville vi ventet å finne strategier, planer og analyser av utviklingen av bruken av egne ansatte og frilanserne. I dag rapporteres det kun på hvor mange årsverk som er knyttet til tolketjenesten, men uten noen sammenstilling eller analyse av informasjonen. Det er overraskende at det ikke eksisterer noen form for oversikt som gir mulighet for å styre ressursbruken i et helhetlig perspektiv. Særlig viktig er det å ha et klart bilde av dette når frilanstolkene, som utgjør en vesentlig del av ressursbruken, finansieres over stønadsbudsjettet. Dessuten mener vi det fremstår som uheldig i styringssammenheng at en del av de egne stillingene finansieres over stønadsbudsjettet.

Vi har ikke funnet noen objektive data for fordeling av ressurser til tolking og formidling mellom hjelpemiddelsentralene, eller som viser hvordan dette forholdet utvikler seg over tid. Det er også uklart hva som er politikken for bruk av frilansere, og forholdet til bruk av egne ansatte.

De siste årene er det stilt krav om at årsrapporten skal redegjøre for virksomheten på tolkeområdet, og at antall årsverk ved slutten av året skal fremgå, fordelt på kategoriene tolker, formidlere og ledere. I tillegg skal eventuelle problemer som har oppstått i løpet av året, beskrives. Samlet gir rapporteringen en god del informasjon om tolketjenestens arbeid, og hovedsakelig av kvalitativ karakter. Den viser at det har skjedd en utvidelse av tjenestetilbudet de siste årene (bildetolking, tolk på arbeidsplass, bruk av tilleggsavtaler), at tolketjenesten er tilført nye stillinger, og at deler av driften er forbedret gjennom ulike tiltak knyttet til organisering (eks. bildetolk) og nye felles rutiner og retningslinjer. Men rapporteringen fra hjelpemiddelsentralene er svært ujevn, og det gis ingen sammenstilt informasjon som gir grunnlag for å analysere forhold en vanligvis er opptatt av i styringssammenheng.

De senere årene er det ikke rapportert andre kvantitative data enn årsverk, og det finnes derfor ingen data om aktiviteter eller resultater for tolketjenesten. Fra og med 2015 er det stilt krav til å rapportere på antall tolkeoppdrag, dekningsgrad på gjennomførte oppdrag og antall gjennomførte oppdrag i tilknytning til arbeid og utdanning. OeBS-tolk skal nå gjøre det mulig å få ut tall for dette. Men dette har hittil ikke resultert i bedre styringsdata.

Alt i alt er inntrykket at:

- Det ikke utviklet systemer eller rutiner for å analysere slike data, og det ser ut til å mangle kompetanse og/eller kapasitet sentralt i NAV til å analysere de dataene som finnes.
- Det er ikke utviklet operasjonaliserte mål for tolketjenesten, eller fastlagt noen styringsparametre.
- Det er fortsatt mangler ved rapporteringen og noe usikkerhet knyttet til dataene på grunn av ulik registreringspraksis ved hjelpemiddelsentralene.
- Det er behov for å kunne hente ut annen, viktig styringsinformasjon som dagens system ikke gir mulighet for.

Vi anbefaler NAV å utvikle et enkelt styringssystem for tolketjenesten som gjør det mulig å overvåke og styre tjenestevolum og ressursbruk.

9 Tjenesteproduksjon og ressursbruk

I dette kapitlet har vi forsøkt å komme fram til noen hovedstørrelser for tjenestevolum og ressursbruk m.m. som kan betraktes som nøkkelinformasjon om tolketjenesten.

I mangel av foreliggende data knyttet til tjenesteproduksjonen, har vi fått tilgang på de (rå)data som er registrert i OeBS og søkt å gjøre noen enkle analyser av disse. Dessuten har vi brukt informasjonen fra enkelte interne utredningsarbeider i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging (HOT), og brukt rapporterte data fra hjelpemiddelsentralene – herunder Rogaland – som har gjort gode forsøk på å analysere relevant nøkkelinformasjon. Regnskapsdata er også gitt av NAV.

Av ulike grunner er det usikkerhet knyttet til flere av størrelsene. Det har vi redegjort for i tilknytning til de temaer som omhandles.

9.1 Måling av tjenesteproduksjon

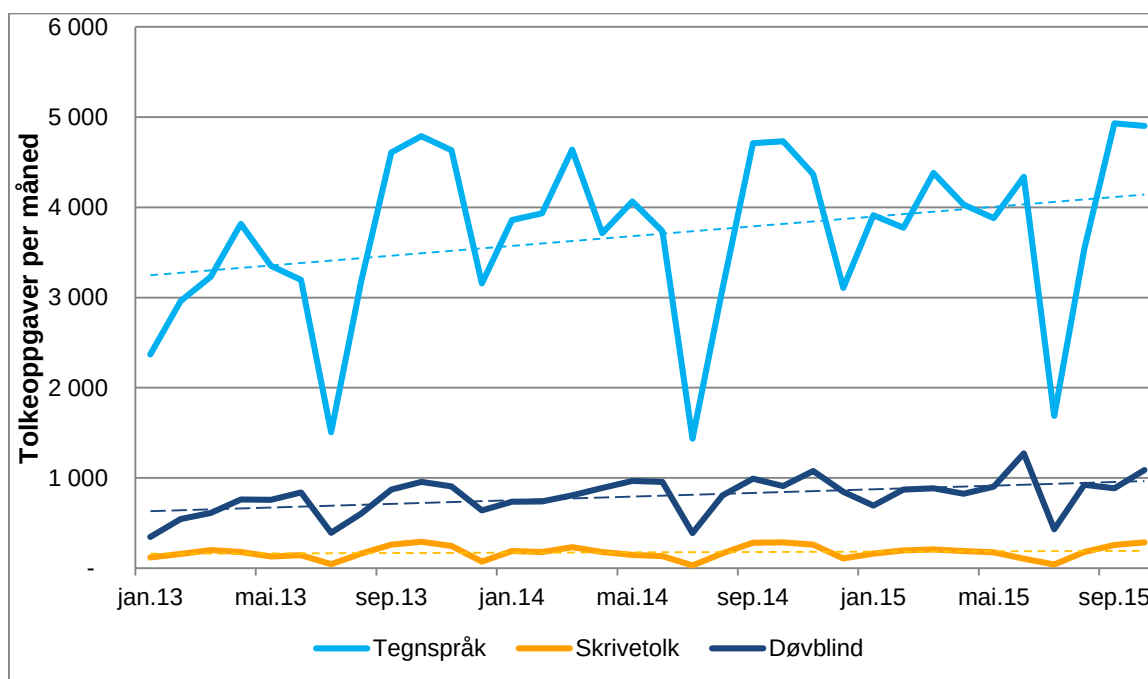
Det overordnede bildet er at tolketjenesten de siste tre årene i økende grad har dekket brukernes behov bedre. Våre analyser viser at det har vært en vekst i antall tolkeoppgaver tolketjenesten har utført, og at dette har hatt en positiv effekt på dekningsgraden.

Her gir vi en oversikt over utviklingen i antall tolkeoppgaver, med bakgrunn i data fra registreringer i OeBS-tolk, stilt til disposisjon av NAV. Tolkeoppgavene er sortert etter hvilken type tolkemethode som er brukt, hvilket er angitt med en egen kode i statistikken fra OeBS-tolk.

Tolkemetodene er på denne bakgrunn delt i tre hovedtyper:

1. Tegnspråktolking, inkludert tegn som støtte for munnavlesning
2. Skrivetolking
3. Tolking for døvblinde. Dette inkluderer alle de tolkemethodene som normalt anvendes i møte med døvblinde brukere, slik som taktilt tegnspråk, haptisk kommunikasjon og tegnspråk i begrenset synsfelt.

Vi har i kapittel 4 vist hvordan utviklingen har vært når det gjelder bruk av de ulike metodene, men viser dette igjen.



Figur 9.1: Utvikling i tolkeoppgaver januar 2013–oktober 2015, fordelt på tolkemethode

I alt ble det registrert

- 53 602 oppgaver i 2013
- 59 541 oppgaver i 2014
- 51 366 oppgaver i 2015 (t.o.m. oktober), tilsvarende 61 640 på årsbasis (basert på månedsgjennomsnitt)

Hovedtendensen er at etterspørselen etter tolketjenester er forholdsvis forutsigbar og følger et mønster som er knyttet til faste, sesongbestemte variasjoner. Den underliggende tendensen er en ikke ubetydelig vekst i perioden. Fordelingen mellom tolkemethodene som brukes, er også stabil.

Tegnspråktolking for hørselshemmede er den klart mest brukte tolkemethoden, og har økt betydelig i perioden fra januar 2013 til september 2015. En lignende utvikling har det vært for tolking for døvblinde. Skrivetolking utgjør en beskjeden andel og har økt mindre, også relativt sett. Utviklingen i antall oppdrag vises mer detaljert i vedlegg 1.

Tabellen under viser at fra 2013 til 2015 har tolketjenesten redusert andelen udekkede oppgaver fra 9,7 til 5,6 prosent.

