



# Tolkemonitor LOV for rapporteringsåret 2023

---

2024

INTEGRERINGS- OG MANGFOLDSDIREKTORATET (IMDI)

AGENDA  
KAUPANG

**OPPDRAGSGIVER:** Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)  
**RAPPORTNUMMER:** R-1022484-1  
**RAPPORTENS TITTEL:** Tolkemonitor LOV for rapporteringsåret 2023  
**ANSVARLIG KONSULENT:** Jonas Rusten Wang  
**KVALITETSSIKRET AV:** Kjersti Nordskog  
**DATO:** 2. juli 2024

# Innhold

<b>1</b>	<b>Introduksjon</b> .....	<b>7</b>
1.1	Bakgrunnen for Tolkemonitor LOV .....	7
1.2	Rapportens innhold .....	8
1.3	Avgrensinger .....	8
<b>2</b>	<b>Datagrunnlag og metode</b> .....	<b>9</b>
2.1	Innsamling av statistikk for måling av § 7 .....	9
2.2	Innsamling og vurdering av retningslinjer (for måling av § 9) .....	11
2.3	Beskrivelse av metode for å måle etterlevelse av § 12 om tilsyn, § 4 om forbud mot bruk av barn som tolk og § 6 om offentlige organers ansvar for å bruke tolk .....	13
<b>3</b>	<b>Etterlevelse av § 7 om ansvaret for å bruke kvalifisert tolk</b> .....	<b>14</b>
3.1	Bakgrunn .....	14
3.2	Resultat .....	15
3.3	Resultatet sammenliknet med tidligere år .....	18
<b>4</b>	<b>Etterlevelse av § 9 retningslinjer for bestilling og bruk av tolk</b> .....	<b>21</b>
4.1	Bakgrunn .....	21
4.2	Resultat .....	22
4.3	Resultatet sammenliknet med tidligere år .....	25
<b>5</b>	<b>Etterlevelse av § 12 om tilsyn, § 4 om forbud mot bruk av barn som tolk og § 6 om offentlige organers ansvar for å bruke tolk</b> .....	<b>26</b>
5.1	§ 12 om tilsyn .....	26
5.2	§ 4 om forbud mot bruk av barn som tolk .....	27
5.3	§ 6 om offentlige organers ansvar for å bruke tolk .....	28
<b>6</b>	<b>Anbefalinger til videre arbeid</b> .....	<b>30</b>
6.1	Bedre etterlevelse av §7 om bruk av kvalifisert tolk .....	30
6.2	Veiledning av offentlige organer som ikke har retningslinjer i henhold til § 9 .....	30

# Sammendrag på norsk

Formålet med Tolkemonitor LOV-rapportene er å beskrive etterlevelsen av tolkeloven og følge utviklingen i etterlevelsen over tid. Denne rapporten handler om etterlevelsen av fem av tolkelovens paragrafer, og gjelder for rapporteringsåret 2023.

Tolkeloven § 7 pålegger bruk av kvalifisert tolk i ulike sektorer. Andelen tolkeoppdrag gjennomført med kvalifisert tolk har vært økende i flere år, men har i 2023 gått noe tilbake. Hovedforklaringen ser ut til å være en drastisk økning i *antall* oppdrag totalt. Det har vært en betydelig økning i antall oppdrag gjennomført med kvalifiserte tolker, men en relativt sett mindre økning enn de ukvalifiserte. Forklaringen til den store økningen i antallet kan være en reell økning i tolkebehovet som følge av flere flyktninger, og at tidligere år kan være preget av pandemirestriksjoner. Det kan også tenkes at datagrunnlaget for 2023 er bedre, og at det derfor har vært en underestimert tidligere år. Det må også legges til at de høyt kvalifiserte tolkene i større grad enn andre tolker utfører oppdrag av lang varighet (f.eks. i domstol og utlendingsforvaltningen). Dette gjør at en ren optelling av oppdrag kan gi et misvisende bilde av den reelle aktiviteten.

De ulike sektorenes bruk av kvalifiserte tolker ser ut til å være relativt stabil. Offentlige virksomheter som formidler i egenregi, er de som lykkes best med å bruke kvalifisert tolk. Det ser imidlertid ut til at kommunale tolketjenester i mindre grad enn tidligere lykkes med å bruke kvalifiserte tolker på oppdragene sine.

Tolkeloven § 9 pålegger offentlige organer som jevnlig bruker tolk å ha retningslinjer for tolking. Undersøkelsen viser at 13 prosent av virksomhetene har retningslinjer som tilfredsstiller tolkelovens krav til hva slike retningslinjer skal inneholde. Tallet for 2022 var tilsvarende. 51 prosent har retningslinjer som kun delvis tilfredsstiller kravene, mens 36 prosent ikke har retningslinjer for bruk av tolk overhodet. Også disse tallene er tilnærmet like tallene for 2022, og ingen positiv endring fra fjoråret kan påvises.

Den vanligste mangelen blant kommunale og fylkeskommunale retningslinjer var en henvisning til hvordan fjerntolking skal gjennomføres. Helseforetakene er de som i størst grad har retningslinjer, og har retningslinjer som oppfyller kravene. Om lag 38 prosent av helseforetakene har retningslinjer som oppfyller alle krav. Det er behov for forsterket innsats hos offentlige organer for å sikre etterlevelse av tolkelovens krav til retningslinjer.

Det ble gjennomført minst to relevante tilsyn i 2023, jf. tolkeloven § 12. Begge var statlige tilsyn, og omhandlet også andre temaer enn tolkelovens bestemmelser. Ett av disse tilsynene avdekket at barn var brukt som tolk (jf. tolkeloven § 4), men det var ikke grunnlag for å vurdere om unntaksbestemmelsen i tolkeloven gjaldt. Det samme tilsynet avdekket også manglende bruk av tolk i en situasjon hvor tolk burde vært brukt, jf. tolkeloven § 6. Det ble ikke gjennomført tilsyn med tolkeloven i 2022.

Dette er den andre Tolkemonitor LOV-rapporten som utarbeides etter at tolkeloven trådte i kraft 1. januar 2022. En tilsvarende rapport har også blitt utarbeidet for rapporteringsåret 2021, og denne fungerer som en nullpunktsmåling for Tolkemonitor LOV.

# Čoahkkáigeassu sámegillii

Dulkongoziheami LÁHKA-raporttaid ulbmil lea čilget dulkonlága čuovvuma ja čuovvut ovdáneami áiggi vuollái. Dát raporta guoskkaha vihtta dulkonlága paragrafa čuovvuma, ja guoská raporterenjahkái 2023.

Dulkonlága § 7 geatnegahtta atnit gelbbolaš dulkka iešguđetge surggiin. Dulkonbargguid oassi mat čađahuvvojit gelbbolaš dulkain lea lassánan mánga jagi, muhto 2023:s lea veaháš njedjan. Váldočilgehussan orru leame ahte ollislaččat lea bargguid *lohku* hirbmadit lassánan. Lea leamaš mearkkašahti lassáneapmi bargguin maid gelbbolaš dulkkat doaimmahit, muhto relatiivvalaččat unnit lassáneapmi go dulkain geain váilu gelbbolašvuolta. Stuora lohkolassáneami sáhtta čilget nu ahte eanet báhtareddjiid geažil lea dulkondárbu duohtavuodas lassánan, ja ovddit jagiide sáhttet váikkuhan pandemiijagáržžideami. Sáhtta maiddái jurddašit diehtovuoddu lei buoret 2023:s, ja danin lea leamaš beare vulos meroštallon ovddit jagiid. Lasihit ferte nai ahte dulkkat alla gelbbolašvuodain eanet go eará dulkkat doaimmahit bargguid mat bistet guhká (omd. duopmostuolus ja olgoriikkalaččaid hálddašeamis). Dušše lohkat man ollu barggut leat leamašan sáhtta addit boasttugova duohta doaimmain.

Iešguđet suorggit orrot oalle dásedit geavaheami gelbbolaš dulkaid. Almmolaš doaimmat mat ieža gaskkustiit, lihkostuvvet buoremusat geavahit gelbbolaš dulkka. Orru dattetge nu ahte suohkanlaš dulkonbálvalusat unnit go ovdal lihkostuvvet geavahit gelbbolaš dulkaid iežaset bargguin.

Dulkonlága 9. § geatnegahtta ahte almmolaš orgánain mat jeavddalaččat atnet dulkka galget leat dulkonnjuolggadusat. Iskkadeapmi čájeha 13 proseanttas doaimmain leat njuolggadusat mat devdet dulkonlága gáibádusaid go guoská maid dákkár njuolggadusat galget sisdoallat. 2022 logut ledje seammaláganat. 51 proseanttas leat njuolggadusat mat dušše belohahkii devdet gáibádusaid, ja 36 proseanttas eai leat njuolggadusat obanassiige dulkka geavaheapmái. Maiddái dát logut leat nai lahka 2022 loguid, ja ii sáhte oaidnit makkárge posiitiiva rievdadusa diimmáža rájes.

Dábáleamos váilevašvuolta suohkanlaš ja fylkkagielladalaš njuolggadusain lei čujuhus dasa mot gáiddusdulkon galgá čađahuvvot. Dearvvašvuodadoaimmahagain leat eanemusain njuolggadusat, ja njuolggadusat mat devdet gáibádusaid. Dearvvašvuodadoaimmahagain leat sullii 38 proseanttas njuolggadusat mat devdet buot gáibádusaid. Lea dárbu bidjat eanet ángiruššama almmolaš orgánaide vai sihkkarastá sii doahttalit dulkonlága njuolggadusgáibádusaid.

2023:s dahkkojedje unnimus guokte relevánta bearráigeahču, vrd. Dulkonlága 12. §. Goappaš ledje stáhtalaš bearráigeahču, ja siskildedje eará fáttáid nai go dušše dulkonlága mearrádusaid. Okta dáin bearráigeahčuin almmustahtii ahte mánát ledje adnon dulkan (vrd. Dulkonlága 4. §), muhto ii lean vuoddu árvoštallat gustui go dulkonlága spiehkastusmearrádus. Seammá bearráigeahču almmustahtii váilevaš dulkageavaheami dilálašvuodas gos dulka livččii galgan geavahuvvot, vrd. dulkonlága 6. §. Dulkonlágain eai čađahuvvot bearráigeahčut 2022:s.

Dát lea nubbi Dulkongoziheami LÁHKA-raporta mii ráhkaduvvo maŋjel go dulkonláhka bođii fápmui ođđajagimánu 1.b.2022:s. Sullasaš raporta lea maid ráhkaduvvon 2021 raporterenjahkái, ja dát doaibma nullačuogámihtideapmin Dulkongoziheami LÁHKII.

# Summary in English

The purpose of the Tolkemonitor LOV reports is to describe compliance with the Interpreting Act and follow developments in compliance over time. This report deals with compliance with five sections of the Interpreting Act and applies to the reporting year 2023.

Section 7 of the Interpreting Act requires the use of qualified interpreters in various sectors. The proportion of interpreting assignments performed using qualified interpreters has been increasing for several years, but decreased somewhat in 2023. The main explanation for this seems to be a drastic increase in the total *number* of assignments. There has been a significant increase in the number of assignments performed using qualified interpreters, but this increase is relatively small compared to the increase in the use of unqualified interpreters. The explanation for the significant increase in proportion may be a real increase in interpreting needs arising as a result of more refugees and the fact that previous years may have been affected by pandemic restrictions. It is also conceivable that the data available for 2023 is better and that underestimation has occurred in previous years. It should also be noted that highly qualified interpreters perform assignments of a longer duration than other interpreters (e.g. for the courts and immigration administration). This means that a mere count of the number of assignments can provide a misleading picture of actual activities.

The different sectors' use of qualified interpreters appears to be relatively stable. Public agencies that communicate in-house are most successful when it comes to using qualified interpreters. Nevertheless, it would appear that interpreting services in local authorities are less successful than before when it comes to using qualified interpreters for their assignments.

