

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
Sagsnummer <65373>

Region Midtjylland høringssvar på Udkast til beretning om myndighedernes brug af tolkeydelser

Dato 11.01.2018

Navn: Grethe Laugesen

Sagsnummer: 1-30-72-200-14

Side 1

På baggrund af udkast til beretning om myndigheders brug af tolkeydelser, fremsendt den 8. januar 2018 af Rigsrevisionen, afgiver Region Midtjylland hermed høringssvar.

Opbygning af høringssvar

Høringssvaret er opbygget således, at der først gives generelle/overordnede kommentarer til beretningsudkastet og dets konklusioner. Herefter gives der mere detaljerede kommentarer til de enkelte afsnit i beretningen.

Tekstnære kommentarer, rettelser og tekstforslag fremgår af det vedhæftede dokument.

Generelt til beretningsudkastet

Rigsrevisionens anbefaling

Region Midtjylland er enig i Rigsrevisionens anbefaling om behovet for en stærkere tværsektoriel kvalitetssikring og opkvalificering af udbuddet af tolke i Danmark. Hertil vil Region Midtjylland dog påpege, at et initiativ bør forankres ministerielt, idet regionerne ikke har formel kompetence til at ændre i lovgivning eller oprette uddannelser.

Regionernes indsats til at løfte tolkekvaliteten på sundhedsområdet, er over de seneste år primært sket dels i et fælles samarbejde med staten og de fem regioner i det nationale Teletolkeprojekt, dels i et fællesregionalt udbud af tolkeydelser på sundhedsområdet i 2016 i regi af Regioners Fælles Indkøb.

Konteksten og tidspunkt for undersøgelsen af tolkeområdet

Rigsrevisionens undersøgelse er foretaget på et tidspunkt for Region Midtjylland var midt i en vanskelig implementering af den nye tolkekontrakt. Beretningens konklusioner bygger særligt på besvarelser af spør-

geskemaundersøgelser, sendt ud til de berørte medarbejdere, i en periode hvor implementeringen var særlig udfordret. Dette er med til at farve beretningen, og særligt regionens rolle, i en kritisk retning. En tilsvarende analyse gennemført i dag ville formodentligt give betydeligt bedre resultater, idet Region Midtjylland oplever en stigende tilfredshed med den nuværende kontrakt.

Metode

Som nævnt ovenfor bygger beretningen særligt på en spørgeskemaundersøgelse. Undersøgelsen reflekterer de udvalgte respondenters oplevelse af kvaliteten i tolkeydelser, systemunderstøttelse, mv. og er dermed ikke et objektivi faktueli billede på situationen, hverken på det undersøgte tidspunkt eller situationen i dag. Region Midtjylland mener at dette faktum gerne måtte afspejles tydeligere i beretningen, idet konklusionerne flere steder kan læses som om at de baseres på et mere faktueli grundlag, end de i realiteten gør.

Region Midtjylland opfordrer Rigsrevisionen til, at de metodiske forudsætninger for konklusionerne afspejles tydeligere i beretningen. Konklusionerne kan flere steder umiddelbart læses som hvilende på et sikrere metodisk grundlag end det, Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse faktisk giver mulighed for. Læseren af beretningen har derfor ikke mulighed for selvstændigt at sætte sig ind i forudsætninger for undersøgelsen. Selve spørgeskemaet bør også gøres tilgængeligt, fx som bilag eller via link til en hjemmeside.

Udeladelse af teletolkning fra undersøgelsen

Region Midtjylland beklager, at Rigsrevisionen afgrænser undersøgelsen således at man ikke undersøger teletolkning – det vil sige tolkning pr. video eller telefon.

De fem danske regioner har, sammen med staten, igennem flere år arbejdet med disse standardteknologier til tolkning på sundhedsområdet.¹ En stor del af sundhedsområderne i Region Midtjylland benytter sig i dag af teletolkning. Nærmere bestemt fordeler tallene sig således at ca. 50 % af hospitalernes tolkninger, 30 % af psykiatriens og 25 % af praktiserende læger og speciallægers tolkninger, forgår enten pr. telefon eller pr. video.

Erfaringen er, at telefon og video gør det muligt for regionernes sundhedspersonale at adressere udfordringerne med tolke kvalitet, fx ved at øge tilgængelighed af tolke i region og særligt i regionens yderområder. Teletolkning gør det muligt for den enkelte tolk, at bruge mindre tid på kørsel imellem fremmødeopgaver og mere tid på tolkning som sin kerneopgave.