Tabell 9.1: Nøkkeltall – antall oppgaver og dekningsgrad. Kilde: Registrerte data i OeBS-tolk

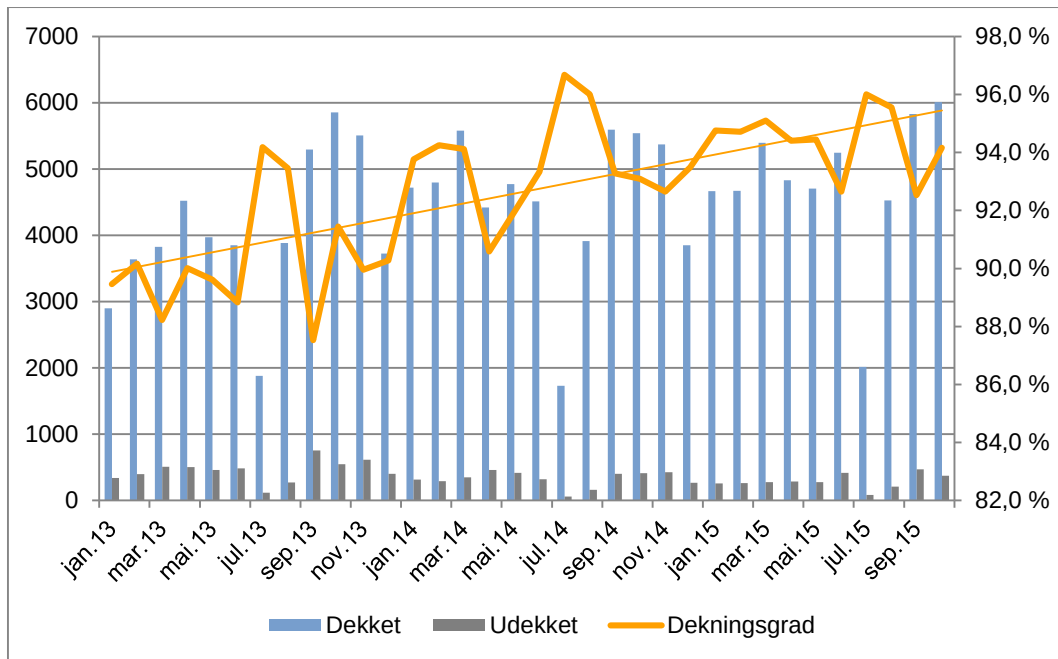
	Dekkede oppgaver	Udekkede oppgaver	Dekningsgrad
Gjennomsnitt per måned 2013	4071	450	90,3 %
Gjennomsnitt per måned 2014	4567	324	93,6 %
Gjennomsnitt per måned 2015 (jan.–okt.)	4789	291	94,4 %
Gjennomsnitt hele perioden	4457	359	92,7 %

Det er naturlig å tro at dette har sammenheng med ulike tiltak som er gjennomført de siste årene, og som har medført et utvidet tilbud av tolketjenester:

- Økt bruk av tilleggsavtaler med frilanstolker, som har gitt mer stabil tilgang på disse ressursene
- Økte satser for frilanstolker, som har gitt bedre insitamenter for frilanserne til å ta oppdrag
- Mer fleksibelt bruk av overtid for fast ansatte tolker, som har gitt insitamenter til økt inntekt
- Flere fast ansatte tolker, som har styrket egen tolkekapasitet

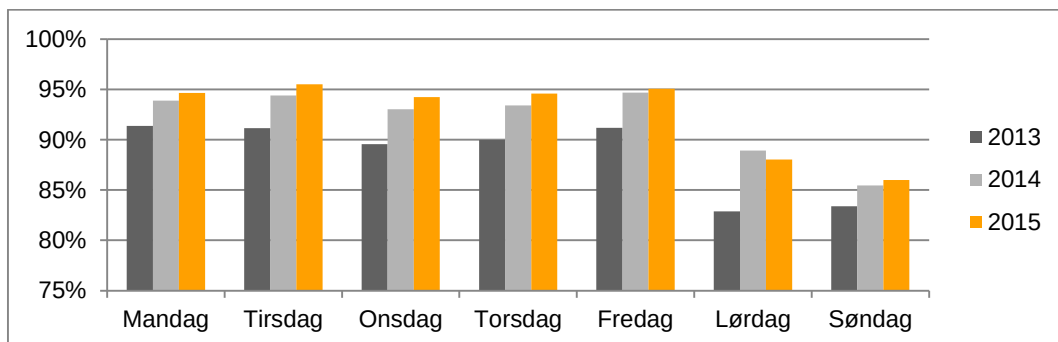
Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere hvilke av disse tiltakene som har hatt størst effekt, eller om det også er andre forhold som har hatt vesentlig betydning.

Den nærmere fordelingen per måned viser at det er tydelige sesongvariasjoner både i antall tolkeoppgaver som gjennomføres, og i dekningsgraden. Det er langt lavere etterspørsel etter tolketjenester i juli, noe som også resulterer i høyere dekningsgrad. Samtidig kan det se ut som at etterspørselen er høyest i månedene september, oktober og november, noe som gir en lavere dekningsgrad enn i resten av året.



Figur 9.2: Utvikling i antall oppgaver og dekningsgrad per måned

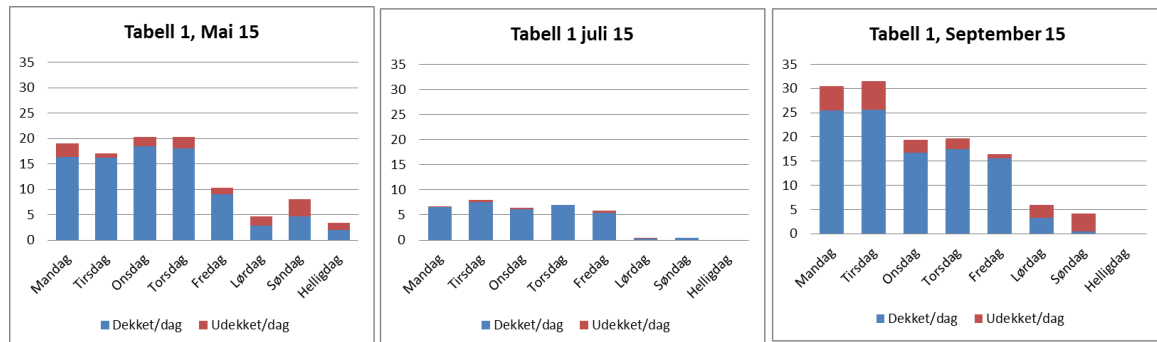
Ser man på utviklingen i dekningsgrad på hver ukedag, bekreftes det samme bildet. Det har vært en generell økning i dekningsgrad på alle dager. Det ser også ut som den største økningen skjedde fra 2013 til 2014. Selv om dekningsgraden i helgene har gått opp, er det fortsatt vesentlig lavere dekningsgrad i helgene enn på hverdager.



Figur 9.3: Dekningsgrad fordelt på ukedag 2013–2015

Figur 9.4 viser at dekningsgraden varierer med belastningen: Dager med stor belastning er vanskeligere å dekke og har en vesentlig høyere andel udekkede oppgaver enn roligere dager.

Figuren viser også at det er store variasjoner i etterspørselen etter tolking både mellom måneder og ukedager. Selv om figuren kun viser situasjonen i Rogaland, kan en anta at lignende mønster finnes også ellers i landet.



Figur 9.4 Dekningsgrad på ulike ukedager i mai, juli og september 2015. Antall oppgaver. Rogaland

9.2 Måling av ressursbruk

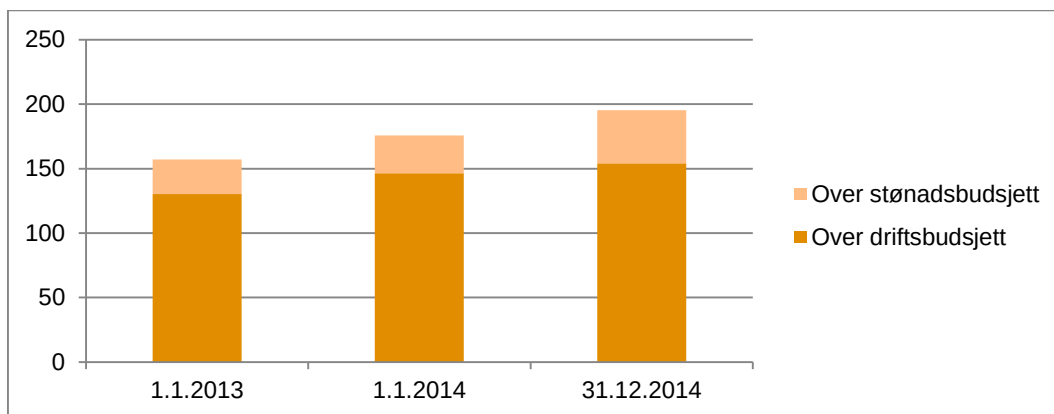
Måling av hvor mye ressurser som brukes for å levere en tjeneste er et viktig grunnlag for å kunne forstå og forbedre tjenesten. Gjennom å sammenstille ressursbruk med tjenesteproduksjon, bryte dette ned på relevant nivå og sammenstille over tid, vil man normalt kunne få mye innsikt i driften. Dette kapittelet gjør derfor et forsøk på å kartlegge den samlede ressursbruken i tolketjenesten på overordnet nivå. Dessverre har datagrunnlaget vi har fått tilgang til, kun gjort det mulig å beregne tall for 2014.

9.2.1 Regnskapstall som kilde

NAV gjør ikke egne sammenstillinger eller analyser av ressursbruken i tolketjenesten. Forklaringen ser dels ut til å være strukturelle forhold, som gjør det vanskelig å hente ut relevante data fra regnskapssystemet. Det har blant annet følgende årsaker:

- Tolketjenesten ved de fleste hjelpemiddelsentralene er organisatorisk integrert i den øvrige virksomheten. De årlige bevilgningene til hjelpemiddelsentralene angir ikke midler spesifikt til tolketjenesten, med unntak av eventuelle øremerkede poster (for eksempel til bildetolking). Ifølge Styringsenheten i HOT har alle sentralene fått beskjed om å føre alle utgifter til tolkene på samme kostnadssted, men det erkjennes at dette ikke skjer etter forutsetningen. Under enhver omstendighet sammenstilles ikke denne typen økonomisk informasjon for tolketjenesten i HOT, og det er ikke laget internregnskapssystemer som kan forklare ressursbruken knyttet til tolketjenesten.
- Kostnader knyttet til tolkeoppdragene finansieres både over hjelpemiddelsentralens driftsbudsjett og over Folketrygdens stønadsbudsjett.
 - Kostnadene knyttet til frilanstolkene finansieres over stønadsbudsjettet. Styringsenheten har gjennomgått kostnader på de ulike artskodene frilanskostnader belastes, og kommet fram til et totaltall. Det framgår imidlertid ikke hvordan kostnadene fordeler seg på honorar og andre kostnader, og hvilket fylke som har generert kostnaden, ettersom det meste av de nasjonale frilanskostnadene kostnadsføres på Oslo Akershus.
 - Kostnader knyttet til Tolk på Arbeidsplass finansieres over stønadsbudsjettet, til tross for at dette omfatter fast ansatte tolker ved noen hjelpemiddelsentraler. Også midlertidig ansatte i Tolketjenesten er blitt belastet stønadsbudsjettet.
 - Lønn og overtid til fast ansatte tolker finansieres over NAVs driftsbudsjett. Det gjelder også andre oppdragskostnader knyttet til de fast ansatte tolkene, men det finnes ingen oversikt over hvordan disse kostnadene fordeler seg. Dessuten er det i den senere tid gjort forsøk med å finansiere oppdragskostnadene over stønadsbudsjettet, som gjør bildet ytterligere uklart.