Section 9 of the Interpreting Act requires public bodies that regularly use interpreters to have guidelines for interpreting in place. The survey shows that 13 per cent of the organisations have guidelines that satisfy the requirements of the Interpreting Act relating to what such guidelines should contain. The figure for 2022 was similar. 51 per cent have guidelines that only partially satisfy the requirements, while 36 per cent have no guidelines at all for the use of interpreters. These figures are also virtually identical to 2022 and no positive change from the previous year can be identified.

The most common shortcoming among municipal and county guidelines relates to references regarding how remote interpretation should be performed. Health trusts are the organisations most likely to have guidelines in place that comply with requirements. Around 38 per cent of health trusts have guidelines that comply with all requirements. There is a need for intensified efforts on the part of public bodies to ensure compliance with the requirements of the Interpreting Act.

At least two relevant supervisory inspections were conducted in 2023, cf. Section 12 of the Interpreting Act. Both of these were statutory inspections and also looked at factors other than the provisions of the Interpreting Act. One of these inspections found that children had been used as interpreters (cf. Section 4 of the Interpreting Act), but there was no basis for assessing whether the exemption provision in the Interpreting Act applied. The same inspection also found that interpreters had not been used in a situation where an interpreter should have been used, cf. Section 6 of the Interpreting Act. No inspections were conducted under the Interpreting Act in 2022.

This is the second Tolkemonitor LOV report drawn up after the Interpreting Act entered into force on 1 January 2022. A similar report has also been drawn up for the 2021 reporting year and this serves as a zero-point measurement for Tolkemonitor LOV.

# ملخص باللغة العربية

الغاية من تقارير قانون مرصد الترجمة (Tolkemonitor LOV)، هو توصيف مسألة الالتزام بقانون الترجمة، ومتابعة التطور بشأن الالتزام به مع مرور الوقت. يتمحور هذا التقرير حول الالتزام بخمس مواد من قانون الترجمة، وهو ينطبق على سنة الإبلاغ 2023.

المادة 7 من قانون الترجمة تفرض استعمال مترجم مؤهل في مختلف القطاعات. نسبة مهمات الترجمة التي تم تنفيذها بواسطة مترجم مؤهل شهدت ازدياداً لعدة سنوات، لكنها تراجعت بعض الشيء في عام 2023. وعلى ما يبدو فإن التفسير الرئيسي لذلك هو الزيادة الهائلة في العدد الإجمالي للمهمات. لقد حصل ازدياد ملحوظ في عدد المهمات التي نُفذت بواسطة مترجمين مؤهلين، لكنها كانت أقل نسبياً من الزيادة لغير المؤهلين. تفسير الارتفاع الكبير في العدد قد يكون الازدياد الفعلي في الحاجة إلى مترجمين نتيجة للكثير من اللاجئين، وأن السنوات السابقة ربما اتسمت بقيود الجائحة. وربما يعتقد أيضاً أن أساس البيانات لعام 2023 كان أفضل، ولهذا السبب كانت التقديرات منخفضة للسنة السابقة. وينبغي أيضاً أن يضاف إلى ذلك أن المترجمين المؤهلين بمستوى عالٍ، يقومون بدرجة أكبر من غيرهم بمهمات ترجمة لمدة طويلة (في المحاكم ودائرة الأجانب مثلاً). وهذا يعني أن مجرد تعداد المهمات قد يعطي صورة مضللة عن النشاط الحقيقي.

ويبدو أن استعمال مختلف القطاعات للمترجمين المؤهلين مستقر نسبياً. والمؤسسات الحكومية التي تنظم الأمر في نطاقها الخاص، تعتبر الأكثر نجاحاً في استعمال المترجمين المؤهلين. إلا أنه يبدو أن خدمات الترجمة البلدية قد نجحت، بقدر أقل من السابق، في استعمال مترجمين مؤهلين في مهماتها.

المادة 9 من قانون الترجمة تفرض على المؤسسات الحكومية، التي تستعمل المترجمين عادة، بأن تضع إرشادات عامة للترجمة. وتشير الدراسة إلى أن 13 بالمائة من الشركات لديها إرشادات عامة تفي بمتطلبات قانون الترجمة فيما يتعلق بما يجب أن تتضمنه الإرشادات العامة. كان الرقم لعام 2022 مماثلاً. 51 بالمائة لديها إرشادات عامة تتوفر فيها المتطلبات جزئياً فقط، في حين أن 36 بالمائة ليس لديها إرشادات عامة لاستعمال المترجمين مطلقاً. وهذه الأرقام هي كذلك ذات الأرقام تقريباً لعام 2022، ولا دليل على أي تغيير إيجابي عن العام الماضي.

الخلل الأكثر شيوعاً بين الإرشادات العامة للبلديات والمقاطعات، هو الإشارة إلى كيفية القيام بالترجمة عن بعد. المؤسسات الصحية هي التي تملك قدرًا أكبر من الإرشادات العامة، ولديها إرشادات عامة تتحقق فيها المتطلبات. حوالي 38 بالمائة من المؤسسات الصحية تمتلك إرشادات عامة تتحقق فيها جميع المتطلبات. توجد حاجة لتعزيز الجهود لدى المؤسسات الحكومية بهدف ضمان الالتزام بشروط قانون الترجمة فيما يتعلق بالإرشادات العامة.

جرى تنفيذ ما لا يقل عن عمليتي تفتيش في عام 2023، انظر قانون الترجمة المادة 12. كلاهما كان تحت إشراف الدولة، وتمحورا أيضاً حول مواضيع رئيسية أخرى غير أحكام قانون الترجمة. إحدى عمليتي الإشراف هذه كشفت أن الأطفال استُخدموا كمترجمين (انظر المادة 4 من قانون الترجمة)، إلا أنه لم يكن هناك أساس للنظر فيما إن كان بند الاستثناء، في قانون الترجمة، ينطبق عليها. وكشفت عملية الإشراف ذاتها عن عدم استخدام المترجم في حالة كان ينبغي فيها استخدام المترجم، راجع المادة 6 من قانون الترجمة. لم تجر عملية إشراف على تنفيذ قانون الترجمة لعام 2022.

وهذا يعد التقرير الثاني لقانون مرصد الترجمة (Tolkemonitor LOV) الذي يتم إعداده بعد سريان مفعول قانون الترجمة في 1 يناير 2022. وجرى إعداد تقرير مشابه أيضاً لسنة الإبلاغ 2021، وهو بمثابة قياس أساسي لقانون مرصد الترجمة (Tolkemonitor LOV).

# 1 Introduksjon

Denne rapporten beskriver etterlevelsen av utvalgte paragrafer av tolkeloven i 2023. Tolkeloven trådte i kraft 1. januar 2022, og en tilsvarende rapport har blitt skrevet for rapporteringsåret 2022.

Tolkeloven gir bestemmelser om offentlige organers ansvar for bruk av tolk. I forbindelse med at loven skulle tre i kraft hadde IMDi behov for kvalitetssikrede data om implementeringen av loven og offentlige organers etterlevelse av bestemmelsene. IMDi har fått i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å gjennomføre jevnlige undersøkelser av offentlige organers språkbehov og etterlevelse av tolkeloven. Den første versjonen av denne undersøkelsen ble gjennomført for rapportåret 2021, og er å regne som en nullpunktsmåling.

Tolkemonitor består av to deler: Tolkemonitor LOV og Tolkemonitor SPRÅK. Samlet skal Tolkemonitor gi informasjon om i hvilken grad lovbestemmelsene i tolkeloven implementeres og etterlevs av offentlige organer, og hvor stort offentlige organers behov er for tolking på ulike språk, samt hvilke språk som bør prioriteres til ulike kvalifiseringstilbud i tolking. Tolkemonitor LOV og Tolkemonitor SPRÅK danner til sammen grunnlag for politikktutviklingen på tolkefeltet og utviklingen av et treffsikkert kvalifiseringstilbud i tolking.

Tolkemonitor LOV undersøker ulike offentlige organers rutiner og etterlevelse av krav og bestemmelser angitt i tolkeloven. Funn fra Tolkemonitor LOV skal danne grunnlag for IMDis veiledning av offentlige organer i etterlevelsen av tolkeloven, og IMDis veiledning av tilsynsmyndighetene, som skal føre tilsyn med offentlige organers etterlevelse av tolkeloven.

Tolkemonitor SPRÅK skal gi oppdatert kunnskap om offentlig sektors behov for tolketjenester innen ulike språk. Dette omfatter å vurdere hvor behovet for tolketjenester er størst, og innenfor hvilke språk det burde prioriteres å utdanne flere tolker. Delprosjektet skal gi en oversikt over behov for kvalifiseringstilbud i tolking, med utgangspunkt i dagens tilgang på kvalifiserte tolker og hvilke kvalifikasjonsnivåer de har. I tillegg vil delprosjektet beskrive bruk av fjerntolking for å skaffe et grunnlag for målrettede tiltak på tolkeområdet.

Agenda Kaupang utarbeidet Tolkemonitor LOV-rapporter for 2021 og 2022, og vil også utarbeide tilsvarende rapporter for rapporteringsårene 2024–2026.

## 1.1 Bakgrunnen for Tolkemonitor LOV

Tolkemonitor LOV for 2023 er gjennomført med utgangspunkt i et arbeid Agenda Kaupang og Oslo Economics gjorde høsten 2021, hvor det ble utarbeidet forslag til indikatorer og datafangst om etterlevelse av tolkeloven. Resultatet av dette arbeidet ble en rapport som redegjorde for mulige indikatorer.<sup>1</sup>

Rapporten «Indikatorer for tolkeloven» angir hvilke av tolkelovens paragrafer som er aktuelle for indikatorer, og hvordan arbeidet med å utarbeide indikatorene foregikk. I tillegg beskriver rapporten den enkelte indikator. Indikatorene som er relevante for 2023 vil bli gjengitt i kapitlene nedenfor. Rapportene fra 2021 med oversikt over indikatorene er tilgjengelig på IMDis nettsider.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> [Agenda Kaupang \(2021\) Indikatorer for tolkeloven](#)

<sup>2</sup> [IMDi.no Indikatorer for tolkeloven](#)



## 1.2 Rapportens innhold

Denne rapporten inneholder data for rapporteringsåret 2023. Tolkeloven trådte i kraft 1. januar 2022, hvilket betyr at funnene beskriver etterlevelse av tolkeloven i dens andre virkeår. Rapportene fra 2022 og 2023 inneholder noen indikatorer som ikke var med i 2021-rapporten. Dette skyldes at disse indikatorene ikke var relevante å måle før tolkeloven trådte i kraft.

Denne rapporten omtaler tolkeloven §§ 4, 6, 7, 9 og 12:

- ▶ § 4 handler om at offentlige organer ikke skal bruke barn til tolking eller formidling av informasjon.
- ▶ § 6 handler om offentlige organers ansvar for å bruke tolk. Offentlige organer er blant annet pliktig til å bruke tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste.
- ▶ § 7 handler om ansvaret for å bruke tolk som er kvalifisert, og peker på kravene som gjelder for kvalifikasjon i Nasjonalt tolkeregister.
- ▶ § 9 handler om offentlige organers plikt til å ha retningslinjer for bestilling og bruk av tolk. Retningslinjene skal være tilpasset organets egenart, og kravet gjelder organer med jevnlig behov for tolking.
- ▶ § 12 handler om at statlige og kommunale organer som gjennomfører tilsyn også skal føre tilsyn med om tolkeloven §§ 4 og 6 til 9 oppfylles.

## 1.3 Avgrensinger

IMDi har skissert følgende avgrensinger for arbeidet:

- ▶ Tolkemonitor gjelder kun offentlige organers bruk av tolk, jf. tolkeloven § 2 om virkeområde. Det innebærer at for eksempel bruk av tolk i privat næringsliv eller internasjonale samarbeidsfora ikke omfattes av undersøkelsen.
- ▶ Prosjektet skal omfatte offentlige organers behov for tolking på urfolksspråk, nasjonale minoritetsspråk, tolking for døve, døvblinde og hørselshemmede, samt nyere minoritetsspråk.

Målgruppen for denne rapporten inkluderer IMDi, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, utdanningsinstitusjoner, offentlige organer, tolkeformidlingstjenester, tolker og minoritetsspråklige innbyggere.

