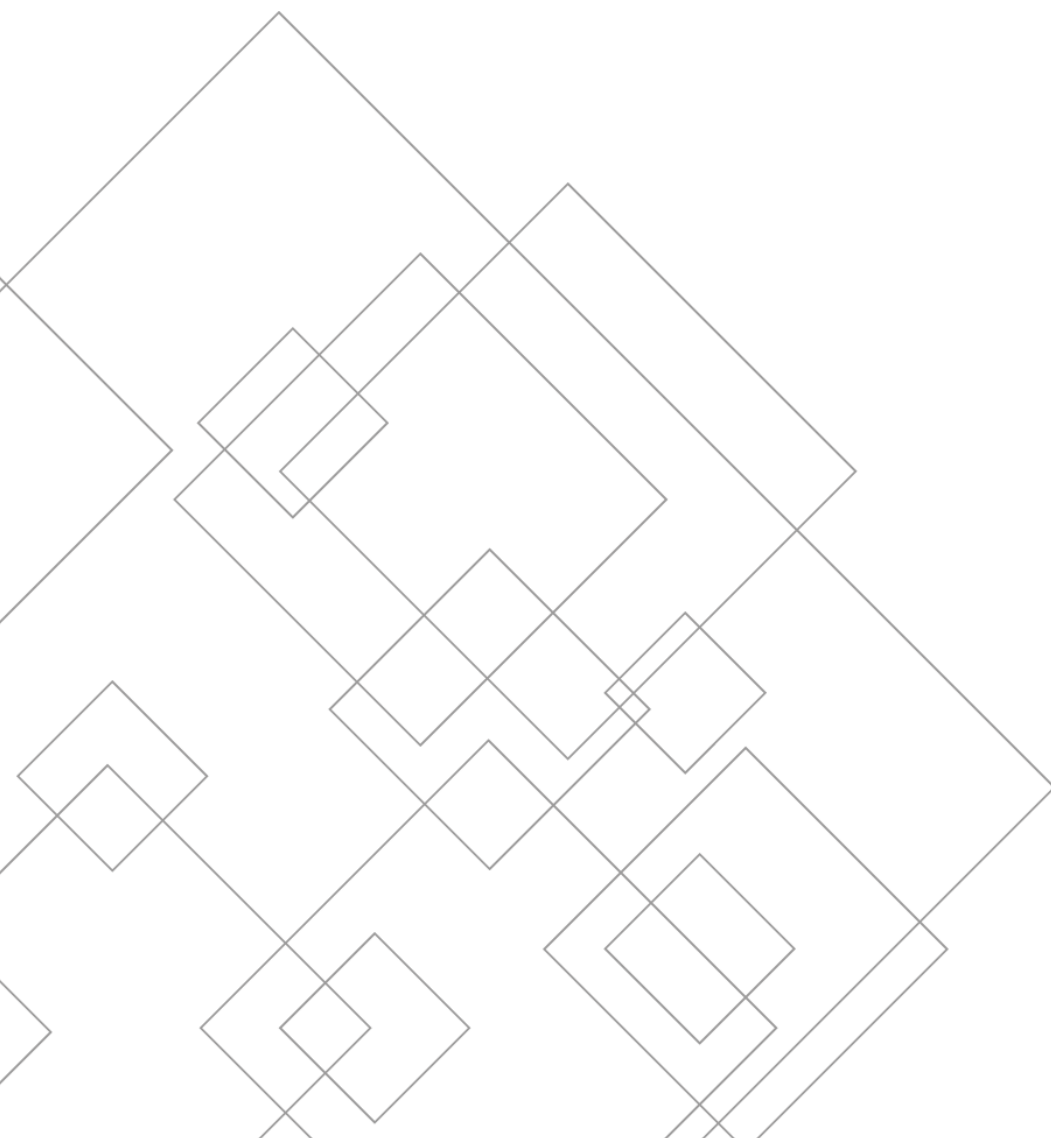


# Kartlegging av anskaffelser av tolketjenester

IMDi-rapport, 2019



**IMDi**  
Integrerings- og  
mangfoldsdirektoratet



## Innhold

<b>BEGREPSBRUK I RAPPORTEN</b>	<b>5</b>
<b>SAMMENDRAG</b>	<b>5</b>
<b>1. BAKGRUNN OG MÅL</b>	<b>6</b>
1.1 BAKGRUNN OG MÅL	6
<b>2. METODE OG GJENNOMFØRING</b>	<b>7</b>
2.1 UTREDNINGENS INNHOLD OG AVGRENSNING	7
2.2 GJENNOMFØRING OG METODE	7
<b>3. MARKEDET FOR TOLKETJENESTER I NORGE</b>	<b>9</b>
3.1 ETTERSPØRSELSSIDEN - HVEM TRENGER TOLKETJENESTER?	10
3.2 TILBUDSSIDEN – HVEM TILBYR TOLKETJENESTER?	11
3.2.1 Tolkeformidlere – leverandører av formidlingstjenester	11
3.2.2 Tolker - leverandører av tolketjenester	12
3.3 FORMIDLINGSKANALENE – HVORDAN TOLKENE FÅR OPPDRAGENE	13
3.3.1 Tolker tilknyttet private formidlere	13
3.3.2 Tolker tilknyttet offentlige formidlere	14
3.3.3 Direkte kjøp av tolketjenester	14
3.3.4 Hvilken formidlingskanal foretrekker tolkene?	14
3.4 HVA SKILLER TOLKEMARKEDET FRA ANDRE TJENESTEMARKEDER?	17
3.4.1 Et lite, komplekst marked med ubalanse mellom aktørene	18
3.4.2 Etterspørre av svært ulik karakter og med ulik grad av kunnskap	19
3.4.3 Mangel på kvalifiserte tolker	19
3.4.4 Ikke full enighet om hva en kvalifisert tolk er	20
3.4.5 Ingen minstesats eller lønnsregulativ	21
<b>4. ULIKE INNKJØPSFORMER – MED OG UTEN KONKURRANSE</b>	<b>23</b>
4.1 INNKJØP UTEN KONKURRANSE	23
4.1.1 Innkjøp direkte fra tolken	24
4.1.2 Innkjøp direkte fra privat tolkeformidler	25
4.2 INNKJØP MED KONKURRANSE	26
4.2.1 Innkjøp i egenregi – via offentlige tolkeformidlere	26
4.2.2 Innkjøp gjennom privat tolkeformidler – offentlige anskaffelser	28
<b>5. UTFORDRINGER I ANSKAFFELSESPROESSEN</b>	<b>32</b>
5.1 FASENE I ANSKAFFELSESPROESSEN	32
5.2 BEHOVSKARTLEGGING	33
5.2.1 Mangelfull kartlegging av tolkebehovet i kommunen	33
5.2.2 Liten kunnskap om tolkemarkedet, og begrenset tilgang på informasjon	34
5.3 PLANLEGGING	36
5.3.1 Valg av prisstrategi	36
5.3.2 Innretting av konkurransen – mange krav	40

5.3.3 Valg av tildelingskriterier	42
5.4 GJENNOMFØRING AV ANSKAFFELSEN	42
5.5 OPPFØLGING AV ANSKAFFELSEN	43
5.6 OPPSUMMERENDE VURDERINGER	45
<b>6. ANBEFALINGER OG TILTAK</b>	<b>46</b>
6.1 INNSATSOMRÅDE 1: BEDRE INFORMASJON OM INNKJØP AV TOLKETJENESTER	46
6.2 INNSATSOMRÅDE 2: ERFARINGSDELING OG DIALOG	46

---

Vedlegg

- 1) Rapport fra Doffin. Oversikt over utlyste konkurranser 2014-2019.
- 2) NHO Handel og Service, 2018. Anbud på tolketjenester - Innspill til en god prosess.
- 3) Proba samfunnsanalyse, 2019. Spørreundersøkelse til tolker i nasjonalt tolkeregister,

## Begrepsbruk i rapporten

**Minoritetsspråklige** er (slutt)brukere av tolketjenester.

**Offentlige tjenesteytere** er brukere av tolketjenester. Disse omtales også som **tolkebrukere**.

**Innkjøpere** er ansatte i offentlige virksomheter som har ansvar for å *kjøpe inn* tolketjenestene, herunder forberede og gjennomføre anbudskonkurranser, inngå rammeavtaler og følge opp avtaler. I rapporten omtales innkjøper også som **oppdragsgiver** og **etterspørre**. I rapporten bruker vi også **kommunen** i betydningen innkjøper/oppdragsgiver/etterspørre.

**Tolker** er hovedleverandør og tilbyder av *tolking* som tjeneste. I rapporten skilles det mellom **kvalifiserte og ufaglærte tolker** der det er hensiktsmessig. Når vi refererer til gruppen som helhet, bruker vi *tolk*. Tolker er også **underleverandører**.

**Offentlige tolkeformildere** er en fellesbetegnelse for **kommunale tolkeformildere/tolketjenester og statlige etater med eget tolkeregister og/eller egen formidlingstjeneste**. Deres hovedtjeneste er *formidling*.

**Private tolkeformildere** er private virksomheter som leverer tolketjenester. I likhet med offentlige formidlere er deres hovedtjeneste *formidling*. Private formidlere omtaler seg selv som **private leverandører av språktjenester**. I denne rapporten omtaler vi dem også som **tilbyder** og **leverandør**.

**Tolkemarkedet** består av ovennevnte aktører.

## Sammendrag

Denne rapporten er en kartlegging av offentlige anskaffelser av tolketjenester. Rapporten beskriver tolkemarkedet, hvordan det er organisert, hvilke aktører som finnes og hvilke tjenester de yter. Tolker er hovedleverandør av tjenesten *tolking*, men de private formidlerne som deltar i anbudskonkurranser, er hovedleverandør av tjenesten *formidling*. Offentlige virksomheter er helt avhengige av formidlerleddet for å skaffe tilgang på tolketjenester, men i offentlige anskaffelser blir ikke formidlingstjenesten prissatt.

Tolkemarkedet er et lite, umodent marked med mange særtrekk som utgjør spesielle rammebetingelser for innkjøp av tolketjenester. Disse handler bl.a. om at tolkemarkedet er lite og komplekst, etterspørre av tolketjenester er svært ulike, det finnes ingen minstesats eller lønnsregulativ for tolker, det er mangel på kvalifiserte tolker og ikke full enighet om hva en kvalifisert tolk er.

Kartleggingen viser at det er generelt lite kunnskap om tolkemarkedet blant innkjøpere, og mangelfull informasjon om offentlige anskaffelser av tolketjenester. Det er i hovedsak leverandørmarkedet som er innkjøpernes kilde til informasjon om både tolkemarkedet og anskaffelser av tolketjenester. Manglende kompetanse om tolkefeltet til tross, de fleste oppdragsgivere vet at kvalitet i tolkingen er viktig, men

mangler de nødvendige virkemidlene, i hovedsak økonomi og fagkunnskap, til å sikre det. Resultatet er konkurransedokumenter preget av mange, og ofte unødvendige og urealistiske krav til både leverandør og leveranser. Vi ser også at innkjøpere sliter med å finne gode og målbare tildelingskriterier som går på kvalitet, og gjøre gode og reelle vurderinger av tilbudene de mottar i konkurranser. Her er det behov for informasjon og veiledning.

Kartleggingen har identifisert to ulike konkurranseformer eller prisstrategier, der *fokus på (laveste) pris* den vanligste. Denne vurderer vi som mindre formålstjenlig. For sterk vektlegging av pris øker risikoen for dårlig kvalitet på tolketjenestene, samt for sosial dumping. For å sikre anstendige lønn- og arbeidsforhold til tolkene tar stadig flere i bruk den andre prisstrategien, *fast pris til tolk*. Denne er mer egnet, men har også utfordringer knyttet til seg. Hvem setter prisen og hvilket nivå er rimelig og nødvendig for å nå formålet med innkjøpet – effektive tolketjenester av god kvalitet.

Gjennomgående for begge konkurranseformer er manglende forståelse og fokus på de andre komponentene i prisen. Å sikre tilgang på kvalifisert tolk over tid handler om mer enn tolkens timelønn. Formidling, organisering, logistikk og teknologi er helt nødvendige komponenter som også må ivaretas og innarbeides i prisen.

Målet med offentlige anskaffelser er effektive tolketjenester av høy kvalitet. Denne ordlyden går igjen i de aller fleste anbudsdokumenter vi har lest. Med dagens praksis når vi ikke denne målsettingen. Tvert imot har dagens anbudspraksis bidratt til å etablere et marked som ingen aktører er tjent med, verken tolkene, virksomhetene eller formidlerne – og aller minst sluttbrukerne.

IMDi mener det er mulig å forbedre anbudspraksisen og sikre bedre tolketjenester, og har identifisert to innsatsområder som på kort sikt vil kunne bidra til det. Disse er rettet spesielt mot innkjøp gjennom offentlige anskaffelser og handler om *informasjon og kunnskap*, og *erfaringsdeling og dialog*. Under hvert område gir vi konkrete anbefalinger. Vi har lagt vekt på at anbefalingene skal være generelle og kunne passe alle virksomheter og innkjøpere uavhengig av deres behov og tilgang på ressurser.

Samtidig er det viktig å understreke at tolkemarkedet er umodent og preget av en rekke utfordringer, rammebetingelser, som ikke kan endres på kort sikt. Dersom bruk av kvalifisert tolk skal øke vesentlig og vedvare på sikt, er det behov for å se nærmere på rammebetingelsene. I en slik innsats må bedre vilkår for tolkene stå sentralt.

## 1. Bakgrunn og mål

### 1.1 Bakgrunn og mål

Hvert år kjøper offentlig sektor tolketjenester for over 800 millioner kroner. Offentlige anskaffelser er regulert i lov og forskrift og utgjør den vanligste måten å kjøpe inn tolketjenester på. Vi anslår at opptil 60 prosent av tolkeoppdragene i offentlig sektor er regulert gjennom rammeavtaler.

Aktører på feltet har over lenger tid rapportert om utfordringer når tolketjenester settes ut på anbud: Offentlige virksomheter melder om mangelfull tilgang på kvalifiserte tolker, tolkene varsler om dårlige lønns- og arbeidsvilkår og tolkeformidlerne opplever at det stilles høye og urealistiske krav fra innkjøperne, samtidig som betalingsviljen er svært lav. Både Norsk Tolkeforening og bransjeforeningen

for private tolkeformidlere (TBBF)<sup>1</sup> har ved flere anledninger etterlyst tydeligere standarder for offentlige anbud for kjøp av tolketjenester.

En kartlegging av barrierer for bruk av tolk i introduksjonsprogrammet<sup>2</sup>, viser at pris ofte trumfer kvalitet i anbudsprosessene i kommunene. Av kartleggingen går det frem at ved utlysning av rammeavtaler for innkjøp av tolketjenester, har de ansatte som er brukere av tolketjenester som regel liten eller ingen innflytelse på hvilken leverandør som blir valgt. Ofte medfører dette at ansatte er pålagt å bestille fra disse, uavhengig av om de er fornøyd med kvaliteten på tolkene som leveres eller ikke. Mange kommuner opplever derfor at selve rammeavtalen er en barriere for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet. Av samme kartlegging går det frem at 80 prosent av kommunene bestiller tolketjenester fra private tolkeformidlere.

Samtidig setter stadig flere offentlige etater tolketjenester ut på anbud. I perioden 2010-2014 ble det registrert 40 gjennomførte anbudskonkurranser.<sup>3</sup> Mellom 2014 og 2019 er det blitt lyst ut konkurranser på vegne av 183 offentlige virksomheter.<sup>4</sup> Det er all grunn til å tro at antall innkjøp vil fortsette å øke.

I tildelingsbrevet for 2019 har IMDi fått i oppdrag å kartlegge offentlige anskaffelser av tolketjenester, og vurdere om det vil være hensiktsmessig å utarbeide anbefalinger og/eller standardiserte anbudsdokumenter. Formålet er å sikre at grunnleggende krav til kvalitet ivaretas i prosesser med offentlige anskaffelser av tolketjenester. Oppdraget ble forutsatt utført i samarbeid med relevante aktører innenfor tolkefeltet og offentlige anskaffelser.

## 2. Metode og gjennomføring

### 2.1 Utredningens innhold og avgrensning

Hovedfokus i rapporten er å kartlegge offentlige anskaffelser av tolketjenester, og identifisere mulige forbedringer. Tolkemarkedet er et lite og umodent marked med mange særtrekk, som utgjør spesielle rammebetingelser for innkjøp av tolketjenester. For å forstå utfordringene med anbudskonkurranser er det derfor nødvendig å kjenne til det store bildet. I rapporten har vi derfor forsøkt å få frem en helhetlig beskrivelse av tolkemarkedet, herunder hvilke aktører som finnes, deres rolle og hvilke tjenester de yter, hvilke innkjøpsformer som er i bruk utover offentlige anskaffelser og omfang av disse, og med hvilken kunnskap og hvordan anbudsprosesser forberedes, gjennomføres og følges opp.

Kartleggingen har identifisert to ulike prisstrategier: En som er basert på åpen pris konkurranse, og en som er basert på at pris til tolk er fastsatt av innkjøper. I rapporten redegjør vi for fordeler og ulemper med disse.

### 2.2 Gjennomføring og metode

Innkjøp av tolketjenester har til nå vært et nokså ukjent terreng som IMDi har hatt begrenset innsikt i. For å bygge kompetanse har IMDi valgt å løse oppdraget med interne ressurser, supplert med

---

<sup>1</sup> NOU 2014:8 Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd

<sup>2</sup> Proba Samfunnsanalyse, 2019. Barrierer for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet.

<sup>3</sup> NOU 2014:8 Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd

<sup>4</sup> Tallet er basert på en rapport fra Doffin, på bestilling fra IMDi, over konkurranser på tolketjenester i perioden mars 2014 til mars 2019. Vedlegg 1.

datainnsamling gjennomført av ekstern leverandør, samt noe ekstern prosesstøtte. Kunnskapsgrunnlaget i rapporten bygger på flere ulike kilder, bl.a.:

**Oversikt over offentlige anskaffelser fra Doffin.** I oppstartsfasen av prosjektet bestilte vi en rapport fra Doffin<sup>5</sup> som ga en oversikt over alle utlyste anbudskonkurranser på tolketjenester de siste fem årene. Den viste for eksempel at det er utlyst nærmere 200 konkurranser i perioden og ga innsikt i hvilke virksomheter som har lyst ut flest konkurranser (i hovedsak kommuner og interkommunalt samarbeid). I rapporten var det lenker til alle utlysninger, hvilket gjorde det mulig å gå inn i anbudsdokumenter, både konkurransegrunnlag, kontrakter og avlysninger.

**Innspill fra aktørene på problemstillinger.** I den innledende kartleggingsfasen innhentet vi synspunkter fra hovedaktørene på hvilke utfordringer de opplever som de største når det gjelder anskaffelser av tolketjenester. Vi henvendte oss til *tolkene* gjennom Norsk Tolkeforening, de *private tolkeformidlerne* gjennom NHO Service og Handel og *innkjøpere i kommunene* gjennom KS sitt innkjøpsforum, KSI. Innspillene dannet grunnlaget for det videre arbeidet, bl.a. med å utarbeide intervjuer til dybdeintervjuer og definere hvilke områder vi skulle fokusere spesielt på.