Bookingsystem

Det fremhæves flere steder i beretningsudkastet, at Udlændingestyrelsen har udviklet sit eget bookingsystem. Samtidig påpeges det, at sundhedspersonalet har meget få informationer til rådighed når de bestiller en tolkeydelse. Rigsrevisionen hæfter sig ved, at myndighedspersoner på sundhedsområdet dermed har sværere ved at leve op til ansvaret om at borgen kan forstå og blive forstået af myndighederne.

Region Midtjylland er uenig i både beskrivelsen og den konklusion, Rigsrevisionen når frem til. Region Midtjylland har qua det fællesregionale udbud adgang til et avanceret bookingssystem

¹ Digitaliseringsstyrelsen har evalueret "Teletolkeprojekt", som regionerne og staten gennemførte i 2013 og 2014. <https://www.digst.dk/Digital-velfaerd/Rapporter-og-analyser/Sundhed/Analyse-af-oeget-brug-af-videotolkning-og-video-moeder>

hos det valgte tolkebureau. Fx kan tolkebrugen specificere det ønskede køn hos tolken, undgå at få tilbudt tolk med andet køn. Ligeledes er det muligt at bestille navngivne tolke, man tidligere har haft god erfaring med. Efter hver gennemført tolkning har sundhedspersonalet mulighed for at kvalitetsvurdere tolken. Successivt opbygges der dermed hos tolkebureauet en viden om bestillers præferencer til næste gang samme kliniker har brug for en tolk.

Kommentarer til de enkelte afsnit i beretningen

2.2. Retningslinjer vedrørende tolkeydelser

"49. Spørgeskemaundersøgelsen har vist, at 30 % af myndighedspersonerne oplever, at der nogle gange eller ofte ikke er bestilt tolk, selvom der er et behov. Respondenter på sundheds- og retsområdet skiller sig ud, idet de oftere oplever, at der ikke er bestilt tolk, selvom der er et behov."

Når en borger bestiller tid hos egen praktiserende læge eller henvises af egen læge til behandling i hospitalsvæsenet, hænder det at henvisningen ikke indeholder oplysninger om behov for tolkning. Dette medfører situationer, hvor behandleren først ved konsultationens begyndelse kan konstatere behovet for en tolk.

2.3. Tilsyn og indberetning af klager om tolkeydelser

"57. På sundhedsområdet fører hverken Sundheds- og Ældreministeriet eller regionerne tilsyn med tolkeydelsens kvalitet eller myndighedspersonernes brug af tolke med henvisning til, at der i kontrakten med private tolkebureauer er krav om tolkeydelser af en given kvalitet. Regionerne fører således ikke tilsyn med, om de får de tolkeydelser, som de bl.a. har stillet krav om i fællesudbuddet. Regionerne har oplyst, at da det er en lægefaglig vurdering, om der skal anvendes en tolk, vil det ikke bliver kontrolleret efterfølgende, om den lægefaglige vurdering var korrekt."

Regionerne har også oplyst, at tilsyn med brugen af tolke og tolkeydelsens kvalitet primært sker igennem klagesystemer. Rigsrevisionen bemærker, at eventuelt indblik i antal klager, antal tolkeydelser og overholdelse af krav til leverancesikkerhed ikke er tilstrækkeligt for at føre tilsyn med kvaliteten af tolkeydelserne, herunder om tolkene fx har en gymnasial uddannelse, som er et mindstekrav fra regionernes fællesudbud."

Region Midtjylland har i efteråret 2017, som følge af implementeringsvanskelighederne, prioriteret indsatsen på tolkeområdet. Som konsekvens heraf, er der igangsat et tæt samarbejde med tolkebureauet og udvalgte nøglebrugere for dermed at kunne fange problemerne i opløbet. Af igangsatte aktiviteter kan nævnes; ugentlige møder med tolkebureauet, hvor der følges op på klager og hvad der kan gøres for at undgå problemet. Siden opstarten af disse tiltag, kan regionen konstatere et fald i klageprocenten.

Region Midtjylland vurderer at udfordringen ift. tolkekvaliteten i Danmark ikke ligger i manglende tilsyn, men nærmere det faktum at tolk ikke er en beskyttet titel, og at der ikke findes nogen uddannelse, certificering eller registergodkendelse på området. Dette begrænser mulighederne for kravsspecificering i en udbudssituation, og efterfølgende tilsyn.

