



SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2016 -11- 22	
Dnr	Rnr

TJÄNSTESKRIVELSE

2016-11-17
Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen

Svar på revisionsrapport - granskning av kvalitet på och upphandling av tolkar

Dnr: KS 16/350, UN 16/101, ÄON 16/080, SN 16/079, OMS 16/037

Sammanfattning av ärendet

Kommunens revisorer har genomfört en granskning med syftet att bedöma om upphandling och uppföljning av tolktjänster bedrivs ändamålsenligt. Kommunstyrelsen, socialnämnden, omsorgsnämnden, äldreomsorgsnämnden, utbildningsnämnden och Telge Inköp AB har fått rapporten för synpunkter senast den 30 december 2016.

Nämnderna och kommunstyrelsen föreslås ta del av revisorernas granskning av kvalitet på och upphandling av tolkar och lämnar kommunstyrelsens kontors tjänsteskrivelse som svar till revisionen.

Beslutsunderlag

Revisorernas revisionskrivelse den 6 oktober 2016

Revisorernas revisionsrapport 3/2016 den 6 oktober 2016

Kommunstyrelsens kontors tjänsteskrivelse den 17 november 2016

Ärendet

EY har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av den nuvarande upphandlingen av tolkar i Södertälje kommun. Granskningen grundas på intervjuer genomförda med representanter från social- och omsorgskontoret, utbildningskontoret och Telge Inköp. De båda kontoren står för omkring 90 procent av tolkanvändandet i kommunen.

Revisionen lämnar mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen följande rekommendationer:

- Utarbeta ändamålsenliga rutiner och tillsätt tillräckliga personella resurser för uppföljning och kontroll av tolkbeställningar, tolkrekvisitioner och fakturor samt efterlevnad av god tolksed.
- Ta fram en ändamålsenlig rutin för avvikelserrapportering med krav på återkoppling och åtgärder.
- Säkerställ en löpande utvärdering av tolktjänsten.
- Undersök möjligheterna till återkrav från leverantören för felaktiga leveranser under hela avtalstiden.

Telge Inköp har nyligen påbörjat ett arbete med att analysera och kartlägga behovet inför en kommande upphandling av tolktjänster. Det nuvarande avtalet löper ut den 15 april 2017 och i samband med det ska den nya upphandlingen genomföras. En bred representation från utbildningskontoret och social- och omsorgskontoret finns med i en arbetsgrupp under processen för att säkerställa att upphandlingen fångar upp det behov som finns av tolktjänster i kommunen. Kopplat till arbetsgruppen finns även en styrgrupp bestående av kontorscheferna. Frågor om ändamålsenliga rutiner, en ny modell för löpande utvärdering och möjligheterna till återkrav kommer att diskuteras i arbetsgruppen.

Till den kommande tolkupphandlingen rekommenderar revisionen följande:

- Säkerställ en ändamålsenlig analys av berörda verksamheters behov av tolkar och marknadens förutsättningar att uppfylla kraven.
- Att det i förfrågningsunderlaget med tillhörande kravspecifikation ställs krav på:
 - Tydligt definierade tolkkompetenser.
 - Skrivningar som motverkar anbud med orealistiskt låga timpriser.
 - Hur avvikelser ska hanteras och åtgärdas inklusive krav på leverantörens interna kvalitetsarbete.
 - Hur avtalsförvaltningen ska vara utformad så att det möjliggör en ändamålsenlig uppföljning inklusive rätt för kommunen genomföra revision hos leverantören.

I processen inför den kommande upphandlingen genomförs en behovsanalys hos de berörda verksamheterna. Det är av stor vikt att ett starkt förfrågningsunderlag och kravspecifikation arbetas fram utifrån den påbörjade behovsanalysen och hur marknaden ser ut.

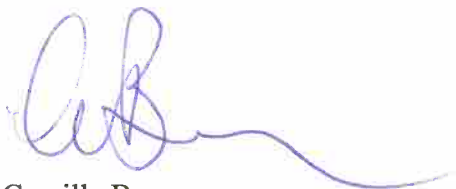
Kommunstyrelsen, socialnämnden, omsorgsnämnden, äldreomsorgsnämnden, utbildningsnämnden delar i huvudsak den bild som rapporten ger av hur det upphandlade tolktjänstavtalet fungerar idag. Utbildningskontoret har önskemål att teckenspråkstolkare också ingår i den kommande upphandlingen samt att upphandlade tolkar har kunskaper och förståelse för kartläggning av nyanländas kunskaper enligt skollagen och skolverkets föreskrift.

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

All upphandling inom kommunen ska göras i enlighet med gällande lagstiftning och utifrån god ekonomisk hushållning för att säkerställa den bästa totalekonomin för Södertälje kommun både vad avser ekonomi, miljö och kvalitet.

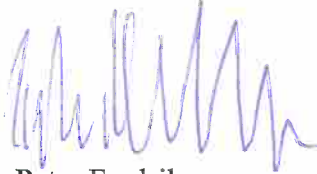
Kommunstyrelsens kontors förslag till nämnderna och kommunstyrelsen:

Nämnderna och kommunstyrelsen har tagit del av revisorernas granskning av kvalitet på och upphandling av tolkar och lämnar kommunstyrelsens kontors tjänsteskrivelse som svar till revisionen.



Camilla Broo

Tf stadsdirektör



Peter Fredriksson

Utbildningsdirektör



Lenita Granlund

Socialdirektör

Handläggare: Albin Lindström

Utredare

Enheten för utredning och hållbarhet

Telefon (direkt): 08-523 028 48

E-post: albin.lindstrom@sodertalje.se

Beslutet skickas till

Revisorerna

Akten



Södertälje kommun
Revisorerna

Revisionskrivelse
2016-10-06

Till: Kommunstyrelsen, Socialnämnden, Omsorgsnämnden,
Äldreomsorgsnämnden, Utbildningsnämnden och Telge Inköp AB

För kännedom: Kommunfullmäktige

Revisionsrapport nr 3/2016 – Granskning av kvalitet på och upphandling av tolkar

På vårt uppdrag har EY genomfört en granskning med syftet att bedöma om upphandling och uppföljning av tolktjänster bedrivs ändamålsenligt.

2013 genomförde Södertälje kommun tillsammans med Nykvarns och Salems kommuner en gemensam upphandling av tolktjänster, som resulterade i ett avtal med Hero tolk för beställning och leverans av tolktjänster. Innan dess fanns inget gemensamt avtal utan nämnderna och dess kontor valde själva vilket tolkföretag man skulle beställa tjänster av. Nuvarande avtal löper ut i april 2017.

I rapporten konstateras att genom den genomförda upphandlingen av tolkar har bättre förutsättningar än tidigare skapats för kostnadseffektivitet, uppföljning etc. i kommunens användning av tolkar. Samtidigt framkommer brister i upphandlingen och i tillämpning och förvaltning av det tecknade avtalet som gör att de förbättrade förutsättningarna delvis inte utnyttjas. Vissa brister kan avhjälpas genom väl genomarbetade underlag i den kommande tolkupphandlingen. Andra brister avhjälpas främst genom förbättrade interna rutiner.

I rapporten uppmärksammas också att den stora efterfrågan på tolkar från statliga myndigheter, kommuner och landsting lett till en stor brist på utbildade och auktoriserade tolkar. 2015 utfördes endast 15 procent av de avropade uppdragen av tolkar med den kompetens som leverantören i första hand ska erbjuda. Nästan var femte uppdrag utfördes av tolkar utan formell tolkutbildning.

Avropen på det upphandlade tolktjänstavtalet fungerar bra idag vilket framgår av den höga avtalstroheten. Samtidigt köper utbildningskontoret teckenspråkstolkar (som inte ingår i det upphandlade tolkavtalet) i stor utsträckning utan upphandling och avtal, vilket medför att kommunen löper risk för upphandlingsskadeavgift eller annan påföljd.