**Dybdeintervjuer med innkjøpere.** Fra Doffinrapporten identifiserte og rekrutterte vi syv deltakere til dybdeintervjuer i *fem kommuner* (Asker, Bardu, Sarpsborg, Stavanger og Sunnhordland), en *fylkeskommune* (Sogn og Fjordane) som gjennomfører anskaffelser på vegne av kommuner i regioner og *Sykehusinnkjøp*. Vi intervjuet også *Abakus AS* som tok kontakt med IMDi i kartleggingsperioden med spørsmål om offentlige anskaffelser. Abakus er et AS som eies av 11 kommuner i Sør- og Nord Østerdalen og som gjennomfører anskaffelser på vegne av disse. Intervjuene ble foretatt på telefon eller i møter, og alltid med innkjøpere.

I tillegg har vi fått et skriftlig innspill fra *bydel Stovner, kommunene på Øvre Romerike og Askim kommune*. Vi har lest gjennom anbudsdokumenter fra samtlige virksomheter som intervjuobjektene representerte. Vi har også lest gjennom anbudsdokumenter til en rekke kommuner vi ikke intervjuet.

I utvelgelsen av virksomheter la vi vekt på geografisk spredning, variasjon i størrelse og tidligere erfaring med rammeavtaler på tolketjenester. Sykehusinnkjøp har et stort innkjøpsmiljø og anses å være ledende i miljøet. Blant kommunene er Bardu og Sarpsborg de med minst erfaring, begge har sin første rammeavtale for tolketjenester. Sarpsborg hadde tidligere egen (kommunal) tolketjeneste, men av ressurshensyn valgte de å legge denne ned. Av kommunene vi intervjuet er det kun Bardu og Sarpsborg som ikke er involvert i et kommunesamarbeid. Alle de øvrige kommunene har et innkjøpsamarbeid med andre kommuner. Antall kommuner i samarbeidet varierer mellom fem og 19.

Kartleggingen ga en god forståelse av hvordan tolkemarkedet ser ut fra innkjøpssiden. Vi dannet oss et godt bilde av innkjøpsmiljøene, hvordan de jobber og hva slags kompetanse de har om tolkemarkedet, hvordan de forbereder og gjennomfører anbudskonkurranser og hva de ønsker å oppnå gjennom disse.

**Referansegruppe.** For å forankre arbeidet og sikre en omforent forståelse av både oppdraget, utfordringene og markedet, etablerte vi en bred referansegruppe med representanter fra alle relevante aktører: tolker, private og kommunale tolkeformidlere, statlige etater med innkjøp i egenregi, innkjøpere fra kommune, fylkeskommune og statlig etat, kommunale tolkebrukere, KS, KSI og Difi. Vi gjennomførte to møter; det første med fokus på problemstillinger og utfordringer, og det andre med fokus på mulige

---

<sup>5</sup> Vedlegg 1



anbefalinger og tiltak. Vi opplevde diskusjonene i begge møter som svært konstruktive og lærerike, noe også deltakerne bemerket. Erfaringene fra møtene har derfor vært viktig input i arbeidet. Denne rapporten er likevel ikke deltakernes mening, men et resultat av IMDi's samlede arbeid med oppdraget.

**Spørreundersøkelse blant kvalifiserte tolker om lønn og tilknytning til oppdragsgivere.** På bakgrunn av innspillene vi fikk fra aktørene om utfordringer på området, så vi behov for å innhente mer kunnskap, spesielt om tolkene og deres lønns- og arbeidsvilkår. På oppdrag fra IMDi har Proba samfunnsanalyse gjennomført en kartlegging blant tolkene oppført i Nasjonalt tolkeregister<sup>6</sup>. Formålet med undersøkelsen var å undersøke forhold rundt tolkenes timelønn, deres tilknytning til ulike oppdragsgivere og hva de vektlegger i valg av oppdrag.

**IMDi's øvrige data og tall** på tolkebruk er også en viktig del av kunnskapsgrunnlaget.

**Bruk av sitater.** I rapporten bruker vi en rekke sitater. Samtlige er hentet fra kunnskapsgrunnlaget; fra den innledende kartleggingsrunden, dybdeintervjuene og referansegruppemøtene. Vi har valgt å anonymisere sitatene, kun enkelte steder, der vi mener det er relevant, oppgir vi referansen. Alle sitater er satt i kursiv og rammet inn med anførselstegn.

### 3. Markedet for tolketjenester i Norge

I Norge har offentlige tjenesteytere plikt til å tilby likeverdige tjenester. Ved språkbarrierer er tolking et nødvendig virkemiddel for at fagpersoner kan utføre sine arbeidsoppgaver på en forsvarlig måte og yte likeverdige tjenester. Gode tolketjenester er en forutsetning for å ivareta individets rettsikkerhet.

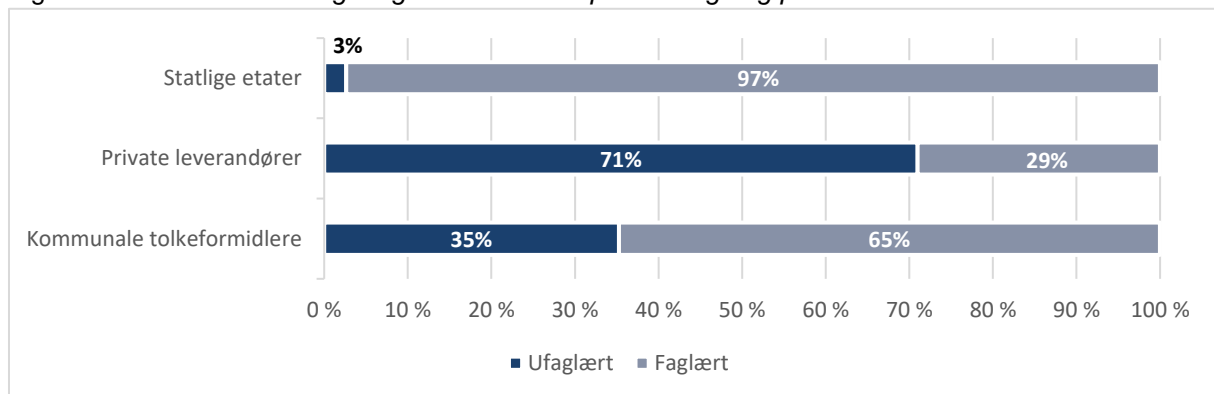
Offentlig sektor kjøpte tolketjenester for rundt 835 millioner kroner i 2018. Det formidles tolkeoppdrag i over 100 språk. 80 prosent av alle tolkeoppdrag skjer på 10 språk, og i alle disse finnes det kvalifiserte tolker i Nasjonalt tolkeregister. Likevel er det utstrakt bruk av ufaglærte tolker i Norge. 6 av 10 oppdrag blir utført av ufaglærte tolker. Det er store forskjeller mellom offentlige og private formidlere når det gjelder bruk av ufaglærte tolker. Offentlige virksomheter med egen formidling gjennomfører kun 3 prosent av sine oppdrag med ufaglærte tolker. Tilsvarende andel for private tolkeformidlere er på 71 og kommunale formidlere på 35 prosent.<sup>7</sup> 80 prosent av kommunene har en avtale med en privat formidler.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Proba samfunnsanalyse (Notat), 2019. Spørreundersøkelse til tolker i Nasjonalt tolkeregister. Utarbeidet for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Vedlegg 3.

<sup>7</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), 2019. Behovet for tolk i 2018. Faktark.

<sup>8</sup> Proba samfunnsanalyse, 2019. Barrierer for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet

Figur 1. *Bruk av kvalifisert og ufaglært tolk fordelt på offentlige og private tolkeformidlere.*

Et tolkeoppdrag kan variere fra noen få minutter til flere uker, men et typisk tolkeoppdrag finner sted i en kommune mellom klokken 10 og 14 og varer i under 30 minutter. Det utføres ved hjelp av telefontolking og av en tolk uten dokumenterte tolkefaglige kvalifikasjoner som er bestilt gjennom en privat tolkeformidler.

### 3.1 Etterspørselssiden - hvem trenger tolketjenester?

Hovedaktørene på etterspørselssiden er virksomheter i offentlig sektor, herunder innkjøpere og tjenesteytere i stat, fylkeskommune og kommune som trenger tolketjenester for å yte sine tjenester og utføre sitt lovpålagte arbeid.

Minoritetsspråklige personer som ikke har gode nok norskkunnskaper til å klare seg i møte med det offentlige, er indirekte etterspørere og sluttbrukere av tolketjenester. Disse trenger tolketjenester for å få tilgang på ulike offentlige tjenester, men de har ikke ansvar for å skaffe tolketjenesten. Det er den offentlige tjenesteyter som har ansvaret for å sikre god og forsvarlig kommunikasjon, herunder skaffe kvalifisert tolk og betale for tolketjenesten. I vårt arbeid anser vi derfor ikke de minoritetsspråklige som etterspørere, men som hovedmottakere og brukere av tjenesten.

Store tolkebrukere i statlig sektor er justissektoren, herunder politi, domstoler, kriminalomsorg og utlendingsforvaltningen, og helsesektoren som sykehus og andre helsespesialister. Kommunesektoren som er den største tolkebrukeren, er mer sammensatt og består av svært mange tjenester, herunder barne- og ungdomsskoleskole, kommunalt barnevern, helsestasjon, fastlege, legevakt, voksenopplæring, NAV m.m.

Mens minoritetsspråklige og offentlige tolkebrukere er *brukere* av tolketjenester, er det som regel innkjøpsansvarlige i den offentlige virksomheten som har det praktiske ansvaret for å kjøpe inn og avtalemessig håndtere tolketjenestene, herunder forberede og gjennomføre anbudskonkurranser, inngå rammeavtaler og følge opp avtalene. En kommune forvalter rammeavtaler på svært mange områder. Det er ikke uvanlig at en innkjøpsavdeling kan ha over hundre avtaler å følge opp. Den enkelte innkjøpers kunnskap om de ulike sektorer og fagområder vil naturlig nok variere. Vi vet gjennom ulike kilder at kunnskapen om tolking og tolkemarkedet i offentlig sektor er liten. Dette er også blitt bekreftet gjennom denne kartleggingen.

Særtrekkene ved etterspørselssiden på tolkemarkedet blir nærmere omtalt i avsnitt 3.4.2.

## 3.2 Tilbudssiden – hvem tilbyr tolketjenester?

Tolker og offentlige og private tolkeformidlere er hovedaktørene på tilbudssiden. Tolkene er hovedleverandør og tilbyder av *tolking* som tjeneste, mens tolkeformidlerne leverer *formidling* som tjeneste. Vi kommer nærmere inn på hva formidlingstjenesten består i nedenfor, avsnitt 3.3. Tolkeformidlerne fungerer som et mellomledd mellom tolken og den virksomheten som trenger tolketjenesten. Det finnes både offentlige og private tolkeformidlere.

### 3.2.1 Tolkeformidlere – leverandører av formidlingstjenester

I Brønnøysundregistrene er det per desember 2019 registrert 2946 enheter som oversettelses- og tolkevirksomhet. Av disse er 185 registrert som aksjeselskap og 2701 som enkeltmannsforetak. Næringskoden skiller imidlertid ikke mellom tolking og oversettelse. Mange av enhetene tilbyr også andre typer tjenester.

Vi deler formidlere av tolketjenester inn i to hovedgrupper; offentlige og private. Av private formidlere er det rundt 20 som har en omsetning på over en million, og av disse rundt 10-12 som deltar i og vinner anbudskonkurranser. Den største tolkeformidleren omsetter for mer enn 70 millioner kroner i året. Private formidlere leverer tolketjenester i hele landet, og samlet langt flere oppdrag enn offentlige formidlere. De senere årene har det vært en sterk vekst i de private formidlernes andel av tolkeoppdrag til offentlig sektor. Dette har sammenheng med at stadig flere offentlige etater setter tolketjenester ut på anbud.<sup>9</sup> Anbudsutsettingen har bidratt til å styrke de største private formidlingsbyråene.<sup>10</sup> I 2018 hadde private formidlere 64 prosent av markedsandelen når det gjelder oppdrag, se tabell 1.

Av de *offentlige tolkeformidlerne* skiller vi mellom statlige etater og kommunale tolketjenester. Det er i dag ti kommuner med egen kommunal tolketjeneste: Oslo, Drammen, Bergen, Trondheim, Kristiansand, Larvik, Lørenskog og Rælingen, Porsgrunn, Ullensaker og Ski. Fra januar 2020 slår Ski og Oppegård kommune seg sammen til Nordre Follo kommune. Ski tolketjeneste legges ned og vil deretter benytte seg av Oppegård kommune sin rammeavtale på tolketjenester.

På statlig nivå er det flere etater som har etablert eller er i ferd med å etablere egne tolkeformidlinger og/eller bestillingsløsninger: Utlendingsdirektoratet<sup>11</sup>, Tolkesentralen ved Oslo Universitetssykehus og Politiets sikkerhetstjeneste har interne formidlingsavdelinger, mens Oslo Tingrett, Domstoladministrasjonen, Bydelsbarnevernet Prokus<sup>12</sup> og Politidirektoratet har etablert bestillingsløsninger for tolketjenester. Disse har i mindre og varierende grad dedikerte ressurser til formidling, men samtlige har avtaler/kontrakter med tolker som regulerer lønn, arbeidstid osv.

Felles for kommunale og statlige tolkeformidlere er at de leverer tolketjenester kun internt i egen virksomhet, til de ulike tjenestene i kommunen eller in-house i den statlige etaten. Denne innkjøpsordningen kaller vi *innkjøp i egenregi*. Offentlige formidlere har til sammen 36 prosent av den totale oppdragsandelen, statlige etater har 14 og de kommunale 22 prosent.

Alle andre kommuner og offentlige virksomheter kjøper tolketjenester gjennom *private tolkeformidlere* (eller leverandører) og i hovedsak gjennom offentlige anskaffelser.

---

<sup>9</sup> NOU 2014: 8 Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Politiets Utlendingsenhet og Utlendingsnemnda er også brukere av Utlendingsdirektoratets tolkebase.

<sup>12</sup> Prokus er et samarbeid mellom fire bydeler; Stovner, Alna, Bjerke og Grorud.

Tabell 1. Fordeling av omsetning, oppdrag og tolker blant formidlere, 2018.<sup>13</sup>

Type formidler	Markedsandel av total omsetning	Markedsandel av antall tolkeoppdrag	Antall tilknyttede tolker, gj.snitt
Statlige etater	36 %	14 %	334
Kommunale tolkeformidlere	18 %	22 %	117
Private tolkeformidlere	45 %	64 %	647

Tabellen gir en oversikt over de ulike kategorier formidlere, fordeling av markedsandel hva gjelder tolkeoppdrag, omsetning og gjennomsnittlig antall tilknyttede tolker. Private formidlere leverer flest tolkeoppdrag til offentlig sektor, hele 64 prosent av total andel oppdrag, mens statlige etater står for 14 prosent og kommunale tolketjenester for 22 prosent av markedsandelen. Private formidlere har knyttet til seg flest tolker; i gjennomsnitt dobbelt så mange som statlige etater og seks ganger så mange som kommunale formidlere. Samtidig er det viktig å vær klar over at mange tolker er knyttet til flere formidlere, da det øker sjansene for oppdrag. Vi har ikke tall som viser omfanget av dette.

Gjennomsnittstallene skjuler store forskjeller mellom enkeltaktørene. Enkelte private formidlere markedsfører på sine hjemmesider at de har flere tusen språkkonsulenter. En reklamerer å ha mer enn 12 000 profesjonelle språkesperter. Det har ikke vært mulig å etterprøve disse tallene.

### 3.2.2 Tolker - leverandører av tolketjenester

Tolkene er de som leverer tolking som tjeneste. Vi deler tolkene inn i to grupper; henholdsvis *kvalifiserte og ukvalifiserte tolker*. Førstnevnte gruppe er de som står oppført i Nasjonalt tolkeregister. Sistnevnte er alle andre som opptre som tolk. Per desember 2019 er det 2075 kvalifiserte tolker fordelt på 68 språk oppført i Nasjonalt tolkeregister. For å kvalifisere til oppføring i nasjonalt tolkeregister må tolken ha statsautorisasjon i tolking, tolkeutdanning eller Tospråktesten og kurs i tolkens ansvarsområde (TAO). Vi har ikke tall på hvor mange ukvalifiserte tolker som finnes, men i 2014 anslo Tolkeutvalget<sup>14</sup> at til sammen 5 500 tolker tar oppdrag for offentlig sektor, hvorav 3900 ufaglærte.

Antall tolker i Nasjonalt tolkeregister har siden 2014 økt med 22 prosent, fra 1600 til 2075. Hvis vi legger til grunn en tilsvarende økning blant ufaglærte, er det i dag om lag 7000 personer som tar tolkeoppdrag for offentlig sektor. Vi har imidlertid lite kunnskap om de ufaglærte tolkene, hvem de er, deres bakgrunn og lønn- og arbeidsvilkår.

Tolking er et *frilansyrke* som i stor grad preges av uforutsigbar etterspørsel/oppdragsmengde og uregulerte lønns- og arbeidsvilkår. Kun fire prosent av tolkene i Nasjonalt tolkeregister er ansatt i en kommunal tolketjeneste i en fulltids- eller deltidsstilling<sup>15</sup>. De øvrige tolkene er frilansere og jobber kun på oppdragsbasis. I mangel på tariff og minstesats varierer timelønnen fra mindre enn 150 til over 950

<sup>13</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), 2019. Kartlegging av behovet for tolk i 2018.

<sup>14</sup> NOU 2014:8 Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd.

<sup>15</sup> Tallene er basert på e-postkartlegging blant kommunale tolkeformidlere juli 2019. De ti kommunale tolketjenestene har til sammen 100 ansatte tolker, fordelt på ulike stillingsprosent, alt mellom 10 og 90 prosent.

kroner per time. Blant tolkene i Nasjonalt tolkeregister oppgir flesteparten, 67 prosent, at den laveste timelønnen de aksepterer å jobbe for ligger mellom 150 og 550 kroner.<sup>16</sup>

Etterspørselen etter tolketjenester varierer mellom språk, sted i landet og sektor fra år til år. For de aller fleste tolkene i Nasjonalt tolkeregister er tolking en bigeskjeft ved siden av andre jobber og/eller studier. Kun 1 av 10 kvalifiserte tolker jobber fulltid som tolk, og kun 33 prosent av tolkene i registeret får 80 prosent eller mer av årsinntekten sin fra tolking.<sup>17</sup> Samtidig er det en etablert oppfatning i offentlig sektor at det er mangel på kvalifiserte tolker. NOU 2014:8 hevder det er en sammenheng mellom dårlige lønn og arbeidsbetingelser, utstrakt bruk av ufaglærte tolker og at mange kvalifiserte tolker forsvinner ut av yrket. Som det vil fremgå av denne rapporten, spiller virksomhetens innkjøpsmetode en stor rolle for tilgangen på kvalifiserte tolker.