Tabellen viser fordelingen av ansatte etter budsjett på tre ulike tidspunkter.



Figur 9.5: Antall hele stillinger i tolketjenesten fordelt på budsjett

Som følge av dette finnes det ingen oversikt over hvor mye NAVs tolketjeneste koster, verken samlet eller fordelt på egne ansatte eller frilansere.

I det følgende har vi søkt å gjøre noen enkle sammenstillinger av kostnadene knyttet til tolketjenesten, basert på tilgjengelig informasjon og data fremskaffet av Styringsenheten i HOT på vår forespørsel. Noe av denne informasjonen er fremskaffet for første gang, og man må derfor tolke tallene med en viss varsomhet.

9.2.2 Kostnader over driftsbudsjettet

Et utgangspunkt for å måle ressursbruk er kostnader på driftsbudsjettet knyttet til tolkevirksomheten. Styringsenheten i HOT har oppgitt følgende for 2014 og 2015:

- I 2014 ble det brukt i alt ca. 62 mill. kr til lønnsutgifter og godtgjørelser (overtid, reisetid mv.) til tolketjenesten av hjelpemiddelsentralenes driftsbudsjett. Tertialrapporten oppgir totalt 196,3 årsverk per 31.12.2014, men hvis man korrigerer for TPA-stillinger og midlertidige stillinger som dekkes av stønadsbudsjettet, vil man ved utgangen av året ha 155,1 hele stillinger. 9 av disse kom imidlertid i løpet av året. Gitt at stillingene kom forholdsvis jevnt fordelt over året, kan man ta utgangspunkt i om lag 150 årsverk over driftsbudsjettet i 2014. Dette er en gjennomsnittlig årlig lønnskostnad på ca. kr 413 000 per årsverk. Dette ser ut til å være for lavt i forhold til de faktiske utgiftene. Vi vet ikke årsaken til dette, men det kan ha å gjøre med at noen hjelpemiddelsentraler fører ledere, fagansvarlige og administrativt personell på andre kostnadssteder.
- I 2015 beløper de samme kostnadene seg til ca. 76 mill. kr til og med oktober, hvilket gir en årlig lønnskostnad på ca. 91 mill. kr (forutsatt at november og desember 2015 er på gjennomsnittet av de øvrige månedene). Det er en økning på ca. 47 prosent fra året før. Styringsenheten opplyser at utgiftene til TPA-tolker ble flyttet fra stønadsbudsjettet til driftsbudsjettet i 2015, noe som kan forklare dette.
- Videre gir Styringsenheten en oversikt over andre, direkte utgifter for 2014 som beløper seg til i alt 2,9 mill. kr, hvorav knapt 2,1 mill. kr var knyttet til reise (merk at tre hjelpemiddelsentraler deltok i pilotprosjekt deler av året og således ikke belastet driftsbudsjettet for dette). Dette utgjør 14 000 kr i reiseutgifter per årsverk i tolketjenesten (over driftsbudsjett).

I tillegg oppgis det at inntekter/refusjoner utgjorde 5,5 mill. kr i 2014, noe som blant annet inkluderer refusjoner for sykepenger/foreldrepenger, samt tolkeinntekter i de tilfellene det faktureres ut til andre.

Det fremgår at flere av disse tallene er usikre og ikke gir grunnlag for å si noe sikkert om hvor store driftsutgiftene til tolketjenesten er. Dessuten omfatter de ikke sosiale kostnader og indirekte kostnader knyttet til administrasjon, kontorer mv. Alternativt kan en ta utgangspunkt i antall årsverk i tolketjenesten og beregne kostnadene sjablonmessig basert på en samlet totalkostnad for et statlig årsverk. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at tolketjenesten i gjennomsnitt beregner kr 750 000 per årsverk for fast ansatte tolker, inkludert lønn, sosiale kostnader, kontorlokaler med utstyr og administrativ støtte. Selv om ikke alle som er ansatt i tolketjenesten er tolker, vil dette trolig gi et forholdsvis reelt bilde av de faktiske tolkerelaterte kostnadene på driftsbudsjettet til HOT.

Hvis vi tar utgangspunkt i 150 tolkerelaterte årsverk i 2014 som dekkes over driftsbudsjettet og en årsverkskostnad på kr 750 000, gir det en samlet personalkostnad på *112,5 mill. kr* i 2014.

I tillegg kommer andre direkte utgifter på 2,9 mill. kr. Videre må det trekkes fra det tolketjenesten har fakturert ut til andre sektorer, som i 2014 utgjorde 3 mill. kr.

Slike beregninger blir svært overfladiske, blant annet fordi de indirekte kostnadene ikke er presist definert og avgrenset. Det er også en rekke andre usikkerhetsmomenter, slik som omfanget av overtid hos de fast ansatte. Estimatenes kan i høyden betraktes som et grovt anslag på de kostnader tolketjenesten belaster driftsbudsjettet i HOT.

9.2.3 Kostnader over stønadsbudsjettet

For tolketjenestens del er den største utgiftsposten på stønadsbudsjettet knyttet til bruk av frilansere. Andre utgifter som belastes stønadsbudsjettet, er:

- Utgifter knyttet til ordningen Tolk på arbeidsplass (flyttet til driftsbudsjett fra 2015)
- Utgifter knyttet til enkelte midlertidige stillinger
- Utgifter i forbindelse med pilotprosjektet i tre fylker der fast ansattes reise- og overtidskostnader ble belastet stønadsbudsjettet

Styringsenheten i HOT oppgir at kostnadene forbundet med frilansere var på totalt *127,4 mill. kr i 2014*, og 94 mill. kr i 2015 fram til og med september – hvilket tilsvarer ca. *125,3 mill. kr på årsbasis i 2015* (gitt at de tre siste månedene i året tilsvarer de øvrige). Det har ikke vært mulig å kategorisere disse kostnadene nærmere, basert på den informasjonen vi har fått. Dessuten framgår det av kontoplanen at reiseutgifter og kost/losji for frilanserne ikke inngår i de angitte beløpene. Forutsetter man at frilanserne har det samme forholdstallet mellom lønn/honorar og direkte reiseutgifter som de fast ansatte tolkene, vil dette tilsvare om lag 4,3 mill. kr.

Kostnader forbundet med Tolk på arbeidsplass og midlertidig ansatte er heller ikke med i beløpet for 2014. Per 1.1.2014 var det 29,2 hele stillinger som ble dekket over stønadsbudsjettet, og per 31.12.2014 var det 41,2. Hvis de nye stillingene i snitt ble tilført midt på året, er da anslagsvis 35 årsverk dekket over stønadsbudsjettet i 2014. Med samme beregnede årsverkskostnad som øvrige fast ansatte tolker (inkl. sosiale kostnader m.m.), utgjør dette til sammen 26,5 mill. kr, pluss om lag 0,9 mill. kr i reiseutgifter – i alt altså kr 27,4 mill. kr.

I evalueringen av pilotprosjektet «Pilot Tolk», der de fast ansatte tolkenes reise- og overtidskostnader ble dekket over stønadsbudsjettet, framgår det at dette i prosjektperioden utgjorde 2,8 mill. kr, hvorav om lag 2,4 mill. kr var i løpet av 2014.

9.2.4 Anslag over total ressursbruk

Med bakgrunn i de grove beregningene foran kan en anslå at de samlede kostnadene til tolketjenesten i 2014 fordelte seg som følger (mill. kr):

Driftsbudsjettet	Mill. kr
Kostnader til tolker og andre ansatte (lønn, godtgjørelser, sosiale kostnader, felleskostnader)	112,5
Andre kostnader (reise og andre direkte kostnader)	2,9
Tolkeinntekter	-3,0
Totale kostnader på driftsbudsjettet	112,4

Stønadsbudsjettet	Mill. kr
Honorar til frilansere (inkl. reisetid)	127,4
Faste ansatte dekket over stønadsbudsjettet (TPA, midlertidig ansatte)	26,5
Reiseutgifter (frilansere)	4,3
Reiseutgifter (fast ansatte over stønadsbudsjettet)	0,9
Pilotprosjekt	2,4
Totale kostnader på stønadsbudsjettet	161,5
Samlede kostnader på begge budsjetter	273,9

Det er betydelig usikkerhet knyttet til denne beregningen. Likevel gir den grunnlag for et grovt anslag om at de samlede kostnadene knyttet til drift av NAVs tolketjeneste utgjør et sted mellom 260 og 290 mill. kr.

I vår sammenheng konstaterer vi at det ikke finnes noen systematisert kunnskap om slike tall, og ingen etterspørsel eller analyse av slik informasjon. Denne typen nøkkelinformasjon brukes således ikke i styringssammenheng.

9.3 Samlet vurdering – Tjenestevolum og ressursbruk

Vi har konstatert at etterspørselen etter tolketjenester er forholdsvis forutsigbar og følger et mønster som er knyttet til faste, sesongbestemte variasjoner. På årsbasis har det vært en relativt betydelig vekst i antall tolkeoppgaver de tre siste årene (2013–2015). Dette ser ut til å ha sammenheng med et styrket tilbud fra tolketjenesten i form av økt bruk av tilleggsavtaler med frilanstolker, bedre insitammenter for frilanstolkene (økte honorarsatser), mer bruk av overtid til egne ansatte og en i økning i antall fast ansatte tolker.

Fordelingen mellom tolkemetodene som brukes, har ikke endret seg i perioden. Tegnspråktolking for hørselshemmede er den klart mest brukte tolkemetoden, og har økt betydelig i perioden fra januar 2013 til september 2015. En lignende utvikling har det vært for tolking for døvblinde. Skrivetolking utgjør en beskjeden andel og har økt mindre. Det er interessant å se at andelen udekkede oppgaver er redusert vesentlig de siste årene. Det synes å ha sammenheng med tiltak som økte satser for frilanstolker, mer fleksibelt bruk av overtid for fast ansatte tolker og flere fast ansatte tolker.

Vi mener denne informasjonen er viktig, for driften av tolketjenesten, fordi den viser både utviklingen i tjenestevolum totalt, fordelingen på de ulike tolkemetodene og sesongvariasjonene. Dette har betydning for planlegging av virksomheten og hvordan ressursene dimensjoneres og disponeres. Dekningsgraden kan være en tjenlig indikator på kvaliteten av tjenesten. Slik faktabasert informasjon er også viktig i kommunikasjonen med brukerne.