Revisionsrapporten utmynnar i konkreta rekommendationer inför stundande upphandling av tolktjänster samt uppföljning av träffat avtal. Vi önskar kommentarer från kommunstyrelsen, Socialnämnden, Omsorgsnämnden, Äldreomsorgsnämnden, Utbildningsnämnden och Telge Inköp AB på de noteringar och rekommendationer som framgår av rapporten samt vilka åtgärder man avser att vidta.

Svar önskas senast den 30 december 2016.

För revisorerna i Södertälje kommun:

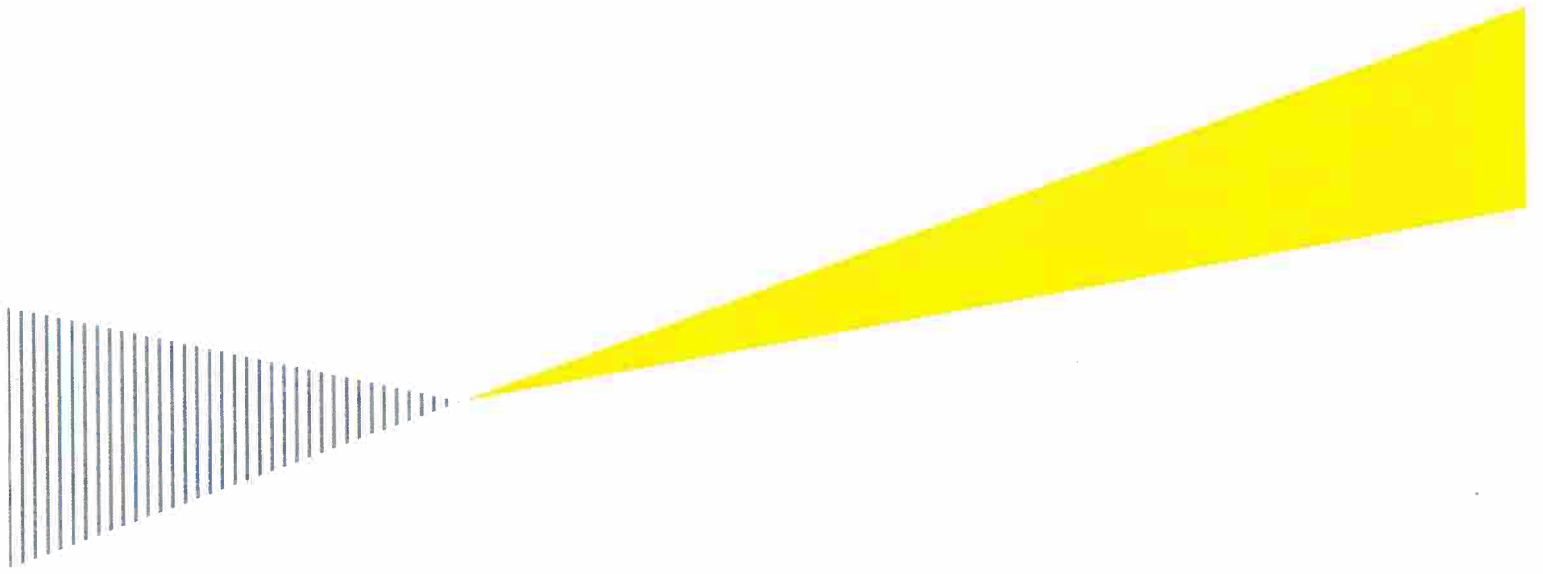

Christer Björk


Sören Lekberg

Bilaga Revisionsrapport nr 3/2016 – Granskning av kvalitet på och upphandling av tolkar

Granskning av kvalitet på och upphandling av tolkar

Södertälje kommun



SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2016 -10- 14	
Dnr	Rnr



Innehåll

1	Sammanfattning.....	2
2	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor.....	4
2.3	Ansvarig nämnd.....	4
2.4	Revisionskriterier.....	4
2.5	Avgränsning.....	5
2.6	Genomförande och metod.....	5
3	Lagstiftning.....	5
3.1	Lag (2007:1091) om offentlig upphandling.....	5
3.2	Förvaltningslagen (1986:223).....	6
4	Upphandling av tolktjänster.....	6
4.1	Process för framtagande av kravspecifikation.....	7
4.2	Kommunens krav på tolktjänster.....	7
5	Tillämpning och uppgifter avseende tolktjänsten.....	11
5.1	Social- och omsorgskontoret.....	11
5.2	Utbildningskontoret.....	13
5.3	Telge Inköp AB.....	14
5.4	Avtalsförvaltning.....	14
6	Bedömning.....	15
7	Svar på revisionsfrågorna.....	16
8	Slutsatser och rekommendationer.....	18
	Bilaga 1 Källförteckning.....	19

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Södertälje kommun genomfört en granskning av kvalitet på och upphandling av tolkar. Syftet har varit att bedöma om upphandling och uppföljning av tolktjänster bedrivs ändamålsenligt.

Sammantaget visar granskningen att genom den genomförda upphandlingen av tolkar har bättre förutsättningar än tidigare skapats för kostnadseffektivitet, uppföljning etc. i kommunens användning av tolkar. Samtidigt framkommer brister i upphandlingen och i tillämpning och förvaltning av det tecknade avtalet som gör att de förbättrade förutsättningarna delvis inte infrias. I sammanhanget ska lyftas fram att bristen på språktolkare på marknaden under senare tid har varit mycket stor, vilket påverkar möjligheterna att överhuvudtaget få tag på tolkstöd. Bristerna behöver bedömas med beaktande av detta. Vissa brister kan avhjälpas genom väl genomarbetade underlag i den kommande tolkupphandlingen. Andra brister avhjälpas främst genom förbättrade interna rutiner.

Kunskapen om att tolkar ska avropas från den upphandlade leverantören och inte av andra leverantörer är väl spridd i kommunen. Avropen på det upphandlade tolktjänstavtalet fungerar bra idag vilket framgår av den höga avtalstroheten. Kommunens statistik över beställda tolktjänster visar samtidigt att utbildningskontoret köper teckenspråkstolkare i stor utsträckning utan upphandling och avtal. Sker inköp till stora belopp utan upphandling och avtal skäl löper kommunen risk för upphandlingsskadeavgift eller annan påföljd.

Endast 15 % av de avropade uppdragen utförs av tolkar med den kompetens som leverantören ska erbjuda i första hand. Nästan var femte uppdrag utförs av tolkar utan formell tolkutbildning. Under senare år har statliga myndigheters, kommuners och landstings behov av tolkar ökat kraftigt och det råder brist på tolkar, framförallt kvalificerade tolkar som är utbildade och/eller auktoriserade.

Otydliga definitioner och andra brister i upphandlingsunderlagen, brister i den löpande avtalsuppföljningen och indikationer om att kommunen betalat högre timpriser än anbudspriset/utvärderingspriset har framkommit. För att komma tillrätta med otydliga definitioner av kompetens och för att få mer "realistiska" priser har det 2016-07-15 tecknats ett tilläggsavtal med nya priser för icke auktoriserade tolkar. För dessa kategorier offererade leverantören priset 1 kr/timme.

Skillnaderna mellan tolkkompetenserna och priserna i tilläggsavtalet och det vinnande anbudet indikerar brister i analys och förarbete inför den genomförda upphandlingen. I den kommande tolkupphandlingen bör mer genomarbetade upphandlingsunderlag tas fram. Underlagen bör utformas så att anbud med uppenbart orealistiska priser, som 1 kr/timme, kan undvikas.

Det har inte funnits ändamålsenliga rutiner och personella resurser för kontroll av tolkbeställningar, tolkrekvisitioner och fakturor från leverantören. För närvarande pågår ett internt utredningsarbete för kartlägga omfattningen av felaktigheter.

Avvikelser från den goda tolkseden har inte dokumenterats och kommunicerats internt och externt på ett systematiskt sätt under avtalstiden.

