



Myndigheten för yrkeshögskolan

Samhällets behov av kontakttolkar

Slutrapport 2016



Innehåll

1	Myndigheten för yrkeshögskolans uppdrag.....	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Regeringsuppdraget.....	3
1.3	Myndigheten för yrkeshögskolans ansvar.....	3
1.4	Genomförande av uppdraget.....	4
1.5	Avgränsningar och definitioner	4
1.6	Rapportens disposition	4
2	Tolkområdet	5
2.1	Samhällets åtagande för den enskildes tillgång till tolk.....	5
2.2	Tolkarna.....	5
2.3	Branschorganisationer	6
3	Utbildning till tolk	7
3.1	Den sammanhållna grundutbildningen till kontakttolk	7
3.2	Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildning	7
3.3	Tolk- och översättarinstitutet (TÖI)	7
4	Antalet verksamma tolkar.....	8
4.1	Tillgång på tolkar	8
4.2	Auktoriserade tolkar	8
4.3	Tolförmedlingar	9
5	Resultat av MYH:s översyn 2015	10
5.1	Behovet av tolkar 2015.....	10
6	Kartläggning av samhällets behov av tolkar i talade språk	12
6.1	Metod och tillvägagångsätt	12
6.2	Statliga myndigheter	13
6.3	Kommuner och enskilda utförare av kommunal verksamhet	15
6.4	Landstingen.....	16
6.5	Tolförmedlingarnas rekryteringsbehov.....	17
7	Myndigheten för yrkeshögskolans slutsatser	19
7.1	Slutsatser och reflektioner.....	19
8	Referensförteckning	21

Sammanfattning

Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) konstaterar att samhällets behov av tolkar i talade språk ökat under 2015. MYH:s bedömning, som baseras på ett begränsat urval aktörer och deras uppskattningar men som sannolikt ger en rimlig indikation av samhällets behov av tolkar, visar att statliga myndigheter, kommuner och landsting har stort behov av tolkar de närmaste åren. Det råder brist på tolkar, framförallt kvalificerade tolkar som är utbildade och/eller auktoriserade. Statliga myndigheter som Migrationsverket och Domstolsverket har brist på rättstolkar och landstingen behöver fler sjukvårdstolkar. Kommunerna efterfrågar fler platstolkar, men blir i många fall hänvisade till telefontolkar. Även på lite längre sikt (3-5 år) uppger de tillfrågade aktörerna att de har ett högt behov av tolkar, även om efterfrågan i hög utsträckning styrs av omvärldshändelser och politiska beslut.

Tolkresurserna tycks i huvudsak finnas samlade i Stockholm, Göteborg och Malmö, men i övriga delar av landet, framförallt på landsbygden, är tillgången mer varierad. De tolkspråk som efterfrågas följer i hög utsträckning flyktingströmmarna och handlar i första hand om arabiska, dari, somaliska och tigrinja, men en lång rad mindre språk aktualiseras ständigt. Många kommuner betonar att tolkar i dari är särskilt angeläget då de tagit emot många ensamkommande barn från Afghanistan.

För att möta det ökade behovet av tolkar uppger både myndigheter, kommuner och landsting att det kontinuerligt kommer ske en övergång till distanstolkning (telefon och video). Behovet av platstolkar är fortsatt stort, men telefon- och videotolkning bedöms av flera aktörer vara enda sättet att möta den ökade efterfrågan på tolkar. Detta bekräftas av tolkförmedlingarna som uppskattar att det är inom distanstolkning som den största ökningen av tolktjänster kommer äga rum.

Många aktörer framhåller betydelsen av högre kompetens hos tolkarna kring tolkteknik och tolketik. Bland aktörerna går att spåra ett missnöje med tolkarnas kompetens och professionalitet. Framförallt kommuner tycks uppleva att det är stor skillnad på kvaliteten på tolkningen bland verksamma tolkar.

MYH konstaterar att samhällets behov av tolkar inte täcks i den utsträckning som är önskvärd och att dagens olika utbildningar inte kan leverera det utbud av tolkar som efterfrågas. Det behövs därför insatser på både kort och lång sikt för att åtgärda denna kompetensbrist.

1 Myndigheten för yrkeshögskolans uppdrag

1.1 Bakgrund

Under 2015 sökte närmare 163 000 människor asyl i Sverige. Det var dubbelt så många som året innan då 81 000 människor sökte asyl. Aldrig tidigare i modern tid har så många sökt skydd i Sverige under ett och samma år. Sverige var det land i Europa som tog emot flest asylsökande i förhållande till folkmängd¹. Mot bakgrund av det höga flyktningmottagandet bedömde regeringen att det är angeläget att analysera hur samhällets behov av tolkar utvecklats. Tillgången till tolkar – personer som kan tolka mellan enskilda och representanter för myndigheter och organisationer – är central för att främja en väl fungerande integration och etablering av nyanlända invandrare.

MYH lämnade i april 2015 en rapport till regeringen (MYH 2015/493), där det konstaterades att det rådde stor brist på tolkar i talade språk. Regeringen framhöll emellertid att majoriteten av de omkring 163 000 personer som sökte asyl i Sverige under 2015 anlände efter att MYH lämnat sin rapport. Det innebär att MYH:s redovisning snabbt förlorade sin aktualitet. Regeringen bedömde därför att det fanns behov att undersöka hur samhällets behov av tolkar utvecklats under 2015 och vilket behov av tolkar som kan förväntas finnas 2016 och om möjligt 2017.

1.2 Regeringsuppdraget

Myndigheten för yrkeshögskolan har fått i uppdrag av regeringen (U2016/00869/UF) att genomföra en undersökning av hur samhällets behov av kontakttolkar har utvecklats under 2015 och vilka behov av kontakttolkar som finns i samhället 2016 och om möjligt 2017.

MYH:s undersökning ska omfatta behovet dels hos statliga myndigheter som ofta använder kontakttolkar, dels hos kommuner och landsting. Undersökningen ska även omfatta behovet av kontakttolkar hos enskilda utövare av kommunal verksamhet, t.ex. enskilda utförare av socialtjänst. MYH ska i uppdragets planering och genomförande samråda med berörda myndigheter och Sveriges kommuner och landsting (SKL).

1.3 Myndigheten för yrkeshögskolans ansvar

MYH ansvarar för frågor som rör tolkutbildningar som bedrivs av folkhögskolor och studieförbund². Under 2016 handlar det om 23 grundutbildningar som tillsammans har närmare 800 deltagare. MYH prövar frågor om statsbidrag, utför tillsyn, granskar utbildningarnas kvalitet, framställer statistik samt stödjer utbildningarna så att de genomförs med god måluppfyllelse³.

MYH övertog ansvaret för tolkutbildningarna från Tolks- och översättarinstitutet (TÖI) vid Stockholms universitet 2012 efter förslag från Autonomiutredningen⁴. Överflytten från TÖI till MYH har inneburit att utveckla och stärka anknytningen mellan utbildning och tolkbransch för att på så sätt möta samhällets behov av utbildande och kompetenta tolkar. Utbildningarna ska tillgodose behov av tolkar inom exempelvis rättssystemet och sjukvården.

¹ Migrationsverket. Fakta om migration 2015.

² MYH ansvarar även för utbildning till teckenspråks- och dövblindtolk samt skrivtolk.

³ Folkhögskolorna och studieförbunden får även statsbidrag från Folkbildningsrådet (FBR) som finansierar folkhögskolan/studieförbundets kurser generellt och de bestämmer själva hur bidraget ska fördelas och hur stor del som går till tolkutbildningar.

⁴ SOU 2008:104

MYH har, vilket även tidigare rapporter som undersökt behovet av tolkar framhållit, betonat vikten av översyn av grundutbildningen och dess innehåll som viktiga komponenter för att öka antalet utbildade och auktoriserade tolkar.