### 3.3 Formidlingskanalene – hvordan tolkene får oppdragene

Her beskriver vi kort hvordan formidlingen av tolketjenesten skjer, for å vise gjennom hvilke kanaler tolkene får, og foretrekker å få, oppdragene sine. I kapittel 4 kommer vi tilbake til de ulike måtene tolketjenester kjøpes inn på, men da i et markedspektiv.

#### 3.3.1 Tolker tilknyttet private formidlere

Private tolkeformidlere fungerer som mellommenn mellom de som har behov for tolketjenesten - den offentlige tjenesteyteren og den minoritetsspråklige, og den som yter tolketjenesten - tolken. Når en tolk er tilknyttet en privat tolkeformidler, er tolkens navn registrert i formidlerens database, slik at tolken kan bli kontaktet og få tilbud om tolkeoppdrag gjennom formidleren. Vanligvis vil dette være avtalt mellom tolk og formidler, men ifølge Norsk Tolkeforening det er ikke uvanlig at private formidlere har registrert tolker i sin database uten at tolkene selv har samtykket til dette.

Alle tolker tilknyttet private formidlere er frilansere. I en slik tilknytning ligger den ingen forpliktelser verken den ene eller andre veien. Tolken er ikke garantert å få oppdrag og heller ikke forpliktet til å påta seg oppdrag når han/hun får tilbud om det. I realiteten betyr dette at ingen privat formidler kan garantere eller love at de kan stille med en bestemt tolk i et bestemt språk til et bestemt tidspunkt og sted. De verken «eier» eller har kontroll over tolker som er registrert i deres systemer.

Primærytelsen til formidleren er formidling. Formidlingstjenesten omfatter en rekke aktiviteter bl.a. registrering av tolker og tolkebrukere, mottak og videreformidling av tolkeoppdrag, oppfølging og avlønning av tolker osv. Dette krever kompetanse, ressurser og systemer som formidleren skal dekke inn gjennom sine priser. I tillegg skal formidleren betale tolken for tolketjenesten og dekke andre utgifter til reise og opphold mv. for tolken. Prisen som brukeren av tolketjenestene betaler består således av flere komponenter: Pris for tolketjenesten, pris for formidlingstjenesten og direkte utgifter knyttet til oppdraget. I tillegg skal formidleren ha en viss fortjeneste av oppdraget.

Hvilken pris formidlerne tar for et oppdrag, vil avhenge av situasjonen. I de tilfeller der det er inngått en rammeavtale med tolkebrukeren, er de bundet av de priser som er regulert i avtalen. Ved enkeltinnkjøp vil prisen avhenge av konkurransen ved det enkelte kjøpet, og leverandørens evne til å levere de tjenester som etterspørres. Generelt vil offentlige innkjøp basert på konkurranse blant private formidlere

---

<sup>16</sup> Proba samfunnsanalyse (Notat), 2019. Spørreundersøkelse til tolker i Nasjonalt tolkeregister. Utarbeidet for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Vedlegg 3.

<sup>17</sup> Ibid.

medføre et sterkt fokus på pris. Det resulterer ofte i lave priser til tolkene, som oftest er frilansere uten særlig forhandlingsmakt. Utfordringer med priskonkurranse kommer vi tilbake til i kapittel 5.

### 3.3.2 Tolker tilknyttet offentlige formidlere

Offentlige formidlere er virksomheter som har et stort og vedvarende behov for tolkeoppdrag, og har funnet det gunstig å selv stå for formidlingen av disse til sine egne brukere. Slike formidlingstjenester varierer fra store offentlige tolkebrukere som Utlendingsdirektoratet og Tolkesentralen ved Oslo Universitetssykehus, til noen store og mellomstore kommuner rundt om i landet.

Noen virksomheter har en sentral budsjettpost for tolkeutgifter, andre internfakturerer kostnaden for tolkeoppdraget på den enheten som bestiller tolkeoppdraget, og noen internfakturerer også kostnaden for formidlingstjenesten. Som regel belastes ikke den minoritetsspråklige for kostnadene for tolkeoppdraget.

Hos de fleste offentlige formidlere er formidlingskomponentene en integrert del av virksomheten ettersom disse virksomhetene har dedikerte ansatte som håndterer alt rundt virksomhetens tolkebehov og -bruk. Disse virksomhetene har faste og færre brukere enn private formidlere, og kjenner derfor bedre sine brukeres behov. For å finne den mest egnede tolken til ethvert oppdrag har ansatte tett dialog med både tolker og brukere. Dette setter dem i stand til å stille mer presise krav til de tolketjenestene de etterspør, og opptrer mer som en samarbeidspart enn bare en tolkeformidler.

Andre offentlige tolkeformidlere har kun etablert et elektronisk bestillingssystem, de har ikke ansatte til å drive formidling. I disse etatene bestiller de ansatte tolker selv gjennom systemet. Tolkens lønn og betingelser er regulert i avtaler mellom virksomheten og tolken.

Tolker som er knyttet til offentlige formidlere har som regel et mer regulert forhold til oppdragsgiverne, der omfang og/eller type tolketjeneste er avtalt. Men dette varierer noe mellom virksomhetene. Kommunale formidlere har noen fast ansatte tolker i varierende stillingsprosenter, og enkelte statlige etater har inngått rammeavtaler med tolkene som regulerer oppdragsmengde og timelønn, og som gir tolken forutsigbarhet. Oppdrag hos statlige etater er ofte av lengre varighet og har høyere timelønn enn hos kommunale formidlere. Offentlige formidlere har færre tilknyttede tolker og dermed bedre mulighet til å følge opp den enkelte. Sett fra tolkens side, vil offentlige formidlere derfor kunne fremstå som mer profesjonelle, forutsigbare og attraktive enn private leverandører. Se for øvrig avsnitt 4.2 når det gjelder nærmere beskrivelse av offentlige formidlere.

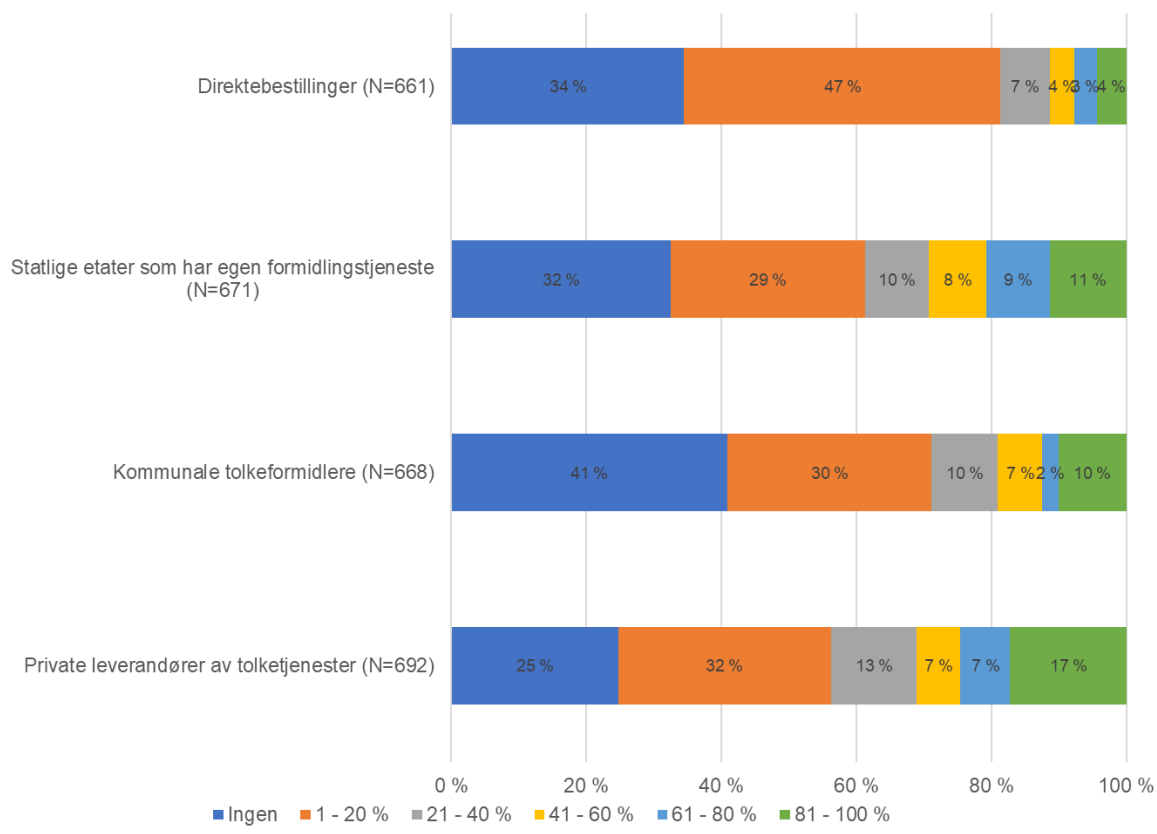
### 3.3.3 Direkte kjøp av tolketjenester

Den siste måten for en tolk å få oppdrag på er gjennom direktebestilling. Å få oppdrag direkte vil si at en offentlig ansatt tar direkte kontakt med tolken og avtaler oppdraget mht. tidspunkt, lønn og andre betingelser. Virksomheter som bestiller direkte, har typisk et lite og sporadisk tolkebehov. Direktebestilling betyr i de fleste tilfeller bedre lønnsbetingelser for tolken enn gjennom formidler, ettersom tolken selv kan fastsette prisen og andre vilkår, og hele honoraret går til tolken. Ved direktekjøp vil bestiller også ha kontroll på hvilken tolk som møter opp på oppdrag.

### 3.3.4 Hvilken formidlingskanal foretrekker tolkene?

Figuren under, som er hentet fra en undersøkelse Proba har gjennomført på oppdrag fra IMDi, viser hvordan tolker oppført i Nasjonalt tolkeregister får oppdrag gjennom de ulike kanalene.

Figur 2. Gjennom hvilke kanaler får tolker i Nasjonalt tolkeregister oppdragene sine? Andel tolker som oppgir ulike oppdragsandeler i hver kanal.<sup>18</sup>



Det er de samme tolkene som har svart og som gjenfinnes i de ulike kanaler. De blå feltene illustrerer at ingen oppdrag ble formidlet i den aktuelle kanalen. De oransje feltene viser andel tolker som sier at mellom 1 og 20 prosent av alle oppdrag ble formidlet i kanalen. Det grønne feltet viser den andre enden av skalaen; andel tolker som sier mellom 81 og 100 prosent av oppdragene ble formidlet i kanalen. De grå, gule og lyseblå feltene viser svarene mellom disse ytterpunktene.

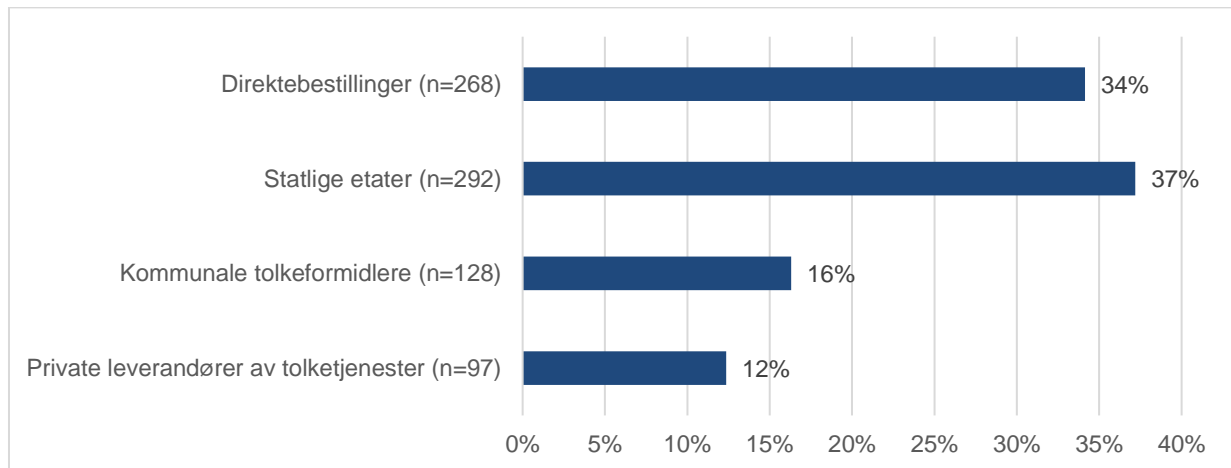
Vi ser at private formidlere og statlige etater med egen formidlingstjeneste er de vanligste kanalene, etterfulgt av direktebestillinger. De kanalene flest respondenter får flest oppdrag gjennom (grønt felt), er private leverandører og statlige etater, etterfulgt av kommunale tolkeformidlere. Det er veldig få tolker som får en stor andel av oppdragene sine gjennom direktebestillinger; bare fire prosent oppgir at de får 80 prosent eller mer av sine tolkeoppdrag på denne måten.

Av kartleggingen går det også frem at oppdrag gjennom statlige etater og direktebestillinger er langt vanligere blant statsautoriserte tolker (henholdsvis 98 og 89 prosent) enn blant de lavere kvalifiserte tolkene, kategori 4 og 5 (henholdsvis 41 og 43 prosent). Videre er det en høyere andel blant tolker på de lavere kategoriene (81 prosent) som oppgir at de får oppdrag gjennom private leverandører,

<sup>18</sup> Proba samfunnsanalyse (Notat), 2019. Spørreundersøkelse til tolker i Nasjonalt tolkeregister. Utarbeidet for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Vedlegg 3.

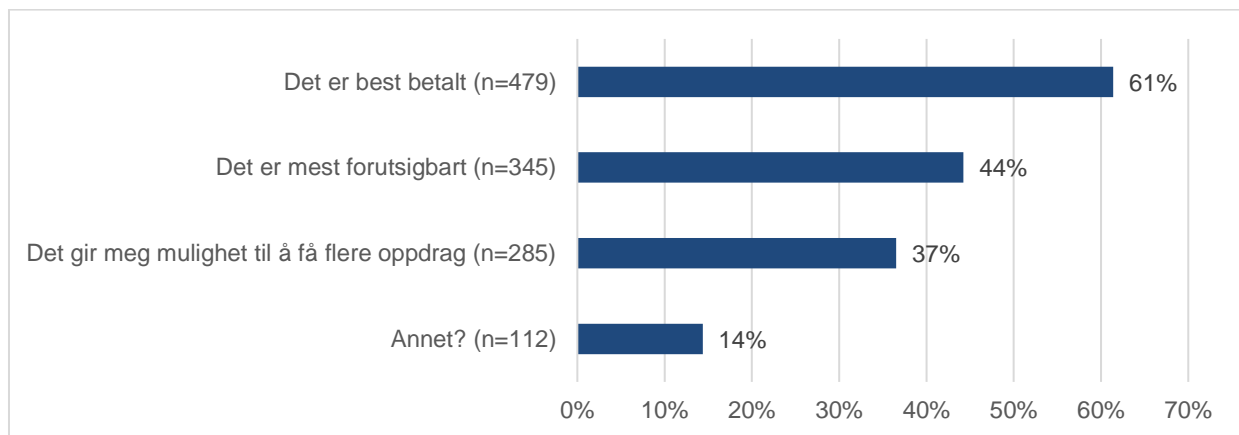
sammenlignet med de statsautoriserte tolkene (55 prosent). Kommunale tolkeformidlere er omtrent «like vanlig» blant alle kvalifikasjonskategoriene, men noe vanligere blant tolker i kategori 3.

Figur 3. Gjennom hvilke kanaler foretrekker tolkene å få oppdrag?<sup>19</sup>



På spørsmål om hvordan tolkene foretrekker å få tolkeoppdrag, svarer 37 prosent at de foretrekker statlige etater og 34 prosent at de foretrekker direkte bestillinger. Kun 12 prosent foretrekker kanalen som er mest vanlig, altså private formidlere. Grunnen til at tolkene foretrekker å få oppdrag gjennom direktebestillinger og statlige etater er fordi betalingen er best og fordi dette er mest forutsigbart.

Figur 4. Hvorfor foretrekker tolkene de angitte kanalene?<sup>20</sup>



Disse funnene viser at det ikke er samstemthet mellom de kanalene tolkene foretrekker og de kanalene som blir mest brukt. Man kan avlede av svarene at de private leverandørene byr på de minst gunstige vilkårene, herunder økonomisk og tilknytningmessig. De kommunale formidlerne er omtrent like lite

<sup>19</sup> Proba samfunnsanalyse (Notat), 2019. Spørreundersøkelse til tolker i Nasjonalt tolkeregiester. Utarbeidet for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Vedlegg 3.

<sup>20</sup> Ibid.



foretrukne. Det er de statlige formidlerne og de som bestiller direkte som er de mest foretrukne, fordi de byr på de beste vilkårene.

#### **Hvorfor foretrekker tolker å bli direktebestilt?**

I Proba-undersøkelsen ble det gitt en rekke kommentarer fra tolkene som forklarer deres preferanser knyttet til valg av kanal. Blant dem som foretrekker direktebestillinger, oppgis bedre kommunikasjon og dialog med oppdragsgiver som årsak, samt tilstrekkelig og god informasjon om oppdraget i forkant av oppdraget. Noen nevner også muligheten for å få saksdokumenter. Flere mener også at denne måten gir mer fleksibilitet og kontroll over egen arbeidshverdag, samtidig som det oppleves mer forutsigbart. En del skriver også at de foretrekker denne måten fordi det gir bedre arbeidsvilkår som lønn, uten at en tolkeformidler tar store deler av honoraret. Noen andre mener direktekjøp sikrer bedre kvalitet i oppdraget, fordi en velger den mest kvalifiserte tolken. Enkelte skriver også at en føler seg respektert som profesjonsutøver, og at deres utdanning og kvalifikasjoner blir verdsatt.

#### **Hvorfor foretrekker tolker å jobbe for statlige etater?**

De fleste begrunner valget av statlige etater med egen formidlingstjeneste, at denne aktøren er mer profesjonell i forhold til andre aktører og har ryddige arbeidsforhold og betingelser. Andre årsaker som nevnes er riktig kompensasjon i henhold til kompetanse, at aktøren forholder seg til offentlige satser, kjennskap til feltet og bedre utviklingsmuligheter, bedre kvalitetssikring, mulighet for å kombinere med oppdrag fra andre tolkeformidlere og enkel fakturering.

#### **Hvorfor foretrekker tolker å jobbe for kommunale tolkeformidlere?**

Flere av de som har oppgitt at de foretrekker kommunale tolkeformidlere skriver i kommentarfeltet at de er fast ansatt i tolketjenesten i kommunen. Andre årsaker er høy kvalitet og ryddige arbeidsforhold. En annen skriver at en viktig årsak er muligheten for opptjening av pensjon i KLP, mens en annen oppgir kommunens arbeidstid som en viktig årsak.