## 2 Datagrunnlag og metode

Datagrunnlaget i Tolkemonitor LOV 2023 kommer i hovedsak fra disse kildene:

- ▶ Innsamlet statistikk
- ▶ Innsamlede retningslinjer
- ▶ Svar på spørsmål via e-post fra tilsynsetatene

Fremgangsmåten for innsamling, bearbeiding og analyse av disse dataene er beskrevet i dette kapittelet.

### 2.1 Innsamling av statistikk for måling av § 7

Det er noen metodiske utfordringer med å samle inn data om tolking. Det er mange ulike aktører som håndterer dataene, det er stor variasjon i hvordan tolkeoppdrag blir registrert og kategorisert, og en del aktører rapporterer ikke data. Vi gjør imidlertid flere grep for å sørge for at tallene er representative og gir et godt bilde av utvikling i tolkenes kvalifikasjonsnivå over tid.

Etter at Agenda Kaupang laget en rapport for IMDi i 2022 om hvordan man kan samle inn og analysere data på tolkeområdet, ble det testet ut automatisk innhenting av data fra den formidlingsløsningen for tolketjenester som brukes mest (WebOfficeOne/Proweb).

I tillegg har alle som vi vet bruker tolketjenester, fått et spørreskjema som de må fylle ut selv. I analysen har vi delt aktørene som tilbyr tolketjenester, inn i tre hovedgrupper:

1. Private tolkeformidlere
2. Kommunale tolketjenester
3. Offentlige aktører med tolking i egenregi

Vi har også forespurt data fra kjøpere av tolketjenester for å få et bredere datagrunnlag.

Datagrunnlaget for kvalifikasjonsnivå for rapporteringsåret 2023 baserer seg på:

- ▶ En privat tolkeformidler. For øvrige parametere rapportert i Tolkemonitor Språk (antall oppdrag, modalitet og språk) har fem private tolkeformidlere rapportert.
- ▶ Åtte kommunale tolketjenester<sup>3</sup>
- ▶ Ni offentlige aktører med egenregiløsninger

For å få en mest mulig dekkende oversikt for enkelte formidlere/tolkekjøpere, har vi supplert innrapporterte tall for 2023 med tall for 2022 der dette finnes, og brukt tall fra tolkekjøpere for å estimere hvordan kvalifikasjonsnivået er for private formidlere. Vi har ikke brukt kommunal leverandørdatabase i denne undersøkelsen.<sup>4</sup>

Siden enkelte aktører ikke ønsker å opplyse om kvalifikasjonsnivå for oppdragene de leverer, har opplysninger om dette vært valgfritt i utfyllingen av rapporteringsskjema. Det vil si at analyser av kvalifikasjonsnivå baserer seg på et mindre datagrunnlag enn analyser av antall oppdrag og fordelingen av tolkespråk. Sammenlignet med tidligere år har vi for 2023 fått et større datagrunnlag fra de private tolkeformidlerne når det gjelder antall oppdrag, språk og så videre. Det vil si at vi har mer kunnskap om antall oppdrag totalt sett, men ikke hvordan de fordeler seg med tanke på kvalifikasjon.

<sup>3</sup> Bergen, Drammen, Kristiansand, Larvik, Oslo, Romerike, Trondheim, Porsgrunn

<sup>4</sup> Kommunal leverandørdatabase har blitt brukt i tidligere versjoner av Tolkemonitor, men siden 2023-tallene ikke er tilgjengelig før i september 2024, har vi ikke kunne støtte oss på dette tallgrunnlaget nå.

## 2.1.1 Databehandling

Fordi dataene ikke inkluderer alle som leverer eller tilbyr tolking i Norge, har vi gjort flere beregninger for å anslå det totale markedet og andelen av ulike kvalifikasjonsnivåer. Disse beregningene kan grovt sett deles inn i tre forskjellige deler:

### Rensing og standardisering

Innsamlede data om tolking er ikke standardisert, men følger kategoriseringen til hver enkelt aktør. For eksempel er det ofte ulike skrivemåter og kategorisering av språk. Varianter av språknavn har derfor blitt samlet i en felles referanseliste hvor de knyttes til det offisielle språknavnet i nasjonalt tolkeregister. Alle data som har blitt sendt inn har blitt vurdert for å oppdage eventuelle feil i rapporteringen.

### Mellomregning

Datamaterialet er bearbeidet på ulike måter for å justere for svakheter. Disse bearbeidingene brukes for å få ut nyttig informasjon fra data som er rapportert eller samlet inn, selv om de ikke møter gitte krav.

Vi skiller i analysen mellom faste og variable størrelser. Faste størrelser handler om et jevnt behov for tolk over tid. Dette omfatter tall fra for eksempel kommunale tolketjenester, interne tolketjenester eller kontrakter med private aktører som er stabile fra år til år. Her vil sannsynligvis endringer over tid komme av reelle endringer i behovet for tolk. Variable størrelser handler om forhold som varierer uavhengig av den underliggende etterspørselen etter tolketjenester. For eksempel vil et privat selskaps oppdragsmengde og omsetning være variabel, fordi det avhenger av hvilke avtaler selskapet får.

### Ekstrapolering

Aktørene vi har data fra utgjør ikke det totale antall bestillere og utførere av tolketjenester, selv om det for 2023 har vært større enn tidligere år. Rapporteringen er utfyllende når det gjelder kommunale tolkeformidlere og statlige aktører med egen formidling, mens datagrunnlaget om det store antallet offentlige aktører som kjøper tjenester fra private formidlere er mer sparsomt. For aktører som ikke har rapportert bruker vi tidligere års tall, eller ekstrapolerer basert på rapporter fra tolkekjøpere.

## 2.1.2 Metodiske begrensninger

Rapporten baserer seg på et utvalg innrapporterte tall, og en rekke operasjoner for å gjøre tallene sammenlignbare og generalisere dem for all tolkeaktivitet i Norge. Dette gir en generell usikkerhet som betyr at det må tas forbehold om tallenes presisjonsnivå.

Den største usikkerheten er også i år knyttet til rapportering på kvalifikasjonsnivå fra private tolkeformidlere. Som tidligere år var det kun én privat tolkeformidler som rapporterte på samlet kvalifikasjonsgrad i utførte oppdrag. I og med at de private tolkeformidlerne utgjør en relativt stor andel av samlet aktivitet, svekker dette validiteten i datamaterialet. Det som har blitt avdekket i rapporteringen for 2023 er at privat sektor står for enda større andel av oppdragene enn tidligere antatt, noe som gjør problemet større.

Tallene er imidlertid supplert og sammenlignet med tall fra utvalgte tolkekjøpere, som har tall fra sine respektive tolkeformidlere. Vi har også basert oss på historiske tall der dette er mulig. Dette gjør at vi mener grunnlaget er solid nok til å gi et bilde av utvikling i kvalifikasjonsnivå over tid.

## 2.2 Innsamling og vurdering av retningslinjer (for måling av § 9)

I indikatoren Agenda Kaupang utviklet i 2021 står det at tilsyn med tolkeloven skal avdekke hvorvidt offentlige organer har retningslinjer som oppfyller lovens krav, og at tilsynsrapportene skal ligge til grunn for vurderingen av måloppnåelsen.

Som beskrevet i Tolkemonitor LOV 2022, ble det ikke gjennomført tilsyn med tolkeloven dette året, og vi samlet selv inn retningslinjer for å vurdere etterlevelsen av § 9. Det var ikke grunn til å tro at det hadde blitt gjennomført tilstrekkelig mange tilsyn med tolkeloven i 2023 heller, og vi har derfor valgt å legge samme datainnsamlingsmetode til grunn for 2023. Det vil si at vi har kontaktet offentlige organer, og etterspurt deres retningslinjer for tolking, og selv skåret disse i henhold til skjemaet som ble utviklet til Tolkemonitor LOV 2021. Som i fjor mener vi dette gir et godt bilde av hvor mange offentlige organer som har retningslinjer, og hvorvidt retningslinjene oppfyller lovens krav.

### 2.2.1 Innsamling av retningslinjer per e-post

Vi har etterspurt retningslinjer fra kommuner, fylkeskommuner, helseforetak og andre statlige organer. Fremgangsmåten for datainnsamlingen er beskrevet under.

#### Kommuner og fylkeskommuner

Vi etterspurte retningslinjer for tolking fra halvparten av landets kommuner og fylkeskommuner. Denne halvparten ble valgt ut som et tilfeldig utvalg. Forespørselen kom i form av en e-post i slutten av januar 2024, hvor de ble spurt om de hadde retningslinjer for tolking, enten for kommunen som helhet eller for enkeltsektorer, og alle e-poster ble sendt til kommunenes og fylkeskommunenes postmottak. 73 fylkeskommuner og kommuner besvarte vår henvendelse. Tabell 1 oppsummerer av datainnsamlingen.

Tabell 1 Oppsummering av datainnsamling blant kommuner og fylkeskommuner, i antall.

Beskrivelse	2023	2022
Retningslinjer etterspurt per e-post	185	366
Ikke besvart	112	243
Har svart at de ikke har retningslinjer / har ikke oversendt dokumentasjon på retningslinjer	25	45
Har oversendt retningslinjer	48	78

Som vist i Tabell 1, henvendte vi oss til 185 kommuner og fylkeskommuner.<sup>5</sup> 112 av våre henvendelser ble ikke besvart. Blant de 73 som svarte, var det 25 som enten svarte at de ikke hadde retningslinjer, eller som ikke oversendte dokumentasjon på sine retningslinjer. Det er dermed 48 kommuner og fylkeskommuner som har oversendt sine retningslinjer.

#### Vurderte kommunale og fylkeskommunale retningslinjer

På grunn av rammene for prosjektet gjorde vi et tilfeldig utvalg av de tilsendte retningslinjene som ble vurdert og skåret. For disse kommunene og fylkeskommunene leste og vurderte vi besvarelsen og all tilsendt dokumentasjon. Til sammen vurderte vi 35 tilsendte retningslinjer og svar om retningslinjer fra kommuner og fylkeskommuner.

<sup>5</sup> Norge har 357 kommuner og 15 fylkeskommuner. Vi har valgt å etterspørre retningslinjer fra en tilfeldig valgt halvpart av disse, 7 fylkeskommuner og 178 kommuner.

## Helseforetakene

Vi sendte en forespørsel om retningslinjer for tolking til totalt 20 forskjellige helseforetak. Datainnsamlingen er oppsummert i Tabell 2.

Tabell 2 Oppsummering av datainnsamlingen blant helseforetakene, i antall.

Beskrivelse	2023	2022
Retningslinjer etterspurt per e-post	20	20
Ikke besvart	7	3
Har svart at de ikke har retningslinjer / har ikke oversendt dokumentasjon på retningslinjer	0	0
Har oversendt retningslinjer	13	17

Under 2022-innsamlingen av retningslinjer fra helseforetakene fikk vi oversendt retningslinjer som var samlet inn til et annet utredningsprosjekt, og disse retningslinjene inngikk i vår vurdering.<sup>6</sup> I 2023 har Tolkemonitor LOV kun basert seg på retningslinjer som er innsendt etter vår forespørsel.

## Andre statlige virksomheter

45 statlige virksomheter fikk tilsendt en forespørsel per e-post med spørsmål om de hadde retningslinjer. Virksomhetene var skjønnsmessig utvalgt blant departementenes underliggende virksomheter med oppgaver som kan tilsi at de får behov for å bruke tolk.<sup>7</sup> Av disse 45 statlige virksomhetene var det 30 som besvarte vår henvendelse, jf. Tabell 3.

Tabell 3 Oppsummering av datainnsamlingen fra andre statlige virksomheter, i antall

Beskrivelse	2023	2022
Retningslinjer etterspurt per e-post	45	49
Ikke besvart	15	13
Har svart at de ikke har retningslinjer / har ikke oversendt dokumentasjon på retningslinjer	18 <sup>8</sup>	23
Har oversendt retningslinjer	12	13

<sup>6</sup> Utleveringen av retningslinjer fra det andre utredningsprosjekt til Tolkemonitor LOV ble gjennomført med samtykke fra oppdragsgiver i det andre prosjektet.