1.4 Genomförande av uppdraget

För att analysera samhällets behov av tolkar har vi, mot bakgrund av erfarenheter från tidigare studier, dragit slutsatsen att det inte är möjligt att genomföra en heltäckande kartläggning av det totala behovet av tolkar i Sverige. Vi har därför valt att vända oss till ett begränsat urval av aktörer. Resultaten i denna rapport kan därför inte direkt generaliseras till hela samhällets behov av tolkar. Å andra sidan torde behovet av tolkar som framträder bland de tillfrågade aktörerna sannolikt likna hur efterfrågan ser ut i landet i övrigt. Därför bör slutsatserna i rapporten, och de generella resonemangen vi för kring dem, ge en rimlig indikation på hur samhällets behov av tolkar utvecklats och vilket behov det finns de närmaste åren. En närmare beskrivning av metod och urval av aktörer ges i kapitel sex.

1.5 Avgränsningar och definitioner

I rapporten kommer begreppet tolk användas. Vi har valt bort begreppet kontakttolk, som det formuleras i regeringsuppdraget, och använder i stället begreppet tolk som avser en språktolk eller tolk i talade språk. Anledningen är att kontakttolk är en för snäv definition för den typ av tolkar som avses i uppdraget. En språktolk översätter muntligen mellan enskilda individer och representanter för myndigheter och organisationer. En språktolk kan tolka både på plats, via telefon eller video. Tolken utgör ett instrument mellan två parter som inte behärskar varandras språk. En del aktörer, som tolkutbildare och tolkförmedlingar, använder emellertid begreppet kontakttolk men det är ett gammalmodigt uttrycksätt från en tid där tolkteknik och metod inte var väl utvecklade och nästan all tolkning gjordes på plats. Vi kommer därför genomgående i rapporten använda benämningen tolk.

Undersökningen avgränsas till att enbart undersöka behovet av språktolkar eller tolkar i talade språk. Ett eventuellt behov av andra typer av tolkar som tolk för döva, dövblinda och hörselskadade, det vill säga teckenspråkstolk, dövblindtolk och skrivtolk, omfattas inte av denna undersökning. Avgränsningar har också gjorts mot att undersöka behovet av tolkar enbart vid svenska institutioner i Sverige. Konferenstolkar som simultantolkar för EU:s myndighetsbehov är inte föremål för undersökningen.

1.6 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad enligt följande modell: I kapitel 2 ges en översikt av samhällets åtagande för individens rätt till tolk, en introduktion till vad tolkar i talade språk är samt en kortfattad redogörelse för tolkarnas branschorganisationer. Denna diskussion leder i kapitel 3 vidare till en beskrivning över olika utbildningsvägar för att bli tolk. I kapitel 4 redogörs för tillgången till tolkar, med ett specifikt fokus på auktoriserade tolkar. I kapitel 5 presenteras de viktigaste slutsatserna av MYH:s tidigare översyn om behovet av tolkar. Denna redogörelse leder i kapitel 6 fram till en analys av hur samhällets behov av tolkar utvecklats under 2015 och vilket behov av tolkar det finns de närmaste åren. Analysen är disponerad enligt en modell där vi i tur och ordning analyserar utvecklingen och behovet först hos statliga myndigheter följt av kommuner och enskilda utförare av kommunal verksamhet samt hos landsting och till sist hos tolkförmedlingar. Slutligen, i kapitel 7, sammanfattas våra huvudsakliga slutsatser och ett resonemang förs kring de potentiella följderna av de resultat vi funnit.

2 Tolkområdet

2.1 Samhällets åtagande för den enskildes tillgång till tolk

Tillgång till tolk är en förutsättning för att samhället ska kunna erbjuda en rättssäker och fullgod samhällsservice. Myndigheter, sjukvård och andra offentliga organ har ett lagstiftat ansvar att vid behov anlita tolk. Detta regleras i flera lagar. I Förvaltningslagen⁵, som anger den minimistandard som myndigheter och domstolar ska följa vid handläggning av ärenden, framgår av åttonde paragrafen att "när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk".

Även i Rättegångsbalken⁶ står det att om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska, ska en tolk anlitas att biträda rätten. År 2013 höjdes kompetenskraven⁷ då det klargjordes att "rätten ska, om det är möjligt, förordna en tolk som är auktoriserad att vara tolk i målet"⁸. Även om det inte finns någon bestämmelse om tolk så framgår det i Socialtjänstlagen⁹ att socialtjänsten ska främja människors jämlikhet i levnadsvillkor, där tillgången till tolk är en förutsättning.

2.2 Tolkarna

Språktolkar är tolkar som muntligen översätter mellan enskilda individer och representanter för myndigheter, på t.ex. arbetsförmedling, sjukhus eller inom rättsväsendet. En tolk gör det möjligt för människor som inte förstår varandras språk att tala med varandra. Tolken översätter muntligt allt som sägs, men deltar inte själv i samtalet och åtar sig inte andra uppgifter. En tolk kan arbeta på plats eller på distans med video eller telefon som verktyg. Om tolken befinner sig på samma plats som till exempel handläggare och klient kallas det för platstolkning¹⁰.

Tolkarnas officiella titlar, som även är skyddade hos Kammarkollegiet, är *Auktoriserad tolk*, *Auktoriserad rättstolk* och *Auktoriserad sjukvårdstolk*. Inofficiellt förekommer *Grundutbildad tolk* och *GU-tolk* som refererar till tolkar som med godkänt resultat genomfört den sammanhållna grundutbildningen som MYH ger statsbidrag och utövar tillsyn över. I gruppen *Övriga tolkar* finns de tolkar som har flerårig yrkeserfarenhet, har genomgått Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildning, gått enstaka kurser eller genomfört enstaka uppdrag. I denna grupp hamnar majoriteten av de personer som arbetar som tolkar i Sverige.

Tolkar arbetar oftast på uppdrag som förmedlas genom tolförmedlingar. Det finns uppskattningsvis omkring ett 60-tal olika tolförmedlingar¹¹. Majoriteten av tolkarna är frilansarbetare eller arbetar mot timersättning¹². Enligt MYH:s översyn från 2015¹³ och uppgifter från branschen utförs cirka 80 procent av all tolkning på plats och 20 procent på distans. Distanstolkningen ökar emellertid i takt med införandet av ny teknik, större tillgänglighet och lägre kostnader.

⁵ SFS 1986:223. Förvaltningslagen 8 §

⁶ SFS 1942:740. Rättegångsbalken 5 kap. 6 §

⁷ Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antog den 20 oktober 2010 direktivet (2010/64/EU) "On the right to interpretation and translation in criminal proceedings", om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Direktivet innehåller minimiregler som ska garantera misstänkta och tilltalade personers rätt till tolk och översättning av handlingar vid straffrättsliga förfaranden.

⁸ SFS 1942:740. Rättegångsbalken 5 kap. 6 §

⁹ SFS 2001:453. Socialtjänstlagen

¹⁰ <https://www.blitolk.nu/Kontakttolk/>

¹¹ Myndigheten för yrkeshögskolan. Översyn kontakttolk slutrapport 2015 (MYH 2015/493), sid 26.

¹² Myndigheten för yrkeshögskolan. Översyn kontakttolk slutrapport 2015, sid 14

¹³ Ibid

2.3 Branschorganisationer

I samband med att tolkförmedlingsverksamheten i Sverige avreglerades och konkurrensutsattes 1996 bildades ett antal intresse- och branschorganisationer. Idag har tolkförmedlingarna möjlighet att ansluta sig till *Tolkseraicerådet* och *Språkföretagen*.

Tolkseraicerådet (TSR) bildades 1996 och har 20 anslutna tolkförmedlingar. Målsättningen är att skapa bättre effektivitet och ökad rättssäkerhet inom tolkförmedlingsverksamheten, samtidigt som man värnar om tolkens rättigheter och arbetsvillkor. Tolkseraicerådet fungerar som ett samverkansforum för språktolkservice, i första hand för de offentligt ägda förmedlingarna, men även privata tolkförmedlingar kan ansluta sig till organisationen¹⁴.

Språkföretagen bildades 2012 på initiativ av Almega. Språkföretagen har som huvudsyfte att tillvarata och driva branschens intressefrågor och kvalitet. Föreningen verkar för att lyfta frågor som kompetensförsörjning, legitimitet och etik samt arbeta opinionsbildande mot myndigheter och politiker och vara remissinstans och språkrör i branschen¹⁵.

