

FAGFELLEVDERT ARTIKKEL

NAVs tjenesteyting til minoritetspråklige innbyggere

Når regelverk møter realiteter

HILDE FIVA BUZUNGU

*Førsteamanuensis ved Institutt for sosialfag, OsloMet – storbyuniversitetet
hilde.buzungu@oslomet.no*

SAMMENDRAG Artikkelen presenterer analyser av etterlevelsen av NAVs retningslinjer for bestilling og bruk av tolk, basert på data fra 29 NAV-kontorer i perioden 2016–2019. Funnene viser stor variasjon mellom kontorene i hvor ofte tolking benyttes. Retningslinjenes krav til kvalifikasjoner hos tolkene ble samlet sett brutt i 72 % av tilfellene, og der private tolkebyråer ble benyttet, var andelen brudd 85 %. Dette viser at retningslinjer ikke er tilstrekkelig til å regulere praksis knyttet til hvordan dekke offentlige organers behov for kvalifiserte tolker. Funnene drøftes i lys av lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven), som trådte i kraft 1.1.2022.

NØKKEWORD NAV, kommunikasjon, minoritetspråklige, tolking, tolkeloven, språkloven

1. NAV i et samfunn preget av språklig mangfold

Denne artikkelen omhandler møter mellom NAV og minoritetsspråklige innbyggere i Norge. Norge har siden før statsdannelsen vært et flerspråklig samfunn, og forholdet mellom den norske staten og minoritetsspråklige innbyggere har ikke vært ukomplisert i et historisk perspektiv.¹ Minoritetsspråkene i Norge kan, jf. språkloven² § 5-7 og forarbeider³ til denne, deles inn i fire grupper:

1. Vårt nasjonale urfolksspråk (samisk)
2. Våre nasjonale minoritetsspråk (kvensk, romani og romanes)
3. Vårt nasjonale tegnspråk (norsk tegnspråk)
4. Våre nyere minoritetsspråk

Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven)⁴ kommer til anvendelse for offentlige virksomheters kontakt med alle disse gruppene av minoritetsspråklige innbyggere. Denne loven trådte i kraft 1.1.2022, altså etter avslutningen av prosjektet som dataene i denne artikkelen er hentet fra. I forbindelse med lovens ikrafttredelse kan det være aktuelt å se tilbake på tidligere erfaringer med lignende virkemidler som de som nå finnes i loven, for å se om lovkravene kan forventes å være tilstrekkelige til å sikre god praksis hos offentlige organer. Tolkelovens § 9 krever at alle offentlige organer som jevnlig bruker tolk, skal ha retningslinjer for bestilling og bruk av tolk. I denne artikkelen undersøker jeg hvordan retningslinjer for bestilling og bruk av tolk tidligere har blitt praktisert i offentlige virksomheter, med NAV som eksempel på en slik virksomhet.

NAV har i en årrekke hatt nasjonale retningslinjer som kommer til anvendelse i tilfeller hvor tjenesteyter i NAV og innbyggeren som skal motta tjenesten, mangler felles språk. Et felles språk vil vanligvis være norsk, men kan også være et annet språk som både den ansatte og innbyggeren behersker, for eksempel et samisk språk, engelsk, norsk tegnspråk, polsk eller arabisk. Disse retningslinjene er nedfelt i dokumentet «Retningslinjer for bestilling og bruk av språktolk i NAV»,⁵ og gjelder

-
1. Hualand, Hilde (2009), «Sign language interpreting: A human rights issue», *International Journal of Interpreter Education*, 1, s. 95–110; Saus, Merete (2021), «Gjenoppretting og forsoning i barnevernets møte med urfolk og nasjonale minoriteter», i Berg, B. og Paulsen, V. (red.), *Møter mellom barnevern og minoriteter*, Universitetsforlaget; Tonstad, Per Lars (2020), *Ole Henrik Magga – kamp og kompromiss*, Pax forlag.
 2. Lov om språk (språklova). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-05-21-42>
 3. Prop. 108 L (2019–2020). Proposisjon til Stortinget. Lov om språk (språklova), s. 12–13, Kulturdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-108-l-20192020/id2701451/>
 4. Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-11-79>
 5. NAV (2019), *Retningslinjer for bestilling og bruk av språktolk*.

for kontakt med alle minoritetsspråklige med unntak av dem i gruppe 3 (døve, hørselshemmede og døvblinde).⁶ Retningslinjene inneholder bestemmelser om hvordan behov for tolking skal vurderes, og hvem som bærer ansvaret for å foreta en slik vurdering. Videre inneholder retningslinjene bestemmelser om hvilke kvalifikasjonskrav som skal stilles til personer som skal oppnevnes som tolk i møter mellom etaten og minoritetsspråklige innbyggere. I denne artikkelen presenteres etatens retningslinjer samt mine forskningsfunn om hvordan disse retningslinjene ble praktisert ved 29 av de største NAV-kontorene i Norge i perioden 2016–2019.⁷

Blant de minoritetsspråklige NAV-brukerne som deltok i prosjektet disse dataene er hentet fra, var personer som hadde tilknytning til gruppe 1, 3 og 4 av minoritetsspråkene nevnt innledningsvis. Når det gjelder tolkebruken i prosjektet, var den i all hovedsak knyttet til tolking mellom norsk og nyere minoritetsspråk (gruppe 4), men det ble også benyttet tolking mellom norsk og norsk tegnspråk (gruppe 3) i noen samtaler med en av familiene i prosjektet. Denne artikkelen omhandler dog kun data fra kontakt mellom NAV og minoritetsspråklige innbyggere som har tilknytning til gruppe 4 (nyere minoritetsspråk).

2. Metode og datagrunnlag

Artikkelen drøfter et utvalg av de data som ble produsert i prosjektet «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier» (HOLF), som ble gjennomført i perioden 2016–2019.⁸ HOLF-prosjektet ble initiert og finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet (Avdirektoratet). Direktoratet hadde utviklet en helhetlig oppfølgingsmodell (HOLF-modellen) til bruk i NAVs arbeid med oppfølging av barnefamilier i vedvarende lavinntekt. Det langsiktige målet med denne oppfølgingen var å redusere risikoen for at barn som vokser opp i lavinntektsfamilier, skulle bli økonomisk og sosialt marginaliserte som voksne. De kortsiktige målene var å bidra til at foreldre kom i arbeid, bedring i familiens økonomi og boligsituasjon, samt bedring i barnas situasjon. Sentralt i HOLF-modellen var at familiekoordinatorer i NAV skulle arbeide helhetlig med familien, se de ulike målområdene i sammenheng, og koordinere tjenester internt i NAV så vel som med instanser utenfor NAV.⁹

6. Se <https://www.nav.no/no/person/hjelpemidler/hjelpemidler-og-tilrettelegging/tolketjenesten/bestille-tolk>

7. Takk til prosjektleder Ira Malmberg-Heimonen, mine veiledere Marianne Rugkåsa og Hilde Haualand, samt professor Erika Gubrium, som på ulike måter har gitt viktige bidrag til dette arbeidet. Takk også til redaksjonen og to anonyme fagfeller for gode og grundige innspill til artikkelen.

8. Malmberg-Heimonen, Ira et al. (2019), *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Sluttrapport*. OsloMet Skriftserie.

