

# **Anlitande av språktolkar i landstinget Dalarna**

**Landstinget Dalarna  
Revisionskontoret  
2010-02-22**

**Innehållsförteckning**

|  | sida |
|--|------|
| 1. sammanfattande bedömning och rekommendationer         | 3    |
| 2. Inledning   | 5    |
| - Uppdrag  | 5    |
| - Metod  | 5    |
| - Begreppsförklaring                                     | 5    |
| 3. Rättslig reglering                                    | 5    |
| - Förvaltningslagens reglering                           | 5    |
| - Auktorisation av tolkar                                | 5    |
| - Övrigt   | 6    |
| 4. Tillgång till auktoriserade tolkar                    | 6    |
| 5. God tolksed/kvalitetskrav på tolkar                   | 6    |
| 6. Språktolkar i landstinget Dalarna                     | 6    |
| - Allmänt  | 6    |
| - Volym och kostnader                                    | 7    |
| - Landstingets kvalitetssäkring av språktolkar           | 7    |
| 7. Jämförelse med tolkar för döva, blinda och talskadade | 8    |

## Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Landstingets revisorer har uppdragit till undertecknad att granska användandet av språktolkar i landstingets olika verksamheter och hur kvaliteten på dessa säkerställs. Sammanfattningsvis kan konstateras att landstingets rutiner, redovisning, uppföljning e t c kring anlitande av språktolkar inte är ändamålsenlig. Det har inte heller säkerställts att grundläggande kvalitetskrav på tolkarna upprätthålls.

Ansvaret för att anskaffa språktolkar vilar på respektive enhet som har behov av tolktjänster. Ingen central upphandling har tidigare genomförts. Konsekvenser av den decentraliserade hanteringen är dels att inga samlade kvalitetskrav ställts på språktolkarna, dels att redovisning och uppföljning av volymer och kostnader e t c är bristfällig. Bristerna försvårar eller omöjliggör en effektiv och ändamålsenlig intern kontroll över verksamheten. Länssjukvården har dock under 2008/09 uppmärksammat bristerna och dels utfärdat enklare anvisningar för sin egen verksamhet, dels beställt en upphandling av språktolkar hos upphandlingsenheten. Upphandlingen har slutförts under vintern 2010.

Bristerna i underlagen försvårar eller omöjliggör en korrekt beräkning av i vilken omfattningen språktolkar idag används i organisationen. Den totala kostnadsvolymen uppskattas dock till ca 8 miljoner kronor per år.

Oavsett uppmärksammade brister uppges de språktolkar som faktiskt används i verksamheten i allmänhet att fungera väl. Den nyligen slutförda upphandlingen av språktolkar ger också förutsättning till en bättre organisation och uppföljning av verksamheten. I upphandlingsunderlagen formuleras kvalitetskrav på såväl anlitate tolkförmedlingar som förmedlade tolkar. Kraven i upphandlingen synes vara ändamålsenliga. Som exempel ställs krav på att i första hand av Kammarkollegiet auktoriserade tolkar ska användas och att samtliga tolkar ska följa ”God tolksed” som utges av Kammarkollegiet och s a s utgör en grundläggande kvalitetsnorm för tolkar.

Ur ett patientperspektiv är det sannolikt så att den upplevda kvaliteten höjs avsevärt i de situationer patienten omhändertas av personal som behärskar det aktuella språket. Detta är självklart inte möjligt att tillgodose i mer än begränsad utsträckning men ökad intern kunskap om de språk personalen behärskar underlättar möjligheterna till situationsanpassning vid de tillfällen då språkproblem uppstår.