¹⁴ För mer information om Tolkseraicerådet (TSR) se: www.tolkseraiceradet.se

¹⁵ För mer information om Språkföretagen se: www.almega.se/sprakforetagen

3 Utbildning till tolk

3.1 Den sammanhållna grundutbildningen till kontakttolk

Den sammanhållna grundutbildningen till kontakttolk bedrivs av utbildningsanordnare inom folkbildningen vid folkhögskolor och studieförbund¹⁶. Utbildningen bedrevs under 2015 av totalt åtta anordnare, fyra folkhögskolor och fyra studieförbund som tillsammans hade omkring 300 platser. I februari 2016 beviljade MYH statsbidrag till 15 nya grundutbildningar med närmare 500 platser till tolk. Det innebär att det under 2016 totalt sett kommer finnas drygt 800 platser på den sammanhållna grundutbildningen. Utbildningarna finns från Luleå i norr till Malmö i söder¹⁷.

Regeringen har aviserat ökade anslag till kontakttolksutbildningar. Anslaget beräknas mer än fördubblas till 40 miljoner 2017 jämfört med 17 miljoner 2015¹⁸. Utbildningssatsningen är en del av ett åtgärdsprogram för att möta samhällets behov av tolkar. MYH har också beviljat statsbidrag till kurser inriktade mot undervisande personal. Utökade satsningar har även gjorts för att fler ska kunna genomgå preparandkurser inför Kammarkollegiets auktorisationsprov samt fördjupnings- och fortbildningskurser för verksamma tolkar.

3.2 Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildning

Arbetsförmedlingen har sedan 2012 haft en upphandlad arbetsmarknadsutbildning till kontakttolk. Det är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd för personer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen och registrerade som arbetslösa. Under 2014 gjordes en ny upphandling av utbildning som startar på 12 orter under 2015. Per år kan 250 tolkar utbildas inom ramen för arbetsmarknadsutbildning. Utbildningen har varit 600 timmar lång vilket måttats från den sammanhållna grundutbildningen. Lärdomen Arbetsförmedlingen drog från förra gången tolkutbildningen upphandlades och genomfördes var att utbildningen då var för kort och för intensiv.

3.3 Tolk- och översättarinstitutet (TÖI)

Tolk- och översättarinstitutet (TÖI) vid Stockholms universitet har en kandidatkurs i tolkning. Studenterna ska efter avslutade studier kunna tolka konsekutivt i samtalsituationer samt tolka simultant på en grundläggande nivå. Perioden 1986–2012 genomgick 341 studenter tolkutbildningen på TÖI och omkring 60 procent blev berättigade att ansöka om auktorisation hos Kammarkollegiet¹⁹.

¹⁶ Folkhögskolorna har även utbildning i Teckenspråks- och dövblindtolkning samt skrivtolkning

¹⁷ Myndigheten för yrkeshögskolan. Nu kommer fler utbildningar till kontakttolk. 160304.

¹⁸ Budgetproposition 2016, Utgiftsområde 17, sida 211

¹⁹ Almqvist, Ingrid. Tolksutbildningar i Sverige – ett kritiskt vägval. 2016, sid 29

4 Antalet verksamma tolkar

4.1 Tillgång på tolkar

MYH konstaterade i 2015 års översyn²⁰ att antalet verksamma tolkar i Sverige är oklart då det saknas tillförlitlig statistik. MYH uppskattade emellertid att antalet aktiva tolkar troligen var mellan 2 500 – 4 000²¹. MYH:s bedömning byggde på en undersökning bland tre av de dominerande tolkförmedlingarna (Språkservice, Semantix och Transvoice), om hur många tolkar de hade knutna till respektive förmedling²². Tolkarna är emellertid i många fall knutna till flera förmedlingar vilket gör det svårt att få en exakt uppfattning om hur många tolkar det egentligen finns.

Tolkarna utgör en heterogen grupp i flera avseenden. Inte minst avseende utbildningsbakgrund och yrkesverksamhet i antal uppdrag och timmar. En minoritet av de aktiva tolkarna tros ha tolkning som heltidsarbete. När MYH 2015 ställde frågan till branschorganisationerna uppskattade Tolkförmedlingsrådet att cirka en tredjedel av deras medlemmar arbetar som tolk på heltid. Språkföretagen uppskattade motsvarande andel till enbart tre procent. Heltidsarbete förekommer företrädesvis inom de större tolkspråken²³.

4.2 Auktoriserade tolkar

En auktoriserad tolk har genomgått ett kvalificerat yrkesprov och står under tillsyn av Kammarkollegiet. Det finns idag möjlighet att genomgå auktorisation på två olika nivåer: auktoriserad tolk (AT) samt auktoriserad tolk med speciell kompetens som rättstolk (RT) eller sjukvårdstolk (ST)²⁴.

Kammarkollegiet upprätthåller ett offentligt nationellt register²⁵ över auktoriserade tolkar som gett sitt tillstånd till publicering. I registret fanns i maj 2016 totalt 1 124 registrerade auktorisationer fördelat på 37 talade språk, varav 239 också hade auktorisation som rättstolk (fördelade på 26 språk) och 166 som sjukvårdstolk (fördelade på 20 språk). Det kan noteras att i några av de mest efterfrågade språken som arabiska fanns 141 auktorisationer (23 rätts- och 16 sjukvård), persiska 63 auktorisationer (18 rätts- och 9 sjukvård), samt somaliska och dari tio respektive sex auktorisationer (båda saknar rätts- eller sjukvårdstolk)²⁶.

I dagsläget går det att auktorisera sig i omkring 40 olika språk. Det ska jämföras med att det uppskattningsvis talas mellan 150–170 språk i Sverige²⁷. De språk som Kammarkollegiet anordnar auktorisationsprov i avgörs av samhällets behov, möjlighet att hitta kvalificerade bedömare och av sökandes önskemål. En auktorisation gäller i fem år

²⁰ Myndigheten för yrkeshögskolan. Översyn kontakttolk slutrapport 2015, sid 11

²¹ Det kan noteras att i regeringens uppdragsbeskrivning till Statskontorets rapport "En tolkningsfråga – om auktorisation och åtgärder för fler och bättre tolkar" (2012), anges att det totalt finns cirka 6 000 personer som arbetar som tolkar i Sverige. Det är ungefär samma siffra som Tolkförmedlingsutredningen kom fram till år 2004 (SOU 2004:14).

²² Se Myndigheten för yrkeshögskolans rapport Översyn kontakttolk slutrapport 2015, sid 11 ff. för en vidare diskussion.

²³ De tre mest förekommande tolkspråken hos Migrationsverket under perioden 2012-2014 var arabiska, somaliska och tigrinja. För en vidare diskussion se Myndigheten för yrkeshögskolan Översyn kontakttolk slutrapport 2015, sid 12

²⁴ Förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare anger bland annat vilka krav den sökande måste uppfylla och vad som krävs av en redan auktoriserad tolk respektive översättare. I Kammarkollegiets föreskrifter regleras auktorisationsverksamheten närmare.

²⁵ <http://www.kammarkollegiet.se/interpreter/sv/search>

²⁶ Intervju med Ivett Larsson, Kammarkollegiet 160422 samt email från Ivett Larsson, Kammarkollegiet 160512

²⁷ Almqvist, Ingrid. Tolkutbildningar i Sverige – ett kritiskt vägval. 2016, sid 4

och kan därefter förnyas. Den som ansöker om förnyelse ska redovisa sin språkliga verksamhet för Kammarkollegiet²⁸.

De senaste åren har det skett en ökning av antalet personer som söker auktorisation. Under 2015 var det 366 personer som skrev provet, vilket kan jämföras med 216 personer 2010. Men endast omkring åtta²⁹ procent av de som gör auktoriseringsproven blir godkända. Den låga andelen som blir godkända kan illustreras med antalet sökta auktorisationer i arabiska. Under 2015 var det 105 personer som skrev det skriftliga provet, men endast 11 blev godkända och av dessa var det inte någon som klarade det muntliga provet³⁰.