9. For mer om dette, se Malmberg-Heimonen, Ira et al. (2019), s. 9–13.

HOLF-modellen ble prøvd ut i en grupperandomisert studie hvor 29 NAV-kontorer deltok. 15 av kontorene arbeidet etter HOLF-modellen med tett oppfølging av familier innenfor de fire målområdene, mens 14 av kontorene utviklet lokale modeller for helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier og arbeidet etter disse lokalt utviklede modellene. Arbeidet ved NAV-kontorene ble fulgt tett av en forskergruppe som sammenlignet måloppnåelsen i NAV-kontorene som arbeidet etter HOLF-modellen, med måloppnåelsen der de arbeidet etter lokalt utviklede modeller. Forskningen viste at den helhetlige og tette oppfølgingen som var fellesnevneren i familiekoordinatorenes arbeid ved alle 29 kontorene i prosjektet, ikke ga noen større sannsynlighet for arbeid, økt inntekt, kvalifiserende tiltak eller helserelaterte ytelser sammenlignet med familier som fikk ordinær oppfølging i NAV.¹⁰

Totalt deltok 1005 NAV-brukere ved de 29 kontorene i prosjektet, og 78 % av disse var utenlandskfødte.¹¹ Prosjektdeltakere ble rekruttert blant barnefamilier som hadde mottatt kommunale ytelser fra NAV over noe tid. Potensielle deltakere ble trukket ut fra brukerregistre ved hvert NAV-kontor og gitt informasjon om prosjektet og tilbud om å delta. Brukere som ønsket å delta i prosjektet, samtykket deretter skriftlig til å motta oppfølging samt delta i forskningen knyttet til denne oppfølgingen. Det store flertallet av de utenlandskfødte deltakerne i prosjektet hadde begrensede eller ingen norskkunnskaper.¹² Angående kommunikasjon med minoritetspråklige, oppnevning av tolker og tolkenes kvalifikasjoner skulle NAVs ordinære retningslinjer følges ved alle de 29 kontorene som deltok i prosjektet.¹³ I forskningen på kommunikasjon og oppnevning av tolker fra prosjektet har jeg derfor ikke funnet det hensiktsmessig å skille mellom de 15 NAV-kontorene som arbeidet etter HOLF-modellen, og de øvrige 14 NAV-kontorene i prosjektet.

I denne artikkelen presenteres og analyseres data knyttet til hvor ofte tolking ble benyttet i møter mellom ansatte og brukere i HOLF-prosjektet, og tolkenes kvalifikasjoner i disse samtalerne. Deler av empirien er publisert tidligere, i sluttrapporten fra HOLF-prosjektet og i min doktoravhandling¹⁴ fra samme prosjekt. I denne artikkelen benyttes det empiriske materialet til å informere analyser av lovverket og potensielle utfordringer ved implementeringen av den nye lovgivningen knyttet til offentlige organers kontakt med minoritetspråklige innbyggere.

10. Malmberg-Heimonen, Ira et al. (2019), s. 244.

11. Malmberg-Heimonen, Ira et al. (2019), s. 73.

12. Buzungu, Hilde Fiva (2021), *The space between: Language discordant social work in Norway*, doktoravhandling, OsloMet, s. 42.

13. Buzungu, H.F. (2021), s. 85.

14. Buzungu, H.F. (2021).

Samtlige 29 NAV-kontorer i HOLF-prosjektet ble inkludert i forespørselen om data knyttet til forekomsten av tolking og tolkenes kvalifikasjoner, men ikke alle kontorer var i stand til å rapportere på alle etterspurte data. Dette innebærer at det er noen ulikheter mellom de tre datasettene:

- *Datasett 1:* Antall tolkede samtaler i perioden november 2016 til oktober 2018. 24 av kontorene kunne rapportere på dette, men fra 4 av disse kontorene var det av ulike årsaker ufullstendige data (for eksempel kunne det skyldes bytte av leverandør eller familiekoordinatorer underveis). Data fra disse fire kontorene er utelatt i disse analysene, så datasett 1 inkluderer data fra 20 av NAV-kontorene i HOLF-prosjektet. Ettersom antallet utenlandskfødte deltakere ved hvert kontor ikke var helt likt, er dataene korrigert for dette.
- *Datasett 2:* Forekomsten av tolking ved utfylling av spørreskjema. Samtlige prosjektdeltakere besvarte et omfattende spørreskjema sammen med familiekoordinator ved NAV-kontoret i andre møte i prosjektet. Spørreskjemaet var knyttet til forskningen på intervensjonen, og omfanget av spørreskjemaet var slik at dette vanligvis tok omkring to timer. For samtlige møter knyttet til dette er det innrapportert om det ble benyttet tolk eller ikke, så dette datasettet inkluderer samtlige 29 NAV-kontorer i prosjektet.
- *Datasett 3:* Tolkenes kvalifikasjoner i tolkede samtaler i perioden november 2016 til oktober 2018. 19 av NAV-kontorene kunne innrapportere verifiserbare data om tolkenes kvalifikasjoner fra samtaler og møter med prosjektdeltakere. Totalt ble det innrapportert data om tolkenes kvalifikasjoner fra 1428 samtaler og møter. Dette inkluderte kun møter/samtaler hvor det var formelt oppnevnt tolk, ikke møter hvor familie/venner hadde bistått med språklig assistanse. Opplysningene om tolkenes kvalifikasjoner ble verifisert mot tolkenes oppføringer i Nasjonalt tolkeregister.¹⁵

I tillegg til disse tre datasettene er analysene i denne artikkelen også i noen grad basert på observasjonsdata fra 26 møter mellom familiekoordinatorer og deltakere i prosjektet, intervjuer og samtaler med av 42 av familiekoordinatorene ved NAV-kontorer i prosjektet, samt intervjudata fra 8 intervjuer med minoritetsspråklige

15. Nasjonalt tolkeregister er offentlig tilgjengelig på www.tolkeregisteret.no.

prosjektdeltakere. Disse dataene presenteres og drøftes inngående i min doktoravhandling,¹⁶ og berøres kun i begrenset grad her. Ettersom det er av relevans for artikkelen, vil jeg likevel nevne at hovedkonklusjonen fra analysene av observasjons- og intervjudata var at NAV-ansatte hadde små muligheter til å oppnå forsvarelig kommunikasjon med minoritetsspråklige i møter hvor de manglet felles språk.¹⁷ Dette gjaldt både i møter som ble gjennomført på norsk uten tolking, og i møter hvor det var tolking, men hvor tolken manglet nødvendige kvalifikasjoner.

Forskning på tjenesteyting til mottakere av sosialhjelpstelsler fra NAV vil alltid være forbundet med vanskelige etiske avveininger ettersom samtalene er av en sensitiv karakter. Forespørslers om observasjon og intervju ble kun rettet til et fåtall prosjektdeltakere, og omkring halvparten av deltakerne som ble forespurt, takket nei. I de tilfeller brukere samtykket til å bli observert eller intervjuet, ble det ikke gjort lyd- eller videooptak av observasjonene og intervjuene. Prosjektets forskningsetiske aspekter var vurdert av NSD, og gjennomføringen fulgte de pålegg og tilrådninger som var gitt i NSDs vurdering.