En ur kvalitetsperspektiv mer väsentlig frågeställning är hur landstinget som uppdragsgivare säkerställer att de krav som t ex ställts i upphandling efterlevs i de utförda tolkuppdragen. I och med att det i sakens natur ligger att kvaliteten i hög grad avläses i det enskilda mötet mellan patienten, tolken och vårdgivaren måste landstingets personal i dessa möten ha verktyg att kunna göra relevanta kvalitetsbedömningar. För detta behövs bl a en gemensam plattform kring vilka krav och förväntningar som ställs på tolkarna. För att nå dit krävs sannolikt regelbundna utbildningar och/eller informationsinsatser för personal som i sitt arbete kommer i kontakt med tolkar. Därutöver krävs också system för

avvikelsehantering (t ex landstingets avvikelsehanteringssystem Synnergi) samt en funktion som kan omhänderta och agera utifrån de avvikelser som kan komma att registreras.

Av central betydelse för att utveckla och säkerställa en fungerande intern kontroll kring hanteringen av språktolkar torde därför vara att det i landstinget finns en funktion för samordning av språktolkverksamheten. Dennes uppgifter bör som ett minimum omfatta intern kvalitetsuppföljning liksom återkopplingar till anlitade uppdragstagare samt ansvar för att genomföra utbildningar e t c.

Som ett led i arbete med att utveckla verksamheten med språktolkar lämnas följande rekommendationer:.

- Enkla och tydliga anvisningar för bl a när och hur språktolkar ska användas bör utarbetas och gälla för hela landstingets verksamhet.
- Avvikelser i tolkarnas arbete bör registreras i avvikelssystemet ”Synnergi” eller på annat sätt samlas in. Ett fungerande kvalitetssystem kräver också att leverantören/tolken får återkoppling kring såväl avvikelser som hur uppdraget i övrigt fullföljs.
- En samordnare eller kontaktperson för språktolktjänster bör utses. Ett minimikrav är att denna har kunskap om tolkfrågor, anlitade tolkförmedlingar e t c samt ges ansvar för landstingets interna kvalitetsuppföljning i frågorna, återkopplingen till anlitade uppdragstagare, anordnande av utbildningar e t c.
- Anställda som regelmässigt kommer i kontakt med tolkar bör ges grundläggande kunskaper om innehållet i ”god tolksed” och de övriga krav som kan ställas på anlitade tolkar.

## **Inledning**

### **Uppdrag**

Landstinget Dalarnas förtroendevalda revisorer har uppdragit till undertecknad att granska landstingets användande av språktolkar. Granskningen ska särskilt fokusera mot dels nyttjandegraden, dels mot vilka kvalitetskrav som ställs på tolkarna och hur verksamheten säkerställer att kvalitetskraven efterlevs.

### **Metod**

Granskningen har genomförts genom dels studier av relevanta dokument, dels genom intervjuer med verksamhetsföreträdare. Granskningen grundas delvis också på de underlag som tagits fram i samband med nyligen slutförd upphandling av språktolkar.

En jämförelse har också gjorts med de system och metoder som används vid anlitande av tolkar för döva, blinda eller talskadade.

### **Begreppsförklaring**

Med tolk avses en person som tolkar samtal mellan olika individer eller mellan olika grupper av individer. Tolkarna kan antingen avse tolkar för döva, blinda och talskadade eller tolkar som översätter tal mellan olika språk, s k språktolkar.

Från begreppet tolkar ska skiljas translatorer som översätter text mellan olika språk.

## **Rättslig reglering**

### **Förvaltningslagens reglering**

I förvaltningslagen, som gäller handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheter, finns i 8 § en regel om tolk. I bestämmelsen föreskrivs att när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska språket (eller är allvarligt hörsel- eller talskadad) bör myndigheten vid behov anlita tolk.

Enligt förarbetena till bestämmelsen bör personer som av olika skäl är i behov av tolk i sina kontakter med myndigheten få sådant bistånd i all rimlig utsträckning. Myndigheten ska utse en lämplig person för uppdraget. I propositionen sägs att myndigheten i princip bör använda auktoriserade tolkar (se nedan) när sådana finns att tillgå.