4.3 Tolkförmedlingar

Inom det statliga ramavtalet³¹ för tolkförmedlingstjänster som Kammarkollegiet ansvarar för dominerar idag tre aktörer. Dessa är Semantix med över 80 procent av marknaden, Linguacom med nio procent och Språkservice med omkring sju procent av marknaden. Under 2015 avropades cirka 200 000 uppdrag från det statliga ramavtalet. För 2014 var siffran omkring 111 000 uppdrag. Detta avser både platstolkar och telefon/videotolkar. Arabiska var det vanligaste språket. Det kan noteras att Migrationsverket, som är en av de största upphandlarna av tolktjänster, har ett eget avtal men avropar ändå en liten del från det statliga ramavtalet³².

²⁸ Intervju med Ivett Larsson, Kammarkollegiet 160422

²⁹ Ibland hävdas att antalet godkända på Kammarkollegiets auktorisationsprov är omkring 15 procent. Men då inkluderas även de som gör auktorisationsprov i rätts- och sjukvård (som redan är godkända i grundauktorisering) samt teckenspråk.

³⁰ Intervju med Ivett Larsson, Kammarkollegiet 160422

³¹ Läs mer om det statliga ramavtalet på: <https://www.avropa.se/ramavtal/ramavtalsomraden/Ovriga-tjanster/Tolkformedlingstjanster/Tolkformedlingstjanster1/>

³² Klas Eriksson, Kammarkollegiet. Email 160513

5 Resultat av MYH:s översyn 2015

5.1 Behovet av tolkar 2015

Bakgrunden till föreliggande rapport är, som tidigare nämnts, att MYH i april 2015 gjorde en översyn (MYH 2015/493)³³ till regeringen om behovet av tolkar. Regeringen framhöll emellertid att majoriteten av de som sökte asyl i Sverige under 2015 anlände efter att MYH lämnat sin rapport. Det innebär att MYH:s redovisning snabbt förlorade sin aktualitet. Regeringen bedömde därför att det fanns behov att återigen undersöka vilket behov av tolkar som fanns i samhället.

I 2015 års översyn, som inkluderade myndigheter, kommuner och landsting samt tolkförmedlingar och branschorganisationer, konstaterades att det råder stor brist på tolkar i talade språk i Sverige. Framförallt råder det brist på tolkar som är utbildade eller auktoriserade. Flera av de tillfrågade användarna av tolkar uppgav att möjligheterna att få tolkning på plats varierade mellan olika delar av landet, varför distanstolkning istället användes i högre utsträckning. Flera tolkanvändare såg också ett ökat behov av tolkar på både kortare och längre sikt.

De tillfrågade *myndigheterna* svarade att de upplevt ett ökat behov av tolkar de senaste åren. Migrationsverket uppgav att deras kostnader av tolktjänster ökat med 36 procent mellan 2012-2014. Migrationsverket uppgav att det var stor brist på tolkar och de bedömde att tolkbehovet skulle öka på både lång och kort sikt. De språk som framförallt efterfrågades var arabiska (Syrien), nästan hälften av Migrationsverkets tolkning skedde på arabiska under 2013-2014. Migrationsverkets behov av tolkar i tigrinja (Etiopien) ökade också markant.

Arbetsförmedlingen, som ansvarar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden, uppgav att kostnaderna för tolktjänster ökat med hela 125 procent mellan 2012-2014. Domstolsverket uppgav att deras köp av tolktjänster ökat med fyra procent mellan 2012-2014. Även Försäkringskassan uppgav att deras behov av tolkar ökat, även om de inte upplevde att det rådde någon större brist på tolkar.

I 2015 års översyn konstaterades även att behovet av tolkar var stort hos landets *kommuner och landsting*. I landstingen var det framförallt svårt att få tag på auktoriserade sjukvårdstolkar och efterfrågan var betydligt större än tillgången.

De flesta statliga myndigheter, kommuner och landsting poängterade att den begränsade tillgången på kvalificerade tolkar var ett problem. En övervägande majoritet av dem framhöll även att kompetensen bland de verksamma tolkarna behövde öka.

Tolkförmedlingarna som ingick i kartläggningen uppgav att tillgången på tolkar var lägre än samhällets efterfrågan på tolktjänster. Tolkförmedlingarna menade, i likhet med tolkanvändarna, att det rådde stor brist på auktoriserade tolkar, men även kompetenta tolkar inom vissa tolkspråk. Enligt tolkförmedlingarna var inte heller resursutnyttjandet vad gäller tolkar tillfredsställande. Detta med anledning av att kunderna beställer tolkar till samma tider, vilket medför att förmedlingarna ibland får tacka nej till beställningar då det inte finns någon ledig tolk. Tolkförmedlingarna uppgav också att de hade ett stort rekryteringsbehov. Tre större tillfrågade tolkförmedlingar uppgav att de hade ett sammanlagt rekryteringsbehov av 1 000 tolkar årligen. Även de två *branschorganisationer* som ingick i kartläggningen (Språkföretagen och Tolkserverrådet) delade uppfattningen att deras medlemmar (tolkförmedlingarna) har brist på tolkar och har stora rekryteringsbehov. Kartläggningen visade också att majoriteten av de tolkar som är verksamma i Sverige saknar en längre grundutbildning eller auktorisation.

³³ Myndigheten för yrkeshögskolan. Översyn kontakttolk slutrapport 2015 (dnr MYH 2015/493)

En grov beräkning utifrån de uppgifter som samlades in visade att tolkförmedlingarna Semantix, Språkservice och Transvoice tillsammans med branschorganisationen Tolksericerådets cirka 20 medlemmar förmedlade totalt cirka 2,5 miljoner timmar tolktjänster under 2014³⁴. Dessa timmar fördelades till ungefär en tredjedel på statliga myndigheter och till två tredjedelar på landsting och kommuner. Eftersom dessa uppgifter endast rörde ett urval av tolkförmedlingar konstaterades att det totala antalet förmedlade tolktimmar i Sverige sannolikt är högre.

³⁴ Uppgifterna avser debiterade timmar och baseras på statistik insamlad under januari 2015 från tolkförmedlingarna Semantix, Språkservice och Transvoice samt från branschorganisationen Tolksericerådet.

6 Kartläggning av samhällets behov av tolkar i talade språk

6.1 Metod och tillvägagångssätt

Syftet med kartläggningen är att undersöka hur samhällets behov av tolkar utvecklats under 2015 och vilket behov av tolkar det finns de närmaste åren. Som tidigare nämnts har vi mot bakgrund av erfarenheter från 2015 års översyn, gjort bedömningen att det inte är möjligt att genomföra en heltäckande kartläggning av det totala behovet av tolkar i Sverige. Anledningarna till detta är flera. För det första är statistiken över den totala tillgången, tolktimmar, tolktillfällen och behovet av tolkar bristfällig då tolkning äger rum vid flera olika platser och av en mängd olika aktörer. För det andra figurerar det mer eller mindre kända avtal om tolktjänster inom stat, kommuner och landsting och kändedomen om när en tolk bör anlitas är inte alltid självklar, vilket gör att det kan finnas ett stort mörkertal om det faktiska behovet. För det tredje ger antalet förmedlade tolktjänster ingen säker indikation av behovet, då det inte finns någon säker uppgift om hur många tolkförmedlingar det faktiskt finns. Dessutom behöver inte andelen förmedlade tolktjänster säga något om behovet då efterfrågan överstiger utbudet. För det fjärde är det en diger uppgift att samla in datamaterial om behovet av tolkar från relevanta statliga myndigheter³⁵, kommuner och landsting. Mot bakgrund av den tid och de resurser MYH har haft för detta uppdrag har det inte bedömts vara genomförbart³⁶.