3. Teoretiske perspektiver

HOLF-prosjektet ble gjennomført innenfor den overordnede konteksten av NAV nasjonalt samt de lokale kontekstene ved hvert enkelt NAV-kontor som deltok i prosjektet. I analysene av forholdet mellom regelverk og realiteter er både den overordnede og den lokale konteksten helt essensiell. Institusjoner som NAV kan forstås som organisatoriske enheter. Innenfor samfunnsvitenskapene kan det også være nyttig å forstå institusjoner som prosesser, eller til og med som virkninger av prosesser.¹⁸ Dersom man legger denne forståelsen av begrepet «institusjon» til grunn, blir det å forstå og forklare institusjoner noe som avhenger av skildringer fra praksiser og prosesser innenfor institusjonen. Slike analyser krever ikke bare at man beskriver aktiviteter som utspiller seg i institusjon, men også hvordan disse aktivitetene igjen bidrar til å forme institusjonen og den institusjonelle meningsdannelsen. Det er innenfor en slik forståelsesramme Husserls begrep om «institusjonelle livsverdener»¹⁹ kan brukes for å beskrive hvordan institusjonelle praksiser utøves og beskrives av yrkesutøvere.²⁰

16. Buzungu, H.F. (2021).

17. Buzungu, H.F. (2021), s. 263–266.

18. Se eksempelvis Ahmed, Sarah (2012), *On Being Included. Racism and Diversity in Institutional Life*. Duke University Press.

19. Husserl, Edmund (1970 [1936]), *The Crisis of European Sciences and Transcendental Phenomenology. An Introduction to Phenomenological Philosophy*. Northwestern University Press.

20. Slik begrepet operasjonaliseres av Sarah Ahmed (2012).

En institusjonell livsverden har egne indre logikker som preger handlingene til ansatte, ledere og brukere i en slik institusjon. Institusjonelle retningslinjer eksisterer ikke i et vakuum eller et annet univers adskilt fra andre institusjonelle verdier og praksiser. Tvert imot så formes slike retningslinjer av de institusjonelle livsverdenene, og hvordan retningslinjene praktiseres (eller ikke), formes av hvilke andre føringer og verdier som finnes i de samme institusjonene. I diskusjonen av funn i denne artikkelen bruker jeg ideen om institusjonelle livsverdener til å forstå de NAV-ansattes handlinger når man kan observere sprik mellom regelverket og realitetene ved NAV-kontorene.

4. Vurdering av behov for tolk

NAV gjengir hovedbestemmelsene i etatens retningslinjer for vurdering av behov for tolk på sine nettsider²¹ med henvisning til forvaltningsloven §§ 17 og 11 samt NAV-loven §§ 6 og 15:

«Du har rett til tolk i en veiledningssamtale med NAV hvis du ikke forstår det som blir sagt og ikke kan formidle hva du trenger. Dette gjelder både tolk i ulike språk og tolk for døve, hørselshemmede og døvblinde.

NAV har plikt til å bruke tolk når det er nødvendig for at du skal kunne kommunisere med NAV og forstå rettighetene dine.

Alle har rett til å få vurdert om de trenger tolk i en veiledningssamtale med NAV. Dette gjelder også deg som er arbeidsinnvandrer fra EØS-området.

Det er NAV som har ansvar for å vurdere om du trenger tolk og bestille tolken. Si fra til NAV hvis du mener du har behov for tolk i en veiledningssamtale.»

Her fremgår av første og andre ledd at det er brukers språkkompetanse som skal være utslagsgivende i vurderingen av behov for tolk. Av fjerde ledd fremgår at vurderingen skal gjøres av NAV. Terskelen for når tolking skal benyttes, er (jf. første ledd) om språkkompetansen til den minoritetsspråklige er slik at vedkommende uten tolk kan forstå det som blir sagt og formidle det vedkommende har behov for å formidle. Hvis så ikke er tilfelle, skal tolking benyttes (jf. andre ledd) i alle tilfeller hvor det er nødvendig for at vedkommende skal kunne kommunisere med NAV, og i alle tilfeller hvor det er nødvendig for at vedkommende skal forstå rettighetene sine.

21. NAV (2021). *Trenger du språktolk?* <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/oppfolging-fra-nav/trenger-du-spra%CC%8Aktolk>

I HOLF-prosjektet intervjuet vi ansatte i NAV om dette, både deres kjennskap til retningslinjene, hvordan de utførte slike språkkompetansevurderinger i praksis, og utfallet av vurderingene. Få av de NAV-ansatte kjente til NAVs retningslinjer for bestilling og bruk av tolk. På spørsmål om de hadde noen retningslinjer for når de skulle ha tolk, svarte de fleste som i dette intervjuet: «Det har vi sikkert, et eller annet sted.»²² Ingen av de ansatte hadde retningslinjene lett tilgjengelige, og de fleste av dem som klarte å finne frem til dem under eller etter intervjuene, ga umiddelbart uttrykk for at de aldri hadde sett disse retningslinjene før og at innholdet i retningslinjene overrasket dem.

Når det kom til vurdering av behovet for tolk med tanke på brukernes språkkompetanse i norsk, var det ingen av de ansatte som gjennomførte språkkompetansevurderinger etter noen bestemt modell eller metode:

Vi snakker med dem i telefonen når vi tar kontakt første gang, og da merker vi jo litt [...]. Det som blir sagt er at bruker må forstå informasjonen, så hvis vi forstår etter en samtale at her har vi ikke forstått hverandre, så må vi ha ny samtale med tolk.²³

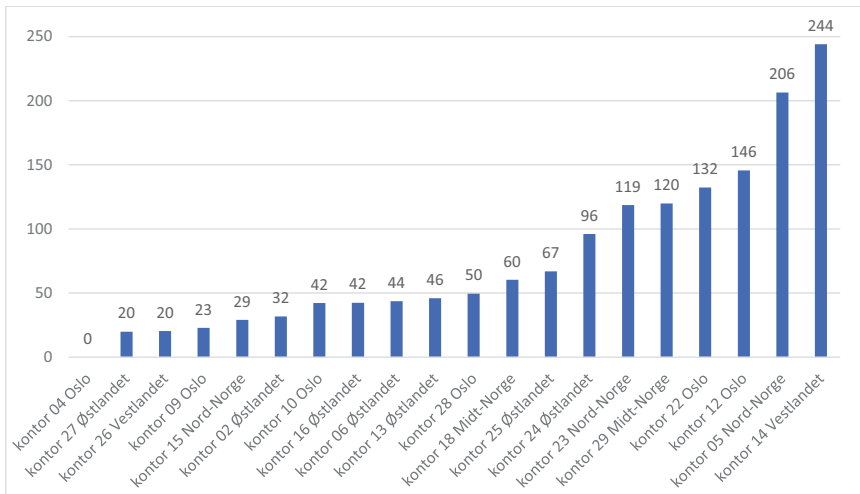
Her ser vi at språkkompetansevurderingen utføres samtidig med andre arbeidsoppgaver (som å avtale et møte, gi informasjon, mv.), samt at det ikke er noen bestemt terskel som er utslagsgivende for at tolking skal benyttes. Dette var gjennomgående i alle mine intervjuer med NAV-ansatte.

Datasett 1 besto av innrapporterte data fra 20 av NAV-kontorene i prosjektet om antall tolkede møter/samtaler. På samme måte som de kvalitative intervju- og observasjonsdataene viste liten grad av standardisering i språkkompetansevurdering og vurderinger av behov for tolking, viste også dataene i datasett 1 liten grad av ensartet praksis:²⁴

22. Buzungu, H.F. (2021), s. 93.

23. Buzungu, H.F. (2021), s. 93.

24. Buzungu, H.F. (2021), s. 87.



Figur 1 Antall tolkede samtaler per kontor

Av figur 1 ser vi stor variasjon i hvor ofte det gjennomføres tolkemedierte samtaler og møter med NAV-brukere. Ved et av kontorene brukte de aldri tolking i samtaler og møter med prosjektdeltakere, ved mange av kontorene hadde de sjelden tolking, mens ved en del av kontorene hadde de tolking relativt jevnlig eller ofte gjennom prosjektperioden.