<sup>7</sup> De 45 statlige virksomhetene som fikk forespørselen er: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeidstilsynet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Barneombudet, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad), Diskrimineringsnemnda, Domstolene i Norge, Folkehelseinstituttet, Forbrukerrådet, Forbrukertilsynet, Foreldreutvalget for grunnopplæringen, Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, Husbanken, Husleietvistutvalget, Internasjonalt reindriftssenter, Klagenemndssekretariatet (KNS), Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker, Kontoret for voldsoffererstatning, Ligestillings- og diskrimineringsombudet, Mattilsynet, Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten, Norsk pasientskadeerstatning, Politi- og lensmannsetaten, Politiets sikkerhetstjeneste, Sámediggi / Sametinget, Sivil klareringsmyndighet, Sivilombudet- Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen, Skatteetaten, Spesialenheten for politisaker, Statens arbeidsmiljøinstitutt, Statens havarikommisjon, Statens helsetilsyn, Statens jernbanetilsyn, Statens lånekasse for utdanning, Statens sivilrettsforvaltning, Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten, Statens vegvesen, Statistisk sentralbyrå, Statped, Tolletaten, Trygderetten, Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda.

<sup>8</sup> Av disse 18 var det én etat som ikke hadde brukt tolk i 2023. Denne er derfor ikke tatt med i den videre vurderingen av retningslinjene.

## Oppsummering innsamling av retningslinjer

For rapportåret 2023 ble det etterspurt retningslinjer fra 250 offentlige organer. Av dem som svarte, var det 43 som oppgav at de ikke hadde retningslinjer, eller ikke oversendte sine retningslinjer til oss. 73 organer sendte oss sine retningslinjer. Vi har oppsummert antall henvendelser og svar i Tabell 4.

Tabell 4 Oppsummering av datainnsamling fra alle offentlige organer, i antall

Beskrivelse	2023
Retningslinjer etterspurt på e-post	250
Ikke besvart	134
Har svart at de ikke har retningslinjer / har ikke oversendt dokumentasjon på retningslinjer	43
Har oversendt retningslinjer	73

Noen av de spurte offentlige organene som svarer at de ikke har retningslinjer, har antakelig ikke hatt jevnlig bruk av tolk. Etter tolkeloven trenger heller ikke disse å ha retningslinjer. På den annen side er det offentlige organer som trolig burde hatt retningslinjer blant de som svarer at de ikke har det.

Våre forespørsler til de offentlige organene er å anse som innsynskrav. Offentleglova § 29 sier at innsynskrav skal «avgjeres uten ugrunna opphold».<sup>9</sup> Ifølge Sivilombudsmannens innsynsguide betyr dette at «Innsynskrav skal avgjøres uten ugrunnet opphold. Dette betyr så snart som praktisk mulig. De fleste innsynskrav er såpass enkle at de bør kunne avgjøres samme dag som de er mottatt».<sup>10</sup> På tross av dette kravet var det totalt 134 offentlige organer som, etter flere måneder, ikke hadde besvart vår forespørsel.

Vi utelukker ikke at noen offentlige organer velger ikke å besvare vår henvendelse om retningslinjer fordi de ikke har slike retningslinjer. Hvis dette stemmer, kan andelen offentlige organer som ikke har retningslinjer, være større enn det som fremkommer i denne rapporten.

## 2.3 Beskrivelse av metode for å måle etterlevelse av § 12 om tilsyn, § 4 om forbud mot bruk av barn som tolk og § 6 om offentlige organers ansvar for å bruke tolk

Vi presenterer resultater for følgende indikatorer på etterlevelse av §§ 12, 4 og 6: *Antall statlige tilsyn med tolkeloven*, *Antall kommunale forvaltningsrevisjoner med tolkeloven*, *Tilsyn som avdekker bruk av barn som tolk* og *Tilsyn som avdekker underforbruk av tolk*.

Vi har kommet frem til antallet statlige tilsyn i 2023 ved å gå gjennom Riksrevisjonens rapporter fra 2023, og ved å stille spørsmål til Arbeidstilsynet, Helsetilsynet og samtlige statsforvaltere, og be om innsyn i eventuelle tilsynsrapporter der tolkeloven er et tema.

Vi har kommet frem til antallet kommunale forvaltningsrevisjoner ved å innhente informasjon fra NKRF – kontroll og revisjon i kommunene, som igjen har spurt sine medlemmer.

Omfanget av tilsyn som avdekker bruk av barn som tolk eller underforbruk av tolk er basert på funn i gjennomførte tilsyn.

<sup>9</sup> [Lovdata.no: Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd \(offentleglova\), kap. 4](https://lovdata.no/Lov/om_rett_til_innsyn_i_dokument_i_offentleg_verksemd_(offentleglova)_kap.4)

<sup>10</sup> [Innsynsguiden - Sivilombudet Hvor raskt må kravet behandles?](#)

# 3 Etterlevelse av § 7 om ansvaret for å bruke kvalifisert tolk

Andelen tolkeoppdrag som ble gjennomført ved hjelp av kvalifiserte tolker, har økt gjennom flere år, men for 2023 har andelen gått noe ned igjen. Vår antagelse er at dette skyldes et høyere antall oppdrag totalt sett, både på grunn av reell økning i antallet og at tidligere års tall var beregnet for lavt.

## 3.1 Bakgrunn

I tolkeloven § 7 står det:

Når et offentlig organ har plikt til å bruke tolk etter § 6 første ledd andre punktum, skal det brukes kvalifisert tolk. Det samme gjelder når plikten til å bruke tolk er regulert i annen lov, dersom bruk av tolk er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste, jf. § 6 første ledd tredje punktum.

Kravet om å bruke kvalifisert tolk i første ledd kan fravikes når det ikke er forsvarlig å vente til en kvalifisert tolk er tilgjengelig, når det er nødvendig i nødssituasjoner, eller når andre sterke grunner tilsier det.

Med kvalifisert tolk menes en tolk som oppfyller kravene til å bli oppført i Nasjonalt tolkeregister, jf. § 17.

Departementet kan gi forskrift om godkjenning av tolker med yrkeskvalifikasjoner fra annen stat, jf. yrkeskvalifikasjonsloven.

Fram til 31. desember 2026 er det dispensasjon fra kravet om å bruke kvalifisert tolk. Kongen kan gi forskrift om forlengelse av dispensasjonen.<sup>11</sup>

Agenda Kaupang har målt etterlevelse av denne paragrafen gjennom å beregne andel oppdrag fordelt på tolkens kvalifikasjonsnivå i oppdragsspråket. For å få et mer detaljert innblikk i hvordan kravet om bruk av kvalifisert tolk etterleves, brytes denne indikatoren ned på sektor og type virksomhet som formidler tolk.

Nivåene A–E viser til ulike kvalifikasjonsnivåer innenfor Nasjonalt tolkeregister. Samtlige nivåer regnes som kvalifiserte tolker i henhold til tolkeloven, og det er også slik vi definerer begrepet «kvalifisert». Ukvalifiserte tolker viser til personer som utfører tolkeoppdrag uten å ha kvalifikasjoner (i noen av kategoriene) i det respektive språket. Tabell 5 gir en nærmere beskrivelse av de ulike kategoriene.

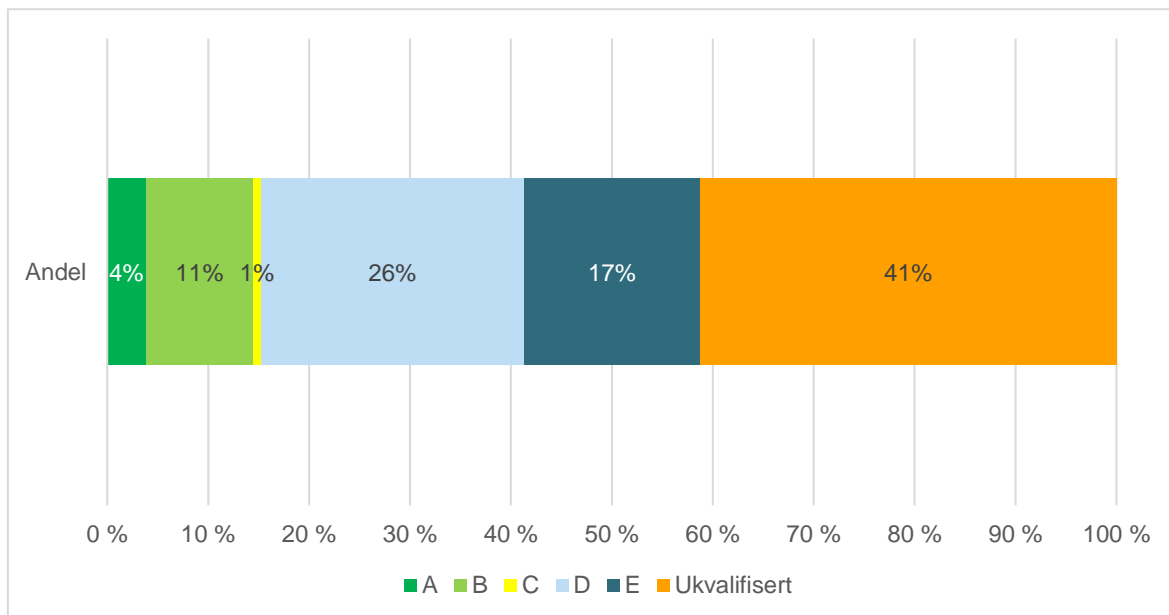
Tabell 5 Beskrivelse av kvalifikasjonsnivåene. Kilde: Nasjonalt tolkeregister

- A: Statsautoriserte tolker med bachelorgrad i tolking
- B: Tolker med bachelorgrad i tolking, eller statsautorisasjon og grunnemne
- C: Statsautoriserte tolker
- D: Tolker med grunnemne i tolking
- E: Tospråklig kvalifikasjon og innføringskurs i tolkens ansvarsområde

<sup>11</sup> [Lovdata.no: Lov om offentlige organers bruk av tolk mv. \(tolkeloven\) kap. 2](#)

## 3.2 Resultat

Figur 1 viser vår beregning av tolkeoppdrag fordelt på kvalifikasjonsnivå. Figuren viser at 15 prosent av oppdragene er utført av tolker på de tre høyeste kvalifikasjonsnivåene (tolker med statsautorisasjonsbevilling og/eller bachelor i tolking, det vil si nivå A–C). 26 prosent ble utført av tolker med tolkeutdanning (nivå D) og 17 prosent av tolker med tospråklig kvalifikasjon og innføringskurs i tolkens ansvarsområde (nivå E). De resterende 41 prosent av oppdragene ble dekket av tolker uten tolkefaglige kvalifikasjoner.



Figur 1 Overordnet fordeling av oppdrag fordelt på tolkens kvalifikasjonsnivå

### 3.2.1 Sektorfordeling 2023

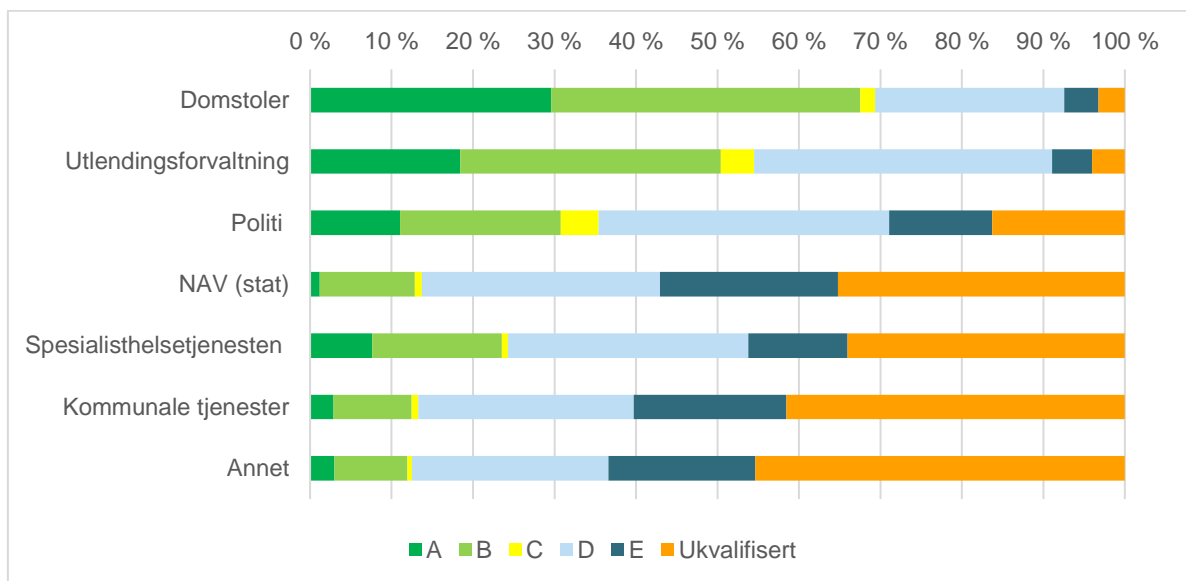
Som del av indikatoren ser vi også på kvalifikasjonsnivå per sektor. Sektorene er av ulik størrelse når det gjelder tolkeaktivitet. Sektorinndelingen tar utgangspunkt i relativt overordnede tall – og til dels også estimater – og gir derfor ikke et detaljert bilde av tolkeaktiviteten i den respektive sektoren. Tabell 6 viser hvordan hver sektor er avgrenset.



