



## Underforbruk av tolk i NAV

Hva er grunnen til at ansatte i NAV velger å ikke bruke tolk, og hvilke utfordringer kan oppstå i samtale med brukere uten tolk?

Reem AL-Barazanchi

VID vitenskapelige høgskole

Oslo

Masteroppgave

Master i sosialt arbeid

Antall ord: 27230

25.05.2023

## Sammendrag

Denne masteroppgaven er en kvalitativ studie som fokuserer på underforbruk av tolk i NAV. Kvalitativ studie handler om å få frem andres meninger og opplevelser for å samle inn data rundt et tema. Formålet med denne oppgaven er å få frem hvordan saksbehandlere i NAV vurderer behovet for bruk av tolk i møte med sine brukere, og hvilke kriterier de har med i denne vurderingen. Oppgaven vil også handle om hvilke utfordringer som kan oppstå i samtaler med brukere uten tolk tilstede. Gjennom denne oppgaven vil det gis kunnskap om noen tiltak som kan styrke både brukermedvirkning og ansattes pliktoppfyllelse for å hindre underforbruk av tolk.

Jeg har benyttet kvalitative intervjuer i denne studien for å samle inn data. Videre har jeg intervjuet syv saksbehandlere som jobber i NAV etter Lov om sosiale tjenester. Svarene jeg har fått fra intervjuene handler om saksbehandlernes erfaringer av studiens tematikk. Gjennom å fremheve menneskers refleksjoner i kvalitative intervjuer vil det skape en for forståelse av det som skal studeres. Intervjuer er en egnet metode for innsamling av data når man ønsker å forske på ulike former for menneskelige erfaringer, som i dette tilfellet handler om hvorfor saksbehandlere i NAV ikke bruker tolk når det er behov for det.

Intervjuene i studien er analysert gjennom en tematisk analyse av dataen, der temaene presenterer:

- (1) Opplæring og rutiner på arbeidsplassen, (2) saksbehandlernes erfaringer med tolkebruk, (3) saksbehandlernes vurderinger av tolkebehov og (4) utfordringer ved kulturelle forskjeller. Studiens resultater blir drøftet i lys av teori om kommunikasjon, tillit, tolkning i offentlig sektor (retningslinjer) og Lipskys teori om bakkebyråkrater.

Denne studien viser at mange brukere som trenger tolk ikke får tilgang til det, og at saksbehandlere i NAV ikke alltid oppfyller plikten sin til å bestille tolk for brukere med begrensede norskkunnskaper. Dette kan føre til at disse brukerne ikke får den informasjonen de har rett til å forstå, noe som kan hindre dem i å delta aktivt i beslutningsprosesser som angår dem.

Nøkkelord: kommunikasjon, NAV, tolking, tillit og minorittsspråklige.

## **Abstract**

This master thesis presents a qualitative study that examines the insufficient use of interpreters in NAV. A qualitative study is a research method that focuses on collecting and interpreting non-numerical data such as interviews and observations to gain an in-depth understanding of human behavior and reasons behind it.

The purpose of this thesis is to highlight how NAV case workers evaluate the need for use of interpreters when interacting with their clients, and what criteria they consider within this evaluation process. The thesis will also address challenges that may arise during conversations with clients when no interpreter is present. This thesis presents insights on strategies that can enhance client engagement and ensure employees adhere to their responsibilities, thereby addressing the insufficient employment of interpreters.

In this study, I have deployed qualitative interviews as a data collection method. I have interviewed seven case workers who work at NAV under the Law of Social Services. The responses gathered from the interviews highlight the experiences of NAV personnel pertinent to the subject matter of this study. Emphasizing participants' reflections in qualitative interviews lays a foundational understanding of the subject matter under study. Interviews are an effective method for gathering data when researching diverse human experiences. In this context, the focus is on understanding why NAV case workers sometimes do not use interpreters when required.

The interviews in the study have been analyzed through a thematic analysis of the data, where the themes presented are: (1) Training and routines at the workplace, (2) case workers' experiences with the use of interpreters, (3) case workers' assessments of the need for interpreters, and (4) challenges related to cultural differences. The results of the study are discussed in light of theories of communication, trust, interpretation in the public sector (guidelines), and Lipsky's theory of street-level bureaucrats. This study concludes that many clients who need an interpreter do not get access to one, and that NAV case workers do not always fulfill their duty to order an interpreter for clients with limited Norwegian skills or a language barrier. Such circumstances could lead to clients not receiving information they are entitled to understand, thereby inhibiting their active participation in decision-making processes that directly affect them.

Keywords: communication, NAV, interpretation, trust, and minority languages.

## **Forord**

Skrivingen av denne masteroppgaven har vært både spennende og nyttig. Samtidig har det også vært en krevende prosess som har vært preget av både stress og frustrasjon. Likevel har det vært en lærerik og interessant erfaring.

Å skrive en slik oppgave krever støtte og tålmodighet fra andre. Jeg vil bruke denne anledningen til å takke de rundt meg som har hjulpet meg i denne prosessen. Deres støtte og tålmodighet har vært avgjørende. Jeg vil først rette en spesiell takk til min veileder, Anne Margrethe Sønneland. Uten din tålmodighet, kunnskap og veiledning, ville denne oppgaven ikke vært ferdig. Takk for raske og nyttige tilbakemeldinger gjennom hele prosessen.

Jeg vil takke alle informantene som bidro til denne studien. Deres åpenhet til å dele deres erfaringer har gitt meg et innblikk i området jeg har undersøkt. Takk for at dere tok meg imot med åpne armer og delte deres erfaringer.

Jeg ønsker også å takke min kjære familie, som alltid har vært min støtte gjennom hele livet mitt. Dere har alltid trodd på meg og oppmuntret meg til å forfølge mine drømmer. Spesielt min mor som alltid har vært min sterkeste støttespiller, og jeg kan aldri takke deg nok for all kjærligheten, tålmodigheten og oppmuntringen du har gitt meg. Uten deg ville jeg ikke vært den jeg er i dag. Jeg vil også uttrykke min takknemlighet til min ektemann, som har støttet meg gjennom utformingen av denne masteroppgaven. Din forståelse, tålmodighet og tro på mine evner har ikke bare styrket meg, men har også vært grunnleggende for mine akademiske oppnåelser.

Til mine fantastiske venner, takk for at dere har vært der når jeg trengte å snakke, og for all støtte dere har gitt meg. Jeg er heldig som har dere i mitt liv.

En spesiell takk rettes også til min barndomsvenninne, Namrah Azam. Du har vært en uerstattelig støtte gjennom hele masterstudiet. Din kunnskap og støtte har vært uvurderlig for meg. Uten din hjelp og støtte ville jeg ikke ha vært i stand til å takle alle utfordringene jeg har møtt. Din tro på meg og din evne til å motivere meg har vært avgjørende for min utdanning, og jeg er takknemlig for vennskapet vårt.

Oslo, mai 2023

Reem AL-Barazanchi

## Innhold

1. Innledning .....	7
1.1 Problemstilling .....	8
1.2 Avgrensning .....	9
1.3 Oppgavens struktur .....	9
2. Tolking i offentlig sektor .....	11
2.1 Tolkeloven og retningslinjer ved bruk av tolk: .....	11
2.2 Innvandrere og bruk av tolk:.....	12
2.3 Tidligere forskning om tolkebruk i NAV .....	13
3. Hva er tolking? .....	16
3.1 Ulike former for tolkesamtaler .....	16
3.2 Tilgang på tolk.....	17
3.3 Priser på tolk.....	19
4. NAV.....	20
4.1 Økonomisk sosialhjelp .....	21
4.2 Utøvelse av skjønn .....	23
5. Teoretiske tilnærminger .....	24
5.1 Bakkebyråkrater .....	24
5.2 Kommunikasjon .....	26
5.2.1 Den klassiske kommunikasjonsmodellen .....	27
5.2.2 Interkulturell kommunikasjon: .....	28
5.2.3 Kulturfiltermodell .....	29
5.2.4 Tillit og kommunikasjon.....	30
5.3 Makt.....	31
5.6 Oppsummering .....	34
6. Metode .....	36
6.1 Forskningsdesign.....	36
6.2 Fenomenologisk tilnærming .....	37
6.3 Min forforståelse.....	38
6.4 Utvalg og rekruttering av informanter .....	38
6.5 Intervjuer og intervjuguide .....	40
6.7 Forskningsetikk, anonymisering, samtykke og konfidensialitet .....	42
6.8 Transkribering .....	43
6.9 Reliabilitet, validitet og overførbarhet .....	44

6.10 Analyse av data .....	45
7. Hvorfor bruker ikke ansatte i NAV tolk? Drøfting .....	48
7.1 Opplæring og rutiner på arbeidsplassen .....	48
7.2 Saksbehandleres utfordringer ved mangel på opplæring i bruk av tolk.....	50
7.3 Hvordan påvirker mangel på opplæring saksbehandlerne?.....	52
7.4 Noen saksbehandlere mener at det ikke er viktig med opplæring: .....	54
7.5 Oppsummering .....	56
8. Saksbehandleres erfaringer med tolkebruk .....	58
8.1 Samtaler med tolk.....	58
8.2 Samtaler uten tolk .....	60
8.3 Gode erfaringer.....	61
8.4 Dårlige erfaringer:.....	62
9. Saksbehandlerens vurderinger av tolkebehov: .....	65
9.1 Brukernes ønsker .....	65
9.2 Brukernes kommunikasjonsnivå i norsk .....	68
9.3 Samtalens tema .....	71
10. Kulturforskjeller .....	73
11. Oppsummering.....	76
12. Konklusjon .....	80
13. Litteraturliste .....	84

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vedlegg 3: Godkjenning fra NSD

## 1. Innledning

I Norge bor det i dag 877 227 innvandrere og 244 660 flyktninger (SSB, 2023). Disse tallene viser at Norge har blitt til et mer flerkulturelt samfunn med flerspråklig og flerkulturell virkelighet. I løpet av de siste tiårene har det vært en økning i innvandring fra en rekke ulike land, noe som har ført til en språklig og kulturell variasjon i befolkningen (Immigration and Integration, 2021-2022, s.6). Dette har medført en økning i behovet for kvalifiserte tolker, spesielt innenfor offentlige organer. Tolkning bidrar til å sikre at alle innbyggere har tilgang til tjenester og rettigheter på lik linje, uavhengig av deres språklige bakgrunn (IMDi, 2021).

For mennesker som ikke snakker det offisielle språket i landet vil tolking innenfor f.eks. offentlige organisasjoner som NAV, bidra til å kunne kommunisere med saksbehandlere som yter offentlige tjenester. Dette fører til en hel og likeverdig tilgang og forståelse til f.eks. statlige og sosiale tjenester i NAV. Ved språkforskjeller vil bruk av tolk i offentlige organisasjoner gi mulighet til å kommunisere, noe som bidrar til likestilling mellom borgere i landet (Jareg og Pettersen 2006, s.17-18). Ettersom denne oppgaven er rettet mot NAV-ansatte som jobber i tråd med Lov om sosialtjenester, vil det bli gitt en kort forklaring på hva sosialhjelp innebærer.

I 2021 ble det vedtatt ny lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk. Dette trådte i kraft 01.01.2022. Tolkeloven har som formål å bidra til å sikre rettsikkerhet og forsvarlig hjelp for personer som har utfordringer med å kommunisere forsvarlig med offentlige organer uten tolk. Loven har også som mål å sikre at tolker opprettholder en profesjonell og forsvarlig standard (Regjeringen, 2022).

Under § 6 i Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk (Tolkeloven), pålegges ansatte i offentlige organer som f.eks. NAV å bruke tolk for å ivareta rettsikkerhet og for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste. Denne paragrafen ber ansatte som vurderer om bruk av tolk er hensiktsmessig, sjekke nøye om brukere kan kommunisere uten at det er en tolk tilstede (Tolkeloven, 2021).

Undersøkelser viser at i offentlig organisasjoner er det stor mangel på tolkebruk og bruk av ikke kvalifiserte tolker. Dette kan skyldes manglende rutiner i arbeidsplassen og liten opplæring i tolkebruk (Vasset & Molnes, 2021, s.241).

I denne oppgaven har jeg valgt å bruke kvalitative forskningsintervjuer i møte med NAV saksbehandlere. Bakgrunnen for det er at jeg ønsker å undersøke saksbehandlers erfaringer, meninger og opplevelser når det gjelder mangelen på bruk av tolk. Kvalitative forskningsintervjuer vil gi meg muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål og utforske temaet mer grundig.

Ifølge IMDi's (2011) rapport ``Bruk av tolk i NAV``, bruker 54% av de ansatte i NAV sjelden eller aldri tolk når det er behov for det. Jeg har tidligere vært ansatt i NAV i fire år, og har jobbet med saksbehandling og veiledning etter Lov om sosiale tjenester. Jeg har hatt kontakt med flere brukere som har begrensede norskkunnskaper. Gjennom de fire årene har jeg sett at bruk av tolk har vært mangelfullt i NAV. Det å kunne forske på dette tema og på hvordan saksbehandlere i NAV vurderer behovet for bruk av tolk, har vært min motivasjon til å skrive denne oppgaven.

## 1.1 Problemstilling

Tolkeloven i Norge tredde i kraft fra 01. januar 2022. Denne loven har som formål å pålegge offentlige organer ansvaret for bestilling av tolk i møte med brukere som har behov for det (Buzungu, 2022). Oppgaven har av den grunn til hensikt å studere om det er underforbruk av tolk i NAV, og hvilke vurderinger ansatte tar ved bruk av tolk. Problemstillingen blir som følgende:

Hva er grunnen til at ansatte i NAV velger å ikke bruke tolk, og hvilke utfordringer kan oppstå i samtalen med brukere uten tolk tilstede?

Oppgaven er rettet mot NAV-ansatte som jobber etter Lov om sosialtjenester, altså særlig knyttet til brukere som søker om sosialhjelp. Jeg kommer derfor til å gi en grundigere presentasjon av sosialhjelp og NAV i kapittel 4.

I denne oppgaven vil jeg utforske ulike årsaker til at saksbehandlere i NAV ofte velger å ikke bruke tolk. Jeg ønsker å finne ut om: Det er saksbehandlere personlig som ikke liker å bruke tolk, eller handler det om andre forhold ved NAV som organisasjon? Har NAV tydelige rutiner for bruk av tolk? Har det noe å si om brukere har avtalt et møte på forhånd? Hva skjer med kommunikasjonen når saksbehandler velger å ikke bruke tolk? Blir det flere misforståelser og



feiltolkninger? Fører det til at brukere trenger mer oppfølging fra NAV, eller går brukere glipp av tjenester som kunne vært nyttige for dem? Jeg håper at mine funn vil kaste lys over dette viktige området i NAV og bidra til en bedre forståelse av utfordringene knyttet til bruk av tolk.

Jeg vil bruke Lipskys teorier om bakkebyråkratiet, i tillegg til Eide og Eides teorier om kommunikasjon, teorier om interkulturell kommunikasjon og Dahls kulturfiltermodell for å besvare problemstillingen. I tillegg vil begrepene tillitt og makt være sentrale.

## 1.2 Avgrensning

Som nevnt ovenfor har IMDi rapportert om at det er underforbruk av tolk i NAV. På bakgrunn av dette ønsker jeg å forske på hvorfor NAV ikke benytter tolker i samtale med sine brukere. Dette vil jeg finne ut ved å intervju saksbehandlere ved NAV som jobber etter sosialtjenesteloven.

I denne oppgaven konsentrerer jeg meg hovedsakelig om saksbehandlere som jobber etter Lov om sosialtjenester. Dette skyldes at disse saksbehandlerne har mest kontakt med flerspråklige brukere innen sosialhjelp. Ifølge Statisk sentralbyrå går over halvparten av sosialhjelpsutbetalingene til innvandrere fra Asia og Afrika (SSB, 2019). Dette viser at en stor del av brukere på Nav har et annet språk enn norsk.

Når saksbehandlere skal vurdere om de trenger å bruke en tolk i samtalen, må de også vurdere hvilken form for tolking som vil være mest hensiktsmessig å bruke. I NAV blir det ofte brukt fremmøtetolking eller telefontolking. Med fremmøtetolking menes det at både tolken og alle samtaledeltakere som f.eks. saksbehandler og bruker er fysisk tilstede i samme rom. Ved bruk av telefontolking vil tolkingen i en samtale skje over avstand. Det vil si at tolken ikke er fysisk tilstede med bruker eller saksbehandler (IMDi, 2022).

## 1.3 Oppgavens struktur

Dette kapittelet har tatt for seg tema, problemstilling og oppgavens avgrensning. Videre vil oppgaven i kapittel 2 handler om tolking i offentlig sektor. Her blir Tolkeloven og retningslinjer ved bruk av tolk presentert, sammen med informasjon om innvandrere og bruk av tolk. Det gis også en oversikt over tidligere forskning om tolkbruk i NAV. I kapittel 3

presenteres både hva tolking innebærer og ulike former for tolkesamtaler. Tilgang og priser på tolk blir også presentert i dette kapitlet. I Kapittel 4 gis det en beskrivelse av NAV, med fokus på økonomisk sosialhjelp og skjønsmessige vurderinger. Kapittel 5 inneholder teoretiske tilnærminger til oppgaven. Her presenteres teori om bakkebyråkrater, kommunikasjon, makt og tillit. Den klassiske kommunikasjonsmodellen, interkulturell kommunikasjon og kulturfiltermodellen blir også presentert. Kapittel 6 er metodekapitlet som presenterer forskningsdesignet og tilnærmingen som er brukt i denne oppgaven. Min for forståelse blir også beskrevet under dette kapitlet. Videre vil kapitlet ta for seg presentasjon av utvalg og rekruttering av informanter, intervjuer og intervjuguide. Forskningsetikk, anonymisering, samtykke og konfidensialitet blir også beskrevet under samme kapittel. Videre vil det bli redegjort for begrepene transkribering, pålitelighet, validitet og overførbarhet. Kapitelene 7 – 10 er drøftingskapitler og presenterer funnene og analysene i oppgaven. Funnene blir drøftet i lys av det teoretiske rammeverket og tidligere forskning i bruk av tolk i NAV. I kapittel 11 presenteres det en oppsummering av hovedfunnene som er gjort. Kapittel 12 er det avsluttende kapitlet og tar for seg en konklusjon av oppgaven.

## 2. Tolking i offentlig sektor

Det er mange brukere som henvender seg til NAV som ikke behersker norsk i nok grad til å kunne fullføre en tilfredsstillende samtale. I slike situasjoner oppstår det dårlig kommunikasjon mellom saksbehandlere og brukere, noe som fører til misforståelser og feiltolkninger. Alle som henvender seg til NAV har rett til informasjon om NAV sine tjenester og ytelser. Derfor er det nødvendig å bruke tolk når det er behov for det NAV har ingen egen tolketjeneste, og ansatte må derfor bestille tolketjeneste kommunalt eller privat (IMDi, 2011, s. 14).

Både NAV og alle som jobber innenfor offentlig sektor har ansvar for å sikre god kommunikasjon ved å vurdere behovet for bruk av tolk med brukere som har begrensede norskkunnskaper. NAV har ansvar for å informere sine brukere om mulighet og plikt til å bruke tolk for å yte hjelp på en best mulig måte. Bruk av tolker i offentlig sektor bidrar til at det blir mulig å kommunisere til tross for språkforskjeller. Dette vil bidra til likestilling mellom mennesker i et land (Jareg og Pettersen, 2006, s.18). På nettsiden til NAV står det at alle som har en samtale med NAV og ikke forstår informasjonen de får og ikke kan formidle hva de trenger, har rett til tolk. Det er saksbehandlere på Nav som har ansvaret for å vurdere om brukere er i behov for tolk. NAV skriver videre at de benytter seg av profesjonelle tolker i samtale med brukere som har behov for det (NAV, 2022). Tolkens oppgave er ikke bare å gjøre det mulig å ha samtale mellom to personer som ikke deler samme språk, men også å ta hensyn til viktige faktorer som brukermedvirkning, tjenestelevering og kvalitetssikring av offentlige tjenester (Jareg & Pettersen, 2006, s.17). Dette betyr at tolken må være oppmerksom på mer enn bare de språklige barrierene, og jobbe for å sikre at kommunikasjonen er effektiv og at begge parter har mulighet til å gi uttrykk sine synspunkter og behov.

### 2.1 Tolkeloven og retningslinjer ved bruk av tolk:

Tolkeloven trådte i kraft den 01.januar 2022. Loven sier at offentlige organer har plikt til å bruke kvalifiserte tolker i samtaler med andre som ikke har felles språk. Ifølge Tolkeloven er det krav til tolker om god tolkeskikk, taushetsplikt og habilitet. Etter § 1 i Tolkeloven er det to hovedformål. Det første handler om å sikre rettsikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste for

folk som ikke kan kommunisere med offentlige organer uten tolk tilstede. Det andre hovedformålet er at tolker skal holde et forsvarlig faglig nivå. For at offentlige organer skal yte forsvarlig hjelp og tjeneste og sikre rettsikkerhet til folk som ikke kan kommunisere på norsk, pålegges de å bruke tolk når det er behov for det (IMDi, 2021).

Ved vurdering av behovet for bruk av tolk, skal det legges vekt på om personen kan kommunisere uten tolk, samt alvorlighetsgraden og innholdet av saken. Ifølge §7 i Tolkeloven er det pålagt for offentlige organer å bruke kvalifiserte tolker. Dette betyr at tolken har gjennomført flere offentlige kvalifiseringstilbud for tolker og oppfyller kravene for å være registrert i Nasjonalt tolkeregister. Ifølge Tolkeloven § 9 skal offentlige organer som har mer enn 50 tolkeoppdrag i året, ha retningslinjer på arbeidsplassen for bestilling og bruk av tolk. Disse retningslinjene skal ifølge forskrift til Tolkeloven § 2 inneholde rutiner for bestilling av tolk, samtaler som krever bruk av tolk og veiledning i bruk av tolk og fjerntolking (IMDi, 2021).

Det finnes flere retningslinjer for bruk av tolk i NAV. En av disse retningslinjene krever at tolken må være kvalifisert og ha taushetsplikt. En annen viktig retningslinje er at personer som har behov for tolk alltid skal ha tilgang til dette. Det er viktig å sikre like muligheter for alle å kommunisere og bli forstått, uavhengig av situasjon og kulturell bakgrunn. Når det gjelder tolkingen, skal tolken oversetter ordrett og nøyaktig. Tolken skal ikke legge til sin egen tolkning av det som blir sagt, da dette kan føre til misforståelser eller feilinformasjon. Disse retningslinjene sikrer at tolken har de nødvendige kvalifikasjonene og ferdighetene for å utføre jobben på en god måte (NAV, 2022).

## 2.2 Innvandrere og bruk av tolk:

Med innvandrere menes det flyktninger, asylsøkere, familiegjenforente, arbeidsinnvandrere eller studenter som kommer fra land over hele verden (Vasset & Molnes, 2021, s.235). Tolkeloven er knyttet til brukeres rett til informasjon og medvirkning eller til veilederes informasjons- og veiledningsplikt. Det er saksbehandlere i NAV som har ansvaret for å vurdere om brukere har behov for tolk, for å kunne forstå hverandre. Saksbehandlere har også ansvaret for å planlegge og kvalitetssikre den tolkede samtalen. Brukere må informeres om sin rett til bruk av tolk (Vasset & Molnes, 2021, s.242).

En målsetting i den norske velferdsstaten er at offentlige tjenester som NAV skal være likeverdige med alle brukere og uavhengige av religion, kultur og etnisitet. For at saksbehandlere skal kunne kartlegge brukeres behov skal det være tilgang til tjenester av god kvalitet (Vasset & Molnes, 2021, s. 237). Alle som henvender seg til NAV har rett på å bli møtt med fagkunnskap og respekt. Saksbehandlere i NAV har også informasjonsplikt, og for å kunne ivareta denne plikten er det derfor viktig å bruke tolk i samtaler med brukere som har lite norskkunnskaper. Dette vil bidra til at samtaler med saksbehandlere oppleves av god kvalitet. Ved mangel på tolkebruk kan det redusere tilgang til sosialtjenester, det vil også være utfordrende å opprettholde rettsikkerhet og prinsippet om likeverdige offentlige tjenester (Vasset & Molnes, 2021, s.245).

### 2.3 Tidligere forskning om tolkebruk i NAV

De siste årene har det vært økende fokus på tolkning i offentlig sektor. Det har vært gjennomført flere studier og rapporter som har undersøkt utfordringene knyttet til bruk av tolk og tilgjengeligheten av kvalifiserte tolker for minoritetsspråklige brukere. I denne sammenheng vil det bli presentert fire forskningsstudier som beskriver ulike sider ved tolkning i NAV.

I februar 2023 har NTNU samfunnsforskning utgitt en rapport om "Minoritetsspråkliges erfaringer med tolking i møte med det offentlige". Rapporten handler om innføring og bruk av tolkeloven som gjelder for alle minoritetsspråklige som har behov for tolk i møte med det offentlige. Loven pålegger offentlige tjenesteytere å bruke tolk når brukere ikke deler et felles språk. Rapporten beskriver utfordringer knyttet til tilgang til kvalifiserte tolker, spesielt innenfor nyere minoritetsspråk. Videre beskriver rapporten tillitsutfordringer, det vil si tillit til at tolken møter opp, er kvalifisert, og vil overholde taushetsplikten. Utfordringer til rettssikkerhet blir også beskrevet i denne rapporten, hvor misforståelser kan oppstå på grunn av manglende informasjon eller språkbarrierer. Hovedmålet med rapporten er å sikre lik tilgang til offentlige tjenester for minoritetsspråklige i Norge ved å øke forståelse og bruk av tolkeloven (Berg, et.al., 2023, s. 9-11).

I 2022 publiserte Buzungu en artikkel som omhandler "NAVs tjenesteyting til innbyggere med minoritetsspråk". I artikkelen blir det undersøkt i hvilken grad NAV følger sine egne

retningslinjer når det gjelder bestilling og bruk av tolketjenester. For å komme frem til konklusjonene i artikkelen, ble informasjon samlet inn fra 29 ulike NAV-kontorer i perioden 2016 til 2019. Resultatene viser at det er stor variasjon i bruk av tolketjenester på de ulike kontorene. Det var 72% av tilfellene som brøt kvalifikasjonskravene for tolker i henhold til NAVs retningslinjer. Når private tolkebyråer ble brukt, økte andelen til 85%. Dette tyder på at NAVs retningslinjer ikke er tilstrekkelige for å regulere praksisen knyttet til behovet for kvalifiserte tolker i offentlige organer (Buzungu, 2022).

IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) publiserte i 2011 en rapport om "Rett til tolk ved språkbarrierer". Ifølge rapporten sier 54% av NAV- ansatte at de sjeldent eller aldri brukte tolk når brukere hadde behov for det. En grunn til dette er at mange av brukere møter opp uten en avtale, noe som gjør at saksbehandlere må ta uplanlagte samtaler og ikke rekker å få tolk til samtalen. Men videre i rapporten vises det at selv om brukere har hatt avtalte samtaler med sine saksbehandlere på NAV så har det også vært mangel på bruk av tolk. Rapporten tyder også på at det er stor andel av Nav- ansatte som ikke vet hvordan de skal bestille en tolk, fordi de ikke har fått noe opplæring i dette (IMDi, 2011, s. 12-27).

En annen grunn til at det er underforbruk av tolk i NAV, er mangel på kvalifiserte tolker som fører til at saksbehandlere blir nødt til å ta samtalen uten tolk tilsted (IMDi, 2011, s. 25). Tidligere undersøkelser har vist at fire av ti offentlige tolkeoppdrag i løpet av året 2019 har vært med en kvalifisert tolk tilstede. Det vil si at 62% tolkeoppdragene ble gjennomført med en ufaglært tolk (Paulson, 2021). Ifølge IMDi sin rapport om «rett til tolk ved språkbarrierer», har de fleste NAV- ansatte ikke fått opplæring i bruk av tolk. Dette fører også til at ansatte ikke er kjent med tolkens kvalifikasjoner. Videre står det at mange ansatte antar at tolker som bestilles via leverandør er allerede kvalitetssikret, men dette stemmer ikke alltid (IMDi, 2011, s. 31-33). Det kan derfor tenkes at grunnen til at det ikke brukes tolker så mye i NAV, ikke bare skyldes at det ikke finnes nok kvalifiserte tolker i offentlig sektor, men også fordi de ansatte ikke har fått opplæring i hvordan tolk bestilles og brukes, og at de ikke kjenner til rutinene.

Norges offentlige utredninger (NOU) har utgitt en rapport om "Tolkning i offentlig sektor – et spørsmål om rettsikkerhet og likeverd", som tar for seg viktigheten av å bruke kvalifiserte tolker i offentlig sektor for å sikre god kommunikasjon mellom ansatte og brukere med ulike

kulturelle og språklige bakgrunner. Rapporten viser at det er en mangel på bruk av tolketjenester i offentlig sektor, og dette kan føre til feilbehandlinger av saker og lengre ventetider. Derfor sier rapporten at det er viktig å øke bruken av kvalifiserte tolker i alle deler av offentlig sektor, og foreslår en opptrappingsplan for å sikre bedre tilgang på tolketjenester. Opptrappingsplanen har som mål å øke antallet kvalifiserte tolker, og vil bidra til bedre bestilling og bruk av tolketjenester i offentlig sektor. Rapporten foreslår også andre tiltak som å øke utdanningskapasiteten og styrke statsautorisasjonsordningen for tolker. Ifølge rapporten vil bruk av kvalifiserte tolker redusere misforståelser og sikre at viktig informasjon ikke går tapt. Rapporten påpeker viktigheten av å forstå tolkens ansvarsområde og ha kompetanse i å kommunisere via tolk. Som tolk er det viktig å følge retningslinjer for god tolkeskikk. Tolken skal derfor ikke blande seg i samtalen, gi ekstra informasjon eller fungere som en kulturtolk (NOU, 2014:8, s. 60 - 69).

### 3. Hva er tolking?

Tolking handler om overføring av budskapet mellom personer som mangler et fellesspråk. Tolken vil gjengi det en person sier, både muntlig og på et annet språk, mens andre lytter på samme tidspunkt. Tolken bidrar til at budskapet i en samtale kommer frem til andre parter (Jareg & Pettersen 2006 s.24).

Tolking er en prosess som handler om å oversette innholdet og betydningen av en tale, en tekst eller en situasjon fra et språk til et annet. Det handler om å formidle både innholdet og meningen i kommunikasjonen og krever språklige, kulturelle og faglige kompetanser (Skaaden, 2013, s. 18). Skaaden vektlegger viktigheten av å være "topartisk" som tolk. Dette handler om å opprettholde en nøytral holdning i samtalen og ikke legge til eller trekke fra informasjon fra det som blir sagt. Den topartiske tolken har to hovedprinsipper, nøytralitetsprinsippet og nøyaktighetsprinsippet. Nøytralitetsprinsippet krever at tolken er nøytral og upartisk i formidlingen av budskapet mellom to parter. Tolken skal ikke legge til eller ta bort noe av innholdet i kommunikasjonen, eller gi uttrykk for egne meninger og holdninger. Formålet er å sikre nøyaktig formidling av budskapet uten påvirkning fra tolkens personlige synspunkter. Nøyaktighetsprinsippet består i at tolken skal formidle informasjon direkte og uten å endre på innholdet. Tolken skal formidle informasjonen på en klar og tydelig måte, og unngå å legge til egne tolkninger som kan påvirke innholdet (Skaaden, 2013, s. 18-25).

Tolken skal følge regler som er beskrevet i retningslinjer for god tolkeskikk. Noen av retningslinjene omfatter krav til taushetsplikt og upartiskhet under tolkede samtaler. Videre skal tolken oversette det som sies, uten å legge til egne forklaringer eller uten å trekke fra noe (Vasset og Molnes, 2021, s. 243).

#### 3.1 Ulike former for tolkesamtaler

Tolking kan utføres på ulike måter. Konsekutiv tolkning eller etterfølgende tolkning brukes ofte i offentlig sektor. En slik type tolkning innebærer at tolken tolker det som sies etter at en av partene har uttrykket seg. Ved konsekutiv tolkning kan tolken være fysisk under samtalen



(fremmøtetolk) eller fjerntolk via telefon eller skjerm (Vasset og Molnes, 2021, s. 244). Ifølge Jareg og Pettersen er konsekutiv tolkning egnet til å bruke i samtaler med NAV da under slike samtaler oppstår det flere pauser og partene skifter på å ha ordet eller bytte på å ha lytte og talerollen. En annen grunn til at NAV benytter seg mest av konsekutiv tolkning er fordi det ikke kreves teknisk tilrettelegging (Jareg & Pettersen, 2006, s.25).

En annen form for tolking som også benyttes i offentlig sektor er telefontolking. Denne tolkingen foregår via telefon, med høyttalere. Ved en slik tolkning blir tilgangen på kvalifiserte tolker bedre da det er tolker fra hele landet som kan ta på seg oppdraget. Ved bruk av telefontolking av NAV- ansatte kan de få til raskere brukersamtaler. Bakgrunnen er at telefontolking er raskere å få til, mens fremmøtetolk må bestilles noen dager i forveien.

Ifølge Vasset og Molnes er telefontolking krevende da tolken ikke får med seg nonverbale signaler under samtalen. Tekniske problemer kan også oppstå under tolkesamtaler som forsinker eller vanskeliggjør tolkingen. Telefontolking er derfor mest egnet til haste samtaler eller kortere samtaler (Vasset & Molnes, 2021, s. 244-245).

Skjermtolking er også en vanlig form for tolking. Her kan det brukes ulike digitale plattformer for at tolken skal være tilstede under samtalen. Skjermtolking har blitt mer vanlig å bruke av NAV- ansatte når det har vært nødvendighet med smittevern under Corona tiden. Tolken kan få med seg nonverbal kommunikasjon da tolken kan se og høre partene under hele tolkesamtalen (Vasset & Molnes, 2021, s.245).

### 3.2Tilgang på tolk

Alle kommuner har rammeavtaler med en eller flere leverandører av tolketjenester som de er forpliktet til å bruke. NAV bruker både offentlige og private tolkeleverandører, men ikke alle tolker som brukes er kvalifiserte, og noen tolker er ikke registrert i det nasjonale tolkeregisteret. Når en saksbehandler bestiller en tolk og mottar navnet på tolken, kan saksbehandler sjekke tolkens kvalifikasjoner i det nasjonale tolkeregisteret. Hvis saksbehandleren ikke finner tolken i registret, betyr det at tolken er ufaglært (IMDi, 2021). I slike tilfeller bør saksbehandleren kontakte tolketjenesten og be om en annen kvalifisert tolk.

Det er viktig å ha kvalifiserte tolker for å sikre god tolkning og effektiv kommunikasjon mellom saksbehandlere og brukere. Ved å bruke ufaglærte tolker, øker risikoen for misforståelser. Ufaglærte tolker kan ha begrenset kunnskap om tolking og mangler ofte kunnskap taushetsplikt og nøytralitet (IMDi, 2020). Dette kan føre til uklar kommunikasjon og konflikter mellom saksbehandlere og brukere.

I januar 2023 var det registrert 1891 tolker i Nasjonalt tolkeregister, fordelt på 79 språk (IMDi, 2023). I Nasjonalt tolkeregister har tolker mulighet til å registrere sine formelle kvalifikasjoner fra godkjente utdanningsinstitusjoner. Saksbehandlere i NAV kan bruke dette registrert til å komme i direkte kontakt med tolken. Her får de muligheten til å velge land, språk, kjønn og kvalifikasjoner. Dersom saksbehandlere i NAV bestiller tolk gjennom kommunale eller private leverandører, kan de be om å få en tolk fra Nasjonalt tolkeregister som har de grunnleggende kvalifikasjonene for oppdraget (IMDi, 2019). Det finnes mange kvalifiserte tolker som har ulike grader av kompetanse, men tolk er ikke en beskyttet tittel og den som vil, kan jobbe som tolk uten spesielle kvalifikasjoner.

### 3.3 Priser på tolk

Tolkeleverandører har bestemt en fast timepris for tolkeoppdrag, som er delt inn i seks forskjellige kvalifikasjoner. Timeprisene øker i henhold til tolkens kvalifikasjonskategori som er registrert i Nasjonalt tolkeregister. Prisene gjelder for både planlagte oppdrag og hasteoppdrag i ordinær arbeidstid og betales i sin helhet til tolken. Tolkeleverandører har videre fastsatt en bestemt påslagsprosent som skal legges til tolkens timepris for hvert oppdrag. Denne prosentandelen vil variere i henhold til tolkens kvalifikasjonskategori som er oppført i Nasjonalt tolkeregister og er delt inn i tre forskjellige nivåer. Prisivurderingen av tolkeoppdrag vil være basert på tilbudt påslag eller administrasjonsgebyr. Dersom oppdraget tar mindre enn en time, vil det alltid faktureres for en hel time. Men hvis oppdraget varer i over en time, vil kostnadene bli pålagt per påbegynte halvtime. Selv om oppdraget varer i for eksempel en time og 20 minutter, vil det faktureres for en og en halv time. Dette gjelder for alle oppdrag, uavhengig av type eller omfang. Se tabellen nedenfor (Rammeavtale for tolketjenester til NAV, 2021).

Kvalifikasjonskategori	Timespris (eks. mva.)	Påslag i %	Leverandørens påslag i kr. per oppdrag	Totalpris for oppdragsgiver (1t)
Tolk registrert* kategori A	kr 679,00	100 %	kr 500,00	kr 1 179,00
Tolk registrert* kategori B	kr 679,00	100 %	kr 500,00	kr 1 179,00
Tolk registrert* kategori C	kr 679,00	100 %	kr 500,00	kr 1 179,00
Tolk registrert* kategori D	kr 594,00	80 %	kr 400,00	kr 994,00
Tolk registrert* kategori E	kr 509,00	80 %	kr 400,00	kr 909,00
Øvrige tolker	kr 424,00	60 %	kr 300,00	kr 724,00

(Rammeavtale for tolketjenester til NAV, 2021).

## 4. NAV

I 2005 vedtok Stortinget å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Dette gikk ut på at arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten skulle bli til en etat. På bakgrunn av dette ble den nye etaten etablert 01.juli 2006. Videre ble det åpnet 150 NAV- kontor i året fra 2007 – 2009. Etter at reformen var fullført var det 457 NAV- kontorer spredt utover Norges kommuner og bydeler (Andreassen og Fossetøl, 2011, s.13). Det er ca. 19000 medarbeidere innenfor NAV eller velferdsforvaltningen. 14000 av disse er ansatt i staten, og 5000 er ansatte i kommunen (Vasset & Molnes, 2021, s.208). Tjenester som gis til brukere skal være av høy kvalitet og med tett oppfølging og veiledning. Tjenestene skal være tilpasset brukernes ønsker, interesser og behov (Hansen et al., 2013, s. 11). Det kan derfor sies at de fleste av oss eller egentlig alle møter NAV i løpet av sitt liv, og NAV kommer i kontakt med mange som har behov for tolk når de skal kommunisere med dem.

Målet med etablering av ny arbeids- og velferdsforvaltning er å få flere ut i arbeid og aktivitet, og færre på stønad. Et annet mål med den nye etableringen er å avklare brukernes behov innen kort tid for å tilby dem riktig tjeneste som hindrer dem i å bli gående for lenge på passive ytelser. Brukere skal oppleve at det er enklere å få mer helhetlig og individuelt tilpasset hjelp (Andreassen og Fossetøl, 2011, s. 14-15).

Ifølge NAV sin nettside kan den enkelte kommune velge hvilke kommunale tjenester de ønsker å forvalte på sitt NAV kontor. Med andre ord kan ulike kommunale NAV-kontorer ha ulike tjenestetilbud og kan bestemme hvordan tjenestene skal organiseres. Men det er et lovpålagt krav at kommunene skal tilby tjenester som kvalifiseringsprogrammet, sosialhjelp, opplysning, råd og veiledning, midlertidig husvære, økonomisk rådgivning og tilbud om individuell plan (NAV, 2021).

Det er opptil millioner av mennesker som kontakter NAV hvert år, for å få hjelp til å skaffe arbeid, få opplysninger om ulike støtteordninger eller for å søke om sosialhjelp. For at ansatte i NAV skal lykkes med å hjelpe brukerne sine, trenger de å være imøtekommende og ha god kommunikasjonskompetanse. Dette er viktig for å danne et samarbeid med brukere og få dem til å fortelle om sine utfordringer eller mål (Vasset & Molnes, 2021, s. 207-208). De fleste som oppsøker NAV befinner seg ofte i dårlige situasjoner, som for eksempel ved mangel av penger eller arbeid. På bakgrunn av dette er det viktig at kommunikasjon legger

vekt på det relasjonelle i arbeidet. Dette innebærer lytting, forståelse, håndtering av konflikt situasjoner og skape en relasjon til bruker. Gjennom en god kommunikasjon vil saksbehandlere kjenne brukeres evner, kompetanse og ferdigheter. Saksbehandlere vil videre få mulighet til å bli bedre kjent med brukernes sterke og svake sider (Vasset & Molnes, 2021, s. 208-209). Det er derfor viktig for ansatte i NAV å kunne kommunisere med sine brukere og forstå deres behov for å kunne hjelpe dem videre. Kommunikasjon er derfor et viktig ledd innenfor et NAV system. NAV saksbehandlere bør være lyttende, spørrende, ydmyke og reflekterende for å kunne bistå med tiltak som kan hjelpe den enkelte deltaker (Vasset & Molnes, 2021, s.210).

NAV ansatte er forpliktet til å tilrettelegge kommunikasjon for klienter som ikke kan delta aktivt i en samtale. Slike tilfeller kan tilrettelegges gjennom bruk av telefontolk eller fremmøtetolk (Vasset & Molnes, 2021, s.210).

#### 4.1 Økonomisk sosialhjelp

Siden denne oppgaven er rettet mot NAV-ansatte som jobber etter Lov om sosialtjenester så vil det gis en kort forklaring på hva sosialhjelp innebærer. Den 01. januar 2010 trådte i kraft Lov som sosiale tjenester i NAV (Kjellevoid, 2012, s. 11). Regjeringen (2020) skriver på sin nettside at hensikten med sosialhjelp er å hjelpe brukere som ikke klarer å sørge for eget livsopphold. Brukere etter sosialtjenesteloven kan både ha rett og krav på økonomisk hjelp, gjeldsrådgivning, midlertidig botilbud, kvalifiseringsstønad eller kvalifiseringsprogram.

I Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) handler § 1 om lovens formål som går ut på at loven skal bedre levekår for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet. Loven innebærer også bistand til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Videre skal loven forebygge sosiale problemer og bidra til likeverd og likestilling. NAV mottar flere hundre søknader om økonomisk sosialhjelp daglig (Kjellevoid, 2012, s. 18). Saksbehandlingstiden for søknader om økonomisk sosialhjelp kan variere mellom ulike kommuner i Norge. Man kan forvente en behandlingstid på omtrent tre til fire uker for slike søknader. Søknader blir behandlet etter § 18 og § 19, i tillegg til individuell vurdering på hver søknad som leveres (NAV,2023).

Formålet med sosialtjenesteloven § 1 er at den fungerer som retningslinje for vurderinger som tas på bakgrunn av de bestemmelsene i loven. Denne paragrafen er avgjørende for å

forstå hvilke grunnleggende verdier loven bygger på, og den fungerer som en viktig veiledning for å utføre skjønnsvurderinger. Når man tolker rettighetsparagrafene i loven, må man ta hensyn til formålsparagrafen og se dem opp mot denne bestemmelsen. Dette sikrer en helhetlig tolkning av loven og fremmer de overordnede målene og verdiene den er ment å ivareta. Tildelingsparagrafer i sosialtjenesteloven er § 18 og § 19 som representerer følgende:

§ 18 – Stønad til livsopphold:

*«De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpne. Ved vurdering av søknad om stønad til familier skal det ikke tas hensyn til barnetrygd og barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier. Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået».*

Bestemmelsen sier at den som ikke har inntekt til å sørge for sitt livsopphold og som har utnyttet alle muligheter, har rett på økonomisk stønad uavhengig av årsak til hjelpebehovet. Stønaden skal sikre et forsvarlig livsopphold, som f.eks. mat og drikke, bolig, klær og sko, strøm, oppvarming og innboforsikring. Etter denne bestemmelsen er økonomisk stønad en midlertidig ytelse, men det er mange som blir gående på denne stønaden over lang tid. Årsakene kan være arbeidsledighet og helseutfordringer m.m. Vurdering om rett til økonomisk sosialhjelp skal skje på grunnlag av lovens § 1 (lovens formål) og § 4 (krav til forsvarlighet). Det vil si at det vil bli vurdert om bruker har prøvd ut alle andre muligheter før søknad om sosialhjelp er levert. Etter bestemmelsen i § 18 skal det ikke tas hensyn til barnetrygd og barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier da dette er en inntekt som skal gå til dekking av utgifter til barn. Derfor er det viktig med konkret og individuell vurdering av behovet for hvert enkelt bruker. Dette er også for å bidra til at brukere kan være selvhjulpne på sikt (Kjellevoid, 2012, s. 53-55).

Den andre tildelingsparagrafen er § 19 – stønad i særlige tilfeller:

*«Kommunen kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 18 ikke er tilstede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon».*

Denne paragrafen presiserer at det kan ytes økonomisk sosialstønad selv om bruker ikke har rett på stønad og ikke oppfyller vilkårene i § 18. Det blir da foretatt en skjønnsmessig

vurdering som hjemler tildelinger i flere forskjellige situasjoner. Bestemmelsen skal være i sammenheng med § 1 lovens formålsbestemmelse og målet med å hjelpe brukere til å være selvhjulpne fremover. Det tas derfor skjønnsmessige vurderinger til brukere som befinner seg i vanskelige situasjoner og trenger en midlertidig hjelp for å klare seg videre (Kjellebold, 2012, s. 57-58).

## 4.2 Utøvelse av skjønn

Ifølge Lov om sosiale tjenester i NAV er bruk av skjønn en rett og plikt for saksbehandlere. I rundskrivet står det at en skjønnsmessig vurdering skal foretas i hver enkelt sak og for hver enkelt tjenestemottaker og for hver gang mottakeren søker (Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV, avsnitt 4.18.1.3).

Skaaden påpeker at alle profesjonsutøvere eller saksbehandlere som benytter seg av sine ferdigheter i praksis, må ta valg og avgjørelser i individuelle situasjoner. Selv om situasjonene kan ha likheter, vil ingen av dem være helt identiske. Dermed utøver alle saksbehandlere skjønn på en eller annen måte. Skjønn kan betraktes som et handlingsrom der beslutninger bygger på individuelle vurderinger og avveininger. Utøvelse av skjønn innebærer å ha evne til å kunne vurdere og skille mellom ulike alternativer, for eksempel å skille en god løsning fra en dårlig en. Som anvendt kunnskap fokuserer skjønn på vurderingsprosessen i situasjoner preget av usikkerhet. Denne usikkerheten oppstår fordi generelle handlingsregler gir en norm med få retningslinjer for hva som betraktes som en akseptabel løsning (Skaaden, 2013, s. 174-175).

Ifølge Kane innebærer bruk av skjønn at saksbehandlere kjenner brukerens situasjon og behov, slik at de kan foreta en individuell vurdering. Dette innebærer innhenting av nødvendig informasjon, dokumentasjon og vurdere disse opp mot den enkelte brukers situasjon. Vurderingene er individuelle, ettersom ulike brukere har ulike behov (Kane, 2015, s. 26). utfordringer som oppstår ved bruk av skjønn skyldes tankegangen som påvirker NAV, hvor hovedfokuset ligger på standardisering og effektivitet. Ved å standardisere velferdstjenester begrenses muligheten for å bruke skjønn. Dersom fokuset ligger kun på regler, saksbehandling og vedtak, vil brukerens situasjon og behov ikke prioriteres lenger (Kane, 2015, s. 28). På bakgrunn av dette kan saksbehandler i NAV oppleve et dilemma mellom å ivareta brukerens behov og å forholde seg til systemets begrensninger og ressurser.

## 5. Teoretiske tilnærminger

I dette kapitlet vil jeg presentere Lipskys definisjon av begrepet bakkebyråkrater og deres rolle som sosialarbeidere i offentlig sektor. Det blir beskrevet hvordan sosialarbeidere bruker skjønn for å utføre arbeidsoppgavene sine, og hvilke begrensninger de møter på grunn av ressursmangel og økende etterspørsel etter tjenester. Videre vil kommunikasjonens betydning og modeller belyses i samhandling mellom saksbehandlere og brukere i NAV. Begrepene tillit og makt vil også beskrives, ettersom de spiller en stor rolle i forholdet mellom saksbehandlere og brukere, og påvirker saksbehandlernes vurderinger.

### 5.1 Bakkebyråkrater

I boken "Street-Level Bureaucracy" beskriver Lipsky en gruppe arbeidere han kaller "bakkebyråkrater", som arbeider i førstelinjen innen offentlig sektor (Lipsky, 2010, s. 3). Eksempler på bakkebyråkrater kan være sosialarbeidere. Disse arbeiderne har ansvaret for å omsette offentlig politikk i praksis i møte med mennesker som trenger ulike offentlige tjenester. Det forventes at bakkebyråkratene utfører arbeidet sitt ved å anvende skjønnsmessige vurderinger. Lipsky hevder at bakkebyråkrater opplever sjelden tilsyn fra sine ledere, ettersom arbeidsoppgavene de utfører er så sammensatte at de ikke lar seg styres av bestemte regler eller retningslinjer (Lipsky, 2010, s. 15). Førstelinjebyråkrater har faglig selvstendighet og evne til å bruke skjønn i møte med sine brukere. Til tross for at de har fått tildelt en viss frihet, innebærer det ikke at de er bundet av lover og forskrifter ovenfra. Det forventes at førstelinjebyråkrater tar vurderinger basert på skjønn innenfor sitt fagområde og vil være fri for tilsyn fra ledelsen (Lipsky, 2010, s. 13-14).

Lipsky hevder at i noen situasjoner er det vanskelig å bruke skjønn, og at dette må vurderes i forhold til lover og retningslinjer. Ved å bruke til skjønnsmessige vurderinger i ulike situasjoner, er hensikten å oppnå samsvar med loven, slik at det er lovgivningen som tar ansvar for valgene som gjøres. I arbeid med brukere av offentlige tjenester, har ansatte utfordringer med å balansere medfølelse og fleksibilitet mot regler og prosedyrer (Lipsky, 2010, s. 15-16). Lipsky mener at utfordringer kan også oppstå i flere områder. Jeg vil gi en kort beskrivelse av disse utfordringene.



Ifølge Lipsky møter bakkebyråkratene ofte kritikk for sin manglende kapasitet til å tilby tilfredsstillende tjenester (Lipsky, 2010, s. 27). Dette skyldes begrensede ressurser og økt etterspørsel som ikke kan imøtekommes. Beslutningene må ofte fattes innenfor et begrenset tidsramme, det vil si at det er begrenset tid til å innhente all nødvendig informasjon fra brukeren for å tilby god hjelp. Bakkebyråkrater har ofte flere saker å håndtere enn det ansvaret som er tildelt dem, noe som begrenser tiden de kan gi til hver enkelt bruker eller sak (Lipsky, 2010, s. 29).

Behovet for tjenester øker mer enn det som kan tilbys. Med økt kapasitet kunne man tilby tilfredsstillende oppfølging til brukere som er avhengige av velferdssystemet. (Lipsky, 2010, s. 37). Målet er å utføre et godt arbeid innenfor de ressursene man har. Det er gitt myndighet til bakkebyråkrater til å treffe egne beslutninger og gjennomføre arbeid innenfor de gjeldende rammene (Lipsky, 2010, s. 81). Dette gjør at bakkebyråkratene utfører arbeidet sitt ved å redusere etterspørselen og maksimere de tilgjengelige ressursene på en best mulig måte. Gjennom bruk av rutiner kan man lære å mestre kompleksiteten i oppgavene som må utføres (Lipsky, 2010, s. 83).

Ved å jobbe med å tilby tjenester innenfor et byråkrati innebærer det å hjelpe mennesker med empati, omsorg og ansvar. Det handler også om en balanse mellom avstand og likebehandling i situasjoner preget av begrensede ressurser (Lipsky, 2010, s. 71). Det forventes at byråkrater skal kunne bruke sin kunnskap for å sørge for at brukeren får den beste behandlingen, innenfor de eksisterende begrensningene (Lipsky, 2010, s. 72). Arbeidsoppgavene til bakkebyråkrater har blitt mer byråkratiske og gjennomføring av oppgavene skal være mer universell. Hvis bakkebyråkraten opplever en følelse av fremmedgjøring i jobben sin, blir det enklere å akseptere en organisert arbeidsmetode. Dette fører til redusert bekymring for å ivareta brukernes interesser og en endring i holdningene overfor brukerne (Lipsky, 2010, s. 79–80).