Ett nyckelpersonberoende har medfört att denna persons frånvaro gjort att både den interna och externa uppföljningen av tolktjänsten upphörde helt eller delvis under 2014 och första halvåret 2015.

Det har framkommit synpunkter på avtal och tolktjänsterna, men någon systematiserad utvärdering har inte skett. Den självutvärdering leverantören ska göra har inte begärts av kommunen. Kommunen har inte heller besvarat Telge Inköps enkät om samarbetet med leverantören.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- ▶ Utarbeta ändamålsenliga rutiner och tillsätt tillräckliga personella resurser för uppföljning och kontroll av tolkbeställningar, tolkrekvisitioner och fakturor samt efterlevnad av god tolksed.
- ▶ Ta fram en ändamålsenlig rutin för avvikelserapportering med krav på återkoppling och åtgärder.
- ▶ Säkerställ en löpande utvärdering av tolktjänsten.
- ▶ Undersök möjligheterna till återkrav från leverantören för felaktiga leveranser under hela avtalstiden.

Till den kommande tolkupphandlingen rekommenderar vi mot bakgrund av den genomförda upphandlingen och gjorda iakttagelser följande:

- ▶ Säkerställ en ändamålsenlig analys av berörda verksamheters behov av tolkar och marknadens förutsättningar att uppfylla kraven.
- ▶ Att det i förfrågningsunderlaget med tillhörande kravspecifikation ställs krav på:
 - ▶ Tydligt definierade tolkkompetenser.
 - ▶ Skrivningar som motverkar anbud med orealistiskt låga timpriser.
 - ▶ Hur avvikelser ska hanteras och åtgärdas inklusive krav på leverantörens interna kvalitetsarbete.
 - ▶ Hur avtalsförvaltningen ska vara utformad så att det möjliggör en ändamålsenlig uppföljning inklusive rätt för kommunen genomföra revision hos leverantören.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

En betydande del av kommunens verksamhet riktas mot personer som inte talar svenska eller engelska på en nivå som möjliggör samtal mellan myndighetsutövare/tjänsteman och invånare. Tillgången till fungerande tolkverksamhet är därför en kritisk faktor för att kunna erbjuda alla invånare den kommunala servicen. Förvaltningslagen (1986:223) anger i 8 § att när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita folk.

Kommunen behöver upphandla tolkar för ett stort antal språk, specialistområden och med olika grad av tillgänglighet. En behovsanalys utifrån dessa utgångspunkter bör ligga till grund för upphandlingen av tolkar. Upphandlingen bör säkerställa att upphandlade leverantörer av tolktjänsterna har kapacitet att inom angiven tid kunna leverera tolktjänsterna med efterfrågad kompetens. Det bör finnas ett uppföljnings- och utvärderingssystem för tolktjänsterna som används löpande och som inkluderar återkoppling till leverantörerna.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om upphandling och uppföljning av tolktjänster bedrivs ändamålsenligt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har relevanta krav ställts i upphandlingen av tolkar?
- ▶ Har upphandlingen grundats på en analys av behov av specialistkompetens, omfattning, tillgänglighet etc?
- ▶ Finns det fungerande rutiner för beställning av tolktjänster?
- ▶ Är tillgängligheten till tolkar med rätt kompetens tillfredsställande?
- ▶ Vad gör verksamheterna om de upphandlade leverantörerna inte kan leverera i tid?
- ▶ Sker uppföljning av avtalsefterlevnad?
- ▶ Sker uppföljning, utvärdering och återkoppling av tolktjänsterna?

2.3 Ansvarig nämnd

Granskningen avser omsorgsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och äldreomsorgsnämnden.

2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
- ▶ Förvaltningslagen (1986:223) 8 §

2.5 Avgränsning

Av statistik över kommunens avtalstrohet och köpmönster framgår att under 2015 avropade och beställde arbetslivskontoret, kommunstyrelsens kontor, samhällsbyggnadskontoret, överförmyndarkontoret, utbildningskontoret, äldreomsorgskontoret och social- och omsorgskontoret tolktjänster. De tre senare kontoren stod för ca 93 % av volymen. Granskningen är därför avgränsad till beskrivning av dessa tre.

I kommunens statistik redovisas äldreomsorgskontorets och social- och omsorgskontorets avrop och beställningar separat. Organisatoriskt är kontoren inte uppdelade utan äldreomsorgskontoret är en del av social- och omsorgskontoret. I beskrivning av social- och omsorgskontoret ingår därför äldreomsorgskontoret.

2.6 Genomförande och metod

Granskningen bygger på granskning av relevant dokumentation och intervjuer. För att få en bred bild av social- och omsorgskontorets användning av tolkar har följande funktioner intervjuats:

- ▶ Biträdande resultatområdeschef för myndigheten för äldre och personer med funktionsnedsättning
- ▶ Resultatenhetschef myndigheten för äldre och personer med funktionsnedsättning
- ▶ Biståndshandläggare myndigheten för äldre och personer med funktionsnedsättning
- ▶ Resultatenhetschef Verksamhetsstöd
- ▶ Socialsekreterare/Insatshandläggare utredningsenheten 0-12
- ▶ Tf. Gruppchef på utredningsenheten 0-12
- ▶ Familjebehandlare i Öppenvården, Barnteamet

Dessa intervjupersoner har valts ut i samråd med biträdande social- och omsorgsdirektör.

På utbildningskontoret har chefen för modersmålsenheten intervjuats. En intervju har även genomförts gjorts med inköpare på Telge Inköp AB för att inhämta deras perspektiv.

Utöver intervjuer har dokument som till exempel förfrågningsunderlag med tillhörande kravspecifikation och avtal granskats. Granskade dokument framgår av bilaga källförteckning.

Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade fått möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

3 Lagstiftning

3.1 Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

Av 2 § framgår att lagen gäller för offentlig upphandling av till exempel tjänster. Lagen skiljer på A-tjänster respektive B-tjänster där den förstnämnda avser tjänster som är mer lämpade för gränsöverskridande handel och därför omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv. De senare, som exempelvis tolktjänster, omfattas inte av EU:s upphandlingsdirektiv utan upphandlas enligt 15 kap. LOU. Enligt kapitlets 3 § ska en offentlig upphandling genomföras genom förenklat förfarande, urvalsförfarande och direktupphandling. Förenklat förfarande innebär att alla leverantörer har rätt att delta.

Urvalsförfarande erbjuder alla leverantörer rätt att ansöka om att få lämna anbud, sedan bjuder den upphandlande myndigheten in vissa leverantörer att lämna anbud. Direktupphandling är en upphandling som rör sig om ett lägre värde, då ett vanligt anbuds-förfarande bedöms vara alltför kostsamt i förhållande till upphandlingens storlek. I korthet reglerar 15 kap. 3-15 §§ beräkning av värdet av ett kontrakt, formkrav på annonsering, hantering, kontroll och prövning av anbud. 16 § anger att upphandlande myndigheten ska utvärdera de anbud som uppfyller kraven och anta det anbud som är det mest ekonomiskt mest fördelaktiga för upphandlande myndigheten, eller det anbud som har lägst pris.

3.2 Förvaltningslagen (1986:223)

I förvaltningslagens 8 § anges att när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita folk.

4 Upphandling av tolktjänster

Kommunen har sedan 2013 avtal med Hero tolk (f.d. Adman 100 språk)¹ för beställning och leverans av tolktjänster. Innan avtalet tecknades var kommunen avtalslös avseende tolktjänster samtidigt som det saknades riktlinjer för beställning av tolktjänster. Detta innebar att verksamheterna/beställarna själva valde tolkföretag. För att få till en strukturerad hantering genomförde Södertälje kommun tillsammans med Nykvarns och Salems kommun under 2013 en gemensam upphandling av tolktjänster. Enligt förfrågningsunderlaget avsåg parterna teckna avtal med en leverantör. Inköpare uppger tre skäl till varför upphandlingen begränsades till en leverantör istället för en ramavtalsupphandling med avtal med flera leverantörer. Uppföljningen förenklas när en leverantör ska följas upp för att säkerställa att den levererar enligt avtalade åtaganden. Eftersom tolkföretag är förmedlare och tolkar inte är anställda av företagen innebär det att flera tolkföretag kan ha tillgång till samma tolkar. Med en leverantör smidiggörs tolkbeställningar eftersom verksamheterna inte behöver kontakta olika leverantörer för avrop (förutsatt att leverantörerna inte är rangordnade).