Tabell 6 Forklaring på hva som inngår i hver sektor

Sektor	Kildegrunnlag og avgrensning
Kommunal sektor	Oppdrag bestilt gjennom kommunal tolketjeneste og/eller kostnadsført i kommunale regnskaper (hvis privat tolkeformidler). Inkluderer alle kommunale sektorer (helse, skole, kommunal Nav og så videre).
Spesialisthelsetjenesten	Dekker helseforetak, sentral helseforvaltning og avtalespesialister. Oppdrag gjennomført av tolkesentralen OUS / Lovisenberg, eller via Sykehusinnkjøp-avtaler.
Nav (stat)	Oppdrag via Navs avtale, for statlig del av Nav.
Politi	Oppdrag via egen formidling i Oslo politidistrikt, PU og PST, og politiets innkjøpsavtale.
Domstol	Oppdrag via domstolens felles system for tolkebestilling. Inkluderer ikke oppdrag til privatpersoner/firmaer i forbindelse med rettsaker.
Utlendingsforvaltningen	Oppdrag for Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda.
Annet	Alle oppdrag som ikke er inkludert i ovennevnte kategorier. Inkluderer blant annet private aktører som yter offentlige tjenester (fastleger, tannleger, skoler, barnehager, asylmottak og tiltaksleverandører og så videre).

Vår beregning av andel tolkeoppdrag fordelt på kvalifikasjon per sektor er vist i Figur 2 og Tabell 7.



Figur 2 Tolkeoppdrag fordelt på tolkens kvalifikasjonsnivå og sektor.

Domstolene har – som tidligere år – stort sett tolkeoppdrag basert på tolker med dokumenterte kvalifikasjoner, ofte i en av de høyeste kategoriene. Dette kan blant annet henge sammen med at de prioriterer tolker med høye kvalifikasjoner, og at oppdragene regnes som attraktive blant tolkene på grunn av satsene og oppdragenes lengde.

Utlendingsforvaltningen har egenregi for formidling av tolk, og bruker også stort sett høyt kvalifiserte tolker.

Politiet har noen enheter (PST, Oslo politidistrikt, PU) med egen formidling, mens andre enheter kjøper fra private formidlere gjennom en felles rammeavtale. Vi har ikke mottatt tall knyttet til rammeavtalen, så tallene for private kjøp er basert på tidligere års tall. Enhetene som formidler tolker i egenregi, bruker som regel høyt kvalifiserte tolker.

Spesialisthelsetjenesten har en kombinasjon av egne tolketjenester (Tolkesentralen ved OUS, Lovisenberg og Finnmarksykehuset) og kjøpte tjenester (via Sykehusinnkjøp HF), og oppnår gjennom dette at over 66 prosent av oppdragene gjennomføres av kvalifiserte tolker. Nav (statlig del) kjøper også tolkeoppdrag i markedet. 35 prosent av tolkene er ukvalifiserte, mens kun 14 prosent er i de høyeste kategoriene (A–C).

Noen store kommuner har egne kommunale tolketjenester, mens flertallet av norske kommuner kjøper tolketjenester av private tolkeformidlere. Våre beregninger tilsier at rundt 58 prosent av tolkeoppdragene i kommunene gjøres av kvalifiserte tolker, selv om dette tallet er usikkert. Gjennomsnittet for kommunene trekkes opp av at de kommunale tolketjenestene jevnt over har høyere andel kvalifiserte tolker enn det som bestilles via private tolkeformidlere, selv om differansen er mindre enn tidligere år.

I kategorien «annet» antar vi ut fra erfaring at den største andelen er private eller offentlig foretak som utfører oppdrag på vegne av det offentlige, for eksempel fastleger, tannleger og private helsehelsetjenester, private asylmottak, skoler og barnehager. Interkommunale selskaper og andre offentlige virksomheter inngår også her. Denne gruppen består av et stort antall aktører, men med få tolkeoppdrag per aktør. Vi har generelt lite informasjon om hvor stor denne gruppen er, eller hvordan oppdragene fordeler seg mellom aktører. Tallene tar utgangspunkt i rapporterte data fra private tolkeformidlere.

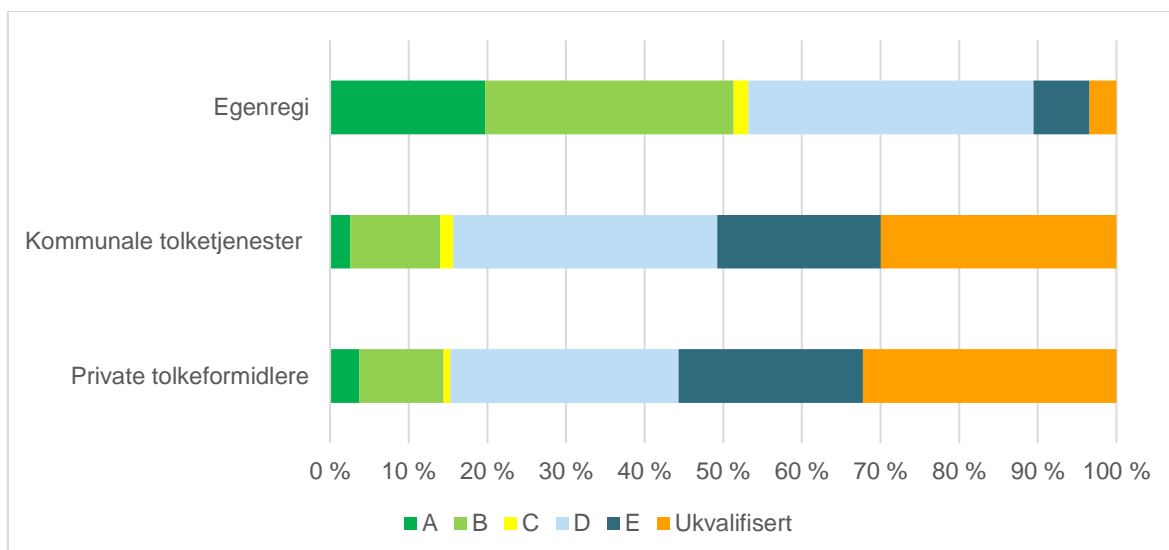
Tabell 7 Andel oppdrag med tolk på ulike kvalifikasjonsnivå, fordelt på sektor.

Kvalifikasjonsnivå	A	B	C	D	E	Ukval.
<b>Domstoler</b>	30 %	38 %	2 %	23 %	4 %	3 %
<b>Utlendingsforvaltning</b>	18 %	32 %	4 %	37 %	5 %	4 %
<b>Politi</b>	11 %	20 %	5 %	36 %	13 %	16 %
<b>Nav (stat)</b>	1 %	12 %	1 %	29 %	22 %	35 %
<b>Spesialisthelsetjenesten</b>	8 %	16 %	1 %	30 %	12 %	34 %
<b>Kommunale tjenester</b>	3 %	10 %	1 %	26 %	19 %	42 %
<b>Annet</b>	3 %	9 %	1 %	24 %	18 %	45 %

### 3.2.2 Fordeling på organisatoriske løsninger 2023

Figur 3 viser hvordan tolkenes kvalifikasjonsnivå fordeler seg mellom de tre typene organisatoriske løsninger for å levere tolketjenester:

1. Private tolkeformidlere
2. Kommunale tolketjenester
3. Offentlige aktører med tolking i egenregi



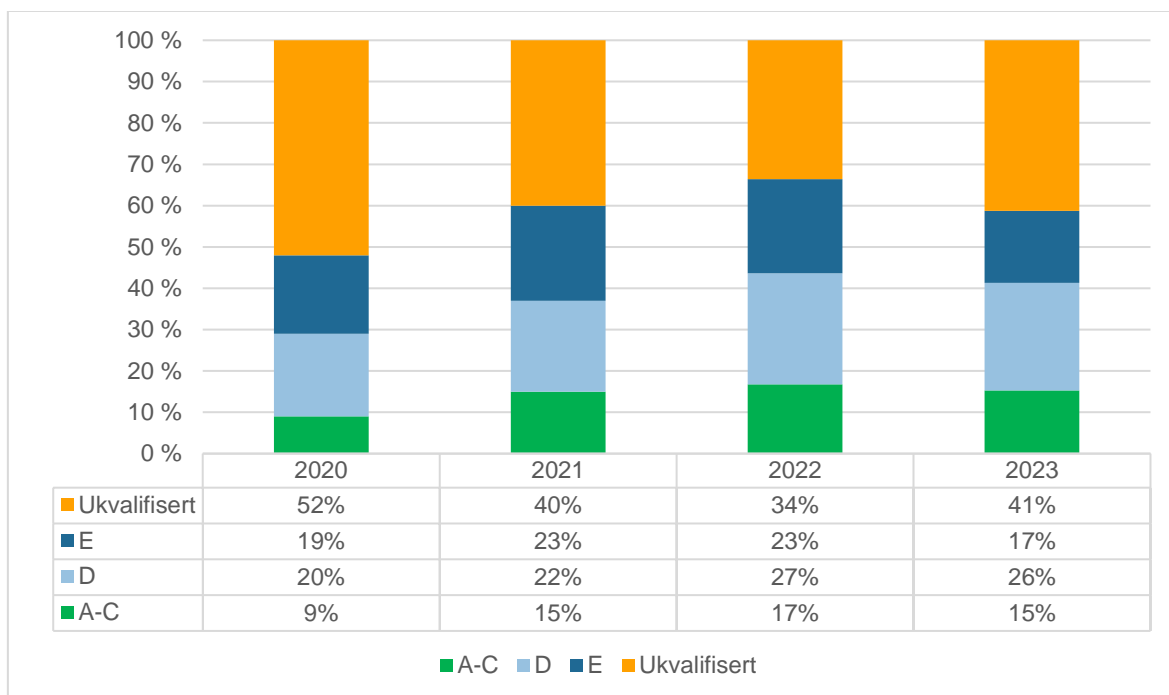
Figur 3 Andel tolkeoppdrag fordelt på tolkens kvalifikasjonsnivå, per type virksomhet.

Innrapporterte tall fra kommunale tolketjenester og offentlige aktører med egenregi er tilnærmet komplette. Tallene for kvalifikasjonsnivå fra private tolkeformidlere er basert på et relativt lite datagrunnlag og er derfor gjenstand for usikkerhet. Som tidligere år dekker offentlige aktører med egenregi en langt større andel av tolkeoppdragene med kvalifiserte tolker enn de kommunale og private formidlingsbyråene. Det som imidlertid er nytt, er at det er relativt små forskjeller mellom kommunale tolketjenester og private tolkeformidlere, riktignok med forbehold om svakheter i datagrunnlaget for sistnevnte gruppe.