Vi har istället valt att vända oss till ett begränsat urval av centrala aktörer på tolkmarknaden för att analysera samhällets behov av tolkar. Vi har identifierat sju stora statliga myndigheter (Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Migrationsverket, Statens institutionsstyrelse och Åklagarmyndigheten), som i hög utsträckning använder tolkar i sin verksamhet. Vi har också vänt oss till elva kommuner, för att analysera behovet av tolkar inom den kommunala förvaltningen. De valda kommunerna (Botkyrka, Eskilstuna, Haninge, Huddinge, Ljusnarsberg, Sala, Stockholms Stad, Södertälje, Nykvarn, Nynäshamn och Västerås), är både små och stora kommuner och återfinns främst i Mälardalsregionen. Vi har även vänt oss till tre landsting (Stockholms läns landsting, Region Kronoberg och Region Örebro län), för att få en indikation om behovet av tolkar inom hälso- och sjukvården. I uppdraget framgår även att MYH ska undersöka behovet av kontakttolkar hos enskilda utförare av kommunal verksamhet. Vi har därför valt att kontakta några av de valda kommunernas socialtjänst, överförmyndarnämnd och HVB-hem. Vi har också vänt oss till sex tolkförmedlingar (Järva tolkförmedling, Sematix, Språkservice, Tolkförmedling Väst, Transvoice och Västmanlands tolkservice), som valts ut för att de är dominerande i branschen. Förmedlingarna har kontaktats för att de borde kunna ge en indikation på om efterfrågan av tolktjänster ökat.

Till de utvalda aktörerna har ett frågeformulär bestående av både kvantitativa och kvalitativa frågor skickats ut³⁷ huvudsakligen i början av april 2016. Svar inkom i slutet av april och början av maj. I enkäten efterfrågades svar på totalt sex specifika frågor om behovet av tolkar. Dessutom gavs möjlighet att i en öppen fråga ange ytterligare synpunkter. Totalt ställdes alltså sju frågor om behovet av tolkar och vid behov har

³⁵ Enligt det statliga myndighetsregistret har Sverige 447 statliga myndigheter i april 2016 (varav 242 är statliga förvaltningsmyndigheter).

³⁶ Det kan framhållas att även tidigare utredningar och rapporter som behandlat olika aspekter av behovet av tolkar har baserats på ett urval av respondenter. Se exempelvis Statskontorets rapporter 2012 och 2015.

³⁷ Till åtta av aktörerna skickades frågeformuläret ut redan i december 2015 och svar inkom under februari 2016. Dessa aktörer är fyra tolkanvändare (Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Domstolsverket och Försäkringskassan) samt fyra tolkförmedlingar (Sematix, Språkservice, Tolkförmedling Väst och Transvoice). Vår bedömning är att behovet av tolkar inte förändrats nämnvärt bland dessa aktörer mellan februari och april. Vi har också stämt av med flera av aktörerna, däribland Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, att de uppgifter de lämnat i enkäten fortfarande är relevanta, och därmed möjliga att jämföra med övrigt insamlat datamaterial.

frågorna anpassats specifikt till den berörda aktören. De inkomna svaren har vid oklarheter följts upp med ytterligare frågor.

Utöver enkäten har det genomförts ett antal semistrukturerade intervjuer för att med hjälp av ett mer kvalitativt angreppssätt få mer information om behovet av tolkar. Intervjuerna har gjorts med ett urval aktörer hos de myndigheter, kommuner och landsting som fått enkäten, samt med ett antal andra relevanta aktörer inom tolkområdet såsom Kammarkollegiet³⁸. För att få en mer heltäckande bild av tolkområdet har även tidigare utredningar samt andra för uppdraget relevanta rapporter använts som stödmaterial i kartläggningen. Under uppdragets genomförande och insamlande av material har vi haft ett särskilt samarbete med Sveriges kommuner och landsting (SKL).

De empiriska resultat som presenteras i denna rapport baseras på enkätsvaren och intervjuerna från de myndigheter, kommuner, landsting och enskilda utförare av kommunal verksamhet som besvarat våra frågor om behov och användning av tolkar. Vi bedömer att de valda aktörerna gett oss verklighetsgrundade svar. Därför bedömer vi att de valda aktörerna kan användas som illustrativa exempel för att mer principiellt diskutera samhällets behov av tolkar. Undersökningen riktar sig till ett begränsat antal aktörer inom offentlig förvaltning, men resultaten är sannolikt allmängiltiga då bristen på tolkar präglar hela landet. Därför borde resultaten i denna rapport, och de generella resonemangen vi för kring dem, ge en rimlig indikation av hur samhällets behov av tolkar utvecklats under 2015 och vilket behov det finns av tolkar de närmaste åren.

6.2 Statliga myndigheter

De statliga myndigheter som svarat på våra frågor har upplevt ett ökat behov av tolkar under 2015. Migrationsverket har haft en månatlig användning av tolk på 18 000 - 25 000 tolkade samtal under 2015, vilket kan jämföras med 14 000 - 16 000 samtal per månad året dessförinnan. Domstolsverket uppger att antalet avgjorda mål där tolk används har ökat med åtta procent mellan 2014-2015. Även Arbetsförmedlingens behov av tolkar har ökat. Enbart under första halvåret 2015 upphandlade Arbetsförmedlingen närmare 300 000 timmar tolktjänster, vilket kan jämföras med att antalet upphandlade tolktimmar under hela 2014 var 226 000. Statens institutionsstyrelse (SiS) och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) uppger att deras kostnader för tolkar ökat med 25 respektive 61 procent mellan 2014 och 2015. Åklagarmyndighetens kostnader för tolkar och översättartjänster ökade med omkring tio procent. Även Försäkringskassan uppger att deras behov av tolkar ökat, särskilt i sjukersättningsärenden, även om de inte sett någon jättetopp under 2015.

Myndigheterna framhåller att det är brist på tolkar. Migrationsverket har svårt att hitta tolkar dagtid och för jourtolkning, det gäller både stora och mindre språk. Arbetsförmedlingen har framförallt svårt att hitta tolkar i mindre frekventa språk. IVO säger att det svårt att få tolk särskilt i dari och vissa afrikanska språk. SiS efterfrågar fler sjukvårdstolkare och tolkar med speciell kompetens för ungdomar med psykosocial problematik. I likhet med 2015 års översyn lyfter flera av de tillfrågade myndigheterna fram att det behövs fler utbildade tolkar och/eller auktoriserade tolkar i fler språk än vad som finns i dagsläget. Domstolsverket framhåller att de allmänna domstolarna har en lagstadgad skyldighet att om det är möjligt, förordna en auktoriserad tolk och att det därför behövs fler auktoriserade rättstolkare. Myndigheterna framhåller att majoriteten av tolkresurserna idag i huvudsak är koncentrerade till storstäder som Stockholm, Göteborg och Malmö. Inom övriga delar av landet är tillgången på tolkar betydligt mer varierad och behöver förstärkas.

De tolkspråk myndigheterna efterfrågar följer i hög utsträckning flyktingströmmarna. Det handlar om språk som är vanligt förekommande i Syrien (arabiska, persiska), Afghanistan

³⁸ I bilaga 1 finns en fullständig förteckning över vilka aktörer som mottagit och svarat på vår enkät samt vilka personer vi intervjuat.

(dari, pashto, hazaragi), Somalia (somaliska), och Eritrea (tigrinja). Arbetsförmedlingen uppger att hälften av deras köpta tolktjänster är på arabiska. Tolkar efterfrågas även i en rad mindre språk och behovet förändras kontinuerligt.

I princip alla tillfrågade myndigheter bedömer att behovet av tolkar kommer öka de närmaste åren (1-2 år). Migrationsverket har behov av fler platstolkare vid asylutredningar och fler telefontolkar vid ansöknings- och mottagningsenheter. Domstolsverket har ett större behov av tolkar, framförallt inom migrationsdomstolarna, men också i övriga domstolar. Arbetsförmedlingens efterfrågan av tolkar förutses öka då antalet nyanlända inom etableringsuppdraget³⁹ beräknas fördubblas fram till och med 2018. IVO uppskattar att de kommer ha ett kontinuerligt behov av tolkar, men att det är beroende av hur många ensamkommande barn som placeras i HVB-hem. SiS bedömer att efterfrågan på tolktjänster kommer öka då var fjärde placerad pojke idag är ett ensamkommande flyktingbarn, och det mesta talar för att antalet kommer öka. Även Försäkringskassan bedömer att behovet av tolktjänster kommer öka de närmaste åren, framförallt på servicekontoren.

