



Datum

2023-02-02

Vår referens

Olle Ingvarsson

Utredningssekreterare

olle.ingvarsson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Granskning av användning av tolkar ASN-2022-20147

Sammanfattning

Revisionsbyrån KPMG har på uppdrag av Malmö stadsrevision genomfört en granskning av Malmö stads användning av tolkar. Granskningen omfattar arbetsmarknads- och socialnämnden samt grundskolenämnden. Arbetsmarknads- och socialnämnden har ombetts yttra sig.

Granskningens syfte var att bedöma om förvaltningarna har en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning avseende användning av tolktjänster. Granskningens sammanfattande bedömning är att förvaltningen saknar tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning avseende användningen av tolktjänster inom förvaltningen. Revisorerna rekommenderar förvaltningen att vidta ett flertal åtgärder.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens sammantagna bedömning att förvaltningens uppföljning av kostnader kopplade till tolktjänster är god, men bedömer att det finns skäl att vidta ytterligare åtgärder utifrån rekommendationerna. Förvaltningen ska därför utarbeta ett arbetssätt för systematisk uppföljning och åiterrapportering av tolktjänster avseende både kvalitet och kostnader.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen menar att lagstiftningen är tydlig i fråga om när tolk ska användas och att det saknas behov av ytterligare förtydliganden i form av riktlinjer eller styrdokument. Förvaltningen ser dock ett behov av att ytterligare öka kunskapen bland medarbetare om när och hur tolkar ska användas. Förvaltningen ska därför ta fram en vägledning som samlar information, råd och tillgängligt utbildningsmaterial om relevant lagstiftning samt hur möten med tolk genomförs.

Förslag till beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner yttrandet avseende granskning av användning av tolkar enligt förvaltningens förslag.
2. Arbetsmarknads- och socialnämnden skickar yttrandet till Revisorskollegiet.

Beslutsunderlag

- Granskning av användning av tolkar
- Missiv- Granskning av användning av tolkar
- Missiv- Granskning av användning av tolkar
- Rapport- Granskning av användning av tolkar

- G-Tjänsteskrivelse - Granskning av användning av tolkar
- Förslag till yttrande - Granskning av användning av tolkar

Beslutsplanering

ASN beredning 2023-01-31

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2023-02-08

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2023-02-23

Beslutet skickas till

Stadsrevisionen

Ärendet

Malmö stadsrevision har beslutat att genomföra en granskning av Malmö stads användning av tolkar. Granskningen omfattar arbetsmarknads- och socialnämnden samt grundskolenämnden och genomfördes under hösten 2022 av revisionsbyrå KPMG.

Arbetsmarknads- och socialnämnden har ombetts yttra sig kring granskningen till Revisorskollegiet.

Sammanfattning av KPMG:s granskning av tolkanvändning

Granskningen av arbetsmarknads- och socialförvaltningens tolkanvändning syftar till att bedöma om förvaltningen har en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning avseende användning av tolktjänster.

Revisorerna studerade förvaltningens centrala dokument och gjorde stickprov av tolkfakturor. De genomförde även en enkätstudie bland medarbetare samt genomförde intervjuer med medarbetare och chefer. Gällande enkäten bedömde revisorerna att svarsfrekvensen var för låg (21 procent) för att dra några långtgående slutsatser utifrån resultaten.

Nämnden bedöms följa språklagen om svenska som huvudspråk inom förvaltningen i relativt hög utsträckning. Förvaltningens uppföljning på området bedöms dock vara bristfällig eller obefintlig.

Revisorerna menar att många medarbetare saknar tillräcklig kunskap kring vilka lagkrav, interna dokument och riktlinjer som styr tolkanvändningen samt att det saknas riktlinjer för när medarbetare förväntas använda tolk.

Revisorerna konstaterar att verksamheterna i mycket hög utsträckning avropar tolktjänster från ramavtalet. Medarbetarna har god kunskap om ramavtalens existens men det saknas övriga riktlinjer för när tolk ska avropas, utöver språklagen och förvaltningslagen.