### 3.3 Resultatet sammenliknet med tidligere år

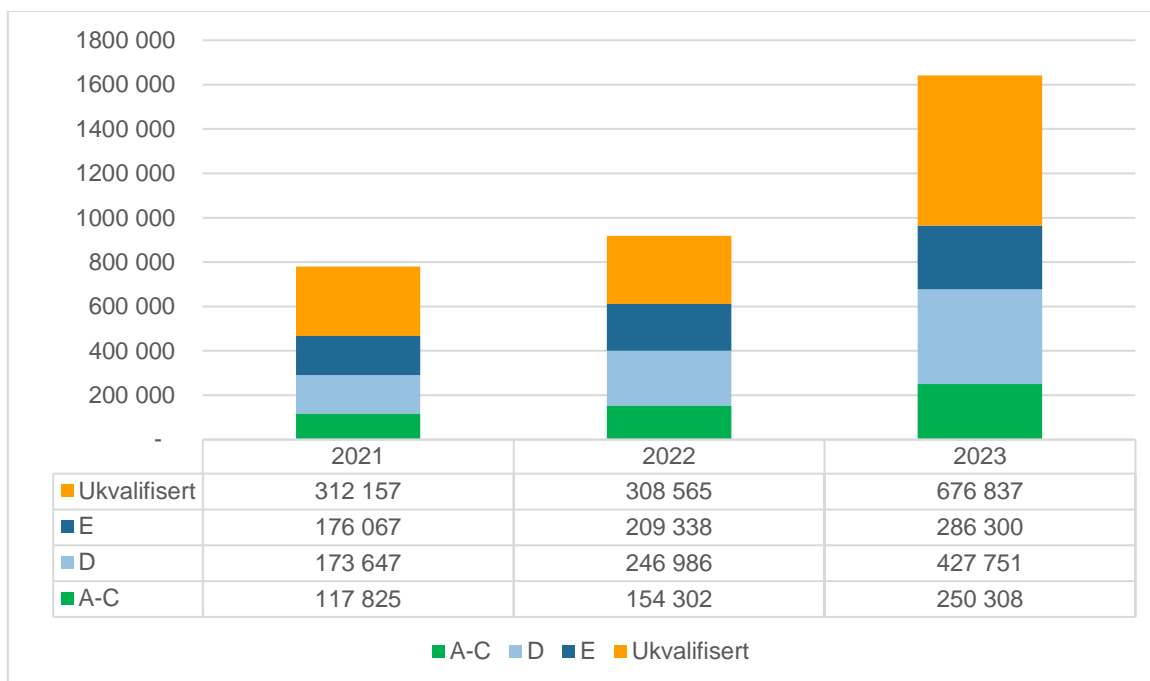
Trenden viser at andelen tolkeoppdrag som gjennomføres ved hjelp av kvalifiserte tolker har økt de siste årene. Det ser imidlertid ut til å være en endring i 2023, der andelen tolkeoppdrag med kvalifiserte tolker har gått noe tilbake.

I 2022 ble 17 prosent av oppdragene gjennomført av tolker på nivå A–C, mens tilsvarende andel var 15 prosent i 2023, ifølge våre estimater. Andelen oppdrag med kvalifiserte tolker totalt sett har økt fra 48 prosent til 59 prosent fra 2020 til 2023, men altså noe ned fra 2022.



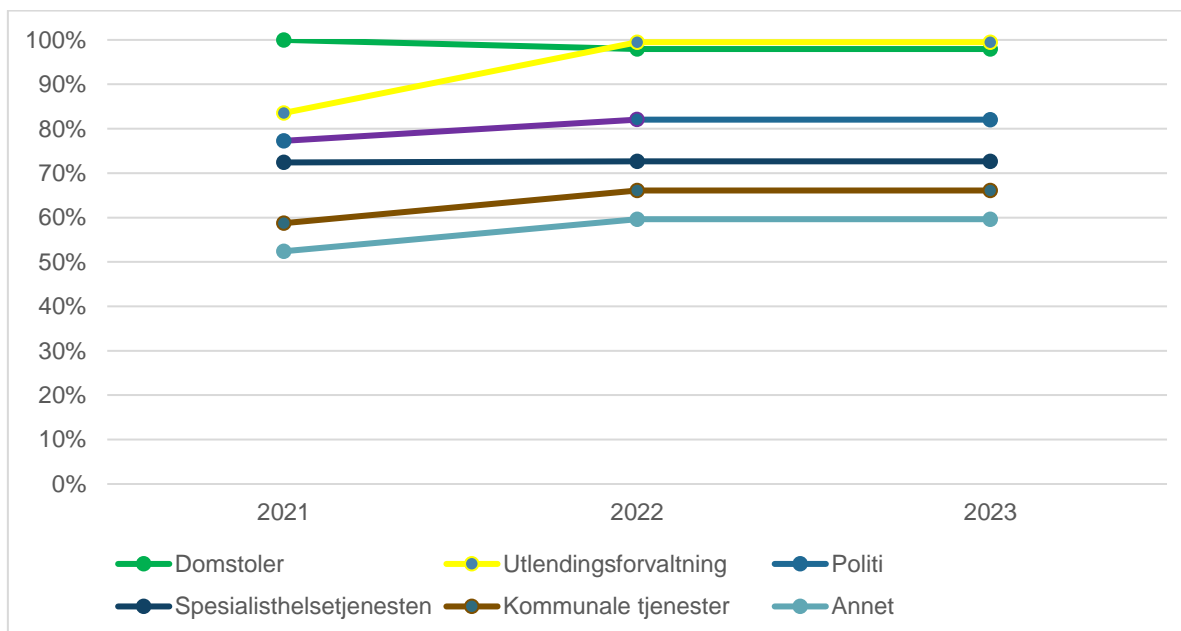
Figur 4 Utvikling i andelen oppdrag med kvalifiserte tolker 2020–2023.

En mulig forklaring til utviklingen kan ligge i endringen i *antall* oppdrag, vist i Figur 5. Her kan man se at det har vært en drastisk økning i antall oppdrag totalt, og i alle kategorier. Det er en viss usikkerhet knyttet til hvorfor økningen har vært så stor. Den ene forklaringen kan være at det har vært en stor økning i etterspørselen etter tolker, på grunn av krigen i Ukraina og at 2021 og 2022 var uforholdsmessig lave på grunn av pandemi-restriksjonene. Den andre forklaringen kan være at det har vært en viss underreportering og/eller underestimering tidligere år (og at de reelle 2021- og 2022-tallene egentlig var høyere). En tredje forklaring kan være en økt bevisstgjøring knyttet til bruk av tolk i ulike sammenhenger, som følge av tolkeloven. En fjerde forklaring kan være at de høyst kvalifiserte tolkene ofte har oppdrag med lang varighet – eksempelvis innenfor domstolene eller utlendingsforvaltningen jf. Figur 3. Det betyr at tallene ikke gir et tilstrekkelig bilde av den reelle aktiviteten fordelt på kvalifikasjonsnivå. På den annen side kan det også bety at de høyt kvalifiserte tolkene ikke er like tilgjengelig som øvrige tolker når oppdragsmengden øker, siden de i større grad allerede er i langvarige oppdrag.



Figur 5: Utvikling i antall oppdrag i ulike kvalifikasjonskategorier 2021–2023.

Figur 6 viser utviklingen fra 2021 til 2023 i de ulike sektorene.<sup>12</sup> Den viser at andelen oppdrag gjennomført med kvalifiserte tolker er svært stabile i de ulike sektorene. Dette kan tyde på at måten sektorene har organisert tolkebruk og -formidling på, antagelig er den viktigste faktoren for å oppnå høy kvalifikasjonsgrad.



Figur 6 Utvikling i andel oppdrag med kvalifiserte tolker per sektor, 2021–2023.

<sup>12</sup> Nav (stat) er utelatt i figuren, fordi det mangler gode data for Nav i 2021.

# 4 Etterlevelse av § 9 retningslinjer for bestilling og bruk av tolk

## 4.1 Bakgrunn

I tolkeloven § 9 står det:

Offentlige organer som jevnlig bruker tolk, skal ha retningslinjer for bestilling og bruk av tolk etter §§ 6 til 8.

Retningslinjene skal tilpasses organets størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Departementet kan gi forskrift om retningslinjenes innhold.<sup>13</sup>

Tolkeforskriften § 2 presiserer ytterligere hvordan retningslinjene skal være:

Retningslinjer for bestilling og bruk av tolk skal minst inneholde rutiner for bestilling av tolk, en angivelse av situasjoner der det foreligger plikt til å bruke tolk etter tolkeloven § 6 første ledd og veiledning i bruk av tolk og fjerntolking.

Retningslinjene bør også inneholde en angivelse av situasjoner der det er behov for tolk etter tolkeloven § 6 andre ledd.<sup>14</sup>

For å måle i hvilken grad offentlige virksomheters retningslinjer oppfyller kravene, har vi samlet inn og vurdert retningslinjer etter følgende kontrollspørsmål:

- ▶ Inneholder retningslinjene en beskrivelse av fremgangsmåten for å bestille tolk som omtaler hvor man henvender seg?

Svaret er «ja» på dette spørsmålet, hvis retningslinjen beskriver hvem man skal kontakte for å bestille tolk, og samtidig viser til et telefonnummer, en nettside for bestilling, en e-postadresse eller på annen måte beskriver hvor man skal henvende seg.

- ▶ Inneholder retningslinjene en angivelse av situasjoner der det foreligger plikt til å bruke tolk, med henvisning til virksomheten eller sektoren?

Svaret er «ja» på dette spørsmålet, hvis retningslinjen viser til situasjoner som kan oppstå i den aktuelle virksomheten / offentlige organet, hvor det kan være nødvendig å bruke tolk. Beskrivelser og forklaringer må antas å gi ekstra beslutningsstøtte for ansatte som bruker retningslinjen, utover det som står i lov og forskrift.

- ▶ Inneholder retningslinjene veiledning i hvordan oppdragsgiver kan legge til rette for at tolken ivaretar god tolkeskikk?

Med dette forstår vi veiledning i bruk av tolk. God tolkeskikk er beskrevet i tolkeforskriften § 2 og handler blant annet om at tolken skal ha tilfredsstillende tolkefaglig kompetanse, oversette nøyaktig det som sies, opptre upartisk og at faglige og praktiske forhold skal ligge til rette for at tolkingen skal gjennomføres på en forsvarlig måte.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> [Lovdata.no: Lov om offentlige organers bruk av tolk mv. \(tolkeloven\) kap. 2](#)

<sup>14</sup> [Lovdata.no: Forskrift til tolkeloven \(tolkeforskriften\) kap. 2](#)

<sup>15</sup> Agenda Kaupang har kommet frem til denne forståelsen i samråd med IMDi.

Hvis retningslinjen viser til ett eller flere elementer av god tolkeskikk, og forklarer hvordan tolkebruker<sup>16</sup> kan bidra til at tolken kan ivareta god tolkeskikk før, under og/eller etter tolkeoppdraget, er svaret «ja».

► Inneholder retningslinjene veiledning i hvordan fjerntolking skal gjennomføres?

Svaret er «ja» på dette spørsmålet, hvis retningslinjen viser til hvordan fjerntolking kan gjennomføres tilfredsstillende, med henvisning til for eksempel hva som er akseptable tekniske løsninger, opplæring av ansatte eller ivaretagelse av personvernet i en fjerntolkesituasjon.

En beskrivelse av skåringskjemaet og eksempler på vurdering av retningslinjer ligger i vedlegget til en tidligere rapport: *Tolkemonitor LOV for rapporteringsåret 2021*.<sup>17</sup>

## 4.2 Resultat

Vi presenterer først resultatene fordelt på ulike typer offentlige organer, og til sist et samlet resultat.

Etter at hver retningslinje er vurdert på bakgrunn av spørsmålene som er beskrevet over, gis retningslinjen en skår. For å få full skår (2) må retningslinjen få «ja» på alle de fire spørsmålene nevnt i avsnittet over. Et «nei» på minst ett av spørsmålene er nok til at skåren blir 1. Et «nei» på samtlige spørsmål, eller opplysninger om at virksomheten ikke har retningslinjer, gjør at skåren blir 0.