Myndigheterna bedömer att behovet av tolkar på lite längre sikt (3-5 år) kommer kvarstå, men omfattningen är mer oklar. De tillfrågade myndigheterna framhåller att det är många faktorer som påverkar efterfrågan som migrationsströmmar, antalet asylsökande, politiska beslut, förändringar i lagstiftning och teknisk utveckling inom tolkområdet. Migrationsverket uppskattar emellertid att de sannolikt kommer ha ett stort tolkbehov även för denna period. Migrationsverket beräknar att antalet tolktimmar kommer öka under 2016-2017 för att stabiliseras under 2018-2020 på en bibehållen hög nivå. Domstolsverket poängterar att de inte har några indikationer på att behovet av tolkar kommer minska i ett längre perspektiv. Även SiS bedömer att behovet av tolkar troligtvis kommer öka.

De språk myndigheterna bedömer kommer vara aktuella, både de närmaste åren och på lite längre sikt, är de som är dominerande idag. Men även ett ökat behov av tolkar inom mindre språkkategorier bedöms troligt. Myndigheterna framhåller emellertid att omvärldsförändringar snabbt kan inverka på både efterfrågan av tolkar och tolkspråk.

Flera myndigheter poängterar att de kommer satsa på distanstolkning (telefon och video) för att möta det ökade behovet av tolkar. Distanstolkning bedöms vara det enda sättet att möta den ökade efterfrågan, inte minst i glesbygdsområden där tillgången på tolkar är begränsad. Migrationsverket arbetar på att förbättra sin egen användning av distanstolkning och framhåller att ny teknik för tolkning även kan komma att avse interaktiva tolklösningar för enklare samtal. Domstolsverket uppger att de närmaste åren kommer huvuddelen av tolkning i domstolar att ske genom platstolkare, men i takt med att tekniken utvecklas kommer användning av tolkning via video sannolikt öka. Domstolsverket framhåller att det bör leda till att även domstolar utanför storstadsregionerna bättre kan tillgodose sina behov av kvalificerade tolkar. Försäkringskassan uppger att de i större utsträckning redan idag försöker använda telefontolk. Myndigheterna understryker att ytterligare teknikutveckling och förbättrade möjligheter för distanstolkning behöver ske.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de statliga myndigheterna upplevt ett ökat behov av tolkar under 2015 och att de har ett stort behov av tolkar de närmaste åren och sannolikt även på lite längre sikt (3-5 år). De tolkspråk som efterfrågas är i första hand arabiska, dari, somaliska och tigrinja. För att möta den ökade efterfrågan kommer myndigheterna satsa mer på distanstolkning (telefon och video). Myndigheterna efterlyser också fler utbildade och auktoriserade tolkar.

³⁹ Arbetsförmedlingen ansvarar sedan december 2010 för att samordna etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Uppdraget är att underlätta och påskynda vägen till arbete eller högre studier och ge förutsättningar för egen försörjning.

6.3 Kommuner och enskilda utförare av kommunal verksamhet

Behov av tolkar kan förekomma inom alla kommunala verksamheter som socialtjänst, vård- och omsorg samt förskola/skola och enheter för mottagning av ensamkommande flyktingbarn. Utöver detta kan behov av tolk även finnas inom verksamheter som arbetar med äldreomsorg och personer med funktionsnedsättningar.

De kommuner vi varit i kontakt med uppger att behovet av tolkar ökat under 2015. I Stockholms stad har kostnaderna för tolktjänster ökat med närmare 25 procent och i Huddinge kommun med hela 40 procent mellan 2014-2015. De flesta kommuner uppger att de har brist på tolkar. Flera kommuner, som Södertälje, framhåller att platstolkar är svårast att få tillgång till och att kommunerna i hög utsträckning är hänvisade till telefontolk. Flera kommuner framhåller att det även kan vara svårt att få telefontolkar, speciellt om läget är akut. Ljusnarsbergs kommun uppger att de måste boka telefontolkar flera dagar i förväg. I Sala har det hänt att socialtjänsten varit tvungna att förlägga utredningsmöten utanför kontorstid alternativt på lunchtid för att få tillgång till tolk.

De språk kommunerna efterfrågar är i första hand arabiska, dari, somaliska och tigrinja. Många kommuner har ett särskilt behov av tolkar i dari mot bakgrund av att en stor andel ensamkommande barn kommer från Afghanistan. Men även mindre frekventa språk är aktuella.

Flera kommuner vi varit i kontakt med uppskattar att de har stort behov av tolkar de närmaste åren (1-2 år), då de bedömer att de kommer ha fortsatt högt mottagande av flyktingar och ensamkommande barn. Några kommuner uppger att de i första hand föredrar platstolkar, men att dessa är svåra att få tag på. Kommunerna betonar därför att de kommer ha ett behov av att snabbt kunna få tolk via telefon. De tolkspråk som är aktuella idag är de språk som kommunerna bedömer kommer efterfrågas även de närmaste åren.

När det gäller behovet av tolkar på lite längre sikt (3-5 år), har de flesta kommuner svårare att göra en uppskattning. Kommunerna framhåller att behovet styrs av omvärldsfaktorer, politiska beslut, flyktingströmmar och hur många nyanlända som väljer att bosätta sig i respektive kommun. Södertälje, som kännetecknas av högt flyktingmottagande, förutspår ett ökat behov av tolkar då de tror att många nyanlända kommer söka sig till kommunen. Huddinge däremot, som också tagit emot många flyktingar, tror att behovet kommer minska då de bedömer att antalet asylsökande i kommunen kommer att bli färre.

Flera kommuner framhåller att tolktekniken måste utvecklas för att möta efterfrågan av tolkar. Nykvarns kommun betonar att de har fortsatt behov av platstolkar och telefontolkar, men talar också om betydelsen av digitala appar för snabb översättning. Eskilstuna kommun har valt att anställa egna tolkar. De menar att det blir mer kostnadseffektivt att ha egna anställda tolkar än att köpa tillfälliga tolkar från andra orter. Kommunen hoppas att tolkarna ska bidra till höjd kvalitet i tolkningen.

Att kvalitén på tolkningen höjs framhålls av flera kommuner som angeläget. Tolkarna har inte alltid den kompetens eller professionalitet som kommunerna önskar. I enkätsvaren framgår att tolkarna ibland framför egna åsikter och inte tolkar det som sägs, och att de inte kommer på avtalade tider. Många kommuner understryker också betydelsen av fler utbildade och auktoriserade tolkar.

Även *enskilda utförare av kommunal verksamhet* uppger att behovet av tolkar ökat under 2015. I Södertälje överförmyndarnämnd har kostnaderna för tolktjänster stigit från cirka 10 000 till 75 000 kronor mellan 2014-2015. Bakgrunden till de högre kostnaderna är att inflödet av ensamkommande barn ökat drastiskt, från omkring 50 barn år 2014 till 200 barn år 2015. Det är de gode männen som använt tolk i sina uppdrag och Överförmyndarnämnden står för kostnaderna. De gode männen bedöms vara i stort behov av tolkar de närmaste åren och tolkkostnaderna beräknas öka till 250 000 kronor per år (vilket kan jämföras med cirka 10 000 år 2014). På lite längre sikt är emellertid

behovet av tolkar mer osäkert. Överförmyndarnämnden uppger att det beror på hur många ensamkommande som hamnar i Södertälje (för närvarande finns inga kommunala boenden i kommunen). Det tolkspråk som framförallt efterfrågas är dari då många ensamkommande är från Afghanistan.

Socialtjänsten i Ljusnarsberg använder sig många gånger av telefontolk och uppger att det ofta fungerar väl. De framhåller emellertid att det är svårt att få tolk om det är kort om tid och att tolkar kan behöva bokas upp till en vecka innan. Liknade erfarenheter har ett HVB-hem i Västerås som uppger att det är långa väntetider på vissa språk och det händer att de får anlita tolkar på närliggande språk eller dialekter när det är bråttom. HVB-hemmet betonar också att det är blandad kvalitet på tolkningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att kommunernas och de enskilda utförarnas behov av tolkar ökat under 2015, och att det finns ett stort behov av tolkar de närmaste åren. Hur stort behovet är på lite längre sikt är mer oklart. Kommunerna efterfrågar tolkar i framförallt dari och uppger att platstolkare är svåra att få tillgång till och att de är hänvisade till telefontolkare. Flera kommuner poängterar att tolktekniken måste utvecklas och kvaliteten på tolkningen höjas.