Når det gjelder måling av aktiviteter og resultater av tolketjenesten, mangler NAV i dag systemer og rutiner for registrering og rapportering av relevante data. Registrering av relevant informasjon har først vært mulig de siste par årene, men er fortsatt mangelfull og praktiseres ulikt. IKT-systemet som er utviklet for tolketjenesten (OeBS-tolk) har inntil 2014 gitt et dårlig grunnlag for å hente ut og analysere kvantitative data, og har fortsatt begrensninger i den sammenheng.

NAV bør utvikle systemer og rutiner for å få frem denne type nøkkelinformasjon, som ledd i utvikling og styring av tjenesteproduksjonen i tolketjenesten. Et bedre IKT-system ville gjøre dette lettere.

Når det gjelder ressursbruken, er det problematisk at det ikke finnes gode oversikter over hva tolketjenesten koster i dag, og hvordan utviklingen har vært over tid. Det rapporteres om årsverk knyttet til egne ansatte i tjenesten, men informasjonen sammenstilles og analyseres ikke. Dessuten fremgår ikke de faktiske kostnadene knyttet til årsverkene (lønn, overtid mv.), eller andre kostnader knyttet til tjenesten. Bruken av frilansressursene finansieres over stønadsbudsjettet og fremgår ikke av driftsregnskapet. En ytterligere kompliserende faktor er at en del av de ansatte tolkene finansieres over stønadsbudsjettet.

NAV bør utvikle systemer og rutiner som gjør det mulig å identifisere ressursbruken både over eget driftsbudsjett og over stønadsbudsjettet, og følge utviklingen over tid (jf. anbefalingen i avsnitt 8.4).

10 Hvordan praktisere sektoransvaret?

Som beskrevet i kapittel 4, er det folketrygdloven som gir NAV hjemmel til å finansiere tolketjenester til brukere som tilfredsstiller kravene i loven. Etter folketrygdloven § 10-8 faller imidlertid denne retten bort i den utstrekning tolkingen faller innunder andre sektors ansvarsområde. Bakgrunnen for dette er at sektoren selv er ansvarlig i henhold til eget lovverk å sørge for tilstrekkelig grad av informasjon og kommunikasjon med den som er berørt, for eksempel gjennom forvaltningsloven eller pasient- og brukerrettighetsloven. Dette omtales gjerne som sektoransvarsprinsippet.

Forskrift om tolkehjelp for hørselshemmede gir en nærmere definisjon av hvilke områder som faller innunder folketrygden – og følgelig hvilke områder som faller utenom. Helt forenklet dekkes følgende områder av NAV/folketrygden:

- Høyere utdanning
- Sykehus ved poliklinisk undersøkelse
- Primærhelsetjenesten
- NAV-tjenester
- Arbeidsliv
- Dagligliv og fritid

Enkelte sektorer har ansvaret for selv å levere tolkingen, slik som grunnskole, NRK og institusjoner for døve, døvblinde og hørselshemmede. I disse tilfellene er i prinsippet ikke NAV involvert i det hele tatt, selv om det finnes unntak der NAV bistår med å skaffe tolk til oppdraget.

Det mest vanlige er imidlertid at brukeren eller institusjonen det gjelder, melder inn behovet for tolk til NAVs tolketjeneste, som skaffer tolk til oppdraget. I de tilfellene hvor finansieringsansvaret ligger hos sektoren (ikke hos NAV), skal da NAV fakturere kostnadene for tolkingen (inklusive reiseutgifter) til den institusjonen det gjelder. Innad i NAV refereres dette til som «Annen betaler», og NAV har egne prosedyrer for hvordan dette skal håndteres.

NAV har utviklet en regel- og erfaringsbank som gjennomgår en rekke slike tilfeller. Gjeldende versjon inneholder 68 ulike situasjoner knyttet til brukerens møte med offentlig sektor, og kategoriserer dette etter lovhjemmel og hvem som skal finansiere tolkingen. Listen oppdateres jevnlig og er ikke uttømmende med tanke på hvilke situasjoner som kan oppstå.

Den praktiske håndteringen av dette er imidlertid sammensatt, da det finnes en rekke gråsoner mellom der den ene partens ansvar starter og den andres slutter. Et eksempel på dette er foreldremøter på skolen. Dersom det er en döv elev med hørende foreldre, vil foreldremøter i utgangspunktet være en del av elevens utdanning. Det vil i dette tilfellet være skolens ansvar å finansiere tolkingen. Dersom eleven er hørende, men foreldrene er døve, vil foreldremøtet regnes som en del av foreldrenes dagligliv og således finansieres av NAV.

10.1 Fakturering til relevante sektormyndigheter

Faktureringen skjer fra hver enkelt hjelpemiddelsentral. Flere sentraler trekker fram i intervjuene at arbeidet med å fakturere andre betalere krever betydelige administrative ressurser. Det pekes også på at dette arbeidet ofte nedprioriteres, med den konsekvens at institusjonene det gjelder, kan motta faktura flere måneder etter at oppdraget er utført – eller at det ikke sendes faktura i det hele tatt.

Under følger en oversikt over hvor mye de ulike hjelpemiddelsentralene fakturerte andre sektorer i 2014, og hvor mange tolketimer de har registrert under Annen betaler.

Tabell 10.1: Fakturering av Annen betaler og antall tolketimer 2014, fordelt på fylke

	Fakturert til annen betaler (kr)	Tolketimer annen betaler ³⁰
HMS Østfold	53 154	246
HMS Oslo og Akershus	490 550	1 559
HMS Hedmark	73 215	228
HMS Oppland	19 544	469
HSM Buskerud	118 480	2 631
HMS Vestfold	510 803	733
HMS Telemark	12 299	233
HMS Aust-Agder	26 244	1 179
HMS Vest-Agder	62 409	392
HMS Rogaland	227 302	568
HMS Hordaland	331 860	2 653
HMS Sogn og Fjordane	10 419	55
HMS Møre og Romsdal	50 704	282
HMS Sør-Trøndelag	647 684	1 415
HMS Nord-Trøndelag	171 624	49
HMS Nordland	63 265	839
HMS Troms	148 460	626
Totalt	3 018 016	14 156

Samlet sett gir tabellen en gjennomsnittlig fakturering per tolket time på 213 kr, med svært store forskjeller mellom hjelpemiddelsentralene. Tallet virker svært lavt med tanke på at frilansernes standardhonorar er på kr 287.³¹ I tillegg kommer også reisetid og utlegg, som genererer en del kostnader for tolketjenesten, og som også skal dekkes av relevant sektormyndighet.

Selv om statistikken i Tabell 10.1 kan inneholde enkelte feilregistreringer, viser den tydelig at det foregår en betydelig underfakturering til de ulike sektormyndighetene. Dette inntrykket bekreftes av mange informanter. Det kan være flere grunner til dette:

- De administrative rutinene knyttet til å fakturere annen betaler beskrives som tungvinte, da faktureringen i stor grad baserer seg på papirbaserte oppdragskort fra frilanserne. Mangel på kapasitet og ulike feil som gjøres i hver sak, kan medføre at ikke alle kravene faktisk faktureres ut til relevant sektormyndighet.
- Enkelte informanter trekker fram at NAV i en del tilfeller tar på seg kostnader som egentlig skulle vært dekket av relevant sektormyndighet, fordi NAV vurderer tolkebehovet som større enn det sektormyndighet er villig til å betale for. Et eksempel var en døvblind person som var innlagt på sykehus og fikk tolk 14 timer i døgnet, selv om sykehuset kun var villig til å betale for en time per døgn. Resten ble dekket av NAV.
- Enkelte informanter nevner at hjelpemiddelsentralene i noen tilfeller unnlater å sende faktura, eller lar være å purre på faktura, fordi de ikke ønsker å avskrekke institusjonene det gjelder, fra å bruke tolk.

³⁰ Tolketimer (oppgave) for fullførte oppdrag til annen betaler 2014, fra OEBS-tolk. Oppgaver over 20 timer er utelatt fra utvalget.

³¹ Varierer fra 230 kr (ufaglært tolk for hørselshemmede, dagtid) til 448 kr (offentlig godkjent tolk for døvblinde, kveldstid).

Slike forhold var trolig bakgrunnen for at det ble opprettet et prosjekt for samordnet fakturering til sektorvirksomhetene, styrt fra Hjelpemiddelsentralen i Nord-Trøndelag (se avsnitt 6.5.6). Det er for tidlig å si noe sikkert om resultatene av dette prosjektet.

Selv om NAV har satt i gang tiltak for å samordne og forenkle faktureringsprosessen, er vårt inntrykk at NAV fremdeles skaper mye administrasjon. Håndteringen av Annen betaler medfører administrative oppgaver både i formidlingsprosessen og i den påfølgende oppfølgingen av oppdraget. Videre genererer det merarbeid både for frilanstolkene og for de sektorene som skal betale fakturaen. I likhet med en del av de andre administrative oppgavene på tolkefeltet, beskrives faktureringen av Annen betaler som tungvinn og basert på mange manuelle prosesser. Faktureringen foregår på fylkesnivå, noe som gir avvikende praksis mellom fylkene og tungvinn håndtering av oppdrag som skal faktureres dersom flere fylker er involvert i oppdraget.

Både intervjuene og tilgjengelig statistikk danner bilde av en ordning som bare i begrenset grad etterleves, som prioriteres lavt, og som dermed resulterer i en betydelig underfakturering. I en del tilfeller velger NAV også å betale hele eller deler av oppdraget selv, for å kompensere for at institusjonen det gjelder, ikke prioriterer å bruke tolk.

10.2 Konsekvenser for brukerne

Vi har ikke hatt anledning til å gå langt i å undersøke hvordan sektoransvarsprinsippet fungerer for brukerne innenfor de ulike sektorene, men det finnes studier som viser til at døve og hørsels- hemmedes behov ivaretas for dårlig innenfor noen sektorer, og at sektoransvarsprinsippet ikke forvaltes tilfredsstillende.³² Flere informanter trekker fram at måten sektoransvarsprinsippet blir praktisert på, kan gi uheldige utslag for brukerne.

