

RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens notat om beretning om
**myndighedernes brug af
tolkeydelser**



revision
revision

revision

Oktober 2018

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 12/2017 om myndighedernes brug af tolkeydelser****Justitsministerens redegørelse af 21. juni 2018****Udlændinge- og integrationsministerens redegørelse af 2. juli 2018****Sundhedsministerens redegørelse af 6. september 2018**

28. september 2018

RN 303/18

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som justitsministeren, udlændinge- og integrationsministeren, sundhedsministeren og regionerne har iværksat som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

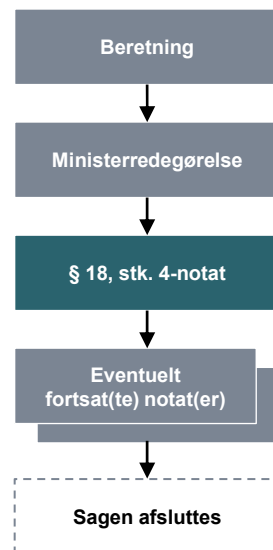
KONKLUSION

Justitsministeren oplyser, at udfordringerne med kvaliteten af tolkeydelserne desværre har været kendt i flere år. Udlændinge- og integrationsministeren understreger, at det er vigtigt, at de rette tolkeydelser er til rådighed for det offentlige, og at Udlændinge- og Integrationsministeriet løbende har fokus på området. Sundhedsministeren oplyser, at området for fremmedsprogstolkning prioriteres højt af regeringen.

Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne har taget initiativer til at understøtte, at myndighedspersonerne kan vælge en kvalificeret tolk, ved at sikre adgang til informationer om den ydelse, som myndighedspersonerne køber, fx oplysninger om tolkens køn og erfaringer. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet har i deres fælles udbud af tolkeydelser stillet krav om, at en kommende leverandør skal stille en bookingportal til rådighed for tolkebestillerne. Her skal det – ud over standardoplysninger om tolken – bl.a. fremgå, hvor mange timer tolken har tolket på et givet område, fx retstolkning og asylsamtaler.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

- Region Nordjylland, Region Midtjylland, Region Sjælland og Region Hovedstaden har indgået aftale med den samme leverandør af tolkeydelser, hvor myndigheds-personerne har mulighed for at bestille tolke af bestemt køn samt navngivne tolke. Efter hver tolkning er det desuden muligt at vurdere, om en tolk lever op til forventningerne eller ej. Region Syddanmark hjemtager fremmedsprogstolkningen på regionens sygehuse fra den 1. november 2018.

Justitsministeren og udlændinge- og integrationsministeren oplyser, at de gennem et fælles udbud af tolkeydelser forventer at forbedre kvaliteten af tolkeydelserne. På sundhedsområdet har regeringen i den kommende folketingssamling til hensigt at fremsætte lovforslag om at certificere fremmedsprogstolke på baggrund af regler fastsat af Sundheds- og Ældreministeriet. Formålet er at sikre en højere og mere ensartet kvalitet i tolkningen.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets arbejde med at sikre, at kontrakten med en kommende leverandør af tolkeydelser lever op til kravene til kvaliteten af tolkeydelserne
- Sundheds- og Ældreministeriets arbejde med og implementering af certificeringsordningen på sundhedsområdet samt Justitsministeriets, Udlændinge- og Integrationsministeriets og Sundheds- og Ældreministeriets samarbejde om at analysere mulighederne for at udbrede certificeringsordningen til andre områder i den offentlige sektor, med henblik på at behovet for tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet imødekommes
- ministeriernes og regionernes arbejde med at etablere et tilfredsstillende tilsyn med myndighedernes brug af tolke og kvaliteten af tolkeydelserne.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i marts 2018 en beretning om myndighedernes brug af tolkeydelser. Beretningen handlede om brugen af fremmedsprogstolke på tværs af rets-, asyl- og sundhedsområdet.

Beretningen handlede om Justitsministeriets, Udlændinge- og Integrationsministeriets, Sundheds- og Ældreministeriets og regionernes arbejde med at sikre en ramme, der understøttede tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet, og om myndighedspersonerne kunne leve op til ansvaret om, at borgere og udlændinge kan forstå og bliver forstået af myndighederne.

Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at hverken Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet eller regionerne havde sikret en tilfredsstillende brug af fremmedsprogstolke. Statsrevisorerne pegede også på, at der var et uudnyttet potentiale i øget samarbejde omkring tolkeydelser på tværs af rets-, asyl og sundhedsområdet, fx udbredelse af certificeringsordningen for tolke, fælles krav til kvalitet og kvalifikationer mv.

3. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

Myndighedsperson

Betegnelsen myndighedsperson dækker både bestilleren, der booker tolken til en opgave, og brugeren, der anvender tolken til den bestilte opgave. Bestiller og bruger kan være én og samme person

II. Gennemgang af ministrenes redegørelser

Tolkenes kvalifikationer og krav til tolkeydelsernes kvalitet

4. Statsrevisorerne bemærkede, at dommere, sagsbehandlere, læger og andre brugere af tolkeydelser ofte oplever, at tolkene mangler kvalifikationer og tolkeetik, og at de har en uhenigtsmæssig adfærd.

Statsrevisorerne bemærkede også, at størstedelen af tolkene på Rigspolitiets tolkeoversigt ikke lever op til Justitsministeriets egne krav til optagelse, og at ministeriet ikke stiller krav til kvaliteten af tolkeydelser fra tolkebureauer og selvstændige tolke. Yderligere bemærkede Statsrevisorerne, at Rigspolitiet ikke systematisk fjerner tolke fra oversigten, hvis de ikke lænere lever op til kravene, fx kravet om en ren straffeattest.

5. Justitsministeren oplyser, at de udfordringer, som Rigsrevisionen adresserer i beretningen i forhold til bl.a. kvaliteten af fremmesprogstolkningen, desværre har været kendt i flere år. På trods af forskellige tiltag igennem de seneste år kan der således stadig konstateres udfordringer på området. Udlændinge- og integrationsministeren understreger, at hun er enig i, at det selvfølgelig er vigtigt, at de rette tolkeydelser er til rådighed for det offentlige. Ministeren vil samtidig gerne slå fast, at en asylsamtale naturligvis bliver afbrudt, hvis fx ansøgeren og den indkaldte tolk ikke forstår hinanden.

Sundhedsministeren kvitterer for, at Statsrevisorerne med beretningen sætter fokus på vigtigheden af, at det offentlige stiller tolkebistand af tilstrækkelig høj kvalitet til rådighed for borgerne, herunder i forbindelse med behandling i sundhedsvæsenet. Ministeren oplyser, at området for fremmedsprogstolkning prioriteres højt af regeringen, som har taget en række initiativer for at sikre højere og mere ensartet kvalitet i fremmedsprogstolkningen i sundhedsvæsenet. Ministeren oplyser også, at det af regionsrådenes udtalelser fremgår, at de forskellige regioner i deres udbud og kontrakter, der er blevet foretaget og indgået siden Rigsrevisionens undersøgelse, har stillet en række øgede krav til kvaliteten af tolkningen, herunder tolkenes kvalifikationer. Ministeren finder regionernes tiltag særdeles positive.

Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets fælles udbud

6. Det fremgik af beretningen, at Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet var gået sammen om et fælles udbud om indkøb af tolkeydelser med det formål at forbedre kvaliteten og effektivisere administrationen af tolkeydelserne. Justitsministeren og udlændinge- og integrationsministeren oplyser, at Rigspolitiet forventer, at en aftale med en kommende leverandør af tolkeydelser vil træde i kraft den 1. marts 2019. Justitsministeren oplyser også, at aftalen vil træde i stedet for Rigspolitiets tolkeoversigt. Udlændinge- og integrationsministeren bemærker, at Udlændinge- og Integrationsministeriet skal anvende tolke, som er opført på Rigspolitiets tolkeoversigt, og at ministeriet derfor arbejder tæt sammen med Justitsministeriet om udbuddet.

7. Både justitsministeren og udlændinge- og integrationsministeren oplyser, at Rigspolitiet som led i udbudsprocessen bl.a. har indhentet erfaringer fra det tidligere udbud i regionerne, gennemført en markedsanalyse og hentet inspiration fra certificeringsordningerne i Norge og Sverige.

Justitsministeren oplyser også, at der i udarbejdelsen af udbudsmaterialet har været fokus på, at myndighederne fremadrettet kan få det fornødne antal tolke stillet til rådighed, så fx et retsmøde eller en asylsamtale ikke udsættes som følge af, at der ikke kan findes en egnet tolk til opgaven. Ministeren oplyser også, at Rigspolitiet – indtil en kommende leverandør overtager opgaven med tolkningen på Justitsministeriets og Udlændinge og Integrationsministeriets områder – vil sikre, at der er dokumentation for, at nye tolke, som optages på Rigspolitiets tolkeoversigt, lever op til optagelseskravene.