Mellom bakkebyråkrater og ledelsen finnes det et gjensidig avhengighetsforhold. Bakkebyråkrater har i sitt arbeid muligheten for faglig selvstendighet og skjønn, mens ledelsen fastsetter retningslinjer, lover og regler som skal overholdes (Lipsky, 2010, s. 25). Når man møter utfordringen med å hjelpe og imøtekomme flere brukere samtidig som man skal opprettholde høy kvalitet på tjenestene, opplever ledelsen et økt press. Dette kan oppstå i NAV, spesielt når ressursene er begrensede, og det er press for å øke effektiviteten og

reducere kostnadene. I slike situasjoner vil presset føre til utvikling av standardisering og prioritering. På grunn av høy etterspørsel og stramme budsjetter, blir effektivisering en nødvendighet (Lipsky, 2010, s. 100-101). Derfor tilpasser og endrer bakkebyråkratene sin autoritet for å beskytte seg mot brukernes press, ved å benytte uttrykk som; ``Sånn er det bare, det er loven``. Dette handler om selvbeskyttelse, når man jobber i en virksomhet der tiden for å skape en god jobb er ikke tilstrekkelig (Lipsky, 2010, s. 149).

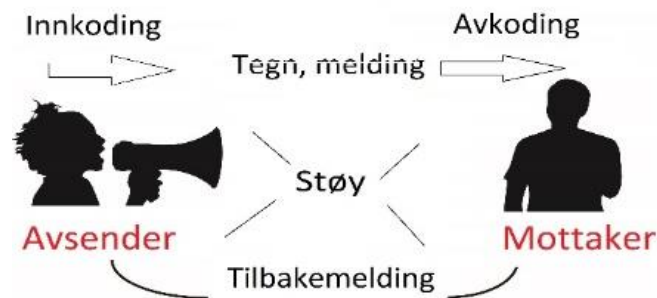
## 5.2 Kommunikasjon

Kommunikasjon handler om utveksling av informasjon og budskap mellom to eller flere personer. I dette kapitlet vil jeg presentere kommunikasjonsteorien, ved å fokusere på flere temaer som kan påvirke kommunikasjonen mellom brukere og saksbehandlere på NAV. Jeg konsentrerer meg om to sentrale begreper: Lipskys begrep om «bakkebyråkrater», og kommunikasjon. Jeg vil legge vekt på Eide og Eide sin klassiske kommunikasjonsmodell, som er en grunnleggende teoretisk modell for hvordan mennesker kommuniserer. I tillegg vil jeg se på interkulturell kommunikasjon, kulturfiltermodellen, tillit og makt. Disse temaene gir en forståelse for hvordan kommunikasjon fungerer på NAV.

Ordet kommunikasjon kommer av det latinske *communicare* som går ut på å gjøre noe felles. Kjernen i kommunikasjon er å kunne anerkjenne den andre ved å være aktivt lyttende (Eide & Eide, 2011, s.17). Dahl (2013) definerer også kommunikasjon med å skape fellesskap. Videre skriver Dahl at nonverbal kommunikasjon handler om kommunikasjon uten ord, mens verbal kommunikasjon er muntlig kommunikasjon med bruk av ord. Kommunikasjon mellom mennesker er som oftest både verbalt og nonverbalt. Kroppsatferd, mimikk, kroppsbevegelser, gester, kroppskontakt og bruk av avstand og rom inngår i nonverbal kommunikasjon som oppstår i situasjoner mellom mennesker som møtes ansikt til ansikt (Dahl, 2013, s.176). I denne oppgaven fokuserer jeg på brukere som har et annet morsmål enn norsk, derfor vil konsentrasjonen min være rundt bukersamtaler med NAV-saksbehandlere. Dette er fordi kommunikasjon pågår ved hjelp av ord (verbal kommunikasjon), og i andre tilfeller vil kroppsspråk være i fokus (ikke verbal kommunikasjon). Mange av brukere som ikke har tolk tilstede og ikke kan fortelle hva de er i behov for, vil bruke kroppsspråket sitt til å kunne uttrykke seg.

### 5.2.1 Den klassiske kommunikasjonsmodellen

Det finnes flere modeller som beskriver hva kommunikasjon innebærer. Den klassiske kommunikasjonsmodellen eller prosessmodellen inneholder grunnleggende elementer i en kommunikasjonsprosess. I denne modellen er kommunikasjonen sentral og rettet fra en avsender til mottaker. Det går en linje mellom dem, som kalles for lineært aspekt (Dahl 2013, s. 55-56).



Bilde er illustrert på Paint

Dahl har definert den klassiske kommunikasjonsmodellen, se figur 3.1 (Dahl, 2013, s.57). Modellen som er illustrert ovenfor viser en avsender som sender en melding til mottaker ved bruk av tegn, som f.eks. ord, kroppsspråk eller atferd. Tegn eller melding handler om det som blir sendt. Ved innkoding vil avsender prøve å gi et uttrykk på innholdet av sine tanker og meninger for å gjøre det enklere å sende meldingen. Det er viktig å kunne sette meldingen inn i et kodesystem, slik at den overføres fra avsender og kan oppfattes av mottaker. I en kommunikasjonsprosess sendes det bare tegn som uttrykk på avsenderens tanker, som f.eks. ord, lyd, bilder, kroppsspråk eller atferd. Tegnene som sendes kalles for melding og kan være språklig (verbal), ikke språklig (nonverbal) eller med hensikt og uten hensikt (intendert). Eide og Eide (2011) skriver også at verbale og nonverbale tegn er ofte sammensatte. Mottaker er den som mottar meldingen og forsøker å avkode (fortolke) meldingen eller tegnet han eller hun har mottatt. Avkoding er en prosess hos mottakeren som avkoder eller tolker meldingen fra sin egen forståelse. Tolkingen skjer på grunnlag av mottakerens tidligere erfaringer. Tilbakemeldinger foregår under en kommunikasjon og er direkte respons fra mottaker på de mottatte meldingene. Støy handler om forstyrrelser rundt en kommunikasjon, som f.eks. temperatur i rommet eller at noen snakker for høyt i bakgrunnen. For å oppnå en

meningsfylt kommunikasjon er det forutsetning om at partene i kommunikasjonen har kjennskap til hverandres koder, som f.eks. at de snakker samme språk, tolker signaler på lik måte og ha kjennskap til samme tegn (Dahl, 2013, s. 56-58). Eide og Eide påpeker at den andres signaler og vår fortolkning av disse vil danne et grunnlag for nærhet og avstand, tillit og mistillit, samarbeid og konflikt (Eide og Eide, 2011, s.18).

### 5.2.2 Interkulturell kommunikasjon:

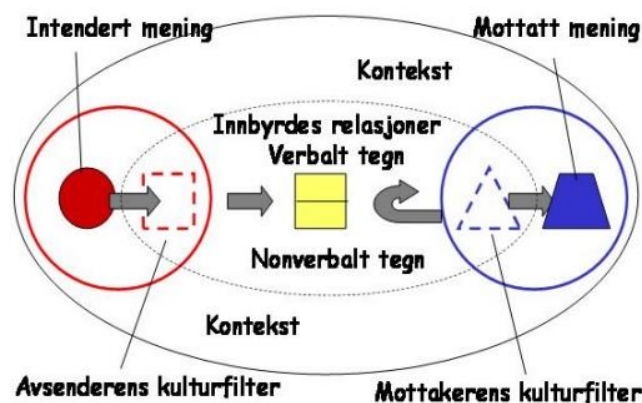
Det er viktig å definere interkulturell kommunikasjon da oppgaven fokusere på brukere som ikke snakker norsk. Det vil derfor være personer fra ulike kulturer som møtes i samtale med NAV.

Når mennesker fra ulike kulturer kommuniserer kan det oppstå utfordringer fordi kodene og verdiene er forskjellige (Fife, 2002, s.114). Ifølge Dahl er Interkulturell kommunikasjon er en prosess som handler om utveksling og fortolkning av tegn og meldinger. Denne prosessen skjer mellom mennesker som har ulike kulturelle fellesskap og som er forskjellige at deres fortolkning av mening påvirkes (Dahl 2013, s.85.) Dette understøttes også av Fife (2002) som hevder at det er mennesker med ulik kulturell bakgrunn som kommuniserer og ikke kulturer. I en slik kommunikasjon har partene med seg sine kulturer eller meninger (Fife, 2002, s18).

I en kommunikasjonssituasjon finner vi kontekst som handler om omgivelsene som er viktige for å kunne forstå det som blir formidlet, og hvordan det vil tolkes. Dahl (2013) hevder at ulike maktforhold mellom personene kan også vær en del av konteksten. Edward Hall beskriver i sin teori om høykontekst og lavkontekst kommunikasjon hvordan mening og budskap blir formidlet og tolket i en kommunikasjon. I en høykontekst kommunikasjon vil en del av informasjon formidles med ord, mens resten av informasjon finner vi i personen og omgivelsene. Denne informasjon bidrar til fortolkning av melding eller budskap under kommunikasjon. Mens i en lavkontekst kommunikasjon vil mesteparten av informasjon og budskap være uttrykt i de ordene som blir sagt (Dahl, 2013, s.97-99). Eksempel på lavkontekst kommunikasjon er direkte spørsmål og svar, der saksbehandleren stiller direkte spørsmål til bruker som: Har du søkt om sosialhjelp tidligere? Brukeren svarer direkte tilbake, som: Ja, jeg søkte for ett år siden.

### 5.2.3 Kulturfiltermodell

Dahl (2013) illustrerer en kulturfiltermodell som tar hensyn til den dynamiske forståelsen av kultur. Ifølge Dahl vil denne modellen vise hvilke utfordringer kan oppstå når avsender og mottaker tolker hverandre fra ulike kulturelle bakgrunn. Kontekst handler om hvor kommunikasjonen skjer, f.eks. over video eller på et samtalerom. Dahl skriver at innbyrdes relasjoner i en kulturfiltermodell handler om relasjonen til partene, om de kjenner hverandre fra før eller ikke. Om partene vil forstå hverandre i en kommunikasjon har den kulturelle bakgrunn mye å si. I slike situasjoner kan det oppstå flere misforståelser under en kommunikasjon (Dahl 2013, 89-91). I denne oppgaven vil kulturfiltermodellen være passende å bruke, fordi den viser misforståelser som kan oppstå mellom personer som prøver å forstå hverandre, men som har ulike kulturelle bakgrunner.



Kulturfiltermodellen figur 4.1 (Dahl 2013, s.91). Bildet er hentet fra google.

Ifølge modellen til Dahl vil hver person i en kommunikasjonssituasjon ha et kulturfilter (kulturell bakgrunn) som gjør at budskapet som sendes og meningen som tolkes blir påvirket i samtalen. Det vil si at meningen i budskapet som sendes blir påvirket av personenes kulturfilter. I modellen ser vi to ulike sirkler som er tegnet som firkant og trekant. Dette forklarer at mottaker og avsender har ulike kulturelle bakgrunn når de kommuniserer med hverandre. For at intendert mening skal være verbalt eller nonverbalt oppfattet av mottaker må dette gå gjennom avsenders kulturfilter. Før en melding skal mottas av mottaker skal mottaker tolke meldingen gjennom sin kulturfilter. Modellen viser at melding eller budskap som ble sendt av avsender har blitt endret ved at sirkelen i modellen har endret sin form.

Meningen i meldingen eller i budskapet har også endret seg på veien til mottaker (Dahl, 2013, s. 90-91).

Kommunikasjon under kulturfiltermodell blir oppsummert med fire punkter ifølge Dahl 2013 (s.92): Tenkt (intendert) mening er bare kjent for avsenderen, sendt melding er innkodet gjennom avsenderens kulturfilter, mottatt melding blir avkodet gjennom mottakerens kulturfilter, og mottakerens mening er ikke lik avsenderens mening.

Dahl (2013) skriver at modellen gir innblikk i innbyrdes relasjoner mellom personene som kommuniserer. Relasjonen mellom disse personene påvirker hvordan de fortolker meldinger. Jo mer tillit man har til en person jo mer vil man forstå. Når det er mistillit i en relasjon vil meldinger, tegn og signaler blitt tolket annerledes (Dahl, 2013, s. 92-93).

#### 5.2.4 Tillit og kommunikasjon

Jeg har valgt å ta med begrepet tillit i denne oppgaven fordi dette er viktig innenfor NAV da det handler om et gjensidig forhold mellom brukere og saksbehandlere. Tillit skaper en trygg og åpen kommunikasjon mellom disse to partene, som er avgjørende for at brukere skal kunne få den hjelpen og støtten de trenger. Videre vil tillit gjør det lettere for veiledere å få en forståelse av brukerens situasjon og behov, for å kunne tilby riktig veiledning og tjeneste. Tillit er også viktig for å motvirke negative erfaringer brukere har hatt med NAV tidligere, som kan ha ført til mistillit. Når brukeren opplever at saksbehandleren er til å stole på og at han eller hun blir både sett og hørt, kan dette bidra til å gjenopprette tilliten og skape en positiv opplevelse av NAV som et støttende system.

Tillit kan tolkes som å ha tro på noe eller noen i situasjoner som er preget av usikkerhet. Når vi snakker om tillit til en person, betyr det at vi forventer at vedkommende vil handle i henhold til normer som er aksepterte i den sosiale gruppen man er en del av (Sander, 2022). Dette prinsippet er sentralt i forholdet mellom saksbehandlere og brukere i NAV, hvor tillit og forventninger er nøkkelen til et effektivt samarbeid.

Vår relasjon eller tilknytning til andre gjennom de første leveårene, har mye å si for utviklingen av tillit og hvordan vi ellers utvikler oss som personer og hva slags relasjoner vi får til andre personer senere i livet (Eide og Eide, 2011, s.53). For at brukere skal føle seg akseptert, skal saksbehandlere på NAV vise forståelse for det som blir sagt og fortalt. Derfor er det viktig med å kunne forstå hva den andre parten sier da dette er med å skape tillit. Dahl skriver at gjensidig tillit er nøkkelen til god kommunikasjon. Tillit er relasjonell og går begge veier. I mange tilfeller vil det ta tid å bygge opp tillit mellom mennesker. Tillit skaper åpenhet i samtaler med andre, noe som gjør at vi utleverer noe av oss selv og åpner for å ta imot den andres tillit (Dahl, 2013, s.292). For noen kan det være krevende å bygge opp tillit til andre når de ikke finner felles likhetstrekk hos den andre parten, det kan f.eks. være ved å ha samme kjønn, alder og kultur. Eide og Eide (2011) skriver at grunnleggende tillit handler om at tilværelsen er trygg og at noen tilbyr hjelp hvis man er i behov for det. Saksbehandlere kan styrke brukeres tillit ved å gi omsorg, overholde avtaler, bidra til et sosialt nettverk, være tilgjengelig, lytte og sørge for at brukere får hjelpen de trenger. Dette vil skape styrke og håp hos brukere (s.58).

Tillit i relasjonen mellom bruker og saksbehandler på NAV kan bidra til økt samarbeid og bedre resultater. Begrepet tillit kan være en av årsakene til at NAV- saksbehandlere vurderer å ikke bruke tolk under samtaler med minoritetsspråklige. Dette kan skyldes at saksbehandler har hatt negative erfaringer med tolk i tidligere situasjoner eller at brukere selv ikke har tillit til tolken og ikke ønsker å ha en tolk til stede under samtalen.

### 5.3 Makt

I denne oppgaven vil jeg undersøke hvordan maktperspektivet kan påvirke brukere av NAV, spesielt i forhold til bruk av tolk. Jeg vil se på ulike former for makt og hvordan de kan påvirke saksbehandlerens beslutninger ved bruk av tolk.

Makt kan beskrives som en situasjon der en person eller en gruppe har større muligheter enn en annen til å påvirke utfallet av en situasjon. Dette kan innebære å ha kontroll over hva som skjer, få ting til å skje og hindre uønskede hendelser fra å skje. Makt handler om relasjoner mellom mennesker og kommer til syne når mennesker kommuniserer med hverandre. Makt er en viktig del i interkulturell kommunikasjon da dette handler om evnen til å ta og

gjennomføre beslutninger som både berører eget liv og livet til andre mennesker. Det vil si at de som har makt kan følge egne interesser selv om det går ut over andre mennesker (Dahl, 2013, s. 125-126). Berg (2011) skriver også at makt handler om viljeshandling der en bestemmer over andre. For brukere som går på NAV oppleves makten gjennom tildeling av økonomisk støtte eller bolig. NAV-ansatte har makt ved å kunne tolke og definere situasjoner. Makt som utøves gjennom strukturer og systemer kan også begrense visse handlinger og valg for brukere. NAV kan ha en form for makt over brukerne sine ved å ha regler og prosedyrer som begrenser deres frihet til å handle og ta valg. Saksbehandlere på NAV har definisjonsmakt ved at de kan definere hvordan de forstår og tolker situasjoner. Dette kan påvirke beslutningene de tar ved bestilling og bruk av tolk (Berg, 2011, s.66).

I denne oppgaven er begrepet makt sentralt, da det viser til hvordan den som er dyktig i et språk vil ha mer innflytelse i en samtale enn den som ikke er det (Eide og Eide, 2011, s.85). Ifølge Norvoll spiller makt og utøvelsen av denne en viktig rolle i sosialsektoren. Når det oppstår situasjoner med forskjellige interesser eller meninger, vil personen med mest makt ha større mulighet til å få gjennomført sine ønsker (Norvoll, 2010, s.68). Dette kan også være tilfelle i NAV, der noen saksbehandlere bruker sin makt til å vurdere å ikke bruke tolk, til tross for at det er nødvendig. Dette kan resultere i at brukere føler seg maktesløse og ikke har like mye kontroll over sin egen situasjon. Som et resultat kan det oppstå en følelse av avmakt og tap av tillit til saksbehandlerne sine. Norvoll påpeker at makt og autoritet henger sammen, og at saksbehandlere på NAV gjennom sin autoritet har makt til å bestemme om det er nødvendig å bruke tolk i samtaler med brukere. Kommunikasjon og språk spiller en avgjørende rolle for maktforholdet mellom saksbehandlere og brukere. Når saksbehandlere velger å ikke bruke tolk i situasjoner der det er nødvendig, er dette en illegitim bruk av makt som kan føre til at brukere blir misfornøyde. Brukere som selv mener de trenger tolk vil føle seg maktesløse i situasjoner der de ikke får den hjelpen de trenger, og vil ikke ha mulighet til å endre situasjonen eller å motsi saksbehandlerens beslutning (Norvoll, 2010, s. 69-81). Makt spiller en sentral rolle i å forklare maktbalansen mellom saksbehandlere og brukere på NAV. Ifølge Solheim og Øvreid (2001) kan makt deles inn i tre typer: aktørmakt, strukturmakt og definisjonsmakt (s.133).



Aktørmakt handler om hvordan en person eller en gruppe kan oppnå sine ønsker, til tross for motstand. Dette er relevant i forholdet mellom saksbehandler og brukere på NAV, der saksbehandler gir hjelp og veiledning til brukere som trenger støtte. Saksbehandlere sitter på kunnskap og kompetanse som brukerne trenger for å få hjelpen de søker, samtidig som de er avhengige av brukerne for å utføre jobben sin. Dette kan skape en ujevn maktbalanse mellom saksbehandler og bruker, der saksbehandlere har mer makt i relasjonen (Solheim & Øvrelid, 2001, s. 133-135). Maktforskjeller kan påvirke balansen mellom saksbehandlere og brukere, og dette kan føre til at brukere kan oppleve å være mindreverdige i samtaler med saksbehandlere. Dette kan videre påvirke tilliten mellom dem, og gjøre samarbeidet vanskeligere. Maktforskjeller kan også påvirke hvordan saksbehandlere oppfatter brukerne. Hvis saksbehandleren har mer makt, vil man tro at man vet hva som er best for brukeren og at man ikke trenger å ta hensyn til brukerens synspunkter og ønsker. Dette kan føre til at saksbehandlere tar vurderinger uavhengig av brukernes ønsker og behov, noe som fører til at brukere blir misfornøyde.

strukturmakt er en type makt som ofte utøves indirekte og i form av lover, regler, fysisk struktur og språk. Lover og regler gir klare begrensninger for hvordan makt skal utøves og hva som er tillatt eller ikke. Når det er rom for skjønnsmessige vurderinger, utøves makten gjennom aktørmakt, da personen som har myndigheten til å vurdere og påvirke utfallet sitter med beslutningsmakten. Normer er en form for strukturmakt som kan være underliggende i et miljø. Disse normene kan påvirke hvordan dynamikken og samhandlingen mellom mennesker utspiller seg. Normer kan være å vente på tur når man snakker, eller å unngå konflikt i visse situasjoner. Fysisk struktur kan påvirke maktforskjeller og dette kan sees i situasjoner hvor utformingen av f.eks. sitteplasser på et NAV-kontor kan indirekte påvirke menneskers kommunikasjon og samhandling. Dette kan skape en forskjell i maktforholdet mellom de som bruker kontoret og de som jobber der. Makt kan utøves gjennom språk ved bruk av faguttrykk. Hvis man kommuniserer med ord og uttrykk som en person ikke forstår, kan dette føre til at vedkommende føler seg ekskludert og forvirret (Solheim & Øvrelid, 2001, s. 135-138).

Definisjonsmakt refererer til den usynlige maktstrukturen som bestemmer hva som kan og ikke kan diskuteres på forskjellige arenaer, inkludert arbeidsplasser. Det er ikke alltid definert hvilke temaer som er akseptable eller uakseptable å snakke om, men det er noen uskrevne

regler som begrenser diskusjonen. Disse reglene kan variere fra arbeidsplass til arbeidsplass og kan inkludere skjulte budskap som tas for gitt (Solheim & Øvrelid, 2001, s. 138-139).

## 5.6 Oppsummering

I kapitlet ovenfor ble Lipskys teori om bakkebyråkrater presentert. Lipsky viser at offentlige ansatte opplever flere utfordringer i sitt arbeid, noe som fører til at de ikke alltid kan tilby tilfredsstillende tjenester. Videre ble det beskrevet at kommunikasjon handler om overføring av informasjon og budskap mellom to eller flere personer. Det er viktig å forstå denne prosessen for å kunne kommunisere effektivt og unngå misforståelser. I denne sammenhengen ble den klassiske kommunikasjonsmodellen, interkulturell kommunikasjon og kulturfiltermodellen presentert som relevante modeller innenfor kommunikasjon.

Den klassiske kommunikasjonsmodellen presenterer hvordan en sender formidler et budskap til en mottaker gjennom ulike kommunikasjonskanaler, som tale, skrift eller kroppsspråk.

Interkulturell kommunikasjon handler om utfordringene som kan oppstå når personer fra ulike kulturer kommuniserer med hverandre. Kultur påvirker hvordan vi tolker andres budskap, og dette kan føre til misforståelser og konflikter mellom personer med ulik kulturell bakgrunn.

Kulturfiltermodellen viser hvordan en persons kultur fungerer som et filter i kommunikasjonsprosessen. Dette filteret påvirker hvordan vi mottar, tolker og forstår budskap fra andre. Når personer fra forskjellige kulturer kommuniserer sammen, kan deres kulturfilter føre til at de tolker samme budskap på ulike måter, noe som kan skape problemer i kommunikasjonen.

Tillit og makt spiller også en viktig rolle i kommunikasjon og kan påvirke saksbehandlernes vurderinger ved bruk av tolk i samtalen. Tillit er viktig for å kunne kommunisere åpent og for å bygge et forhold mellom saksbehandler og bruker. Makt kan påvirke dette, ettersom noen saksbehandlere kan ha mer innflytelse og kontroll over kommunikasjonsprosessen. Dette kan føre til at brukernes meninger blir oversett.

Disse teoriene er nyttige i denne oppgaven fordi de kan bidra til å gi en forståelse av kommunikasjonsprosessen og beskrive utfordringer som kan oppstå mellom saksbehandlere og brukere. Lipskys teori om bakkebyråkrater bidrar til å forstå hvilke utfordringer saksbehandlere i NAV kan møte i sitt arbeid. Den hjelper oss med å forstå at disse utfordringene kan påvirke kvaliteten på de tjenestene som tilbys. Kommunikasjonsmodellene gir en grunnleggende forståelse av hvordan kommunikasjon fungerer og fremhever betydningen av forskjellige kommunikasjonskanaler. De gir også forståelse for hvordan kulturelle forskjeller kan påvirke kommunikasjon i NAV. Begrepene tillit og makt er også viktige for å forstå hvordan forholdet mellom saksbehandler og bruker kan påvirke kommunikasjonsprosessen. Tillit er nødvendig for effektiv kommunikasjon og samarbeid, mens makt kan påvirke hvem som har kontroll over kommunikasjonen og hvem sin stemme som blir hørt.

## 6. Metode

Denne delen av oppgaven beskriver fremgangsmåten og den vitenskapelige metoden som er brukt for å besvare følgende problemstilling: *"Hva er grunnen til at ansatte i NAV velger å ikke bruke tolk, og hvilke utfordringer kan oppstå i samtalen med brukere uten tolk tilstede"?*

For å kunne samle inn relevant informasjon om oppgavens tema, har jeg valgt å bruke individuelle intervjuer med saksbehandlere i NAV. Denne kvalitative metoden gir en dypere forståelse av saksbehandlers erfaringer og gir mulighet for å utforske flere temaer. Som forsker hadde jeg muligheten til å være til stede under intervjuene, samt observere og samle data direkte fra informantene.

Jeg har valgt å ta i bruk kvalitativ tilnærming i denne oppgaven, da jeg ønsker å undersøke saksbehandlernes vurderinger av tolkebruk i NAV for å få en forståelse av dette temaet. Ved bruk av denne metoden vil jeg kunne samle inn mer detaljert informasjon og danne en forforståelse av årsakene til det lave underforbruket av tolker i NAV (Thagaard, 2013, s. 16). Intervjuene som jeg har gjennomført med NAV- saksbehandlere har gitt meg et rikt datamateriale, som er avgjørende for å kunne besvare denne oppgaven.