### **Auktorisation av tolkar**

Bestämmelser om statligt auktoriserade tolkar finns i förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. För auktorisation ska tolken ha fyllt 18 år,

ha fullgjort särskilda kunskapsprov samt vara känd för redbarhet och även i övrigt vara lämplig som tolk.

Efter en särskild prövning kan en auktoriserad tolk få bevis om speciell kompetens som domstolstolk eller hälso- och sjukvårdstolk. Frågor om auktorisation av tolkar handläggs av kammarkollegiet.

### **Övrigt**

Reglering finns också i andra lagar och förordningar såsom sekretesslagen (sekretess för tolkar inom myndigheter), särskild förordning om tystnadsplikt för tolkar (tystnadsplikt i privata tolkuppdrag), rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen mm

## **Tillgång till auktoriserade tolkar**

Totalt finns i Sverige ca 700 auktoriserade tolkar inom knappt 40 olika språk. Tillgången till auktoriserade tolkar med specialkompetens som hälso- och sjukvårdstolk är starkt begränsad, mindre än 100 i hela landet. Som exempel finns enbart en handfull auktoriserade tolkar i Dalarnas län vilka endas täcker in några få språk. I Dalarna finns ingen auktoriserad hälso- och sjukvårdstolk.

Antalet auktoriserade tolkar och de språk som avses motsvarar inte behoven.

## **God tolksed/Kvalitetskrav på tolkar**

Kammarkollegiet utger en skrift benämnd ”god tolksed” i vilket regelsystemet (lagstiftning, kammarkollegiets regelverk e t c) för auktoriserade tolkar redovisas, kommenteras och utvecklas. Innehållet utgörs av ett antal grundläggande förhållanden kring tolkuppdraget t ex jävssituationer och tolkens förhållande till parterna och kan sägas utgöra en sorts kvalitativ norm som tolken ska följa. Auktoriserade tolkar är skyldiga att efterleva ”God tolksed”.

Olika tolkförmedlingar har därutöver också olika typer av interna kvalitetssystem.

## **Språktolkar i landstinget**

### **Allmänt**

Tidigare har det i landstinget funnits en samordnare för tolktjänster som också tillhandahållit utbildning e t c för de som anlitar tolkar. Denna verksamhet är dock avvecklad och ansvaret för att vid behov anskaffa språktolk vilar idag uteslutande på respektive enhet där tolkbehovet uppkommer.

Ofta täcks behovet av språktolkar genom att någon närstående till patienten medverkar och översätter samtalen. I alla sammanhang är detta inte möjligt och ibland även rent olämpligt. Behovet av språktolkar täcks då genom att enheten anlitar de tolkförmedlingar som finns i samhället eller, vilket också förekommer, genom att anlita hjälp från anställda som behärskar aktuellt språk. Antalet sjukvårdsanställda med annan språklig bakgrund än svenska har successivt ökat vilket kan tillvaratas vid behov i kontakter med vårdsökande med annat modersmål än svenska.

Problemställningen kring anlitaandet av språktolkar har uppmärksammats inom länsjukvården som dels utfärdat enklare anvisningar, dels beställt en upphandling av landstingets centrala upphandlingsenhet. Arbetet med upphandlingen slutfördes under vintern 2010.

### **Volym och kostnader**

Tillförlitlig statistik och underlag för att bedöma omfattningen såväl kostnadsmissigt som volymmässigt saknas. Någon särredovisning av språktolkar görs f n inte. Den uppskattning som gjorts gemensamt av länsjukvården och upphandlingsenheten inför pågående upphandling av språktolkar är att de årliga kostnaderna för språktolkar uppgår till ca 8 miljoner kronor. Någon anledning att ifrågasätta antagandet finns inte.

En stickprovskontroll av fakturorna för tolktjänster bekräftar att dessa inte generellt idag kan fungera som underlag för att säkerställa vare sig mer specificerade kostnader och volym. Av de fakturerade kostnaderna förefaller också en inte obetydlig del utgöras av rese- och traktamentskostnader.