Justitsministeren og udlændinge- og integrationsministeren oplyser også, at den kommende leverandør bl.a. skal sikre, at alle tolke består en ansættelsestest, før de kan tolke for myndigheder på Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets områder. Den enkelte tolk skal gennemføre en skriftlig test, en ord- og terminologiprøve fra dansk til tolkesproget, en mundtlig test og en test i tolkeetik og tolketeknik. Yderligere oplyser ministrene, at tolke, der fremover skal tolke for myndighederne på Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets områder, skal sikkerhedsgodkendes af PET, inden de må anvendes. Det skal sikre, at den enkelte tolk, som begår kriminalitet og derfor ikke længere kan sikkerhedsgodkendes, ikke kan bookes.

Justitsministeren oplyser, at tolke, der i dag er optaget på Rigspolitiets tolkeoversigt, vil være omfattet af en overgangsordning på 1 år i forhold til at opfylde kravene til ansættelsestesten og sikkerhedsgodkendelsen. Rigspolitiet vil dog i samarbejde med en kommende leverandør sikre, at myndighederne fra den 1. marts 2019 har mulighed for at bestille en tolk på de oftest benyttede sprog, som har gennemført den nye ansættelsestest.

8. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet er i gang med et fælles udbud af tolkeydelser. Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet har opstillet en række krav til den kommende leverandør af tolkeydelser i forhold til kvaliteten af tolkeydelserne. Rigsrevisionen vil fortsat følge Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets arbejde med at sikre, at kontrakten med en kommende leverandør lever op til ministeriernes krav til kvaliteten af tolkeydelserne, herunder leverandørens brug af ansættelsestest og sikkerhedsgodkendelse.

Certificeringsordning

9. Det fremgik af beretningen, at der med finansloven for 2018 er indgået aftale om at oprette en certificeringsordning for fremmedsprogstolkning inden for sundhedsvæsenet for at sikre en højere og mere ensartet kvalitet i tolkningen. Det fremgik også, at mulighederne for at udbrede ordningen til andre områder vil blive overvejet. Sundhedsministeren oplyser, at hun forventer, at certificeringsordningen bliver udformet således, at ministeren efter ansøgning godkender ét eller flere offentlige eller private organer (certificeringsinstitutioner) til at certificere fremmedsprogstolke på sundhedsområdet. Det vil ske på baggrund af regler fastsat af Sundheds- og Ældreministeriet. Certificeringsinstitutionerne vil skulle udbyde og afholde eksamination i certificering og udstede bevis for gennemført og bestået eksamination. Eksaminationen vil skulle indeholde en samlet test, eventuelt opdelt i flere dele af fremmedsprogstolkens kundskaber i dansk, fremmedsprog, tolketeknik, tolkeetik og grundlæggende viden om sundhedsvæsenet. Ministeren oplyser også, at hun med tilfredshed har noteret sig, at regionsrådene bakker op om den certificeringsordning af fremmedsprogstolke på sundhedsområdet, som regeringen har til hensigt at fremsætte lovforslag om i den kommende folketingsamling.

10. Justitsministeren, udlændinge- og integrationsministeren og sundhedsministeren oplyser, at ministerierne deltager i en arbejdsgruppe, hvor også Finansministeriet deltager, som er ved at undersøge mulighederne for at etablere en national certificeringsordning for fremmedsprogstolkning. Arbejdsgruppens arbejde forventes at blive afsluttet i efteråret 2018.

Sundhedsministeren oplyser desuden, at det med finanslovsaftalen for 2018 mellem regeringen og Dansk Folkeparti er aftalt at styrke mulighederne for videotolkning, både ved etablering af et fællesregionalt center for akut videotolkning og ved at afsætte midler til øget brug af videotolkning blandt det sundhedsfaglige personale i alle regioner. I forlængelse heraf har regeringen i økonomiaftalen for 2019 aftalt med Danske Regioner, at for at sikre, at der er tilstrækkelig tolkebistand til rådighed i akutte behandlingssituationer, etableres et fællesregionalt tolkecenter, som skal tilbyde videotolkning for akutte patienter i hele landet. Ministeren oplyser også, at der ved generelt at investere yderligere i videotolkning kan skabes grundlag for en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne til tolkebistand, som på sigt kan frigøre midler, der i stedet vil kunne anvendes til højnelse af kvaliteten af patientbehandlingen.