### 6.1 Forskningsdesign

Forskningens design handler om hvordan en studie skal gjennomføres og hvilken tilnærming som skal brukes for å samle inn data. Valget av design avhenger av hva slags data som skal innhentes og hvordan det skal gjøres (Johannessen, et. al., 2021, s. 265). I denne oppgaven har jeg valgt å bruke en kvalitativ forskningsdesign med intervju som metode. Hensikten er å få en detaljert beskrivelse av informantenes erfaringer og synspunkter som kan hjelpe meg med å besvare forskningsspørsmålet mitt (Malterud, 2017, s. 31). Jeg har valgt å intervju NAV- saksbehandlere som jobber etter Lov om sosiale tjenester fordi de har mest kontakt med flerspråklige brukere. Ved å intervju disse saksbehandlerne, får jeg en bedre forståelse av hvordan de vurderer situasjoner når det er behov for tolk i samtalen.

## 6.2 Fenomenologisk tilnærming

Jeg har brukt en fenomenologisk tilnærming da hensikten i denne oppgaven er å fokusere på saksbehandleres vurderinger ved tolkebehov. Gjennom denne tilnærmingen forsøker jeg å forstå erfaringer, opplevelser og meninger til saksbehandlere som jobber etter Lov om sosiale tjenester.

Vi ser og tolker verden og omgivelser ut fra vår forståelseshorisont. Ifølge Dahl handler dette om de oppfatninger og holdninger som man har på et tidspunkt, bevisste og ubevisste, og som man ikke har sin oppmerksomhet rettet mot (Dahl, 2013, s.116). Hermeneutikk går derfor ut på hvordan man bør gå frem for å oppnå forståelse. Man antar at man har forstått noe gjennom egen fortolkning og forklaring av ulike fenomener eller prosesser (Dahl 2013, s.115). Thomassen beskriver fenomener som menneskelige erfaringer, opplevelser eller følelser (Thomassen, 2016, s170). Hermeneutikk er den tilnærmingen jeg bruker for å besvare oppgavens problemstilling. Bakgrunnen for det er at hermeneutikk søker på fortolkning og forståelse, noe som bidrar til å forstå vurderingene til NAV- saksbehandlere. Jeg er klar over at informasjonen jeg har fått under intervjuene skal sees og tolkes i den sammenhengen det er en del av, og at delene skal sees av helheten. Svarene som saksbehandlere har kommet med under intervjuene har bidratt til å skape flere deler i den helhetsforståelsen av oppgaven (Dahl 2013, s.117).

Ifølge Thagaard, så er det ikke mulig å finne en absolutt sannhet når man bruker en hermeneutisk tilnærming. Derfor kan fenomener tolkes på flere nivåer (Thagaard 2003, s.37). Dette betyr at det kan være ulike tolkninger og forståelser av et fenomen. I denne sammenheng kan svar fra saksbehandlere i NAV gi ulike tolkninger og syn knyttet til behovet for tolkebruk. Dette kan skyldes at saksbehandleres erfaringer, kulturelle bakgrunn og personlige oppfatninger, kan påvirke deres forståelse av tolkebruk i en samtale. Jeg tolker at mangel på bruk av tolk i NAV kan skyldes manglende rutiner og retningslinjer på arbeidsplassen.

### 6.3 Min forforståelse

Jeg har arbeidserfaring fra å jobbe i NAV. Jeg har jobbet etter Lov- om sosiale tjenester og har møtt flere brukere som ikke snakker norsk eller som har begrenset norskkunnskaper. Dette har skapt noen utfordringer i kommunikasjonen mellom meg og brukerne. Jeg må innrømme at jeg tidligere var en av saksbehandlerne som ikke bestilte tolk når det var nødvendig. Jeg har i ettertid innsett viktigheten av å ha en tolk til stede. I tillegg har jeg også observert at flere av mine kolleger har unnlatt å bruke tolk i samtaler der brukeren hadde behov for det. Ifølge Thagaard skal den forståelsen vi får av data gjennom forskningsprosessen sees i sammenheng med forforståelsen forskeren har med seg inn i studiet (Thagaard, 2013, s.37). En fordel for meg som har hatt arbeidserfaring fra å jobbe i NAV er at jeg bærer på kunnskap, erfaringer og opplevelser av temaet, som bidrar til skriving av dette studiet. Noen av ulempene som kan være i dette tilfelle at man kan påvirke studien når man selv har erfaring og forforståelse med tematikken som studeres. Dette har jeg prøvd å unngå ved å tilsidesette min forforståelse, ved å stille spørsmål til informantene eller saksbehandlere som f.eks. ``hva mener du med det`` eller ``kan du fortelle mer om``.

### 6.4 Utvalg og rekruttering av informanter

Jeg baserte mine kvalitative undersøkelser på et strategisk utvalg der informantene ble valgt ut fra relevante egenskaper og kvalifikasjoner knyttet til oppgavens problemstilling og tema (Thagaard, 2013, s. 60-61). Noen av de egenskapene og kvalifikasjonene jeg så etter var informanter med erfaring innenfor NAV og som jobber med sosiale tjenester. Jeg ønsket informanter som har mest mulig kontakt med minoritetsspråklige brukere, og som har erfaring med å bruke tolketjenester.

Jeg gjennomførte syv separate intervjuer med saksbehandlere på NAV etter å ha vært i kontakt med flere informanter. Fire av intervjuene var med saksbehandlere fra samme NAV-kontor, mens de tre resterende intervjuene var med saksbehandlere fra ulike NAV-kontorer i Viken. Alle saksbehandlere som deltok i studien, jobber i henhold til Lov om sosialtjenester i NAV.

Jeg var fra begynnelsen av studiet bestemt på å intervju ansatte som jobber med økonomisk sosialhjelp, ettersom de har en stor brukergruppe som snakker et annet språk enn norsk. En

annen hensikt var å samle erfaringer fra saksbehandlere med sammenlignbare arbeidsoppgaver for å få utfyllende informasjon om saksbehandlernes erfaringer og vurderinger i møte med minoritetsspråklige. Informantene som ble intervjuet hadde enten en bachelor- eller mastergrad.

Jeg tok direkte kontakt med de fire saksbehandlerne som arbeider på samme kontor ved å sende dem en e-post. Jeg har tidligere jobbet på dette NAV-kontoret, og kunne informere dem om at jeg skrev en masteroppgave om manglende bruk av tolk i NAV. Saksbehandlerne viste stor interesse for å delta i studien. I tillegg tok jeg kontakt med tre andre saksbehandlere via telefon, som jeg kjente fra min bachelorutdanning og som nå jobber på ulike NAV-kontorer. Alle saksbehandlere ønsket å delta, og vi startet intervjuene kort tid etterpå. Alle intervjuer med saksbehandlere foregikk på deres NAV-kontor.

Det å intervju informanter man kjenner kan ha både fordeler og ulemper. Noen av fordelene kan være basert på tillit da vi allerede har en relasjon til hverandre, noe som gjør at informanter kan komme med åpne og detaljerte svar. Dette kan føre til effektivitet under intervjuene. Når det gjelder ulemper, kan det være utfordrende å opprettholde rollen som forsker under intervjuene. En annen ulempe kan være at tidligere maktforhold som kollegaer kan påvirke informanters vilje til å dele informasjon. For å unngå disse ulempene, har jeg forsøkt å opprettholde en formell kommunikasjonsstil gjennom intervjuene.

Til denne masteroppgaven har jeg intervjuet syv saksbehandlere i NAV. Ifølge Johannessen, et. al er det vanskelig å avgjøre hvor mange informanter som er nødvendig å intervjuer når man benytter kvalitative intervjuer som forskningsmetode. Det finnes flere faktorer som påvirker hvor stort utvalget bør være, men det viktigste kriteriet er at nok data er samlet inn for å kunne besvare problemstillingen (Johannessen, et al., 2021, s. 74). Syv informanter kan virke som et lite antall, men hensikten med kvalitative studier er å få en forståelse av tema som undersøkes. De syv informantene i denne studien er valgt på grunn av deres kontakt med brukere som har et annet språk enn norsk og deres erfaring med bruk av tolketjenester. Etter at jeg hadde analysert intervjuene innså jeg at datainnsamlingen gir tilstrekkelig forståelse for å besvare problemstillingen. Derfor mener jeg at syv informanter er tilstrekkelig i denne oppgaven.

## 6.5 Intervjuer og intervjuguide

Jeg har valgt å gjennomføre kvalitative intervjuer med de syv saksbehandlerne i NAV, for å få informasjon om deres erfaringer, opplevelser og meninger rundt bruk av tolk. Thagaard skriver at intervjuer er en dominerende metode innenfor kvalitativ forskning (Thagaard, 2012, s.98). Dette samsvarer med min tilnærming til oppgaven. Ved gjennomføring av intervjuer har jeg klart å samle inn tilstrekkelig informasjon som kan hjelpe meg å forstå hvorfor saksbehandlere velger å ikke bruke tolk når det er behov for det. Kvalitative intervjuer defineres som en samtale med en struktur og et formål, og er egnet for innsamling av erfaringer, meninger og holdninger rundt et tema (Johannessen, et al., 2016, s. 145). Jeg har laget åpne spørsmål slik at informantene får muligheten til å dele sine erfaringer fritt. Samtidig har intervjuene hatt en klar struktur, for å sikre at jeg har fått alle relevante sider av oppgavens tema.

Alle intervjuer ble først tatt opp og senere transkribert. En fordel med å ta opp intervjuer er at alle blir lagret på en lydopptaker. Dette gjør det mulig å gå tilbake og lytte til informantens svar flere ganger, noe som har bidratt til en grundig analyse og forståelse. Gjennom bruk av en lydopptaker kunne jeg konsentrere meg om kroppsspråk og andre non-verbale tegn under intervjuene. Dette har gitt meg et mer helhetlig bilde av informantens meninger og opplevelser, og bidro til en mer detaljert forståelse av temaet, Ved å ha muligheten til å gå tilbake til lydopptakene, har jeg kunnet vurdere hva som ble sagt og i hvilken sammenheng, uten å bekymre meg for at notatene mine kunne være ufullstendige eller upresise (Thagaard, 2013, s.112). Jeg har valgt å ikke skrive notater under intervjuene. Fordelen med dette er at jeg har holdt full konsentrasjon med informantene, ettersom jeg ikke måtte skrive underveis. En annen fordel er at jeg var en aktiv og oppmerksom lytter, noe som har bidratt til en god flyt mellom meg som forsker og informantene. Men det finnes også noen ulemper slik som at det kan ta tid å gjennomgå lydopptakene og vanskeligere å merke viktige øyeblikk.

Intervjuene var semistrukturerte, og jeg brukte en intervjuguide. En intervjuguide er som et utgangspunkt ved semistrukturert intervju. Ifølge Tjora (2021) kan en intervjuguide være med stikkord eller fullstendig formulert for å bidra til å organisere intervjuet og styre samtalen mot de temaene som er relevante for forskningen (s.167). Jeg valgte å lage en fullstendig formulert intervjuguide med ulike temaer og spørsmål. Bakgrunnen for det er at



den gir en struktur, noe som gjør at det blir enklere å sammenligne svarene til informantene. Den bidrar også til å gi informantene en klar forståelse av hva som forventes av dem.

Intervjuguiden inneholder hovedspørsmål og oppfølgingsspørsmål med mål om å få frem ansattes vurderinger, erfaringer, og opplevelser ved mangel på bruk av tolk i NAV. Jeg brukte også intervjuguiden som en sjekklister under intervjuene for å sjekke om informantene har svart på de aktuelle temaene (Johannessen, et al., 2016, s. 149). Dette har gitt meg mulighet til å styre samtalen og sørge for at temaene i intervjuguiden blir besvart og diskutert. Kvale og Brinkmann (2009) skriver at en semistrukturert intervjuguide handler om at temaene som forskeren skal spørre om er fastlagt i forkant, men rekkefølgen kan bestemmes underveis (s.143). Semistrukturert intervjuguide er egnet å bruket i dette studiet da det skaper mulighet til å bevege seg frem og tilbake, følge svarene og komme med åpne spørsmål. Informantene vil også få muligheten til å uttrykke seg og dele sine opplevelser og erfaringer som er knyttet til tema (Johannessen, et al., 2016, s. 145).

Etter å ha mottatt godkjenning fra NSD på intervjuguiden, begynte jeg å ta kontakt med informantene (saksbehandlere). Målet var å planlegge hvor og når intervjuene kunne gjennomføres. Bruk av lydopptaker under intervjuene med informantene gir en trygghet om at alle uttalelser blir dokumentert (Tjora, 2021, s. 180). Alle intervjuer ble utført fysisk på et samtalerom hos de ulike NAV kontorene.

Intervjuene gikk generelt bra, og jeg fikk den nødvendige informasjonen om oppgavens tema. Lydopptak av intervjuene var en fordel, da det ga informantene muligheten til å snakke fritt og uten å måtte gjenta seg, noe som førte til mer detaljerte svar. Det som er positivt, er at informantene viste stor interesse for problemstillingen og fortalte om sine meninger og erfaringer på en direkte og åpen måte. Det var også mulig for informantene å snakke fritt innenfor oppgavens tema, noe som de synes er bra. Utfordringer som oppsto under intervjuene er at enkelte informanter hadde tendens til å avvike fra temaet, noe som førte til at jeg måtte lede samtalen tilbake til problemstillingen flere ganger. En annen utfordring er at informantene ofte repeterte den samme informasjon, noe som forlenget intervjuene unødvendig.

## 6.7 Forskningsetikk, anonymisering, samtykke og konfidensialitet

Formålet med forskningsetikk er å sikre at forskning blir utført på en god og forsvarlig måte. Forskningsetikk innebærer flere normer og retningslinjer som bidrar til god vitenskapelig praksis. Forskere har et ansvar for å sørge for at deres forskning ikke er til skade på mennesker, samfunn, natur eller miljø (De nasjonale forskningsetiske komiteene (NESH), 2021, s. 5-6). Jeg har forholdt meg aktivt til forskningsetiske retningslinjer for å sikre at forskningen min oppfyller disse etiske kravene. Jeg har også diskutert forskningsetiske aspekter med mine masterstudenter og med min veileder i studiet. Videre kontaktet jeg Norsk senter for forskningsdata (NSD), for å søke om godkjenning av denne oppgaven. NSD behandler personvern i forskningsprosjekter, og deres oppgave er å vurdere om datainnsamling som omfatter mennesker og samfunn kan utføres på en trygg og lovlig måte. De sørger for at data kan samles inn, bearbeides, lagres og deles på en måte som beskytter personvernet til de involverte personene.

Informantene fikk i forkant av intervjuene et informasjonsskriv som beskriver hva denne masteroppgaven innebærer og hva det forskes på. Det står også informasjon om at deltakelse i studiet er frivillig og at deltakere har rett til å trekke seg når som helst, uten å få noen negative konsekvenser for det (Thagaard, 2013, s.26).

Informasjon som kommer fram under intervjuer skal anonymiseres og behandles med konfidensialitet. Dette er for å sikre at personopplysninger om informanter ikke skal identifiseres og at informantenes identitet forblir skjult. Thagaard (2013) skriver at sensitive opplysninger og data som man får fram under intervjuer skal oppbevares på en forsvarlig måte (s.25). På grunnlag av forskningsetiske hensyn har jeg valgt å anonymisere alle NAV-kontorene og hver enkelt informant som deltar i denne studien. For å oppnå dette har jeg brukt kodenummer når jeg siterer til informantene. Hver informant blir derfor identifisert med en kode som 1, 2, 3, 4, 5, 6 og 7. Disse kodene brukes i stedet for deres faktiske navn, for å beskytte informantenes personvern. Før vi satte i gang med intervjuer har informanter fått beskjed om at de ikke skal dele informasjon om seg selv, som for eksempel navn eller andre personopplysninger. Jeg har også vært klar med alle informanter og informert dem om at de kan trekke seg fra studien når som helst.

Utgangspunktet for å gjennomføre intervjuer i forskningsprosjekter er at forskeren må ha informantens informerte samtykke. Informantene skal få opplysninger om hva deltakelsen innebærer, og hva forskningen skal brukes til. Det skal også gis informasjon til informantene om at de har rett til å trekke seg når som helst under prosessen (Thagaard, 2013, s.26). Jeg har i forkant av oppgaven ordnet med et informasjonsskriv som skulle deles til informanter. Når jeg møtte informantene opplyste jeg dem om den informerte samtykke og at jeg må ha den skriftlig før vi kunne starte med intervjuer. Vi gikk da gjennom informasjonsskrivet sammen, og deretter har informantene samtykket skriftlig til å delta i dette studiet.

Konfidensialitet innebærer at forsker skal unngå bruk og formidling av informasjon som kan gi skade til enkeltpersoner det forskes på (Thagaard, 2012, s.28). Datainnsamling må derfor anonymiseres og oppbevares trygt. Jeg har overført alle lydopptakene til en kryptert minnepinne for å kunne slette opptakene fra lydopptakeren.

Jeg har prioritert å fremheve informantens svar og meninger på en klar og forståelig måte for å kunne besvare forskningsspørsmålet mitt. For å få til dette vil jeg benytte sitater og gjengi informantens svar under de aktuelle temaene. Sitater vil også bli brukt for å gi mer forståelse til de ulike temaene som ble diskutert under intervjuene. Gjennom å bruke sitater og beskrivelser av informantens svar, kan forskere oppnå nærhet til de empiriske dataene i deres opprinnelige form. Dette kan bidra til å forbedre påliteligheten til et forskningsprosjekt (Tjora, 2021, s. 237).

## 6.8 Transkribering

Jeg startet med transkribering etter at jeg var ferdig med å intervju informantene. Transkribering handler om å klargjøre intervjuene for analyse, det vil si transkripsjon fra tale til skriftlig tekst (Thagaard, 2013, s.118). Jeg har bestemt meg for å transkribere alt som har blitt sagt under intervjuene uten å hoppe over noen ord. Bakgrunnen for dette er at jeg ikke visste hvor mye detaljer jeg trengte til å skrive analysen. Det er smart å være detaljert når man transkriberer fordi når f.eks. informantene leter etter ord eller når de sliter med å ordlegge seg, kan dette tyde på en usikkerhet hos dem (Tjora, 2021, s. 185). Noen av informantene snakket dialekt, men jeg valgte å skrive alt i bokmål, da det ville gå fortere å gjøre det. Ifølge Tjora (2021) vil det å skrive i bokmål form være som en anonymisering for at

ingen av informantene kan være identifiserbare (s.186). Tiden på hvert intervju varierte fra 20 – 45 minutter. Dette er fordi noen av informantene svarte ordrett på spørsmålene, mens andre informanter brukte mer tid på å utdype seg. De første intervjuene tok lengre tid å utføre fordi jeg trengte også tid på å erfare hvordan dette skulle gjøres. De siste intervjuene ble utført raskere, fordi jeg har tilegnet meg mer erfaring og kunne påvirke samtalen ved å lede informantene tilbake til de aktuelle temaene.

## 6.9 Reliabilitet, validitet og overførbarhet

Kvalitet på kvalitative studier består av noen kriterier for at forskningen skal være gyldig og troverdig. Begrepene reliabilitet, validitet og overførbarhet har derfor en stor betydning for forskningens kvalitet og troverdighet (Thagaard, 2013, s.193). Begrepene reliabilitet og validitet brukes ofte i forbindelse med kvantitativ forskning, jeg velger likevel å se på dem fordi reliabilitet betegner hvor pålitelig og troverdig dataene i forskningen er. I tillegg til at validitet sikrer forskningens kvalitet, og hvor relevant dataen er i å representere temaet som studeres. Overførbarhet er et viktig begrep i kvalitativ forskning da det handler om å vurdere i hvilken grad resultatene fra studien er gyldige og om disse resultatene kan brukes for å beskrive ulike situasjoner. Jeg har forsøkt å sikre overførbarhet i denne studien ved å gi en detaljert beskrivelse av informantene og situasjonen de er i. Jeg har også gitt beskrivelser om informantens arbeidsoppgaver i NAV, erfaringer og hvilke brukergruppe de jobber med. Jeg har også sørget for å forklare forskningsprosessen godt, inkludert hvordan jeg samlet inn og analyserte dataene. Dette vil gi mulighet til andre lesere eller forskere å vurdere om mine funn kan brukes i deres egne forskninger.

Begrepet reliabilitet handler om grad av pålitelighet ved innhenting av data i en forskning, dette innebærer hvilken data som brukes, hvordan de samles inn og hvordan de bearbeides (Johannessen et al., 2016, s.231). Thagaard skriver også at reliabilitet handler om forskerens beskrivelser for hvordan data utvikles. Dette skjer ved at forskeren skiller mellom informasjon man har fått under forskningen, og egne vurderinger av denne informasjonen (Thagaard, 2013, s.194). Johannessen et al., hevder at påliteligheten i en forskning kan styrkes ved at forskeren gir leserne en beskrivelse av tematikken og en framstilling av framgangsmåten under hele forskningsprosessen. Et annet alternativ er at forskeren kan lage

en prosedyre, der man kan spore hans dokumentasjon av data og metoder gjennom forskningen (Johannessen, et al., 2016, s.232). I denne oppgaven har jeg forsøkt å gi en beskrivelse for hvert steg i forskningsprosessen for å gjøre oppgaven mest mulig troverdig. Jeg har også forsøkt å argumentere for valgene som er tatt underveis i denne oppgaven.

Johannessen et al., skriver at validitet handler om gyldigheten i forskningen. Det handler om hvilken grad forskerens framgangsmåter og funn reflekterer formålet med forskningen og representerer virkeligheten (Johannessen, et al., 2016, s.232). Thagaard hevder at validitet handler om gyldigheten av de tolkningene forskningen fører til. Validitet kan knyttes til at tolkninger fra ulike forskninger kan sammenliknes for å bekrefte resultatene man får. Validiteten av forskningen vurderes også ved at resultatene av forskningen representerer virkeligheten av det som har blitt studert (Thagaard, 2013, s.194 og 204). I denne oppgaven har jeg brukt kvalitative intervjuer for å sikre at datainnsamlingen er gyldig. Mangel på bruk av tolk i NAV er bekreftet allerede i eksisterende forskning og rapporter. Thagaard skriver også at validiteten kan kontrolleres ved at tolkninger fra ulike studier kan bekrefte hverandre.

Ifølge Thagaard handler overførbarhet om at tolkninger som er representert i en forskning kan ha gyldighet i andre sammenhenger. Det vil si at tolkninger eller data som man får under en forskning kan være relevant i andre studier. Thagaard skriver videre at tolkningens overføringsverdi har utgangspunkt i studien som gir grunnlag for tolkningene (Thagaard, 2013, s. 210-211). Det vil si at det NAV-ansatte eller informantene forteller under intervjuene, kan brukes i ny forskning. Informantene i denne oppgaven er fra ulike NAV kontrer, derfor kan det tenkes at resultatene av studien kan gi grunnlag for ny forskning innenfor samme tema.

## 6.10 Analyse av data

Etter at jeg var ferdig med å transkribere intervjuene gikk jeg over til analysering av data. Denne delen er viktig da intervjuene må fortolkes. Ved å analysere betyr det å dele opp transkriberte intervjuer i deler eller kategorier. Det som har blitt undersøkt i dette studiet

betraktes som sammensatt av enkelte deler eller detaljer, der målet er å gi en mening til innholdet av intervjuene. Når data er analysert, vil det trekkes en konklusjon som svarer på problemstillingen (Johannessen, et al., 2016, s. 162). Analysen tar utgangspunkt i en tekst der forskeren skaper forforståelse av transkriberte intervjuer. Jeg har studert alle deler av intervjuene da delene påvirker meningen i helheten, og meningen påvirker forståelsen av de ulike delene (Johannessen, et al., 2016 s.213). Ifølge Tjora (2021) er nøyaktig formidling av data essensielt for å få frem informantens synspunkter. Bruk av sitater og beskrivelser gir bedre forståelse og vurdering av informasjonen, reduserer feiltolkninger og styrker forskningens pålitelighet og troverdighet (s.226). Siden dette studiet handler om informantens erfaringer ved mangel på bruk av tolk, vil det bli brukt tematisk analyse til å analysere dataen i dette studiet. Tematisk analyse er en metode for å finne aktuelle temaer i dataen. Denne metoden brukes for å beskrive informantens hendelser, opplevelser og erfaringer av spesifikke temaer (Braun & Clarke, 2006, s. 79 og 81).

For analysering av datamaterialet i dette studiet vil jeg bruke Braun og Clarke (2006) sine seks faser innenfor tematisk analyse, dette vil bli representert nedenfor:

I den første fasen i tematisk analyse handler det om å bli godt kjent med datainnholdet. Jeg har derfor transkribert hele datamaterialet ordrett og har lest nøye gjennom alt. Har også tatt notater underveis og markert noen viktige punkter.

I andre fasen handler det om å lage koder for viktige deler i dataen. Dette ble gjort etter at jeg hadde lest gjennom intervjuene. Det ble opprettet koder slik at viktig data/informasjon kunne bindes til en spesiell kode. For å kunne skille over mellom data og koder som hørte til hverandre, ble det delt opp koder i flere farger som teksten ble markert med.

I den tredje fasen handler det om å lete etter tema. Det vil si at jeg har forsøkt å finne andre relevante temaer i dataen som kan høre under kodene som er laget. For eksempel har bakgrunn og erfaring til informantene vært noe av de relevante temaene som jeg har knyttet opp mot koder som er laget, for å sjekke om det er noe sammenheng med årsakene til at det er mangel på bruk av tolk i NAV.

I den fjerde fasen handler det om gjennomgang av temaer. På bakgrunn av dette har jeg lest igjen gjennom koder og temaer for å sjekke om det var sammenheng mellom dem og om det

innsamlede data var nok til å bevare temaene. Ved å gjøre dette kunne jeg få noen temaer til å sammenslås.

Den femte fasen handler om å definere og gi navn til temaer. Her har jeg forsøkt å finne like temaer som er knyttet til hverandre og sette dem sammen under samme kategori med navngivning. Når jeg gjorde det merket jeg at det var vanskelig å dele opp alle temaer, derfor har jeg valgt noen få hovedtemaer med flere under kategorier eller undertemaer. Mine hovedtemaer er (1) vurderinger ved bruk av tolk, (2) rutiner og opplæring, (3) erfaringer, (4) tilgang og kvalitet på tolk. Jeg kom frem til disse temaene ved å kombinere min tidligere erfaring i NAV, intervjuer saksbehandlere og ved å gå gjennom tidligere forskningsstudier. Videre har mine undertemaer vært: Informantenes bakgrunn, arbeidserfaring og utfordringer ved mangel på bruk av tolk. Målet med dette er å kunne definere informantens svar fra intervjuene som er rettet opp mot problemstillingen.