Förfrågningsunderlaget anger att värdet på upphandlingen beräknas uppgå till ca 12 mnkr. Södertälje kommun uppskattas utnyttja ca 87 % av den gemensamt upphandlade tolktjänsten.

Upphandlingen skedde genom ett förenklat förfarande där åtta anbud inkom som utvärderades enligt lägst pris på beräknad total årlig kostnad. Hero tolks anbud hade lägst pris och parterna tecknade avtal (daterat 2013-04-08) med 2013-04-15 som startdatum. Avtalstiden är maximalt fyra år, två år med möjlighet till ytterligare förlängning i ett + ett år. Förlängningsmöjligheterna har nyttjats och avtalet löper ut den 14 april 2017.

Arbetet med ny upphandling har inte inletts enligt inköpare. I dagsläget är det inte bestämt ifall kommunen ska genomföra upphandlingen själv, eller om en gemensam upphandling ska genomföras inom ramen för Södertörnssamarbetet.

Statistik över kommunens inköpsmönster visar att kommunen mellan 2013-2015 beställde tolktjänster för ca 20,2 mnkr av 22 leverantörer. Hero tolk levererade tillsammans med JC tolk AB och Lingua Communication Nordic AB störst volymer.

Figur 1 – Kommunens beställningsmönster perioden 2013-2015

¹ I april 2016 köpte Hero Group AB upp Adman 100 språk och i samband med uppköpet bytte Adman namn till Hero Tolk.

	2013	2014	2015
Hero Tolk	3 349 567	5 868 735	6 083 332
JC tolk AB	1 046 250	1 298 426	776 488
Lingua Communication Nordic AB	1 304 579	56 097	9 929
Kommunens totala volym	6 035 866	7 257 042	6 951 342

Inköpen från Hero Tolk och Lingua Communication Nordic AB avser tolktjänster som omfattas av det upphandlade ramavtalet. Inköpen från JC tolk avser däremot i huvudsak teckenspråkstolkning som inte omfattas av det upphandlade tolktjänstavtalet. För teckenspråkstolkning finns inget upphandlat avtal (se 5.2).

Tabellen visar att avrop från avtal ökade från ca 55 % år 2013 till ca 87 % år 2015. Exkluderas inköpen från JC tolk, som i huvudsak avser teckenspråktolkare som inte omfattas av avtalet, blir avtalsstroheten 67 % 2013 och 99 % 2015. Beställningsmönster och den låga avtalsstroheten år 2013 förklaras delvis av att avtalet tecknades under andra kvartalet 2013.

Efter att avtal tecknades med Hero tolk genomförde företaget tillsammans med inköpare ett implementeringsarbete under hösten 2013 för att få verksamheterna att avropa enligt avtalet. Detta illustreras av tabellen där beställningar av tolkar från Lingua Communication minskades avsevärt under 2014 och 2015.

4.1 Process för framtagande av kravspecifikation

Kommunens skriftliga krav på tolktjänsten anges i kravspecifikationen. Framtagande och godkännande av kravspecifikation ansvarar verksamheterna för. En godkänd kravspecifikation är en förutsättning för att Telge Inköp ska annonsera upphandlingen – endast Telge Inköp får annonsera upphandlingarna i de olika databaserna för upphandling. Telge Inköp kan vid önskan, behov och kompetens hjälpa till men har ingen roll och ansvar för kravspecifikationen och dess innehåll.

Utifrån intervjuer och uppgifter från Telge Inköp framgår ingen heltäckande bild av hur kravspecifikationen togs fram. En omständighet som också begränsar informationsinhämtning är att vissa nyckelpersoner som exempelvis den jurist som representerade social- och omsorgskontoret i framtagandet av kravspecifikationen inte längre arbetar i kommunen.

Det som framkommer av intervjuer är att en tjänstemannagrupp arbetade fram kravspecifikationen, där bland annat chefen för modermålsenheten ingick som representant för utbildningskontoret och juristen för social- och omsorgskontoret. Verksamheternas behovsanalyser och sammanställning av dessa i en kravspecifikation tog ca ett år att ta fram.

Som kommer att framgå har väsentliga ändringar av tolkkompetenser och timpriser gjorts i tilläggsavtal (daterat 2016-07-16) i förhållande till upphandlingsunderlag och vinnande anbud.

4.2 Kommunens krav på tolktjänster

I följande avsnitt beskrivs de krav som framgår av förfrågningsunderlaget/ kravspecifikationen, det vill säga de krav och åtaganden som leverantören enligt avtal är skyldiga att följa.

4.2.1 Utförande av tolkning, efterfrågade språk och kompetens

Övergripande krav är att uppdragen utförs professionellt och omsorgsfullt och följer nationella direktiv. Tolken ska också agera enligt branschens etiska former och följa den senaste upplagan av Kammarkollegiets föreskrift "God tolksed". Den föreskriver bland annat att tolken:

- har tystnadsplikt
- är neutral och inte ger uttryck för egna åsikter och värderingar
- är opartisk
- översätter allt som sägs, utan att lägga till, dra ifrån eller förändra något.

Enligt kravspecifikationen ska "De tolkar Leverantören erbjuder (ska) i första hand vara auktoriserade och i andra hand tolkar som genomgått TÖI:s (Tolk och Översättningsinstitutet) grundläggande utbildning alternativt extern utbildning som anordnats under överinseende av TÖI i t.ex. folkhögskolor".

När de gäller de tolkar som inte är auktoriserade används i kravspecifikationen och bilagor begreppen utbildad tolk, godkänd tolk och icke auktoriserad tolk på ett otydligt sätt. Enligt uppgift ska de tre begreppen betraktas som synonyma och den avsedda tolken ska ha gått en folkhögskoleutbildning, som numer ska vara godkänd av Myndigheten för Yrkeshögskolan (inte längre TÖI).

Vid särskilda tolkningsuppdrag kan manlig eller kvinnlig tolk önskas, alternativt en specifik tolk och auktoriserad tolk. Leverantörens åtagande är att i möjligaste mån tillgodose önskemålen.

När det gäller språk ska erbjudna tolkar behärska svenska och sitt tolkspråk i sådan utsträckning att tolken obehindrat kan tolka i båda språkriktningarna. Arabiska anges i förfrågningsunderlaget utgöra 80 % av verksamheternas behov, och polska, ryska, syrianska/assyriska, finska, thailändska, turkiska och spanska ca 15 %. Övriga 5 % utgörs av övriga språk.

Tolkning sker genom kontakttolkning och telefontolkning. Vid kontakttolkning finns tolken på plats och tolkar. Telefontolkning innebär att tolken tolkar över telefon. Det anges att tolktjänsten innefattar båda formerna.

Uppdragsvolymen uppskattades till ca 30 uppdrag per dag. Kommunens statistik visar att mellan 1 januari och sista oktober 2015 avropades 8 546 uppdrag av Hero tolk fördelat på följande typer av tolkar:

Figur 2 – Antal tolkuppsdrag 2015-01-01–2015-10-31

Typ av tolk ²	Antal uppdrag	% av totalt antal
Utbildad tolk	5 767	67
Auktoriserad tolk	1 223	14

² En *auktoriserad tolk* har genomgått ett kvalificerat yrkesprov och står under tillsyn av Kammarkollegiet. I vissa språk finns det auktoriserade tolkar med speciell kompetens som rättstolk och sjukvårdstolk.

En *utbildad tolk* har genomgått en sammanhållen utbildning på universitet eller inom folkbildningen med stöd från Myndigheten för yrkeshögskolan samt de tolkar som genomgått och godkänts av leverantörens 27 veckors utbildning.