Et grunnleggende trekk ved sektoransvarsprinsippet er at situasjoner som eksplisitt dekkes gjennom sektorspesifikt regelverk, skal dekkes av sektoren selv, og ikke av NAV. Utover dette har NAV relativt vide fullmakter til å dekke de behovene brukerne har for tolk, og antallet avslag fra NAV på bakgrunn av manglende hjemmel er forholdsvis lavt.

Konsekvensen av dette er at behov som er viktige nok til å defineres inn i andre sektors regelverk, ikke kan dekkes av NAV, til tross for at erfaringer viser at det er NAV som har størst mulighet til å imøtekomme behovet. En illustrasjon på dette er at dersom et hørende barn av døve foreldre blir akutt innlagt på sykehus, vil sykehuset måtte finansiere tolkingen, dersom barnet er under 16 år. Grunnen til dette er at barnets foresatte vil ha rett til å samtykke ved helsehjelp så lenge barnet er under 16 år, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4. Siden sykehuset i dette tilfellet er forpliktet til å gi tilstrekkelig informasjon til de pårørende, bortfaller også NAVs rett til å gi denne hjelpen. Paradokset blir her at sannsynligheten for å få tolk da vil være høyere dersom barnet er over 16 år, selv om det på generelt grunnlag vil være viktigere å ha god kommunikasjon mellom foreldre og helsepersonell jo yngre barnet er.

I det følgende omtaler vi noen sektorer hvor sektoransvarsprinsippet gjøres gjeldende, og vår oppfatning av hvordan tolkebehovet dekkes.

Sykehus

Blant våre informanter er det mange som viser til sykehus som en type institusjon der det ofte ytes for lite tolkehjelp. Det nevnes eksempler på at fødsler og større operasjoner finner sted uten bruk av tolk. Det mest utbredte problemet ser ut til å være at brukerne gjennomgående får lite tolkehjelp

³² Hauland, Hilde (2015). *Straffet og isolert – innsatte med funksjonsnedsettelse i norske fengsler*. Fafo-rapport

Løkken, Marita (2014). Masteroppgave om hvordan døve og sterkt tunghørte opplever å være pasienter i somatiske sykehus

mens de er innlagt. Flere informanter trekker fram at sykehusene bevisst unnlater å bestille tolk, fordi de ikke vil påta seg kostnadene forbundet med dette.

Dette kan ha sammenheng med flere forhold:

- Sykehus er en juridisk gråsoner der folketrygden kun dekker enkelte forhold (poliklinisk undersøkelse), mens sykehusene dekker tolkekostnader ved innleggelse.
- Avdelingene på sykehuset kan måtte finansiere tolketjenester over egne budsjetter. Det gjør at langvarige tolkeoppdrag, eller tolkeoppdrag som innebærer mye reising, kan ha betydelige konsekvenser for avdelingens budsjett.
- Det kan mangle sentrale retningslinjer på sykehusene for hvordan tolkebehov skal dekkes, og tolkebrukeren er derfor prisgitt den enkelte helsearbeiders kunnskap om tolkebehovet og hvordan man skal gå fram for å skaffe tolk.

Det kan også være andre grunner til at tolk ikke bestilles. Tolkesentralen ved Helse Sør-Øst anslår at rundt 50 prosent av tolkeoppdragene er akutte. I akutte tilfeller er det krevende å få NAVs tolketjeneste til å stille med tolk hurtig nok. Det kan for eksempel gjelde tilfeller der brukerens hjemfylke er et annet enn det tolken skal hentes fra, som krever ekstra tid fordi henvendelsen må gå gjennom formidlingen i brukerens hjemfylke.

Politi

Selv om det har vært trukket fram enkelte episoder med manglende bruk av tolk, er det generelle inntrykket at politiet stort sett bruker tolk når det er behov for det.

Domstol

Det generelle inntrykket er at domstolene har god dekning av behovet for tolketjenester, selv om det nevnes eksempler på at vitner i rettssaker ikke har fått tolk, og tilfeller der det har vært restriksjoner på bruk av skrive-tolk. Domstolene har egne honorarsatser og vilkår for tolking som er vesentlig bedre enn de som tilbys av tolketjenesten, noe som gjør oppdrag for domstolene attraktive blant frilanstolkene.

Skole

Tolking i grunnskole og videregående skole besørges som regel av skolene selv. Siden det ikke er tolketjenesten som formidler oppdragene til skolene, skjer det heller ikke noen omfattende fakturering til skolene. Imidlertid finnes det noen gråsoner der det meldes om at det kan være problemer med å få skolen til å finansiere tolkingen, eksempelvis foreldremøter.

10.3 Samlet vurdering – sektoransvaret

Selv om sektoransvarsprinsippet for tolketjenester er tydelig definert i lov og forskrift og det er utviklet interne rutiner for å realisere ansvaret i praksis, er det faktiske beløpet som innkreves av sektorene marginalt i forhold til hva som finansieres direkte av NAV. Av en beregnet samlet ressursbruk på rundt 270 mill. kr per år er det kun ca. 3 mill. kr som faktureres ut til andre, det vil si bare i overkant av én prosent av samlet ressursbruk. Ordningen ser ut til å kreve uforholdsmessig mye administrative ressurser av NAV, og selv med en mer effektiv innkreving er det grunn til å tro at inntektene fortsatt vil være beskjedne.

Videre virker det som om måten prinsippet er håndtert på i praksis, skaper problemer for brukerne. I hvilken grad brukeren får ivaretatt behovet for tolking i møtet med helsevesen eller andre offentlige virksomheter, kan virke tilfeldig og avhenge av hvordan den enkelte virksomhet prioriterer tolking i sine budsjetter. Dette gjelder ofte de situasjonene der brukeren trenger tolk mest, som for eksempel sykehusopphold. Det er uheldig at nettopp slike oppdrag blir nedprioritert.

Sektoransvaret er et godt forankret prinsipp i norsk forvaltning, men det må likevel vurderes om det finnes prinsipielle eller praktiske årsaker til å avvike fra det. Når det gjelder tolketjenesten, virker bruken av sektorprinsippet lite formålstjenlig. Små inntekter kombinert med betydelig administrativ ressursbruk og uheldige virkninger for brukerne tilsier at en bør vurdere å fravike prinsippet og la NAV finansiere tolketjenestene til de aktuelle sektorene.

11 Sammenfattende vurderinger og anbefalinger

11.1 Behov for tolketjenester

NAVs statistikk over antall tolkebrukere de siste tre årene viser en viss økning i antall tolkebrukere. Vi har ingen bakgrunnsinformasjon om brukerne og kan derfor ikke si noe om økningen innen de ulike brukergruppene.

Etterspørselen etter tolketjenester har økt betydelig de senere årene, og økningen har skjedd i alle tolkeformer. Økningen ser ut til å skyldes brukernes endrede ønsker om å delta på ulike områder i samfunnet. Yngre generasjoner kan være mer tilbøyelige til å ta i bruk tolk enn eldre generasjoner, og i sterkere grad ønske å ta del i arbeidsliv og utdanning. En slik utvikling kan ventes å fortsette i årene som kommer, men omfanget er usikkert. Bedre tilbud av tolketjenester kan i seg selv ha generert økt bruk. Tegnspråktolking utgjør den klart mest etterspurte tolkeformen. Skrivetolking utgjør en liten andel av tolketjenesten, og økningen har vært mindre enn man kunne forventet ut fra hva brukerorganisasjoner og deler av tolketjenesten har antatt.

Dekningsgraden, altså andel bestilte tolkeoppdrag som blir dekket, er blitt bedre de siste årene. Men selv om en større del av behovet dekkes, kan en anta at det er udekkede behov som ikke kommer fram, fordi brukerne lar være å bestille på tider det er vanskelig å få tolk.

Inntrykket vårt er at brukerorganisasjoner og fagmiljøer mener at døve, hørselshemmede og døvblindes behov ivaretas på en god måte i lovverket. Men i praksis opplever både døvblinde og hørselshemmede begrensninger i tilgang på tolk. Nye regler for døvblinde oppleves å innebære et tilbakeskritt når det gjelder ivaretagelse av deres behov. For begge gruppene er det først og fremst innenfor dagliglivets områder og for aktiviteter som skjer på kveldstid og i helger, at behovet ikke dekkes. Det kan oppleves som begrensninger i muligheten til å delta i samfunnet – som foreldre, i sosiale aktiviteter, politisk aktivitet eller annet. Når det gjelder tolk til arbeid og studier, er utfordringen at tolkene kan mangle nødvendige kvalifikasjoner.

De senere årene har mål om integrering, deltakelse og likestilling fått større aksept. Det har ført til økt deltakelse av hørselshemmede på ulike samfunnsarenaer. Behovene for tolk er blitt tydeligere innenfor dagligliv og arbeid/utdanning.

Den økte etterspørselen etter tolk skyldes også at hørselshemmede i økt grad tar høyere utdanning. De deltar i et vidt spekter av utdanninger og velger utdanning etter interesse, og i mindre grad der det er etablerte døvemiljøer. De tar også lengre utdanninger enn de gjorde før. Dette har ført til et økt behov for tolker med mer spesialisert kunnskap. Det samme gjelder arbeidslivet. Andelen hørselshemmede som er i arbeid, øker, og de arbeider innenfor et bredere spekter av yrker enn før.

Behovet for tolking i dagligliv fremover antas å ville være om lag det samme som i dag. Bildetolk-tjenesten kan dekke noe av behovet, men samtidig er det i dag et udekket behov for tolk på kveldstid og i helger. Dersom tilbudet av tolketjenester på kveld og i helger blir bedre, kan etterspørselen etter tolk øke.

Bruk av CI vil sannsynligvis på sikt redusere antall brukere av tolketjenesten. Med tanke på at det har vært en sterk økning i CI-operasjoner hos barn etter 2000, vil man trolig se effekter på tilstrømningen av yngre tolkebrukere rundt 2020. Det vil imidlertid være en gradvis utvikling over tid, som kan påvirkes av flere ulike forhold.

Vi antar at trenden med økt etterspørsel etter tolketjenester til utdanning og arbeid vil øke i de nærmeste årene. Det vil dessuten være økt behov for spesialisering blant tolkene.