11. Rigsrevisionen vil fortsat følge Sundheds- og Ældreministeriets arbejde med at etablere certificeringsordningen på sundhedsområdet. Rigsrevisionen vil også fortsat følge Justitsministeriets, Udlændinge- og Integrationsministeriets og Sundheds- og Ældreministeriets samarbejde om at analysere mulighederne for at udbrede certificeringsordningen til andre områder i den offentlige sektor, med henblik på at behovet for tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet imødekommes.

Myndighedspersonernes mulighed for at leve op til deres ansvar

12. Statsrevisorerne bemærkede, at det er vanskeligt for mange myndighedspersoner at leve op til deres ansvar om at vælge en kvalificeret tolk på grund af utilstrækkelig adgang til relevante informationer ved bestilling af tolkeydelser.

13. Justitsministeren oplyser, at et formål med det fælles udbud af indkøb af tolkeydelser er at sikre en effektiv administration. Det indebærer bl.a., at der i udbudsmaterialet er stillet krav om, at en kommende leverandør skal stille en bookingportal til rådighed for tolkebestillerne hos myndighederne. Ud over en række standardoplysninger om tolken skal det fremgå, hvor mange timer tolken har tolket på et givet område, fx retstolkning og asylsamtaler. Ministeren oplyser også, at disse oplysninger skal medvirke til at sikre, at tolkebestilleren kan finde den rette tolk med de nødvendige kompetencer til at løse en konkret opgave.

Udlændinge- og Integrationsministeren oplyser, at det er vurderingen, at det fælles udbud vil sikre en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Sundhedsministeren oplyser, at det i henhold til sundhedsloven er regionerne, der har ansvaret for at sikre rammerne for, at landets læger har adgang til at bestille tilstrækkelig og kvalificeret tolkebistand. Derudover er det den enkelte læge, som er ansvarlig for behandlingen, der skal sikre sig, at tolken har de nødvendige sproglige kvalifikationer, herunder beherskelse af det danske sprog. Det fremgik af beretningen, at myndighedspersonerne på hospitalerne skal oplyse om behovet for en tolk, hvorefter det er bureauet, som vælger, hvilken tolk der skal gennemføre opgaven.

Af Region Nordjyllands, Region Midtjyllands, Region Sjællands og Region Hovedstadens udtalelser, som sundhedsministeren har indhentet til sin redegørelse, fremgår det, at regionerne forsøger at understøtte lægerne i at kunne leve op til deres ansvar som myndighedsperson ved at samarbejde med et professionelt bureau. De 4 regioner har indgået aftale med det samme bureau. Myndighedspersonerne har mulighed for at bestille tolke af bestemt køn samt navngivne tolke. Efter hver tolkning har myndighedspersonen mulighed for at vurdere, om en tolk lever op til forventningerne eller ej. Regionerne oplyser bl.a., at det er vurderingen, at den tid, en læge vil skulle bruge på at læse tolkenes kvalifikationer igennem forud for en tolkning, kan anvendes langt bedre i behandlingsøjemed.

Region Syddanmark oplyser, at regionsrådet på sit møde den 27. november 2017 besluttede at hjemtage fremmedsprogstolkningen på regionens sygehuse. Tolkningen via Region Syddanmarks eget tolkecenter forventes påbegyndt den 1. november 2018. Det er på sigt også planen at hjemtage tolkeydelser i almen praksis til regionens eget tolkecenter. Uddannelse og sprogtest af ansatte tolke i centret forventes at blive afløst af krav om, at tolkene skal være certificeret efter den nationale certificeringsordning.

14. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet har taget initiativer til at understøtte, at myndighedspersonerne kan leve op til deres ansvar, bl.a. ved at stille krav om at oplyse om tolkenes kvalifikationer og myndighedspersonernes mulighed for at vælge en navngiven tolk. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes. Rigsrevisionen noterer sig regionernes arbejdsdeling mellem myndighedspersonerne på hospitalerne, som skal oplyse om behovet for en tolk, og tolkebureauet, som vælger, hvilken tolk der skal gennemføre opgaven.

Myndighedernes tilsyn med tolkeområdet

15. Statsrevisorerne bemærkede, at ministeriernes og regionernes tilsyn med tolkeområdet alene er baseret på opfølgning på klager.

Det fremgik af beretningen, at der på rets-, asyl- og sundhedsområdet var indikationer på underrapportering af klager og manglende eller mangelfulde tolkeydelser.