Den siste og sjette fasen handler om skriving av masteroppgave. Etter at jeg hadde sortert ferdig temaene i hovedkategorier, plukket jeg ut de viktigste temaene som er knyttet opp til problemstillingen min (opplæring og rutiner, saksbehandlers erfaringer, saksbehandlers vurderinger og utfordringer ved kulturforskjeller). Jeg skrev videre beskrivelser på de temaene for å presentere resultatet av datamaterialet som jeg har fått til (Braun & Clarke, 2006, s. 87-93).

## 7. Hvorfor bruker ikke ansatte i NAV tolk? Drøfting

I dette og påfølgende kapitler vil jeg presentere det innsamlede datamaterialet fra intervjuene gjennom en tematisk analyse. For å besvare min problemstilling om hva grunnen er til at ansatte i NAV velger å ikke bruke tolk, og hvilke utfordringer kan oppstå i samtalen med brukere uten tolk tilstede, vil jeg presentere og drøfte fire hovedtemaer: I kapittel 7 vil jeg drøfte opplæring og rutiner på arbeidsplassen (informantene viser til at det er mangel på bruk av rutiner og opplæring i NAV). I kapittel 8 ser jeg på saksbehandlers erfaringer med tolkebruk (utfordringer og fordeler ved tolkebruk). I kapittel 9 er temaet hvordan saksbehandlere vurderer tolkebehov (hvordan saksbehandlere vurderer behovet for tolk i forskjellige situasjoner), og i kapittel 10 drøfter jeg utfordringer ved kulturforskjeller (misforståelser og feiltolkning i kommunikasjonen). I de følgende kapitlene vil jeg drøfte flere aspekter ved disse hovedtemaene.

### 7.1 Opplæring og rutiner på arbeidsplassen

I dette kapitlet vil jeg presentere informantens svar knyttet til rutiner og opplæring i bruk av tolk. Det er ulike oppfatninger blant informantene, da ikke alle synes at det er viktig med opplæring, selv om mange gjør det. Ifølge retningslinjene til NAV skal all informasjon og alle tjenester være forståelige og tilgjengelige for brukere. Det er ansattes ansvar å vurdere behovet for tolk, og å sørge for at tolk blir brukt i nødvendige situasjoner (IMDi, 2022: NAV, 2023). Lipskys teori om bakkebyråkratene gir en beskrivelse av oppgavens tema, ettersom at saksbehandlere eller bakkebyråkrater, bruker ofte skjønn ved iverksetting av offentlig politikk (Lipsky, 2010, s.15). Det vil si at saksbehandlers vurderinger rundt bruk av tolk kan derfor ha innvirkning på tjenestene som tilbys. Intervjuene viser at ingen av informantene har fått opplæringen eller kjenner til rutiner for bruk av tolk i NAV. Det var kun en informant som nevnte at en kollega hadde sagt at det finnes slike rutiner, men som ikke visste ikke hvor de var.

Intervjuene tyder på at NAV mangler rutiner for bruk av tolker, samt en mangel på opplæring om når og hvordan tolk skal bestilles. Det er også en mangel på opplæring i hvordan man bruker en tolk i samtale med brukere. På bakgrunnen av dette vil jeg undersøke om mangel på rutiner og opplæring kan påvirke saksbehandlers vurderinger ved bruk av tolk.



Informant 4 forteller følgende om rutiner på arbeidsplassen:

*«Jeg spurte min kollega om vi hadde noen rutiner for tolkebruk, og hun svarte at vi hadde slike rutiner på kontoret, men at hun ikke husket hvor de var eller hva som stod i dem».*

Når ansatte i NAV ikke vet hvor rutinene ligger eller ikke husker hva som står i dem, vil det være vanskelig å få til en felles praksis for bruk av tolk. Dette kan påvirke kvaliteten på kommunikasjonen med brukere som trenger tolk. Dette kan føre til misforståelser og dårlig arbeid. Det er derfor viktig at NAV sørger for at alle ansatte er godt informert om rutiner for tolkebruk og vet hvor de kan finne nødvendig informasjon når det trengs. Ifølge Lipsky kan mangel på opplæring og rutiner blant saksbehandlere føre til redusert kvalitet på tjenestene de tilbyr og begrense deres evne til å gi best mulig hjelp og støtte. I tillegg mener Lipsky at høy arbeidsbelastning hos saksbehandlere kan resultere i at de ikke finner tid til å etterspørre rutiner og opplæring i tolkebruk (Lipsky, 2010, s. 83).

Dette kan samsvare med IMDi- rapporten (2011) som påpeker at en av hovedgrunnene til at det er underforbruk av tolk i NAV er at NAV ikke har tilstrekkelige rutiner for bruk av tolk. Både saksbehandlere og ledere på NAV har i rapporten til IMDi svart på hvilket tiltak som kan øke bruken av tolk. Saksbehandlere mener at bedre rutiner for tolkebruk, økt opplæring i bruk av tolk og økt tilgjengelighet på kvalifiserte tolker er nødvendig for å forbedre tolkebruken i NAV. Lederne i NAV mener at økt fokus på viktigheten av kommunikasjon gjennom tolk, mer opplæring i tolkebruk og bedre tilgjengelighet av tolker vil bidra til en mer effektiv bruk av tolketjenester i NAV (IMDi, 2011, s.7).

God kommunikasjon er avgjørende for at NAV skal kunne lykkes med å yte forsvarlige tjenester til alle brukere. Retningslinjene er ment å bistå ansatte med å etablere gode rutiner når behovet for en tolk oppstår. Hensikten med retningslinjene for bestilling og bruk av tolk er å ivareta rettsikkerheten og tilby forsvarlig hjelp og tjeneste til brukere som ikke kan kommunisere tilstrekkelig med NAV uten en tolk. Siden NAV benytter tolk oftere enn ca. en gang per uke, bør det utformes retningslinjer for dette formålet (IMDi, 2022).

## 7.2 Saksbehandleres utfordringer ved mangel på opplæring i bruk av tolk

Kommunikasjon er avgjørende for å kunne yte hjelp og veiledning. NAV-veiledere møter ofte brukere som ikke behersker norsk, og i slike tilfeller kan bruk av tolk være nødvendig.

Manglende opplæring i bruk av tolk kan skape flere utfordringer som: manglende kunnskap om bestilling av tolk, manglende kunnskap om bruk av tolk og usikkerhet om hvordan man forholder seg til både tolk og bruker i samtalen.

Informant 3 forteller:

*«Når jeg begynte å jobbe i NAV, så hadde jeg ingen erfaring i å jobbe med tolk. Jeg måtte jo finne ut av hvordan jeg skulle bestille og bruke tolk på egenhånd. Jeg var usikker i starten, og jeg var heller ikke sikker på hvordan jeg skulle forholde meg til tolken under samtalen».*

Manglende kjennskap til rutiner og opplæring for bruk av tolk i NAV blant informantene, tyder på at ansatte ikke er informert om retningslinjer for både bestilling og bruk av tolk. Dette sammenfaller med hva IMDi finner i sin rapport om bruk av tolk i NAV. I rapporten skrives det at undersøkelser som ble gjort tidligere om bruk av tolk har vist at manglende forståelse av tolkens rolle, opplæringen som kreves, og hvordan kommunikasjonen foregår i en samtale med tolk tilstede, kan hindre saksbehandlere på NAV i å benytte seg av tolketjenester. IMDi skriver videre at mer enn 70 prosent av respondentene i undersøkelsen har oppgitt å ikke ha mottatt noen form for opplæring om hvordan man bruker tolk. Det vises også at 15 prosent av respondentene har fått opplæring i bruk av tolk på NAV gjennom muntlig veiledning, mens kun 3 prosent har benyttet seg av informasjon om bruk av tolk som er tilgjengelig på NAVs intranettsider. De siste 8 prosentene av respondentene forteller at de har fått opplæring i bruk av tolk som en del av sin utdanning (IMDi, 2011, s.19-20).

Ifølge Skaaden er det viktig å være godt forberedt før man går inn i en samtale som krever tolking. Det er avgjørende at saksbehandlere setter seg inn i hva som forventes av en tolk, og har en grunnleggende forståelse av tolkeprosessen. Ved mangel på forståelse av tolkens rolle, kan det føre til misforståelser (Skaaden, 2013, s.139).

Informant 6 deler en erfaring der bruk av tolk under samtalen var uklar:

*«I starten var jeg usikker på om jeg gjorde det riktig med tolken. Jeg husker at tolken måtte avbryte meg flere ganger fordi jeg snakket for lenge uten å gi tolken mulighet til å formidle*

*det jeg sa. Jeg måtte derfor gjenta meg selv flere ganger. Dette var en av de de tingene jeg ikke hadde forventet».*

Flere av informantene hadde liknende erfaringer og utfordringer med å jobbe med tolk i NAV. Begge informantene uttrykker usikkerhet og manglende opplæring i å håndtere tolker i arbeidssituasjonen. Informantenes erfaringer kan sees i sammenheng med Dahls prosessmodell, som inneholder følgende deler: sender, mottaker, budskap, kanal, kode og kontekst. I denne kommunikasjonsprosessen fungerer saksbehandlerne i NAV som sendere, mens brukerne og tolkene fungerer som mottakere. Budskapet er informasjonen som skal formidles mellom sender og mottaker, og tolken fungerer som kanal mellom saksbehandler og bruker. Koden er språket som brukes, og konteksten er den situasjonen hvor kommunikasjonen foregår. Saksbehandleren sier at en av de største utfordringene var å forstå hvordan man skulle kommunisere med både tolken og brukeren. Dette kan knyttes til "kanal" og "mottaker" i kommunikasjonsmodellen. Siden tolken fungerer her som ekstra kanal, må saksbehandlerne lære seg å tilpasse sin kommunikasjon til dette. Informanten opplevde usikkerhet om hvordan man skulle forholde seg til tolken under samtalen. Dette kan tyde på en manglende forståelse av kunnskap om tolkens rolle som kanal og mottaker i kommunikasjonsprosessen. Utfra hva informantene beskriver er det behov for opplæring i hvordan en skal kommunisere via tolk.

Denne kommunikasjonsprosessen bidrar til å beskrive utfordringene som oppstår med tolking og kommunikasjon. Informantene opplever utfordringer med bruk av tolk som "kanal" i samtalen. I en typisk kommunikasjonssituasjon ville samtalen vært direkte mellom saksbehandler og bruker, men bruk av en tolk kompliserer dette. Tolkens oppgave er å fremme kommunikasjon mellom saksbehandler og bruker, men dette kan også føre til misforståelser og usikkerheter. En av utfordringene i tolkede samtaler er at tolken fungerer både som en "kanal" og en "mottaker". Saksbehandlere må derfor tilpasse sin kommunikasjon for å bli forstått av både brukeren og tolken. Dette kan krever tydelighet i språket (koden), samt en bevissthet om hvordan informasjon kan bli fortolket forskjellig i ulike "kontekster". En annen utfordring er at tolken kan også påvirke 'konteksten' for kommunikasjonen. I stedet for en direkte samtale mellom to personer, blir en tredjeperson involvert, og dette kan endre hensikten med samtalen. Saksbehandlere opplever usikkerhet

om hvordan de skal forholde seg til tolken under samtalen, noe som tyder på en manglende forståelse av hvordan "konteksten" endres når en tolk er til stede.

Informanten beskriver også utfordringer knyttet til kommunikasjonen, da tolken ikke fikk muligheten til å formidle budskapet på en tilfredsstillende måte. Dette kan sees i sammenheng med "tilbakemelding" i kommunikasjonsmodellen, hvor manglende opplæring i å tilpasse kommunikasjonen kan føre til at budskapet ikke blir formidlet klart og tydelig (Dahl, 2013, s. 58). Informanten måtte derfor gjenta seg selv flere ganger, noe som kan ha forsinket kommunikasjonsprosessen i samtalen. Gjennom informantenes erfaringer og bruk av Dahls kommunikasjonsmodell, ser vi at kommunikasjonsutfordringer oppstår som følge av manglende opplæring og forståelse av tolkens rolle i kommunikasjonen. Det er viktig å oppnå riktig tolking i en samtale, derfor bør saksbehandlere få tilstrekkelig opplæring i bruk av tolk for å forstå hvordan tolkene jobber og hvordan man kan kommunisere gjennom dem.

### 7.3 Hvordan påvirker mangel på opplæring saksbehandlerne?

Selv om bruk av tolketjenester er en viktig del av NAVs arbeid med minoritetsspråklige, opplyser saksbehandlere at de ikke har fått opplæring i dette. Saksbehandlere blir derfor nødt til å finne ut av dette selv, noe som fører til en rekke utfordringer. Informantene har delt sine erfaringer og bekymringer knyttet til manglende opplæring i tolkebruk. De hevder at mangelen på opplæring skaper usikkerhet i arbeidshverdagen. Dette kan derfor påvirke deres arbeidssituasjon og kvaliteten på tjenestene de tilbyr til brukerne. Funnene blir det inn i tre hovedkategorier: 1) Usikkerhet rundt om man gjør det riktig: Mange saksbehandlere er usikre på om de bruker tolketjenestene på riktig måte. Dette kan være usikkerhet rundt hvordan man bestiller en tolk og hvordan samhandle med tolken under samtalen. 2) Ubehag ved å måtte spørre kolleger og føle seg uerfaren eller dum: Mange saksbehandlere føler seg ukomfortable med å måtte be om hjelp fra kolleger. De bekymrer seg for å virke uerfarne eller dumme, noe som kan påvirke deres selvfølelse. 3) Stress i situasjonen: Mangelen på opplæring fører til ekstra stress under møter med brukere. Saksbehandlerne er ofte usikre på om de klarer å kommunisere effektivt gjennom tolken, og dette stresset kan påvirke deres evne til å yte god hjelp og støtte til brukerne. Disse temaene vil gi en forståelse av hvordan mangel på opplæring og bruk av tolk kan påvirke både saksbehandlere og brukere i NAV.

Usikkerhet knyttet til hvordan man bestiller tolk og hvordan man bruker tolk i samtaler gir stress og usikkerhet i hverdagen. Denne usikkerheten fører også til ubehag fordi saksbehandlere føler seg nødt til å spørre sine kolleger om hjelp, dette kan dermed bidra til dårligere arbeid og dårligere selvfølelse. Som Informant 5 forteller:

*«Jeg mener det ville vært til stor hjelp å få noe opplæring eller veiledning om hvordan man bruker tolk i samtale med brukere som trenger det. Jeg husker første gang jeg skulle bestille og bruke tolk, jeg ble veldig stresset og bekymret fordi jeg var usikker på hva jeg skulle gjøre. Det var også ubehagelig å måtte spørre andre kolleger om hjelp til hvordan jeg skulle bruke tolken. Jeg ønsket ikke å fremstå som uerfaren foran andre kollegaer på kontoret».*

Også der det ble gitt muntlig veiledning om bruk og bestilling av tolk kan saksbehandlere oppleve at de ikke har kunnskap nok om hvordan de skal bruke en tolk. Muntlig veiledning ikke nok til at de opplever at de mestrer å få til en god kommunikasjon med tolk tilstede.

*«Etter å ha begynt å jobbe i NAV, ble jeg bedt om å innkalle en familie til en samtale på kontoret, med en tolk til stedet. Jeg fikk samtidig muntlig informasjon om hvor og hvordan jeg skulle bestille en tolk til samtalen. Selv om jeg klarte å gjøre dette alene, må jeg være ærlig å si at jeg ble stresset og følte meg usikker i samtalen. Mitt ønske var å kunne få mer opplæring og rutiner i bruk av tolk, for å være sikker på at alt ble gjort riktig».*

NAV-ledelsen har ansvaret for å støtte sine ansatte og bidra til økt trivsel på arbeidsplassen. Det er derfor ikke riktig at saksbehandlere opplever usikkerhet og bekymring knyttet til bruk av tolk. Ifølge Lipsky (2010) skal ledelsen etablere klare retningslinjer som må følges (s.25). Retningslinjene vil bidra til å redusere usikkerhet og stress som saksbehandlere opplever. Dette vil også minske følelsen av ubehag da saksbehandlere ikke vil være nød til å spørre sine kollegaer om hjelp. Klare retningslinjer på arbeidsplassen vil også bidra til at saksbehandlere føler seg mer selvsikre i sitt arbeid, noe som kan sikre lik tildeling av tjenester til alle brukere.

Når ledelsen ikke etablerer klare retningslinjer, vil bakkebyråkratene eller saksbehandlere bruke sin makt til å forme politikken gjennom egne vurderinger. Dette kan føre til at de tar skjønsmessige vurderinger basert på deres meninger og erfaringer. Lipsky (2010) hevder at dette kan skape flere utfordringer. Det kan føre til ujevn tildeling av tjenester eller ytelser, ettersom saksbehandlere har ulike oppfatninger av hvordan de kan utføre jobben sin på en best mulig måte. Det legges også press på saksbehandlere, da de må kunne balansere

mellom å utføre sine arbeidsoppgaver og forplikter samtidig som de må håndtere de vanskelige behovene til brukere som trenger hjelp (Lipsky, 2010, s.29).

For å sikre effektiv bruk av tolker i NAV, må ledelsen gi klare retningslinjer som innebærer når og hvordan tolketjenester skal brukes, og sørge for at saksbehandlere er kjent med disse. Dette innebærer blant annet opplæring av saksbehandlere i effektiv kommunikasjon med tolk og vurdering av situasjoner der tolk er nødvendig. Ved å investere i opplæring og utvikling av klare retningslinjer for tolkebruk, kan ledelsen i NAV forbedre arbeidsforholdene, slik at saksbehandlere er i stand til å takle arbeidsbelastningen og levere gode tjenester til alle sine brukere (Lipsky, 2010, s. 83).

IMDi skriver også at det er det 7 av 10 ansatte i NAV som mangler opplæring i bruk av tolk. Av de resterende som har fått opplæring, er den vanligste opplæringsmetoden muntlig opplæring på kontoret. Informantene forteller at tydelige rutiner og opplæring i bruk av tolk vil gjøre det enklere å benytte seg av tolk. Mange av de ansatte i NAV forteller at det er uklare eller mangelfulle rutiner for bruk og bestilling av tolk, spesielt når det gjelder å sjekke tolkens kvalifikasjoner og når det er nødvendig å bruke tolk (IMDi, 2011, s. 50). Derfor er det grunn til å anta at tydeligere rutiner i NAV kan føre til økt bruk av tolketjenester.

#### 7.4 Noen saksbehandlere mener at det ikke er viktig med opplæring:

Noen informanter mener at formell opplæring i bruk av tolk ikke er nødvendig. Dette begrunner de med at praktisk erfaring og selvtillit i håndtering av tolkede samtaler uten opplæring, utgjør en form for læring. En annen ting er at informantenes personlige egenskaper gjør at de er komfortable med å lære og tilpasse seg nye situasjoner uten behov for opplæring. Det kan derfor tenkes at informantenes tidligere erfaringer med tolking har bidratt til deres positive syn på manglende behov for opplæring. Selv om disse informantene ikke så behovet for formell opplæring, viser deres svar at de anerkjenner viktigheten av å lære og forbedre seg, men foretrekker å gjøre dette gjennom praktisk erfaring fremfor å vente på formell opplæring.

Informant 2 forteller:

*«Jeg husker min første erfaring med å bruke en tolk, det var ikke så vanskelig som man kanskje skulle tro. Jeg hadde ingen tidligere opplæring, men fikk litt hjelp fra en kollega da jeg skulle bestille en tolk for første gang. Jeg vet at det er viktig med formell opplæring, men det eneste tolken egentlig gjør, er jo å oversette det som blir sagt i samtalen. Jeg mener derfor at man lærer best ved å utfordre seg selv og ved å tørre å ta samtaler med tolk, uten å knytte dette til opplæring. Det var slik jeg fikk kunnskap og forståelse for bruk av tolk. Jeg mener også at man lærer raskere når man gjør ting selv og ikke er avhengig av å bli opplært av andre».*

For å sikre effektiv kommunikasjon med tolk i NAV, er det viktig å inkludere opplæring i bruk av tolk som en del av internopplæringen for saksbehandlere som er i behov for bruk av tolketjenester gjennom sitt arbeid. Jareg og Pettersen (2006) støtter også dette behovet og fremhever betydningen av at saksbehandlere også er dyktige i å kommunisere via tolk for å oppnå god kommunikasjon (s.72). Denne opplæringen kan sikre at saksbehandlere har de nødvendige ferdighetene for å oppnå vellykket kommunikasjon gjennom en tolk.

Informant 7 mente også at det ikke var nødvendig med opplæring:

*«Jeg ser ikke noe feil i få opplæring for bruk av tolk, men man trenger egentlig ikke dette. Det er ikke vanskelig å bestille en tolk når man vet hvordan det skal gjøres, og dette er noe som man raskt kan lære. Når man er i en samtale med både bruker og tolk er det ikke mye som skal til enn at man skal kommunisere direkte med bruker og la tolken oversette det som blir sagt. Jeg har derfor ikke hatt behov for å få opplæring eller rutiner i bruk av tolk, da samtalene jeg har hatt har gått greit».*

Ifølge informantene er det klart at det er mangel på opplæring knyttet til bruk av tolk i NAV. Dette kan hindre lik tilgang til tjenester og påvirke rettsikkerheten til brukere som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper. I tillegg kan mangel på opplæring skape utfordringer for saksbehandlere når de må vurdere om bruk av tolk er nødvendig. Rapporten til IMDi (2011) viser at NAV-ansatte som har fått opplæring i bruk av tolk, har flere brukere som trenger tolk i sine samtaler. Mens de andre NAV-ansatte som ikke hadde fått opplæring har kun noen få brukere som trenger en tolk. Dette kan tyde på at ansatte med opplæring er mer bevisste og

oppmerksomme på å kreve bruk av tolk blant brukere, sammenlignet med ansatte som ikke har fått lignende opplæring.

Enkelte informanter opplyser at de er trygge med å bruke tolk i samtale med brukere som har behov for det. Dette tyder på at de har fått den nødvendige kunnskapen gjennom egen erfaring som saksbehandler i NAV, til tross for mangel på formell opplæring.

Trygghetsfølelsen kan skyldes at de har brukt tolk flere ganger mens de har vært ansatt i NAV. Men det betyr ikke at de har de nødvendige kunnskapene og ferdighetene som er nødvendige for å bruke tolken i samtalen på en effektiv og riktig måte. Det er viktig med opplæring i bruk av tolk, slik at tjenesteytere skal være bevisste på tolkens rolle og deres retningslinjer (Skaaden, 2013, s.25-26). Bestilling av en tolk kan virke enkelt, men det krever både kommunikasjonsevner og en forståelse for etikk og konfidensialitet. Selv om informantene mener at de er fornøyd med samtalene de har hatt uten opplæring, kan det være andre detaljer ved bruk av tolk som informantene ikke er klar over. Opplæring i bruk av tolk vil derfor gi økt kvalitet på samtalene og tjenestene som ytes.

## 7.5 Oppsummering

Alle informantene ovenfor har fortalt at de ikke kjenner til noen rutiner for bruk av tolk i NAV. De har heller ikke hatt formell opplæring i tolkebruk. Dette kan hindre å tilby likestilte tjenester og ivareta rettsikkerheten til brukere som har utfordringer med å kommunisere selv. I slike situasjoner kan saksbehandlere ha problemer med å vurdere om den enkelte bruker har behov for tolk. I rapporten til IMDi om rett til informasjon ved språkbarrierer, kommer det frem at ansatte ved NAV lokalt og NAV hjelpemiddelsentral har mest erfaring med bruk av tolk, mens de som jobber i NAV Fylke har minst erfaring. Dette tyder på at ansatte ved NAV lokalt og NAV hjelpemiddelsentral benytter seg mer av tolketjenester enn andre avdelinger. Dette kan begrunnes med at ansatte eller saksbehandlere som har fått opplæring i bruk av tolk er mer bevisst på når en bruker har behov til tolk (IMDi, 2011, s. 19-20).

Informantenes erfaringer viser at det er en utfordring å bruke tolk på en effektiv og riktig måte, og at manglende opplæring og rutiner kan hindre riktig bruk av tolketjenester. En av informantene hadde tilfeldigvis fått muntlig opplæring i bruk av tolk, men dette er ikke



tilstrekkelig. IMDi-rapporten støtter også denne konklusjonen og viser at mange ansatte i NAV mangler opplæring i bruk av tolk, og at det er behov for tydeligere rutiner for å sikre en mer lik praksis i hele NAV. Informantene som har erfaring med å bruke tolk utgjør to ulike grupper. Den første gruppen mener at det er behov for formell opplæring i bruk av tolk, mens den andre gruppen sier at det ikke er nødvendig med opplæring da denne ferdigheten kan tilegnes gjennom selvstendig praksis. De fleste informantene sier at opplæring bidrar til å sikre effektiv kommunikasjon med brukere som ikke snakker godt norsk. Lipsky mener at bruk av opplæring og rutiner vil forbedre evnen til å håndtere komplekse arbeidsoppgaver som må utføres. Ved mangel på rutiner kan saksbehandlere risikere å ikke tilby like gode tjenester til brukere som trenger hjelp (Lipsky, 2010, s. 83). Det er bekymringsfullt at noen av informantene mener at det ikke er nødvendig med opplæring i bruk av tolk. Dette kan tyde på at noen ansatte i NAV kan undervurdere betydningen av riktig bruk av tolk og at de ikke er bevisste på konsekvensene av å ikke bruke tolk når det er behov for det. For å kunne sikre lik praksis og riktig bruk av tolk i hele NAV, er det viktig å ha klare rutiner være på plass, samt at avdelingsledere sørge for opplæring i tolkebruk for alle ansatte. Dette vil bidra til å sikre likeverdige tjenester og ivareta rettsikkerheten til brukere som har utfordringer med å kommunisere selv.

## 8. Saksbehandleres erfaringer med tolkebruk

Erfaringene til NAV-saksbehandlere påvirker de vurderingene de tar. I dette kapittelet ønsker jeg å presentere informantenes erfaringer som har benyttet seg av tolketjenester i kommunikasjon med brukere som ikke kan kommunisere tilstrekkelig godt på norsk. Informantenes erfaringer vil bli presentert under fire temaer: 1) samtaler med tolk: utfordringer med å bygge relasjoner gjennom tolk, 2) samtaler uten tolk: informantene forteller hvordan samtalene foregikk, 3) gode erfaringer: hvordan tolking kan fremme forståelse og effektivitet og 4) dårlige erfaringer: frustrasjoner og kommunikasjonsproblemer. Disse fire delene vil fokusere på viktigheten av kvalifisert tolking, og utfordringene som kan oppstå i tolkede samtaler.