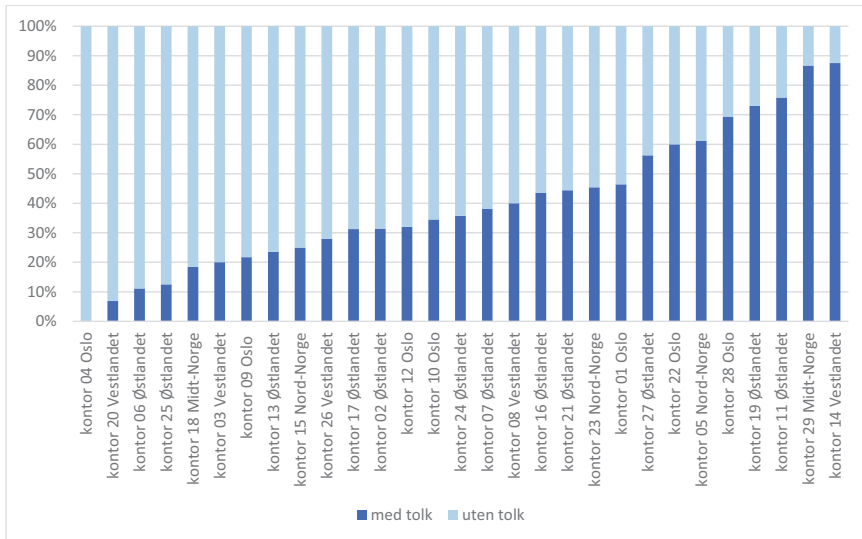
I intervjuer med ansatte som aldri benyttet tolking i sine møter, opplyste de at det var fordi samtlige brukere hadde så begrensede norskkunnskaper at de da måtte hatt tolk i samtlige møter. De hadde derfor valgt å gjennomføre møtene på norsk som en form for språktrening sammenholdt med at det skulle oppmuntre brukerne til å føle behov for å forbedre sine norskkunnskaper. Denne begrunnelsen er problematisk med tanke på hvordan informasjons- og veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 er tenkt overholdt dersom man prioriterer språktrening fremfor å sikre kommunikasjonen i slike møter mellom offentlige organer og minoritetsspråklige innbyggere. Når samtaler gjennomføres på et språk innbyggeren ikke behersker, får vedkommende verken muligheten til å forstå informasjonen, stille spørsmål eller komme med innvendinger til det forvaltningen legger til grunn. Ved de kontorene som hadde tolk oftere, dreide det seg ifølge de ansatte om nettopp slike forhold – et behov for å sikre at informasjon ble forstått, og at de selv hadde behov for å forstå hva brukere sa når de ga uttrykk for sine ønsker og behov.

Figur 1 har den svakhet at den ikke viser totalt antall samtaler, da samtaler som ble gjennomført på norsk, ikke var gjenstand for telling i prosjektet. Det er derfor ikke mulig å komme frem til en prosentandel tolkede samtaler av totalt antall møter. Videre, ettersom det kun var to NAV-ansatte som jobbet med HOLF-prosjektet ved hvert kontor, er det ikke mulig å fastslå om variasjonen jeg finner, er variasjon mellom kontorer eller individuell praksisvariasjon mellom ansatte. Intervjuene viser imidlertid at det er stor praksisvariasjon mellom NAV-ansatte, og at ulike hensyn vektlegges og veies ulikt av NAV-ansatte i samme rolle og med likelydende ansvarsområder og oppgaveportefølje.

Et interessant spørsmål når det gjelder vurdering av behov for tolking i samtaler og møter, finner man der hvor et møte med samme innhold og kompleksitet skal gjennomføres med ulike personer. I forbindelse med følgeevalueringen av HOLF-prosjektet ble alle prosjektdeltakerne bedt om å svare på en rekke spørsmål i en omfattende spørreundersøkelse. Både NAV-ansatte og minoritetsspråklige deltakere ga i intervjuer uttrykk for at undersøkelsen hadde svært høy språklig vanskelighetsgrad. Det skulle benyttes tolk i gjennomføringen med alle deltakere som ikke behersket norsk, og utgiftene til tolking i undersøkelsen ble dekket av OsloMet.²⁵ Data knyttet til bruken av tolk i gjennomføringen av denne spørreundersøkelsen utgjør datasett 2 i denne artikkelen. Til tross for at føringene var identiske, samtalen var like ved alle kontorene, og kostnader ikke kan ha vært et tema, fant jeg også i analysene av datasett 2 en like stor variasjon mellom kontorene i vurderingene av behov for tolking til dette formålet.²⁶

25. Buzungu, H.F. (2021), s. 88.

26. Buzungu, H.F. (2021), s. 89.



Figur 2 Prosentandel utenlandsfødte deltakere som besvarte spørreskjema med og uten tolk.

Av figur 2 ser vi at selv når språkkompetanse skal vurderes i et tilfelle hvor alle møter samme språklige vanskelighetsgrad, kommer ansatte i NAV til svært ulike resultater med hensyn til hvorvidt den minoritetsspråklige vil være i stand til å forstå det som blir sagt og formidle sitt behov dersom møtet gjennomføres på norsk, uten tolking. Variasjonen viser at hvor ofte tolking ble benyttet i gjennomføringen av spørreundersøkelsen, varierte mellom 0 % og 88 % av utenlandsfødte prosjekt-deltakere ved hvert av NAV-kontorene.

Både figur 1 og figur 2 viser med dette stor variasjon i vurderinger av behov for tolking og således også i forekomsten av tolking. Tilsvarende variasjon kom til uttrykk i intervjuene med de ansatte i NAV. Noen ansatte ga uttrykk for at de mente behovet for å tilby tolking var stort:

Det som er, det er at våre familier de er ekstremt sårbare, ekstremt ensomme, de har ekstremt lite nettverk og ekstremt liten systemforståelse. Og så er det så mange steder de ikke får tolk, og så er det så utrolig mye de ikke har forstått og ikke har fått med seg. Så vi bruker tolk hele tiden.²⁷

27. Buzungu, H.F. (2021), s. 104.

Andre ansatte ga uttrykk for at de ikke opplevde tolkede samtaler som hensiktsmessig:

Vi tenker at det er viktig at de kan klare seg selv, vi ønsker at de skal klare seg selv [...]. Så vi prøver at de ikke skal bruke tolk. Særlig hvis vi skal gjøre noe enkelt som at vi skal snakke om et vedtak eller noe sånt som vi har snakket om saken med dem før og så skal de bare få vite vedtaket og grunnen til vedtaket.²⁸

Både kvantitative data og kvalitative intervjudata viser altså stor variasjon i hvordan NAV-ansatte vurderer retningslinjenes bestemmelse om at det skal benyttes tolk i alle samtaler hvor minoritetsspråklige ikke forstår og/eller ikke kan formidle hva de har behov for. Variasjonen ser ikke ut til å være knyttet til ulikheter i kommunikasjonssituasjonen eller de minoritetsspråkliges språkkompetanse i norsk, men er heller knyttet til NAV-ansattes prioriteringer av hva som er mål for samtalen (informasjon og veiledning eller språkeksposering og språklæringsmotivasjon), samt de ansattes erfaringer med hvorvidt tolkemedierte samtaler muliggjør god kommunikasjon.