#### **Hvorfor foretrekker tolker å jobbe for private leverandører av tolketjenester?**

Flere av de som har lagt igjen en kommentar skriver at de ikke har erfaring med andre formidlere og får kun oppdrag gjennom private leverandører. Noen skriver at de foretrekker denne kanalen fordi det innebærer minst administrasjon fra deres side og er enklere og oversiktlig i forhold til skatt og lønn. Andre årsaker som nevnes er frihet til å velge oppdrag og mulighet for å få reisepenger

### **3.4 Hva skiller tolkemarkedet fra andre tjenestemarkeder?**

*«Den største utfordringen er egentlig hvordan dette markedet fungerer. Det oppfører seg ikke som andre markeder, og mangel på lovregulering og krav fra sentrale myndigheter gjør det vanskelig å stille krav som leverandørene ikke er pålagt å følge. Det er utstrakt bruk av tolker som ikke er oppført i det nasjonale tolkeregisteret. I "vanlige" markeder ville de som var registrert i registeret antageligvis vært de som fikk mest betalt, mens slik er det ikke her. Her kan en tolk uten oppføring i registeret få like god betaling, for det har vært stor mangel på tolker, og de som er flinke, får mange oppdrag og kan be om større honorar. Og de får det, for ingenting er regulert».*

Betraktninger fra en innkjøper i en av Norges største kommuner.

Tolkemarkedet er et lite og umodent marked med mange særtrekk, som utgjør spesielle rammebetingelser for innkjøp av tolketjenester. Sitatet ovenfor oppsummerer i stor grad utfordringer og særtrekk som kjennetegner tolkemarkedet. Nedenfor ser vi nærmere på hva disse handler om.

### 3.4.1 Et lite, komplekst marked med ubalanse mellom aktørene

Årlig kjøper offentlig sektor varer og tjenester for 500 milliarder kroner gjennom anskaffelser. I 2018 brukte offentlig sektor 835 millioner kroner på tolketjenester. Vi anslår at opptil 60 prosent av dette kjøpes inn gjennom bruk av offentlige anskaffelser, altså rundt 500 millioner kroner. Øvrig kjøpes inn direkte av tolk eller privat tolkeformidler eller gjennom egenregi. Tolkemarkedet utgjør dermed en svært liten del av offentlig sektors totale anbudsbudsjett, under 0,2 prosent, men måten anskaffelser gjøres på får store konsekvenser for yrkesgruppen tolker – og for sluttbrukerne av tjenesten.

Tolkemarkedet består, som vi har sett, av et gitt antall kvalifiserte tolker og et uvisst antall ufaglærte tolker, rundt 10-12 private tolkeformidlere som hyppigst deltar i anbudskonkurranser, et lite antall offentlige tolkeformidlere og et ukjent antall direkteinnkjøpere.

*Tolkene* representerer et lite og bare delvis kjent antall tilbydere, fordi vi ikke vet hvor mange som tar oppdrag som tolk, utover de tolkene som er oppført i Nasjonalt tolkeregister. Tolkene er å betrakte som en uorganisert arbeidskraft, da de i all hovedsak er frilansere og ikke har noe ansettelsesforhold. De har også lav organisasjonsgrad i interesseorganisasjoner og fagforeninger. Dette skiller tolkene fra de fleste andre tjenesteytere, som for eksempel advokater eller konsulenter. Flertallet av disse er ansatt i et selskap som står ansvarlig for de tilbud som gis for eksempel til en offentlig virksomhet. Da er det selskapet som eier de ressursene (ansatte) som tilbys, og som er profesjonell forhandlingsmotpart i en konkurransesituasjon.

Private tolkeformidlere har ikke egne ansatte tolker, men konkurrerer til enhver tid om oppdrag med den samme basen av tolker. Det er formidlerne som er tilbyderne i en konkurranse om tolketjenester, og tolkene er formelt sett er underleverandører. Som underleverandører tilbyr tolkene en profesjonell ytelse, men som markedsaktør er tolkene uprofesjonelle og uorganiserte, med liten forhandlingsmakt. Det gjør dem utsatte som tilbydere i et marked der de andre aktørene er profesjonelle, og særlig i konkurranser der pris vektlegges sterkt av etterspørerne.

De fleste tolkene er registrert som oppdragstakere hos flere formidlere. Enkelte private formidlere registrerer tolker fra Nasjonalt tolkeregister i sin database uten tolkens samtykke, gjerne for å kunne bruke tolkens navn i anbudskonkurranser som dokumentasjon på at de kan tilby kvalifiserte tolker, uten at dette er godkjent av tolken. Slike eksempler bidrar til å forstå tolkenes svake posisjon som markedsaktører.

Et annet kjennetegn ved tolkemarkedet er små kontrakter. Utgiftene til tolketjenester utgjør en svært liten del av offentlige sektors totalinnkjøp. Fordelt på alle landets kommuner og andre offentlige virksomheter, blir det veldig mange relativt små summer. Små kontrakter kan være en utfordring for både innkjøper og leverandør. Det gir innkjøper mindre innflytelse og påvirkningsmuligheter, og for leverandørene kan små kontrakter gi små marginer og dermed begrensede muligheter for investeringer og innovasjon. For tolkene kan små kontrakter bety liten og uforutsigbar beskjefligelse.

Tolkemarkedet kan også betraktes som en rekke delmarkeder, basert på språk. Tolkere på arabisk er et marked, tolker på russisk et annet. Dette gir mange markeder, og hvert språkmarked er av ulik størrelse og kvalitet. Konkurransesituasjonen kan være ulik på hvert delmarked, avhengig av forholdet mellom

tilbydere og etterspørrere. Det kan innebære at tolker i enkelte språk kan stå sterkere i konkurransen enn andre språk. Vi har ikke gått nærmere inn på slike forhold.

### **3.4.2 Etterspørrere av svært ulik karakter og med ulik grad av kunnskap**

De offentlige virksomhetene som kjøper inn tolketjenester er alt fra store statlige etater med profesjonelle innkjøpsmiljøer til små og store kommuner over hele landet. En statlig etat som UDI har opparbeidet seg svært god kompetanse om tolkebehovet til dem de kjøper inn tolketjenester til, og de har en spesialisert innkjøpsfunksjon for formålet. I kommuner er innkjøp av tolketjenester som regel organisert som en del av den øvrige innkjøpsfunksjonen i kommunen. Felles for alle virksomheter er at tolking kun er ett av mange markeder de kjøper inn tjenester på, som utgjør en liten del av innkjøpene. En gjennomsnittlig kommune kan forvalte opptil hundre rammeavtaler. Innkjøpere vil således ikke kunne besitte kompetanse på et dypt nivå for enhver anskaffelse.

Kommunesektoren er den største innkjøperen av tolketjenester. Uavhengig av størrelse og geografi er alle kommuner underlagt samme lovverk og skal yte de samme tjenestene til sin befolkning. Innkjøpsmiljøene varierer svært mye hva angår ressurser og organisering. I en liten kommune kan innkjøpsmiljøet bestå av én person i en deltidstilling, mens de i større kommuner kan bestå av en enhet med 20-30 ansatte. Mange kommuner har etablert samarbeidsordninger på innkjøpssiden, det gjelder både store og små kommuner. Enkelte kommuner setter ut anskaffelser til et privat selskap.

Innkjøpsfunksjonen i enhver kommune skal ha et innkjøpsfaglig perspektiv, gjennom prosess- og regelverksforståelse, og skal i en hver anskaffelse spille på den faglige siden i egen kommune eller andre fagressurser, slik at disse til sammen skal skjønne markedet tilstrekkelig til å kunne møte det med en konkurranse. I vår kartlegging varierer det i hvilken grad kommunenes tjenesteområder involveres i innkjøp av tolketjenester. Noen kommuner er flinke til å bruke interne fagressurser og etablerer for eksempel et tolkeråd med representanter fra ulike tjenester, som gir innspill når et innkjøp skal forberedes. Andre innkjøpere utformer konkurransen og foretar innkjøpet helt på egenhånd. Det er vanlig at kommuner deler erfaringer seg imellom og bruker hverandres anbudsdokumenter som underlag for egne innkjøp.

Kommunale eller statlige etterspørrere av tolketjenester er profesjonelle aktører, som har stor betydning for hvordan markedet fungerer og utvikler seg. Det er derfor helt vesentlig at kommunens kompetanse om tolkemarkedet er god. Mye tyder imidlertid på at kommunens samlede tolkekompetanse ikke er god nok. Til tross for at stadig flere hører om Nasjonalt tolkeregister og vet at det bør brukes kvalifisert tolk i tolking for offentlige tjenesteytere, kjenner de færreste til kompleksiteten i tolkefaget og sammenhengene i utfordringene på feltet, for eksempel koblingen mellom tilgang på kvalifisert tolk, hvordan tolketjenester organiseres og formidles, og hvilke betingelser tolkene har. Dette kan nok forklare den store variasjonen i måten anbud utformes på og hvilke krav som stilles som vi har sett i denne kartleggingen.

### **3.4.3 Mangel på kvalifiserte tolker**

Det er en oppfatning at det er stor mangel på kvalifiserte tolker. Den utstrakte bruken av ufaglærte tolker understøtter dette. Både tolkeformidlere og offentlige virksomheter rapporterer at det er vanskelig å få tak i kvalifiserte tolker fra Nasjonalt tolkeregister, at tolkene ofte er fullbooket i lang tid fremover eller at de takker nei når de får tilbud om oppdrag. Samtidig viser tall at bare 1 av 10 tolker i Nasjonalt

tolkeregister jobber fulltid som tolk, og at bare litt over halvparten av den samlede kapasiteten til kvalifiserte tolker er utnyttet.<sup>21</sup>

Per i dag har vi ikke metoder som kan måle dekningen av det reelle tolkebehovet. Det skyldes i hovedsak at tolkebruk i offentlig sektor ikke blir systematisk dokumentert, verken av de som bruker eller formidler tolketjenester. Dessuten er det mange faktorer som påvirker tilgangen på kvalifiserte tolker, bl.a. hvor og når oppdraget skal utføres, om det skjer ved oppmøte eller på telefon, hvor lang tid i forveien det blir bestilt, hvilke betingelser som tilbys og hvilket språk det gjelder. Tolken er ofte den siste parten som blir planlagt inn i et møte og det er sjelden slik at det er tolkens tilgjengelighet som er utslagsgivende for når møtet finner sted. I tillegg handler det om kompetanse og organisering av de miljøer som kjøper inn tolketjenestene.

De virksomhetene som i dag har størst tilgang på og i størst grad bruker kvalifiserte tolker, er de statlige etatene, hvor gjennomsnittlig 97 prosent av tolkingen blir utført av kvalifiserte tolker. Disse etatene har kvalifiserte innkjøpere med tolkefaglig kompetanse og tilbyr ofte bedre betingelser til tolkene. Bruken av kvalifiserte tolker er lavest i virksomheter som kjøper tolketjenester fra private formidlere. Kun 29 prosent av tolkeoppdragene hos private formidler skjer med kvalifisert tolk.

Organisering av innkjøp av tolketjenester og hvilke betingelser tolkene blir tilbudt har utvilsomt stor betydning for tilgangen på kvalifiserte tolker. Dersom en ønsker å øke tilgangen på kvalifiserte tolker, må en gjøre noe med disse faktorene.

### **3.4.4 Ikke full enighet om hva en kvalifisert tolk er**

Den offisielle definisjonen av kvalifisert tolk fastsatt av myndighetene er tolk med dokumenterte tolkefaglige kvalifikasjoner som kvalifiserer for oppføring i Nasjonalt tolkeregister. Kravene for å bli oppført i Nasjonalt tolkeregister er enten tolkeutdanning eller bestått statsautorisasjonsprøve i tolking eller bestått Tospråkttest og grunnleggende tolkeopplæring. Ikke alle aktørene er enige eller kjenner til denne definisjonen.

For å kunne levere tolketjenester i tråd med etterspørselen, har mange private formidlere utviklet egne tester og kurs som de bruker til rekruttering og kvalitetssikring av tolker. Omfanget av dette er ikke kartlagt, men inntrykket er at det finnes mange ulike tester og kurs, av til dels svært varierende kvalitet. Ingen av disse ordningene er godkjent eller anerkjent av verken fagmiljøet ved OsloMet - Storbyuniversitetet eller myndighetene. Det innebærer at det er uenighet mellom myndighetene og de private leverandørene om statusen til slike ordninger. Mens myndighetene opererer med 5 etablerte kategorier - nivå 1-5 i nasjonalt tolkeregister, har private formidlere etablert egne kategorier for klassifisering av personer de selv har lært opp. Leverandørene kaller disse for «nivå 5i-tolker» og «nivå 6-tolker» og markedsfører disse som tilsvarende, noen ganger også bedre, enn kategori 5 i nasjonalt tolkeregister.<sup>22</sup> En annen klassifisering som brukes er «tolker uten nivå».

Denne manglende omforeningen rundt hva en kvalifisert tolk er, er påpekt i Proba-rapporten Barrierer for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet.<sup>23</sup> Her går det frem at det er et stort sprang mellom hvordan myndighetene definerer kvalifisert tolk og hva mange ansatte i flyktningetjenesten og voksenopplæring legger i begrepet. Mens myndighetene definerer kvalifisert tolk som å være

---

<sup>21</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), 2018. Hvor mye jobber kvalifiserte tolker?

<sup>22</sup> NHO Handel og Service veileder til anskaffelser av tolketjenester. Vedlegg 2.

<sup>23</sup> Proba Samfunnsanalyse, 2019. Barrierer for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet.

kvalifisert til oppføring i Nasjonalt tolkeregister, svarer kommuneansatte at kvalifisert tolk er personer som jobber gjennom en kommunal tolketjeneste eller en privat leverandør av tolketjenester.

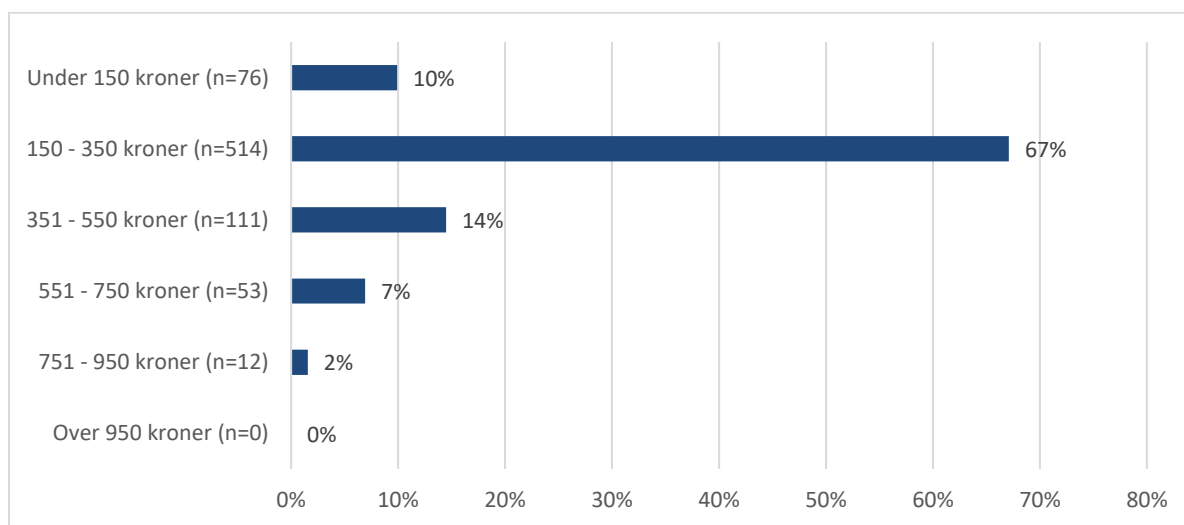
Proba anser den manglende fellesforståelsen av begrepet kvalifisert tolk som en kunnskapsmessig barriere for bruk av kvalifisert tolk i introduksjonsprogrammet. IMDi støtter dette og mener det i tillegg er en stor utfordring for både tilbydere og etterspørrere av tolketjenester.

### 3.4.5 Ingen minstesats eller lønnsregulativ

Tolking er en av få bransjer som fortsatt ikke er regulert med verken tariff eller minstesatser. Det gir stor variasjon i timelønn og ofte svært lave timelønner. Bare i noen få sektorer er det fastsatt standardiserte satser for tolkeoppdrag. Det gjelder deler av justissektoren, fylkesnemnda for barnevernssaker og hos dem som har fast ansatte eller rammeavtaler med tolker. I tillegg ser det ut at Sykehusinnkjøp sin rammeavtale med fast pris til tolk er i ferd med å etablere seg som en standard. Utover dette eksisterer det ingen bransjenorm for prisen på tolkeoppdrag.

I tillegg til forekomsten av lav timelønn er ofte også andre vilkår i tolkeoppdrag lite attraktive, for eksempel manglende dekning av reiseutgifter/-tid og forberedelsestid til oppdraget, svært korte avbestillingsfrister uten kompensasjon m.m. I offentlige anskaffelser er pris i praksis ofte det eneste kriteriet, noe som har bidratt til å etablere et marked kjennetegnet av lav timelønn og vilkårlige arbeidsforhold. Dette har vært medvirkende til å skape et marked som ikke legger til rette for økt bruk av kvalifiserte tolker, fordi denne gruppen ofte har minimumskrav til lønn og andre vilkår.

Figur 5. Tolkenes timesatser. Hva er den laveste timelønnen du blir tilbudt.<sup>24</sup>

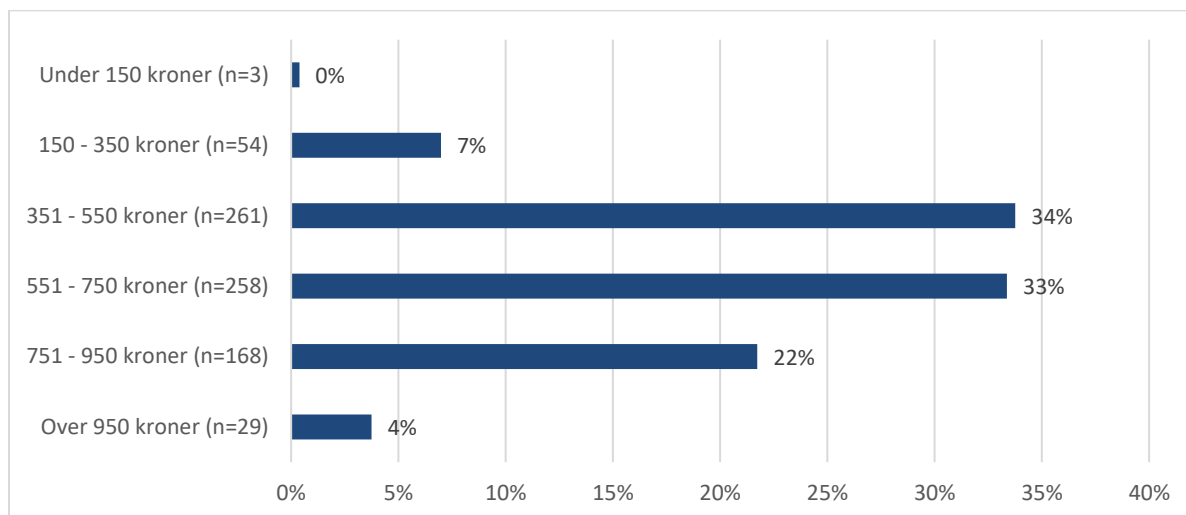


Figuren over viser hvilke minstesatser tolker oppført i Nasjonalt tolkeregister blir tilbudt. Den vanligste minstesatsen ligger mellom 150-350 kroner (67 prosent). Den nest vanligste minstesatsen ligger mellom 351-550 kroner (14 prosent). Veldig få har en minstesats på over 750 kroner (9 prosent), og ingen har en minstesats over 950 kroner. 10 prosent har en minstesats per time på under 150 kroner. Den vanligste minstesatsen er 150-350 kroner uavhengig av kategori, men satsen er langt vanligere blant

<sup>24</sup> Proba samfunnsanalyse (Notat), 2019. Spørreundersøkelse til tolker i Nasjonalt tolkeregister. Utarbeidet for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Vedlegg 3.

lavt kvalifiserte tolker, kategori 4 og 5 (77 prosent) enn blant høyt kvalifiserte tolker, kategori 1 og 2 (44 prosent). Figur 6 under viser hvilket lønnsjiktet tolkene ønsker seg.