6.4 Landstingen

Stockholms läns landsting (SLL) uppger att de under 2015 haft omkring 300 000 timmars tolktillfällen inom primärvården (inom slutenvården saknas samordnade uppgifter). I region Örebro län har antalet tolkade timmar varit omkring 110 000, en ökning med omkring 13 procent jämfört med föregående år. I region Kronoberg var antalet tolkade timmar cirka 4 500.

De tre landsting vi varit i kontakt med uppger att de har brist på tolkar⁴⁰. SLL uppger att de nått ett kapacitetstak i vad som kan levereras till vården. Behovet överstiger tillgången på tolkar. Även Region Örebro län har ett kraftigt ökat behov av tolkar och framhåller också att tolkuppdragen är längre idag än tidigare. Kronoberg betonar att de alltid har brist på utbildade tolkar och speciellt auktoriserade sjukvårdstolkare.

De tolkspråk landstingen efterfrågar följer flyktingsströmmarna och är precis som för statliga myndigheter och kommuner i första hand arabiska, dari, tigrinja och somaliska. Region Örebro betonar att de upplevt en förändring av språkfördelningen under 2015 där efterfrågan på tolkar i framförallt dari och arabiska ökat markant.

SLL bedömer att de kommer ha stort behov av tolkar de närmaste åren (1-2 år). SLL betonar att en viktig skillnad mellan landstingen och andra myndigheter är att det inom hälso- och sjukvården inte sker en genomströmning av nyanlända, tolkbehovet ökar istället kontinuerligt utifrån ett redan befintligt behov. SLL framhåller att behovet av tolk är individuellt. En del nyanlända behöver tolk under flera år, andra bara under sina första månader i landet. Behovet kan även gälla omvänt där vårdgivare inte känner sig trygga i det svenska språket. Även Region Örebro län bedömer att behovet av tolktjänster kommer öka. Antalet tolktimmar beräknas stiga med omkring tio procent per år under de kommande två åren. Region Kronoberg bedömer däremot inte att efterfrågan av tolkar kommer öka de närmaste åren.

Landstingen har svårare att bedöma vilket behov av tolkar de har på längre sikt (3-5 år). SLL understryker att hälso- och sjukvårdens behov inte avtar bara för att migrationsströmmarna eventuellt minskar. Många nyanlända kommer behöva tolk under lång tid. I Region Örebro län beräknas antalet tolktimmar inte stiga lika kraftigt under de kommande 3-5 åren som under 2015. Men Region Örebro län framhåller, i likhet med

⁴⁰ Det kan i sammanhanget nämnas att Socialstyrelsen nyligen genomfört en liknande kartläggning om behovet av tolkar inom landstingen: Socialstyrelsen. Tolkar för hälso- och sjukvården och tandvården 2016. Socialstyrelsens slutsatser om behovet av tolkar inom landstingen pekar i samma riktning som resultaten av denna studie.

Region Kronoberg, att prognosen är osäker och styrs av utvecklingen i Syrien och andra krigsdrabbade områden.

I likhet med statliga myndigheter och kommuner betonar landstingen att de i högre utsträckning kommer att använda telefon- och videotolkning som alternativ till tolk på plats för att kunna möta en ökad efterfrågan. Region Örebro uppger att det hjälper dem att använda tolkresurserna på ett effektivare sätt. Landstingen framhåller också att det är viktigt att arbeta för fler utbildnings- och auktorisationstillfällen och en större flexibilitet i tolkutbildningen. Detta för att tillgodose behovet av tolkar inom hälso- och sjukvården. Det behövs även en större samverkan mellan alla myndigheter på nationell nivå samt åtgärder för att höja tolkarnas kompetens för att garantera patientsäkerheten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att landstingens behov av tolkar ökat under 2015 och att det främst finns ett behov av auktoriserade sjukvårdstolkare de närmaste åren. Störst efterfrågan finns på tolkar i arabiska, dari, somaliska och tigrinja. Landstingen kommer att övergå till att använda mer distanstolkning.

6.5 Tolkförmedlingarnas rekryteringsbehov

De tillfrågade tolkförmedlingarna uppger att efterfrågan på deras tolktjänster ökat under 2015. De olika förmedlingarna talar om ökning på mellan 10-50 procent tolktimmar. De tolkförmedlingar som preciserat när på året efterfrågan skedde uppger att den största ökningen ägde rum under andra halvan av 2015.

En beräkning utifrån de uppgifter som samlats in visar att fyra av de största tolkförmedlingarna som ingick i kartläggningen (Semantix, Språkservice, Tolkförmedling Väst och Transvoice) sammanlagt förmedlade drygt 2,5 miljoner tolktimmar under 2015. Det är en ökning med 19 procent jämfört med 2014⁴¹.

Tolkförmedlingarna uppger att behovet av tolktjänster kommer att fortsätta öka under de närmaste åren (1-2 år), då asylsökande från 2015 får uppehållstillstånd och blir kommunplacerade. Oavsett hur flyktingströmmarna kommer se ut framöver tror de flesta förmedlingar att behovet av tolkar kommer fortsätta vara stort även på lite längre sikt (3-5 år). Några förmedlingar bedömer att ökningen av tolktjänster sannolikt kommer mattas av efter tre till fem år.

Tolkförmedlingarna understryker att det är inom distanstolkning som den största ökningen av tolktjänster kommer att äga rum. Förmedlingarna framhåller i likhet med de statliga myndigheterna att distanstolkning kommer att vara det enda sättet att möta den ökade efterfrågan. Förmedlingarna bedömer att kunderna kommer använda sig mer av distanstolkning för att minska tolkkostnaderna i kombination med att många asylsökande placeras på mindre orter där det inte finns möjlighet till tolkning på plats. Även kraven på att tolkarna har utbildning och/eller auktorisation kommer att öka. Därmed behöver även behovet av fler utbildningsplatser och auktorisationsplatser öka. Enkätsvaren visar också att tolkresurserna idag till stor del är koncentrerade till storstadsområden, medan tolkförmedlingarna bedömer att behoven kommer att vara störst i de delar av landet där mottagandet av asylsökande är som störst, vilket många gånger innefattar landsbygden.

Arabiska, dari och tigrinja tas upp av förmedlingarna som språk där de tror att behovet av tolk kommer att vara stort under de närmaste åren. Även persiska och somaliska nämns i dessa sammanhang. En förmedling menar att somaliska och mongoliska är språk där kvaliteten idag generellt sett är låg varför behovet av kvalificerade tolkar kommer att vara stort inom dessa språk.

⁴¹ Uppgifterna avser debiterade timmar och baseras på statistik insamlad januari 2015 respektive januari 2016 från tolkförmedlingarna Semantix, Språkservice. Tolkförmedling Väst och Transvoice. Notera att den beräkning som gjordes i 2015 års översyn (MYH 2015/493), inte är jämförbar då den uppgiften förutom tolkförmedlingarna Semantix, Språkservice och Transvoice även inkluderade branschorganisationen Tolkservicerådets samtliga medlemmar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att tolkförmedlingarna upplevt en ökad efterfrågan av tolktjänster under 2015. De bedömer att efterfrågan kommer kvarstå de närmaste åren och sannolikt även på lite längre sikt. Arabiska, dari och tigrinja är de språk som bedöms ha störst efterfrågan. MYH bedömde i översynen 2015⁴² att tre större tolkförmedlingar hade ett sammanlagt rekryteringsbehov av 1 000 tolkar årligen.

⁴² Myndigheten för yrkeshögskolan. Översyn kontakttolk slutrapport 2015, sid 26

7 Myndigheten för yrkeshögskolans slutsatser

7.1 Slutsatser och reflektioner

MYH konstaterar att samhällets behov av tolkar i talade språk ökat under 2015 och att det finns ett stort behov av tolkar. Innan vi redogör för rapportens slutsatser vill vi emellertid återigen poängtera att våra resultat baseras på ett begränsat urval aktörer. Behovet bland de tillfrågade aktörerna liknar sannolikt hur efterfrågan ser ut i landet i övrigt. De slutsatser vi presenterar är av allmängiltig art och borde därför ge en rimlig indikation av hela samhällets behov av tolkar.