P g a de bristande underlagen är det heller inte möjligt att beräkna i vilken omfattning auktoriserade tolkar används för tolkuppdragen. En granskning som gjorts i Östergötlands läns landsting indikerar dock att andelen auktoriserade tolkar där uppgick till drygt 5 % av det totala antalet tolkuppdrag. Det saknas anledning att anta att situationen är radikalt annorlunda i Landstinget Dalarna.

Den nyligen avslutade upphandlingen ger förutsättningar till en bättre kontroll och uppföljning av språktolkverksamheten.

De i landstinget vanligast efterfrågade språken för språktolkar är: Somaliska, Kurdiska, Arabiska, Ryska, Turkiska, Sorani, Tigrinja, Finska, Persiska, Kurmanji och Thai.

### **Landstingets kvalitetssäkring av tolkuppdrag**

Frågan om kvalitetssäkring av tolkar kan bedömas både utifrån de kvalitetskrav som ställs på anlitaad tolk/tolkförmedling i t ex en upphandlingssituation och utifrån hur landstinget säkerställer att kraven efterlevs.

I upphandlingen av språktolkar har ställts kvalitetskrav som innebär att auktoriserade tolkar med specialinriktning mot hälso- och sjukvård ska anlitas i första hand, därefter övriga auktoriserade tolkar samt i sista hand övriga tolkar.

Krav ställs också på att anlidade tolkförmedlingar har ett internt och dokumenterat kvalitetssäkerhetssystem som bl a ska innehålla system för avvikelserapportering, att samtliga tolkar genomgått viss utbildning samt att ”God tolksed” efterlevs vare sig tolken är auktoriserad eller ej.

Frågan hur landstinget som uppdragsgivare säkerställer att avtalad kvalitet efterlevs är dock mer komplicerad. I frågans natur ligger att de som sägs mellan patienten och tolken inte kan kontrolleras. Den upplevda situationen i verksamheter som frekvent anlitar språktolkar är att dessa i allmänhet verkar fungera väl. Bedömningen är dock inte relaterad till någon specifik kunskap kopplad till t ex ett antal angivna indikatorer på kvaliteten.

## **Jämförelse med tolkar för döva, blinda och talskadade**

I skenet av den beskrivna hanteringen av språktolkar i landstinget kan en jämförelse göras med landstingets organisation och arbetssätt avseende tolkar för döva, blinda och talskadade. Såväl förutsättningarna för de båda tolkgrupperna som tolkarnas uppdrag skiljer sig åt i centrala sammanhang. Tolkar för döva, blinda och talskadade avser t ex en jämförelsevis homogen grupp. Uppdraget gäller också hela gruppens livssituation där tolkar behövs – inte enbart tolkar inom hälso- och sjukvård. Oavsett skillnaderna är en jämförelse av olika kvalitetsskapande faktorer intressant.

För gruppen döva, blinda och talskadade har landstinget tillskapat en egen organisatorisk enhet, tolkcentralen, med egna anställda tolkar kompletterade med upphandlade tolkar. Arbetet med kvalitetssäkring ges härmed andra förutsättningar. Exempel på kvalitetsskapande faktorer i den egna tolkcentralen är att:

- Det finns en aktiv och målmedveten strävan mot att samtliga anställda tolkar ska vara/eller kunna bli auktoriserade,
- Förutsättningar för fortbildning, personlig utveckling, kollegiala kontakter e t c säkerställ
- Den centrala samordningen och förmedlingen av tolktjänsterna ger förutsättningar för att ”rätt tolk” förmedlas till ”rätt uppdrag”. Samordningen skapar också en kvalificerad kunskap om såväl egna som externt anlidade tolkars kunskaper och förmåga.
- Individuella behovsbedömningar inför enskilda uppdrag möjliggörs. T ex används vid ”tunga” tolkuppsdrag två tolkar som såväl kan avlösa varandra som säkerställa en korrekt tolkning hos varandra.