Figur 6. Tolkenes timesatser Hva er den laveste timelønnen du ønsker å jobbe for?<sup>25</sup>



Det er IMDis oppfatning at rammevilkårene som kjennetegner store deler av markedet, virker negativt på tolkeyrkets status og tolkenes posisjon som profesjonelle utøvere. Mangel på regulering kan bidra til sosial dumping og hindre lik tilgang til og kvalitet på tjenestetilbudet til minoritetspråklige. Tolkeutvalget mente det var en sammenheng mellom lave timesatser, at høyt kvalifiserte tolker forlater tolkeyrket og dårlig kvalitet på tolketjenestene. Tolkeutvalgets anbefaling var å innføre et lønnsregulativ for tolker da faste satser vil gjøre det enklere for kommuner og virksomheter å planlegge og budsjettere for sine tolkeutgifter.<sup>26</sup> Faste satser kan også gjøre kommunal sektor mer konkurransedyktig og attraktiv som oppdragsgiver for kvalifiserte tolker.

Som aktør er det viktig å forstå rammebetingelsene ved markedet de operer i. Særlig viktig er det at innkjøpsmiljøene forstår sammenhengen og er oppmerksom på risikoen for å inngå avtaler med leverandører som ikke tilbyr levelige vilkår for tolkene. Gjennom tradisjonelle konkurranser der pris er et hovedkriterium for valg av leverandør, risikerer en nettopp det. Derfor har flere offentlige innkjøpere i de siste årene selv satt en minstepris til tolken – og andre vilkår - som leverandørene forplikter seg til i anbudskonkurransen. Konkurransen handler da ikke lenger om hvilken lønn og vilkår tolkene skal ha, men om formidlernes påslag og andre vilkår som ikke er fastsatt. Dette synes å være et virkemiddel som kan løse et grunnleggende problem med dagens anbudskonkurranser i tolke markedet, men reiser samtidig nye spørsmål om hvordan prisen skal fastsettes, av hvem og på hvilket nivå. I dag finnes det ingen veiledende satser for dette, så innkjøpere som vil forsøke dette er henvist til å innhente erfaring fra tilbydere som har gjort bruk av ordningen.

<sup>25</sup> Proba samfunnsanalyse (Notat), 2019. Spørreundersøkelse til tolker i Nasjonalt tolkeregister. Utarbeidet for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Vedlegg 3.

<sup>26</sup> NOU 2014:8 Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettsikkerhet og likeverd.

## 4. Ulike innkjøpsformer – med og uten konkurranse

I kapittel 3 ble tolkenes formidlingskanaler beskrevet. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan offentlig sektor kjøper inn tolketjenester, hva som kjennetegner de ulike innkjøpsformene og hvilke utfordringer som er knyttet til dem. Vi har lagt størst vekt på offentlige anskaffelser med konkurranse, da denne innkjøpsformen er hovedfokus i denne utredningen.

Overordnet kan måten innkjøp av tolketjenester skjer på, deles i to:

- 1) innkjøp *uten* konkurranse
- 2) Innkjøp *med* konkurranse

Begge disse kan igjen deles i to. Innkjøp *uten* konkurranse kan deles i innkjøp *direkte fra tolk* og innkjøp *direkte fra privat formidler*. Innkjøp *med* konkurransen kan deles i *innkjøp i egenregi* og *innkjøp gjennom privat formidler*. Sistnevnte er den mest utbredte innkjøpsformen, det er dette som er offentlige anskaffelser. Den kan deles i ytterligere to undergrupper; *vanlig konkurranse med fokus pris* og konkurranse der *pris til tolken er fastsatt av innkjøper*. Tabellen under illustrerer inndelingen.

Tabell 2. *Innkjøpsformer.*

<b>innkjøpsform - hovedkategori</b>	<b>Innkjøpsform - underkategori</b>
<b>1. Innkjøp uten konkurranse</b>	1a) Innkjøp direkte fra tolk
	1b) Innkjøp direkte fra tolkeformidler
<b>2. Innkjøp med konkurranse</b>	2a) Innkjøp i egenregi (offentlig tolkeformidler)
	2b) Innkjøp gjennom privat tolkeformidler
	<ol style="list-style-type: none"><li>i. Vanlig konkurranse, fokus på pris</li><li>ii. Konkurranse med fast pris til tolk</li></ol>

I det følgende er de ulike innkjøpsformene beskrevet, hvilket omfang de utgjør og hvilke type virksomheter som typisk velger de ulike formene.

### 4.1 Innkjøp uten konkurranse

Med innkjøp uten konkurranse mener vi enkeltstående kjøp av tolketjenester, der ansatte i en virksomhet henvender seg direkte til en tolk eller til en privat tolkeformidler og der det ikke foreligger en rammeavtale eller annen form for kontrakt som regulerer pris og andre vilkår rundt tolkeoppdraget. Hovedforskjellen på innkjøp fra tolk og innkjøp fra formidler, er at ved den første kjøpes tolketjenesten direkte fra tolken, mens ved den andre kjøpes tolketjenesten via mellomledet, formidleren.

Begge former for innkjøp uten konkurranse forekommer i alle type sektorer og offentlige virksomheter, men er nok mest utbredt i virksomheter med lite og sporadisk tolkebehov der årlige utgifter til tolketjenester ligger under terskelverdi, det vil si under 100 000 kroner. Denne innkjøpsformen brukes



også av frivillige organisasjoner og private virksomheter som advokater, forskere og konsulenter, ambassader o.l. i tilsvarende situasjoner.

I tillegg kommer også oppdrag til virksomhetens egne ansatte, som blir bedt om å «tolke» ved siden av sine vanlige arbeidsoppgaver uten å få betalt for dette. Mange ansatte synes det er fint å være slik til hjelp fordi de får brukt sin språkkompetanse, men mange opplever også at dette går ut over de ordinære arbeidsoppgavene og at de er usikre på om de gjør en god nok jobb som tolk. Dette er imidlertid utenfor denne rapportens omfang, siden det ikke kostnadsføres noe sted.

#### 4.1.1 Innkjøp direkte fra tolken

Når en virksomhet kjøper tolketjenester direkte av tolken, må tolken selv sette eller forhandle frem timelønn og betingelser eller bestemme seg for hva som er akseptabelt. For tolken er det å bli bestilt direkte oftest mest økonomisk fordelaktig fordi kjøpet foregår uten et mellomledd som skal ha sin fortjeneste. 1 av 3 tolker i Nasjonalt tolkeregister oppgir de foretrekker å bli direktebestilt nettopp fordi det betyr bedre betaling. Svært få får imidlertid mange oppdrag på denne måten, bare fire prosent får 80 prosent eller mer av sine tolkeoppdrag direkte.<sup>27</sup>

Figur 7. Innkjøp direkte fra tolk (uten konkurranse).



For virksomheten er direktebestilling en mer tidkrevende innkjøpsform fordi den selv må ordne alt det praktiske som den private tolkeformidleren ville tatt hånd om, som å finne tilgjengelig tolk, lage avtale med tolken, administrere lønn osv.

I hvilket omfang ufaglærte tolker blir direktebestilt har vi ingen sikre tall, men det er rimelig å anta at det skjer i like liten utstrekning, om mulig mindre, som blant kvalifiserte tolker. Mindre fordi det ikke finnes et sentralt register over ufaglærte tolker – tjenesteytere med behov for tolk har således ingen naturlige

<sup>27</sup> Proba samfunnsanalyse (Notat), 2019. Spørreundersøkelse til tolker i Nasjonalt tolkeregister. Utarbeidet for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Vedlegg 3.



steder å henvende seg. Samtidig vet vi at vanlig praksis mange steder, før virksomheten inngår en rammeavtale, er å ha en liste med navn på «tolker» og kontakte disse ved behov. Disse kan være kvalifiserte så vel som ufaglærte tolker.

Vi anslår at fem prosent av alle tolkeoppdrag skaffes ved direkte kjøp fra tolk.

#### 4.1.2 Innkjøp direkte fra privat tolkeformidler

Kjøp av tolketjenester fra privat formidler uten rammeavtale/konkurranse synes å variere mye mellom formidlerne. Av tre formidlere vi har spurt,<sup>28</sup> oppgir én at omtrent fem prosent av tolkeoppdragene de selger ikke er regulert av rammeavtaler. De to andre oppgir at denne andelen er på henholdsvis på 25 og 33 prosent.

Basert på vår kartlegging anslår vi at denne innkjøpsformen utgjør en større del enn kjøp direkte fra tolk, men samtidig en liten andel av det samlede innkjøp av tolketjenester. Grovt anslår vi andelen til 15 prosent, men tallet er usikkert.

Figur 8. Innkjøp direkte fra privat tolkeformidler (uten konkurranse).



For de private formidlerne er oppdrag som blir kjøpt utenom rammeavtaler de økonomisk mest gunstige. Prisen for tolkeoppdragene vil normalt være (vesentlig) høyere enn i rammeavtaler, fordi det ikke er konkurranse blant flere tilbydere. Det gjør det mulig for formidleren å få dekket kostnader for krav innkjøper måtte stille, for eksempel til språk, kjønn, korte bestillingstider osv. Det er også vanlig at formidlere legger på gebyr hvis man ringer inn bestillingen, og ikke benytter nettbasert bestillingsløsning. Vi har ikke noen oversikt over prisnivået på tolketjenester som er kjøpt inn direkte av private formidlere, men i kartleggingen har vi sett eksempler på svært høye priser. Et tolkeoppdrag på en time for en kommunal tjenesteyter (for eksempel fastlege eller helsesøster) kan koste over 2000 kroner. Når tolkens

<sup>28</sup> Salita, Hero og Semantix

timelønn er utgjør mindre enn 10 prosent av dette (kr 175 for ufaglært og kr 185 for faglært tolk), ser det ut til at formidleren sitter igjen med en uforholdsmessig stor fortjeneste.

## 4.2 Innkjøp med konkurranse

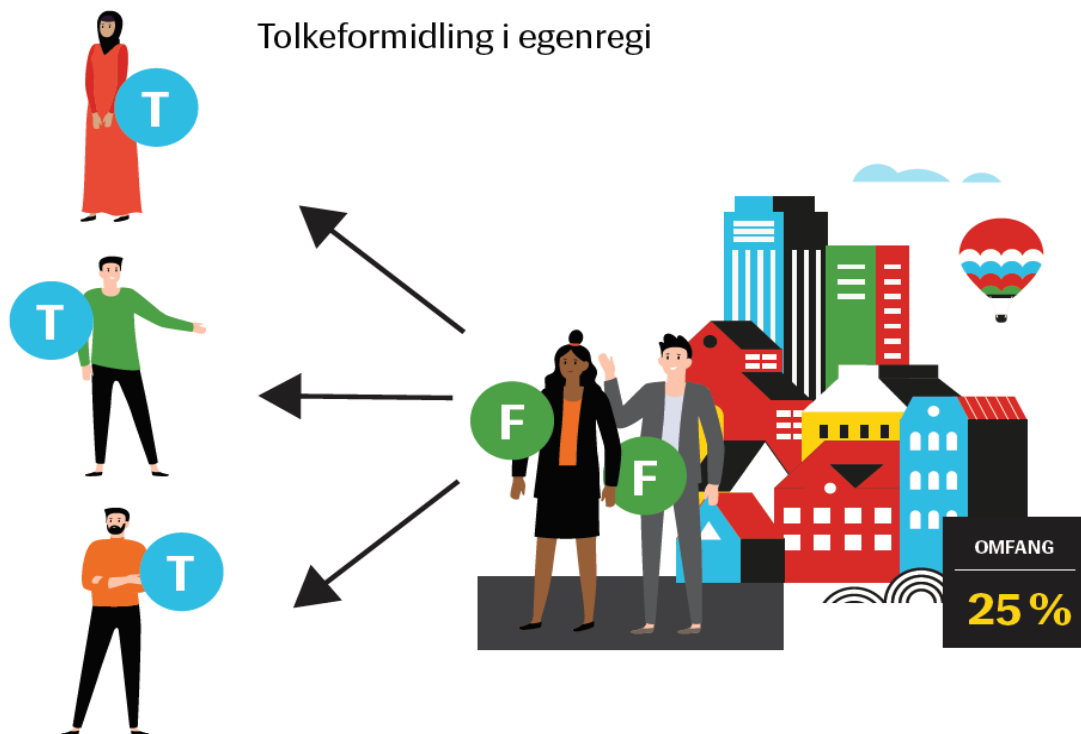
Innkjøp med konkurranse er den mest utbredte innkjøpsformen i alle sektorer i stat og kommune, og skjer enten i egenregi eller ved hjelp av private leverandører av tolketjenester. Vi anslår at innkjøp i egenregi utgjør 25 prosent og innkjøp gjennom privat formidler utgjør 60 prosent.

### 4.2.1 Innkjøp i egenregi - offentlige tolkeformidlere

Innkjøp i egenregi innebærer at virksomhetene selv inngår avtale med de tolker de har behov for, basert på en konkurranse blant disse. De tolker som best dekker virksomhetens behov, til de ønskede vilkår, inngår en avtale med virksomheten for en gitt periode.

Innkjøp i egenregi er etablert som ordning i ti kommuner (ni fra 2020) og i flere etater på statlig nivå. Dette er virksomheter og kommuner som har et så stort behov for tolketjenester at de har funnet at det er mest lønnsomt både økonomisk og kvalitetsmessig å ha egen bestillingstjeneste. Ordningen innebærer at den offentlige virksomheten har enten en bestillingsløsning og/eller en egen avdeling med ansatte som håndterer alle ledd i virksomhetens tolkebehov, herunder rekruttering av tolker, bestillinger, logistikk, planlegging og oppfølging av tolkebrukere og tolker før, under og etter oppdraget. En slik avdeling ivaretar også dialog med og opplæring av tolkebrukerne i virksomheten og kjenner deres behov og kompetanse godt. Det er noen forskjeller mellom kommunale tolkeformidlere og statlige etater, de ser vi nærmere på under.

Figur 9. Innkjøp i egenregi (offentlig tolkeformidling).



### **Kommunale tolkeformidlere**

Det er ulikt hvor i kommunestrukturen selve tjenesten er plassert, men funksjonen er i stor grad den samme; å dekke tolkebehovet i de kommunale tjenestene.

Flertallet<sup>29</sup> av de kommunale tolkeformidlerne har egne, ansatte tolker, men i ulikt omfang og stillingsprosjenter. Mens Lørenskog kommune har to ansatte tolker, har Bergen kommune 47 ansatte. Det øvrige tolkebehovet dekkes av frilansere på honorarbasis, der lønn og andre vilkår er regulert gjennom individuelle avtaler, basert på tolkens formelle kvalifikasjoner og personlige egenskaper. Ansatte tolker har en årslønn mellom 363 200 og 625 500 avhengig av kompetanse. Frilanstolkene har en timelønn som varierer mellom 170 og 1500 kroner avhengig av type oppdrag og tolkens kompetanse og kvalifikasjoner.<sup>30</sup>

De siste årene har antall kommunale tolketjenester gått ned. I 2000 var det 18 kommunale tolketjenester, i 2016 var det 13. Det er ingen hemmelighet at flere av de kommunale tolketjenestene sliter med trange budsjetter og vanskeligheter med å beholde kvalifiserte tolker. I konkurransen om kvalifiserte tolker taper de kommunale mot statlige aktører, som UDI og domstolene, hvor oppdragene er lengre og lønnsbetingelsene bedre.<sup>31</sup> Kommunale tolketjenester må derfor bruke ufaglærte tolker; det skjer i gjennomsnitt i 35 prosent av tolkeoppdragene.<sup>32</sup>

Samtidig er ambisjonen å tiltrekke seg så høyt kvalifiserte tolker som mulig, og rett kompetanse til ethvert oppdrag. Et eksempel er en kommunal tolketjeneste som sier at «*Vi forsøker å benytte kvalifiserte tolker når det er mulig, og vi velger også fra øverste hylle når det lar seg gjøre. Våre fast ansatte tolker er i kategori 1 og 3 i Nasjonalt tolkeregister. Vi leier for eksempel ofte inn tolker i kategori 1 fra andre steder hvis det er snakk om oppdrag av lengre varighet og/eller spesielt krevende samtale, f.eks. knyttet til bosetting av nye flyktninger, Fylkesnemndsaker etc. Nå har vi inngått avtaler om fjerntolking 2-3 dager i uken med tolker i kategori 3 som bor andre steder i landet*».

Tolketjenesten har som formål å dekke kommunens interne tolkebehov. De kommunale tolketjenestene samarbeider ofte, blant ved å «låne ut» tolker til hverandre når de har ledig kapasitet. Det øker muligheten for å sikre at oppdragene utføres av kvalifisert og best egnet tolk. Store kommuner som Oslo og Trondheim har i tillegg inngått rammeavtaler med private formidlere. I Oslo er ikke de kommunale etatene forpliktet til å bruke den kommunale tolketjenesten og noen bydeler har valgt å utlyse egne rammeavtaler. Den kommunale tolketjenesten i Oslo er derfor i konkurranse med private aktører på det kommunale markedet.

Trondheim kommune har rammeavtaler med Noricom Nord og Salita, og disse forvaltes av tolketjenesten. I 2018 dekket rammeavtalen ca. 25 prosent av kommunens tolkebehov. 92 prosent av disse oppdragene ble levert med ufaglært tolk. Trondheim kommune forsøker derfor å unngå og kjøpe tolketjenester av de private formidlerne.

### **Offentlige virksomheter med egen tolketjeneste**

---

<sup>29</sup> IMDi har henvendt seg til samtlige kommunale tolketjenester med spørsmål om lønn og tilknytningsforhold. 7 av 10 kommuner svarte. Alle disse oppgir å ha ansatte tolker.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> NOU 2014:8 Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettsikkerhet og likeverd.

<sup>32</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), 2019. Behovet for tolk i 2018. Faktark.

Offentlige virksomheter med egen tolketjeneste er først og fremst store virksomheter med et stort tolkebehov. Per i dag gjelder dette følgende virksomheter: Utlendingsdirektoratet<sup>33</sup>, Tolkesentralen ved Oslo Universitetssykehus, Oslo Tingrett og Politiets sikkerhetstjeneste. I motsetning til utviklingen i kommunene, er det stadig flere statlige etater som velger å etablere egne, interne enheter. Lovisenberg Diakonale sykehus, som er offentlig finansiert og drives på ideell basis, har også en egen intern tolketjeneste. I tillegg til nevnte etater, har også Politidirektoratet, Domstoladministrasjonen og Prokus (et barnevernsamarbeid mellom fire bydeler, Stover, Alna, Bjerke og Grorud), etablert eller er i ferd med å etablere bestillingsløsninger og/eller formidlingsenheter.

