

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-05-02

HSN 1501-0139

Handläggare:
Rezgar Ashnagar

Hälso- och sjukvårdsnämnden
2015-06-02, P [xx]

Förfrågningsunderlag enligt LOU - upphandling av språktolksservice i Stockholms läns landsting

Ärendebeskrivning

Hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) beslutade den 25 augusti 2012 att upphandla språktolksservice för befolkningen i Stockholms läns landsting (SLL). I ärendet redovisas ett förslag till förfrågningsunderlag enligt lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU).

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande, 2015-05-02
Förfrågningsunderlag enligt LOU inklusive bilagor

Ärendets beredning

Ärendet har beretts i programberedningen för äldre och multisjuka.

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar

- att* uppdra åt hälso- och sjukvårdsdirektören att upphandla språktolksservice för befolkningen i Stockholms läns landsting enligt förfrågningsunderlaget
- att* uppdra åt hälso- och sjukvårdsdirektören att återkomma till nämnden för beslut om antagande av leverantör
- att* uppdra åt hälso- och sjukvårdsdirektören att anpassa förfrågningsunderlaget alternativt avbryta den del av den nya upphandlingen som avser delområde 1B (Bokad telefontolkning) i händelse av att Kammarrättens dom möjliggör för Stockholms läns landsting att avsluta detta delområde enligt tilldelningsbeslutet i den förgående upphandlingen
- att* omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens motivering till förslaget

Med anledning av tidigare dom från förvaltningsrätten (Mål nr 12391-14) föreslås att SLL gör om upphandlingen gällande språktolksservice med reservation för att delområde 1B eventuellt inte kommer att behandlas då fallet är under överprövning i kammarrätten.

Behovsbeskrivning

Enligt § 8 förvaltningslagen (1986:223) och enligt § 2 i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), i visionen om en hälso- och sjukvård på lika villkor för hela befolkningen, regleras rätten till språktolk vid kontakt med myndighet av person/patient som inte behärskar svenska språket. Enligt tabell nedan indikerar antalet utförda uppdrag att öka, vilket kan ses som en effekt av ökad migration, därmed behov av språktolkning. Detta återspeglar sig i sin tur i ökat antal besök med stöd av språktolk inom framförallt Stockholms läns landstings hälso- och sjukvård.

År	2009	2010	2011	2012	2013
Antal uppdrag	219 114	238 297	248 606	253 572	292 978

Målgrupp

Målgruppen är dels patienter i behov av språktolk som meddelas hälso- och sjukvård finansierad av Stockholms läns landsting inklusive tandvård, dels besökande i behov av språktolk med avtalat ärende till Stockholms läns landstings förvaltningar, bolag, stiftelser och myndighet enligt förvaltningslagens definition. För samtliga målgrupper kommer ramavtal tecknas baserat på bilagt förslag till förfrågningsunderlag enligt detta tjänsteutlåtande.

Nuvarande verksamhet

Förvaltningens formellt dokumenterade kunskaper kring språktolkning begränsar sig för närvarande till i princip information om antalet utförda uppdrag fördelat mellan olika språtolkkategorier (till exempel auktoriserad - övrig tolk), fakturerat belopp samt uppgifter om anmälda avvikelser. Avsaknad av IT-stöd medför att hantering av uppdrag är i allt väsentligt manuell. Status kring bokad språktolk upplevs tidvis vara oklar och möjlig relevant uppföljning är begränsad.

Förvaltningens kostnader för språktolkning år 2013 uppgick till 76 miljoner kronor. Kostnader som belastar somatisk vård ingår i sjukhusens DRG-ersättning. Kostnader för språktolktjänster i landstingets övriga förvaltningar, bolag, stiftelser och myndighet enligt förvaltningslagens definition ersätts av respektive verksamhet. Nuvarande avtal om språktolkservice gäller till och med den 19 augusti 2016 eller fram till att SLL ingår avtal, efter lagakraftvunnen tilldelningsbeslut i Upphandlingen av Språktolkservice, LS 1209-1237.

Kvalitetsbristkostnader

Det antal avvikelser vid förmedling av språktolktjänster som inträffar bedöms vara underrapporterade i nuvarande system för avvikelshantering. Representanter för sjukvården berättar om problem där språktolkare uteblir, eller kommer försenade till avtalad tolktid, något som också stöds i den från

år 2012 genomförda enkäten om språktolkservice. Andra problem är att språktolkar har bristande språkkunskaper och tolkskicklighet eller inte förhåller sig neutrala och opartiska under tolkningen, utan lägger in egna värderingar och synpunkter i den. Vid telefontolkning händer det att tolken befinner sig i en bullrig, eller på annat sätt olämplig, miljö.

Konsekvenser som följer av detta medför att förväntad tillgänglighet begränsas eller risk för att patientbesök genomförs med otillfredsställande kvalitet. Kvalitetsbrister kring språktolktjänster indikerar behov av en djupare problemanalys, för att i förlängningen kunna uppnå vård på lika villkor för länets hela befolkning.

Väsentliga skillnader i förfrågningsunderlaget

Inledning

Syftet med upphandlingen är att skapa goda förutsättningar för en tillgänglig språktolkservice, som stödjer en säker vård grundad efter principen om en vård på lika villkor för hela befolkningen. Pågående förnyelsearbete i visionen om en god vård och behandling på rätt vårdnivå utgör språktolkning därför en strategisk stödfunktion i den hälso- och sjukvård som meddelas patient som inte behärskar svenska språket. Varje missat tolktillfälle eller icke fullgott genomförd tolksituation medför kvalitetsbristkostnader som begränsar hälso- och sjukvårdens funktionssätt och i förlängningen ett patientsäkert omhändertagande.

Förfrågningsunderlaget grundas dels på intervjuer med företrädare för olika verksamheter med vårdavtal med Stockholms läns landsting, dels annonsering i form av en så kallad externremiss samt kontakt med Patientnämnden och sjukhusens patientvägledare. Externremissen har också sänts till Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS) med inbjudan att lämna synpunkter på upprättade underlag. Vidare genomfördes en enkätundersökning år 2012 riktad till beställare och användare av språktolktjänster.

Förfrågningsunderlaget omfattar två uppdrag/områden som ska offereras var för sig:

Område 1: Telefon/videotolkning.

- *Delområde 1B: Bokad telefon-/videotolkning*

Område 2: Kontakttolkning (Språktolk fysiskt närvarande i tolksituation)

Inhämtade synpunkter från intervjuer, kontakter och genomförd externremiss samt internt utvecklingsarbete har inarbetats i upprättat förfrågningsunderlag, som redovisas närmare enligt nedan.

Uppdragsbeskrivning

Krav kommer att ställas på bland annat på handledning och stöd kring korrekt genomförd tolksituation riktad till vårdgivare och möjlighet ska beredas språktolk till debriefing/samtalsstöd efter upplevd känslomässig och särskild komplicerad tolksituation. Sen ankomst vid kontakttolkning begränsas till fem minuter, därefter utgår vite. Vitesbeloppet föreslås höjas från 1 000 kr till 1 500 kr, vilket motiveras i behovet av kontinuitet och säkerhet i tillhandahållen språktolkservice.

Arvode språktolkar

Uppdrag som kontakttolk i Stockholms läns landsting har på ersättningsmässiga grunder, att konkurrera med andra myndigheter. För arvode och ersättning till kontakttolk kan myndighet inom staten tillämpa Domstolsverkets föreskrifter (DVFS) om tolktaxa. Tillkommande kostnad är arvode till leverantör av språktolkservice. Genom tillämpning av tolktaxa enligt Domstolsverkets anvisningar uppnås i princip konkurrensneutralitet i ersättningsvillkoren bland myndigheter, syftande till en säker språktolkservice vid bokning av kontakttolkar. Ersättning för telefon/videotolkning utgår med belopp enligt lämnat anbud.

Tolkportal och elektronisk fakturering

Ett sammanhållet elektroniskt verktyg, Beställningsportal i en första version, är för närvarande under lansering. När portalen tas i drift ska bokningar registreras genom portalen och avvikelser hanteras på motsvarande vis. Tillsammans med faktureringsmodulen skapas förutsättningar till en samlad bild av behov och möjlighet till relevant analys av språktolkservice i och med att Stockholms läns landsting blir ägare av genererad information.

Telefon- videotolkning

Tolkning med stöd av telefoni/video sker i begränsad omfattning och uppgick till cirka tolv procent av antalet utförda uppdrag år 2014. En viktig framgångsfaktor för ökad tolkning med stöd av telefoni/video är förbättrad tillgänglighet genom enkelhet i tillämpning och möjlighet att snabbt nå språktolk efter behov. Ett möjligt ytterligare incitament kan bland vårdgivare vara upplevelsen av en högre och jämnare kvalitet med stöd av telefon/video i språktolksituation jämfört med kontakttolkning.

Uppföljning

Genom att ställa krav på registrering av bokningar i Tolkportal möjliggörs verksamhetsanpassad uppföljning. Särskilt kommer avvikelser att följas upp kopplat till måluppfyllelse med bonus/vite.

Upphandling och utvärdering

Den föreslagna upphandlingen av språktolkservice genomförs som förenklat förfarande enligt 15 kap lagen om offentlig upphandling, LOU (2007:1091). Avtal föreslås tecknas för två år från och med den 1 december 2015 med möjlighet till förlängning med upp till tjugofyra (24) månader. Upphandlingen resulterar i att en eller flera anbudsgivare antas inom anbudsområdena 1B bokad telefon-/videotolkning respektive område 2 kontakttolkning. För identiskt tjänsteutbud med flera leverantörer tecknas ramavtal innebärande att avrop skall ske enligt rangordning. Utvärdering av anbud leder till rangordning av avtal. Den leverantör främst i rangordning ska alltid tillfrågas först vid avrop av tjänst. Om denna avböjer tillfrågas nummer två, därefter som följer i rangordningen av antagna leverantörer. Genom den vid upphandling med ramavtal enligt LOU mycket viktiga rangordningen kommer, med stöd av Tolkportalen, kunna följas strikt. De två objekten i förfrågningsunderlaget utvärderas var för sig. De anbud kommer att antas som är de för Stockholms läns landsting ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn till utvärderingskriterierna pris och kvalitet. Kvalitet utvärderas efter anbudsgivares egen redovisad beskrivning av tre kvalitetsområden var för sig – kunskapsbaserad -, säker-, respektive patientfokuserad språktolkservice. Varje beskrivning bedöms utifrån tre nivåer - mycket bra, bra och inget utmärkande. För ej uppfyllt kvalitet kommer prispåslag ske på det av anbudsgivare vägda offererade anbudspriset. Bedömning av anbudsgivares kvalitet kommer att ske i arbetsgrupp, först individuellt därefter gemensamt i konsensus.

Ekonomiska konsekvenser

Då ett sammanhållet underlag för beräkning av volymer och kostnader saknas rörande språktolkservice, begränsas möjligheterna till säkra prognoser. Förslagna förändringar i kommande upphandling ställer ökade krav på levererad kvalitet vilket tillsammans med förslaget om Domstolsverkets taxa för kontakttolkning som ersättningsgrund, kan medföra höjda totalkostnader. Detta skall vägas mot förbättrad kontinuitet, tillgänglighet och kvalitet i anvisade språktolkare.

Konsekvenser för patientsäkerhet

Språkbarriärer i kommunikation mellan vårdgivare och patient som inte behärskar svenska språket, antas medföra högre patientrisker i meddelad vård jämfört med svensktalande patient i motsvarande situation. Med stöd av Tolkportal skapas förutsättningar till förbättrad uppföljning och systematisk analys av avvikelser i tolksituation kring meddelad vård. Genom en högre konkurrenskraftig ersättning vid kontakttolkning förväntas kvalitetsbrister kring uteblivna språktolkare kunna minimeras. Icke svensktalande patient i tolksituation ges därigenom större möjlighet att få adekvat stöd i meddelad vård under mötet med vårdgivare.

Konsekvenser för jämställd och jämlik vård

För person som inte behärskar svenska språket utgör språktolkning allmänt sett en förutsättning för möjligheten att få diagnostik, vårdbehov och behandling tillgodosedda på jämlika grunder jämförbart med befolkningen i övrigt. Språktolkning, som utförs i Stockholms läns landsting omfattar drygt 100 språk inklusive dialekter. Genom utökade möjligheter till telefontolkning, förväntas tillgängligheten kunna omfatta samtliga språk där språktolkning förekommer i landet som helhet. Likaså antas Tolkportalen skapa möjligheter att identifiera frågeställningar syftande till förbättringar i jämlik vård.

Miljökonsekvenser

Den positiva miljöeffekten antas medföra att karboniserade rekvisitioner samt rapporter och fakturaunderlag i pappersformat minskar. Vidare genom att volymen telefon-/videotolkningar förmodas öka under avtalsperioden, medför att motsvarande volym kontakttolkningar minskar och därmed färre resor mellan uppdrag i motsvarande omfattning.

Henrik Almkvist
Tillförordnad hälso- och sjukvårdsdirektör

Olle Olofsson
Avdelningschef