### 8.1 Samtaler med tolk

Samtaler med tolk kan være utfordrende, men er en nødvendig del av kommunikasjonen. Bruk av tolketjenester er avgjørende for å sikre effektiv kommunikasjon mellom personer som snakker forskjellige språk. Til tross for denne viktige rollen, kan bruk av tolk også føre til en del utfordringer i samtalen. Erfaringene til informantene viser at det kan være utfordrende å bygge relasjon med brukere når tolken er en del av samtalen. Informantenes erfaringer kan deles inn i to hovedkategorier. Den første kategorien fokuserer på at bruk av tolk er nødvendig, men det er vanskelig å få til en god relasjon til brukerne. Kommunikasjonen blir derfor ikke like effektiv som den kunne vært. Den andre kategorien legger vekt på at tolk gir mye bedre kommunikasjon, selv om det kan ta lengre tid å bygge relasjoner med brukere som ikke kan kommunisere direkte. Disse to kategoriene viser at tolk er en viktig del av kommunikasjonen, men at det kan være ulike oppfatninger og erfaringer knyttet til utfordringene som kan oppstå, spesielt når det gjelder å bygge relasjoner med brukere.

Når en tolk er tilstede kan det påvirke kommunikasjonen mellom saksbehandlere og brukere. Flere av informantene beskriver hvordan tolkens tilstedeværelse gjør det vanskelig å få til en god relasjon til brukeren. Det kan være flere grunner til dette. Noen ganger kan det handle om at tolken ikke er profesjonell nok, eller at brukeren ikke vet hvordan man kommuniserer via tolk. Informant 3 sier følgende om bruk av tolk:

*«Jeg mener at bruk av tolk er nødvendig i samtale med brukere som ikke kan kommunisere da dette letter arbeidet vårt. Men samtidig blir det ofte vanskeligere å danne god relasjon til disse brukerne. Jeg har opplevd at jeg har blitt avbrutt flere ganger av brukerne. Det gjør at vi ikke klarer å komme helt i mål med samtalen. Når informasjonen oversettes av tolken, er det mange brukere som ikke venter på å høre hele oversettelsen. Da vil de som regel avbryte eller stiller flere spørsmål før de har fått med seg alt som er sagt».*

Når en tolk er involvert i kommunikasjonen som en tredjepart vil det skapes utfordringer, som kan forstyrre den direkte kommunikasjonen mellom saksbehandler og bruker. Dette kan gjøre det vanskeligere å etablere en direkte og personlig kontakt. Noen brukere kan også ha vanskeligheter med å forstå tolkens rolle. Det er derfor viktig å tydeliggjøre tolkens rolle og samarbeidet med dem for å redusere avbrudd og misforståelser i samtalen og for å øke kvaliteten i tolkingen (Skaaden, 2013, s.196). Til tross for at bruk av tolk kan medføre noen utfordringer, er det også avgjørende for å sikre lik tilgang til tjenestene som NAV tilbyr.

Andre ganger kan det å ha en tolk tilstede bidra til bedre kommunikasjon, og til at saksbehandlere er sikrere på at brukeren har fått med seg informasjonen som er gitt under samtalen, slik som informant 1 beskriver.

*«Når jeg har brukt tolk i samtaler med brukere som ikke snakker noe norsk, har samtalene gått mye bedre. Brukere venter til jeg har fullført det jeg har å si og lar tolken oversette uten å avbryte. Min mening er at samtalen har bedre flyt med denne gruppen, ettersom de ikke kan norsk og har bedre tendens til å lytte til alt før de stiller spørsmål. Men dette fører til at det kan ta lengre tid for oss å bygge relasjoner med brukere som ikke kan kommunisere direkte».*

Bruk av tolk forbedrer kommunikasjonen i samtalen, ved at tolken hjelper brukere med å forstå budskapet som formidles av offentlige ansatte (Dahl, 2013, s.171). Bruk av tolk er viktig i samtale med brukere som trenger det, men dette kan føre til avbrudd og vanskeligheter med å danne en god relasjon. Dette kan skyldes at brukere ikke alltid forstår tolkens rolle og hvordan de skal samhandle med dem, noe som kan påvirke kommunikasjonsflyten og relasjonsbyggingen. Derfor kan det være nødvendig å forklare tolkens rolle på nytt for brukerne når de avbryter tolken og ikke lytter etter.

Informantenes erfaringer med å bruke tolk varierte. Noen opplevde at kommunikasjonen ble vanskeligere med tolk tilstede, mens andre opplevde at tolken bidro til å bedre kommunikasjonen mellom saksbehandler og bruker.

## 8.2 Samtaler uten tolk

Tolkens rolle i NAV er å legge til rette for kommunikasjon mellom ansatte og brukere som har begrensede eller ingen norskkunnskaper. Bruk av tolk sikrer at brukeren både forstår og blir forstått, noe som er avgjørende for rettsikkerhet og tilgang til velferdstjenester. Likevel er det mange samtaler som blir gjennomført uten tolk. Dette kan være fordi brukere møter opp uten en avtalt tid, og saksbehandlere blir nødt til å ta samtalen umiddelbart. I det følgende vil jeg først se på situasjoner der det ikke er mulig å bruke tolk fordi samtalen ikke har vært planlagt, deretter på ulike strategier saksbehandlere bruker for å sikre seg at brukerne har forstått den informasjonen som er gitt selv om det ikke har vært mulig å bruke tolk.

Ofte handler manglende tolkebruk om at samtalen ikke er avtalt på forhånd. Informant 6 forteller:

*«Ja, flere av mine brukere kommer nesten daglig innom publikumsmottaket vårt uten å gi beskjed. Da trenger de ofte hjelp med dokumentasjon eller utfylling av søknader. Derfor blir vi nødt til å hjelpe og ta samtalen uten tolk. Jeg prøver å snakke så enkelt som mulig med dem slik at de kan forstå informasjonen de får. I slike samtaler så går vi egentlig bort fra et NAV språk og bruker et språk som tilpasser seg den enkelte bruker».*

Informant 4 forteller om lignende situasjon:

*«Jeg har kjent brukerne mine i flere år og har faktisk lært hvordan vi kan forstå hverandre når vi ikke har en tolk. Når de kommer uten forvarsel, tar de ofte fram mobiltelefonene sine og bruker Google Translate for å skrive ned hva de trenger hjelp til. Jeg svarer dem kort og bruker enklere ord for å svare på det de lurer på. Jeg har også brukt mobilen et par ganger for å oversette det viktigste som må gjøres før, for eksempel en utbetaling kan utbetales».*

Informant 5 forteller at det kan ta lengre tid å følge opp brukere når det ikke benyttes en tolk:

*«Det har jo vært flere situasjoner der vi ikke har hatt tilgang til tolk og det haster å avklare situasjonen, og da har brukere enten tatt med seg en bekjent som snakker godt norsk eller brukt oversettelsesprogrammer. En ting som jeg ofte gjør for å sikre at de har forstått informasjonen under samtalen, er å sende en SMS i etterkant med informasjon om hva de må levere av dokumentasjon for å få søknaden behandlet. Dette har fungert kjempe bra, men det tar også ekstra lang tid å følge opp uten en tolk som kan oversette alt på engang».*

Informantenes svar om at de ikke bruker tolk i noen av samtalene begrunnes blant annet med at brukere møter opp uten avtalt tid. På bakgrunn av dette har saksbehandlerne vært nødt til å gjennomføre korte samtaler for å kunne hjelpe sine brukere. De har klart å finne en måte å løse kommunikasjonsutfordringene på når de ikke har hatt tilgang til tolk, ved for eksempel å tilpasse språket sitt eller ved å bruke oversettelsesprogrammer. Lipsky beskriver hvordan saksbehandlere balanserer mellom brukersamtaler og å forsøke å oppnå effektivitet og måloppnåelse i ulike saker (Lipsky, 2010, s. 237). Samtidig kan det være en midlertidig løsning når NAV- saksbehandlere velger å gjennomføre samtaler med brukere uten bruk av tolk. Dette kan ikke fungere over tid, da det kan oppstå misforståelser som kan føre til problemer på sikt. Ifølge IMDi er det NAV- ansattes ansvar å bestille en tolk når brukere ikke kan kommunisere på en forsvarlig måte. Dette sikrer rettsikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste for brukere som ikke kan kommunisere uten en tolk (IMDi, 2022). God kommunikasjon er avgjørende for å kunne tilby riktig tjeneste. Det er derfor viktig at saksbehandlere ikke tar sjansen på å gjennomføre samtaler uten tolk når det er nødvendig. I stedet bør de utsette samtalen til et senere tidspunkt hvor en tolk kan bestilles. Dette kan ta litt tid i begynnelsen, men vil forhindre misforståelser og redusere behovet for ekstra oppfølging.

### 8.3 Gode erfaringer

Gjennom intervjuer med informantene i NAV har det kommet frem at bruk av tolk er avgjørende for å sikre god kommunikasjon i samtalen. Dette samsvarer med Skaaden sin teori om at effektiv kommunikasjon er avgjørende for å skape tillit og et godt samarbeid mellom NAV og deres brukere. Flere informanter mener at bruk av tolk bidrar til en bedre forståelse av informasjonen for brukerne. Dette vil også bidra til å kunne avklare tidligere misforståelser, og styrke tilliten mellom saksbehandlere og brukere.

Informant 3 forteller:

*«Min erfaring ved bruk av tolk er at brukerne forstår informasjonen mye bedre. Jeg får også flere spørsmål tilbake fra brukere i en samtale med tolk, da blir det enklere å dele og diskutere ting sammen. Også er det en fin mulighet å kunne avklare tidligere misforståelser som har oppstått på grunn av mangel på språk».*

Informant 2 sier at det er bedre flyt i samtale med brukere som mangler norskkunnskaper og at det kan dannes et godt samarbeid med disse brukerne:

*«Jeg mener at tolker er en verdifull ressurs for oss i NAV. De bidrar til å sikre god kommunikasjon og forståelse med våre brukere. Dette hjelper oss med å kunne tilby riktig hjelp og støtte til brukere som ikke kan kommunisere på egen hånd. Gjennom tolken oppnår vi en god flyt i samtalen, og dette sparer oss både tid og ressurser. Jeg har også klart å få til et bedre samarbeid med brukere som ikke snakker noe norsk. Jeg tror dette kan skyldes økt tillit til NAV, ettersom deres kommunikasjonsbehov har blitt ivarettatt gjennom bruk av tolk».*

Basert på informantenes erfaringer, kommer det frem at bruk av tolk i samtaler med NAV er nødvendig for å sikre god kommunikasjon og forståelse. Derfor bør saksbehandlere være bevisste på å bestille tolk for brukere som ikke kan kommunisere på norsk og tilpasse språket slik at både brukeren og tolken forstår informasjonen som blir gitt (IMDi, 2020). Ifølge IMDi bør saksbehandlere i NAV bruke et enkelt og klart språk, unngå vanskelige ord og formulere seg i korte setninger for å lette tolkingen (IMDi, 2020). Dette vil bidra til en mer effektiv kommunikasjon og økt tillit mellom partene, noe som er avgjørende for at brukerne skal kunne benytte seg av de tjenestene og ressursene NAV tilbyr (Språkrådet, 2021).

#### 8.4 Dårlige erfaringer:

Noen av informantene beskriver ulike utfordringer og erfaringer med bruk av tolk i sitt arbeid. Gjennom intervjuer har informantene delt hvordan tolkebruk påvirker kommunikasjonen med brukere, og hvordan dette ofte kan resultere i misforståelser og dårlig kommunikasjon. Gjennom disse erfaringene, kan vi få en bedre forståelse for behovet for kvalifisert tolking og hvordan det kan forbedre kommunikasjonen mellom saksbehandlere og brukere.

Informant 7 forteller følgende:

*«Egentlig så bruker jeg kun tolk når jeg er 100% sikker på at bruker ikke forstår norsk. For å si det sånn så er jeg er litt skeptisk til å bruke tolk. Jeg har tidligere hatt noen dårlige erfaringer med dette. Flere av tolkene som har møtt opp har hatt lite norskkunnskaper selv, noe som har ført til misforståelser og dårlig kommunikasjon. Jeg fikk ofte ikke svar på det jeg spurte om og måtte gjenta meg selv flere ganger».*

Bruk av kvalifiserte tolker er avgjørende få å sikre riktig kommunikasjon mellom saksbehandlere og brukere i samtalen. Kvalifisert tolking kan også bidra til at brukere kan få de ytelsene de har rett på (IMDi, 2023). Ved bruk av uerfarne eller ukvalifiserte tolker fører det til misforståelser, som kan gi dårlige konsekvenser for brukernes rettssikkerhet.

Informant 7 forteller om en situasjon der en samtalen måtte avsluttes, på grunn av dårlig tolking:

*«Jeg har flere ganger opplevd at brukere prøver å fortelle om noe på sitt eget språk, men tolken oversetter det med kun noen få ord. Jeg får derfor ikke alt med meg av det brukeren ønsker å fortelle. Jeg husker at i den ene situasjonen måtte jeg avslutte samtalen fordi tolken var så dårlig til å formidle det som ble sagt. Jeg var ærlig og direkte, og informerte både brukeren og tolken om at samtalen måtte avsluttes på grunn av kommunikasjonsproblemer, og at en ny samtale vil bli planlagt senere med en annen tolk».*

Manglende bruk av kvalifiserte tolker som et rettssikkerhetsproblem. Feiltolkning av informasjon kan føre til at brukers rettigheter ikke blir ivaretatt, og kan svekke tilliten til det offentlige systemet (NOU, 2014:8, s.69). På bakgrunn av dette er det viktig å sikre at tolker har den nødvendige kompetansen og erfaringen til å utføre jobben sin på en effektiv og riktig måte.

Informant 1 forteller at samtaler uten tolk oppleves bedre med enkelte brukere:

*«Jeg må si at jeg har hatt bedre samtaler uten tolk. Da snakker jeg om de tilfellene der brukere kan litt norsk og forstår en del av det som blir sagt. Bruk av tolk kan gjøre samtalen utfordrende, spesielt når brukeren ikke lytter til tolken og snakker mye. I slike tilfeller opplever jeg samtalen kaotisk da både jeg som veileder og tolken prøver å få brukeren til å høre etter.*

*Men det er ikke alltid lett å få til da bruker avbryter mye når tolken begynner å oversette noen ord».*

Svarene fra informantene viser at de har hatt dårlige erfaringer med å bruke tolk. De forteller at det kan være utfordrende å gjennomføre en samtale når tolkene ikke har gode ferdigheter i norsk. Ifølge Skaaden (2013) er det avgjørende at tolken har gode språkferdigheter i begge språk for å oppnå god tolking. Dette sikrer nøyaktig og fullstendig gjengivelse av budskapet som skal formidles mellom partene. Dette prinsippet finner vi også i Retningslinjene for god tolkeskikk i § 4, som krever at tolken skal formidle alt som blir sagt, inkludert nyanser i ytringen. Dette viser viktigheten av tolkens evne til å forstå og formidle informasjon på en riktig måte (s.20-22). For å sikre at brukere får den støtten de trenger, er det avgjørende at saksbehandlere tar ansvar for å bestille kvalifiserte tolker i samtaler der det er nødvendig. En kvalifisert tolk kan sikre at kommunikasjonen mellom saksbehandler og bruker er klar og forståelig. Dette bidrar til at brukeren føler seg hørt og forstått, noe som igjen øker tilliten til saksbehandleren og tjenesten som tilbys av NAV. Alle som benytter seg av NAV-tjenester har rett til å motta støtte og hjelp på sitt eget språk. Saksbehandlere bidrar til å skape et mer inkluderende og rettferdig samfunn ved å sikre at dette behovet blir ivaretatt (NAV, 2023).



## 9. Saksbehandlerens vurderinger av tolkebehov:

Saksbehandlere i NAV har en viktig jobb som innebærer å hjelpe mennesker med blant annet å finne og beholde arbeid, samt yte sosiale tjenester og støtte til de som trenger det. I løpet av en arbeidsdag møter saksbehandlere flere brukere med ulike behov (NAV, 2023). En av de viktigste faktorene for å kunne gi hjelp og støtte er å sikre at kommunikasjonen mellom saksbehandler og bruker er så god som mulig. Som tidligere nevnt er det ingen av mine informanter som har kjennskap til rutiner for bruk av tolk i NAV. I dette kapittelet vil jeg drøfte hvordan saksbehandlere vurderer behovet for bruk av tolk for hver enkelt bruker. Saksbehandlerens vurderinger når det gjelder bruk av tolk i samtaler med brukere, knyttes til: brukernes ønsker, brukernes kommunikasjonsnivå i norsk og samtalens tema.

### 9.1 Brukernes ønsker

NAV har ansvaret for å sikre at alle innbyggere, uavhengig av språklige ferdigheter, har tilgang til de tjenestene og ytelsene de har rett til. Dette innebærer å sikre effektiv kommunikasjon mellom NAV og brukere som har kommunikasjonsutfordringer. Tolkens rolle kan være avgjørende for å sikre god kommunikasjon mellom saksbehandlere og brukere. Samtidig er det brukernes rett til å avslå bruk av tolk, noe som kan føre til utfordringer i kommunikasjonen. Under intervjuene har noen av informantene fortalt at de har unnlatt å bruke tolk i samtaler med brukere som har behov for det, på grunn av brukerens ønske om å ikke ha en tolk tilstede. I intervjuene beskrives dilemmaer knyttet til at brukere ikke vil ha tolk, samt grunner saksbehandlere oppgir for at brukere ikke ønsker å bruke tolk. Intervjuene blir derfor beskrevet under to temaer: 1) Noen saksbehandlere bruker ikke tolk dersom brukere sier de ikke vil ha tolk: I en slik situasjon blir saksbehandlere nød til å utøve skjønnsmessige vurderinger rundt bruk av tolk. De må vurdere mellom å bruke en tolk for å oppnå en god kommunikasjon under samtalen, eller å respektere brukerens ønske om å ikke bruke tolk, for å styrke tillitsforholdet. 2) Brukere stoler ikke på tolker, og vil ikke at andre skal vite at de oppsøker NAV: dette kan skyldes små miljøer, noe som gjør at brukere ikke stoler på at tolken overholder taushetsplikten.

Når brukere ikke vil ha tolk inn i samtalen gir dette et dilemma for saksbehandlere: skal de insistere på å bruke tolk fordi det kan gi bedre informasjon, eller skal de vektlegge hva brukeren ønsker fordi det kan gi mer tillitt?

Informant 5 forteller:

*«Altså, nei. Jeg bestiller ikke tolk til brukere som ikke ønsker det. Jeg gjør som de sier, slik at bruker kan ha tillit til meg. Jeg tenker at dette kan hjelpe brukerne til å bli mer selvhjulpne, da de ikke alltid kan ha med seg en tolk overalt».*

Informant 7 har tilsvarende mening:

*«Jeg mener at det ikke alltid er nødvendig å bruke en tolk når en bruker ikke ønsker det selv. Det finnes også andre måter å sikre at bruker får med seg informasjonen. En av måtene jeg bruker er å gjenta meg selv flere ganger, slik at bruker har muligheten til å forstå og huske informasjonen som blir gitt. Jeg bruker også skriftlig kommunikasjon, som å sende et brev med informasjon og en påminnelse i form av en tekstmelding».*

Ifølge sosialtjenesteloven har NAV en plikt til å tilpasse tjenestene til den enkeltes behov, og dette inkluderer å sikre god kommunikasjon med brukere som ikke kan godt norsk.

Tolkeloven pålegger også offentlige virksomheter å bruke tolk ved behov. Derfor har saksbehandlere på Nav en spesiell rolle i å sørge for at brukere med behov for tolk får tilgang til dette. Når saksbehandlere unnlater å bruke tolk på grunn av brukerens ønske om å ikke ha tolk til stede, kan dette føre til kommunikasjonsproblemer og hindre at informasjon blir forstått riktig. Dette kan påvirke brukerens rettsikkerhet og mulighet til å forstå og håndtere sin situasjon på en god måte. På den andre siden kan vurdering om bruk av tolk under samtalen føre til ubehag hos bruker og manglende tillit til saksbehandler. I slike situasjoner kan brukere være ukomfortable med å dele informasjon via en tolk. Dette kan føre til at brukere holder tilbake viktig informasjon, som igjen kan påvirke de tjenestene de har rett til å få.

I noen av intervjuene har saksbehandlerne vært opptatt av hvilke grunner brukerne har for å ikke ønske å bruke tolk. Informant 2 forteller at mange brukere ikke ønsker at andre skal få vite om dem.

*«Min erfaring er at enkelte brukere ikke tørr å snakke fritt foran tolken. Dette kan skyldes at tolken kommer fra samme land som bruker, og det kan skape bekymringer om at tolken vil dele informasjon om brukernes situasjon med andre. Så ja, på grunn av dette har jeg respektert brukernes ønske om å ikke bestille tolk når de ikke selv ønsker det».*

Det kan være flere grunner til at enkelte brukere ikke stoler på tolken. Noen av de viktigste grunnene er at det kan være utfordrende for brukere å åpne seg og dele personlig informasjon foran tolken, siden de ikke har tillit til at tolken overholder taushetsplikten. Det kan også være utfordrende for brukere å stole på tolken spesielt når tolken kommer fra samme land eller tilhørighet hvor rykter lett kan spres. Derfor kan brukere frykte at deres situasjon vil bli kjent i deres nærmiljø. Slike bekymringer kan hindre brukere i å kommunisere effektivt og ta opp viktige temaer under samtalen. Buzungu (2021) påpeker at når saksbehandlere vet at enkelte brukere mangler tillit til tolken som skal brukes under samtalen, bør de undersøke årsakene til denne mistilliten. Ved å forstå hvorfor brukere har mistillit, kan saksbehandlere vurdere om det er hensiktsmessig å bruke en annen tolk, eller forsøke å trygge brukerne på den aktuelle tolken (Buzungu, 2021, s.16).

Selv om noen saksbehandlere mener at det kan være nyttig å følge brukerens ønske om å ikke ha tolk til stede, er det viktig å huske på at brukerens behov og rettigheter skal være hovedfokus i samtalen. Det er derfor viktig at saksbehandlere i NAV finner en balanse mellom å respektere brukerens ønsker og sikre en forståelig kommunikasjon av informasjon som gis. Saksbehandlere bør vurdere hver enkelt situasjon individuelt slik at de kan finne en riktig balanse mellom brukernes ønsker og plikten til å formidle informasjonen på en forståelig måte. Hvis bruker ikke har tillit til den tilgjengelige tolken, kan en løsning være å bruke en telefontolk som befinner seg i andre deler av landet. I tillegg har brukeren muligheten til å unngå å dele sitt navn med tolken. Dette kan være en passende løsning når brukeren foretrekker å forbli anonym overfor tolken.

I enkelte tilfeller kan det også være situasjoner der brukere ikke stoler på telefontolk. Dette kan skyldes at brukerne er skeptiske til kvaliteten på tolketjenesten over telefon. De kan også være bekymret for at tolken vil komme med egne meninger under tolking, noe som kan føre til at budskapet endres. Ifølge Buzungu (2021) bør saksbehandlere som opplever utfordringer

med tillit til tolker, finne en tolk de selv har tillit til. På denne måten kan saksbehandlere bidra til å bygge brukernes tillit til den aktuelle tolken. Dette kan oppnås ved at saksbehandlere bruker tiden i den første samtalen til å forklare hvordan tolkeprosessen fungerer. I denne samtalen bør det legges vekt på prinsippene om nøytralitet, tolkens rolle som upartisk i samtalen og betydningen av taushetsplikt for brukerne (Buzungu, 2021, s.16).

Ifølge IMDi er det saksbehandlernes oppgave å vurdere behovet for tolking. Videre påpeker IMDi at den som yter en faglig forsvarlig tjeneste kan velge å bruke tolk, selv om brukeren ikke ønsker det (IMDi, 2023). Slike situasjoner kan skape usikkerhet hos saksbehandlere om hva som er best å gjøre. Dersom saksbehandlere vurderer å bruke tolk mot brukerens ønske, kan det skade det tillitsforholdet, som er avgjørende for å få til et godt samarbeid. Der brukere har fluktbakgrunn eller erfaringer med tillitsbrudd og overgrep er dette spesielt viktig. Det kan derfor være viktig å respektere brukerens ønsker og behov i enkelte situasjoner for å sørge for at de føler seg trygge og forstått (Eide & Eide, 2011).

Kommunikasjon mellom mennesker fra ulike kulturer innebærer mer enn bare språklig forståelse. Det handler også om å forstå hverandres bakgrunn og livssyn (Dahl, 2013, s.286). Dette gjelder også i situasjoner der brukere ikke ønsker bruk av tolk. Derfor er det viktig at saksbehandlere tar hensyn til dette, og jobbe for å bygge tillit og forståelse ved vurderinger av tolkebruk. I slike situasjoner kan det være nyttig å vurdere alternative kommunikasjonsmetoder. Skriftlig kommunikasjon eller bruk av digitale oversettelsestjenester kan være mulige alternativer for brukere som ikke ønsker en tolk i samtalen.

## 9.2 Brukernes kommunikasjonsnivå i norsk

Kommunikasjonskvaliteten er viktig i møte NAV og deres brukere. Det er avgjørende at saksbehandlere og brukere forstår hverandre for å sikre at brukerens behov blir ivaretatt. Dette kan bli ekstra utfordrende når brukere ikke kan kommunisere direkte. Noen informanter oppgir at de vurderer bruk av tolk basert på brukernes norskkunnskaper. Dette kan skape misforståelser da saksbehandlere kan ta feil ved vurdering om at brukere klarer seg fint uten en tolk. Jeg vil presentere hvordan saksbehandlere i NAV vurderer brukernes norskkunnskaper før de tar en beslutningen om å bruke tolk i samtalen. Intervjuene deles

under to temaer: 1) Kan brukere kommunisere på norsk: Forstå de informasjon som blir gitt til dem? Og 2) Tett oppfølging: gir ikke rom til bruk av tolk i alle samtaler.