16. Justitsministeren og udlændinge- og integrationsministeren oplyser, at der i det fælles udbud har været fokus på at sikre bedre muligheder for løbende at foretage kontrol og tilsyn med, at en kommende leverandør sikrer, at de tolke, der tilbydes, opfylder kravene til kvalitet. Ministrene oplyser også, at det i udbudsmaterialet derfor fremgår, at leverandøren skal have dokumentation for, at tolken har gennemført mundtlige og skriftlige tests, at der foreligger lydoptagelse af to-sprogstesten, som tolke har gennemført som en del af ansættelsestesten, og at der er dokumentation for, at tolken har gennemført en test i tolkeetik.

Justitsministeren oplyser også, at Rigspolitiet endvidere har mulighed for at gennemføre tilsyn med de konkrete tolkeopgaver, herunder kan der anvendes ekstern bistand til at vurdere kvaliteten af den leverede tolkeydelse på en given opgave. Ministeren oplyser endvidere, at kravene i udbudsmaterialet også skal sikre et grundlag for løbende at vurdere, om kravene til fx tolkenes kompetencer er tilstrækkelige. Ved vurderingen spiller antallet og arten af klager også ind, idet leverandøren er forpligtet til løbende at rapportere dette til Rigspolitiet. Endelig oplyser ministeren, at det vil indgå som en del af Rigspolitiets tilsyn at kontrollere, at tolke, som ikke længere kan sikkerhedsgodkendes, fjernes fra listen over tolke, som stilles til rådighed for myndighederne på Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets områder.

Justitsministeren oplyser desuden, at Rigspolitiet på ny har orienteret alle myndigheder, som anvender Rigspolitiets tolkeoversigt, om mulighederne for og pligten til at indgive klager til Rigspolitiet, hvis myndigheden bliver opmærksom på manglende kvalitet i tolkningen eller manglende overholdelse af de tolkeetiske principper. Det skal sikre, at tolke, som ikke opfylder kravene til tolke på Rigspolitiets tolkeoversigt, bliver slettet hurtigst muligt.

Sundhedsministeren oplyser, at hun ikke har instruktionsbeføjelser over for regionerne, herunder i forhold til regionernes planlægning og organisation af regionernes tolketjenester. Sundheds- og Ældreministeriet har heller ikke kompetence eller pligt til at føre tilsyn med regionerne. Denne pligt påhviler Ankestyrelsen. Derimod er ministeren forpligtet til at følge med inden for sit ressortområde.

Af Region Midtjylland udtalelse fremgår det, at regionen mener, at netop opfølgningen på klagerne er et stærkt kontraktstyringsværktøj, der giver et tæt indblik i kvaliteten af den leverance, regionen modtager. Regionen overvejer at indføre stikprøver på tolkenes dokumenterede kvalifikationer.

Af Region Hovedstadens udtalelse fremgår det, at regionernes udbud af tolkeydelser har etableret et grundlag for at systematisere modtagne klager og løbende følge op på dem og sikre kvaliteten. Regionen oplyser, at der er mulighed for at klage, hvis patienter eller medarbejdere er utilfredse med den tolkning, de har modtaget.

Region Nordjylland erkender, at regionens klagesystem hidtil ikke har været så godt, at det alene kunne sikre en høj kvalitet i tolkningen. Regionen udtaler, at de månedligt udtager en stikprøve på 10 tolke, hvor det gennemgås, om tolkens kvalifikationer matcher kvalifikationerne i aftalen med leverandøren. Regionen har i samarbejde med leverandøren forbedret klagesystemet væsentligt, så selv mindre fejl bliver opfanget.

Region Sjælland udtaler, at de med den nye leverandør af tolkeydelser har mulighed for at samle data om brugen af tolkeydelser, som kan indgå i et tilsyn. Regionen anerkender behovet for et mere systematiseret tilsyn og vil derfor fremadrettet have fokus på at identificere risikoområdet og udarbejde kontrolprocedurer i forhold til de enkelte områder. Fokus vil ikke kun være på et reaktivt tilsyn, men også på et proaktivt tilsyn, fx stikprøvekontroller af tolkenes kompetencer.

17. Rigsrevisionen finder, at bl.a. opsamling af klager fra myndighedspersonerne over leverandøren af tolkeydelser er med til at understøtte tilrettelæggelsen og gennemførelsen af tilsynet med tolkeydelserne. Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriernes og regionernes arbejde med at etablere et tilfredsstillende tilsyn med myndighedernes brug af tolke og kvaliteten af tolkeydelser.

Lone Strøm