De interne formidlingsenhetene har mellom to og 17 ansatte med kompetanse innen tolking, formidling og språk, som har ansvar for planlegging og logistikk rundt bestilling og bruk av tolker, rekruttering og opplæring av tolker og tolkebrukere, utvikling av bestillingssystemer og administrering av lønn osv. Noen har valgt å legge stor vekt på formidlingsleddet, med egne ansatte som forvalter og kvalitetssikrer virksomhetens bestillinger. Andre har automatiserte bestillingsløsninger hvor ansatte som har behov for tolk legger inn en bestilling som sendes til tolkene som er registrert i en intern løsning og hvor prinsippet om førstemann til mølla gjør at den tolken som svarer raskest får oppdraget. Alle oppgir at det er en fordel med inngående sektorkunnskap innenfor sitt felt for å kunne tilby den best egnede tolken for et gitt oppdrag: «Å forstå helsepersonellens erfaringer og behov er nøkkelen til at Tolkesentralen ved OUS skal lykkes med å utvikle et godt og robust tjenestetilbud.»<sup>34</sup> De søker gjerne stordriftsfordeler gjennom å kunne tilby sine tjenester til andre søsterorganisasjoner hvis dette kan gjøres uten å måtte konkurransenutsette sine tjenester.

Etatene kjøper tolketjenesten direkte fra tolkene og inngår ulike kontrakter. OUS har inngått rammeavtale med sine oppdragstakere. Avtalen regulerer tolkespråk, tildeling av oppdrag, tolkens plikter, honorar og reiserefusjoner, avbestillinger og oppfølging av mangler. I tillegg avtaler OUS vakter med tolker på de største språkene, for å sikre bemanning på de største språkene og forutsigbarhet for tolkene og tolkebrukerne. Hos UDI er alle krav til tolking og tolkene regulert i en intern retningslinje som er en del av UDIs regelverk<sup>35</sup>. I tillegg til formelle tolkefaglige kvalifikasjoner og personlig egnethet hos både OUS og UDI, stiller UDI krav til vandel. Et ledd i rekrutteringsprosessen hos UDI er en sikkerhetssamtale, mens OUS har intervjuer med alle aktuelle tolker, akkurat som ved ansettelser av annet personell. Tolkene i UDIs tolkebase benyttes også av Politiets Utlendingsenhet og Utlendingsnemnda.

#### 4.2.2 Innkjøp gjennom privat tolkeformidler – offentlige anskaffelser

Stadig flere offentlige etater setter tolketjenester ut på anbud. I perioden 2010-2014 ble det i Doffin registrert gjennomførte anbudskonkurranse for 25 kommuner og 15 helseforetak.<sup>36</sup> De siste fem årene er det lyst ut konkurranser på vegne av 183 offentlige virksomheter.<sup>37</sup> De aller fleste av disse gjelder kommuner, og svært mange av disse inngår i et kommunesamarbeid. Det er altså ikke snakk om 183 konkurranser, men 183 virksomheter som har vært involvert i et færre antall konkurranser. Offentlige

<sup>33</sup> Politiets Utlendingsenhet og Utlendingsnemnda bruker UDI sitt bestillingssystem

<sup>34</sup> Oslo Universitetssykehus (OUS) 2017. Det ville vært bedre om vi kunne kvalitets sikre tolketjenesten generelt.

<sup>35</sup> Utlendingsdirektoratet, UDI 2011-039 Bruk av tolk i utlendingssaker.

<sup>36</sup> NOU 2014:8 Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd.

<sup>37</sup> Tallet er basert på en rapport fra Doffin, på bestilling fra IMDi, over konkurranser på tolketjenester i perioden mars 2014 til mars 2019.

anskaffelser gjennom anbudskonkurranse er den vanligste innkjøpsformen i stat og kommune, og det er grunn til å tro at den vil fortsette å øke.

Figur 10. Offentlige anskaffelser av tolketjenester.



Offentlige anskaffelser av tolketjenester skjer normalt gjennom anbudskonkurranser, der private tolkeformidlere inviteres til konkurranser om å levere tolketjenester, og der vinneren inngår en rammeavtale om levering av tolketjenester for en viss periode. Konkurransene omfatter oftest tolketjenester for et bestemt antall språk i en gitt periode, gjerne fra ett til fire år.

I vårt materiale har vi identifisert to hovedtyper av offentlige anskaffelser av tolketjenester; 1) vanlig konkurranse der pris og til en viss grad kvalitet er de viktigste konkurransekriteriene, og 2) konkurranse der prisen til tolk er satt av virksomheten som utlyser konkurransen. Her blir kvalitet og tilhørende tildelingskriterier på det, viktigere.

Det knytter seg utfordringer til begge typer. I vanlig konkurranse med fokus på pris ønsker kommunen gjerne så rimelige tolketjenester som mulig. Dette resulterer ofte i dårlige vilkår for tolken, som er den svake parten i slike konkurransesituasjoner. Kartleggingen vår viser at det bidrar til et marked der oppdraget går til de som godtar lavest betaling og dårligst betingelser, som regel ufaglærte tolker. Derfor fremstår kommunene som en lite attraktiv oppdragsgiver for kvalifiserte tolker, med dårlig kvalitet på mye av den tolkningen som skjer. For de private formidlerne er lønnsomheten lav.

Som en reaksjon på denne utviklingen, har enkelte innkjøpere introdusert et nytt element som innebærer at de selv fastsetter prisen til tolk i tilbudsgrunnlaget til leverandørene. Det innebærer at en sikrer en

bestemt minimumsgodtgjørelse til tolkene (timelønn), der det også er mulig å gradere denne etter kvalifikasjoner. Denne ordningen brukes nå av blant annet Sykehusinnkjøp, og i Ålesund, Stavanger og Elverum kommune. En sentral utfordring har vært å finne hvilket nivå timeprisen skal fastsettes på. Det finnes ingen veiledende satser for tolketjenester. Timeprisen i anbudet blir derfor satt av virksomheten selv, for eksempel på grunnlag av en rundspørring eller hva virksomheten selv mener kan være en rimelig betaling.

I sum er det mange utfordringer knyttet til offentlige innkjøp av tolketjenester gjennom private formidlere. I neste kapittel beskriver vi disse nærmere og knytter dem til de ulike fasene i anskaffelsesprosessen.

Tabellen under oppsummerer innkjøpsformene vi har beskrevet her, hva som kjennetegner dem og i hvilket sektorer og omfang de er utbredt.

Innkjøpsform Hovedkategori	Innkjøpsform Underkategori	Beskrivelse	Type virksomheter	Tolkebehov	Utbredelse
<b>1)</b> <b>Innkjøp uten konkurranse</b>	1a) Innkjøp direkte fra tolken	Tolketjenester kjøpes direkte av tolken. Virksomhet og tolk avtaler oppdrag og honorar seg imellom. Ingen kostnader til formidling. Tolken får hele honoraret. Liten koordinering, vanskelig å utnytte tolkenes tid.	I prinsippet alle offentlige virksomheter + private organisasjoner	Små og sporadiske tolkebehov (innkjøp under terskelverdi)	Lite (størrelsesorden 5% av alle tolkeoppdrag)
	1b) Innkjøp direkte fra tolkeformidler	Tolketjenesten kjøpes via en privat tolkeformidler. Pris og vilkår fastsettes i den enkelte avtale. Ingen rammeavtale som regulerer pris/vilkår. Ofte dyre tolkeoppdrag for virksomheten, lønnsomt for formidler, tolken får en relativt liten andel av betalingen.	I prinsippet alle offentlige virksomheter + private organisasjoner	Mindre og sporadiske tolkebehov (innkjøp under terskelverdi)	Lite, men større enn 1a) (størrelsesorden 10-15 % av alle tolkeoppdrag)
<b>2)</b> <b>Innkjøp med konkurranse</b>	2a) Innkjøp i egenregi (offentlig tolkeformidling)	Kommuner/statlige etater har en egen, tolkeyndig enhet som håndterer alt rundt virksomhetens tolkebruk. Utlyser konkurranse og kjøper inn tolketjenester gjennom avtale med de tolker som hevder seg i konkurransen. Ofte bedre pris/vilkår til tolkene enn gjennom private formidlere. Brukerne faktureres internt eller får «gratis» tjenester fra sentralt budsjett.	10 større kommuner 5 statlige etater + to i planfasen	Stort tolkebehov	Utvikling: Nedgang i antall kommuner, økning i antall statlige etater  (størrelsesorden 25% av alle tolkeoppdrag)
	2b) Innkjøp gjennom privat tolkeformidler  i. Vanlig pris-konkurranse,  i. Konkurranse med fast pris til tolk	Offentlige virksomheter inngår rammeavtale med en privat leverandør/tolkeformidler), basert på konkurranse. Ofte høyt fokus på pris, med dårlige vilkår til tolk som resultat. Alle tolker er frilansere. Vanskelig å få tak i kvalifiserte tolker pga. vilkårene. Lave marginer til formidlere hindrer utvikling og fornyelse.	Kommuner og fylkeskommuner, statlige etater	Stort, men varierende tolkebehov, (innkjøp over terskelverdi)	Utbredt og økende (størrelsesorden 55-60% av alle tolkeoppdrag)

## 5. utfordringer i anskaffelsesprosessen

«Anbudsdokumenter legges ut med urealistiske krav til leverandøren. Tilbyderne sier de kan levere, men i praksis bryr seg [ikke] om å følge opp leveransen når kontrakt er inngått. Oppdragsgiveren ser at leverandøren ikke leverer de tjenester som er avtalt, men det har ingen konsekvenser for avtalen. Leverandørene måtte jo ha avvist eller avlyst 70-80 prosent av bestillingene for å kunne levere i tråd med avtalevilkårene. Hvis leverandørene legger seg på en realistisk pris for å kunne levere noe i nærheten av det oppdragsgiver etterspør, taper man konkurransen. Den med lavest pris vinner.»

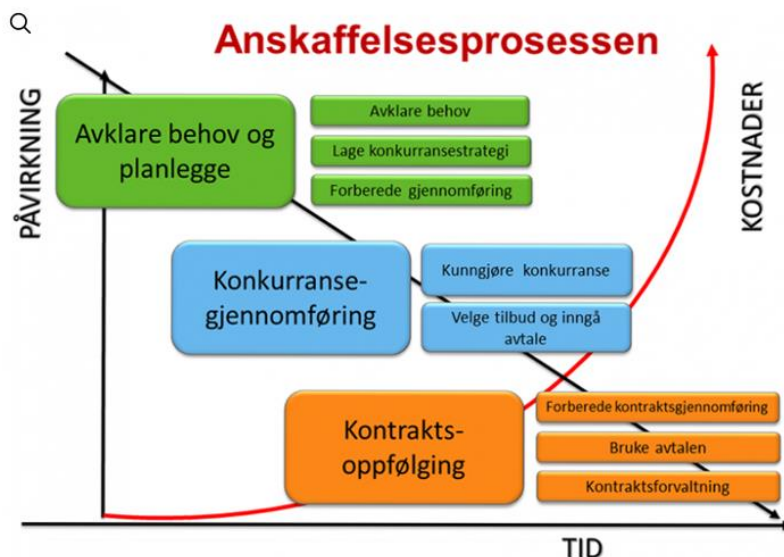
Det innledende sitatet beskriver kjernen i utfordringene med priskonkurranse i dette markedet. Enkelt sagt handler det om motsatte hensyn som ikke kan ivaretas samlet i en konkurransesituasjon: hensynet til (lavest mulig) pris på den ene siden og ønsket om kvalifisert tolk på den andre.

### 5.1 Fasene i anskaffelsesprosessen

Difi deler anskaffelsesprosessen i tre faser: Avklare behov og planlegge, gjennomføring av konkurransen og kontraktsoppfølging.<sup>38</sup> For vårt formål har vi delt anbudsporsessen inn i fire faser, der vi deler første fase i to: 1) Behovsavklaring og 2) Planlegging av konkurransen. Deretter følger 3) Gjennomføring av konkurransen og 4) Oppfølging av kontrakten.

I det følgende beskriver vi kort de ulike fasene og redegjør så for de viktigste utfordringene vår kartlegging har avdekket. Dette gir grunnlag for å identifisere noen områder for utvikling av anbudskonkurransene på tolkeområdet.

Figur 11. Anskaffelsesprosessen (lånt fra anskaffelser.no).



<sup>38</sup> <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen>



## 5.2 Behovskartlegging

Det er i den første delen av anskaffelsesprosessen at alle premisser og føringer for konkurransen blir lagt, og som det går frem av tegningen er det her påvirkningsmuligheten er størst. Det hjelper altså ikke hvor god man er senere i prosessen, hvis man bommer innledningsvis. Det er derfor svært viktig å bruke tid på denne fasen av anskaffelsen.

Før virksomheten går i gang med en anskaffelse må den aller først vurdere om behovet kan dekkes med interne ressurser. Deretter, dersom offentlig anskaffelse er valgt innkjøpsform, må virksomheten kartlegge og avklare sitt behov, til hvilke formål og i hvilket omfang. Det er også i planleggingsfasen at oppdragsgiver vurderer eventuelt samarbeid med andre.

Videre må virksomheten sette seg godt inn i *tolkemarkedet*. God forståelse av markedet og markedsaktørene er en forutsetning for å kunne gjøre gode innkjøp som dekker behovet. Det viktig å forstå hvilke kriterier som er velegnet i konkurransen om tolketjenester og i hvilken grad leverandøren kan innfri og dokumentere oppfyllelse av krav og kriterier. Innkjøpers kunnskap om markedet vil også legge føringer for *hvordan konkurransen innrettes*, for eksempel hvilke *kriterier* som bør brukes for å få gode og sammenlignbare tilbud, og hvilke tildelingskriterier som er mest hensiktsmessige for å få den kvaliteten på tjenesten som virksomheten ønsker seg i kontraktperioden.

Dette er viktig i utarbeidelse av konkurransegrunnlag, kravspesifikasjon og kontraktvilkår. Konkurransegrunnlaget beskriver hvilke behov som skal dekkes og tjenester leverandørene skal gi tilbud på. Konkurransevilkårene skal settes slik at leverandørene blir interessert og kan levere inn sine beste løsningsforslag på virksomhetens behov.

### 5.2.1 Mangelfull kartlegging av tolkebehovet i kommunen

Gjennomgangen av anbudsdokumenter fra en rekke kommunale oppdragsgivere, viste at det er stor variasjon mellom kommunene i hvordan de presenterer sitt *tolkebehov*. Et fåtall har erfaringstall fra tolkebruk i tidligere rammeavtaleperioder eller egen dokumentasjon som viser antall tolkeoppdrag, og hvordan disse fordeler seg på faktorer som språk, tolkem metode, telefon/oppmøte og brukere i kommunene. Kommuner som hadde slik statistikkgrunnlag, var gjerne også de som ga utfyllende beskrivelser av kommunen, hvordan den er organisert, hvor mange innbyggere den, tolkebehov basert på språk osv.

I de fleste anbudsdokumentene ble det kun gitt et anslag på behovsvolumet per år, gjerne basert på estimer og opplysninger fra nåværende leverandør av tolketjenester og/eller egne økonomidata. Ofte ble det ikke gitt ytterligere informasjon om kommunen eller de kommunene som samarbeidet om utlysningen. Vi fant heller ikke beskrivelser av hvordan det er ønskelig at tolketjenestene skal sees i sammenheng med andre tjenester og bidra til å nå virksomhetsmål. I dybdeintervjuene med innkjøpere av tolketjenester var vi derfor opptatt av å undersøke både hvilken kompetanse de hadde om tolkemarkedet, og hvordan de skaffet seg informasjon om feltet og kommunens tolkebehov.

Det viste seg at det er relativt vanlig å etablere et *tolkeråd*, for å skaffe informasjon om kommunens tolkebehov. I tolkerådet sitter det representanter fra ulike kommunale tjenester som har erfaring med bruk av tolk. Representantene melder inn sine behov; hvilke språk, hvor ofte, hvilke type tjenester, ønsker om fremmøte- eller telefontolking, og hvor lang tid i forveien tolken ønskes bestilt osv. I noen kommuner har tolkerådet en rolle også ved gjennomgang og vurdering av tilbudene. En av kommunene vi intervjuet involverer tolkerådet også i oppfølgingen av anskaffelsen, i møter med valgt

leverandør. Disse møtene blir dermed et forum for utveksling av erfaringer og utfordringer, og diskusjon av løsninger.

### **5.2.2 Liten kunnskap om tolkemarkedet, og begrenset tilgang på informasjon**

I løpet av et år vil en gjennomsnittlig kommune gjennomføre offentlige anskaffelser med konkurranse på en rekke tjenesteområder, og forvalte rammeavtaler på de samme områdene. Det er sånn sett ikke å forvente at enhver innkjøper skal ha inngående kjennskap til tolking og tolkemarkedet. Men i forkant av en enhver anskaffelse må innkjøper sette seg inn i markedet og skaffe seg oversikt over hvordan det er organisert, hvor mange leverandører som finnes og eventuelle forskjeller på disse, og avklare om markedet kan levere på virksomhetens behov. Hvordan går innkjøpere frem for å skaffe seg denne informasjonen? For virksomheter som allerede har en rammeavtale på tolketjenester er den vanligste strategien å ta frem anbudsdocumentene fra forrige konkurranse og børste støv av disse. Ingen av informantene vi har snakket med har gjennomført en systematisk evaluering. Selv om det har vært mange utfordringer i avtaleperioden, brukes det ikke tid på å finne ut hvordan disse kan unngås i neste runde. Dette er det sjelden ressurser til.

En annen vanlig strategi er å søke opp konkurransedokumenter i Doffin, og sjekke tips, råd, erfaringer og anbudsdocumenter fra andre kommuner og offentlige virksomheter. Virksomheter med store innkjøpsmiljøer og lang erfaring, som for eksempel Ålesund og Stavanger kommune samt Sykehusinnkjøp, anses som foregangsvirksomheter. Deres erfaringer tillegges derfor ekstra verdi.

I tillegg er søk på Internett et hyppig brukt verktøy, men det er få treff på anskaffelser av tolketjenester, kun IMDis veileder for kjøp av tolketjeneste fra 2007.<sup>39</sup> Denne forklarer godt om hvordan og hvorfor det er viktig å sikre kvalitet i tolkingen, men gir lite konkret og praktisk veiledning i hvordan gjennomføre en anskaffelse av tolketjenester. IMDi har imidlertid mye informasjon om tolking på sine nettsider, men de færreste innkjøpere kjenner til IMDis rolle som nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor.

Andre relevante nettsider for en innkjøper er anskaffelser.no, Difis fagside for offentlige anskaffelser. Her ligger det mye informasjon og veiledning om hvordan gjennomføre anskaffelser generelt og innenfor en rekke markedet spesielt, men ingenting om anskaffelser av tolketjenester.

---

<sup>39</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), 2007. Når du trenger tolk. Veileder for kjøp av tolketjenester til offentlige virksomheter.