Verken variasjon i praksis eller underforbruk av tolking er nye fenomener i studier om offentlig tjenesteyting til minoritetsspråklige innbyggere. Både norsk og internasjonal forskning har funnet at det ofte forekommer at tolking ikke benyttes, på tross av at det er behov for det, både i sosialt arbeid²⁹ og barnevern.³⁰ Denne variasjonen kan skyldes at slike språkkompetansevurderinger kan oppleves som vanskelige, og at sosialarbeidere og andre offentlig ansatte mangler kompetanse i dette. Internasjonal forskning har vist at offentlige tjenesteytere ofte finner det krevende å vurdere om og når det er behov for tolking.³¹ Dette viser altså at retningslinjer må gi mer konkret veiledning i hvilken terskel de ansatte skal benytte, og det er nødvendig med kompetanse og verktøy for å muliggjøre gjennomføringen av vurdering av behov for tolking i praksis. Tolkelovens krav til retningslinjer i § 9, og tolkeforskriftens krav til innholdet i disse retningslinjene, vil således kunne være helt nødvendige for å sikre etterlevelsen av tolkelovens § 6 om at tolking skal

28. Buzungu, H.F. (2021), s. 105.

29. Bø, Bente Puntervold (2015), «Social work in a multicultural society: New challenges and needs for competence», *International Social Work*, 58 (4), s. 564.

30. Humphreys, Catherine, Sandeep Aktar og Norma Baldwin (1999), «Discrimination in child protection work: Recurring themes in work with Asian families», *Child & Family Social Work*, 4 (4), s. 285–286; Saus, Merete (2003), *Kontekstuell barnevern: Barnevern i samiske landskap*, PhD-avhandling, Universitetet i Tromsø.

31. Barn, Ravinder og Chaitali Das (2016), «Family group conferences and cultural competence in social work», *British Journal of Social Work*, 46 (4), s. 953.

benyttes når det er nødvendig. Mer spesifikke retningslinjer vil kunne innskrenke de ansattes rom for skjønn, noe jeg vil komme tilbake til i diskusjonen av funnene. Før det vil jeg nå gå videre til å se på det andre hovedspørsmålet i denne artikkelen, nemlig praktiseringen av retningslinjenes krav til kvalifikasjoner hos dem som skal oppnevnes som tolker i samtaler og møter i etaten.

5. Krav til tolkers kvalifikasjoner

Å tolke innebærer presis og umiddelbar oversettelse av ytringer fra et språk til et annet. Tolking skiller seg fra skriftlig oversettelse på den måten at det skjer ved at ytringer gjengis umiddelbart og fortløpende på det andre språket, noe som stiller høye krav til tolkens tospråklige kompetanse og kjennskap til aktuell fagterminologi på begge språk. Videre krever tolking spesifikke tolkefaglige ferdigheter i konsentrasjon, hukommelse, fremføring og koordinering.³² Flere studier av tolking i norsk offentlig sektor har siden midten av 2000-tallet dokumentert at det kan få alvorlige konsekvenser dersom tolken mangler nødvendig språkkompetanse og tolkefaglige ferdigheter. Tolkers manglende språkkompetanse og tolkefaglige kompetanse kan få alvorlige følger for tolkede rettsmøter, herunder også for vurderingen av skyldspørsmålet.³³ Minoritetsspråklige innbyggere kan fratas muligheten til å forstå og bli forstått i møter med det offentlige, på grunn av tolkers manglende kompetanse og/eller manglende etterlevelse av yrkesetiske retningslinjer.³⁴ Forskning har også vist hvordan kommunikasjonen har brutt sammen i flere tolkemedierte samtaler på sosialkontor hvor tolkene ikke har etterlevd faglige standarder for sitt arbeid.³⁵

NAVs «Retningslinjer for bestilling og bruk av språktolk» stiller krav til at tolker som oppnevnes i møter og samtaler i etaten, skal inneha språkkompetanse og tolkefaglig kompetanse gjennom tolkeutdanning fra universitet/høgskole, statsautorisasjonsprøve i tolking, eller andre dokumenterte kvalifikasjoner som kvalifiserer til oppføring i Nasjonalt tolkeregister.³⁶

32. Buzungu, Hilde Fiva (2020), «Barnevernsmøter uten felles språk», i Berg, B. og Paulsen V., *Møter mellom barnevern og minoriteter*, Universitetsforlaget, s. 121–125.

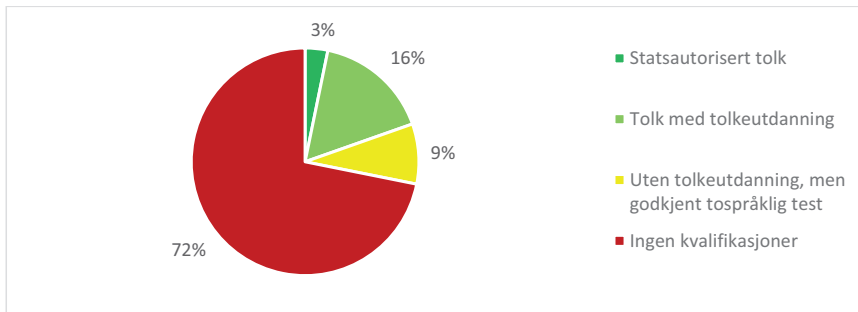
33. Nilsen, Anne Birgitta (2005), *Flerspråklig kommunikasjon i rettssalen: En kasusstudie av en flerspråklig rettsforhandling*, doktoravhandling, Universitetet i Oslo, s. 194–195.

34. Fiva, Hilde (2006), «In other words: A study of interpreting and power in Oslo», masteroppgave, Institutt for sosialantropologi, Universitetet i Oslo, s. 35–60.

35. Ørvig, Kjersti (2007), *Tolken som redskap eller kulturinformant? Et samhandlingsstudie av tolkede klientsamtaler i sosialtjenesten*, doktoravhandling, Universitetet i Tromsø, s. 108–123.

36. Nasjonalt tolkeregister er et offentlig tilgjengelig innsynsregister med oversikt over tolker og deres formelle tolkefaglige kvalifikasjoner, www.tolkeregisteret.no. Over 1600 tolker på 73 språk er oppført i registeret.

Datasett 3 besto av informasjon om tolkenes kvalifikasjoner ved 1428 av de tolkede samtale/møtene ved 19 av NAV-kontorene som deltok i HOLF-prosjektet. Analysene av dette datasettet viste at oppdragene var utført av tolker med følgende kvalifikasjoner:³⁷



Figur 3 Tolkenes kvalifikasjoner i tolkede samtaler i HOLF-prosjektet

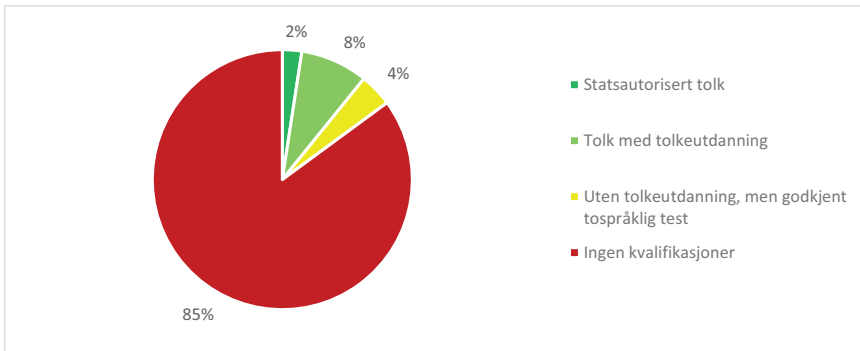
Figur 3 viser at det til 72 % av møtene ble oppnevnt tolker helt uten språklige eller tolkefaglige kvalifikasjoner. Det var kun i 19 % av møtene at tolkene hadde tolkeutdanning fra universitet/høgskole, og kun 3 % av disse igjen hadde autorisasjonsbevilling. I 9 % av møtene var det oppnevnt tolker som på tross av at de ikke hadde tolkeutdanning, hadde gjennomført og bestått en tospråklig prøve og et helgeseminar om tolkeetikk. Dette viser altså at retningslinjenes krav til tolkens kvalifikasjoner kun ble fulgt i vel en fjerdedel av møtene.