Övrig tolk definieras som tolk som inte uppfyller definitionerna för auktoriserad eller utbildad tolk. Kategorin Övrig tolk finns inte med i upphandlingen och definieras först i tilläggsavtalet daterat 2016-07-16.

Sjukvårdstolk/rättstolk	56	1
Övrig tolk	1500	18

Figur 2 visar att i endast 15 % av de avropade uppdragen utförs tolkningen av tolkar med den kompetens som leverantören ska erbjuda i första hand. Nästan var femte uppdrag (18 %) utförs av tolkar utan formell tolkutbildning. Två skäl till detta är dels att under senare år har statliga myndigheters, kommuners och landstings behov av tolkar ökat kraftigt och det råder brist på tolkar, framförallt kvalificerade tolkar som är utbildade och/eller auktoriserade, dels att det saknas formell tolkutbildning i ett stort antal ovanliga språk.

4.2.2 Kostnad för avropade tolkar

I upphandlingsunderlaget finns en Bilaga 3 – Pris, i vilken anbudsgivarna bland annat fyller i timpris för två kategorier tolkar: auktoriserade tolkar och icke auktoriserade tolkar. Det vinnande anbudet innehöll följande timpriser för kontakttolkning:

Auktoriserad tolk

Bokat möte: 575 kr/timma

Övertid: 325 kr per halvtimma

Icke auktoriserad tolk

Bokat möte: 1 kr/timma

Övertid: 1 kr per halvtimma.

Utvärderingen av anbuderna baserade sig på lägsta pris utifrån anbudens bilaga 3 (under förutsättning att anbudsgivaren uppfyllde ställda ska-krav).

I prisbilagan till det avtal (daterat 2013-04-08) som skrevs med leverantören som lämnat lägst utvärderingspris har följande kategori tillkommit:

Tolk ovanliga språk

Bokat möte: 575 kr/timma

Övertid: 325 kr per halvtimma

Vad som är "ovanliga språk" framgår av en separat lista. Timpriserna är de samma för samtliga tolkar oavsett kompetensnivå. Motivet till att kategorin ovanliga språk tillkommit är att förfrågningsunderlaget inte tagit hänsyn till att alla språk inte har auktorisation eller att det plötsligt kan dyka upp nya språkgrupper där det inte ens finns utbildade tolkar.

Statistik framtagen av kommunen indikerar att det förekommer att kommunen betalar högre timpriser än anbudspriset/utvärderingspriset.

Åtgärderna nedan pågår eller har nyligen genomförts för att komma tillrätta med otydligheter i kompetenskraven och felaktigt fakturerade priser;

- ▶ diskussion med leverantören om otydligheten i vad kommunen betalar för kontra vad man får för kompetens,
- ▶ ett förtydligande vad gäller de olika nivåerna på tolkar,
- ▶ en ny prislista som bättre speglar kommunens behov och de överenskomna kompetensnivåerna,
- ▶ samt en rimlig kompensation från leverantören för de tolkar som inte varit auktoriserade under första 6 månaderna 2016 (pågår).

I tilläggsavtal (daterat 2016-07-16) med leverantören träffades överenskommelse om bland annat definition av de olika typerna av tolkar samt timpriset för Utbildad tolk och Övrig tolk som sattes till 478 kr/timme respektive 385 kr/timme. I det ursprungliga avtalet föll dessa båda kategorier av tolkar in under kategorin icke auktoriserade tolkar, med ett timpris på 1 kr.

4.2.3 Rutiner för beställning

Beställning och förfrågningar via telefon ska kunna göras vardagar mellan kl. 08.00-17.00. Beställningar kan också göras via e-post eller via ett webbaserat beställningssystem som ska vara tillgängligt dygnet runt. I beställningssystemet ska verksamheten bland annat kunna önska tidpunkt för tolkning, specifik tolk samt manlig eller kvinnlig tolk. Beställningar ska bekräftas via e-post eller direkt i systemet och ska innehålla tolkens namn, beställningsnummer och tolkspråk. Krav på kontaktuppgifter till tolken krävs inte. Inställelsetid för kontakttolkning och i telefontolkning är i princip densamma; tolken ska inställa sig eller vara tillgänglig på angiven tid. Avbokning av kontakttolk ska göra senast 18 timmar före angiven tid för att verksamheten inte ska debiteras för hela tolktillfället. Telefontolkning kan avbokas närmare in på tolkuppdraget, dock senast 2 timmar innan.

Leverantören ska ha, av kommunen, godkänd avvikelshantering det vill säga rutiner för till exempel tolkar som inte följer tider och bestämmelser enligt avtal samt förseningar och överenskommelser om som inte hålls.

I juli 2013 undertecknades ett tilläggsavtal (daterat 2013-07-29) till det ursprungliga avtalet som anger att vissa avvikelser, som att tolken inte kommer till bokat möte eller om kvalitén på tolktjänsten inte motsvarar beställande verksamhets förväntningar, ska rapporteras till leverantören. Även följande avvikelser bör anmälas

- ▶ Tolken har inte presenterat sig och/eller identifierat sig med fotolegitimation,
- ▶ Tolken inte varit neutral, opartisk eller hållit sin tystnadsplikt,
- ▶ Tolken visat dåligt bemötande,
- ▶ Tolken uppfattas ha brister i språkkunskaper eller flyt i sin tolkning

Avvikelse rapportering kan göras via leverantörens webbsida eller via telefon/mejl.

Kopplad till avvikelsen finns enligt avtalet en gradvis kompensation från att ett lägre pris debiteras till att tolkbeställningen ersätts kostnadsfritt med ett motsvarande tolkuppdrag.

Enligt kravspecifikationen ska leverantören årligen och/eller vid begäran skicka statistik³ till beställaren på levererade tjänster under de senaste 12 månader eller begärd tid. Intervjuade personer i verksamheterna uppger att de inte mottar denna statistik.

4.2.4 Avtalsförvaltning och sanktioner

Kravspecifikationen reglerar inte hur avtalet ska förvaltas, det vill säga hur det ska följas upp och utvärderas. Krav på uppföljning infördes i samband med avtalsförändring (daterad 2015-03-26). Kravet innebär att leverantörens uppfyllelse av "Södertälje kommuns och dess bolags uppförandekod för leverantörer"⁴ följs upp genom

³ Statistiken ska visa beställningsmönster inom vilka språk som tolk har beställts, hur många auktoriserade respektive utbildade tolkar och kontakttolkning/telefontolkning som beställts. Även hur många uppdrag som utförts vardagar mellan kl.08.00-18.00 och på övrig tid.

⁴ Södertälje kommuns och dess bolags uppförandekod för leverantörer beskriver vilket förhållningssätt som kommunen räknar med att leverantörer strävar efter att uppfylla.

självutvärderande enkät som tillställs bolaget. Uppföljning av uppförandekoden kan även ske genom revision hos leverantören, utförd av beställaren eller tredje part.

Rörande sanktioner reglerar avtalet (daterat 2013-04-08) att leverantören ska underrättas med skriftliga påpekanden i de fallen avtalade åtaganden inte uppfylls. Avtalet kan hävas med omedelbar verkan i de fall leverantören, trots två skriftliga påpekanden, inte uppfyller avtalade åtaganden. Hävning med omedelbar verkan kan även ske om leverantören till exempel inte fullgör lagenliga skyldigheter eller gör sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen.

5 Tillämpning och uppgifter avseende tolktjänsten

5.1 Social- och omsorgskontoret

Social- och omsorgskontoret ansvarar för att erbjuda alla kommuninvånare stöd och omsorg i olika livssituationer. Kontoret är organiserat i sju resultatområden bland annat barn- och ungdom, försörjningsstöd och myndighet funktionsnedsättning/äldreomsorg.

Resultat område barn och ungdom, som socialnämnden är politiskt ansvarig för, är organiserad i sju resultatenheter.