Figur 12. På [anskaffelser.no](https://anskaffelser.no) ligger det mye informasjon om anskaffelser av diverse varer og tjenester, men ingenting om innkjøp av tolketjenester.



NHO Handel og Service, som er bransjeforening for tre private tolkeformidlere – Salita, Semantix og Hero Tolk, har i samarbeid med sine medlemmer utarbeidet en praktisk veileder i hvordan gjennomføre anskaffelser av tolketjenester.<sup>40</sup> Veilederen er ikke tilgjengelig på nettsidene til NHO Handel og Service, men IMDi kjenner til flere kommuner som har fått den tilsendt uoppfordret av NHO HS under anskaffelsesprosessen. Veilederen gir konkrete tips til innkjøperne om hvordan konkurransen kan gjennomføres og hva som bør vektlegges og unngås. Den fraråder for eksempel innkjøpere å stille absolutte krav til at det skal leveres tolker fra Nasjonalt tolkeregister, og sier at en da risikerer å ikke få tilbud eller å få leverandører som ikke kan levere.

Veilederen fra NHO HS gir informasjon om tolkemarkedet og «de ulike kompetansenivåene for tolker i Norge»: Her beskrives kategori 1-5 i Nasjonalt tolkeregister og til slutt «nivå 6» – tolker ikke oppført i Nasjonalt tolkeregister. Det framgår at «... for å møte den store etterspørselen på landsbasis er leverandørene helt avhengig av den gruppen tolker som ikke tilfredsstillt krav for å stå oppført i Nasjonalt tolkeregister.» Veilederen gir også en rekke anbefalinger til krav, bl.a. at oppdragsgiver krever «kategori 1-5 eller tilsvarende» og krever dokumentasjon som viser at leverandørene gjennomfører intern utdanning/opplæring av tolkene. Det danner seg på denne måten et inntrykk av at leverandørintern opplæring er sidestilt med kravene til oppføring i Nasjonalt tolkeregister.

<sup>40</sup> NHO Handel og Service, juni 2018. Anbud på tolketjenester - Innspill til en god prosess. Vedlegg 2.

IMDi trekker frem disse konkrete detaljene fra veilederen fordi vi ser at en slik kvalitetsstandard, som avviker fra IMDis standard, er etablert blant innkjøpere av tolketjenester. Det går frem både av anbudsdokumenter vi har lest og i intervjuene vi har gjennomført.

*Dialog med aktørene* gjennom for eksempel høringer og/eller leverandørkonferanser, er et relativt lite brukt verktøy for å bli kjent med markedet. Kun et par av våre informanter gjennomførte en slik konferanse. Mange går dermed glipp av den muligheten som ligger i å påvirke markedet ved å fortelle om sine mål og behov, og dialogbasert informasjon om hvilke muligheter som finnes, aktuelle trender, leverandørens situasjon og ulike faktorer som kjennetegner konkurransesituasjonen. Ved å gå i dialog med tolkene vil man kunne få kunnskap om hva slags vilkår som må til for å få tilgang på de best kvalifiserte tolkene.

Det er IMDis inntrykk at det er leverandørene og deres bransjeorganisasjon som er innkjøpernes primærkilde til informasjon og som har størst påvirkningskraft på innkjøpere. Vi legger også til grunn at kommuner låner dokumenter av hverandre, og at forståelsen av markedet spres på den måten.

## 5.3 Planlegging

### 5.3.1 Valg av prisstrategi

Virksomhetene må ta stilling til hvilken konkurranseform eller prisstrategi de skal velge: *vanlig konkurranse der prisen på tolk settes av leverandørene* eller *konkurranse der innkjøper fastsetter pris til tolken i konkurransegrunnlaget*. Vi ser nærmere på hvordan disse prisstrategiene praktiseres, og hvilke fordeler og ulemper de har.

#### ***Vanlig konkurranse med fokus på pris***

Den vanligste prisstrategien er konkurranser der priskriteriet er det eneste eller det som er vektet tyngst i kombinasjon med andre kriterier knyttet til kvalitet, tilgjengelighet osv. Den leverandøren som samlet tilbyr lavest pris vinner normalt anbudet.

Bildet under er et eksempel på hvordan et prisskjema kan se ut i konkurransen. I anbudsdokumentene som prisskjemaet er hentet fra, understrekes det at *«leverandør er pliktig så langt det er mulig å tilby tolk i kategorien 1-3 jf. Nasjonalt tolkeregister.»*

Av figuren kan vi se hvilke betingelser denne oppdragsgiveren legger til grunn:

Figur 13. Eksempel på prisskjema

Prisskjema			
Prismatris. 9 rader			
Spesifikasjon	Kvantitet	Enhet	Pris per enhet (NOK)
Fremmøtetolking første 60 min inkl. oppmøtekostnad	643	Timepris	
Fremmøte pris neste 30 minutter*	400	Timepris	
Telefontolk pr. 30 minutter	1 376	Timepris	
Skjermtolk pr. 30 minutter*	100	Timepris	
Skriftlig oversettelse pr. standard side	18	Stk	
Skriftlig oversettelse pr. ord*	7 000	Stk	
Tillegg akuttoppdrag Fremmøtetolk*	50	Stk	
Tillegg akuttoppdrag telefontolk*	70	Stk	
Tillegg akuttoppdrag skjermtolk*	5	Stk	

I konkurransen må tilbyderne, de private tolkeformidlerne, fylle inn sin pris i de respektive priskategoriene oppdragsgiver, i dette tilfellet en kommune, har definert. Som det går frem av kategoriene ønsker oppdragsgiveren seg ulike priser for ulike tolkemotoder - oppmøte, telefon og skjerm – og for planlagte eller akutte oppdrag. Vi ser også at kommunen ønsker pris på tolking per 30 minutter. Vi har også sett eksempler der tolkingen ønskes prissatt per 15 minutter.

Et typisk tolkeoppdrag foregår på telefon og varer mindre enn 30 minutter. Tolkens betaling kan dermed gjerne være ned til en sats på under 200 kroner timen, med betaling for 15 eller 30 minutter, uten betaling for forberedelser eller andre tillegg. Dette illustrerer at utfordringene knyttet til vanlig priskonkurranse er flere. Den største negative konsekvensen er at den gjennomgående resulterer i at tolkene avlønnes dårlig.

Kommunesektoren gjør seg selv til en lite attraktiv oppdragsgiver for kvalifiserte tolker og skaper et marked der oppdraget går til dem som godtar lavest betaling og dårligst betingelser, som regel ufaglærte tolker. Resultatet er at det lett blir dårlig kvalitet på tolketjenestene så vel som den kommunale tjenesten, og svært dårlig lønnsomhet for private formidlere.

Dersom en skal bruke denne prisstrategien, må en sørge for at andre tildelingskriterier vektet tyngre så ikke pris blir like utslagsgivende. Det vil også være behov for en prisoppjustering, og for å avklare og standardisere priselementene, slik at leverandørene har de samme elementene å forholde seg til i ulike konkurranser. Som en deltaker i referansegruppa sa det:

«Sammen med markedet må vi få opp hva som er priskomponentene. Pris er ikke bare pris. Pris er til tolken, til formidlingen, til systemer, til internkostnader osv.»

### **Konkurranse med fast pris til tolk**

Fra 2017 har det i offentlige anskaffelser vært økt fokus på etikk og samfunnsansvar, og å sikre gode lønns- og arbeidsvilkår og forebygge sosial dumping. Det har hatt betydning for hvordan en del offentlige virksomheter har endret måten de anskaffer tolketjenester. I økende grad fastsetter nå

virksomhetene selv timepris på tolkingen, og mange definerer også helt konkret hvor mye som skal gå til tolken. Det innebærer at pris til tolk er en fast størrelse, og at formidlerne må konkurrere om andre sider av leveransen om på sitt eget påslag eller honorar. Det brukes ulike modeller, men prinsippet og formålet er det samme, nemlig å ivareta anstendige lønn- og arbeidsforhold og sikre virksomheten kvalifiserte tolker.

«Det mest krevende ved anskaffelsen var å finne riktig nivå og krav hva angår sosiale vilkår.»

Sykehusinnkjøp var den første etaten som tok i bruk denne prisstrategien og med en prismodell som skal stimulere til økt bruk av kvalifisert tolk. Bildet under viser et utdrag av prisskjemaet fra Sykehusinnkjøp sin konkurranse.

Figur 14. Prisskjema fra Sykehusinnkjøp sin konkurranse.

Kvalifikasjonskategori	Timespris	Påslag i %	Leverandørens påslag i kr. per oppdrag	Totalpris for oppdragsgiver (1t)
Tolker nivå 1	kr 612,00	100 %	kr 0,00	kr 612,00
Tolker nivå 2 og 3	kr 530,00	80 %	kr 0,00	kr 530,00
Tolker nivå 4 og 5	kr 449,00	60 %	kr 0,00	kr 449,00
Øvrige tolker	kr 367,00	40 %	kr 0,00	kr 367,00

**Arbeidstid**

- Timeprisene gjelder arbeidstid fra kl. 08:00-17:00 på hverdager.
- Arbeidstid ettermiddag/kveld (kl. 17:01- 00:00), helg og akutt:
  - + 30% på timepris
- Arbeidstid helligdager og natt (kl. 00:01 – 07:59):
  - + 50% på timepris

**Minimumskostnad**

- Fjerntolk: 1 time
- Fremmetolk: 1 time

Skjemaet viser at timeprisen allerede er bestemt, og at timelønn til tolk og leverandørens påslag i prosent, er differensiert basert på kvalifikasjonskategoriene i Nasjonalt tolkeregister. Modellen skal stimulere til økt bruk av kvalifisert tolk. Desto høyere nivå på tolkens kvalifikasjon, desto høyere timelønn til tolken og fortjeneste til leverandøren. Av skjemaet ser vi videre at minimumskostnaden er satt til en time. Om tolkeoppdraget er kortere enn det, vil tolken likevel få betalt for en time.

Stadig flere kommuner har tatt i bruk denne strategien og noen har videreutviklet prismodellen til Sykehusinnkjøp. I tillegg til differensierte satser og definert lønn til tolk, stilles det krav om pensjon, forsikring og feriepenger til tolkene. Stavanger kommune var først ute med slike krav, senere har flere kommuner fulgt Stavanger sitt eksempel, bl.a. Ålesund, Hamar og Øvre Eiker. Disse har imidlertid lagt seg på et lavere prisnivå.

Figur 15. Utdrag av prisskjema fra Stavanger kommune.

Tolk							
Kvalifikasjons- kategori	Timelønn tolk	Feriepenger pr time: Feriepenger tolk utbetales juni påfølgende år. Minimum 10,2 % dersom det ikke er tariffavtale.	Diverse timekostnad som utbetales tolk. Dette skal minimum inneholder reisekostnader og pensjonskostnader.	Total timepris som utbetales tolk eksklusiv feriepenger.	Andel av påslag til utbetaling til selger.	Leverandø rs påslag i kroner per oppdrag.	Timepris til oppdragsgiv er første time per oppdrag.
<b>Tolker nivå 1</b> – Dvs. tolk med statsautorisasjon og tolkeutdanning. Statsautoriserte tolker med bevilning fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) eller Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og minst 30 studiepoeng/10 vektall i tolking fra universitet og/eller høyskole.	340	34,68	237,32	577,32	100 %		577,32
<b>Tolker nivå 2 og 3</b> . Nivå 2: dvs. tolk med statsautorisasjon, Statsautoriserte tolker med bevilning fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) eller Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Nivå 3: dvs. tolk med tolkeutdanning. Tolker med minst 30 studiepoeng og eller 10 vektall i tolking fra universitet og høyskole.	280	28,56	221,44	501,44	80 %	0	501,44
<b>Tolker nivå 4 og 5</b> . Nivå 4: dvs. oversettere med grunnleggende tolkeopplæring. Statsautoriserte translatører og/eller fagoversettere som har kurset Tolkenes ansvarsområde (TACD). Nivå 5: dvs. personer med bestått tospråklig test og grunnleggende tolkeopplæring. Personer som har tilfredstillende resultat i Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT), samt kurs i Tolkenes ansvarsområde (TACD).	230	23,46	195,54	425,54	60 %	0	425,54
<b>Tolker nivå 6</b> , dvs. tolker uten formell utdanning/tolkeopplæring. Obligatorisk opplæring blir gjennomført hos tolkeformidler før tolken kan ta oppdrag hos kommunene.	180	18,36	168,64	348,64	40 %	0	348,64

Det er flere fordeler med denne konkurransenformen. Prisen for selve formidlingstjenesten synliggjøres tydeligere gjennom denne modellen. Tolkene garanteres en fast godtgjørelse og bedre arbeidsvilkår, risiko er lavere for formidlerne og kvaliteten på både tolketjenesten og de kommunale tjenestene som ytes blir bedre. På sikt kan dette gjøre tolkeyrket mer attraktivt og øke tilgangen på kvalifiserte tolker. Som en innkjøper i referansegruppen uttalte det:

«Dette med fast pris, det som er bra med det er at du synliggjør i konkurransen hva tolkesatsen skal være. For det har vært problemet før, at du har betalt leverandøren, men du vet ikke hvor stor prosent leverandøren tar og hvor stor del som er igjen til tolken. Der har man har hørt at leverandøren tar 70 prosent, det er det verste vi hører, men vi har ikke visst, problemet er at vi ikke har visst, det har ikke vært synlig.»

Men konkurranseformen har også noen utfordringer knyttet til seg. Hva er kvalitet og hva er gode kvalitetskrav? Det finnes ikke en felles forståelse av kvalitetsbegrepet, og det vil være enda viktigere å definere dette med denne prisstrategien, fordi kvalitet vil telle mer. Dette forutsetter inngående kunnskap om tolkefaget hos oppdragsgiver.

Siden tolkene er en uorganisert arbeidskraft, deltar de ikke aktivt i prissettingen av tjenestene de selger. Systemet for lønnsdannelse fungerer ikke for tolkeprofesjonen og tolkene er ingen forhandlingspart. En annen utfordring er derfor knyttet til hvordan prisen eller timelønnen til tolk skal fastsettes. Hva er rimelig timelønn og hvem skal bestemme den? Det finnes ingen standardiserte satser. Da dette ble diskutert i referansegruppa, mente flere det er viktig at prisnivået er likt eller på noenlunde det samme nivå i alle kommuner, dette for å unngå konkurranse mellom oppdragsgivere og at tolkene avlyser oppdrag. I så fall krever det at noen fastsetter et slikt nivå, eller at det utvikler seg et nivå gjennom den praksis som etableres.

Fast pris til tolk kan altså være et godt verktøy for å løse et grunnleggende problem i dette markedet, men det løser ikke alle utfordringene. Pris er bare en av flere nødvendige komponenter. En deltaker i referansegruppen uttalte det slik:

*«Hvis man skal levere gode tolketjenester med kvalitet over tid, er det selvfølgelig viktig å prise inn det det faktisk koster å bruke kvalifiserte tolker. Men også tolkeformidling er et fag og en merverdi som utgjør en viktig komponent av hele tjenesten. Det er ikke nok bare å ha kvalifiserte tolker. Tolkeformidling er en del av tjenesten som kjører dialog mellom tolker og avdelinger for å sikre kvalitet over tid. Det må også prissettes hvis man vil ha god kvalitet i leveransene.»*

Med denne konkurranseformen kan man bidra til en anstendig lønn til tolkene og betaling for de reelle kostnadene forbundet med formidling av tolketjenester. Uavhengig av hvilket prisnivå som blir satt, vil den innebære dyrere tolketjenester for offentlige virksomheter. Kommuner som har innført prismodellen forteller at økte priser er møtt med motstand internt i kommunen, og at det har vært nødvendig med god informasjon og forklaringer til de økte prisene. Det hviler således et stort ansvar på innkjøperne, de må veilede og argumentere for dyrere tjenester ovenfor sine brukere, og sikre samsvar mellom krav til kvalitet og betalingsvilje i en allerede trang kommuneøkonomi. Leverandørene må også ta sin del av ansvaret for å stille krav til et forsvarlig prisnivå.

*«Kommunen må være villig til å betale for det da. Kommunen stilte som krav at det måtte være tolker fra Nasjonalt tolkeregister, det skulle ikke leveres ufaglærte tolker. Da kom det svar fra leverandøren om at det er greit, men da må dere legge dere på et prisnivå som er tilsvarende sykehusinnkjøpavtalen. Så kom det svar tilbake fra kommunen om at det ønsker de ikke. Men vi som leverandør må fortsatt levere tolker fra Nasjonalt tolkeregister, men kommunen ønsker ikke betale for det. Det er faktisk ikke mulig å levere på en slik kontrakt.»*

### **5.3.2 Innretting av konkurransen – mange krav**

I et ideelt marked skal etterspørerne ha spisskompetanse på det behovet de skal ha dekket og hvilket resultat de ønsker å oppnå, mens leverandørene skal ha spisskompetanse på å løse dette behovet. I anskaffelser av tolketjenester er praksisen ofte at oppdragsgiver legger sterke føringer for hvordan leverandørene skal levere og gjøre jobben sin. Konkurransedokumentene er ofte preget av mange og ofte unødvendige og urealistiske krav til leverandørene og leveransene. En leverandør sammenfatter kravene slik:

*«Oppdraget skal kunne gjennomføres når som helst på døgnet, med kvalifisert tolk, til lavest mulig pris og bestilles rett før utførelse.»*

Et vanlig krav er at det skal leveres kvalifiserte tolker, samtidig som en er åpne for at det kan leveres ufaglærte, også i språk hvor det finnes kvalifiserte tolker. For å dokumentere tilgangen på tolker må leverandørene oppgi hvor mange tolker de har alle kategorier. Som regel må leverandørene fylle ut en språkmatrix. Her er det stor variasjon i detaljnivået på dokumentasjonskravet. Mens noen kommuner ber kun om antall tolker per kategori i hvert språk, krever andre i tillegg fordeling på kjønn, på telefon- og fremmøtetolker og på egne og eksterne tolker. Figuren under er eksempel på et detaljert prisskjema. Slike eksempler tyder på en oppfatning om at leverandørene har egne tolker ansatt eller som de rår over.



Figur 16. Eksempel på språkmatrise

Språk	Antall i kompetansenivå 1						Antall i kompetansenivå 2					
	Kvinner		Menn		Antall registrert i Nasjonal tolkeregisler		Kvinner		Menn		Antall registrert i Nasjonal tolkeregisler	
	Eget	Eksterne	Eget	Eksterne	Eget	Eksterne	Eget	Eksterne	Eget	Eksterne	Eget	Eksterne
Afghansk (Både dari/pashtoo)												
Albansk												
Bengali												
Bulgarsk												
Bosnisk												
Farsi												
Fransk												
Kinesisk												
Kongolesisk												
Kurdisk (sorani, badhini og kurmanji)												
Kroatisk												
Latvisk												

Videre ser vi at innkjøpere ofte er opptatt av de yrkesetiske retningslinjene, og stiller krav til at leverandør kan garantere at tolkene følger retningslinjene og har en profesjonell opptreden. Å forvente profesjonell opptreden av tolkene er en selvfølge. Samtidig kan slike krav tolkes som et resultat av tidligere dårlig erfaring med bruk av tolk. En kommune stilte for eksempel 24 krav i kravspesifikasjonen der mange handler om hvordan tolken skal oppføre seg, bl.a. ha navnebrille, ikke være påvirket av alkohol eller andre rusmidler, ikke bruke parfyme eller etterbarberingsvann, vise respekt og forståelse i møte med ulike type mennesker osv. Dette tyder igjen på en oppfatning om at leverandørene rår over egne tolker.