Ved 10 av kontorene ble det benyttet tolker fra offentlige (kommunale og interkommunale) tolketjenester. Ved de øvrige 19 kontorene ble det benyttet tolker fra 8 ulike private formidlingsbyråer.³⁸ Når vi skiller ut kun de samtale hvor NAV fikk tolk oppnevnt fra et privat formidlingsbyrå, var etterlevelsen av retningslinjene enda mindre:³⁹

37. Buzungu, H.F. (2021), s. 112.

38. Amesto, Easytranslate, JBC, Noricom, Salita, Semantix, Språksenteret og Tolketjenesten AS.

39. Malmberg-Heimonen, Ira et al. (2019), s. 84.



Figur 4 Tolkenes kvalifikasjoner i samtaler hvor tolk var bestilt fra privat formidlingsbyrå

Av figur 4 ser vi at NAV-kontorer som oppnevnte tolker fra private formidlingsbyråer, hadde tolker helt uten språklige og tolkefaglige kvalifikasjoner i hele 85 % av møtene. Det samme var tilfelle i helsesektoren for et tiår siden, hvor undersøkelser viste at private formidlingsbyråer tildelte tolkeoppdragene til personer helt uten kvalifikasjoner i 88 % av tilfellene.⁴⁰ Dette viser at private formidlingsbyråer fremdeles ikke lykkes med å oppnevne kvalifiserte tolker til møter og samtaler mellom offentlige organer og minoritetsspråklige innbyggere, til tross for at det har vært en markant økning i antallet kvalifiserte tolker i denne tiårsperioden.

Ingen av NAV-kontorene i prosjektet praktiserte dermed retningslinjenes krav til tolkers kvalifikasjoner, og heller ikke krav til tolkenes egnethet, språkbeherskelse, vandel, at de ikke hadde eget klientforhold ved kontoret, eller lignende. Ei heller hadde NAV-kontorene rutiner for å sjekke tolkenes kvalifikasjoner i forkant av tolkede møter. Dette samsvarer med funn fra en tidligere undersøkelse i NAV fra 2011, hvor man fant at tolkers kvalifikasjoner og egnethet var forhold som verken ble sikret eller undersøkt i forkant av tolkede samtaler og møter.⁴¹ En mulig forklaring på manglende kvalifikasjoner hos tolkene kunne være at det var behov for tolking på språk hvor det ikke finnes kvalifiseringstilbud i tolking i Norge. Når jeg undersøkte dette, fant jeg imidlertid at alle de innrapporterte samtalene i

40. Linnestad, Hege og Buzungu, Hilde Fiva (2012), *Ikke lenger en tjeneste av ukjent kvalitet*, Oslo universitetssykehus, s. 22.

41. IMDi (2011), *Rett til informasjon ved språkbarrierer. Bruk av tolk i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)*, Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, s. 32.

HOLF-prosjektet hvor det hadde vært tolking, var på språk hvor det finnes tilbud om tolkeutdanning ved universitet/høgskole i Norge.⁴² Alt i alt viser dette at kvalifikasjonskravene som stilles til tolker i NAVs retningslinjer, som hovedregel ikke følges, uten at det skyldes behov for tolking på språk hvor slike kvalifiseringstilbud ikke finnes. Jeg vil nå gå nærmere inn på mulige årsaksforklaringer på den manglende etterlevelsen av retningslinjenes krav til tolkenes kvalifikasjoner, i en drøfting av avstanden mellom regler og realiteter når det gjelder NAVs tjenesteyting til den minoritetsspråklige befolkningen.

6. Avstanden mellom regler og realiteter

Analysene av vurderinger knyttet til behov for tolking viser stor variasjon i hvordan NAVs retningslinjer praktiseres. Analysene av kvalifikasjonene til personer som tildeles tolkeoppdrag for NAV, viser at retningslinjene her som hovedregel ikke følges. Analysene av intervjuer med ansatte i NAV viste manglende kjennskap til retningslinjene. I intervjuene ga de ansatte uttrykk for å ha fått få føringer fra organisasjonen eller ledelsen for hvordan behov for tolking skulle vurderes, og hvordan de skulle sikre at tolkene de oppnevnte, hadde de nødvendige kvalifikasjonene. Med all tydelighet viser dette stor avstand mellom regler og realiteter når det gjelder kommunikasjon mellom NAV-ansatte og minoritetsspråklige innbyggere i Norge.

Når det avdekkes stor avstand mellom regelverk og realiteter, må man spørre seg hva dette kan skyldes. En rekke tidligere rapporter har også avdekket svakheter knyttet til tolking i offentlig sektor i Norge. Så tidlig som i 2006 ble store svakheter i kvalitetssikringen av tolketjenester avdekket; særlig alvorlig var tilstandene i private tolkeformidlingsbyråer.⁴³ I en avtale mellom et privat tolkebyrå og flere store offentlige sykehus viste en gjennomgang i 2011 at kompetansekrav til tolker gjennomgående ikke ble fulgt av byrået, og at dette heller ikke ble fanget opp i sykehuses ordinære oppfølgings- og avvikssystemer.⁴⁴ En studie fra 2019 fant at NAV-ansatte i liten grad fulgte etatens retningslinjer for bestilling og bruk av tolk.⁴⁵ I flere rapporter har det i all hovedsak vært pekt på to forhold når slike problemer

42. Buzungu, H.F. (2021), s. 114–115.

43. Wattne, Maria (2006), *Utredning av grunnlag for fastsettelse av kvalitetskrav ved kjøp og salg av tolketjenester i offentlig sektor*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, s. 18–24.

44. Linnestad, H. og Buzungu, H.F. (2012), s. 23.

45. Oldereide, Solveig Meling (2019), «Vi får jo alltid kommunisert på et vis». *En kvalitativ studie om bruk av tolk i NAV*, masteroppgave, VID vitenskapelige høgskole, s. 53–70.

har blitt avdekket: behov for bedre retningslinjer, behov for holdningsendring og bevisstgjøring av de ansatte, eller begge deler.⁴⁶ Jeg mener imidlertid vi må se nærmere på om det også er andre forhold utover disse to som bør vurderes. Når jeg intervjuet ansatte i NAV, ga flere av dem uttrykk for fortvilelse og håpløshet knyttet til manglende kvalifikasjoner og kompetanse hos tolker i samtaler og møter. Videre uttrykte mange av dem jeg intervjuet, frustrasjon knyttet til de organisatoriske rammene for NAVs arbeid med minoritetsspråklige brukere. Når så er tilfelle, blir det viktig å se nærmere på de institusjonelle livsverdenene de ansatte utfører sitt virke innenfor, for å søke å forstå om det er forhold ved disse som kan forklare avstanden mellom regler og realiteter.