Ved at brukere viser noe forståelse i kommunikasjon kan de risikere å ikke få en tolk til samtalen. Informant 4 forteller:

*«Før jeg bestemmer meg for å bestille en tolk til samtalen, vurderer jeg først brukerens evne til å kommunisere på norsk. Dette gjør jeg ved å stille spørsmål til brukerne om de forstår det jeg informerer om. Hvis de svarer med at de forstår, blir det ikke brukt tolk. Jeg ber også om nødvendig dokumentasjon fra brukere og når dette leveres inn, vurderer jeg at bruker kan gjøre seg forstått uten en tolk. Men hvis jeg ser at en bruker sliter med å forstå eller at innholdet i samtalen er så viktig at det er avgjørende at brukeren forstår alt, vil jeg selvfølgelig bestille en tolk til samtalen».*

Det er ingen tvil om at tolk kan være til stor hjelp når man kommuniserer med brukere som ikke snakker godt norsk. Men det er også viktig å ta hensyn til brukerens evne til å forstå og kommunisere på norsk, samt behovet for bruk av tolk i ulike situasjoner. Som informantene viser, kan det være situasjoner hvor bruker klarer seg fint uten en tolk, mens det i andre situasjoner kan være helt avgjørende at bruker forstår alt som blir sagt. Det er derfor viktig at saksbehandlere vurderer hver enkel situasjon individuelt og foreta en grundig vurdering før de bestemmer seg for å ikke bruke tolk i samtalen. Ved å ta hensyn til brukerens ferdigheter i norsk og situasjonens behov, kan saksbehandlere sikre at kommunikasjonen skjer effektivt og nøyaktig, samtidig som man ivaretar brukerens rettigheter og behov.

Informant 6 forteller om tilsvarende mening der brukernes kommunikasjonsevne ligger til grunn før bruk av tolk:

*«Jeg pleier vanligvis å ha korte samtaler med brukerne mine i begynnelsen, hvor jeg vurderer om det er behov for en tolk. Mange av dem klarer seg fint, selv om de snakker litt feil. Jeg synes at det å få brukerne til å gjennomføre samtaler uten en tolk, kan faktisk bidra til å trene opp norskkunnskapene hos dem».*

Når informantene velger å ikke bestille tolk fordi de vurderer at brukernes kommunikasjonsnivå er godt, kan dette føre til misforståelser. Jareg og Pettersen (2006)

påpeker at misforståelser kan oppstå i samtaler når partene ikke forstår hverandre. Dette kan skyldes at de ikke forstår budskapet til den andre personen eller hva de prøver å formidle (s. 86). Dahl hevder også at avsender kan tro at mottaker har forstått budskapet, mens mottakeren har misforstått det. Dette er et alvorlig problem for både avsender og mottaker, da avsender ikke bekrefter om mottaker har forstått budskapet, og avsender vil anta at mottaker har forstått alt. Mottaker vil ikke be om oppklaring fordi han eller hun tror at de allerede har forstått budskapet. Dette kan være en av hovedårsakene til mange misforståelser og kommunikasjonsutfordringer som kan oppstå i ulike typer samtaler (Dahl, 2013, s.90).

For mye kontakt med NAV kan også føre til at tolk ikke brukes så ofte som det burde vært. Informant 2 forteller at det ikke er mulig med bruk av tolk i alle samtaler:

*«Jeg har ofte kontakt med mine brukere, og på grunn av hyppige avtaler og ukentlig oppfølging, er det ikke mulig å ha en tolk til enhver tid. Selv om mange av mine brukere ikke snakker flytende norsk, er vi likevel i stand til å fullføre en samtale og oppnå et godt samarbeid uten å benytte tolk».*

Informantenes svar sammenfaller med funnene til Buzungu (2022) som også finner at NAV-ansatte vurderer tolkebehov utfra brukernes norskkunnskaper. Hvis brukere ikke kan forstå det som blir sagt eller ikke kan formidle hva de trenger, har de rett til en tolk. NAV-ansatte fortalte at de fleste brukerne hadde så begrensede norskkunnskaper at de ville ha behov for tolk i alle samtaler. Ifølge ansatte var dette ikke mulig å få til på grunn av hyppige samtaler med de samme brukerne. I HOLF prosjektet valgte ansatte å gjennomføre samtalene på norsk, som en form for språktrening, for å få brukerne til å forbedre norskkunnskapene sine (Buzungu, 2022, s. 56-60). Vurderinger fra mine informanter og fra NAV-ansatte i HOLF-prosjektet kan føre til utfordringer, da det kan være i strid med NAVs plikt til å gi informasjon og veiledning på en måte som brukeren forstår. Når samtaler gjennomføres på norsk og brukere ikke mestrer dette, vil de ikke kunne forstå informasjonen eller stille spørsmål. Dette kan føre til misforståelser og mangel på tilstrekkelig kommunikasjon mellom NAV og brukeren.

### 9.3 Samtalens tema

Temaet for samtalen er et av de viktigste kriteriene saksbehandlerne tar i betraktning ved vurdering om bruk av tolk skal brukes. Informantene opplyser at de bestiller tolk for samtaler når det er viktig informasjon som skal formidles videre. Når det dreier seg om korte beskjeder, velger saksbehandlere å ikke bestille en tolk til samtalen. I slike situasjoner velger de å sende brev eller tekstmeldinger med veiledning om hva brukeren må gjøre for å få saken sin behandlet. Brukerne tar deretter ansvar for å oversette brev og tekstmeldinger de får fra NAV. Det fremstår likevel som om de to viktigste avveiningene saksbehandlere tar, handler om hvor vesentlig informasjonen i samtalen er, og antall samtaler der det kunne vært aktuelt å bruke tolk.

Samtalens viktighet ser ut til å være det viktigste kriteriet saksbehandlere bruker for å avgjøre om det skal brukes tolk. Informant 3 forteller:

*«Hmmm ..., jeg tar egentlig ikke bare hensyn til brukerens kommunikasjonssevne ved bruk av tolk, men også til innholdet og viktigheten av samtalen som skal gjennomføres. Da tenker jeg på samtaler som handler om stans eller endring i den økonomiske støtten, eller ved innvilgelse av stønader til spesielle formål. I slike samtaler vil klar og tydelig kommunikasjon via en tolk være avgjørende for å sikre at brukeren har forstått sine rettigheter og plikter. Dette vil også bidra til å hindre situasjoner der brukere hevder at de ikke har forstått støttens formål og har brukt pengene på andre ting».*

Der samtalen kan gi konsekvenser i form av at brukeren mister ytelser eller det kan ha andre økonomiske eller praktiske konsekvenser for brukerne, ser det ut til at saksbehandlere prioriterer å bruke tolk. Det samme fortelles av informant 5:

*«Som en saksbehandler i NAV har jeg ofte en travel arbeidsdag, og det kan være vanskelig å bruke tolk i alle samtaler med brukere som har lite norskkunnskaper. Derfor vurderer jeg nøye behovet for bruk av tolk ut fra formålet med samtalen. Jeg hadde nylig en bruker som ønsket å flytte til en annen kommune. Selv om brukeren kunne snakke litt norsk, vurderte jeg å bestille en tolk til samtalen for å sikre at kommunikasjonen ble forståelig. Det var viktig for meg å gi brukeren riktig råd og veiledning om prosessen for flytting til et annet sted. Dette vil også lette arbeidet for oss senere da bruker vil være klar over beslutningene som foretas og følge flytteprosessen på en riktig måte».*

Saksbehandleres vurderinger om bruk av tolk avhenger av brukernes ønsker, kommunikasjonsnivå og samtalens tema eller innhold. Disse vurderingene kan føre til kommunikasjonsproblemer og hindre at informasjon blir forstått riktig. Det er viktig at saksbehandlere ikke bare tar hensyn til egne vurderinger når de vurderer bruk av tolk, men også ivaretar brukernes rettigheter og behov, samt NAVs plikt til å tilpasse tjenestene til den enkeltes behov. Tolkeloven pålegger også at ansatte bruker tolk ved behov. Saksbehandlere har derfor en avgjørende rolle i å sikre at brukere som trenger tolk får tilgang til dette, for å sikre forståelig kommunikasjon i samtalen og ivareta brukernes rettigheter.

Informant 7 sier at bruk av tolk handler om prioriteringer av situasjoner:

*«Selv om det kan være utfordrende å finne tid til å bruke tolk i alle samtaler, er det viktig å prioritere tolking i situasjoner der det er avgjørende for å gi bruker god veiledning og forståelse. En situasjon der jeg alltid prioriterer å bruke tolk, er når det gjelder avslag på en søknad. Da bestiller jeg alltid en tolk for å gå gjennom vedtaket sammen med bruker, slik at bruker forstår hvorfor det har blitt avslag på søknaden. Dette hindrer at bruker sender inn flere søknader til oss om samme formål, og hindrer også brukeren fra å klage på vedtaket».*

Lipsky påpeker at bakkebyråkratenes (saksbehandlerenes) jobb innebærer å håndtere forhold mellom individer i enkeltsituasjoner, der hensikten er å gi tjenester, støtte og vurdere hvordan borgernes situasjoner passer inn i de offentlige lovene og praksisene (Lipsky, 2010, s.237). Saksbehandlere sliter ofte med begrensede ressurser og underbemanning i løpet av sin arbeidsdag. De har utfordringer med å kunne balansere hensynet til individuelle brukersamtaler samtidig som de må opprettholde effektivitet og måloppnåelse i de offentlige systemene (Lipsky, 2010, s. 237). Saksbehandlere i NAV opplever ofte stor arbeidsmengde og travle dager. Dette kan føre til at de nedprioriterer planlagte samtaler som krever bestilling og bruk av tolk, på grunn av tidsmangel og andre arbeidsoppgaver (IMDi, 2011). Dette kan medføre negative konsekvenser for både saksbehandler og bruker. Manglende bruk av tolk fører til kommunikasjonsproblemer og misforståelser. Brukere som ikke behersker norsk og ikke får tilgang til en tolk under samtalen, kan være usikre og oppleve mangel på støtte fra NAV, ettersom de ikke blir inkludert i beslutningsprosesser. De vil derfor oppleve redusert tillit til NAV og deres tjenester (Regjeringen, 2020–2021).



## 10. Kulturforskjeller

kulturforskjeller kan skape misforståelser mellom mennesker, da ulike kulturer påvirker hvordan vi forstår og tolker fenomener (Jareg og Pettersen, 2006, s. 86). Kultur inkluderer alt som er lært, som språk, utdanning, kunnskap, religion, skikker og normer, og kan derfor føre til ulike tolkninger og forklaringer av situasjoner (Dahl 2013, s. 35). Noen informanter har påpekt kulturforskjeller som en utfordring i samtale med minoritetsspråklige. Disse kulturforskjellene kan deles inn i to hovedkategorier: 1) brukernes manglende kjennskap til systemet og 2) ulike kommunikasjonsmåter. Selv om den første kategorien, der brukerne ikke har kjennskap til systemet, ikke er knyttet direkte til kultur, har informantene valgt å bruke det i dette temaet, og derfor velger jeg å presentere det som en del av utfordringer ved kulturforskjeller.

Enkelte informanter er opptatt av at minoritetsspråklige kan risikere å ikke få den hjelpen de trenger fordi de ikke har god nok kunnskap om det norske systemet: kunnskap om ulike ordninger og om velferdsstaten er nødvendig for å kunne be om ytelser og støtte. En av dem som er opptatt av dette aspektet er informant 7:

*«Min erfaring med brukere som har ulike kulturer er at mange av dem har mangel på kunnskap om offentlige tjenester og rettigheter. Da mener jeg at de har begrenset kunnskap om hvordan det norske systemet fungerer, og hva slags støtte og hjelp de kan få fra NAV. Dette kan føre til at de ikke får den hjelpen de trenger, eller at de ikke tar i bruk rettighetene de har. Når jeg opplever dette, bestiller jeg en tolk til samtalen for å gi informasjon om tjenester og rettigheter de har rett på».*

Rugkåsa påpeker at det er viktig å undersøke om utfordringene som oppstår i samtaler er et resultat av kulturforskjeller, eller om de er forårsaket av kommunikasjonsvansker, mangel på informasjon eller utilstrekkelige ressurser. Rugkåsa uttrykker en bekymring for at saksbehandlere kan legge for stor vekt på kulturforskjeller, og nedprioritere den sosialfaglige kunnskapen de har som er nødvendig i saksbehandlingen (Rugkåsa, 2018, s. 182). Basert på informantens svar er det tydelig at hovedutfordringen disse brukerne møter ligger i forståelsen av systemet mer enn i deres kulturelle bakgrunn.

Forståelse og respekt for andre kulturer er avgjørende for å kunne kommunisere med andre mennesker. Kulturelle forskjeller kan føre til at brukere kan oppføre seg på ulike måter (Dahl,

2013, s.39). Det kan derfor være viktig at saksbehandlere og tolker samarbeider for å styrke kommunikasjonen og relasjonsbyggingen med brukere som ikke behersker norsk. Dette kan oppnås ved for eksempel å tilby opplæring i interkulturell kommunikasjon for både saksbehandlere og tolker. Dette kan bidra til å øke forståelsen av kulturelle utfordringer som kan oppstå og hvordan de kan håndteres.

Rugkåsa påpeker at økt fokus på kulturelle forskjeller fører til undervurdering av sosialfaglig kompetanse. Dette kan gi dårlig oversikt over situasjonen og kan hindre at brukere får nødvendig hjelp på grunn av oppståtte misforståelse. Derfor er det viktig å finne en balansere mellom anerkjennelse av kulturelle forskjeller og sosialfaglig kompetanse i saksbehandling. Dette vil bidra til en helhetlig og effektiv håndtering av brukernes situasjon (Rugkåsa, 2018, s.184-185).

Informant 5 forteller om hvordan kulturelle forskjeller kan påvirke kommunikasjonen:

*«Brukere med ulike kulturer har ofte ulike oppfatninger om hva som er rett og galt i ulike situasjoner. Dette kan føre til konflikt siden vi blir sittende i samtalen og diskuterer hva som er riktig. Jeg har opplevd at flere brukere kan være mer reservert og tilbakeholdne i samtaler, mens andre opplever jeg som mer direkte og åpne. Dette har stor påvirkning på kommunikasjonen i en samtale selv om det er en tolk til stede».*

Ifølge Rugkåsa er det viktig å anerkjenne at kulturell kunnskap kan være nyttig for å bygge gode relasjoner og forbedre forståelsen. Dette kan bidra til å unngå misforståelser og konflikter som kan oppstå på grunn av kulturelle forskjeller. Rugkåsa påpeker at en kombinasjon av sosial og kulturell kompetanse kan være effektiv i arbeidet med minoritetsspråklige brukere i NAV. Dette kan også sikre at hver enkelt bruker blir sett og forstått som en person, og ikke bare som en del av en kulturell gruppe (Rugkåsa, 2018, s.183-184).

Informantene forteller at kommunikasjon med minoritetsspråklige brukere kan være utfordrende på grunn av kulturforskjeller. En løsning på dette kan være å øke kunnskapen om norsk kultur, offentlige tjenester og rettigheter blant brukere med ulike kulturer. Dette kan oppnås gjennom opplæring og informasjonsskriv på ulike språk, samt bruk av tolker for å gi nødvendig informasjon og hjelp til brukere. Det er også viktig at saksbehandlere i NAV er bevisste på kulturforskjeller og tilpasser kommunikasjonen til den enkelte bruker. For å

oppnå god kommunikasjon, må både saksbehandlere og brukere samarbeide og ha tålmodighet, åpenhet og respekt for ulike meninger. Dette vil bidra til å sikre at tjenestene som tilbys er tilpasset brukernes behov og at kommunikasjonen fungerer på en best mulig måte. Ifølge Rugkåsa er det viktig å være kulturelt oppmerksom i sosialt arbeid. Ved å ha forståelse for ulike kulturer kan dette bidra til å bedre kommunikasjonen mellom saksbehandler og brukere. Det er også viktig at saksbehandlere i NAV er bevisste på disse kulturelle forskjellene, og tilpasser sin kommunikasjon til hver enkelt bruker. Hensikten er å sørge for at brukere får tilgang til de ytelsene de har rett på basert på deres behov (Rugkåsa, 2018, s. 182-183).

## 11. Oppsummering

I denne masteroppgaven har jeg undersøkt følgende problemstilling: *"Hva er grunnen til at ansatte i NAV velger å ikke bruke tolk, og hvilke utfordringer kan oppstå i samtalen med brukere uten tolk tilstede"?*

Jeg har intervjuet saksbehandlere fra ulike NAV kontorer for å undersøke hvilke vurderinger de gjør når de velger å ikke bruke tolk i samtalen. Ut ifra informantenes svar har vi sett at vurderingene til saksbehandlere ikke ivaretar brukernes rett til likeverdige tjenester og medbestemmelse. En effektiv veiledning krever aktiv deltagelse og toveis kommunikasjon, der begge parter forstår hva som blir kommunisert. Hvis tolkebehovet kun blir vurdert ut fra saksbehandlernes ønske om å formidle informasjon, vil ikke brukerens behov bli ivaretatt. Dette kan skape ubalanse i maktforholdet der brukeren ikke har mulighet til å delta på like linje som saksbehandleren.

Det er viktig å huske at selv om brukeren kan forstå temaet som blir formidlet, betyr det ikke nødvendigvis at brukeren har mulighet til å uttrykke sine egne ønsker og meninger hvis tolkebehovene ikke blir tilstrekkelig ivaretatt, spesielt når brukeren er uenig. Dersom brukere ikke får muligheten til å delta aktivt i beslutningsprosessen knyttet til tjenestetilbudet, kan dette føre til at de må akseptere det saksbehandleren sier uten å kunne påvirke utfallet. Dette strider imot Lov om sosiale tjenester § 42, som legger til rette for samarbeid mellom saksbehandlere og brukere. Ifølge bestemmelsen skal tjenestetilbudet utformes i samarbeid med brukere så langt som mulig. Dette innebærer at saksbehandlere må involvere brukere i beslutningsprosessen og ta hensyn til deres synspunkter og ønsker når de utformer tjenestetilbudet. Saksbehandlere har også plikt til å legge stor vekt på brukerens meninger. Dette vil gi brukerne større kontroll over sin egen livssituasjon og styrke deres rettigheter, samtidig som det sikrer at tjenestene som tilbys er tilpasset deres behov.

Ifølge informantene har det vært flere brukere som har møtt opp uten avtalt tid og uten at tolken er tilgjengelig. Disse brukerne har heller ikke etterspurt etter tolk, ettersom de forventer å få hjelp umiddelbart. Det kommer også tydelig frem at bruk av tolk i samtaler er basert på saksbehandleres vurdering for behovet. Informantene er klare over at det er enkel tilgang til tolketjenester, men kvaliteten på dette varierer og de hatt ulike erfaringer med å

bruke tolk. Å bruke tolk anses som en effektiv måte å kommunisere med brukere som ikke snakker norsk, men informantene forteller at det oppstår utfordringer med å bruke tolk når brukere sakker litt norsk. Under slike samtaler har saksbehandlere opplevd avbrudd og gjentakende spørsmål fra brukere, noe som fører til at det blir vanskelig å fullføre samtalen for saksbehandleren. Alle informantene har oppgitt at de gjennomfører flere samtaler uten å bestille tolk på forhånd.

En positiv observasjon jeg har gjort er at ingen av mine informanter har oppfordret brukerne sine til å ta med sin egen oversetter i stedet for å bestille en tolk til samtalene, selv om de hadde viktig informasjon å formidle. Dette kan tyde på en bevissthet blant informantene om viktigheten av kvaliteten av tolkingen, samt anerkjennelse av behovet for en profesjonell tolk i kommunikasjon med personer som ikke behersker samme språk.

For å etablere tillit mellom saksbehandlere og brukere i NAV, er det avgjørende å skape gjensidig forståelse. Dette kan være spesielt utfordrende i situasjoner hvor saksbehandlere og brukere har ulik bakgrunn, kultur eller språk. Gjennom mine intervjuer har jeg observert at saksbehandler har forsøkt å skape tillit med sine brukere for å bygge relasjoner. Jeg la merke til at saksbehandlere brukte ulike metoder for å oppnå denne tilliten. Noen av disse metodene var å bruke enklere språk, oversette informasjon ved hjelp av mobiltelefon, sende brev og SMS med relevant informasjon, og respektere brukernes ønsker om å ikke bruke tolk når de ikke ønsket det. I situasjoner der brukere hadde vanskeligheter med å uttrykke seg, brukte saksbehandlere tolker for å sikre effektiv kommunikasjon og forståelse.

Saksbehandlerne vurderte bruk av tolk i samtaler ut fra fire faktorer: (1) opplæring og rutiner, (2) saksbehandleres erfaring med tolkebruk, (3) saksbehandleres vurdering av tolkebehovet og (4) utfordringer ved kulturforskjeller.

Gjennom intervjuene jeg har gjennomført, har informantene opplyst at de ikke har mottatt formell opplæring i bruk av tolketjenester. De har heller ikke fått retningslinjer på dette. I løpet av mine besøk på de fire ulike NAV-kontorene, hadde ingen av dem brukt rutiner for tolkebruk. Dette kan gjøre det vanskelig for brukere å forstå informasjonen som blir gitt til dem, og dette kan ha påvirket deres mulighet til å motta de tjenestene de har rett på. Dette kan samsvare med det som står i IMDi sin rapport om ``bruk av tolk i NAV``. I rapporten skrives det at undersøkelser som ble gjort tidligere om bruk av tolk har påvist at manglende

forståelse av tolkens rolle, opplæringen som kreves, og hvordan kommunikasjonen foregår i en samtale med tolk tilstede, kan hindre saksbehandlere på NAV i å benytte seg av tolketjenester (IMDi, 2011, s.19-20).

Ifølge svarene jeg har fått under intervjuene er det en enighet blant informantene om at opplæring og klare rutiner i bruken av tolk er avgjørende for å oppnå god og effektiv kommunikasjon mellom NAV- saksbehandlere og brukere som ikke snakker godt norsk. Selv om noen informanter mener at de klarte å lære seg å bruke tolk på egenhånd, understreker de fleste behovet for mer opplæring og bedre rutiner for å sikre at tolkingen blir utført på en effektiv og profesjonell måte. Manglende opplæring og rutiner kan føre til misforståelser og lengre behandlingstider på saker, noe som kan påvirke brukernes tillit til NAV. Derfor er det viktig å ta hensyn til saksbehandlernes erfaringer når det utvikles plan for opplæring og etablering av rutiner for bruk av tolk i NAV. Mangel på rutiner og retningslinjer kommer også tydelig frem i rapporten til IMDi om ``bruk av tolk i NAV`` der mer enn 70 prosent av informantene i undersøkelsen har oppgitt å ikke ha mottatt noen form for opplæring om hvordan man bruker tolk. Undersøkelsen viser også at 15 prosent av informantene har fått opplæring i bruk av tolk på NAV gjennom muntlig veiledning, mens kun 3 prosent har benyttet seg av informasjon om bruk av tolk som er tilgjengelig på NAVs intranettsider. De siste 8 prosentene av informantene forteller at de har fått opplæring i bruk av tolk som en del av sin utdanning (IMDi, 2011, s.19-20). Det er viktig å understreke at en effektiv og nøyaktig kommunikasjon er avgjørende for å kunne yte hjelp og støtte til alle brukere, uavhengig av deres språk- og kulturbakgrunn. Tidligere forskning innenfor bruk av tolk i offentlig sektor har vist at språklige utfordringer kan føre til at brukere får redusert tillit til offentlige tjenester.

Saksbehandlernes erfaringer med tolkebruk er både positive og negative. Noen av informantene mener at tolk er en ressurs som bidrar til bedre kommunikasjon og forståelse mellom saksbehandlere og brukere med begrensede norskkunnskaper. Bruk av tolk kan også øke brukernes tillit til NAV, ettersom deres kommunikasjonsbehov blir ivaretatt. De negative erfaringene ved bruk av tolk som informantene forteller om er at de opplever en del avbrudd fra brukere og vanskeligheter med å danne god relasjon til brukere som ikke kan kommunisere på norsk. Noen informanter har også hatt dårlige erfaringer med tolker som

har hatt begrensede norskkunnskaper, noe som har ført til misforståelser og dårlig kommunikasjon i samtalen.

Saksbehandlere i NAV gjennomfører flere samtaler uten tolk, på grunn av situasjoner der brukere møter opp uten forhåndsavtalt tid eller ved manglende tilgang til tolk. Informantene har flere strategier for å oppnå god kommunikasjon også i slike situasjoner der det ikke er mulig å få tak i tolk. I slike tilfeller prøver saksbehandlere å tilpasse språket sitt og bruke enklere ord for å sikre at brukerne forstår informasjonen de får. Ifølge saksbehandlers vurderinger av tolkebehov viser intervjuer at flere av informantene tar hensyn til brukerens ønske om tolk og kommunikasjonsevne på norsk før de bestiller en tolk. De legger vekt på at brukere skal ha tillit til saksbehandleren og at de skal kunne bli mer selvhjulpne. Noen informanter mener også at gjentakelse og skriftlig kommunikasjon kan være et alternativ til tolking.

Samtidig påpeker flere av informantene at det kan være situasjoner der tolking er nødvendig for å sikre klar og tydelig kommunikasjon. De prioriterer derfor situasjoner der tolking er avgjørende. Dette gjelder spesielt i situasjoner der det er viktig å gi brukeren riktig veiledning og informasjon om rettigheter og plikter, for eksempel ved stans eller endring i økonomisk støtte eller ved innvilgelse eller avslag av spesielle stønader.

Under intervjuer har noen av informantene fortalt om hvordan kommunikasjonen mellom saksbehandlere og brukere kan bli påvirket av kulturforskjeller, spesielt når det gjelder minoritetsspråklige brukere i NAV. Dette kan skyldes ulike kulturforståelser, som kan føre til kulturkræsje når to ulike kulturer møtes. Kulturforskjeller kan skape misforståelser og feilinformasjon, derfor er det viktig å øke kunnskapen om norsk kultur, offentlige tjenester og rettigheter blant brukere med ulike kulturer. Kulturelle forskjeller kan føre til forskjellige tolkninger av samtaler. Hvis tolkene bare oversetter ordene direkte og bruker de samme begrepene på originalspråket, kan brukerne ha problemer med å forstå betydningen av begrepene. Dette kan føre til misforståelser i samtalen, spesielt når brukere ikke har språk og kulturkompetanse. For å unngå misforståelser i slike samtaler, er det viktig å ha tolker med god kulturell forståelse og språkkompetanse. De bør kunne oversette ikke bare ordene, men også betydningen og intensjonen bak dem. Når tolken gjør både saksbehandlere og brukere oppmerksomme på at de misforstår hverandre, kan dette bidra til å forhindre feilinformasjon og feil saksbehandling.

## 12. Konklusjon

Informantenes svar i denne oppgaven er nokså like det IMDi finner i sin rapport "bruk av tolk i NAV". At NAV mangler rutiner og retningslinjer for bruk av tolk er bekymringsfullt, fordi det kan føre til kommunikasjonsproblemer og misforståelser mellom NAV- saksbehandlere og brukere med begrenset norskkunnskaper. Dette kan føre til mangelfull tjenesteytelse og større sannsynlighet for feil i saksbehandlingen (Kjellberg & Rugeldal, 2014, s.77-78).