### 4.2.1 Resultater fra kommunene og fylkeskommunene

Tabell 8 Andel kommunale og fylkeskommunale retningslinjer som ikke, delvis eller helt etterlever kravene, 2022–2023.

Har kommunen retningslinjer som helt eller delvis etterlever kravene?	2023	2022
Nei (skår 0)	31 %	32 %
Ja, delvis (skår 1)	62 %	58 %
Ja, helt (skår 2)	6 %	11 %
Antall vurderte retningslinjer	35	66

Tabell 8 viser at 31 prosent av de tilfeldig valgte kommunene ikke hadde retningslinjer for bestilling og bruk av tolk. 62 prosent av kommunene hadde retningslinjer som delvis etterlevde kravene, og 6 prosent av kommunene hadde retningslinjer som helt etterlevde kravene.

Retningslinjer som delvis etterlevde kravene, utgjorde 22 av 35 vurderte retningslinjer. Blant de 22 som delvis etterlevde kravene, var den vanligste mangelen at de ikke inneholdt veiledning i hvordan fjerntolking skal gjennomføres. Det gjaldt 19 av de 22 retningslinjene. 15 av de 22 retningslinjene manglet en angivelse av situasjoner der det foreligger plikt til å bruke tolk, og 14 manglet veiledning i tilrettelegging for god tolkeskikk. Rangeringen av disse manglene tilsvarer den vi fant i 2022-rapporten.

Blant retningslinjene som delvis var i henhold til krav, var det 2 av 22 retningslinjer som ikke inneholdt en beskrivelse av fremgangsmåten for bestilling. I 2022-rapporten var denne mangelen

<sup>16</sup> Med tolkebruker menes her den ansatte/fagpersonen i det offentlige organet som trenger hjelp av en tolk for å kommunisere forsvarlig med en minoritetsspråklig.

<sup>17</sup> Rapport: Agenda Kaupang (2022) Tolkemonitor LOV for rapporteringsåret 2021 (pdf)

vanligere, men forskjellen mellom 2022 og 2023 er ikke statistisk signifikant. Det er for tidlig å si at det har vært en systematisk forbedring i kommunenes retningslinjer i fremgangsmåte for bestilling.

Resultatet forteller oss at det fremdeles er mange kommuner og fylkeskommuner som ikke har fått på plass retningslinjer for tolking, selv i tolkelovens andre virkeår. De som har retningslinjer, har i liten grad retningslinjer som oppfyller samtlige lovkrav.

## 4.2.2 Resultater fra helseforetakene

Vi har vurdert alle de tilsendte retningslinjene fra helseforetakene. Resultatet er oppsummert i Tabell 9.

Tabell 9 Andel retningslinjer fra helseforetak som ikke, delvis eller helt etterlever kravene, 2022–2023.

Har helseforetaket retningslinjer som helt eller delvis etterlever kravene?	2023	2022
Nei (skår 0)	0 %	0 %
Ja, delvis (skår 1)	62 %	71 %
Ja, helt (skår 2)	38 %	29 %
Antall vurderte retningslinjer	13	17

Tabell 9 viser at blant dem som svarte, var det ingen helseforetak som ikke hadde retningslinjer, eller som ikke oppfylte noen av kravene til retningslinjer. Åtte foretak, det vil si 62 prosent, oppnådde delvis kravene. Fem helseforetak, det vil si 38 prosent av de spurte, hadde retningslinjer som oppfylte alle kravene. Disse tallene likner funnene fra 2022, og det er et likt antall helseforetak som oppfyller alle kravene i 2023 som i 2022.

Blant retningslinjene som bare delvis oppfylte kravene, hadde samtlige beskrevet hvordan man gikk frem for å bestille tolk. Kun tre av de åtte retningslinjene angav situasjoner hvor det foreligger plikt til å bruke tolk. Fem av åtte beskrev hvordan oppdragsgiver kan tilrettelegge for at tolken ivaretar god tolkeskikk. Samme antall, altså fem av åtte retningslinjer, ga veiledning i hvordan fjerntolking skulle gjennomføres. Fra rapporten Tolkemonitor SPRÅK, som omhandler første halvdel av 2023, vet vi at telefontolking var den aller mest utbredte tolkeformen, og at 69 prosent av tolkeoppdragene ble gjennomført over telefon. 30 prosent av oppdragene var fremmøtetolking, og kun 1,5 prosent av oppdragene ble gjennomført som skjermtolkingsoppdrag.<sup>18</sup> Med tanke på hvor utbredt fjerntolking er, er det ikke tilfredsstillende at ikke alle retningslinjene hadde en beskrivelse av hvordan fjerntolking skulle gjennomføres. Også i 2022 var det retningslinjer som manglet en beskrivelse av fremgangsmåte for fjerntolking.

Helseforetakene er den sektoren i denne undersøkelsen som i størst grad har retningslinjer, og som også i størst grad har retningslinjer som oppfyller tolkelovens krav. Det er grunn til å tro at helseforetakene er store brukere av tolketjenester. Derfor er det spesielt viktig at retningslinjene er gode.

## 4.2.3 Resultater fra andre statlige virksomheter

Alle retningslinjene som ble sendt inn fra andre statlige virksomheter, ble vurdert. En oppsummering av resultatet er å finne i Tabell 10.

<sup>18</sup> Rapport: Oslo Economics (2024) Tolkemonitor SPRÅK: Offentlige organers behov for tolketjenester første halvår 2023 (pdf)



Tabell 10 Andel retningslinjer fra andre statlige virksomheter som ikke, delvis eller helt etterlever kravene, 2022–2023.

Har virksomheten retningslinjer som helt eller delvis etterlever kravene?	2023	2022
Nei (skår 0)	59 %	61 %
Ja, delvis (skår 1)	31 %	24 %
Ja, helt (skår 2)	10 %	15 %
Antall vurderte retningslinjer	29	33

Tabell 10 viser at 59 prosent fikk skåren 0 på sine retningslinjer, enten fordi de opplyste at de ikke hadde retningslinjer, eller fordi tilsendt dokumentasjon ikke var i henhold til noen av kravene. 31 prosent fikk skåren 1, og 10 prosent fikk skåren 2.

Blant de ni retningslinjene som bare delvis var i henhold til krav, var det tre som manglet en angivelse av situasjoner med plikt til å bruke tolk, og to som manglet en beskrivelse av hvordan man går frem for å bestille tolk. Fire av de ni retningslinjene manglet veiledning i hvordan oppdragsgiver kan legge til rette for at tolken ivaretar god tolkeskikk, og seks manglet veiledninger i hvordan fjerntolking skal gjennomføres.

Blant de 17 statlige virksomhetene som fikk skåren 0, er det flere virksomheter som Agenda Kaupang antar at har behov for tolketjenester. I tolkelovens andre virkeår er det derfor fremdeles flere offentlige etater som ikke i tilstrekkelig grad etterlever tolkeloven § 9.

#### 4.2.4 Oppsummert resultat

I Tabell 11 listes de oppsummerte resultatene for samtlige offentlige organer hvor vi har kartlagt retningslinjene. Det inkluderer undersøkte kommuner og fylkeskommuner, helseforetak og andre statlige virksomheter.

Tabell 11 Andel retningslinjer som ikke, delvis eller helt etterlever kravene, 2022–2023.

Har offentlige organer retningslinjer som helt eller delvis etterlever kravene?	2023	2022
Nei (skår 0)	36 %	35 %
Ja, delvis (skår 1)	51 %	50 %
Ja, helt (skår 2)	13 %	15 %
Antall vurderte retningslinjer	77	116

Helhetsbildet i Tabell 11 er i tråd med gjennomgangen ovenfor av de ulike typer offentlige organer: Det er en relativt stor andel (36 prosent) som ikke har retningslinjer for tolkebruk. 51 prosent har retningslinjer som bare delvis er i tråd med kravene i tolkeforskriften. Det er et relativt lite mindretall (13 prosent) som har retningslinjer som er helt i tråd med kravene. Dette tilsvarer tallene fra 2022.

Da vi i fjorårets måling etterspurte retningslinjer fra 2022, som var tolkelovens første virkeår, var det flere offentlige organer som fortalte at de jobbet med å forbedre sine retningslinjer. Det fremkommer ikke fra våre tall at retningslinjene har blitt mer i henhold til lovens krav det siste året. Hvis det blir gjennomført flere tilsyn med etterlevelse av tolkeloven i årene som kommer, vil trolig også insentivet til å utvikle retningslinjer i henhold til loven øke.

### **4.3 Resultatet sammenliknet med tidligere år**

Denne indikatoren ble også omtalt i Tolkemonitor LOV for 2021 og 2022. Rapporten fra 2021 inneholdt en første måling, basert på henvendelser til utvalgte kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter, i tillegg til et antall retningslinjer som ble innhentet via nettsøk. Utvalget var ikke representativt, men ga et datamateriale som var godt egnet til å teste bruken av indikatoren. Fordi utvalgsmetoden fra 2021-målingen ikke ga et representativt utvalg, er det betydelig usikkerhet knyttet til målingen, og den ga ikke grunnlag for å slå fast om det var en systematisk endring fra 2021 til 2022 i etterlevelsen av bestemmelsene om retningslinjer for bruk av tolk.

Som vist i dette kapittelet er det samlede bildet at det ikke har vært en tydelig forbedring i etterlevelsen av § 9 fra 2022 til 2023. Relevante tiltak kan være videre oppfølging og veiledning av offentlige etater som skal utarbeide retningslinjer, i tillegg til tilsyn med etterlevelse av bestemmelsene i tolkeloven.

# 5 Etterlevelse av § 12 om tilsyn, § 4 om forbud mot bruk av barn som tolk og § 6 om offentlige organers ansvar for å bruke tolk

I dette kapittelet omtaler vi §§ 12, 4 og 6 samlet. Det skyldes at indikatorene som skal måle §§ 4 og 6, baserer seg på gjennomførte tilsyn med tolkeloven, og antall gjennomførte tilsyn måles i indikatoren for § 12. Kapittelet starter derfor med § 12 om tilsyn.

## 5.1 § 12 om tilsyn

I tolkeloven § 12 står det:

Statlige og kommunale myndigheter som fører tilsyn med offentlige organer, skal også føre tilsyn med at organene oppfyller pliktene etter §§ 4 og 6 til 9.

Tilsynsmyndigheten kan kreve at et offentlig organ som den fører tilsyn med, uten hinder av taushetsplikt gir de opplysningene som er nødvendige for å gjennomføre tilsyn etter første ledd. Når bestemmelser i annen lovgiving begrenser tilsynsmyndighetens rett til innsyn i bestemte opplysninger, gjelder likevel disse begrensningene tilsvarende.<sup>19</sup>

### 5.1.1 Resultat 2023

Indikatorene til tolkeloven § 12 om tilsyn er *Antall statlige tilsyn med tolkeloven* og *Antall kommunale forvaltningsrevisjoner med tolkeloven*. Tabell 12 og Tabell 13 gjengir resultatene for 2023 og året før.

Tabell 12 Statlige tilsyn om etterlevelse av tolkeloven, 2022–2023.

	2023	2022
Antall statlige tilsyn med tolkeloven	≥ 2	0

Tabell 13 Kommunale forvaltningsrevisjoner om etterlevelse av tolkeloven, 2022–2023.

	2023	2022
Antall kommunale forvaltningsrevisjoner med tolkeloven	0	0

## Kommentarer til resultatene

### Stat

Grunnlaget for opptellingen av gjennomførte statlige tilsyn er arbeidet til Riksrevisjonen og andre tilsynsmyndigheter som kan tenkes å gjøre undersøkelser i offentlige tjenester der tolking er aktuelt. Vi har kommet frem til antallet statlige tilsyn ved å gå gjennom Riksrevisjonens rapporter fra 2023, og ved å stille spørsmål til Arbeidstilsynet, Helsetilsynet og samtlige statsforvaltere.