Alt i alt mener vi vår gjennomgang viser at en på kort sikt må vente følgende:

- Etterspørselen etter tolketjenester vil fortsette å øke noe i de nærmeste årene, men det er vanskelig å spå hvor mye.
- Tegnspråktolking vil fortsette å være den mest brukte tolkemethoden. Etterspørselen etter tegnspråktolking vil øke noe de nærmeste årene som følge av at flere døve og hørselshemmede kommer i arbeid og tar høyere utdanning. Bedre dekning av tolketjenester på kveld og i helger vil også bidra til en økt etterspørsel, fordi det i dag er et udekket behov.
- Døvblinde som bor utenfor institusjon, har et omfattende behov for tolk/ledsager. Behovet for tolk/ledsager er ikke tilstrekkelig dekket i dag. Det vil ikke være store endringer i døvblindes behov for tolk/ledsager framover i tid.
- Behovet for skriveolking vil kanskje øke noe som følge av at flere hørselshemmede og døve vil være i utdanning og arbeid, men vil fortsatt utgjøre en liten andel av det samlede tolkevolumet. Det er imidlertid mange hørselshemmede som i dag kvalifiserer til bruk av skriveolking, men som ikke bruker det.
- Bildetolktjenesten vil oppleve en fortsatt økning, både i antall brukere og i antall henvendelser. Vi tror også at tjenesten vil kunne utvikle seg videre slik at den kan tas i bruk i flere sammenhenger enn den gjør i dag.

11.2 Utvikling på teknologiområdet

Bildetolktjenesten er den teknologien som har størst potensial for å møte brukerbehovene på kort og mellomlang sikt. Tjenesten har utviklet seg svært positivt og kan vise til betydelig vekst de tre siste årene. Kvaliteten er blitt bedre etter overgangen til ny plattform i desember 2014. Utviklingen på teknologiområdet kombinert med økt brukerbevissthet om mulighetene dette gir, vil trolig øke tjenestens attraktivitet ytterligere på sikt – og medføre økt etterspørsel. Bildetolktjenesten er en kostnadseffektiv løsning sammenlignet med ordinære tolkeoppdrag, fordi den er sentralisert, ikke krever reising og ikke genererer de administrative prosessene som er knyttet til formidlingen av andre tolketjenester.

Det er vanskelig å se at andre teknologier vil ha vesentlig betydning for tolkeområdet de nærmeste årene. Selv om den generelle utviklingen innen automatisk talegjenkjenning har vært stor, finnes det fortsatt ingen løsninger som er gode nok til å fungere i en tolkesituasjon. Det er initiert et teknologiutviklingsprogram for norsk talegjenkjenning som kan gi interessante resultater. Teknologien vil trolig være nyttig for svært mange i samfunnet, men det er usikkert i hvilken grad den vil påvirke tolketjenesten. Hvis teknologien blir god nok, vil den i teorien kunne erstatte skriveolking, men skriveolking utgjør bare en liten del av tolketjenesten. Kanskje vil også nye brukere kunne nyttiggjøre seg teknologien, slik at den kan få en viss betydning for tolkeområdet etter hvert som den kan tas i bruk.

Teknologier som er laget for å tolke tegnspråk, ligger etter vårt skjønn langt fram i tid, og vi har ikke funnet eksempler på slike typer teknologier som er kommet lengre enn prototyper. Uansett vil det trolig fortsatt være en rekke praktiske barrierer før brukerne vil akseptere eventuelle nye produkter som erstatning for tolk.

Samlet sett mener vi bildetolktjenesten er den teknologien som har størst potensial i de kommende årene. En bør vurdere hvordan denne kan utnyttes best mulig, og om det gir grunnlag for å styrke bildetolktjenesten ytterligere. Blant annet bør en vurdere å samarbeide mer aktivt med institusjoner som ofte har behov for tolker – for eksempel sykehus – for å kartlegge mulige gevinster ved en mer systematisk bruk av bildetolking. Mer generelt bør en vurdere tilgjengeligheten til bildetolktjenesten, basert på analyser av behov og dekning på ulike dager og tider på døgnet, og tilpasse åpningstiden til dette. En bør også vurdere om dagens styring og organisering av bildetolktjenesten er best egnet for videre utvikling.

11.3 Organisering og styring av tolketjenesten

Det finnes ingen samlet fremstilling over hvordan hjelpemiddelsentralene er organisert, eller hvordan tolketjenesten inngår i dem. Den informasjonen vi har sammenstilt i forbindelse med denne utredningen, viser hvordan tolketjenesten er organisert som en integrert del av hjelpemiddelsentralene, men uten noe eget, felles forankringspunkt. Det innebærer at det ikke er noen dedikert ledelse eller styring av tjenesten på noen nivå, med unntak av de fire enhetene som finnes på hjelpemiddelsentralene Oslo Akershus, Hordaland, Rogaland og Sør-Trøndelag. Det er uttalt politikk at organiseringen først og fremst skal understøtte det tverrfaglige arbeidet på hver hjelpemiddelsentral, og at tolketjenesten skal inngå i dette samarbeidet. Det er opp til den enkelte hjelpemiddelsentral å fastlegge hvordan tolketjenesten skal organiseres internt.

Tolketjenesten i dag er organisert på ulikt vis i 17 fylker. Det er store forskjeller i behovet for tolketjenester mellom fylkene, og det er store forskjeller i størrelse på tjenesten – fra 1 årsverk til over 50 årsverk. Det er forutsatt at alle hjelpemiddelsentralene skal formidle og tilby tolketjenester fra egne tolker og frilanstolker. Det innebærer at tolkeformidling, tolking ved egne tolker og administrering av frilanstolker skjer på 17 forskjellige steder i landet, uten noen dedikert organisatorisk overbygning.

Det gjøres ingen analyse av utviklingen av antall årsverk som går til tolketjenesten, herunder hvor mye som brukes til tolking, formidling og administrasjon. Det gjøres heller ikke noen analyse av hvordan frilanstolkene brukes. Vår gjennomgang viser at tolketjenesten i alt forvalter ca. 196 egne årsverk, hvorav 139 til tolking, 35 til formidling og resten til ledelse og administrasjon. I 2014 var det 385 frilansere som hadde oppdrag i løpet av året. Mangel på oversikt og analyse av slike nøkkeltall synes primært å være en konsekvens av organiseringen.

I tillegg til den tolkingen hjelpemiddelsentralene tilbyr, er det etablert en nasjonal bildetolkjeneste og en regionalisert akuttolkefunksjon. For å støtte arbeidet ute og sikre enhetlig praksis ved hjelpemiddelsentralene, er det utviklet felles administrative systemer og rutiner for flere funksjoner. De viktigste er felles formidlingsrutiner, koordinert oppfølging av frilanstolker og fordeling av fellesoppdrag. Disse ordningene er grunnleggende viktige for driften av dagens tolketjeneste. Utfordringen ved dem er å sikre styrings- og oppfølgingskraft, fordi de er matriseorganisert på tvers av linjeorganisasjonen. Den formelle beslutningslinjen går via lederne for hjelpemiddelsentralene. For eksempel har leder for tolketjenesten Oslo og Akershus, som er tillagt et nasjonalt lederansvar for bildetolkjenesten, ingen formell myndighet over de to andre hjelpemiddelsentralene som driver bildetolking. Det er også en utfordring at viktige verktøy ikke er blitt fornyet, slik som formidlingsrutinene fra 2007 og avtalegrunnlaget for frilanstolkene.

Fagsekretariatet i HOT har vært en sentral drivkraft i utviklingen av slike løsninger, som utgjør viktige elementer i forsøket på å sikre et godt tjenestetilbud og bruke ressursene effektivt. Men Fagsekretariatet har en utfordrende posisjon, fordi det ikke kan spille mot en dedikert ledelse for tolketjenesten, og dermed har en svakere posisjon som faglig lederstøtte.

Gjennomgangen viser at dagens organisering vanskeliggjør en enhetlig drift og utvikling av tolketjenesten. Strukturen stimulerer til utvikling av ulike prioriteringer, praksiser og kulturer, og avhenger av situasjonen ved den enkelte hjelpemiddelsentral. Eksempler på slike ulikheter er ulik bruk av frilanstolker i forhold til egne ansatte, ulik bruk av tolker utenfor eget fylke og fare for ulik formidlingspraksis. I dag er det opp til den enkelte hjelpemiddelsentral å tilpasse sin virksomhet slik den finner best.

Dagens struktur innebærer at tolketjenesten er ledelsesmessig tynt forankret. Ledere på alle nivåer har tolketjenesten som en del av sin portefølje, slik at det finnes ingen dedikert ledelse (med unntak av lederne for de egne enhetene ved de fire største hjelpemiddelsentralene). Det finnes ikke noe dedikert strategisk forum, og det foreligger ingen samlet strategi eller

satsinger/prioriteringer for tolketjenesten. Beslutningene skjer partielt, som del av en større portefølje ved den enkelte hjelpemiddelsentral.

Mangel på enhetlig ledelse og styring hindrer faglig utvikling og effektivisering av ressursbruk. Det er et stort potensial for mer effektiv tolkeformidling, ved å regionalisere eller sentralisere formidlingsarbeidet. Dette ble foreslått allerede i tolkeutredningen av 2008. En formidlingstjeneste som er samlet på noen få regioner eller på ett sted, vil kunne gi bedre utnyttelse av både egne tolker og frilanstolker, redusere tolkenes kostnader knyttet til reising m.m., gi en mer effektiv og kvalitativt bedre formidling og sikre en mer enhetlig praksis. Forutsetningen er at tolkeformidlingen får ta i bruk et bedre verktøy. Dagens OeBS-tolk er ressurskrevende, mangler viktig funksjonalitet og er et hinder for en mer effektiv organisering av tolkeformidlingen. Et bedre system ville også åpne for at brukerne i større grad selv kunne utføre deler av formidlingen, blant annet ved å legge inn bestillinger selv. Det foreligger slike systemer i markedet.

I tolkeutredningen av 2008 ble det foreslått å organisere tolketjenesten i en egen organisasjon med egen ledelse. Vi mener utviklingen siden da har bekreftet at organiseringen ikke har vært en god plattform for drift og utvikling av tolketjenesten. De fordeler man har oppnådd gjennom lokal tilpasning i den enkelte hjelpemiddelsentral, har skjedd på bekostning av mulighetene for å utvikle en effektiv og fremtidsrettet nasjonal tolketjeneste.

Vi anbefaler at tolketjenesten samles i en egen organisatorisk enhet, med eget budsjett og egen ledelse. For å la tjenesten utvikle seg på egne premisser bør en vurdere å organisere den utenfor NAV Hjelpemidler og tilrettelegging. Hva som er det beste tilknytningspunktet for øvrig, må utredes nærmere.