Socialnämnden är även politiskt ansvarig för resultat område försörjningsstöd vars verksamhet är organiserad i fem resultatenheter. En av resultatenheterna är verksamhetsstöd som ger administrativt stöd till övriga enheter inom kontoret. Stödet innebär avseende tolktjänsten tolkbeställning, kontroll av tolkrekvisitioner och administration av klagomålshantering.

Det politiska ansvaret för resultat område myndighet funktionsnedsättning/äldreomsorg är tudelat mellan omsorgsnämnden och äldreomsorgsnämnden. Resultat området består av fyra resultatenheter som utövar myndighetsutövning enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Mellan 2013-2015 avropade och beställde social- och omsorgskontoret tolktjänster för ca 10,4 mnkr. Tabellen nedan visar att kontorets avtalstrohet under perioden ökade från 66 % till ca 99 %.

Figur 3 – Social- och omsorgskontorets avrops- och beställningsmönster 2013-2015

Tolföretag	2013	2014	2015
Hero Tolk	1 985 801	3 716 356	3 690 622
Total volym	2 976 286	3 746 313	3 730 791
Avtalstrohet	66 %	99 %	99 %

Förvaltningslagens krav gör att klienten/brukaren inte kan nekas tolk. En tolk anses stärka rättssäkerheten vid myndighetsutövning. Det framkommer att vissa enheter har gått ut med direktiv att använda för tolk "hellre en gång för mycket än för lite". Arabiska uppges vara det mest efterfrågade språket. Polska, syrianska, mandarin, ryska, dari, franska och minoritetsspråk som till exempel amhariska⁵ och swahili efterfrågas också.

Användande av kontakt- och telefontolkning skiljer sig mellan intervjuade. En av intervju personerna uppger att enheten i första hand använder sig av telefontolkning. Skälet är anonymitet mellan handläggaren och brukaren. Övriga intervjuade beskriver att vid telefontolkning finns risk att tolken missar information och att kvalitén på kontorets tekniska utrustning varierar, vilket påverkar kvalitén och rättssäkerheten på samtalet.

⁵ Amhariska är ett afroasiatiskt språk som bland annat talas i Etiopien.

Det huvudsakliga skälet till att övriga använder kontakttolkning är att den verksamhet som bedrivs innebär fysiska möten med brukare/klienter, både på förvaltningen eller i hemmiljön.

Bilden är att tolkning är vanligt förekommande, i vissa verksamheter på daglig basis, och att det nästintill alltid sker på kontorstid mellan 8-17. Socialjouren uppges vara den enhet som använder tolkar på kvällar och helger. Beställning av tolk sker vanligtvis av den medarbetare som är i behov av tolk. Receptionen, som är en del av verksamhetsstöd, beställer också tolkning ibland. Varje resultatområde har en egen kod (kostnadsställe) som uppges vid beställning. Beställning över telefon uppges ske i störst utsträckning medan det webbaserade bokningssystemet inte används i någon större utsträckning. Intervjuade menar att bokning över telefon är det smidigaste sättet eftersom återkoppling om önskad tolk kan ges direkt. En intervjuperson menar att det efter uppköpet/namnbytet inte längre går att logga in som administratör i det webbaserade bokningssystemet, vilket fungerade tidigare.

De intervjuade uppger att de i första hand prioriterar auktoriserade tolkar vid beställning och i andra hand utbildade tolkar. På vissa enheter ska det även finnas interna listor över vilka tolkar som är kompetenta och vilka tolkar som bör undvikas vid beställning. Leverantörens möjlighet att leverera enligt avtal varierar. Utbudet av auktoriserade tolkar i arabiska är 60 stycken i Stockholm (131 i hela landet), men antalet auktoriserade tolkar i minoritetsspråk är mycket begränsat eller obefintligt. Tolkarnas punktlighet varierar, vid vissa tillfällen har tolkar varit försenade eller uteblivit. I sådana fall har mötet fått avbokas och i undantags- och nödfall har egen personal med kunskaper i det aktuella språket fått tolka.

Tolkar bär i de flesta fall legitimationsbricka. Det finns dock ingen rutin att kontrollera token inför själva mötet.

De intervjuade uppger att tolkarnas kompetens och kvalitet varierar, särskilt mellan auktoriserade och utbildade tolkar. Vissa tolkar är professionella och tolkar enligt beställt uppdrag, men de intervjuade har också erfarenheter av tolkar som gått utanför sitt tolkupdrag och inte agerat professionellt, till exempel genom att inte upplysa om tystnadsplikten för brukaren/klienten, börjat företräda brukaren/klienten, samt haft bristande språkkunskaper. Tolken har i de fallen inte följt Kammarkollegiets föreskrift om den goda tolkseden. Konsekvensen av att gruppen kompetenta tolkar är begränsad blir att tillgängligheten minskar och att verksamheterna får svårt att tillgodose sina behov av tolkar. En av intervjupersonerna uttrycker en önskan om att verksamheten ska anställa egna tolkar för att på så sätt säkerställa en god kvalitet och tillgänglighet.

Kontoret har som rutin att den medarbetare som beställt tolkupdraget mottar en tolkrekvisition efter att uppdraget är slutfört. Rekvisitionen innehåller bland annat uppgifter om vem som har beställt uppdraget, tolkens namn, beställningsnummer, datum, språk, ärendenummer/födelsedata och mellan vilka tider uppdraget utförts. Tolkrekvisitionen lämnas till receptionen⁶ som ska stämma av rekvisitionen mot mottagen faktura.

När det gäller avvikelserapportering uppger en av intervjupersonerna att det finns en avvikelserapport som ska användas. Denna avvikelserapport känner dock övriga intervjupersoner på social- och omsorgskontoret inte till. Vissa av intervjupersonerna har avvikelserapporterat men i varierande utsträckning. Avvikelseapporteringen har inte skett

⁶ Receptionen är organiserad i resultatenheten verksamhetsstöd.

systematiskt på grund av en hög andel avvikelser samtidigt som den bortprioriterats till följd av tidsbrist och arbetsbelastning.

5.2 Utbildningskontoret

Utbildningskontoret är organiserad i verksamhetsområdena förskola, grundskola och gymnasieskola, samt resurscentrum där modersmålsenheten ingår i. De tre verksamhetsområdena består av följande resultatenheter:

- 58 förskolor
- 17 grundskolor
- 5 gymnasieskolor

Modersmålsenhetens uppdrag är att tillgodose önskemålen om modersmål för flerspråkiga barn/elever i samtliga kommunala och fristående skolverksamheter från förskola till gymnasieskola, även inkluderat grundsärskola och gymnasiesärskola. Enheten erbjuder modersmålsundervisning och studiehandledning på 60 olika språk.

Mellan 2013-2015 inköpte utbildningskontoret tolktjänster för ca 8,5 mnkr.

Avtalstrohet avseende tolktjänster på ramavtalet framgår av Figur 4.

Figur 4 – Utbildningskontorets avropsmönster 2013-2015

Tolföretag	2013	2014	2015
Hero tolk	1 157 297	1 813 627	1 905 736
Total volym	1 588 618	1 871 747	1 954 098
Avtalstrohet	73 %	97 %	98 %

Den intervjuade beskriver att modersmålsenheten ska tillämpa en rutin att avrop av tolkar endast ska ske från Hero Tolk. Detta bekräftas av Figur 4 som visar att 2015 avropades 98 % från den avtalade leverantören.

Utbildningskontoret har behov av teckenspråkstolkar. Sådana tolktjänster ingår inte i de upphandlade tolktjänsterna. Inköpen av teckenspråkstolkar framgår av Figur 5.

Figur 5 – Utbildningskontorets inköp från JC tolk 2013-2015

Tolföretag	2013	2014	2015
JC tolk AB	1 046 250	1 298 426	776 488

Utbildningskontorets inköp från JC tolk överstiger direktupphandlingsgränsen åren 2013, 2014 och 2015. Något upphandlat avtal med denna leverantör har inte presenterats vid granskningen. Inköp utan upphandling över direktupphandlingsgränsen kan medföra att kommunen åläggs att betala en upphandlingsskadeavgift.

Tolkar används av kontoret till exempel vid möte med elever och föräldrar och vid kartläggning av nyanlända elevers kunskaper. Riktlinjen är att vid behov av tolk ska en tolk avropas. Modersmåls läraren ska inte tolka trots att den kan ha den språkliga kompetensen. Skälet till detta är att säkerställa en opartiskhet i dialog med elev eller förälder. Dock förekommer det att lärare tolkar i de fall tolk inte kan erbjudas. Behov av tolk varierar, modersmåls lärare använder tolk några gånger per månad medan chefen enstaka gånger per termin. Kontakttolkning används nästan uteslutande eftersom kontakt med elev och föräldrar sker i mötesform. I det fall behov av tolk uppstår med kort varsel kan telefontolkning användas.

Persiska, somaliska och albanska uppges vara det mest efterfrågade tolkspråken. Arabiska efterfrågas alltmer.

Modersmålsenheten har som rutin att beställning av tolk sköts av enhetens chef, i de fall rektorn inte gjort det. Beställning sker vanligtvis över telefon och det webbaserade systemet används inte.

Intervjuad har upplevt en kvalitetsskillnad mellan auktoriserad tolk och utbildad tolk. Auktoriserad tolk önskas som regel i första hand och "favorittolkar" finns som prioriteras framför andra tolkar. Idag upplevs en svårighet att få auktoriserad tolk med kort varsel, till exempel vid en akut situation med en elev.

Ansvar för kartläggning av nyanländas kunskaper enligt skollagen (2010:800) samt skolverkets föreskrift (SKOLFS 2016:10) vilar på modersmålsenheten. Vid kartläggningarna används tolkar men intervjuad upplever att de saknar kunskap och förståelse för uppdraget. Hon föreslår att i kommande upphandling ställa krav på att erbjudna tolkars kunskapsnivå avseende kartläggning av nyanländas kunskaper ska vara i enlighet med skolverkets föreskrift och allmänna råd.

Intervjuad uppger att modersmålsenheten har som rutin att lärare kommunicerar till rektor vid synpunkt eller avvikelse. Hon beskriver att hon framfört både positiv och negativ "feedback" till Hero tolk, men företaget har dock inte återkopplat hur den avser att behandla det.

5.3 Telge Inköp AB

Telge Inköp AB ansvarar för hanteringen av samtliga upphandlingar för koncernen Telge, Södertälje, Nykvarn och Salems kommun. Enligt ägardirektiv till Telge Inköp ska bolagets verksamhet vila på affärsmässiga grunder som främjar en god konkurrens, så att Telge Inköps kunder erhåller varor och tjänster med högt ställda krav på rätt kvalitet och pris, där samtliga leverantörerna följer Södertälje kommuns och dess bolags uppförandekod för leverantörer. Vidare framgår av ägardirektivet att bolaget ska ansvara för kontroll av inköpsmönster samt efterlevnad av ingångna avtal tillsammans med sina kunder.

Som framgår nedan har uppföljningen av efterlevnaden av tolkavtalet till stor del varit beroende av en inköparens tillgänglighet.

5.4 Avtalsförvaltning

Av uppgifter från Telge Inköp och mötesprotokoll framgår att det vid avtalets inledning (april 2013) och framåt hölls möten mellan intervjuad inköpare och leverantören i syfte att säkerställa att kvalitet och beställningar levereras enligt avtal. På grund av att inköparen inte var i tjänst upphörde uppföljningsmötena helt eller delvis under 2014 och första halvåret 2015.

Under 2015 hölls tre möten avseende tolktjänsten. Vid det första mötet, där representanter från Telge Inköp, Nykvarns och Salems kommun och chefen för verksamhetsstöd deltog, diskuterades bland annat konstaterade kvalitetsavvikelser och hur dessa skulle återkopplas till leverantören. Det beslutades även om att ny upphandling skulle göras. Vid ett senare möte mellan Telge Inköp och leverantören presenterades kvalitetsavvikelsena och leverantören lovade återkoppling om vidtagna åtgärder. Därefter hölls ett internt uppföljningsmöte där närvarande intressenter beslutade att ny upphandling inte var nödvändig utan att avtalet förlängs. Vidare återkopplade leverantören om vidtagna åtgärder.

I början av 2016 genomförde Telge Inköp en enkätutvärdering om samarbetet med leverantören. Enkäten besvarades av de två övriga avtalskommunerna/parterna men inte av Södertälje kommun.

I juni 2016 träffade inköpare på Telge Inköp leverantören för att uppdatera sig om verksamheten mot bakgrund av bolagets ägarbyte. Ett annat syfte med mötet var att uppmärksamma företaget om att social- och omsorgskontoret inte alltid fått auktoriserade tolkar trots beställning. Efter mötet med företaget har inköpare, biträdande socialchef och biträdande resultatombudschef för myndigheten för äldre och personer med funktionsnedsättning träffats för diskussion om hantering av avvikelserna. Fömrävarande pågår ett internt granskningsarbete för att kartlägga omfattningen av felaktigheter i tolkbeställningar och fakturor.

Leverantörens uppfyllelse av uppförandekoden ska följas upp genom en självutvärderande enkät. Enligt uppgift från Telge Inköp har leverantören inte mottagit någon enkät och uppföljning därmed inte gjorts.

6 Bedömning

Kunskapen om att tolkar ska avropas från den upphandlade leverantören och inte av andra leverantörer är väl spridd i kommunen. Avropen på det upphandlade tolktjänstavtalet fungerar bra idag vilket framgår av den höga avtalstroheten. Kommunens statistik över beställda tolktjänster visar samtidigt att utbildningskontoret köper teckenspråkstolkare i stor utsträckning utan upphandling och avtal. Sker inköp till stora belopp utan upphandling och avtal skäl löper kommunen risk för upphandlingsskadeavgift eller annan påföljd.

Kommunen har avtal med en leverantör av tolktjänster. Endast 15 % av de avropade uppdragen utförs av tolkar med den kompetens som leverantören ska erbjuda i första hand. Nästan var femte uppdrag (18 %) utförs av tolkar utan formell tolkutbildning. Två skäl till detta är dels att under senare år har statliga myndigheters, kommuners och landstings behov av tolkar ökat kraftigt och det råder brist på tolkar, framförallt kvalificerade tolkar som är utbildade och/eller auktoriserade, dels att det saknas formell tolkutbildning i ett stort antal ovanliga språk.

Otydliga definitioner och andra brister i upphandlingsunderlagen, brister i den löpande avtalsuppföljningen och indikationer om att kommunen betalat högre timpriser än anbudspriset/utvärderingspriset har framkommit. För att komma tillrätta med otydliga definitioner av kompetens och för att få mer "realistiska" priser har det 2016-07-15 tecknats ett tilläggsavtal med nya priser för icke auktoriserade tolkar. För dessa kategorier offererade leverantören priset 1 kr/timme.

Skillnaderna mellan tolkkompetenserna och priserna i tilläggsavtalet och det vinnande anbudet indikerar brister i analys och förarbete inför den genomförda upphandlingen.

I den kommande tolkupphandlingen bör mer genomarbetade upphandlingsunderlag tas fram. Underlagen bör även utformas så att anbud med uppenbart orealistiska priser, som 1 kr/timme, kan undvikas.

Det har inte funnits ändamålsenliga rutiner och personella resurser för kontroll av tolkbeställningar, tolkrequisitioner och fakturor från leverantören. Fömrävarande pågår ett internt utredningsarbete för kartlägga omfattningen av felaktigheter.

Avvikelser från den goda tolkseden har inte dokumenterats och kommunicerats internt och externt på ett systematiskt sätt under avtalstiden.