<sup>19</sup> [Lovdata.no: Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. \(tolkeloven\) kap. 2](#)

Resultatene indikerer at det ble gjennomført minst to tilsyn i 2023 der etterlevelse av tolkeloven ble undersøkt. Det nøyaktige tallet er usikkert:

En statsforvalter hadde gjennomført et tilsyn med en legevakt, der tilgang til og bruk av tolketjenester var ett av fire temaer for tilsynet. Delen som handlet om tolk, var basert på bestemmelser i tolkeloven. Vi har talt dette som ett tilsyn.

En annen statsforvalter svarte at den ikke hadde gjennomført egne tilsyn etter tolkeloven, men at tolkelovens bestemmelser var hensyntatt i andre tilsynssaker. Det gjaldt tilsynssaker der kommunikasjon var en del av vurderingstemaene innen saksområder som helse, barnevern, sosiale tjenester og opplæring. Det var ikke mulig å slå fast et nøyaktig tall på antall tilsyn, men det var klart at denne statsforvalteren hadde lagt tolkeloven til grunn for deler av sitt arbeid. Vi har derfor talt dette som minst ett ( $\geq 1$ ) tilsyn.

I Riksrevisjonens rapporter var tolkeloven så langt ikke brukt som grunnlag for revisjon. Derfor har vi ikke talt med disse i indikatoren på statlige tilsyn. Det var allikevel tegn til at tolkeloven ble aktualisert som tema. Dokument 3:1 (2023–2024) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget* omtalte utvikling på to departementsområder:

Domstoladministrasjonen hadde innført en løsning for digital tolkebestilling som var integrert med nasjonalt tolkeregister og domstolenes egen tolkedatabase, noe som skulle sikre tilgang til kvalifiserte tolker og gi tolkene tilgang til relevant informasjon og saksdokumenter.<sup>20</sup>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet viste til ikrafttreddelsen av tolkeloven som et tiltak som i seg selv skal bidra til å sikre rettssikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste for personer som ikke kan kommunisere forsvarlig med offentlige organer uten tolk.<sup>21</sup>

### **Kommune**

På kommunalt nivå var det ikke gjennomført forvaltningsrevisjoner i 2023 der etterlevelse av tolkeloven var undersøkt. Vi har kommet frem til dette ved å innhente informasjon fra NKRF – kontroll og revisjon i kommunene, som igjen har spurt sine medlemmer.

### **Vår vurdering**

Selv om tolkeloven har vært i kraft siden 1. januar 2022, har den i skrivende stund (april 2024) fortsatt virket i relativt kort tid. At det i 2023 ikke var rapporter fra Riksrevisjonen eller kommunale forvaltningsrevisjoner som undersøkte etterlevelse av tolkeloven, er derfor ikke overraskende. Det er tegn til at statsforvalterne har begynt å bruke tolkeloven som grunnlag for deler av sitt arbeid. Det tyder på at de statlige tilsynsmyndighetene kjenner tolkeloven og muligheten til å føre tilsyn med at offentlige organer oppfyller sine plikter etter tolkelovens bestemmelser.

## **5.2 § 4 om forbud mot bruk av barn som tolk**

I tolkeloven § 4 står det:

Offentlige organer skal ikke bruke barn til tolking eller annen formidling av informasjon.

Unntak kan gjøres når det er nødvendig i nødsituasjoner eller i tilfeller der det ut fra hensynet til barnet og omstendighetene for øvrig må ansees forsvarlig.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Dokument 3:1 (2023–2024) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*, s. 29.

<sup>21</sup> Dokument 3:1 (2023–2024) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*, s. 39.

<sup>22</sup> [Lovdata.no: Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. \(tolkeloven\) kap. 1](#)

## 5.2.1 Resultat

Indikatoren til tolkeloven § 4 er *Tilsyn som avdekker bruk av barn som tolk*.

Som vi har beskrevet ovenfor, var omfanget av tilsyn med etterlevelse av tolkeloven relativt lite. Likevel ble det gjort funn om bruk av barn som tolk. Da en statsforvalter gjennomførte et tilsyn med en legevakt, gikk det frem av intervjuer at barn var blitt brukt som tolk. Statsforvalteren hadde imidlertid ikke grunnlag for å vurdere om unntaksbestemmelsen i tolkeloven gjaldt. Det innebærer at det ikke er sikkert at bruken av barn som tolk utgjorde et brudd med tolkeloven § 4. Vi har oppsummert resultatet i Tabell 14.

Tabell 14 Tilsyn som avdekker bruk av barn som tolk, 2022–2023.

	2023	2022
Antall tilsyn med bruk av barn som tolk	≥ 1	0
Hvorav antall tilsyn som avdekket bruk av barn som tolk	1	-
Andel tilsyn som avdekket bruk av barn som tolk	≤ 100 %	-

### Kommentarer til resultatene

Som beskrevet ovenfor, er det noe usikkert hvor mange tilsyn som ble gjennomført i 2023 der etterlevelse av tolkeloven ble undersøkt. Vi vet at det ble gjennomført minst ett tilsyn som belyste bruk av barn som tolk. Tilsynet avdekket bruk av barn som tolk, men kunne ikke slå fast om unntaksbestemmelsen i tolkeloven gjaldt. Fordi datagrunnlaget er lite og usikkert, må tallene brukes med varsomhet.

Det er vår vurdering at det fortsatt bør rettes oppmerksomhet mot problemstillinger rundt bruk av barn som tolk, både i offentlige organer og myndighetene som fører tilsyn med dem.

## 5.3 § 6 om offentlige organers ansvar for å bruke tolk

I tolkeloven § 6 står det:

Offentlige organer skal bruke tolk når det følger av lov. I tilfeller der plikt til å bruke tolk ikke er regulert i annen lov, skal offentlige organer bruke tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettsikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste. I vurderingen av om bruk av tolk er nødvendig, skal det blant annet legges vekt på om samtalepartene kan kommunisere forsvarlig uten tolk, og på sakens alvorlighet og karakter.

Når et offentlig organ ellers er i kontakt med personer som ikke kan kommunisere med organet på norsk, bør organet vurdere å bruke tolk.<sup>23</sup>

### 5.3.1 Resultat

Indikatorerne til tolkeloven § 6 er *Relative utgifter til tolk* og *Tilsyn som avdekker underforbruk av tolk*. Datagrunnlaget for å beregne *Relative utgifter til tolk* for 2023 vil bli tilgjengelig i løpet av høsten 2024. Vi vil derfor publisere resultatene i en egen rapport høsten 2024. Nedenfor omtaler vi den tilsynsbaserte indikatoren, det vil si *Tilsyn som avdekker underforbruk av tolk*.

Omfanget av tilsyn med etterlevelse av tolkeloven var relativt lite, men det ble gjort funn som indikerer underforbruk av tolk: I det samme tilsynet som vi har omtalt ovenfor – en statsforvalters tilsyn med en legevakt – fant statsforvalteren flere tilfeller uten bruk av tolk, der det ville vært god praksis å bruke tolk. Statsforvalteren fant også et tilfelle der manglende tolkebruk ga grunn til å sette spørsmålsteget ved hvorvidt pasienten fikk forsvarlig helsehjelp.

<sup>23</sup> [Lovdata.no: Lov om offentlige organers bruk av tolk mv. \(tolkeloven\) kap. 2](#)

Samlet sett, fant statsforvalteren at det var forhold som tyder på at tolkebruken ikke var i samsvar med god praksis. Vi har oppsummert resultatet i Tabell 15.

Tabell 15 Tilsyn som avdekker underforbruk tolk, 2022–2023

	2023	2022
Antall tilsyn med bruk av tolk	≥ 2	0
Hvorav antall tilsyn som avdekket manglende bruk av tolk	1	-
Andel tilsyn som avdekket manglende bruk tolk	50 % ±	-

### Kommentarer til resultatene

Som beskrevet ovenfor, er det noe usikkert hvor mange tilsyn som ble gjennomført i 2023 der etterlevelse av tolkeloven ble undersøkt. Vi har anslått at det ble gjennomført minst to tilsyn som belyste bruk av tolk, jf. underkapittel 5.1.1. Vi vet at ett tilsyn fant manglende bruk av tolk, men har ikke mottatt sikker informasjon om resultater i andre tilsyn. Fordi datagrunnlaget er lite og usikkert, må tallene brukes med varsomhet.

Det er vår vurdering at det fortsatt bør rettes oppmerksomhet mot problemstillinger rundt tilstrekkelig bruk av tolk, både i offentlige organer og myndighetene som fører tilsyn med dem.

# 6 Anbefalinger til videre arbeid

I dette avsnittet følger noen kommentarer og anbefalinger til IMDi, som følger av Agenda Kaupangs arbeid med Tolkemonitor LOV 2023.

## 6.1 Bedre etterlevelse av §7 om bruk av kvalifisert tolk

Andelen tolkeoppdrag utført av kvalifiserte tolker, har økt de siste årene, og er i praksis høyere justert for reell aktivitet (antall tolketimer), ikke bare antall oppdrag. Likevel er det nødvendig med videre innsats, dersom tolkelovens § 7 skal etterleves når dispensasjonsperioden utløper i 2026.<sup>24</sup>

Etterlevelse av tolkelovens krav om bruk av kvalifisert tolk varierer ut fra hvordan tolkeformidlingen er organisert. Virksomhetene som lykkes best med å bruke kvalifiserte tolker, har gjerne tolkeformidling i egenregi, samtidig som de har et jevnt høyt behov for tolk. Virksomheter med et stort og forutsigbart behov for tolk, bør derfor vurdere om de i større grad kan ta ansvar for formidlingen av tolker i egenregi. IMDi kan på sin side vurdere tiltak som senker terskelen for å starte formidling i egenregi, for eksempel gjennom digitale løsninger, rådgiving eller tilskudd.

Antallet aktører<sup>25</sup> som trenger tolketjenester i Norge, er svært stort. For de fleste er det neppe realistisk å etablere egenregi-ordninger. Som vist i både denne og tidligere kartlegginger, er det tydelig at en stor andel av tolkeoppdragene i Norge formidles via private tolkebyråer.

Det vil fortsatt være viktig med et tolkemarked som er velfungerende, effektivt og sikrer god tilgjengelighet til tolketjenester av høy kvalitet. Vi anbefaler IMDi å vurdere tiltak rettet mot tolkeformidlingsbransjen, for å bidra til at bransjen understøtter målene i tolkeloven. Tidligere kartleggingsrapporter på tolkefeltet<sup>26</sup> har pekt på IMDis arbeid med anbudsgrunnlag (med fastsatte satser til tolkene og premiering av høyere kvalifikasjonsnivå) som et tiltak som har hatt positiv effekt på andelen kvalifiserte tolker.

Framover vil det være naturlig å vurdere tiltak som bidrar til økt grad av transparens knyttet til utførte tolkeoppdrag, og bruk av kvalifiserte tolker. Videre kan det være fornuftig å vurdere tiltak for å sørge at kvalitet vektles høyere i bestilling og formidling av tolketjenester. En tydeliggjøring av felles regler for tolkeformidlingsbransjen bør ta utgangspunkt i dialog med de aktuelle selskapene. Fra IMDis side bør det vurderes bruk av regulatoriske virkemidler, for eksempel bruk av forskrift til tolkeloven.

## 6.2 Veiledning av offentlige organer som ikke har retningslinjer i henhold til § 9

Våre undersøkelser viser ingen signifikante forbedringer i etterlevelsen av § 9-retningslinjer og bestilling av tolk, til tross for at flere offentlige organer fortalte oss at de jobbet med å forbedre retningslinjene sine allerede i 2022. Vi anbefaler at det rettes en veiledningsinnsats mot offentlige organer som har mye bruk av tolk, slik at de får utarbeidet gode retningslinjer.

---

<sup>24</sup> Tolkeloven § 7 femte ledd: «Fram til 31. desember 2026 er det dispensasjon fra kravet om å bruke kvalifisert tolk. [...]»

<sup>25</sup> Både offentlige virksomheter, og private selskaper som leverer offentlige tjenester, vil ha behov for tolketjenester. Private selskaper som leverer offentlige tjenester, er også del av virkeområdet i tolkeloven.

<sup>26</sup> Se for eksempel omtale i Agenda Kaupang (2023): Tolkemonitor LOV for rapporteringsåret 2022.