62. *Undersøgelsen har vist, at regionerne ikke har haft en fast praksis for at indberette og systematisere klagerne. Undersøgelsen har også vist, at klager kan spænde fra dårlig stemning mellem sundhedspersonalet og tolken og helt over til episoder, der fører til utilsigtede hændelser...*

Region Midtjylland har siden ikrafttrædelsen af den nye tolkekontrakt, i foråret 2017, haft faste procedurer for indberetninger og håndtering af klager, disse har været tilgængelige på regionens intranet. Regionerne har tidligere ikke haft fast praksis for indberetning og systematisering af klager, men et af formålene ved fællesudbuddet var netop at rette op på dette forhold. At resultatet af spørgeskemaundersøgen peger på, at regionerne ikke har haft en fast praksis på området, må skyldes at spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført midt i implementeringsperioden, og at proceduren derfor ikke var fuldt ud implementeret.

Tabel 1

Region	Antal klager
Region Hovedstaden	I 2015 er der registreret 1.015 klager, hvilket er 1,4 % af det samlede antal gennemførte tolkninger I 2016 er der registreret 1.276 klager, hvilket er 1,7 % af det samlede antal gennemførte tolkninger
Region Sjælland	2015-2016 er der registreret 19 klager. Regionen har oplyst, at klager oftest bliver håndteret lokalt af afdelingerne pr. telefon, hvorfor mange klager ikke bliver registreret
Region Syddanmark	Regionen har ikke et samlet overblik over klager 2015-2016 er der registreret 53 utilsigtede hændelser
Region Midtjylland	Regionen har ikke et samlet overblik over klager 2015-2016 er der registreret 104 utilsigtede hændelser
Region Nordjylland	2015-2017 er der registreret 80 klager

Efter ikrafttrædelsen af det nye udbud har Region Midtjylland adgang til mere detaljeret data på område. Vi kan oplyse at der i perioden maj-dec. 2017 er registreret 1.162 klager, svarende til 2,54 % af det samlede antal gennemførte tolkninger i perioden.

63. *Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse har vist, at myndighedspersonerne på rets-, asyl- og sundhedsområdet klager over tolkeydelser i varierende grad. Det kan enten være, at myndighedspersonerne har klaget til egen ledelse, tolken selv, tolkebureauet og/eller til Rigspolitiet. 29 % af myndighedspersonerne på retsområdet har klaget, mens det gælder for 28 % af myndighedspersonerne på asylområdet. På sundhedsområdet har 60 % klaget. Undersøgelsen har vist, at de fleste har klaget til egen ledelse eller det anvendte tolkebureau.*

Ovenstående udsagn vil nemt kunne tolkes som om, at regionerne har en klageprocent på tolkeområde på 60 %. Dette er meget problematisk, idet der er tale om at 60 % af de adspurgte bruger i spørgeskemaundersøgelsen har klaget over tolke en eller flere gange. Udvælgelsen af deltager til spørgeskemaundersøgelsen var netop designet med det formål at ramme brugere, der havde stor erfaring med brugen af tolkeydelser. Derfor vil man naturligt også have en langt højere andel af respondenter der har oplevet at klage over tolkeydelser. Men at 60 %, af

de adspurgte respondenter, har oplevet (på et eller andet tidspunkt) at klage over tolke, betyder ikke at der er klager på 60 % af tolkningerne.

Det bør bemærkes, at regionens administration i undersøgelsesperioden som en forstærket implementeringsindsats også netop har opfordret vores tolkebrugere til at klage mest muligt. Vi anser klager som et vigtigt middel til at opnå bedre samarbejde både med bureau og med enkelte tolke. Klagerne opklares i dag meget hurtigere end i den tidligere tolkekontrakt, og viser sig fx ofte at være begrundet i forhold, som reelt ikke har haft reel betydning for kvaliteten af den leverede tolkeydelse.

Teksten bør modificeres ift. dette, evt. ved at inddrage de klageprocenter regionerne har mulighed for at oplyse; 1,4 % og 1,7 % i Region Hovedstaden i den tidligere kontraktperiode, og 2,54 % for Region Midtjylland i perioden maj-dec 2017.