Vurderingen om å ikke bestille tolk til samtaler fører til at brukerens rettigheter til likeverdige tjenester ikke blir oppfylt. Selv om saksbehandlere har brukt alternative metoder, som enklere språk, oversettelsesprogrammer, brev og SMS for å kommunisere med brukere og tilby hjelp og støtte, har det ikke blitt tatt tilstrekkelig hensyn til brukernes mulighet for å kommunisere effektivt. Dette har resultert til en enveis kommunikasjon, der brukernes rett til deltakelse ikke blir ivaretatt.

Saksbehandlere bestiller tolk i visse situasjoner, men det er fortsatt situasjoner der de velger å ikke gjøre det. Dette kan føre til at brukere ikke får med seg viktig informasjon og ikke får den hjelpen de trenger. Ved å være bevisst på brukernes begrensede språk og bruk av tolk, vil NAV kunne tilby en mer inkluderende og tilgjengelig tjeneste for alle brukere (Språkrådet, 2021). Dette vil styrke tilliten til systemet og sikre at alle får den nødvendige hjelpen de har rett på (IMDi, 2020).

Saksbehandlere i NAV mangler opplæring og rutiner for å bruke tolk, noe som skaper usikkerhet rundt tolkens rolle og hva de kan forvente av tolken. For å sikre effektiv kommunikasjon mellom saksbehandlere og brukere med begrensede norskkunnskaper, er det behov for bedre opplæring og rutiner innenfor NAV. Det er viktig å involvere brukere i beslutningsprosessen og ta hensyn til deres synspunkter og ønsker når tjenestene utformes.

Noen av informantene har uttrykket at de har opplevd dårlig kvalitet på tolketjenester på grunn av tolker med dårlige språkkunnskaper. Dette har ført til at noen av tolkene ikke har fungert som de skulle, og brukerne har opplevd at de ikke har fått tilstrekkelig hjelp og støtte fra saksbehandleren. Skaaden (2013) understreker viktigheten av god kommunikasjon mellom saksbehandler og bruker, og påpeker at tolkebruk kan bidra til å forbedre kommunikasjonen og øke tilliten til NAV. Informantenes negative erfaringer kan knyttes til Skaadens (2013) funn om at tolkens kompetanse og tilgjengelighet er viktige faktorer for



vellykket tolking. Dårlig kvalitet på tolketjenester kunne vært unngått dersom saksbehandlerne var kjent med rutiner og retningslinjer for tolkebruk. Da hadde de også fått kunnskap om å rapportere avvik når det er mangler i kvaliteten. Dersom saksbehandleren hadde hatt tilstrekkelig kunnskap om rutiner og retningslinjer, ville de vært i stand til å melde avvik når kvaliteten på tolketjenestene ikke oppfyller de nødvendige kravene. Dette ville ha bidratt til en mer effektiv håndtering av problemer og utfordringer knyttet til tolking, og brukerne ville ha fått informasjon på en bedre måte. Klare rutiner og retningslinjer ville også hjulpet saksbehandlerne å forstå hva som forventes av dem i deres rolle, og hvordan de kan tilby bedre tjenester til brukere. Ved å følge tydelige retningslinjer og rutiner, vil saksbehandlere kunne forebygge feil og misforståelser i tolkeprosessen og øke kvaliteten på tolketjenestene. Dette kan sikre at brukere får hjelpen de trenger på en effektiv og trygg måte.

Informantene i denne oppgaven har opplyst om at de bruker enklere språk i møte med sine brukere, for å sikre forståelse når tolk ikke er til stede. Det kan konkluderes med at ingen av dem har nevnt at de vurderer å bruke tolk i alle samtaler der det er behov slik at brukere kan delta aktivt i samtalen og gi tilbakemeldinger. Dette er ikke i tråd med §42 som handler om å sikre at brukere får medvirkning i utformingen av tilbudene som tilbys, og at deres behov blir ivaretatt på en best mulig måte. Det ser ut til at hovedfokuset for saksbehandlere er å sørge for at brukere forstår det de ønsker å formidle selv. Det kan tenkes at saksbehandlere har valgt å benytte andre metoder for å kommunisere med brukerne sine, bare for å informere dem om det som skal formidles. Dette fører til at brukere ikke får muligheten til å gi tilbakemeldinger eller uttrykke sine egne meninger.

Jeg mener samtidig at saksbehandlere har som intensjon å hjelpe brukerne sine. Det kan være ved at hver saksbehandler har funnet sin egen arbeidsmåte. Saksbehandleres vurderinger for å ikke bruke tolk kan skyldes en travel hverdag der flere brukere dukker opp og forventer umiddelbar hjelp. Lipsky fremhever at arbeidet til bakkebyråkrater som NAV saksbehandlere, preges ofte av usikkerhet, da de må håndtere komplekse oppgaver og ta raske beslutninger i ulike situasjoner. Tidspress og en høy arbeidsmengde kan føre til at det blir vanskelig å vurdere hva som er den beste beslutningen i de ulike situasjonene. På grunn av begrenset tilgang til ressurser kan kvaliteten på tjenestene som bakkebyråkratene tilbyr brukerne sine være begrenset (Lipsky, 2010, s.29). I denne sammenheng kan det være til

hjelp for NAV å ansette flere saksbehandlere, slik at arbeidsbelastningen reduseres og kvaliteten på tjenestene som tilbys til brukere kan forbedres.

Mangler på rutiner og retningslinjer kan også skyldes at ledere ikke gir tilstrekkelig oppfølging til saksbehandlerne sine. Det er viktig å forstå at saksbehandlere ønsker å hjelpe brukerne sine på en best mulig måte. Derfor bør det gjøres en innsats for å få bedre rutiner og retningslinjer for bruk av tolk, slik at alle saksbehandlere og brukere blir tatt godt vare på. Dette kan innebærer opplæring av saksbehandlere om hvordan tolker skal brukes og hvilke situasjoner som krever tolkehjelp. Ved å sikre at saksbehandlere har tilstrekkelig opplæring, og klare retningslinjer for bruk av tolk, vil det være enklere å ivareta brukernes rett til medbestemmelse og sikre likeverdige tjenester. En god opplæring av saksbehandlere kan bidra til å øke kvaliteten på tjenestene som tilbys, og dette vil igjen bidra til å skape bedre brukeropplevelser.

Denne oppgaven kan være nyttig for å forbedre praksisen i NAV og sørge for at brukernes rettigheter blir ivaretatt på en god måte. Den kan også bidra til å øke bevisstheten blant saksbehandlere om viktigheten av å ta hensyn til brukernes behov og rettigheter når de skal vurdere om det er nødvendig å bestille tolk til en samtale.

OsloMet tilbyr et dagskurs i "Kommunikasjon via tolk", til ansatte i offentlig sektor og andre som bruker tolk i arbeidshverdagen sin. Kurset kan bestilles og tilrettelegges for en bestemt arbeidsplass, og kan holdes enten på OsloMet eller hos arbeidsgiver. Dette dagskurset er utviklet av Institutt for internasjonale studier og tolkeutdanning på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Målet med kurset er å gi offentlige ansatte kunnskap om hvordan man kan oppnå vellykket kommunikasjon med tolk, samt lære om tolkens ansvar og arbeidsmåter. Dette vil bidra til en bedre forståelse av hvordan kommunikasjon med tolk kan påvirke ansattes profesjonalitet som fagpersoner. Deltakere på kurset vil lære å kommunisere via tolk i ulike situasjoner, legge til rette for vellykket kommunikasjon via tolk og forstå sammenhengen mellom egen profesjonalitet og kommunikasjon via tolk (OsloMet, 2022).

Dette dagskurset er en fin mulighet for NAV- ansatte, ettersom dette vil gi saksbehandlere nødvendig kunnskap for å kunne kommunisere effektivt med brukere som trenger tolk i samtaler. Saksbehandlerne vil kunne styrke sin egen profesjonalitet og yte bedre tjenester til

sine brukere. Ved at NAV utarbeider og tar i bruk rutiner og retningslinjer for bruk av tolk, vil dette sikre at alle saksbehandlere får tilgang til den samme informasjonen og opplæringen, og dermed kunne bruke tolk på en mer effektiv måte. Gjennom en kombinasjon av dagskurset "Kommunikasjon via tolk" og etablering av rutiner og retningslinjer for bruk av tolk i NAV, vil saksbehandlere kunne bidra til en mer inkluderende og tilgjengelig tjeneste for alle brukere, uavhengig av deres språkferdigheter.

I denne oppgaven har jeg fokusert på saksbehandlers vurderinger når det gjelder bruk av tolk i samtaler med minoritetsspråklige. Jeg har ikke tatt med brukeres synspunkter angående dette temaet. Derfor ville det være interessant å undersøke hva brukerne selv mener om bruk av tolk, samt hvordan tolk påvirker kommunikasjonen mellom saksbehandlere og brukere.

## 13. Litteraturliste

- Andreassen, T. A. & Fossetøl, K. (2011) *Innledning- Organisasjonsendring som velferdsreform*. I Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring i velferdsreform. Andreassen, T. A og Fossetøl K. (red). 1 utgave. Oslo: Gyldendal akademisk
- Berg, B., Svendsen, S., Sætermo, T., Øverland, M. B., & Mjøen, O. M. (2023). *Minoritetsspråkliges erfaringer med tolking i møte med det offentlige*. NTNU Samfunnsforskning. Hentet fra: [https://samforsk.no/uploads/files/NTNU\\_SamForsk\\_Rapport\\_Minoritet\\_Tolk\\_UU.pdf](https://samforsk.no/uploads/files/NTNU_SamForsk_Rapport_Minoritet_Tolk_UU.pdf)
- Berg, B., (2011). I Berg, B., & Torunn, A., (red). *Minoritetsperspektiver i sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget
- Brodtkorb, E. & Rugkåsa, M. (2010). *Mellom mennesker og samfunn*. I (red.). R. Norvoll (2010). *Makt og avmakt*. S. 67-97. Gyldendal Akademisk.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). *Using thematic analysis in psychology*. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2). S. 77-101. DOI: <http://dx.doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Buzungu, H. F. (2021). *Barnevernsmøter uten felles språk*. I V. Paulsen & B. Berg (Red.), *Møter mellom minoriteter og barnevernet*. Universitetsforlaget. Hentet fra: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2823564/Kapittel%207%20postprint%20HFB.pdf?sequence=4>
- Buzungu, H. (2022). *Hvis svaret alltid er mere penger, er det mulig vi stiller feil spørsmål?* OsloMet. Hentet fra: <https://khrono.no/hvis-svaret-alltid-er-mere-penger-er-det-mulig-vi-stiller-feil-sporsmal/652567>
- Dahl, Ø. (2013). *Møter mellom menneske. Innføring i interkulturell kommunikasjon*. Oslo: Gyldendal akademiske.
- De nasjonale forskningsetiske komiteene (2021). *Den nasjonale forskningsetiske komite for samfunnsvitenskap og humaniora*. (Utg. 5). De nasjonale forskningsetiske komiteene. [forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora \(forskningsetikk.no\)](https://forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora (forskningsetikk.no))

- Eide, H., & Eide, T. (2011). *Kommunikasjon i relasjoner. Samhandling, konflikthåndtering, etikk*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Fife, A. (2002). *Tverrkulturell kommunikasjon*. Oslo: Yrkeslitteratur AS.
- Hansen, H. T., Lundberg, K. & Syltevik, L. (2013). *NAV- med brukeren i sentrum?* Oslo: Universitetsforlaget.
- IMDi. (2011). *Rett til informasjon ved språkbarrierer – Bruk av tolk i Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)*. IMDi-rapport 3-2011. Oslo. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.  
[https://www.imdi.no/contentassets/6ebee999f7c64516830d3053023e96ca/bruk\\_av\\_tolk\\_i\\_n\\_av.pdf](https://www.imdi.no/contentassets/6ebee999f7c64516830d3053023e96ca/bruk_av_tolk_i_n_av.pdf)
- IMDi. (2018b). *Når må man bruke tolk?* Oslo: Integrering- og mangfoldsdirektoratet. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tolk/nar-ma-man-bruke-tolk/>
- IMDi. (2019). *Innvandring i Norge*. Oslo: Integrering- og mangfoldsdirektoratet. Hentet fra: [https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2019/arsrapport\\_2019\\_vedlegg1.pdf](https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2019/arsrapport_2019_vedlegg1.pdf)
- IMDi. (2020). *Tolking i offentlig sektor*. Oslo: Integrering- og mangfoldsdirektoratet. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tolk/>
- IMDi. (2021). *Nasjonalt tolkeregister*. Oslo: Integrering- og mangfoldsdirektoratet. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tolk/veileder-for-offentlige-anskaffelser-av-tolketjenester/nasjonalt-tolkeregister/>
- IMDi. (2021). *Hva sier tolkeloven?* Oslo: Integrering- og mangfoldsdirektoratet. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tolk/hva-sier-tolkeloven/>
- IMDi. (2022). *Retningslinjer for bestilling og bruk av tolk*. Oslo: Integrering- og mangfoldsdirektoratet. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tolk/retningslinjer-for-bestilling-og-bruk-av-tolk/>
- IMDi. (2023). *Når må man bruke tolk?* Oslo: Integrering- og mangfoldsdirektoratet. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tolk/nar-ma-man-bruke-tolk/>

- Jareg, K., & Pettersen, Z. (2006). *Tolk og tolkebruker – to sider av samme sak*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Johannessen, A., Tufte, P.A. & Christoffersen, L. (2021). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (6. utg.). Abstrakt forlag
- Kane, A. (2015). *Skjønn, lover og idealer*. 26–28. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN0809-750X-2015-01-10#abstract>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kvalnes, P. A. (2021). *Noen NAV-ansatte brukte aldri tolk*. Forskningsnyheter, OsloMet. <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsnyheter/nav-tolk>
- Kjellberg, J., & Rugeldal, C., (2014). *Illegal: Papirløs i Norge*. Oslo: Spartacus
- Kjellevold, A. (2012). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. Fagbokforlaget.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel sage foundation.
- Lov om sosiale tjenester i NAV (2010) *Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131?q=lov%20om%20sosiale%20tjenester%20i>
- Malterud, K. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder for medisin og helsefag*. (4. Utg.). Universitetsforlaget.
- NAV. (2021). *Rammeavtale for tolketjenester til NAV*. Hentet fra: <https://www.mercell.com/nb-no/anbud/151666365/veiledende-kunngjoering---rammeavtale-for-tolketjenester-til-nav-anbud.aspx>
- NAV. (2022). *Bruk av tolk*. Hentet fra: [https://www.nav.no/no/person/hjelpemidler/hjelpemidler-og-tilrettelegging/tolketjenesten/bruk-av-tolk\\_kap](https://www.nav.no/no/person/hjelpemidler/hjelpemidler-og-tilrettelegging/tolketjenesten/bruk-av-tolk_kap)
- NAV. (2023). *Hva er partnerskapet i NAV?* Hentet fra: <https://www.nav.no/samarbeidspartner/partnerskapet>

- NAV. (2022). *Informasjon om tjenester og ytelser fra NAV*: hentet fra:  
<https://www.nav.no/no/person/flere-tema/arbeid-og-opphold-i-norge/informasjon-om-tjenester-og-ytelser-fra-nav>
- NAV. (2023). *Trenger du tolk?* Hentet fra: <https://www.nav.no/trenger-tolk>
- NAV. (2023) *Hva er NAV?* Hentet fra: <https://www.nav.no/hva-er-nav>
- NOU 2014: 8 – Tolking i offentlig sektor- et spørsmål om rettsikkerhet og likeverd.
- OsloMet. (2022). *Kommunikasjon via tolk*. Storbyuniversitetet:  
<https://www.oslomet.no/studier/lu/evu-lui/kommunikasjon-via-tolk>
- Paulson, S. J. (2021). *Vi trenger flere kvalifiserte tolker i offentlig sektor*. <https://khrono.no/vi-trenger-flere-kvalifiserte-tolker-i-offentlig-sektor/546550>
- Regjeringen. (2020-2021). Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-156-l-20202021/id2842559/?ch=2>
- Regjeringen. (2022). *Sosialhjelp*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/innsikt/sosiale-tjenester/okonomisk-sosialhjelp/id570200/>
- Regjeringen. (2022). *Tolking i offentlig sektor*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/asd/tolking-i-offentlig-sektor/id2343474/>
- Retningslinjer for lagring og utlevering av tolket materiale*. Hentet fra:  
[https://www.nav.no/\\_/attachment/download/3ce5f2f6-450b-47a3-94d3-5f210024adeb:725cab4449d955a2deb5d7219817761fe6bb255f/200615%20Retningslinjer%20for%20lagring%20og%20utlevering%20av%20tolket%20materiale.pdf](https://www.nav.no/_/attachment/download/3ce5f2f6-450b-47a3-94d3-5f210024adeb:725cab4449d955a2deb5d7219817761fe6bb255f/200615%20Retningslinjer%20for%20lagring%20og%20utlevering%20av%20tolket%20materiale.pdf)
- Rugkåsa, M. (2018). *Etniske minoriteter og sosialt arbeid*. Velferdsforskning. nr. 2-2018. (s.180-185).  
Hentet fra: <https://www.idunn.no/doi/pdf/10.18261/issn.2464-3076-2018-02-06>
- Sander, K. (2022). *Tillit: den viktigste enkeltverdien*. <https://estudie.no/tillit/>
- Skaaden, H. (2013). *Den topartiske tolken*. Lærebok i tolking. Oslo: Universitetsforlaget.
- Solheim, L. J., & Øvreid, B. (2001). *Samhandling i velferdsyrke*. Bergen: Fagbokforlaget.

SSB. (2018). *Fakta om innvandring*. Statistisk Sentralbyrå<sup>8</sup>. Hentet fra:

<https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring>.

SSB. (2019). *56 prosent av sosialhjelpsutbetalingene går til innvandrere*. Statistisk sentralbyrå.

Hentet fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/56-prosent-av-sosialhjelpsutbetalingene-gar-til-innvandrere>

SSB. (2021). *Over halvparten av sosialhjelpsutbetalingene går til innvandrere*. Statistisk Sentralbyrå<sup>8</sup>.

Hente fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/over-halvparten-av-sosialhjelpsutbetalingene-gar-til-innvandrere>

SSB. (2023). *Personer med flyktningbakgrunn*. Statistisk Sentralbyrå<sup>8</sup>. Hente fra:

<https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/personer-med-flyktningbakgrunn>

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitative metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Thomassen, M. (2016). *Vitenskap kunnskap og praksis – innføring i vitenskapsfilosofi for helse- og sosialfag*. Gyldendal.

Thorud, E. (2021-2022). *Migration and Integration*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/84f8f1bd58f44723b1d592d076b3304a/ny-migration-and-integration-2021-2022-report-for-norway-to-the-oecd.pdf>

Tjora, A. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. (4. utg.). Gyldendal

Tolkeloven. (2021). *Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk*. (LOV-2021-06-11-79). Hentet fra: [Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. \(tolkeloven\) - Lovdata](#)

Vasset, F., Perny & Molnes, S., Inge. (2021). *Kommunikasjon i klinisk og sosialt arbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.



## Vedlegg 1: Intervjuguide

### Intervjuguide

#### 1. Informantenes bakgrunn:

- Kjønn, alder, utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring
- Har du utført noen form for videreutdanning?
- Hvor mange år har du jobbet med saksbehandling i NAV?
- Hvor mange brukere har du som har et annet morsmål enn norsk?
- Hvordan vurderer du norskspråket til de brukerne som ikke snakker norsk? Hvordan kan dette påvirke arbeidet ditt?

#### 2. Om tolking:

- Hvor ofte bruker du tolk i samtale med dine brukere?
- Hvordan synes du om tilgjengeligheten til tolker?
- Hva slags erfaringer har du med å benytte deg av tolk? Er kommunikasjonen mer effektiv med eller uten en tolk? Kan du utdype dette?
- Hvordan oppleves kvaliteten på tolkene? Har du noen eksempler?

#### 3. Rutiner og opplæring

- Finnes det etablerte regler for bestilling og bruk av tolk på ditt NAV-kontor? Hvis ja, kan du forklare hvilke? Hvis nei, hva synes du om dette?
- Har du fått opplæring for bruk av tolk fra din arbeidsgiver? Hvis ja, hvordan ble dette utført? Hvis ikke, hva synes du om dette?
- Er du kjent med rettighetene en bruker har til en tolk i offentlig sektor?

#### 4. Erfaringer

- Hvor ofte benytter du en tolk i de samtalene der du føler det er nødvendig med en tolk? Hvilke faktorer avgjør når du vurderer at det nødvendig med en tolk?
- Bruker du alltid tolk når det er nødvendig og situasjonen tilsier det? Forklar årsaken til ditt svar.
- Om du vurderer å ikke bruke tolk i situasjoner der det er nødvendig, hvilke utfordringer kan dette medføre? Har du eksempler?
- Føler du at det blir mer utfordrende eller enklere å oppnå en god samtale med brukeren når en tolk er til stede? Kan du forklare hvorfor eller hvorfor ikke?

#### 5. Vurderinger

- Hvem vurderer om en tolk skal brukes i en samtale?
- Hvis det oppstår uenighet mellom saksbehandler og bruker om bruk av tolk, hvem har det endelige ordet?
- Er brukere informert om deres rett til en tolk?
- Hvilke vurderinger tas i betraktning når det skal avgjøres om en tolk skal brukes?

#### 6. Eventuelt

- Finnes det andre ting du mener er relevant for dette temaet?
- Er det mer informasjon du ønsker å opplyse om i samtalen?

## Vedlegg 2: Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

### **Vil du delta i forskningsprosjektet**

” Hva er grunnen til at ansatte i NAV velger å ikke bruke tolk, og hvilke utfordringer kan oppstå i samtalen med brukere uten tolk tilstede”?

Dette er en forespørsel til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å forske på den lave bruken av tolk i NAV. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Integrerings – og mangfoldsdirektoratet opplyser at ansatte i NAV bruker sjelden eller aldri tolk når det er behov for det. Flere ansatte i NAV benytter ikke godt nok tilbudet om profesjonelle tolketjenester i møte med brukere. Hvilke utfordringer kan oppstå når en ikke bruker tolk? Hvilke tiltak kan vi sette inn for å øke bruk av tolk når det er nødvendig? *Dette er en masteroppgave for master i sosialt arbeid ved VID Vitenskapelige Høgskole.*

*Opplysningene som vil komme frem i dette prosjektet vil kun brukes i denne masteroppgaven og i mulige akademiske artikler publisert på bakgrunn av oppgaven.*

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

*VID (vitenskapelige høgskole i Oslo) er ansvarlig for prosjektet.*

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Vi ønsker å intervju saksbehandlere fra NAV. Saksbehandler på NAV har ansvaret for å bestille tolk når det er behov for det, og har erfaring med samtaler både med og uten tolk. Vi ønsker å intervju 6 – 10 saksbehandlere på forskjellige NAV kontorer i Oslo og Viken.

### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Kvalitative forskningsintervjuer er metoden som skal brukes for å samle inn data. Gjennom intervjuer med saksbehandlere vil opplysninger som erfaringer, opplevelser og refleksjoner på bruk av tolk i NAV samles inn og registreres. Disse opplysningene vil samles inn via lydopptak.

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du svarer på intervju spørsmål angående bruk av tolk i NAV, og det vil bli tatt opp lydopptak av dine svar fra intervjuet.

- Intervjuet vil foregå anonymt, det vil derfor ikke oppgis navn eller andre opplysninger som kan føre til hvem personen er.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Kun studenten og Anne Margrethe Sønneland (veileder på VID) vil ha tilgang til data knyttet til denne masteroppgaven. Tiltak som gjøres for å sikre at ingen uvedkommende får tilgang til lydopptakene er at de lagres på en kryptert minnepenn med kode. Anonymisert og analysert informasjon vil publiseres som del av masteroppgaven.

Din deltakelse i prosjektet vil ikke påvirke din stilling som saksbehandler på NAV. Deltakelsen vil være anonymt, og det vil ikke være mulig å gjenkjenne andre kollegaer eller deltakere.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes eller når oppgaven er godkjent. Prosjektslutt vil være innen 31.12.22. Ved prosjektslutt vil opptak av intervjuer slettes.

## Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra VID (vitenskapelige høgskole), har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

## Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

Reem Al-Barazanchi, [114336@vid.stud.no](mailto:114336@vid.stud.no) (student)

Vitenskapelige høgskole ved Anne Margrethe Sønneland, [anne.sonneland@vid.no](mailto:anne.sonneland@vid.no) (veileder)

- Vårt personvernombud: Nancy Yue Liu, [nancy.yue.liu@diakonhjemmet.no](mailto:nancy.yue.liu@diakonhjemmet.no) / [personvernombud@vid.no](mailto:personvernombud@vid.no)

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

*Prosjektansvarlig*

Anne Margrethe Sønneland

*Eventuelt student*

Reem Al-barazanchi

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet `` mangelen av tolkebruk i NAV, og hvilke utfordringer som kan oppstå i samtale med brukere uten tolk tilstede``, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i *intervju og svare på intervju spørsmål knyttet til prosjektet.*
- at det tas opp lydopptak av intervjuet.*

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## Vedlegg 3: Godkjenning fra NSD

Meldeskjema / Masteroppgave / Vurdering

# Vurdering av behandling av personopplysninger

Skriv ut

09.01.2023 ▾

**Referansenummer**

585245

**Vurderingstype**

Standard

**Dato**

09.01.2023

**Prosjekttittel**

Masteroppgave

**Behandlingsansvarlig institusjon**

VID vitenskapelige høyskole / Fakultet for sosialfag / Fakultet for sosialfag Oslo

**Prosjektansvarlig**

Anne Margrethe Sønneland

**Student**

Reem Al-Barazanchi

**Prosjektperiode**

15.11.2021 - 31.12.2023

**Kategorier personopplysninger**

Alminnelige

**Lovlig grunnlag**

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 31.12.2023.

[Meldeskjema](#) 

**Kommentar**

Personverntjenester har vurdert endringen i prosjektslutt dato.

Vi har nå registrert 31.12.2023 som ny slutt dato for behandling av personopplysninger.

Vi minner om at ved ytterligere forlengelse av prosjektslutt må det påregnes at deltakerne informeres på nytt.

Vi vil følge opp ved ny planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Kontaktperson: Sturla Herfindal

Lykke til videre med prosjektet!