7. Når regelverk møter institusjonelle livsverdener

Som teoretisk forståelsesramme for mine analyser fokuserer jeg på møtet mellom regelverket og den institusjonelle livsverdenen ved NAV-kontorene. Forholdet mellom regler og realiteter i institusjonelle livsverdener har blitt studert innenfor ulike kontekster, og en av de tidlige studiene var Jaber Gubriums etnografi fra sykehjemmet som han kalte «Murray Manor».⁴⁷ Gubrium beskriver der hvordan pleiere ved sykehjemmet hadde oppfattet at ledelsen var opptatt av at sengene skulle være pent redd opp. Når de hadde begrenset med tid og ressurser, eller opplevde andre former for krysspress, ble det å re opp sengene ofte høyt prioritert. Pent oppredde senger var et synlig tegn på profesjonalitet og idealer for god omsorg som ble fremhevet av ledelsen ved sykehjemmet. Det var også noe som var konkret, synlig og målbart, og en begrenset nok oppgave til at det var realistisk å få gjennomført den med den tid og de ressurser som var tilgjengelig for pleierne. Innenfor deres institusjonelle livsverden ga dette på denne måten mening og fremsto som en rasjonell prioritering. I en institusjonell livsverden med uendelige behov og oppgaver prioriterte ansatte i førstelinjen slike oppgaver som ble opplevd som viktige for ledelsen, og som ikke var for utydelige, forvirrende, motstridende eller overveldende for dem.

Når de ansatte i NAV ikke følger etatens retningslinjer for vurdering av tolkebehov, og oppnevner tolker som ikke oppfyller retningslinjenes krav til kvalifika-

46. IMDi (2008), *Bruk av tolk i barnevernet*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Rapport 5-2008, s. 6; IMDi (2011), *Mora mi forstår ikke når lærerne snakker. Bruk av tolk i grunnskolen i Oslo*. Rapport 2-2011, s. 6–7; IMDi (2011), *Rett til informasjon ved språkbarrierer. Bruk av tolk i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)*. Rapport 3-2011, s. 6–7.

47. Gubrium, Jaber (1975), *Living and Dying at Murray Manor*, St. Martin's Press.

sjoner, kan det skyldes lignende forhold som det Gubrium fant ved sykehjemmet Murray Manor. Tolking kan forstås som et motsetningsfylt spenningsfelt mellom verdier om selvstendighet, selvberging og språkkompetanse i norsk, hvor ansatte kan oppleve kryssende signaler om hvordan de skal forholde seg til minoritets-språklige brukere med begrensede norskkunnskaper. Intervjuer med ansatte viste at de ofte fremhevet verdier som «selvstendighet» og «uavhengighet» som overordnede i tilknytning til NAVs samfunnsmandat – selvforsørgelse gjennom lønnet arbeid. Dette kan ha bidratt til at det for mange av de ansatte har gitt mening og fremstått som et rasjonelt valg å gjennomføre møter på norsk med minoritets-språklige innbyggere også i tilfeller hvor disse hadde svært begrensede norskkunnskaper.

Skjønnsutøvelse står sentralt i NAVs vurderinger av behov for tolk. Man kunne tenkt seg en regel om at man skal ha tolking i alle møter med personer som ikke har norsk grunnskole eller bestått norskprøve B2, for eksempel. Noen slik bestemmelse har ikke NAV. Retningslinjene krever at tolking skal benyttes når det er nødvendig for at bruker skal forstå og bli forstått, men overlater til den ansatte å gjøre vurderingen av om så er tilfelle basert på sitt faglige skjønn. Skjønn innebærer at selv om ansatte ikke er strengt bundet av enten/eller-regler, vil de vanligvis ikke stå helt fritt til å handle etter eget forfødtbefinnende. Skjønnen som utøves, er således ikke arbitrære utslag av individuelle, personlige preferanser. Det er formet av institusjonelle strukturer, normer og verdier i den institusjonelle livsverdenen som skjønnsutøvelsen skjer innenfor. Når institusjonelle verdier ser ut til å stå i motsetning til hverandre, slik som når retningslinjer om språk møter institusjonelle verdier om å fremme «selvstendighet», gir det mening innen de NAV-ansattes institusjonelle livsverden å ta avgjørelser som de oppfatter som å være mest i tråd med de institusjonelle forventningene.

Når det gjelder reglene om kvalifikasjonskrav til tolker, fremstår disse som forvirrende og overveldende all den tid det er svært vanskelig for hver enkelt ansatt å sikre at de som oppnevnes som tolker, faktisk innehar de kvalifikasjonene som retningslinjene krever. De ansatte ved de fleste kontorene ble oppfordret eller pålagt av ledere, mellomledere eller kolleger til å kontakte ulike formidlingsbyråer. Det er svært sjelden at disse formidlingsbyråene oppnevner kvalifiserte tolker til møtene i NAV, og slik hindres etterlevelsen av retningslinjenes krav til å oppnevne kvalifiserte tolker. I teorien er det mulig for en NAV-ansatt å spesifisere til et formidlingsbyrå at de har behov for kvalifisert tolk, og så undersøke om den tolken de får forslag om fra byrået, er kvalifisert, for så å avbestille når dette ikke er tilfelle. Deretter vil den NAV-ansatte kunne kontakte andre formidlingsbyråer, eller kontakte kvalifiserte tolker direkte. Men alt dette fremstår som komplisert og ugjennomfør-

bart for NAV-ansatte. Når retningslinjer stiller krav som fremstår som urealistiske eller uopnåelige innenfor de tids- og ressursrammer de ansatte i førstelinjen har tilgjengelig, vil på denne måten institusjonelle og organisatoriske rammer utgjøre hindringer for etterlevelsen av retningslinjene.

Forskning på ansatte i hjemmetjenestene i Norge har vist at situasjonen i NAV i så henseende ikke er unik. Ansatte i velferdsstatens førstelinje gis stadig mer ansvar, samtidig som de i realiteten har veldig liten makt til å påvirke sin egen arbeidshverdag og hvilke målkrav som stilles til dem.⁴⁸ Denne samme frakoplingen av ansvaret fra makten mener jeg at vi kan se i NAVs tjenesteyting til minoritetsspråklige innbyggere. Makten til å utforme retningslinjer og stille krav til etterlevelse ligger til etatsledelsen både nasjonalt og lokalt, mens ansvaret for etterlevelse plasseres hos hver enkelt ansatt. De ansatte jobber dog i en institusjonell livsverden hvor mulighetsrommet for å etterleve retningslinjene ikke er til stede. Uansett hvor mye de måtte ønske å vurdere godt og grundig om det er behov for tolk, finnes verken verktøy eller metoder for å utføre den språkkompetansevurderingen retningslinjene pålegger dem ansvaret for å gjennomføre. Likeledes med tolkenes kvalifikasjoner: Uansett hvor sterkt en ansatt måtte ønske å få oppnevnt kvalifisert tolk ved behov, finnes ikke organisatoriske rammer som legger til rette for dette. I dette mellomrommet mellom makt og ansvar finner vi altså en institusjonell livsverden som skaper hindringer for etterlevelsen av retningslinjenes krav til vurdering av behovet for tolk og krav til tolkenes kvalifikasjoner.

Når tidligere forskning har pekt på behovet for retningslinjer hos offentlige virksomheter og holdningsendringer blant de ansatte, har man altså oversett noe helt sentralt: I mellomrommet mellom retningslinjer og holdninger ligger de institusjonelle livsverdenene og deres organisatoriske strukturer. Når det mangler organisatoriske strukturer som muliggjør tilgang til kvalifisert tolk ved behov, vil man nødvendigvis finne at praksis ikke er i tråd med regelverket. Dette skyldes imidlertid verken mangel på retningslinjer eller et behov for holdningsendring blant de ansatte, men et stort, gapende hull i mellomrommet mellom disse to – et fravær av organisatoriske strukturer som gjør det mulig for ansatte å etterleve retningslinjene innenfor den institusjonelle livsverdenen hvor de har sitt virke.