"64. På baggrund af spørgeskemaundersøgelsens resultater sammenholdt med myndighedernes mangelfulde eller ingen klagesystem, bemærker Rigsrevisionen, at der er stor risiko for, at klager over tolke på de 3 områder ikke indberettes. En forudsætning for, at myndighederne kan skabe sig et overblik over kvaliteten af tolkeydelser er, at fejl og klager indberettes på en systematisk måde. Undersøgelsen har tillige vist, at ingen af myndighederne har et samarbejde om registrering af klager over tolkeydelser på rets- og asylområdet eller på sundhedsområdet.

Rigsrevisionen bemærker også, at tilsyn via klagesystemet indtil videre kun har givet begrænset viden om kvaliteten af tolkeydelserne."

Efter ikrafttrædelsen af den nye kontrakt i foråret 2017, har Region Midtjylland fået ensartede procedurer ift. indmelding og registrering af klager på tolkeområdet. Alle klager over tolke eller tolkeydelser går direkte til tolkebureauet således at det har mulighed for at agere. Interne undersøgelser viste dog, at det ikke var alle der benyttede denne procedure, hvorfor der er blevet stammet op som en del af kontraktopfølgningen. Idet kvaliteten af tolkningen er et af parametrene, der bliver klaget over, vurderer Region Midtjylland, at klagesystemet er den bedste metode til en systematisk og rettidig ageren på udfordringer med blandt andet, kvaliteten i den leverede tolkeydelse.

"65. ...Undersøgelsen viser også, at hverken Sundheds- og Ældreministeriet eller regionerne fører tilsyn på sundhedsområdet med de tolkeydelser, som tolkebureauerne leverer...

Region Midtjylland er uenig i dette udsagn. Regionen mener derimod, at der føres et ganske omfattende tilsyn med området. Regionen vil dog gerne indgå i dialog med Rigsrevisionen om, hvilke yderligere tiltag, de mener der bør iværksættes.

3.1. Booking af tolkeydelser

"74. Undersøgelsen har vist, at personlige oplysninger om tolken kan have betydning for kvaliteten af tolkeydelsen. På sundhedsområdet har vores undersøgelse vist, at der er udfordringer med at få en tolk af et bestemt køn. 14 % af respondenterne i vores spørgeskemaundersøgelse har oplyst, at det enten aldrig eller sjældent er muligt at bestille en tolk af et bestemt køn..."

I den nye kontrakt i Region Midtjylland er det muligt at bestille en tolk af et givet køn, hvorfor respondenternes besvarelser i undersøgelsen må formodes at rette sig mod de tidligere kontraktforhold.

3.2. Erfaringer med tolkeydelsernes kvalitet

"79. ...Undersøgelsen har endelig vist, at 4 % ofte eller altid oplever, at tolken slet ikke møder op. Undersøgelsen har yderligere vist, at 9 % på sundhedsområdet oplever, at tolken ofte slet ikke møder op.

Regionens nyeste opgørelse, baseret på dataudtræk fra tolkebureauet, viser for perioden maj-dec 2017, at tallet for udeblivelse i Region Midtjylland er 0,04 %.

Det må formodes at ovenstående tal er påvirket af en vis responder-bias, herunder at dem der har svaret på spørgeskemaet, er de samme personer der også har oplevet udfordringer.

"82. ...Dommere, sagsbehandlere, læger mv., der bruger tolke, kan i sagens natur ikke fremmedsproget, og knapt 1/2-delen oplyser da også, at de ikke kan vurdere tolkenes kompetencer inden for fremmedsproget...

Ifølge bekendtgørelsen om tolkebistand efter sundhedsloven fremgår det; "Den læge, der er ansvarlig for behandlingen af patienten, skal sikre sig, at tolken har de nødvendige sproglige kvalifikationer, herunder beherskelse af det danske sprog." Som det fremgår af ovenstående, er det i sagens natur ikke muligt for den enkelte læge at leve op til dette, da de ikke kan fremmedsproget og dermed ikke har mulighed for at vurdere tolken kompetence indenfor det pågældende sprog. Det er netop med denne begrundelse, at regionerne har valgt at udliciterer denne kompetencevurdering til et eksternt tolkebureau, som er vurderet til at besidde rette viden og have et sæt generelle og specifikke kompetencer på fremmedsprogsområdet.

Hvis I har yderligere spørgsmål, er I velkomne til at kontakte os.

Venlig hilsen

Grethe Laugesen

Områdeleder, Contract Management Enheden
Indkøb & Medicoteknik