Granskningen visar att det inte sker någon separat ekonomisk uppföljning av tolkkostnader till nämnden utan att uppföljning sker inom ramen för den ordinarie ekonomiska uppföljningen. Uppföljningen av tolkkostnaderna och insynen i kostnadsutvecklingen bedöms variera mellan olika avdelningar inom förvaltningen. Inom vissa avdelningar har sektionschefen ett tydligare uppföljningsansvar.

Avseende kvaliteten på tolktjänsterna visar granskningen att den upplevda kvaliteten oftast är god och att tolkar med rätt kompetens oftast finns tillgängliga. Det sker dock ingen systematisk

och sammanställd återkoppling av tolkarnas kvalitet till leverantören.

Revisorernas sammanfattande bedömning är att arbetsmarknads- och socialnämnden saknar tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning avseende användningen av tolktjänster inom förvaltningen.

Revisorerna rekommenderar i rapporten förvaltningen att vidta följande åtgärder:

- Säkerställa att en tillräcklig uppföljning av tolkkostnaderna genomförs.
- Säkerställa att medarbetarna har tillräcklig kunskap kring lagkrav och interna dokument och riktlinjer som styr tolkanvändningen.
- Säkerställa att medarbetarna har tillräcklig kunskap om hur man genomför ett möte med tolk.
- Utveckla sammanställningen av avvikelserapportering av tolktjänster som en del av det systematiska kvalitetsarbetet.
- Öka kännedomen i förvaltningen om de riktlinjer och den information som finns gällande svenska som huvudspråk.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens användning av tolktjänster

Enligt förvaltningslagen ska en myndighet använda tolk om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. Användningen av tolktjänster av hög kvalitet är avgörande för förvaltningens möjligheter att tillgodose alla medborgares behov i mötet med myndigheter.

Enskilda bedömningar om det finns behov av tolk görs av förvaltningens medarbetare vid deras kontakt med brukaren. I förvaltningens kärnprocesser, exempelvis barn- och ungdomsvård, missbruk och nybesök inom ekonomiskt bistånd, framgår att behov av tolk ska undersökas i början av en kontakt. Förvaltningen menar att det är den enskilde medarbetaren som i kontakt med brukaren som är bäst lämpad att avgöra om tolk behövs och vilket typ av tolktjänst som är lämplig.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen erbjuder förvaltningens medarbetare kompetensutveckling om förvaltningslagen i form av en inspelad utbildning. Utbildningen innehåller bland annat information om myndighetens skyldighet att använda sig av tolk. Utbildningen och utbildningsmaterialet finns tillgängligt på Malmö stads intranät.

Förvaltningen erbjuder även en kompetensutvecklingsinsats om klarspråk utifrån 11 § i språklagen. Syftet med utbildningen är utveckla medarbetares kunskap och färdighet i att använda sig av ett tillgängligt språk som är vårdat, enkelt och begripligt.

I Malmö stad har behovet av tolktjänster ökat de senaste åren vilket har medfört ökade kostnader. Behovet av tolktjänster är särskilt stort inom hälsa- vård och omsorgsnämnden, funktionsstödsnämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden. Förvaltningens kostnader för tolktjänsterna följs upp som del av den ordinarie ekonomiska uppföljningen.

Under 2022 beräknades arbetsmarknads- och socialförvaltningens kostnader uppgå till 22,1 mnkr. Vid årets slut var avvikelserna från budget +2,3 mnkr. Även under åren 2020 och 2021 rymdes förvaltningens kostnader för tolktjänster inom budget. Arbetsmarknads- och

socialförvaltningen avropar tolktjänster från Malmö stads ramavtal.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har ett avvikelshanteringssystem där kvalitetsavvikelser, rapporter om missförhållanden och påtaglig risk för missförhållanden, samt synpunkter och klagomål kan rapporteras. Det är sällsynt att rapporterade avvikelser gäller brister i användningen av tolk.