De statliga myndigheter, kommuner, landsting och tolkförmedlingar vi varit i kontakt med uppger att behovet av tolkar ökat under 2015. De tillfrågade aktörerna betonar att de har ett stort behov av tolkar de närmaste åren, och att det råder brist på framförallt utbildade och/eller auktoriserade rätts- och sjukvårdstolkar. Även på lite längre sikt (3-5 år) bedömer de flesta aktörer att de har ett fortsatt högt behov av tolkar, även om respondenterna framhåller att efterfrågan styrs av omvärldshändelser och politiska beslut.

Flera av de tillfrågade aktörerna framhåller att tolkresurserna i huvudsak finns samlade i Stockholm, Göteborg och Malmö, men i övriga delar av landet och framförallt på landsbygden är tillgången mer varierad. I mindre kommuner kan det ta flera dagar innan tolkar finns tillgängliga. Många aktörer har också behov av fler utbildade och auktoriserade tolkar i fler språk än vad som finns idag. Statliga myndigheter som Migrationsverket och Domstolsverket har brist på rättstolkar och landstingen behöver fler sjukvårdstolkar. Kommunerna efterfrågar fler platstolkar, men blir i många fall hänvisade till telefontolkar.

De tolkspråk som efterfrågas följer i hög utsträckning flyktingströmmarna och handlar i första hand om arabiska, dari, somaliska och tigrinja, men en lång rad mindre språk aktualiseras kontinuerligt. Flera kommuner betonar att tolkar i dari är särskilt angeläget då kommunerna tagit emot många ensamkommande barn från Afghanistan. Aktörerna framhåller emellertid att de tolkspråk som är aktuella snabbt kan förändras beroende på flyktingsituationen.

För att möta det ökade behovet av tolkar uppger både myndigheter, kommuner och landsting att det kontinuerligt kommer att ske en övergång till distanstolkning (telefon och video). Behovet av platstolkar är fortsatt stort, men telefon- och videotolkning bedöms av flera tolkanvändare vara enda sättet att möta den ökade efterfrågan på tolkar. Detta bekräftas av tolkförmedlingarna som uppskattar att det är inom distanstolkning som den största ökningen av tolktjänster kommer äga rum. Både tolkanvändare och tolkförmedlingar understryker vikten av utveckling och implementering av ny digital tolkteknik som angeläget för att möta behovet av tolkar. Det kan handla om digitala appar för översättning och interaktiva tolklösningar för enklare samtal.

Flera av de tillfrågade aktörerna framhåller betydelsen av större kompetens hos tolkarna kring tolkteknik och tolketik. Bland enkätsvaren går att spåra ett missnöje med tolkarnas kompetens och professionalitet. Framförallt kommunerna tycks uppleva att det är stor skillnad på kvaliteten i tolkningen bland verksamma tolkar, och att det i vissa fall förekommer att tolkarna inte tolkar det som sägs eller lägger in egna värderingar i översättningen.

MYH konstaterar att resultaten från denna studie åskådliggör att samhällets behov av tolkar och då speciellt utbildade och/eller auktoriserade tolkar, inte täcks i den utsträckning som är önskvärd. Dagens utbildningar kan inte leverera det utbud av tolkar som efterfrågas.

Det är svårt att utifrån denna studie bedöma hur de tillfrågade statliga myndigheterna, kommunerna och landstingens ökade behov av tolkar återspeglas i form av tolktjänster. Anledningen är att aktörerna använder olika mått, som antal timmar, kostnader, antal samtal, antal avgjorda mål etcetera, för att uppskatta efterfrågan av tolkar. Det gör det svårt att kvantifiera behovet hos aktörerna. Tendensen är emellertid att myndigheterna, kommunerna och landstingen, oberoende av hur de mäter efterfrågan, uppger att deras behov av tolkar ökat under 2015 och de har ett stort behov av tolkar de närmaste åren. Rapporten aktualiserar genom att visa på bristen på tolkar och kvalitetsproblem i tolkningen ett angeläget problem med bäring på rättssäkerhet och tillit till våra institutioner. Hur ska vi säkra en rättssäker asylprocess och främja en god integration när det är brist på tolkar, och då särskilt på utbildade och/eller auktoriserade tolkar? Vi kan konstatera att samhällets tillgång på tolkar inte motsvarar efterfrågan och att det behövs insatser på både kort och lång sikt för att åtgärda denna kompetensbrist. Det aktualiserar angelägna frågor om de olika utbildningsinstitutionernas satsningar för att möta efterfrågan av tolkar.

Vi vill därför framhålla, även om det ligger utanför denna rapportens uppdrag, att det är en utmaning att öka antalet tolkar i den utsträckning som efterfrågas genom endast en specifik utbildning, trots den satsning som nyligen skett exempelvis på den sammanhållna grundutbildningen till kontakttolk inom folkbildningen. Mer fokus måste därför läggas på att bättre kunna identifiera, bedöma och erkänna det kunnande som utvecklats i arbetslivet och i utbildningar, såsom arbetsmarknadsutbildningar, interna utbildningar inom tolkförmedlingarna och folkbildningens utbildningar. Detta är viktigt i ljuset av att kunna nyttja tolkarnas tillgängliga kompetens där den är som mest ändamålsenlig.

MYH har i tidigare rapporter presenterat tre inriktningar för att bättre kunna möta samhällets kortsiktiga behov av fler utbildade tolkar och kompetenshöjande insatser: Det handlar dels om:

- En längre tolkutbildning inom yrkeshögskolan
- En kortare individualiserad tolkutbildning
- Möjligheter till certifiering för att synliggöra och skapa legitimitet för tolkarnas kompetens.

Förslagen innebär att fler målgrupper kan nå och utbildas efter sina förkunskaper, vilket i förlängningen innebär att fler tolkar totalt sett kan utbildas.

8 Referensförteckning

Författningar

SFS 1942:740. Rättegångsbalken
SFS 1986:223. Förvaltningslagen
SFS 2001:453. Socialtjänstlagen
Förordning 1985:613 om auktorisation av tolkar och översättare
EU direktiv 2010/64/EU

SOU

SOU 2008:104. Självständiga lärosäten – betänkande av autonomiutredningen
SOU 2004:14. Tolkförmedling – kvalitet, registrering, tillsyn

Propositioner

Budgetproposition 2016. Utgiftsområde 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid

Tryckta källor

Almqvist, Ingrid. "Tolkutbildningar i Sverige – ett kritiskt vägval". 2016
Myndigheten för yrkeshögskolan. "Översyn kontakttolk slutrapport". 2015
Socialstyrelsen. "Tolkar för hälso- och sjukvården och tandvården" 2016
Statskontoret. "En tolkningsfråga – om auktorisation och åtgärder för fler och bättre tolkar". 2012
Statskontoret. "Sju förslag för effektivare användning av tolkar i domstol". 2015

Otryckta källor

www.avropa.se
www.blitolk.nu
www.kammarkollegiet.se
www.migrationsverket.se

Branschorganisationer

www.almega.se/sprakforetagen
www.tolkserviceradet.se

Enkäter

Myndigheter

Arbetsförmedlingen
Domstolsverket
Inspektionen för vård och omsorg
Migrationsverket
Statens institutionsstyrelse
Åklagarmyndigheten

Kommuner

Botkyrka
Eskilstuna
Haninge
Huddinge
Ljusnarsberg
Sala
Stockholms Stad
Södertälje
Nykvarn
Nynäshamn
Västerås

Landsting

Stockholms läns landsting
Region Kronoberg
Region Örebro län

Tolkförmedlingar

Järva tolkförmedling
Sematix
Språkservice
Tolkförmedling Väst
Transvoice
Västmanlands tolkservice

Personer som intervjuats samt tillhandahållit material

Ivett Larsson. Kammarkollegiet. 160422
Klas Eriksson. Kammarkollegiet. 160513
Lotta Dahlerus. Sveriges kommuner och landsting (SKL). 160417
Susanna Dellans. Socialstyrelsen. 160418
Maria Boman. Västerås Stad. 160415
Carin Larsson. Botkyrka kommun. 160413
Caroline Balkstedt. Region Örebro län. 160412

Rätt kompetens i rätt tid.



Myndigheten för yrkeshögskolan
Box 145, 721 05 Västerås, Sweden
www.myh.se