Andre eksempler på detaljerte krav er knyttet til formidlernes tilbud om opplæring. En virksomhet skriver i sine anbudsdokumenter at:

*«Leverandøren skal beskrive sine løsninger for (...) hvordan tilbyder sikrer at det leveres tolker som utfører tjenestene med god kvalitet. Beskriv også rutiner for rekruttering, opplæring (for nyansatte, og underveis i ansettelsesforholdet), kurs (beskriv innhold og krav til egne kursholdere) og oppfølging av tolkene. Det vil også være en fordel at det er fokus på bruk av lokale fremmøtetolker, spesifiser hvordan ovenstående ivaretas for lokale fremmøtetolker».*

Slike krav vitner om manglende kjennskap til tolkemarkedet og forståelse for hva som kan leveres av private tolkeformidlere. Dessuten, innkjøpere har som regel ikke faglige forutsetninger til å vurdere kvaliteten i opplæringen til tilbyderne eller vurdere hvorvidt opplæringen samsvarer med det offentlige kvalifiseringstilbudet. Spesifikk fagopplæring bør være forbeholdt de som har fagkompetansen, for eksempel de ulike tjenestene i kommunen, og OsloMet når det gjelder tolking.

Urealistiske, kanskje motstridende krav (pris/kvalitet) og irrelevante kriterier resulterer ofte i mange spørsmål fra potensielle tilbydere underveis i konkurransen, og ender ikke sjelden i avlysning av konkurranser. Det innebærer at det gjennomføres mange konkurranser som ikke bidrar til effektiv utnyttelse av ressursene eller at en når målene med konkurransen. Overordnet betyr det et marked som ikke fungerer etter hensikten.

Det er derfor behov for å vite hvilke krav som kan stilles og hvilke kriterier som er relevante i konkurranser om tolketjenester, gitt de særtrekk som kjennetegner dette markedet.

### 5.3.3 Valg av tildelingskriterier

Kunnskap om tolkemarkedet og eget behov er nødvendig for å identifisere hva som skal stilles som krav, hva som skal være tildelingskriterier og hvordan disse skal vektas. Mange innkjøpere opplever dette som en utfordring:

*«Det er (...) utfordrende å stille riktige kvalitetskrav, spesielt med tanke på at det er mange som ikke er registrert i nasjonalt tolkeregister, samt at dette er kriterier som er krevende å følge opp og kvalitetssikre gjennom en slik avtale.»*

Kvalitetskriteriene er knyttet til innkjøpsfaglig skjønn. Innkjøpere må kunne forstå hvordan kvaliteten i tjenesten skal vurderes, noe det ikke finnes objektive mål for å forstå. Dette krever stor grad av innsikt hos innkjøper. Priskriteriet er derimot konkret og objektivt og derfor lettest å bruke som grunnlag for å sammenligne tilbudene med.

I praksis ser vi det er stor variasjon i tildelingskriterier og hvordan disse vektas. Det er svært vanlig å ha tildelingskriterier som handler om kvalitet i tillegg til pris. I de aller fleste tilfeller er det likevel prisen som er avgjørende, selv når det veier like mye eller mindre enn kvalitetskriteriene.<sup>41</sup>

Private tolkeformildere har derfor etterspurt tydeligere standarder for offentlige anbud for kjøp av tolketjenester hvor pris ikke bør telle mer enn en viss prosent i tildelingskriteriene.<sup>42</sup>

Her er noen eksempler på hvordan tildelingskriterier utformes og vektas (parentes) i anbudskonkurranser vi har sett på:

- Pris
- Pris og kvalitet (70/30, 50/50, 40/60)
- Pris, kvalitet og service (50/40/10, 45/45/10)
- Kvalitet, «språk, bredde og relevans», pris (55/15/30)
- Pris, gjennomføringsevne, kvalitet og kontinuitet (40/30/30)
- Pris, kvalitet, språk og kompetanse, kundeservice (40/50/10)

Innkjøpere stiller ulike krav til kvalitet og bruker ulike tildelingskriterier. De fleste innkjøpere vi intervjuet opplever at leverandørene ofte svarer godt på kravene, blant annet når det gjelder innhold i opplæringsprogram, rekrutteringsrutiner, bestillingssystemer osv. Men samtidig gis det uttrykk for at tilbudene ofte er vanskelige å vurdere og skille fra hverandre på bakgrunn av slike beskrivelser, fordi det loves at alt innfris som ønsket. Så hvordan skal en vite hva en kan stole på, og skille det seriøse fra useriøse?

I mangel på andre målbare og objektive parametere, blir det da lett å bruke pris som avgjørende kriterium. Det er behov for mer veiledning og informasjon på dette feltet.

## 5.4 Gjennomføring av anskaffelsen

Neste fase er selve *konkurransgjennomføringen*. I likhet med innledende fase, vil også konkurransgjennomføringen variere både i omfang og lengde avhengig av hvilken prosedyre som er valgt, antall tilbud som er mottatt og mengden av dokumentasjon som må gjennomgås og

---

<sup>41</sup> NOU 2014:8 Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd.

<sup>42</sup> Ibid

vurderes. Det kan også komme inn spørsmål, være behov for presiseringer og noen ganger må konkurransen avlyses, endres og kunngjøres på nytt. Tilbudene skal vurderes og evalueres ut fra dokumentasjonen leverandørene har levert inn og de konkurranseregler som var satt for konkurransen.

I offentlige anskaffelser av tolketjenester ser den hyppigste dialogen ut til å skje når konkurransen er kunngjort. Våre informanter forteller at konkurranser på tolketjenester preges av mye spørsmål, for eksempel om hvordan tjenestene skal prises, men også mye klager og kritikk – langt mer enn hva som er vanlig i andre konkurranser. På bakgrunn av innspill fra leverandører er det ikke uvanlig at konkurranser blir avlyst, endret og så kunngjort på nytt. En av kommunene i vårt utvalg ble truet med å bli klaget inn til KOFA dersom de ikke avlyste konkurransen og endret sentrale rammevilkår. Denne adferden påvirker naturlig nok innkjøpernes oppfatning av leverandører og markedet, mange gir uttrykk for at de syns bransjen er useriøs og umoden.

Det varierer hvor mange tilbud som kommer inn i en konkurranse, noen ganger opptil 10-12. Flere av informantene forteller om leverandører som priser seg taktisk, kroner 0 for en tjeneste. I tråd med lovverket blir disse som regel diskvalifisert. Når vi har spurt innkjøpere hva de tenker om tilbudene, har vi fått ulike svar. Mens enkelte er imponerte og syns det meste høres veldig bra ut, syns andre at tilbudene ofte er dårlig skrevet preget av svada og lite konkret innhold. Som en informant uttrykte det:

*«Det kan virke som noen leverandører tror dette er en skrivekonkurranse og ikke en anskaffelse av tolketjenester.»*

En felles oppfatning er imidlertid at mange skriver det samme, og som vi har vært inne på allerede, at det ofte er vanskelig å skille leverandørene fra hverandre.

## **5.5 Oppfølging av anskaffelsen**

*«Kvalitetssikring av leveranser av tolketjenester fra anbudsvinner krever mye ressurser og gjennomføres derfor sjelden.»*

Tredje og siste ledd i anskaffelsesprosessen er *kontraktsoppfølging*. I denne fasen handler det om å både sikre god kommunikasjon og dialog med leverandør, og kontrollere at leverandør leverer i tråd med avtalen, gjennom hele kontraktsperioden. Slik kan virksomhetene ta ut gevinstene. Oppdragsgiver og leverandør må derfor avtale hvordan måling av resultater eller leveranse og oppfølging skal gjennomføres i praksis. Det kan for eksempel være gjennom regelmessige møter, levering av statistikk eller gjennom spørreundersøkelser blant brukerne av rammeavtalen. Oppdragsgiver må også ha rutiner for hvordan avvik og avtalebrudd skal følges opp, med hvilke sanksjoner og følger.

I våre intervjuer og i referansegruppemøtene uttalte flere at avtalen på tolketjenester skiller seg ut som en både spesiell og komplisert avtale å følge opp. Spesiell fordi den er så tett knyttet til tjenesten(e) virksomhetene ellers yter, og krevende fordi det generelt er mye klager og avvik. Hvis for eksempel tolken ikke møter til en legetime får det direkte konsekvenser for både lege og pasient, samme hvis tolken ikke opptre i tråd med retningslinjene eller ikke har tilstrekkelig kompetanse for oppdraget. Avvikene blir både veldig tydelige og ofte svært alvorlige.

En av kommunene vi intervjuet fikk så mye klager på tolkene fra brukerne i kommunen og måtte til slutt si opp avtalen med umiddelbar virkning. Klagene handlet i stor grad om tolker som ikke møtte til oppdrag. Leverandøren selv mente det lave prisnivået var årsaken.

Mange av våre informanter omtaler tolketjenester som en risikobrandsje som bør følges ekstra nøye opp. Dette forklarer nok hvorfor det i konkurransedokumentene gjennomgående er fokus på oppfølging. De vanligste og foretrukne måtene det ønskes gjennomført på, er gjennom statusmøter og statistikk. Andre eksempler på oppfølging vi har sett er stikkprøver av tolkenes timelister og lønns slipper og meldte og uanmeldte revisjoner. Dette som ledd i å ivare tolkens lønns- og arbeidsvilkår.

Figur 17. *Eksempel på metoder for oppfølging – men gjennomføres det?*

#### 16. STATUSMØTER

Kunden, ved kontraktsansvarlig for den enkelte kommune, kan be om statusmøter med leverandøren *ved behov* i avtaleperioden. Slike statusmøter skal gjennomføres uten ekstra kostnad for kunden.

#### 17. STATISTIKK

Leverandøren skal ved behov sende statistikk til hver av de seks kontraktkommunene. Statistikken skal leveres uten ekstra kostnad for kunden, det vil si den skal være inkludert i leverandørens oppgitte priser for oversettelse og tolketjenester.

I eksempelet over er verken statusmøter og statistikk lagt inn som et krav til at det *skal* gjennomføres, men som et krav til at oppdragsgiver *kan* be om det. I andre tilfeller har vi sett at mange ikke spesifiserer hva det konkret skal leveres statistikk på. Blant de som har spesifisert statistikken, er tolkens kvalifikasjoner ofte glemt. Hvordan skal da innkjøper kunne kontrollere at leverandøren leverer kvalifiserte tolker? En innkjøper som hadde etterspurt statistikk fra leverandør på tolkenes nivå fortalte imidlertid at leverandør var svært lite villig til å gi denne. Oppdragsgiver måtte purre opptil flere ganger.

Til tross for gode intensjoner og mange muligheter for oppfølging, samt mye klager og avvik, er det svært liten oppfølging i praksis. Som en innkjøper sa det, «oppfølging er det sviktende leddet», og det gjelder i offentlige anskaffelser generelt, ikke tolketjenester spesielt.

En grunnleggende forklaring på den manglende oppfølgingen er knappe ressurser, det er mange avtaler som skal følges opp og blant alle avtalene er tolkeavtalen gjerne liten og får dermed minst oppmerksomhet. En annen vesentlig forklaring er manglende fagkunnskap. Når innkjøpskontoret mangler faglige forutsetninger til å drive oppfølging, blir det gjerne til at det ikke gjøres.

Andre forklaringer er fragmentert ansvar. I et kommunesamarbeid er gjerne ansvaret for oppfølging fordelt på alle kommunene. Andre ganger hviler det på den enkelte tolkebruker. Når alle har ansvar, blir det ofte til at ingen tar ansvar.

En kommune vi snakket med skilte seg ut da de var veldig fornøyde med avtalen. De så behov for møter med leverandør kun hvis det var klager, noe det svært sjelden var. Lite klager tolket de som

alt var bra, at leverandøren leverte i tråd med avtalen, altså kvalifiserte tolker. De så dermed ikke behov for å gå leveransene nærmere i sømmene.

## 5.6 Oppsummerende vurderinger

Det er generelt lite kunnskap om tolkemarkedet blant innkjøpere, og mangelfull informasjon om offentlige anskaffelser av tolketjenester. Det er i hovedsak leverandørmarkedet som er innkjøpernes primærkilde til informasjon om både tolkemarkedet og anskaffelser av tolketjenester. Manglende kompetanse om tolkefeltet til tross, de fleste oppdragsgivere vet at kvalitet i tolkingen er viktig, men mangler de nødvendige virkemidlene, i hovedsak økonomi og fagkunnskap, til å sikre det. Resultatet er konkurransedokumenter preget av mange, og ofte unødvendige og urealistiske krav til leverandør og leveranser. Vi ser også at innkjøpere sliter med å finne gode og målbare tildelingskriterier som går på kvalitet, og gjøre gode og reelle vurderinger av tilbudene de mottar i konkurranser. Av mangel på ressurser og kompetanse blir kontrakter ofte ikke fulgt opp, og kontraktsbrudd blir i stor grad blir oversett. Her er det behov for informasjon og veiledning.

Mye tyder på at dette er et umodent marked og at anskaffelser gjennom konkurranse ikke er en hensiktsmessig innkjøpsmetode. Den verken bidrar til profesjonalisering av markedet eller tjener myndighetenes formål om å øke bruken av kvalifisert tolk.

Av de to konkurranseformene vi har identifisert, er fokus på (laveste) pris den vanligste. Denne mener vi er uegnet. For sterk vektlegging av pris øker risikoen for dårlig kvalitet på tolketjenestene og sosial dumping. For å sikre anstendige lønn- og arbeidsforhold til tolkene tar stadig flere innkjøpere i bruk den andre prisstrategien, fast pris til tolk. Denne er mer egnet, men har også utfordringer knyttet til seg. Hvem setter prisen og hvilket nivå er rimelig og nødvendig for å nå formålet med innkjøpet – effektive tolketjenester av god kvalitet.

Gjennomgående for begge konkurranseformer er manglende forståelse og fokus på de andre komponentene i prisen. Å sikre tilgang på kvalifisert tolk over tid handler om mer enn tolkens timelønn. Formidling, organisering, logistikk og teknologi er også helt nødvendige komponenter.

Målet med offentlige anskaffelser er effektive tolketjenester av høy kvalitet. Denne ordlyden går igjen i anbudsdokumenter vi har gjennomgått i kartleggingen. Med dagens praksis nås ikke denne målsettingen. Innkjøp er i altfor stor grad basert på feilaktig eller manglende kunnskap om tolkemarkedet, de har et utpreget prislefokus og konkurransedokumenter preget av så omfattende og til dels urealistiske krav at de både er vanskelig å vurdere og senere følge opp, og blir derfor liggende i skuffen hos de fleste innkjøpere. Tvert imot har dagens anbudspraksis bidratt til å etablere et marked som ingen aktører er tjent med, verken tolkene, virksomhetene eller formidlerne – og aller minst sluttbrukerne, de minoritetsspråklige.

IMDi mener det er mulig å forbedre anbudspraksisen og sikre bedre tolketjenester. Her er det ingen enkle løsninger, men vi har identifisert noen innsatsområder som på kort sikt vil kunne bidra til det. Samtidig er det viktig å understreke at tolkemarkedet er umodent og preget av en rekke utfordringer, det vi har omtalt som rammebetingelser, som ikke kan endres på kort sikt. Dersom bruk av kvalifisert tolk skal øke vesentlig og vedvare på sikt, er det behov for å se nærmere på rammebetingelsene. I en slik innsats må bedre vilkår for tolkene stå sentralt.

## 6. Anbefalinger og tiltak

Innsatsområdene vi har identifisert er rettet spesielt mot innkjøp gjennom offentlige anskaffelser og handler om informasjon og kunnskap, og erfaringsdeling. Under hvert område gir vi konkrete anbefalinger. Vi har lagt vekt på at anbefalingene skal være generelle og kunne passe alle virksomheter og innkjøpere uavhengig av deres behov og tilgang på ressurser.

### 6.1 Innsatsområde 1: Bedre informasjon om innkjøp av tolketjenester

For å stille riktige betingelser og være i stand til å gjøre et godt innkjøp, er det nødvendig med god innsikt i tolkemarkedet, herunder kunnskap om det er organisert, hvilke utfordringer (rammebetingelser) som preger det og sammenhengen mellom disse. For å øke kompetansen om både tolkemarkedet og anskaffelser av tolketjenester anbefaler IMDi:

- a) Å utarbeide en veileder om anskaffelser av tolketjenester

For di virksomhetene som kjøper inn tolketjenester ikke selv er like, men tvert imot svært ulike i både størrelse, organisering, behov og ressurstilgang, mener IMDi det ikke vil være hensiktsmessig å utarbeide standardiserte anbudsdokumenter. IMDi anbefaler derfor å utarbeide en veileder med nøktern informasjon om tolkemarkedet, organisering og rammebetingelser, og med anbefalinger rundt planlegging og gjennomføring av anskaffelsesprosessen, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, prisstrategi og kontraktsvilkår. Veilederen bør utarbeides i et samarbeid mellom relevante aktører.

- b) Å styrke kompetansen knyttet til innkjøp av tolketjenester hos relevante aktører; KSI/Difi og IMDi
- c) Bedre informasjon på relevante nettsider; [anskaffelser.no](http://anskaffelser.no), [imdi.no](http://imdi.no)

I dag er det ingen miljøer som har spisskompetanse på anskaffelser av tolketjenester. Det finnes imidlertid miljøer med kompetanse på tolking, IMDi, og offentlig anskaffelser generelt, Difi, og i kommunene spesielt, KS sitt innkjøpsforum (KSI). IMDi vil arbeide videre med å bidra til at aktørenes kompetanse på anskaffelser av tolketjenester styrkes og at nødvendig informasjon finnes tilgjengelig på relevante nettsider.

### 6.2 Innsatsområde 2: Erfaringsdeling og dialog

I dette kartleggingsarbeidet samlet vi representanter fra alle relevante aktører i en referansegruppe som vi gjennomførte svært nyttige møter med. Det første hadde fokus på utfordringer, det andre på mulige løsninger. Begge møter var preget av gode diskusjoner, konstruktive innspill og svært nyttig erfaringsutveksling. Samtlige deltakere ga uttrykk for at de gikk fra møtene med ny innsikt og kunnskap, at de hadde lært mye gjennom å få innsikt i markedet og problemstillingene fra andre ståsteder enn sitt eget. Dette var også første gang de var på en arena hvor samtlige aktører var samlet. IMDi vil derfor:

- a) Etablere et årlig kontaktmøte i regi av IMDi for utveksling av erfaringer mellom aktørene
- b) Utarbeide en metode for å systematisere erfaringer og god praksis

Alle aktørene spiller en viktig rolle, og kan gjennom dialog spille hverandre gode. IMDi foreslår derfor å skape en arena for dette. Videre anser vi det som formålstjenelig at det for eksempel gjennom en

slik møteplass utarbeides en metode for å systematisere erfaringer slik at virksomhetene i større grad kan lære av hverandre.