48. Vike, Halvard (2018), *Politics and Bureaucracy in the Norwegian Welfare State*, Palgrave Macmillan, s. 139.

8. Diskusjon og konklusjoner

Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) og lov om språk (språkloven) plasserer ansvaret for å sikre likeverdige offentlige tjenester til minoritetsspråklige innbyggere hos den norske staten. Forsvarlige tjenester til minoritetsspråklige innbyggere er et offentlig ansvar, og alle offentlige organer og øvrige virksomheter som omfattes av loven, plikter i dag å etterleve denne. Analysene som er presentert i denne artikkelen, viser at etterlevelsen av tolkeloven dessverre ikke kan tas som en selvfølge.

NAVs retningslinjer krever at det skal være tolking i alle samtaler og møter hvor det er nødvendig for at minoritetsspråklige innbyggere skal kunne forstå informasjon fra NAV, gi uttrykk for sine behov og medvirke i sin sak. Videre sier retningslinjene at tolkingen i disse tilfellene skal gjennomføres av kvalifiserte tolker med tolkeutdanning og/eller bevilling som statsautorisert tolk. Realitetene viste derimot stor variasjon i om tolking ble benyttet, og når, samt at kravet til tolkenes kvalifikasjoner ble brutt i fire femtedeler av NAVs tolkeoppnevninger. I over et tiår har ledere og beslutningstakere i NAV vært kjent med forskning som dokumenterer at tolkebyråene NAV bruker, gjennomgående ikke oppnevner kvalifiserte tolker.⁴⁹ Til tross for dette har ingen tiltak ennå blitt iverksatt i NAV for å få på plass en intern tjeneste som kan sikre at tolker med tilstrekkelige kvalifikasjoner oppnevnes ved behov.

Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) med tilhørende forskrift til tolkeloven (tolkeforskriften) trådte i kraft 1. januar 2022. Forut for denne dato var NAVs tjenesteyting til minoritetsspråklige innbyggere i hovedsak regulert av forvaltningsloven, særlig bestemmelsen i forvaltningsloven § 11 om forvaltningens informasjons- og veiledningsplikt. I tilfeller hvor møter blir gjennomført på et språk bruker ikke forstår, eller med en tolk uten tilstrekkelig kompetanse til å tolke forsvarlig, kan bestemmelsene i forvaltningsloven neppe sies å ha blitt etterlevd. Med tolkelovens ikrafttredelse blir imidlertid lovreguleringen tydeligere på det offentlige ansvaret i tilfeller hvor forvaltning og bruker mangler felles språk. Tolkelovens § 6 pålegger offentlige organer å oppnevne tolk i møter og samtaler når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettsikkerhet, og når det er nødvendig for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste. Tolkelovens § 7 stiller kvalifikasjonskrav til dem som skal oppnevnes som tolker i samtaler og møter mellom offentlige organer og minoritetsspråklige innbyggere. Loven stiller også krav til at alle offentlige organer som jevnlig har behov for tolking i kontakt med minoritets-

49. Buzungu (2021), s. 37.

språklige innbyggere, skal ha virksomhetsinterne retningslinjer som skal beskrive og sikre etterlevelsen av §§ 6 og 7 samt enkelte andre av tolkelovens bestemmelser. Utover dette stiller tolkeloven og tolkeforskriften også krav til tolker og deres praksis, herunder profesjonsetiske krav til arbeidet (§ 14), tolkers taushetsplikt (§ 15), krav til habilitet (§ 16) og krav til politiattest for tolker ved tolking for enkelte utvalgte offentlige organer, blant annet politi og domstoler. Dette er forhold som ikke tidligere har vært lovregulert, med unntak av krav til statsautoriserte tolker om at disse skulle opptre i tråd med god tolkeskikk, i den nå opphevede forskriften om statsautorisasjonsordningen for tolker. All den tid det er knapt 300 statsautoriserte tolker av de over 2000 kvalifiserte tolker i Norge, dekket den opphevede forskriften en i antall begrenset gruppe av yrkesutøverne.

NAVs retningslinjer fra før tolkeloven trådte i kraft, er – slik jeg vurderer det – sammenfallende med bestemmelsen i tolkelovens § 6 om når etaten skal oppnevne tolk til samtaler og møter. Videre er kvalifikasjonskravene til tolker i NAVs egne retningslinjer sammenfallende med bestemmelsen om krav til kvalifisert tolk i tolkelovens § 7. Det er således ikke behov for substansielle endringer i NAVs retningslinjer for at disse skal være i tråd med tolkeloven. Det springende punkt vil være hvordan retningslinjene blir praktisert og etterlevd innenfor de institusjonelle livsverdene ved hvert enkelt NAV-kontor. Dersom NAV ikke får etablert organisatoriske løsninger som sikrer de ansatte stabil og forutsigbar tilgang til kvalifiserte tolker ved behov, vil etterlevelse av tolkeloven bli like uoppnåelig for hver enkelt ansatt i fremtiden som etterlevelsen av NAVs interne retningslinjer har vært til nå.

Det skal føres tilsyn med offentlige organers etterlevelse av tolkeloven, jf. tolkeloven § 12. Dette tilsynet skal gjennomføres av de statlige og kommunale myndigheter som ellers fører tilsyn med hvert enkelt offentlig organ. I tolkeloven fremheves det at tilsynsmyndigheter kan kreve at offentlige organer uten hinder av taushetsplikt utleverer nødvendige opplysninger til tilsynsmyndighetene. Innholdet i NAVs retningslinjer for bestilling og bruk av tolk, og etterlevelsen av disse, har ikke tidligere vært gjenstand for tilsyn fra tilsynsmyndighetene, og dette lovkravet representerer således noe nytt som muligens vil kunne ha betydning for forholdet mellom regelverket og etterlevelsen av dette i etaten. Videre kan man se for seg at oppmerksomheten rundt lovreguleringen vil føre til endringer i hvilke verdier som kommuniseres fra ledelse og ansatte inn i NAVs institusjonelle livsverden. På den måten kan tolkeloven tenkes å bidra til at ansatte i økt grad benytter tolking i møter og samtaler hvor de mangler felles språk med innbyggeren, og et skjerpet fokus på tolkenes kompetanse og kvalifikasjoner.

Min klare konklusjon, basert på analysene fra dette prosjektet, er at på tross av disse fremtidsutsiktene til mulig bedring med tolkelovens ikrafttredelse mangler

NAV organisatoriske løsninger som legger til rette for etterlevelse av tolkeloven. Funnene viser at NAV-ansatte har små muligheter for å lykkes med å tilby faglig forsvarlige velferdstjenester til minoritetsspråklige, og at dette utgjør en trussel mot brukeres rettigheter og rettssikkerhet. Mangelen på organisatoriske løsninger setter de ansatte i NAV i en svært vanskelig situasjon, all den tid ansvaret for etterlevelse legges på hver enkelt ansatt. Når ombud og tilsynsmyndigheter nå skal føre tilsyn med offentlige organers etterlevelse av tolkeloven, jf. tolkeloven § 12, er det derfor viktig med et systemfokus i tilsynsarbeidet. Bare slik kan man sikre at ansvaret plasseres i organisasjonene og hos ledelsen som faktisk har makt til å besørge de nødvendige organisatoriske rammer på systemnivå.