Inom ramen för arbetet med intern kontroll inför 2023 har förvaltningen påtalat följande två risker och direktåtgärder kopplade till tolkanvändning:

- *Risk:* Risk för att tolk inte används när det behövs eller på ett felaktigt sätt på grund av avsaknad av stöd för medarbetarna vid användandet av tolktjänster, vilket kan leda till brister i utredningar och insatser.
- *Direktåtgärd:* Utarbeta ett förvaltningsgemensamt material som fungerar som vägledning för medarbetare och chefer vid användningen av tolktjänster och vid genomförande av möten med hjälp av tolk.
- *Risk:* Risk för att tolktjänster inte motsvarar kraven i Malmö stads ramavtal och att brister inte uppmärksammas på grund av otillräcklig uppföljning, vilket kan leda till kvalitetsbrister och ökade kostnader.
- *Direktåtgärd:* Utarbeta ett arbets sätt för systematisk uppföljning och åiterrapportering av tolktjänster avseende både kvalitet och kostnader.

Förvaltningens övervägande

Avseende rekommendationen att förvaltningen bör säkerställa att en tillräcklig uppföljning av tolkkostnaderna genomförs är arbetsmarknads- och socialförvaltningens sammantagna bedömning att förvaltningens uppföljning av kostnader kopplade till tolktjänster är god.

Åtgärder för att stärka uppföljningen på sektions- och enhetsnivå kan emellertid ses över. Förvaltningen följer upp kostnaderna för tolktjänsterna som del av den ordinarie ekonomiska uppföljningen. Förvaltningen konstaterar att kostnaderna för tolktjänster har hållits inom budget de senaste åren och bedömer att kostnadernas omfattning inte motiverar att en särskild redovisning.

För att ytterligare säkerställa uppföljningen kommer förvaltningen under 2023 att utarbeta ett arbets sätt för systematisk uppföljning och åiterrapportering av tolktjänster avseende både kvalitet och kostnader. Det beräknas bidra till att brister uppmärksammas vilket kommer motverka kvalitetsbrister och ökade kostnader.

Arbetet sker inom ramen för intern kontroll och åiterrapporteras till arbetsmarknads- och socialnämnden i september 2023.

Därutöver bedriver förvaltningen omvärldsbevakning kring den teknologiska utvecklingen av kvalitativa digitala tolktjänster, vilket på sikt kan bidra till ökad kvalitet, rättssäkerhet och kostnadseffektivitet för nämnden.

Avseende rekommendationen att förvaltningen bör säkerställa att medarbetarna har tillräcklig kunskap kring lagkrav och interna dokument och riktlinjer som styr

tolkanvändningen bedömer förvaltningen att förvaltningslagen är tydlig i fråga om när tolk ska användas och att det således saknas behov av förtydliganden i form av ytterligare riktlinjer eller styrdokument.

Förvaltningen noterar att enkätundersökningen visar att det finns en osäkerhet hos många medarbetare kring hur förvaltningslagen och språklagen reglerar rätten till tolk samt vilka riktlinjer som finns för när tolk ska användas. Förvaltningen menar att det saknas belägg i rapporten för att det ska ha inneburit ett problem i form av att medarbetarna brustit i användningen av tolk eller att det skett avvikelser.

Förvaltningen bedömer dock att det finns ett behov av en vägledning för medarbetarna för att underlätta användningen av tolktjänster. Under 2023 kommer förvaltningen att ta fram en vägledning som samlar information på ett lättillgängligt sätt om de lagar som styr tolkanvändningen och verksamheternas ansvar.

Förvaltningen kommer också att säkerställa att information, råd och tillgängligt utbildningsmaterial om hur möten med tolk genomförs på bästa sätt finns lättillgängligt för förvaltningens medarbetare.

Förvaltningen bedömer att det kommer att motverka både risken för att tolk inte används när det finns ett behov, och risken för att tolk används på felaktigt sätt på grund av avsaknad av stöd för medarbetarna vid användandet av tolktjänster. Det bedöms leda till att högre kvalitet i utredningar och insatser.

Arbetet sker inom ramen för intern kontroll och kommer att återrapporteras till nämnden i september 2023.