11.4 Bruk av ansatte tolker eller frilanstolker

Både fast ansatte tolker og frilanstolkene som NAV har avtale med, har i utgangspunktet en treårig bachelorutdanning i tegnspråk og tolking, som dekker de vanlige tolkemethodene. NAV har ikke problemer med å rekruttere kvalifiserte tolker. Det utdannes flere tolker enn NAV etterspør, og det er mange frilansere som ønsker fast stilling. Utfordringen er ikke tilgangen på tolker, men på mer kvalifiserte tolker i en del sammenhenger. Det etterlyses en vridning i utdanningen, der en introduserer en videreutdanning som kan omfatte ulike spesialiseringer. En kvalifisering av tolkeferdighetene på to nivåer kan både dekke et behov for spesialiserte tolketjenester og gi grunnlag for differensiering av lønn til fast ansatte og honorar til frilanstolker. Vi har ikke grunnlag for å foreslå dette konkret, men mener det er viktig å utrede en slik løsning nærmere. I en slik utredning bør en også se på hvordan NAV eventuelt kan bidra mer systematisk til kompetanseutvikling hos frilanstolkene.

Vi har vist at aktiviteten i tolketjenesten varierer svært mye over året, ukedager og tid på døgnet. Dersom tolketjenestens tolkeressurser skal unyttes effektivt og til beste for brukerne, må en søke å tilpasse ressursinnsatsen best mulig til disse variasjonene i etterspørsel. Dagens tolketjeneste klarer langt på vei å dekke etterspørselen, med de variasjoner som finnes, og utviklingen de siste årene har vært positiv. Det er utført flere tolkeoppdrag, og andelen udekkede oppdrag er gått ned. Inntektssituasjonen til frilanstolkene er bedret, med mindre forskjeller og et høyere gjennomsnittsnivå på inntektene.

Tolketjenestens egne ansatte utfører ca. 40 prosent av alle tolkeoppgavene, og andelen er økt noe de siste årene. Det ser ut til å være resultatet av en villet politikk, som blant annet har bestått i å tilføre flere stillinger og gjøre bruk av overtid i større grad. Fortsatt utgjør frilanstolkene en svært viktig ressurs for tolketjenesten, og står for nær 60 prosent av alle tolkeoppgavene. Regnet i antall tolketimer er frilansandelen enda høyere. Særlig er frilanstolkene viktige for oppdrag som bestilles utenfor vanlig arbeidstid – på kveldstid og i helger – og oppdrag av lengre varighet.

Samlet er inntrykket at dagens fordeling av bruken av egne, ansatte tolker og frilanstolker langt på vei utgjør en god balanse. Men fortsatt vil det være et mål å dekke etterspørselen bedre på kveldstid og i helgene, og en må vente noe økning i den samlede etterspørselen i årene fremover. Spørsmålet er om den skal dekkes opp ved hjelp av egne ansatte eller frilanstolker. Med de variasjoner som finnes i etterspørselen, vil det være en ineffektiv løsning å skalere opp antall fast ansatte vesentlig. Det kan imidlertid være grunnlag for å bruke fast ansatte i noe større grad ved de største hjelpemiddelsentralene, for eksempel gjennom en turnusordning som dekker ettermiddag og kveld. Overtid bør ikke brukes som et virkemiddel for å løse faste, regelmessige oppgaver, slik som i dag. Det kan også være aktuelt å erstatte bruken av frilansere med fast ansatte i en viss utstrekning, for eksempel i de tilfeller langvarige oppdrag dekkes av frilanstolker med tilleggsavtaler.

De senere årene er stønadsbudsjettet brukt til å finansiere ansettelse av ansatte tolker og oppdragsrelaterte kostnader knyttet til fast ansattes arbeid (pilotforsøk). Vi mener dette er problematisk, fordi en slik praksis tildekker de faktiske kostnadene knyttet til egen ressursbruk og vanskeliggjør god styring, da ressursbruken ikke reflekterer egne planer og prioriteringer. Særlig utfordrende er dette for tolketjenesten, som er en integrert del av NAV Hjelpemidler og tilrettelegging og derfor allerede er vanskelig å ha oversikt over hva angår ressursbruk.

I den grad NAV ønsker å bruke egne tolker til oppdrag som medfører kostnader til reise og overtid, bør kostnadene inngå i og belastes det ordinære driftsbudsjettet, og derigjennom reflektere den bakenforliggende strategien. Det vil også gi et bedre grunnlag for planlegging og større forutsigbarhet, både for NAV selv og frilanserne. Overslagsbevilgninger av den type Folketrygdens stønadssystem innebærer, bør beholdes situasjoner hvor det er store variasjoner og/eller usikkerhet knyttet til utgiftene på grunn av ytre omstendigheter. I dette tilfellet dreier det seg om utgifter til en styrt aktivitet som NAV selv har kontroll på og utfører ved hjelp av egne ansatte.

Det vil være viktig å bruke frilanstolkene på best mulig måte. De utgjør en fleksibel og kostnads-effektiv ressurs, og mange har høy kompetanse. NAV vil derfor være tjent med å bruke frilansere når det er behov for å tilpasse kapasiteten til varierende etterspørsel, og i oppdrag som krever spesiell kompetanse. Det krever at frilanserne får vilkår som er tilstrekkelig attraktive til å ta de aktuelle oppdragene. For å sikre dekning av de oppdrag som er vanskelig å dekke i dag, blant annet kortvarige oppdrag på kveldstid og i helgene, bør en vurdere å innføre en fast minstesats. Det vil gjøre slike oppdrag mer attraktive og være enkelt å administrere. Dessuten er det grunn til å tro at det vil redusere antall bestillinger som kamufleres som større enn de faktisk er.

En annen, viktig forutsetning for å kunne bruke frilanserne mer effektivt, er å utvikle et bedre formidlingssystem enn dagens OeBS-tolk utgjør.

11.5 Mål- og resultatstyring

Overordnet er inntrykket at styringen av tolketjenesten er basert på årlige prioriteringer av utvalgte tjenester (bildetolktjeneste, undervisningstolk m.m.) og endringer i organisering, arbeidsformer og bemanning. Styringsdokumentasjonen omhandler slike forhold kortfattet, men gir ingen samlet oversikt over tolketjenestens mål og resultater eller utvikling knyttet til organisering, tjeneste-produksjon, ressursbruk mv.

Det er problematisk at det ikke finnes noen strategi for utvikling av tolketjenesten fremover. Det er ikke fastsatt egne mål for tolketjenesten, verken av kvalitativ eller kvantitativ art, ut over de mer generelle eller overordnede målformuleringer i mål- og disponeringsbrevet. Det finnes ingen samlet dokumentasjon eller rapportering av tolketjenestens resultater eller kvalitet.

Når det gjelder ressursbruk, ville vi ventet å finne strategier, planer og analyser av utviklingen av egne ansatte og bruken av frilanserne. I dag rapporteres det kun på antall årsverk knyttet til tolketjenesten, og uten noen sammenstilling eller analyse av informasjonen. Det er overraskende

at det ikke eksisterer noen form for oversikt som gir mulighet for å styre ressursbruken i et helhetlig perspektiv. Særlig viktig er det å ha et klart bilde av dette når frilanstolkene, som utgjør en vesentlig del av ressursbruken, finansieres over stønadsbudsjettet. Dessuten er det uheldig i styrings-sammenheng at en del av de egne stillingene finansieres over stønadsbudsjettet.

Vi har ikke funnet noen objektive data for fordeling av ressurser til tolking og formidling mellom hjelpemiddelsentralene, eller som viser hvordan dette forholdet utvikler seg over tid. Det er også uklart hva som er politikken for bruk av frilansere, og forholdet til bruk av egne ansatte.

De siste årene er det stilt krav om at årsrapporten skal redegjøre for virksomheten på tolkeområdet, og at antall årsverk ved slutten av året skal fremgå, fordelt på kategoriene tolker, formidlere og ledere. I tillegg skal eventuelle problemer som har oppstått i løpet av året, beskrives.

Samlet gir rapporteringen en god del informasjon om tolketjenestens arbeid og et kvalitativt bilde av tjenesten. Den viser at det har skjedd en utvidelse av tjenestetilbudet de siste årene (bildetolkning, tolk på arbeidsplass, bruk av tilleggsavtaler), at tolketjenesten er tilført nye stillinger, og at deler av driften er forbedret gjennom ulike tiltak knyttet til organisering (for eksempel bildetolk) og nye felles rutiner og retningslinjer. Men rapporteringen fra hjelpemiddelsentralene er svært ujevn, og det gis ingen sammenstilt informasjon som gir grunnlag for å analysere forhold en vanligvis er opptatt av i styringssammenheng.

De senere årene er det ikke rapportert andre kvantitative data enn årsverk, og det finnes derfor ingen data om aktiviteter eller resultater for tolketjenesten. Fra og med 2015 er det stilt krav om å rapportere på antall tolkeoppdrag, dekningsgrad på gjennomførte oppdrag og antall gjennomførte oppdrag i tilknytning til arbeid og utdanning. OeBS-tolk skal nå gjøre det mulig å få ut tall for dette. Men dette har hittil ikke resultert i bedre styringsdata:

- Det ikke utviklet systemer eller rutiner for å analysere slike data, og det ser ut til å mangle kompetanse og/eller kapasitet sentralt i NAV til å analysere de dataene som finnes.
- Det er ikke utviklet operasjonaliserte mål for tolketjenesten, eller fastlagt noen styringsparametere.
- Det er fortsatt mangler ved rapporteringen og en del usikkerhet knyttet til dataene på grunn av ulik registreringspraksis ved hjelpemiddelsentralene.
- Det er behov for å kunne hente ut annen, viktig styringsinformasjon som dagens system ikke gir mulighet for.

Vi anbefaler NAV å utvikle et enkelt styringssystem for tolketjenesten som gjør det mulig å overvåke og styre tjenestevolum og ressursbruk.

11.6 Tjenesteproduksjon og ressursbruk

Vi har konstatert at etterspørselen etter tolketjenester er forholdsvis forutsigbar og følger et mønster som er knyttet til faste, sesongbestemte variasjoner. På årsbasis har det vært en relativt betydelig vekst i antall tolkeoppgaver de tre siste årene (2013–2015). Dette ser ut til å ha sammenheng med et styrket tilbud fra tolketjenesten i perioden, i form av økt bruk av tilleggsavtaler med frilanstolker, bedre insitamenter for frilanstolkene (økte honorarsatser), mer bruk av overtid på egne ansatte og økt antall fast ansatte tolker.

Fordelingen mellom tolkemethodene som brukes, har ikke endret seg i perioden. Tegnspråktolkning for hørselshemmede er den klart mest brukte tolkemethoden, og har økt betydelig i perioden fra januar 2013 til september 2015. En lignende utvikling har det vært for tolking for døvblinde. Skrivetolkning utgjør en beskjeden andel og har økt mindre. Det er interessant at andelen udekkede oppgaver er redusert vesentlig de siste årene. Det synes å ha sammenheng med den styrkingen av tilbudet som er nevnt over.

Slik informasjon viser utvikling i tjenestevolum totalt, fordeling på ulike tolkemetoder, sesong-variasjoner m.m., og er viktig for planlegging av virksomheten og dimensjonering og disponering av ressursene. Dekningsgraden kan være en tjenlig indikator på kvaliteten av tjenesten. Slik faktabasert informasjon er også viktig i kommunikasjonen med brukerne.

NAV mangler i dag systemer og rutiner for registrering og rapportering av data som måler resultater, aktiviteter og ressursbruk i tolketjenesten. Registrering av relevant informasjon har først vært mulig de siste par år, men er fortsatt mangelfull og praktiseres ulikt. IKT-systemet som er utviklet for tolketjenesten (OeBS-tolk), har inntil 2014 gitt et dårlig grunnlag for å hente ut og analysere kvantitative data, og har fortsatt begrensninger.

NAV bør derfor utvikle systemer og rutiner for å få frem nøkkelinformasjon for tolketjenesten, som ledd i utvikling og styring av tjenesten (jf. anbefaling i avsnitt 11.5).

11.7 Hvordan praktisere sektoransvaret?

Selv om sektoransvarsprinsippet for tolketjenester er tydelig definert i lov og forskrift og det er utviklet interne rutiner for å realisere ansvaret i praksis, er det faktiske beløpet som innkreves av sektorene, marginalt i forhold til hva som finansieres direkte av NAV. Av en beregnet samlet ressursbruk på rundt 270 mill. kr per år, er det kun ca. 3 mill. kr som faktureres ut til andre, det vil si bare vel en prosent. Ordningen ser ut til å kreve uforholdsmessig mye administrative ressurser av NAV, og selv med en mer effektiv innkreving er det grunn til å tro at inntektene fortsatt vil være beskjedne.

Videre virker det som praksis skaper problemer for brukerne. Det kan virke tilfeldig om brukeren får ivarettatt behovet for tolking i møtet med helsevesen eller andre offentlige virksomheter, der retten til tolk avhenger av den enkelte virksomhets prioriteringer. Dette kan gjelde situasjoner der behovet for tolk er størst, som for eksempel sykehusopphold. Slike behov ville blitt høyt prioritert av NAV.

Sektoransvaret er et godt forankret prinsipp i norsk forvaltning, men det må likevel vurderes om det finnes prinsipielle eller praktiske årsaker til å avvike fra det. Når det gjelder tolketjenesten, virker bruken av sektorprinsippet lite formålstjenlig. Små inntekter kombinert med betydelig administrativ ressursbruk og uheldige virkninger for brukerne, tilsier at en bør vurdere å fravike prinsippet og la NAV finansiere tolketjenestene til de aktuelle sektorene.

11.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er ikke mulig å gjøre konkrete beregninger av de tiltakene som foreslås, eller på annen måte nevnes som aktuelle, i rapporten. Men det kan gi en viss oversikt å systematisere forslagene og foreta en kvalitativ vurdering av hvordan de vil slå ut økonomisk. Her er det gitt en kortfattet fremstilling av dette. I tillegg til de effekter som omtales, vil tiltakene i ulik grad medføre omstillingskostnader (de er ikke omtalt).

Flere fast ansatte. Vi har sagt at en forsiktig økning av fast ansatte kan være aktuelt noen steder, for eksempel for å dekke opp en eventuell turnusordning. Flere fast ansatte tolker vil naturlig nok føre til økte kostnader. NAV har beregnet at de samlede kostnadene knyttet til et årsverk er kr 750 000. Marginalkostnadene kan bli mindre, såfremt lokaler og infrastruktur allerede finnes. Bruk av flere ansatte vil på den annen side redusere bruk av frilansere, som vil gi reduserte kostnader. Kostnadsreduksjonen vil likevel være mindre enn økningen, både fordi fast ansatte binder ressurser som ikke kan utnyttes fullt ut, og fordi årsverkskostnaden er større. Samlet effekt: Moderat kostnadsøkning.

Fast minstesats for frilansere. Vi har anbefalt å vurdere tiltaket for å gjøre små tolkeoppdrag mer attraktive. Dette vil isolert sett gi økte kostnader, men omfanget vil avhenge av hvilken løsning som

velges. På plussiden må en regne med at tiltaket vil redusere antall bestillinger som er større enn det faktiske behovet, hvilket synes å forekomme i en viss utstrekning i dag.

To honorarsatser. Vi har anbefalt at det vurderes å introdusere to honorarsatser for tolker, basert på kvalifikasjoner. Dersom en innfører to honorarsatser, vil det medføre høyere honorarer for de som kvalifiserer for den høyeste satsen.

Nytt formidlingssystem. Et eventuelt nytt IKT-verktøy til erstatning for OeBS-tolk vil medføre en engangskostnad til innkjøp, tilpasning og opplæring. Men kostnader knyttet til utvikling og drift av systemet vil reduseres, og egen ressursbruk til formidling vil kunne reduseres vesentlig. Indirekte effekter i form av mer effektiv formidling vil resultere i bedre utnyttelse av tolkeressurser og kunne gi reduserte oppdragskostnader.

Bortfall av sektoransvar. Vi har anbefalt å vurdere å gå bort fra sektoransvaret på tolkeområdet. Dersom NAV skulle finansiere tolketjenester som i dag faktureres andre sektorer, ville det føre til økte utgifter for NAV på 3 mill. kr. Omfanget av disse tjenestene vil sannsynligvis øke noe som følge av en slik omlegging, slik at den samlede kostnaden kan bli større over tid. På plussiden vil konsekvensen være at tolkebrukerne lettere vil kunne gjøre sin rett til tolk gjeldende. For NAV og de aktuelle sektormyndigheter vil omleggingen bety en ikke ubetydelig reduksjon av internadministrasjon.

Ny organisering. Organisering av tolketjenesten som en nasjonal tjeneste med egen ledelse og budsjett, vil kunne legge grunnlaget for bedre styring og ledelse, utvikling av egne mål og strategier, en mer helhetlig utnyttelse av ressursene og en mer systematisk utvikling av fag og kompetanse. Dette vil være ressursbesparende, gi bedre kvalitet på tjenestene og gi staten bedre kontroll med tolketjenestens samfunnsoppdrag.

Regionalisert/sentralisert formidling av tolk vil effektivisere tolkeformidlingen og kunne gjøres med vesentlig mindre ressursbruk. Bedre kvalitet i formidlingen og bedre utnyttelse av tolkeressursene vil også være en effekt. Dette tiltaket må ses i sammenheng med et eventuelt nytt IKT-verktøy.

Utvikling i tolkeoppgaver 2013–2014

Tabell V1: Utvikling i tolkeoppgaver 2013. Kilde: Registrerte data i OeBS-tolk.

Måned-år	Tegnspråk	Skrivetolk	Døvblind	Uspesifisert	Totalt
jan.13	2 369	120	347	375	3 210
feb.13	2 963	159	544	340	4 006
mar.13	3 232	200	613	255	4 300
apr.13	3 815	179	762	218	4 974
mai.13	3 351	129	760	164	4 403
jun.13	3 196	143	838	114	4 290
jul.13	1 506	47	394	41	1 987
aug.13	3 181	162	606	135	4 082
sep.13	4 608	261	872	205	5 945
okt.13	4 788	292	957	272	6 308
nov.13	4 631	248	908	255	6 041
des.13	3 156	73	641	186	4 055
Sum 2013	40 794	2 010	8 241	2 557	53 602
Snitt 2013	3 399	168	687	213	4 467
Fordeling 2013	76 %	4 %	15 %	5 %	100 %

Tabell V2: Utvikling i tolkeoppgaver 2014

Måned-år	Tegnspråk	Skrivetolk	Døvblind	Uspesifisert	Totalt
jan.14	3 860	189	738	134	4 922
feb.14	3 935	180	741	150	5 005
mar.14	4 641	234	809	161	5 845
apr.14	3 715	179	889	134	4 916
mai.14	4 065	148	968	159	5 339
jun.14	3 733	134	955	98	4 920
jul.14	1 435	32	390	21	1 878
aug.14	3 105	167	808	117	4 196
sep.14	4 711	284	992	214	6 201
okt.14	4 731	288	912	180	6 111
nov.14	4 367	261	1 078	263	5 968
des.14	3 105	110	848	177	4 239
Sum 2014	45 404	2 203	10 130	1 805	59 541
Snitt 2014	3 784	184	844	150	4 962
Fordeling 2014	76 %	4 %	17 %	3 %	100 %
Endring 2013–2014	11 %	10 %	23 %	-29 %	11 %

Tabell V3: Utvikling i tolkeoppgaver jan.–okt. 2015

Måned-år	Tegnspråk	Skrivetolk	Døvblind	Uspesifisert	Totalt
jan.15	3 914	163	693	219	4 988
feb.15	3 775	198	872	140	4 985
mar.15	4 380	209	884	159	5 632
apr.15	4 030	190	825	133	5 177
mai.15	3 881	176	904	107	5 067
jun.15	4 339	104	1 271	145	5 860
jul.15	1 688	43	430	9	2 170
aug.15	3 541	181	926	154	4 802
sep.15	4 929	257	886	208	6 280
okt.15	4 903	287	1 089	128	6 407
Sum 2015 (jan.–okt.)	39 379	1 807	8 781	1 399	51 366
Snitt 2015 (jan.–okt.)	3 938	181	878	140	5 137
Fordeling 2015 (jan.–okt.)	77 %	4 %	17 %	3 %	100 %
Endring 2014–2015 (jan.–okt.)	4 %	-1 %	7 %	2 %	4 %