Det är inte acceptabelt med ett nyckelpersonberoende som medför att en persons frånvaro gjort att både den interna och externa uppföljningen av tolktjänsten upphörde helt eller delvis under 2014 och första halvåret 2015.

Verksamheternas behov och krav på tolkarnas kompetens har förändrats sedan upphandlingen genomfördes. Tydligaste exemplet är modersmålsenhetens behov av kompetenta tolkar avseende kartläggning av nyanländas kunskaper som ska genomföras enligt nationella direktiv. I den framtida upphandlingen fordras en ändamålsenlig kartläggning och analys av berörda verksamheters olika behov av tolkkompetenser.

Det har framkommit synpunkter på avtal och tolktjänsterna, men någon systematiserad utvärdering har inte skett. Den självutvärdering leverantören ska göra har inte begärts av kommunen. Kommunen har inte heller besvarat Telge Inköps enkät om samarbetet med leverantören.

7 Svar på revisionsfrågorna

Nedan redovisas kortfattade svar på de revisionsfrågor som har ingått i granskningen.

Delfråga

1. Har relevanta krav ställts i upphandlingen av tolkar?

Svar

Att tolktjänsten ska utföras i enlighet med föreskriften "God tolksed" och andra grundläggande krav har ställts i kravspecifikationen.

Flera tilläggsavtal har tecknats med leverantören. Vissa delar av tilläggsavtalen har skett som en naturlig följd av erfarenheter från tillämpningen av ursprungliga avtalet. I andra fall har tilläggsavtalen innehållit preciseringar av tolkkompetenser, timpriser, avvikelshantering och avtalsförvaltning som indikerar ofullständigheter i upphandlingsunderlagen.

2. Har upphandlingen grundats på en analys av behov av specialistkompetens, omfattning, tillgänglighet etc?

Att flertalet personer involverade i upphandlingsarbetet inte är kvar i kommunen har medfört begränsad möjlighet att analysera och bedöma upphandlingens förarbete.

Avropade volymer visar en god överensstämmelse med uppskattad omfattning.

Av förfrågningsunderlaget framgår vilken kompetens och vilka språk som efterfrågas. Att ett antal korrigeringar och preciseringar behövs ske i tilläggsavtal indikerar brister och ofullständigheter i analysen.

Behovet av auktoriserade tolkar i förfrågningsunderlaget har inte kunnat infrias fullt ut av leverantören. Två skäl till detta är att under senare år har myndigheters, kommuners och landstings behov av tolkar ökat kraftigt och det råder brist på tolkar, framförallt kvalificerade tolkar, dels att det saknas formell tolkutbildning i ett stort antal ovanliga språk.

3. Finns det fungerande rutiner för beställning av tolktjänster?

Det finns fungerande rutiner för beställning av tolkar enligt avtalet med Hero tolk.

Granskningen visar dock att utbildningskontoret gör omfattande inköp av teckenspråkstolkning som inte upphandlats och avtalats.

4. Är tillgängligheten till tolkar med rätt kompetens tillfredsställande?

I samhället råder en hög efterfrågan på tolkar som skapar en brist på tolkar. Detta skapar en konkurrens mellan efterfrågade verksamheter.

Efterfrågan på kvalificerade tolkar kan inte tillgodoses fullt ut. Verksamheterna har sina "favorittolkar" vilket begränsar tillgången ytterligare.

Verksamheternas efterfrågan på tolkar med specialkompetenser inom till exempel vissa språk eller uppdrag kan inte tillgodoses fullt ut.

5. Vad gör verksamheterna om de upphandlade leverantörerna inte kan leverera i tid?

Verksamheterna får antingen avboka mötet eller arrangera en lösning där kollega med språklig kompetens kliver in och tolkar.

Statistik över avrops- och beställningsmönster visar att tolkar beställs utanför avtal.

6. Sker uppföljning av avtalsefterlevnad?

Uppföljningen har i väsentlig omfattning varit beroende av en persons tillgänglighet. På grund av att den personen inte var i tjänst upphörde uppföljningsmötena helt eller delvis under 2014 och första halvåret 2015.

Rutiner och resurser har saknats för en systematisk uppföljning.

För närvarande pågår ett internt utredningsarbete för kartlägga omfattningen av felaktigheter.

7. Sker uppföljning, utvärdering och återkoppling av tolktjänsterna?

Uppföljning och utvärdering stannade av under 2014 och delar av 2015. Men har upptagits igen under senare delen av 2015 och 2016.

Systematisk uppföljning av leverantörens uppfyllelse av uppförandekod, som ska ske enligt tilläggsavtal till det ursprungliga avtalet, har inte gjorts.

Synpunkter på leverantören har diskuterats, men kommunen besvarade inte den utvärderingsenkät som syftade till att inhämta verksamheternas synpunkter rörande tolktjänstens kvalitet.

Återkoppling av avvikelser har inte skett regelbundet och systematiskt. Den återkoppling som lämnats skedde under 2015 på förekomna anledningar rörande kvalitetsbrister.

8 Slutsatser och rekommendationer

Sammantaget visar granskningen att genom den genomförda upphandlingen av tolkar har bättre förutsättningar än tidigare skapats för kostnadseffektivitet, uppföljning etc. i kommunens användning av tolkar. Samtidigt framkommer brister i upphandlingen och i tillämpning och förvaltning av det tecknade avtalet som gör att de förbättrade förutsättningarna delvis inte infrias. Vissa brister kan avhjälpas genom väl genomarbetade underlag i den kommande tolkupphandlingen. Andra brister avhjälpas främst genom förbättrade interna rutiner.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- ▶ Utarbeta ändamålsenliga rutiner och tillsätt tillräckliga personella resurser för uppföljning och kontroll av tolkbeställningar, tolkrekvisitioner och fakturor samt efterlevnad av god tolksed.
- ▶ Ta fram en ändamålsenlig rutin för avvikelserapportering med krav på återkoppling och åtgärder.
- ▶ Säkerställ en löpande utvärdering av tolktjänsten.
- ▶ Undersök möjligheterna till återkrav från leverantören för felaktiga leveranser under hela avtalstiden.

Till den kommande tolkupphandlingen rekommenderar vi mot bakgrund av den genomförda upphandlingen och gjorda iakttagelser följande:

- ▶ Säkerställ en ändamålsenlig analys av berörda verksamheters behov av tolkar och marknadens förutsättningar att uppfylla kraven.

- ▶ Att det i förfrågningsunderlaget med tillhörande kravspecifikation ställs krav på:
 - ▶ Tydligt definierade tolkkompetenser.
 - ▶ Skrivningar som motverkar anbud med orealistiskt låga timpriser.
 - ▶ Hur avvikelser ska hanteras och åtgärdas inklusive krav på leverantörens interna kvalitetsarbete.
 - ▶ Hur avtalsförvaltningen ska vara utformad så att det möjliggör en ändamålsenlig uppföljning inklusive rätt för kommunen genomföra revision hos leverantören.

Södertälje den 6 oktober 2016

Curt Öberg
Executive Director

Andreas Halvarsson
Verksamhetsrevisor

Bilaga 1 Källförteckning

Hero tolks avvikelserapport
Förfrågningsunderlag (daterat 2012-12-06)
Förlängning av avtal (daterat 2015-03-26)
Förlängning av avtal (daterat 2016-01-28)
Hero tolks prisbilaga 2013 och 2014 avseende tolktjänster
Kravspecifikation (daterat 2013-01-16)
Mötesprotokoll (daterat 2013-04-13)
Mötesprotokoll 2013-03-11
Organisationsbild social- och omsorgskontoret (maj 2016)
Ramavtal TI 2012-1147 Tolktjänster (daterat 2013-04-08)
Statistik fakturerade uppdrag och antal timmar för perioden 2015-01-01-2015-10-31
(daterad 2015-11-03)
Tilldelningsbeslut tolktjänster (daterat 2013-03-22)
Tillägg till avtal (daterat 2013-07-29)
Tolkrekvisition
Överenskommen språklista 2013