Rekommendationen att förvaltningen bör säkerställa att medarbetarna har tillräcklig kunskap om hur man genomför ett möte med tolk avser förvaltningen bemöta inom ramen för den ovan nämnda direktåtgärd som innebär att förvaltningen ska ta fram ett vägledande material för medarbetarna. Ett sådant förvaltningsgemensamt material ska fungera som vägledning för medarbetare och chefer vid användningen av tolktjänster och vid genomförande av möten med hjälp av tolk.

Förvaltningen bedömer att åtgärden kommer leda till tolktjänster används när det finns ett behov samt att de används på ett korrekt sätt. Det förväntas vidare leda till högre kvalitet i utredningar och att brukare och klienter får rätt insatser.

Avseende rekommendationen att förvaltningen bör utveckla sammanställningen av avvikelserapportering av tolktjänster som en del av det systematiska kvalitetsarbetet delar förvaltningen granskningens bild av att det föreligger en risk för att tolktjänster inte motsvarar kraven i Malmö stads ramavtal och att brister inte uppmärksammas på grund av otillräcklig uppföljning. Det kan leda till kvalitetsbrister och ökade kostnader.

För att ytterligare säkerställa uppföljningen kommer förvaltningen under 2023 att utarbeta ett arbetssätt för systematisk uppföljning och återrapportering av tolktjänster avseende både kvalitet och kostnader. Det kan till exempel handla om att medarbetare bedömer att den upphandlade tolktjänsten inte lever upp till avtalad kvalitet, vilket riskerar drabba verksamheten och

Malmöbon.

Förvaltningen bedömer att det kommer bidra till högre kvalitet på de upphandlade tolktjänsterna samt bättre kostnadseffektivitet. Arbetet sker inom ramen för intern kontroll och återrapporteras till arbetsmarknads- och socialnämnden i september 2023.

Förvaltningen konstaterar att verksamheterna i hög utsträckning följer kravet om svenska som huvudspråk men att uppföljningen är bristfällig, samt att det föreligger ett behov av att öka kännedomen i förvaltningen gällande svenska som huvudspråk.

Förvaltningen bedömer att kännedomen om hur språklagen reglerar användningen av svenska som huvudspråk i verksamheterna kan förbättras inom ramen för det ovan nämnda arbetet med att ta fram en förvaltningsgemensam vägledning kring tolkanvändning för medarbetare och chefer. Förvaltningen menar dock att det saknas behov av nya riktlinjer eller styrdokument då språklagen är tydlig i fråga om användningen av svenska som huvudspråk.

Avseende förvaltningens följsamhet mot ramavtal noterar förvaltningen granskningens bedömning att förvaltningens verksamheter i mycket hög utsträckning avropar från ramavtalet för tolktjänster och att inte upptäckts några systematiska avvikelser från ramavtalet.

Ekonomiska konsekvenser

Förvaltningen bedömer att ovan nämnda åtgärder för förbättrad uppföljning och återrapportering av tolktjänster avseende både kvalitet och kostnader kommer att bidra till att brister uppmärksammas vilket kommer motverka ökade kostnader.

Jämställdhetsperspektivet

Förvaltningen konstaterar att KPMG:s granskning saknar ett jämställdhetsperspektiv. Förvaltningen framhåller behovet av att jämställdhetsperspektivet beaktas i det fortsatta arbetet kopplat till de åtgärder som ska vidtas för att säkerställa att behovet av tolk tillgodogörs och för att öka kvaliteten i de tolktjänster som förvaltningen upphandlar.

Barnrättsperspektivet

Utifrån ett barnrättsperspektiv är det viktigt att förvaltningens medarbetare alltid erbjuder tolk och känner till rutinerna för detta, i synnerhet för att motverka att barn översätter och tolkar i förvaltningens verksamheter.

Förvaltningen bedömer att ovan nämnda åtgärder för att öka kännedomen bland medarbetare och chefer om när och hur tolktjänster ska användas, och för att förbättra den systematiska uppföljningen av kvaliteten på upphandlade tolktjänster kommer att bidra till detta.

Förvaltningen framhåller därför vikten av att ett barnrättsperspektiv beaktas i det fortsatta arbetet.

Ansvariga

Jonas Magnusson Enhetschef

Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef

