

Tolken en vertalers:

**Aanbevelingen voor een kwalitatief goed
en financieel beheersbaar stelsel**

December 2003

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	4
1. Opdracht aan de werkgroep	7
2. Achtergrond van de problematiek	8
2.1 Toenemende behoefte aan tolk- en vertaaldiensten	8
2.2 Dienstverlening door tolken en vertalers	8
2.3 Bekostiging	9
2.4 De beroepsgroep	11
2.5 Kwaliteitsbeleid 2000	12
3. De knelpunten gerangschikt	13
3.1 Diffuse rol van Justitie	13
3.2 Marktpositie TVCN	13
3.3 Ontbreken van prijswegingen	13
3.4 Ontoereikend aanbod	13
3.5 Ontoereikende vergoedingensystematiek	14
3.6 Dekkingstekort kwaliteitsbeleid	14
3.7 Onvoldoende professionalisering	14
3.8 Conclusie	
4. Overheidsbemoediging ten aanzien van de inzet van tolken	15
4.1 Justitie en politie als afnemer	15
4.2 Individuele personen die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen	15
4.2.1 Relatie met inburgering	16
4.2.2 Effectieve rechtsbescherming	17
4.2.3 Gezondheidszorg	19
4.3 Conclusie	20
5. De financiële consequenties; wie bepaalt betaalt	22
5.1 Overheveling budgettaire verantwoordelijkheid	22
5.2 Bijzondere situatie gezondheidszorg	22
6. Op weg naar meer marktwerking	25
6.1 Waarom kan de markt falen?	25
6.2 Eindmodel voor de markt van tolkdiensten	25
6.3 De transitieperiode: vijf stappen	27
6.4 De positie van TVCN	29
6.5 Op weg naar het eindmodel	
33	
7. Borging van kwaliteit	34
7.1 Zorgplicht voor de overheid	34
7.2 Kwaliteitshandhavende regels	35
8. Internationale vergelijking van de markt voor tolkdiensten	36
Geraadpleegde literatuur en informatie	38

Bijlagen:

1	Leden van de werkgroep	39
2	Overzicht vergoedingen tolken en vertalers	40
3	Productiestatistiek van het CBS	41
4	Omvang van de tolk- en vertaalmarkt	42
5	Overheidsuitgaven tolk- en vertaaldiensten 1997-2002	43
6	Een internationale vergelijking van de markt voor tolkdiensten	44

Conclusies en aanbevelingen

Deze rapportage behandelt de vraag op welke wijze de verantwoordelijkheden voor de organisatie, de financiering en de kwaliteit van tolkdiensten het best kunnen worden vormgegeven. Reden om deze vraag in het kader van een interdepartementaal beleidsonderzoek aan de orde te stellen vormt de brief van de voormalige staatssecretaris van Justitie van 8 november 2001 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2001-2002, 28 000 IV, nr. 36). In deze brief wordt vastgesteld dat een betere positionering van verantwoordelijkheden voor wat betreft financiering, organisatie en certificering van tolkdiensten gewenst is. Door de voormalige staatssecretaris van Justitie is aan de werkgroep gevraagd de verdere concrete vormgeving van deze koers uit te werken. Daarbij is vooral gevraagd aandacht te besteden aan het sturingsmodel, het kwaliteitskader, het stimuleren van concurrentie en een doelmatiger inzet van tolken. In deze rapportage doet de werkgroep vier concrete aanbevelingen.

Bij het opstellen van deze aanbevelingen heeft de werkgroep dankbaar gebruik gemaakt van gesprekken met beleidsmedewerkers bij een aantal departementen, enkele wetenschappers, een aantal uitzendbureaus, enkele commerciële tolkenbureaus en de raad van toezicht van het Tolk- en Vertaalcentrum Nederland. Ook heeft de werkgroep navraag gedaan bij Nederlandse ambassades in het buitenland om inzicht te krijgen in de werking van de markt in een aantal andere landen.

Rechten en plichten

De werkgroep stelt vast dat in het huidige minderhedenbeleid het accent ligt op inburgering en integratie. Uitgangspunt van dit beleid is dat vestiging in Nederland de verplichting van het leren van de Nederlandse taal bevat. Uitwerking van dit beleid vormt de Wet inburgering nieuwkomers, op basis waarvan migranten aanspraak op een inburgeringsprogramma kunnen maken. Gelet op dit beleid acht de werkgroep het kosteloos aanbieden van tolkdiensten een verkeerd signaal. Daarmee wordt immers impliciet de boodschap uitgedragen, dat je in Nederland kunt wonen en werken, maar dat het niet nodig is om de Nederlandse taal te beheersen.

De werkgroep meent dat inburgering en tolkdiensten in zekere zin als communicerende vaten zijn te beschouwen: naarmate allochtonen meer investeren in kennis van de Nederlandse taal, neemt de noodzaak tolkdiensten aan te bieden af en omgekeerd. Vanuit die optiek komt de werkgroep tot de conclusie dat een beter evenwicht tussen rechten en plichten wenselijk is, en wel door de inzet van tolken aan te laten sluiten op het beleid gericht op inburgering en integratie. Principieel kan daarbij een beroep worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid om in taalvaardigheid te investeren. De werkgroep meent dat alleen in situaties waarbij de overheid een bijzondere taak heeft, zoals rechtsbescherming en volksgezondheid, overheidsbemoediging aan de orde kan zijn. Wat betreft asielzoekers meent de werkgroep dat zij, gelet op het feit dat zij hangende een beslissing over toelating niet geacht worden in de Nederlandse samenleving te integreren, voor de communicatie met instanties en hulpverleners een beroep op gefinancierde tolk- of vertaaldiensten moeten kunnen doen. Subsidiëring van tolkdiensten acht de werkgroep slechts wenselijk in zaken waar het de rechtsbescherming betreft, asielzoekers en specifieke onderdelen van het inburgeringsprogramma.

Aanbeveling 1

De werkgroep beveelt aan het subsidiëren van tolkdiensten door de rijksoverheid – met uitzondering van tolkdiensten voor asielzoekers gedurende de asielprocedure en enkele specifieke onderdelen van het inburgeringsprogramma - te beperken tot de situaties waarbij de bescherming van evidente publieke belangen in het geding is.

Wie betaalt bepaalt

In de loop van de tijd is Justitie de verantwoordelijkheid voor financiering en organisatie van tolkvoorzieningen voor vrijwel de gehele publieke en semi-publieke sector gaan dragen. Met als gevolg dat Justitie wel betaalt, maar niet kan bepalen, immers de verschillende departementen zijn beleidsverantwoordelijk. Bij degenen die van de tolk- of vertaaldiensten gebruikmaken ontbreekt daardoor een gezonde spanning tussen beschikbare middelen en vraag. Een en ander staat bovendien op gespannen voet met de oogmerken van de nieuwe begrotingssystematiek (beleidsdoelstellingen, prestaties en geld aan elkaar gekoppeld). De werkgroep meent dan ook dat de band tussen betalen en bepalen dient te worden hersteld.

Aanbeveling 2

De werkgroep beveelt de thans onder Justitie voor andere taakvelden berustende budgettaire aansprakelijkheid inzake tolk- en vertaaldiensten over te hevelen naar de beleidsverantwoordelijke departementen c.q. onder deze departementen resulterende organisaties.

Bijzondere situatie gezondheidszorg

Bij tolkdiensten voor de gezondheidszorg geldt wat betreft de bekostiging een bijzondere situatie. Anders dan bij tolkdiensten binnen het justitiële domein waar altijd duidelijk is wie de afnemer (opdrachtgever c.q. belanghebbende) van de tolkdienst is, is dit bij de gezondheidszorg veel diffuser. Helder is dat de patiënt voor een goede behandeling van zijn klachten belang bij de bijstand van een tolk heeft. Gelet op dat profijt acht de werkgroep het in beginsel wenselijk dat de patiënt bijdraagt aan de kosten c.q. de tolk zelf betaalt. De werkgroep heeft evenwel moeten vaststellen dat de uitvoeringslasten van het in rekening brengen van tolkkosten niet opwegen tegen de baten (een uitzondering geldt voor de geestelijke gezondheidszorg).

Aanbeveling 3

De werkgroep beveelt aan om met zorgverzekeraars over de bekostiging langs de weg van de zorgverzekering in overleg te treden.

Vraagsturing

De publieke belangen leiden tot een ideaaltypisch ordeningsmodel dat zich kenmerkt door de uitgangspunten (1) afnemers zijn zelf financieel verantwoordelijk; (2) afnemers hebben een reële keuzevrijheid, (3) duidelijke kwaliteitseisen voor tolken en kwaliteitsregister en (4) vrije tariefvorming. De werkgroep stelt vast dat de huidige ordening van de markt voor tolkdiensten niet spoort met deze vier uitgangspunten. Een herordening van de markt is gewenst. De werkgroep ziet de beschikbaarheid van tolken en de specifieke verantwoordelijkheid voor het personeel van TVCN als twee belangrijke randvoorwaarden bij deze herordening. Deze randvoorwaarden zijn vooral van belang in de transitieperiode. In eerdere marktwerkingoperaties is naar voren gekomen dat een goed vormgegeven transitie-model een belangrijke voorwaarde is voor het al dan niet slagen van de gehele herordening van de markt. De werkgroep onderscheidt vijf afzonderlijke stappen in de transitieperiode die noodzakelijk zijn om het eindmodel te bereiken. Deze vijf stappen zijn:

1. Het in 2004 starten van een pilot in één arrondissement waarbij via een openbare aanbesteding het gehele logistieke proces van de inkoop van tolkdiensten in de markt wordt gezet. Een dergelijke pilot heeft een voorbeeldfunctie voor andere afnemers van tolkdiensten.
2. De afnemers die onder de subsidiebeschikking van TVCN vallen per 1 januari 2005 zelf financieel verantwoordelijk maken voor de inschakeling van tolkdiensten. De subsidiebeschikking aan TVCN wordt per diezelfde datum stopgezet. Hiermee komt een einde aan de vreemde constructie dat het ministerie van Justitie, via de subsidiebeschikking aan de stichting TVCN, mede verantwoordelijk is voor de beleidsterreinen van andere departementen.
3. De Justitiële afnemers selecteren via een openbare aanbestedingsprocedure één of meerdere nieuwe aanbieders van tolkdiensten.
4. De Justitiële afnemers die onder de subsidiebeschikking van TVCN vallen worden door het ministerie van Justitie voorbereid op hun toekomstige rol als 'prijzbewuste' in koper.
5. TVCN zich laten ontwikkelen als tolkenintermediair voor de gezondheidszorg. De budgetoverheveling naar het ministerie van VWS (en andere departementen) moet, net als bij de andere afnemers die onder de subsidiebeschikking vallen, per 1 januari 2005 hebben plaatsgevonden.

In aanvulling op deze vijf stappen beveelt de werkgroep aan om - naar aanleiding van tussentijdse evaluatiemomenten - te bezien op welk moment het verder vrijlaten van de toltarieven noodzakelijk is. Samen met de bovengenoemde vijf stappen doet dit recht aan drie van de vier uitgangspunten van het ideaaltypische ordeningsmodel. In de vierde aanbeveling gaat de werkgroep nader in op het uitgangspunt 'duidelijke kwaliteitseisen voor tolken en een kwaliteitsregister'.

Aanbeveling 4

De werkgroep beveelt aan om gefaseerd over te stappen naar een ordening gebaseerd op concurrentie en keuzevrijheid waarbij verschillende marktpartijen concurreren om de gunsten van afnemers.

Het vaststellen van de kwaliteitseisen

De werkgroep stelt vast dat de markt het maatschappelijk belang van kwaliteitsborging niet vanzelf tot stand laat komen. De werkgroep meent dat de overheid - vooralsnog - tot taak heeft kwaliteitshandhavende regels vast te stellen. De argumentatie daarvoor ligt vooral besloten in de kwaliteitsbewakende rol van de overheid wat betreft rechtsbescherming en gezondheidszorg. De overheid heeft dan ook belang bij professionalisering van de tolkensector. Naarmate de tolkensector beter in staat is zelf een goed functionerend kwaliteitsborgingsysteem vorm te geven, des te minder reden bestaat er voor overheidsbemoediging.

Aanbeveling 5

Gelet op de bij voor tolk- en vertaaldiensten op het terrein van rechtsbescherming en gezondheidszorg in het geding zijn de belangen beveelt de werkgroep aan het (minimum) kwaliteitsniveau voor deze dienstverlening in regelgeving vast te leggen.

Een kwalitatief goed en financieel beheersbaar stelsel

De werkgroep denkt dat met dit advies een kwalitatief goed en beter financieel beheersbaar stelsel van tolkdiensten gerealiseerd kan worden. De overheid heeft belang bij professionalisering van de tolkensector. Naarmate de tolkensector beter in staat is zelf een goed functionerend kwaliteitsborgingsysteem vorm te geven, des te minder reden bestaat er voor overheidsbemoediging. Voorshands zal de overheid kwaliteitshandhavende regels vaststellen.

Door de bekostiging van tolkdiensten te beperken tot situaties waarbij de bescherming van evidente publieke belangen in het geding is, kan een aanzienlijke volumedemping worden gerealiseerd. De financiële besparing van deze volumedemping wordt begroot op circa € 1,4 mln. De aanbeveling de budgettaire aansprakelijkheid over te hevelen naar afnemers van tolkdiensten zal ertoe leiden dat budgethouders zich veel nadrukkelijker rekenschap gaan geven van hun prioriteiten. Mede gelet op het hoge aantal annuleringen van tolkdiensten (bij het COA circa 30% van de aangevraagde diensten; Het COA was in ruim 40 % van deze annuleringen verantwoordelijk voor de annulering), waarvoor thans geen kosten worden doorberekend, mag van deze maatregel kostenreductie worden verwacht. De aanbeveling afnemers zelf te laten bepalen op welke wijze en tegen welke vergoeding zij in hun behoefte aan tolkdiensten willen voorzien, leidt ertoe dat er voor veel talen tariefafspraken tot stand zullen komen, die mogelijk substantieel lager zijn dan het niveau van de thans gehanteerde geharmoniseerde vergoeding. Bovendien zullen aanbieders van tolkdiensten beter gaan inspelen op de wensen van afnemers, hetgeen slechts een efficiënte inzet ten goede kan komen. Een inschatting van de besparingen die hiermee gerealiseerd kunnen worden, valt ten aanzien van de gerechten en IND lastig te maken. Bijstelling van de begroting van TVCN heeft geleid tot vermindering van de overhead. Er is nog verdere winst te behalen. Zo is de verwachting dat TVCN in 2004 een daling van de apparaatskosten ten opzichte van 2003 realiseert van € 1,1 miljoen. Een eerder onderzoek van PWC heeft aangegeven dat ook bij de IND, ZM en OM nog een substantiële efficiencywinst valt te behalen.

1. Opdracht aan de werkgroep

In de communicatie tussen niet-Nederlandstalige burgers en (semi) publieke instanties vormen tolken en vertalers een belangrijke schakel. De verantwoordelijkheden voor tolkdiensten in de (semi) publieke sfeer zijn in de loop van de afgelopen decennia als gevolg van zijn maatschappelijke frontpositie vrijwel volledig bij het ministerie van Justitie komen te berusten. In concreto leidt dit ertoe dat andere ministeries of daarmee verbonden organisaties tolkdiensten inhuren, waarvan de rekening door Justitie wordt betaald. De toedeling van verantwoordelijkheden zoals die gewoonlijk tot uitdrukking komt in de relatie tussen 'afnemer en betaler' is daardoor diffuus geworden. Voorts zijn bij de uitvoering een groot aantal inhoudelijke en financiële onvolkomenheden geconstateerd. Deze onvolkomenheden zijn in november 2001 voor de voormalig staatssecretaris Kalsbeek aanleiding geweest te besluiten dat een betere positionering van de verantwoordelijkheden voor financiering, organisatie en certificering van tolken gewenst is (brief staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 8 november 2001, Kamerstukken II 2001-2002, 28 000 IV, nr. 36). Door de staatssecretaris van Justitie is aan de werkgroep gevraagd de verdere concrete vormgeving van deze koers uit te werken. Het advies van de werkgroep zal dienen als bouwsteen voor het beleid inzake tolkdiensten tijdens de nieuwe kabinetsperiode 2003-2007. De werkgroep is verzocht in het bijzonder aandacht te besteden aan de volgende elementen.

Doelmatige inzet van tolken

In de eerste plaats dient aandacht te worden besteed aan de vraag langs welke weg afnemers tot een doelmatige inzet van tolken kunnen worden geprikkeld. Daarbij dient tevens te worden bezien in hoeverre het mogelijk is prikkels te ontwikkelen die het beroep van langdurig regulier verblijvende vreemdelingen en allochtone Nederlanders op tolkdiensten terugdringen.

Sturingsmodel

Uitgangspunt van de bestuurlijke herpositionering van het tolkendossier is dat verantwoordelijkheden dienen te worden gelegd waar zij ook daadwerkelijk inhoud kunnen krijgen. Dit vraagt een sturingsmodel waarin afnemers van tolkdiensten (de partij die voor de communicatie met anderstaligen een tolk inschakelt) primair zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen voor inzet, betaling en budget. De werkgroep is gevraagd de contouren van een nieuw sturingsmodel te schetsen.

Stimuleren van concurrentie

Van belang is te bepalen hoe in de toekomst gewaarborgd kan worden dat er voldoende aanbod is van tolken. Harmonisatie van vergoedingen kan strategisch (shopping) gedrag richting opdrachtgevers ondervangen. Concurrentie tussen tolken kan een belangrijke prikkel zijn voor verbetering van kwaliteit en doelmatigheid en kan bevorderen dat er tarieven tot stand komen die een afspiegeling vormen van vraag en aanbod.

Kwaliteitskader

Tot slot dient aandacht te worden besteed aan de kwaliteit van tolken. Justitie organiseert thans zelfstandig de certificering van tolken. Bij een duidelijkere positionering van verantwoordelijkheden past dat de overheid – in haar rol als afnemer van tolkdiensten - zich wat betreft het kwaliteitskader beperkt tot de formulering van de kwaliteitseisen die voor het specifieke werkterrein noodzakelijk worden geacht. Vraag is hoe het kwaliteitsbeleid verder moet worden vormgegeven.

In hoofdstuk 2 wordt in vogelvlucht de achtergronden van de aan de werkgroep voorgelegde problematiek beschreven. In hoofdstuk 3 volgt een rangschikking van de knelpunten rond financiering en organisatie van tolkdiensten. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de vraag welke terreinen in aanmerking dienen te komen voor een vorm van overheidsbemoeienis en subsidiering geïndiceerd is. De financiële consequenties daarvan worden beschreven in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 staat de noodzakelijke verandering in de ordening van de markt voor tolkdiensten centraal. Hoofdstuk 7 richt zich op de borging van kwaliteit en de vraag op welke wijze dit moet worden vormgegeven. In hoofdstuk 8, tenslotte, is een internationale vergelijking gemaakt van de markt voor tolkdiensten.

2. Achtergrond van de problematiek

Ter inleiding in vogelvlucht de achtergronden van de aan de werkgroep voorgelegde problematiek.

2.1 Toenemende behoefte aan tolk- en vertaaldiensten

Net als veel andere Europese landen is Nederland door internationale migratie in versneld tempo veranderd in wat wordt genoemd een multiculturele samenleving. Al enkele decennia komen grote groepen anderstalige vreemdelingen naar Nederland om hier tijdelijk te wonen, te werken of met het voor-nemen zich permanent te vestigen. Het aantal allochtonen bedraagt thans circa 2,9 miljoen.

Verdubbeling aantal allochtonen in drie decennia

In 2001 telde Nederland 2,9 miljoen allochtonen; rond 1,5 miljoen personen die vanuit het buitenland naar Nederland zijn gekomen (eerste generatie) en 1,4 miljoen personen van wie één of beide ouders in het buitenland zijn geboren (tweede generatie). Dit betekent dat bijna een op de vijf mensen in Nederland allochtoon is. Het CBS rekent tot de allochtonen alle personen van wie minstens één ouder in het buitenland is geboren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen personen die zelf ook in het buitenland zijn geboren (de eerste generatie) en personen die in Nederland zijn geboren (de tweede generatie). Autochtonen zijn personen van wie beide ouders in Nederland zijn geboren, ongeacht het land waar ze zelf zijn geboren. Het aantal allochtonen in de Nederlandse samenleving zal de komende jaren verder toenemen. Het CBS verwacht dat over tien jaar in Nederland twee miljoen niet-westerse allochtonen wonen.

Bron: Website Centraal Bureau voor de Statistiek

Door de toestroom van anderstalige migranten is een toenemende behoefte aan tolken en vertalers.¹ Daarbij gaat het niet alleen om ingrijpende zaken in de persoonlijke levenssfeer, zoals ziekte, psychische problemen, een misdrijf of een vluchtverhaal, maar ook om meer praktische zaken als een rijbewijs, huursubsidie of belastingaangifte. In alle gevallen gaat het om burgers die niet of onvoldoende in het Nederlands kunnen communiceren. Tolken zijn voor hen dan ook de intermediair in de communicatie met (semi) publieke instanties.

Wat is het verschil tussen een vertaler en een tolk?

Rol van een tolk is om met behulp van mondelinge vaardigheid informatie en mededelingen tussen twee (of meer) personen uit te wisselen, daarentegen gebruikt de vertaler het *geschreven woord* om hetzelfde doel te bereiken. Er zijn drie methoden voor het vertolken: (1) is een *ad-hoc* methode waarbij de tolk conversatie tussen twee of meer personen in gemakkelijk te verwerken hoeveelheden presenteert, (2) is er de *simultane* methode waarbij de tolk naar de ene taal luistert en het gesproken woord tegelijkertijd in de andere taal omzet, (3) is de methode *consecutief* tolken. Hierbij luistert de tolk gedurende een bepaalde tijd naar een onderwerp, maakt aantekeningen en geeft dan de relevante informatie in de doeltaal weer.

Doordat het Nederlands een klein taalgebied vormt is de vraag naar tolkdiensten in vergelijking met omliggende landen relatief groot. Een aanzienlijk deel van de migranten die zich in omliggende landen vestigen komen uit voormalige koloniën waar de wereldtalen (Engels, Frans of Duits) gesproken worden. Dat is in Nederland niet het geval.

2.2 Dienstverlening door tolken en vertalers

Het aanbod van tolken is divers. De meeste tolken zijn zelfstandig ondernemer. Tolkdiensten in de (semi) publieke sector worden enerzijds verzorgd door circa 1400 vrijgevestigde (freelance) tolken en anderzijds door het Tolk- en Vertaalcentrum Nederland (TVCN). TVCN wordt volledig door Justitie bekostigd om de vraag vanuit (semi) publieke instanties kosteloos te bedienen. TVCN opereert daarbij vooral als een zogenaamde 'makelaar' en houdt zich primair bezig met het organiseren van de afspraak tussen vraag en aanbod. TVCN kan daarbij putten uit een bestand van zo'n 900 tolken die circa 100 talen en dialecten beheersen.

TVCN

¹ Hoewel tolken en vertalers twee verschillende beroepsgroepen zijn worden zij vaak in één adem genoemd (zie tevens bovenstaande box). Indien in deze rapportage over tolken wordt gesproken is dat slechts vanwege de leesbaarheid en worden daaronder ook de vertalers van schriftelijke stukken verstaan. Indien de tekst daartoe aanleiding geeft worden beide beroepsgroepen afzonderlijk genoemd.

De aan TVCN voorafgegane (zes) tolkcentra zijn in 1977 opgericht, met financiële steun van de ministeries van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en van Cultuur Recreatie en Maatschappelijk werk. Voor het tolk- en vertaalwerk werd van de betreffende instanties een vergoeding gevraagd. Hierin kwam in 1983 een verandering door de centra volledig te subsidiëren. Instellingen vallend onder de in 1984 in werking getreden Subsidie-regeling Tolkcentra kunnen kosteloos tolk- en vertaaldiensten aanvragen. In 1996 werd de beleidsverantwoordelijkheid van de Tolkcentra van VWS - als onderdeel van de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het Centraal orgaan voor opvang asielzoekers - overgedragen aan het ministerie van Justitie. In 2000 zijn de zes Tolkcentra opgegaan in het Tolk- en Vertaalcentrum Nederland.

Werkingsveld

In het veld van opdrachtgevers en opdrachtnemers van tolk- en vertaaldiensten wordt door TVCN een bijzondere positie ingenomen. TVCN heeft primair een bemiddelende rol om de vraag en aanbod van tolken en vertalers bijeen te brengen. Naar schatting maken momenteel tussen de 12.000 à 15.000 personen en instanties in meer of mindere mate gebruik van TVCN. Het betreft onder andere: gemeentelijke en provinciale instellingen, advocaten, instanties en personen op terreinen die vallen onder de ministeries van Justitie, VWS, BZK, OCW, SZW, VROM, Defensie en Financiën.

Soorten dienstverlening

TVCN kent vier verschillende vormen van dienstverlening:

- *Telefonisch tolken (35%)*. Het overgrote deel van de gevraagde tolkdiensten wordt telefonisch verricht. Tolkdiensten die in beginsel niet meer tijd dan één uur in beslag nemen worden uitsluitend telefonisch verricht. Telefonische tolkdiensten hebben als voordeel dat de tolk geen reis- en wachttijden heeft. Bovendien verlopen de gesprekken meestal korter en zakelijker dan wanneer een tolk persoonlijk aanwezig is.
- *Persoonlijke tolkdiensten (53%, inclusief spreekuur tolken)*. Communicatieproblemen kunnen zodanig gecompliceerd en/of langdurig zijn dat telefonisch tolken geen uitkomsten biedt. In die gevallen komt de tolk in persoon naar de plaats waar de communicatie plaatsvindt.
- *Spreekuur tolken*. Een bijzondere vorm van tolkdiensten is het spreekuur waarbij een reeks opeenvolgende, persoonlijke tolkdiensten in één taal plaatsvindt.
- *Vertalen (12%)*. Schriftelijke stukken worden vertaald bij individuele hulpverlening en in geval een vertaling efficiënter is dan een serie persoonlijke tolkdiensten.

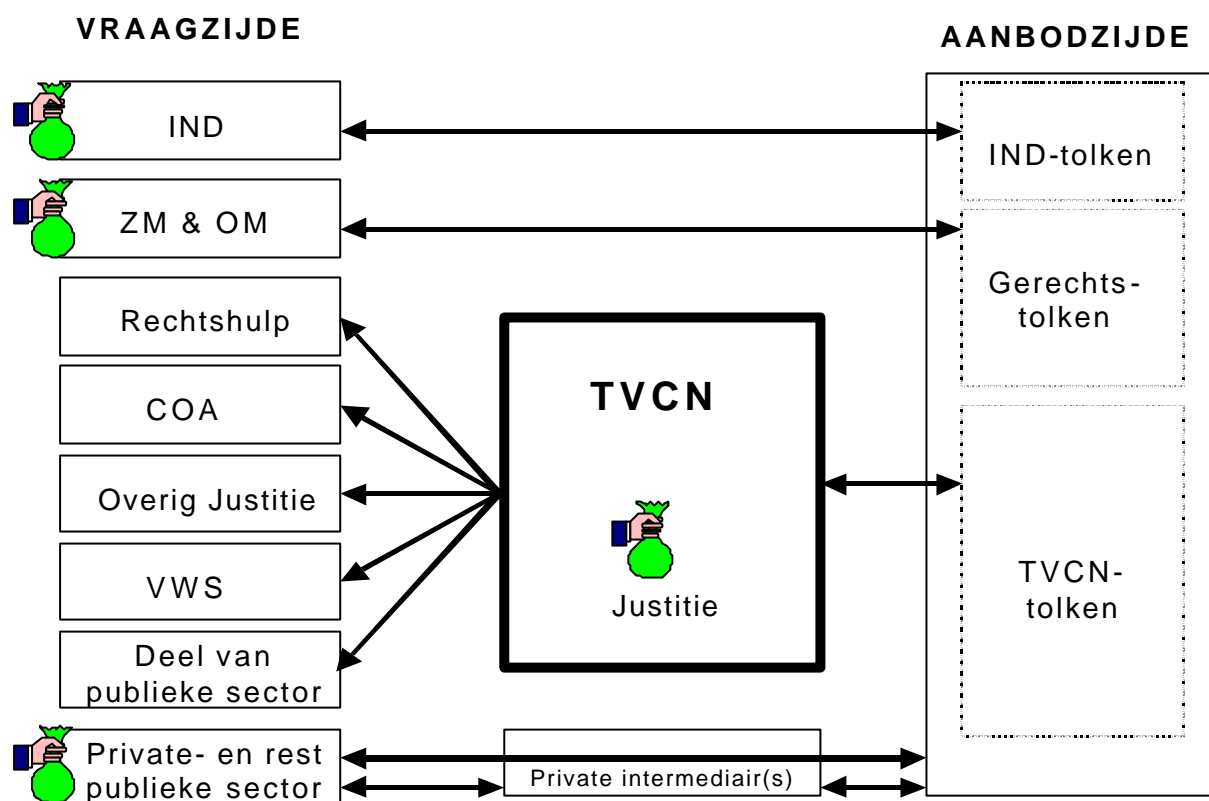
2.3 Bekostiging

De bekostiging van de inzet van tolken en vertalers valt in drie geldstromen uiteen:

- De uitgaven voor de IND vormen onderdeel van het totale agentschapbudget dat voor de behandeling van asielaanvragen beschikbaar wordt gesteld (de omvang van dit budget is gerelateerd aan de in- en uitstroom van het aantal asielzoekers). De IND draagt tevens de kosten die voortvloeien uit de inschakeling van tolken door lokale vreemdelingendiensten.
- De uitgaven ten behoeve van de tolkenbijstand aan de verdachte van een strafbaar feit, alsmede de tolkeninzet in de opsporingsfase bij het afluisteren van telefoongesprekken (taptolken) worden gefinancierd uit het budget gerechtskosten. Ook de civiele en bestuurlijke gerechtskosten (met name de vreemdelingenkamers) maken deel uit van dit budget.
- De dienstverlening van TVCN wordt volledig door Justitie bekostigd. Instanties en hulpverleners die voor de communicatie met hun niet-Nederlandstalige cliënten via TVCN een tolk inschakelen ontvangen daarvoor geen rekening.
- TVCN bemiddelt niet voor alle publieke afnemers. Een deel van de departementen heeft de beschikking over een eigen budget. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor private afnemers. Zij bemiddelen of direct met een tolk of schakelen een tolkenbureau in die voor hen een geschikte tolk zoekt.

Figuur 2.1 verduidelijkt de geld- en dienstenstroom van de inzet van tolkdiensten.

Figuur 2.1: Huidige ordening van de markt voor tolkdiensten



Tabel 2.1: Overzicht uitgaven aan tolk- en vertaaldiensten 1997-2002*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gerechtskosten – straf					€ 16.200.000	€ 18.800.000
Gerechtskosten – civiel/best.					€ 400.000	€ 600.000
IND tolken					€ 17.800.000	€ 13.508.000
TVCN	€ 15.359.000	€ 18.327.000	€ 24.715.000	€ 24.622.000	€ 28.721.000	€ 25.560.000
Totaal					€ 63.121.000	€ 58.468.000

* De gegevens van de gerechtkosten en de IND van 1997-2000 zijn niet beschikbaar

Tabel 2.2: Budget TVCN nader uitgesplitst 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Justitie	€ 11.501.000	€ 13.814.000	€ 19.104.000	€ 18.981.000	€ 21.507.000	€ 17.574.000
VWS	€ 3.107.000	€ 3.718.000	€ 4.726.000	€ 4.850.000	€ 6.410.000	€ 7.001.000
BZK	€ 292.000	€ 316.000	€ 345.000	€ 433.000	€ 424.000	€ 567.000
SZW	€ 204.000	€ 185.000	€ 194.000	€ 152.000	€ 163.000	€ 179.000
VROM+Fin.+O C&W	€ 255.000	€ 294.000	€ 346.000	€ 206.000	€ 217.000	€ 239.000

Totaal TVCN	€	€	€	€	€	€ 25.560.000
	15.359.000	18.327.000	24.715.000	24.622.000	28.721.000	

Van VWS is in 1996 een bedrag van € 2,95 miljoen naar Justitie overgeheveld als bijdrage in de kosten aflopend naar € 2,86 miljoen in 1998 en volgende jaren. Duidelijk is dat deze budgetoverheveling al geruime tijd niet toereikend is om alle kosten te dekken die Justitie maakt op beleidsterreinen waarvoor VWS primair verantwoordelijk is (ter vergelijking: de uitgaven ten behoeve van VWS bedroegen in 2002 € 7 miljoen).

2.4 De beroepsgroep

Tolk en vertaler geldt als een vrij beroep; er worden door de overheid geen vestigingseisen gesteld. Iedereen kan dus een bordje 'tolk' of 'vertaler' op zijn deur schroeven en opdrachten verwerven.

Beroepsopleiding

Tolken en vertalen is een sterk praktijkgericht vak. Tolken en vertalers dienen te beschikken over een gedegen kennis van de brontaal en de doeltaal. De sector kent een aantal beroepsopleidingen die in deeltijd of voltijd kunnen worden gevolgd. De specifieke beroepsopleidingen worden voornamelijk gegeven aan instellingen van het hoger beroepsonderwijs. Daarnaast zijn commerciële opleidingen te volgen en kunnen gelijkwaardige buitenlandse diploma's worden behaald.

Globaal kunnen vier groepen tolken worden onderscheiden:

1. De *eerste* groep bestaat uit Nederlanders met een taal- of tolkgerichte opleiding. Veelal op academisch niveau. Deze groep tolkt voornamelijk in de talen van de Europese gemeenschap. Het accent ligt op strafzaken en asielzaken.
2. De *tweede* groep bestaat uit native-speakers. Tweektalige migranten (veelal tweede generatie) die tolkdiensten voor land- en streekgenoten aanbieden. Deze tolken hebben doorgaans geen taal- of tolkgerichte opleiding genoten. Aanvankelijk tolkten zij voornamelijk voor TVCN. Afhankelijk van de vraag thans ook voor de IND en gerechten.
3. De *derde* groep bestaat hoofdzakelijk uit toegelaten asielzoekers uit landen waarop het reguliere tolkenbestand niet is toegesneden die zich de Nederlandse taal hebben eigen gemaakt. Zij tolken voornamelijk voor landgenoten die asiel aanvragen.
4. De *vierde* groep –deels een subgroep van derde groep - vormen tolken in dialecten en stammentalen die door zowel IND, gerechten als het TVCN worden ingeschakeld.

Opleidingsniveau

Uit een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Justitie onder de tolken en vertalers blijkt dat ongeveer 30 % van de tolken/vertalers die zich hebben ingeschreven in het Kwaliteitsregister Tolken en Vertalers minimaal een HBO-opleiding heeft afgerond en dat circa 50% is universitair opgeleid. Circa 30% van deze tolken heeft een specifieke beroepsopleiding gevolgd.

Research voor Beleid, 2001.

Vooraf bij groep twee en drie (migrant en toegelaten asielzoekers), maar ook bij groep vier, speelt het probleem dat doorgaans een taal- of tolkgerichte opleiding ontbreekt en men vaak nog niet volledig in de Nederlandse samenleving is verankerd. Het eerste probleem roept soms twijfel op over de kwaliteit van de vertaling. Het tweede probleem maakt deze tolken extra kwetsbaar waar het gaat om integriteit en loyaliteit. Pregnante voorbeelden zijn tolken in asielzaken die in het land van herkomst zelf partij in een conflict zijn geweest en tolken in strafzaken die door landgenoten onder druk worden gezet.

Typerend voor de tolkenwereld is de onderlinge verdeeldheid. Alleen al binnen de groep tolken op het terrein van Justitie zijn acht organisaties actief (circa 50% van de tolken die in de (semi) publieke sector werkzaam zijn is lid van een dergelijke beroepsorganisatie).² Door deze onderlinge verdeeldheid ontbeert de overheid niet alleen een representatieve gesprekspartner, maar komen ook zaken als de ontwikkeling van een duidelijke beroepsprofiel en kwaliteitsborging (professionalisering) niet van nuit de beroepsgroep zelf tot stand. Medio 2002 heeft het ministerie van Justitie aan twee onderzoekers opdracht gegeven een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden om tot een branchevereniging te

² Research voor Beleid, 2001.

komen. Mede naar aanleiding van gesprekken met beroepsorganisaties en individuele tolken zijn de onderzoekers tot de conclusie gekomen dat voor de vorming van een branchevereniging voldoende basis is. Een en ander heeft in mei 2003 geleid tot een conferentie waarin alle beroepsorganisatie hebben besloten deel te nemen aan traject dat eind 2003 tot de vorming van een branchevereniging kan leiden.

2.5 Kwaliteitsbeleid 2000

Mede naar aanleiding van klachten bij de Nationale Ombudsman over malafide, kwalitatief gebrekkige en onvoldoende objectieve tolken heeft staatssecretaris Cohen in 2000 een kwaliteitsbeleid in gang gezet. Dit beleid impliceert dat kwaliteit en integriteit getoetst (gaan) worden en dat er een register van gecertificeerde tolken wordt gevormd. Wat betreft de kwaliteit is door Justitie - in samenspraak met enkele vertegenwoordigers van tolkenorganisaties - een traject van bijscholing en toetsing opgezet en door de raad voor rechtsbijstand Den Bosch wordt een Kwaliteitsregister tolken en vertalers bijgehouden.³ Een toets op de integriteit is in ontwikkeling.

Objectief tolken

Eigen associaties van de tolk en processen van selectieve perceptie en cognitieve dissonantie kunnen in de woordkeus van een tolk een belangrijke rol spelen. Uit onderzoek blijkt dat formuleringen worden veranderd en dat de emotionele lading van iemands woorden wordt gereduceerd. Delen van de tekst worden weggelaten of er wordt samengevat. De normen die de tolk daarbij volgt (vertaalstrategie) zijn niet alleen aan de persoon van de tolk en zijn culturele, politieke achtergrond gebonden, maar reflecteren ook de normen en waarden van het instituut waarmee de tolk zich identificeert.

Bron: J. Bot – Werken met tolken

Teneinde tolken voor dit kwaliteitsbeleid te winnen heeft staatssecretaris Cohen verbetering van het vergoedingsniveau in het vooruitzicht gesteld, op een moment dat de kosten van deze toezegging nog niet budgettair waren gedekt. Op dat moment werd er nog vanuit gegaan dat de budgettaire dekking te bereiken zou zijn door de efficiencybesparingen bij de uitvoering van dat nieuwe beleid. Dat bleek evenwel niet haalbaar. Thans wordt gefaseerd uitvoering aan de toezegging gegeven (een actueel overzicht van vergoedingen is opgenomen in bijlage 2).

Het door Justitie ingezette kwaliteitsbeleid wordt door de tolken niet *con amore* omarmd. Hoewel alle beroepsorganisaties het belang van kwaliteit onderschrijven (klachten over een enkeling brengen de gehele beroepsgroep in diskrediet) gaat het debat vooral over de minimumeisen waar andere (concurrerende) tolken aan zouden moeten voldoen.

³ www.ktv.rvr.org

3. De knelpunten gerangschikt

De knelpunten rond financiering en organisatie van tolkdiensten laten zich als volgt rangschikken (situatie 2001).

3.1 Diffuse rol van Justitie

Justitie is bepalend van de spelregels, afnemer van tolkdiensten (rechtelijke macht, openbaar ministerie, IND en andere diensten), financier van aanbod (TVCN) en opleidingen, organisator van certificering, klachtbehandelaar en beheerder van het register met gecertificeerde tolken. Deze positie leidt bestuurlijk tot een diffuse situatie, waarbij geen der actoren op het eindresultaat kan worden afgeroepen.

3.2 Marktpositie TVCN

Doordat TVCN als enige volledig gefinancierde instelling haar diensten kosteloos kan aanbieden en vanwege het daaruit voortvloeiende systeem van gedwongen winkelnering, bestaat voor andere partijen geen mogelijkheid tot concurrentie (de facto beschikt TVCN over een monopoliepositie). Hierdoor ontbreken voor TVCN prikkels om afnemers goedkoop te bedienen (bijvoorbeeld telefonisch tolken in plaats van persoonlijk) en andersom hebben afnemers er geen belang bij naar een goedkopere leverancier om te zien. Bovendien bestaat er twijfel of de positie van TVCN toetsing aan het Europese mededingingsrecht kan doorstaan. Dit laatste klemmt temeer nu TVCN zich ook op de commerciële markt beweegt. Deze handelwijze – weliswaar bescheiden – kan niet alleen leiden tot onduidelijke ‘sfeerovergangen’ van financiële stromen tussen publieke en private middelen, maar bevat ook het gevaar dat binnen TVCN de aandacht van de toebedeelde taken verschuift richting aantrekkelijke commerciële activiteiten.

3.3 Ontbreken van prijsweging

De huidige financieringsstructuur kent nauwelijks enige vorm van prijsweging. Het feit dat TVCN haar diensten kosteloos kan aanbieden leidt ertoe dat een volumeverruiming voor de meeste betrokkenen alleen maar voordelen heeft. Waar voor TVCN geldt hoe meer vraag hoe meer subsidie, geldt voor de tolken hoe meer uren hoe hoger het inkomen. Instanties en hulpverleners hebben evenmin veel aanleiding zich te matigen. Door de inschakeling van tolken kunnen zij zich immers in positieve zin (klantvriendelijk) profileren. Het ontbreken van prijsweging en het feit dat de bekostigingsstructuur versnipperd en ondoorzichtig is, maken de voorziening budgettair praktisch onbeheersbaar. Feitelijk is sprake van open einde financiering, die binnen het huidige stelsel binnen de Justitiebegroting tot forse budgettaire problemen leidt. Dat stelsel veroorzaakt ook dat Justitie steeds meer geld moet stoppen in tolkdiensten voor niet Justitiële sectoren zonder dat hiervoor enige, c.q. toereikende compensatie plaatsvindt en op de omvang van die tolkdiensten ook geen invloed kan worden uitgeoefend.⁴

3.4 Ontoereikend aanbod

Het tekort aan tolken dat regelmatig door overheden wordt ervaren, moet gelet op het aantal tolken in Nederland deels als een ogenschijnlijk tekort worden aangemerkt. Dit wordt veroorzaakt door een exogene ontwikkeling in de vraag (bijvoorbeeld, veel asielzoekers uit een oorlogsgebied waardoor opeens een forse behoefte aan tolken met kennis van een bepaalde taal ontstaat), ‘schotten’ in het aanbod doordat IND, TVCN en gerechten ‘eigen’ lijsten hantieren en een te beperkt budget om hogere vergoedingen te kunnen betalen (voor een aantal tolken geldt dat buiten de sfeer van de overheid voldoende werk is dat beter betaalt). Vooral bij straf- en asielzaken zijn vraag en aanbod niet met elkaar in overeenstemming. Tolken vormen daardoor de zwakste schakel in de justitiële ketens. Wanneer geen tolk beschikbaar is, kunnen rechters, advocaten en andere betrokkenen niet met de verdachte of asielzoeker communiceren. Dit leidt niet alleen tot stagnatie van de procedure (toenemende wachttijden, het heenzenden van verdachten en volle asielzoekerscentra), maar ook tot oneigenlijke voordelen voor de vreemdeling (toekenning van een verblijfsstatus omdat het vluchtverhaal niet goed kan worden onderzocht).

3.5 Ontoereikende vergoedingssystematiek

Het huidige tolkenbeleid - dat is ontstaan door dreigend tekort in aanbod - voorzagt erin dat de vergoedingen geleidelijk werden geharmoniseerd. Daarvoor is een tijdpad vastgesteld op basis waarvan met

⁴ Het dekkingstekort bij TVCN bedroeg in de jaren 1998 t/m 2001, respectievelijk €5,292 mln. (40% overschrijding) €8,240 mln. (50% overschrijding) €3,085 mln. (14% overschrijding) en €7,956 mln. (38% overschrijding). Deze overschrijdingen zijn steeds vanuit de Justitiebegroting bij najaarsnota ‘bijgeplust’.

ingang van 1 oktober 2003 alle tolken die door Justitie worden bekostigd – afgezien van de tolken die een persoonsgebonden tarief ontvangen- dezelfde uurvergoeding ontvangen. Doel van de harmonisatie is onderlinge concurrentie van (semi)overheidsdiensten te voorkomen. Door het tekort in aanbod van tolken ontstaat concurrentie tussen de afnemers van tolkdiensten; bij schaarste vist de afnemer met de laagste vergoeding achter het net, hetgeen ertoe kan leiden dat publieke belangen in het gedrang komen. Weliswaar lost de ingezette harmonisatie van de tarieven het probleem van concurrentie tussen afnemers (deels) op, maar heeft als keerzijde dat onvoldoende prikkels bij aanbieders ontstaan tot efficiëntie en innovatie.

3.6 Dekkingstekort kwaliteitsbeleid

Het kwaliteitsbeleid is door staatssecretaris Cohen ingezet met de wetenschap dat dit zou leiden tot extra uitgaven in de orde van circa € 9 miljoen, zonder dat deze kosten budgettair waren gedekt. Het leeuwendeel hiervan wordt gevormd door de aan de tolken toegezegde gefaseerde verhoging van de vergoeding. Aanvankelijk werd aangenomen dat deze meerkosten uit efficiencywinst, door een veronderstelde rationelere inzet van tolken, gedekt zouden kunnen worden. Uit onderzoek van PriceWaterhouse blijkt dat het op basis van de bestaande informatiesystemen ondoenlijk is de mogelijke efficiencywinsten daadwerkelijk vast te stellen.

3.7 Onvoldoende professionalisering

Tolkdiensten voor anderstaligen zijn in de jaren zeventig onder invloed van politieke wil ontstaan en vervolgens is de sector snel gegroeid. De tolkensector kent geen helder beroepsprofiel. Er is niet een duidelijke – door de beroepsgroep omarmde - set minimumnormen, waaraan een tolk moet voldoen. Tolken verbinden zich met verschillende actoren. Zo er al een beroepsprofiel is, wordt dat veel meer bepaald door de afnemer(s) waarvoor de tolk werkt dan door de beroepsgroep zelf. De tolkensector heeft geen sterke traditie in het laten groeien van de professie vanuit wetenschap en onderwijs. De discussie concentreert zich vooral op de hoogte van de vergoeding. Door de magere professionele basis heeft de sector ook nauwelijks een positie in het debat. Het debat over tolkdiensten wordt door anderen (intermediairs, afnemers, opleiders, subsidiënten) gevoerd. Beroepsgenoten zijn niet in staat het debat wezenlijk te beïnvloeden. Deze situatie leidt ertoe dat wezenlijke kwaliteitsproblemen niet door de sector zelf ter hand worden genomen.

3.8 Conclusie

Deze opsomming van knelpunten, die niet uitputtend is, geeft een beeld van de gecompliceerde situatie. De problematiek spitst zich toe op de diffuse rol van Justitie, op de marktpositie van TVCN, op het ontbreken van prijsweging bij afnemers, op de versnipperde bekostigingsstructuur, de gefixeerde vergoedingsstructuur en het daarmee verbonden gebrek aan budgettaire beheersbaarheid. Het moge duidelijk zijn dat de specifieke bestuurlijke, financiële en organisatorische positionering van verantwoordelijkheden de kern van de problematiek vormen. Het zoeken naar een oplossingsrichting zal dan ook die positioneringen als aangrijpingspunt moeten kiezen. Zoveel is duidelijk. Alvorens nader op de oplossingsrichting in te gaan, is het van belang eerst tot een afbakening van overheidsbemoediging en de rechten en plichten van burgers rond de inzet van tolken te komen.

4. Overheidsbemoeyenis ten aanzien van de inzet van tolken

Wat betreft de voorwaarden voor de inzet van tolken (afbakening van rechten en plichten) bestaan twee soorten belangenhebbende:

- Justitie en politie als afnemer van tolkdiensten voor de uitvoering van haar kerntaken.
- Individuele personen die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen en om die reden voor een goede communicatie met (semi) publieke instanties behoefte aan de bijstand van een tolk hebben.

Gelet op wezenlijke verschillen in vraag, noodzaak en aanspraak is een helder, duidelijk onderscheid tussen beide belanghebbenden van groot belang.

4.1 Justitie en politie als afnemer

Wat betreft de positie van Justitie en politie als afnemer geldt dat voor de uitvoering van een aantal kerntaken de inzet van tolken een absolute noodzaak is. Het betreft dan de opsporing c.q. het onderzoeken van strafbare feiten (politie en openbaar ministerie) en beslissen op verzoeken om toelating als vluchteling (IND) of vergunning tot verblijf (vreemdelingenpolitie).

Politie en Justitie worden relatief veelvuldig met niet-Nederlandstalige verdachten geconfronteerd. Tolkenbijstand in de opsporingsfase is dan ook van groot belang. Wat in deze fase door de verdachte wordt gezegd en neergelegd in een proces-verbaal – het kan hier ook het afluisteren van telefoongesprekken (telefoontaps) betreffen - behoudt zijn waarde, ook als de verklaring in een later stadium wordt ingetrokken of veranderd. Een correcte weergave van de bij de politie afgelegde verklaring is van belang voor de beslissing of een feit al dan niet wordt vervolgd. De officier van Justitie zal immers in eerste instantie afgaan op de processen verbaal van het (politie)verhoor of afgeluisterde gesprekken. Zonder de inzet van tolken kan het systeem van strafrechterlijke handhaving niet functioneren. Voor de asielprocedure en de uitvoering van taken door de vreemdelingenpolitie geldt mutatis mutandis hetzelfde; ook hier vormen tolken een absolute voorwaarde voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

Voor zowel opsporing c.q. het onderzoeken van strafbare feiten als de beoordelingen van asielverzoeken geldt dat de kosten van tolkdiensten niet op de verdachte of de asielzoeker zijn te verhalen. Nog los van het feit of veel betrokkenen verhaal zouden bieden, stuit verhaal in strafzaken af op de jurisprudentie van het EHRM in de zaak Luedicke versus Duitsland dat de kosten van een tolk niet, na zijn veroordeling, op de verdachte mogen worden verhaald.⁵

De werkgroep concludeert dat voor Justitie en politie de inzet van tolken een gegeven is. Het volume (de vraag) is uit zijn aard door Justitie en politie niet te beïnvloeden.

4.2 Individuele personen die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen

De huidige subsidieregeling voor TVCN vindt zijn oorsprong in het minderhedenbeleid van de jaren zeventig. Dit beleid was niet primair gericht op integratie in de Nederlandse samenleving, maar meer op persoonlijk welzijn en meer in het bijzonder op de mogelijkheid hier de eigen culturele identiteit te beleven. Het niet spreken van de Nederlandse taal door allochtonen werd vrij algemeen als verschoonbaar gezien. De samenleving zou zo ingericht moeten zijn dat allochtonen zich op gelijke voet met andere ingezetenen zouden kunnen ontplooien. Het credo was: 'integratie met behoud van eigen taal en cultuur'. De eigen taal en cultuur waren goed voor het gevoel van eigenwaarde en dat bevordert de integratie, zo luidde de beleidsopvatting. Vanuit die gedachte werd het wenselijk geacht via tolkdiensten de toegankelijkheid voor allochtonen tot basisvoorzieningen zoals gezondheid en welzijn, wonen, werken, inkomen en rechtsbijstand te bevorderen.

⁵ EHRM, 28 november 1978, NJ 1980, 42.

4.2.1 Relatie met inburgering

Duidelijk is dat nadien de (beleids)opvattingen over achterstanden van allochtonen en het bestrijden daarvan sterk zijn gewijzigd. Tegenwoordig zijn praktisch alle deskundigen het erover eens dat het spreken van de Nederlandse taal een absolute voorwaarde is om succesvol een plek in de samenleving te vinden. Het ontbreken van taalvaardigheid kan ertoe leiden dat de achterstandspositie van migranten als het ware van generatie tot generatie wordt doorgegeven. Kinderen van migranten die in een achterstandspositie verkeren lopen zelf ook het risico in zo'n positie te geraken omdat hun ouders onvoldoende zijn toegerust om hen voor te bereiden op de eisen die de samenleving aan hen stelt. Als gevolg hiervan is het risico groot dat de schoolresultaten van deze kinderen achterblijven bij hun mogelijkheden. Daarmee is de eerste stap gezet op het pad dat naar maatschappelijke achterstand voert.

Vanuit de wetenschap dat gebrek aan taalvaardigheid veelal zal leiden tot een voortdurend proces van sociale en economische achterstand, geldt thans dan ook dat migratie niet alleen een keuze voor een ander land omvat, maar ook voor een andere taal. Wonen in een ander land schept ook verplichtingen. Dit uitgangspunt vormt mede de grondslag van de Wet inburgering nieuwkomers.

Inburgering en integratie

Toegelaten migranten vallen onder het integratiebeleid minderheden. Dit beleid concentreert zich op vermindering van de achterstandssituatie van minderheidsgroepen in de Nederlandse samenleving voor wat betreft de positie van nieuwkomers dan wel van personen uit andere culturen die al langer in Nederland verblijven. Binnen het integratiebeleid minderheden vormt het inburgeringbeleid een eerste stap in de richting van integratie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving.

Wet inburgering nieuwkomers

Sinds 1998 is de inburgering geregeld in de Wet inburgering nieuwkomers (WIN). Kort gezegd beoogt de wet dat nieuwkomers de Nederlandse taal leren, kennis en inzicht krijgen in de maatschappelijke en staatkundige verhoudingen in onze samenleving en inzicht in de arbeidsmarkt. De WIN gaat daarbij uit van een tweezijdige verplichting: zowel voor overheid als nieuwkomer. De overheid is gehouden de nieuwkomer een passend inburgeringprogramma aan te bieden, een programma toegesneden op zijn specifieke situatie. De nieuwkomer wordt verplicht het aangeboden programma ook daadwerkelijk te volgen. Doet deze dat niet, dan kan een sanctie in de vorm van een geldboete volgen.

Anderzijds geldt voor de zogenaamde 'oudkomers' dat zij indertijd niet hebben kunnen profiteren van inburgeringprogramma's. Het toenmalige minderhedenbeleid was immers daar niet opgericht.

Oudkomers

De groep oudkomers is gevarieerd. Een voorbeeld vormt de eerste generatie gastarbeiders. Een groot deel van hen is goed ingeburgerd en beheerst het Nederlands op een redelijk niveau (de Turkse islamitische slager met een vakdiploma op zak, die een eigen winkel runt met zowel allochtone als autochtonen klanten, die participeert in de winkeliersvereniging en wiens kinderen het goed doen op school). Voor een even groot deel van de oudkomers geldt evenwel dat de taalvaardigheid in het Nederlands uiterst beperkt is en dat zij in maatschappelijk opzicht onvoldoende zijn ingeburgerd om effectief en zelfstandig in de samenleving te participeren. Velen zijn werkloos of arbeidsongeschikt, hebben weinig geld te besteden, wonen in achterstandswijken en hebben weinig perspectief op verbetering van hun situatie.

Bron: P. Tesser (2001).

Deze groep migranten heeft op eigen kracht hun weg moeten zoeken. Soms hebben zij deelgenomen aan taalcursussen, soms ook niet. Voor een deel van de oudkomers geldt dan ook vooralsnog dat de taalvaardigheid in het Nederlands uiterst beperkt is. De werkgroep meent dat dit gegeven echter veeleer pleit voor versterking van het inburgeringsbeleid voor oudkomers dan het subsidiëren van tolkdiensten. Zonder ontwikkeling van taalvaardigheid blijft deze groep immers anders tot in lengte van dagen van tolkdiensten afhankelijk.⁶ Feitelijk is dan sprake van een vorm van hospitalisatie.

⁶ Sinds 1999 worden de 25 grootste gemeenten financieel in staat gesteld ook beleid voor oudkomers te voeren. De groep gemeente waarmee in 1999 is gestart, is geleidelijk aan uitgebreid. Momenteel maken ruim 300 gemeenten gebruik van oudkomersregelingen.

Samenvattend moet worden vastgesteld dat mede gelet op ervaringen in landen die al veel langer dan Nederland met migratiestromen zijn geconfronteerd, het besef aan het ontstaan is dat - bij het vaak moeizame proces van aanpassing aan de nieuwe omgeving - van een beroep op eigen verantwoordelijkheid positieve prikkels uitgaan. Migratie is tevens een kwestie van investeren in de eigen ontwikkelingen en dat omvat ook de verplichting de Nederlandse taal te leren spreken.

Het kosteloos aanbieden van tolkdiensten staat haaks op een beleid gericht op inburgering. Hierdoor wordt immers impliciet de boodschap uitgedragen, dat je in Nederland kunt wonen en werken, maar dat je de Nederlandse taal niet hoeft te beheersen. Vanuit een beleid gericht op integratie en investeren in de eigen toekomst is dat een verkeerd signaal. Inburgering en tolkdiensten zijn in zekere zin als communicerende vaten te beschouwen: naarmate allochtonen meer investeren in kennis van de Nederlandse taal, neemt de noodzaak tolkdiensten aan te bieden af en omgekeerd. Dit pleit zowel voor versterking van inburgeringprogramma's en uitbreiding daarvan richting oudkomers, als de introductie van een individualiserend sanctiemechanisme, door op enig moment geen gratis tolkdiensten meer aan te bieden. Hierdoor worden oudkomers geconfronteerd met de gevolgen van hun keuze niet in de verkrijging van taalvaardigheid te investeren. De werkgroep meent dat de afweging op dit punt moet worden gemaakt door de instantie die met een communicatieprobleem wordt geconfronteerd. Op dat niveau kan immers het beste de aanwending van eigen budget en het belang van een goede communicatie worden afgewogen tegen investeren in de taalvaardigheid en het (deels) zelf bekostigen van een tolk.

Wat betreft asielzoekers meent de werkgroep dat, gelet op het feit dat zij hangende een beslissing over toelating niet geacht worden in de Nederlandse samenleving te integreren, voor de communicatie met instanties en hulpverleners een beroep op gefinancierde tolk- of vertaaldiensten moeten kunnen doen.

De conclusie is dus dat een beter evenwicht tussen rechten en plichten wenselijk is, en wel door de inzet van tolken aan te laten sluiten op het beleid gericht op inburgering en integratie. Principeel kan daarbij een beroep worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid in taalvaardigheid te investeren. Dat neemt overigens niet weg dat in praktisch opzicht verbetering van het inburgeringprogramma nodig is om deze eigen verantwoordelijkheid te kunnen realiseren. De werkgroep tekent hierbij aan dat het van belang is dat de rijksoverheid een heldere afweging van belangen maakt. Op het terrein van inburgering en integratie geldt immers dat de rijksoverheid een belangrijke rol vervult, maar ook te maken heeft met een krachtenveld van zelfstandige (veelal op lokaal niveau opererende) partijen, waarop de rijksoverheid slechts in beperkte mate of tegen hoge maatschappelijke kosten zijn wil dwingend kan opleggen. In andere woorden: de rijksoverheid moet zich niet verantwoordelijk stellen voor zaken die zij niet kan - of moet willen - aansturen.

De werkgroep beveelt aan het subsidiëren van tolkdiensten door de Rijksoverheid - met uitzondering van asielzoekers - te beperken tot situaties waarbij de bescherming van evidente publieke belangen in het geding is.

4.2.2 Effectieve rechtsbescherming

Wil iemand effectief van zijn rechten gebruik kunnen maken, dan zal hij in elk geval in een door hem te begrijpen taal kennis en informatie over zijn juridische positie moeten kunnen verkrijgen. Veel wetten en verdragen kennen dan ook - met een wisselende mate van detaillering - bepalingen waarin is geregeld dat burgers die de Nederlandse taal niet of onvoldoende machtig zijn zich door een tolk kunnen laten bijstaan. Deze bepalingen vormen een uitwerking van de eisen die artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) stelt aan een behoorlijke wijze van procesvoering. De rechtsterreinen waarop de confrontatie tussen overheid en vreemdeling het indringendst is - straf- en vreemdelingenrecht - gaan daarin het verst. Wanneer burgers als verdachte of veroordeelde van een misdrijf met Justitie in aanraking komen dienen zij in staat te worden gesteld hun verhaal in een voor hen verstaanbare taal te doen. Verkeerd begrepen verklaringen kunnen grote persoonlijke schade tot gevolg hebben. Het belang van een tolk in de door de betrokkene gewenste taal is daarom vastgelegd in de wet.⁷ Afwezigheid van een tolk kan daar wegens strijd met de goede procesorde tot nietigheid leiden.

⁷ Vgl. art. 191, 275 en 276 van het Wetboek van Strafvordering en art. 38.

Artikel 6 EVRM

Het recht op tolkbijstand maakt deel uit van het recht op een eerlijk proces zoals neergelegd in artikel 6 EVRM. Artikel 6, lid 3 aanhef en onder a, geeft een ieder tegen wie vervolging is ingesteld het recht onverwijld, in een taal die hij verstaat op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging. Het recht zich ter zitting kosteloos te doen bijstaan door een tolk is gespecificeerd in artikel 6 lid 3 sub e EVRM. Dit recht houdt tevens in dat alle documenten worden vertaald die noodzakelijk zijn om de verdachte een eerlijk proces te waarborgen. De verdachte moet zich een beeld kunnen vormen van de strafzaak tegen hem, opdat hij zich effectief kan verdedigen. De zaak Kamasinski vormt hier een *leading case*.⁸ Blijkens de uitspraak van het Hof in deze zaak heeft de verdachte die de taal die ter terechtzitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt ('who cannot understand or speak the language') en die dus niet kan volgen wat er in zijn proces gebeurt of daar iets aan kan toevoegen, mogelijkwerwijs geen eerlijk proces. Uit de zaak Cuscani versus Verenigd Koninkrijk kan worden afgeleid, dat een verdachte die alleen de grote lijnen van zijn zaak begrijpt, zichzelf vanuit het oogpunt van verdediging in de vingers kan snijden en daardoor geen eerlijk proces krijgt. In die zaak meende het Hof dat verdachte geen fair trial had gehad, omdat vanwege taalproblemen zijn raadslieden hem niet voldoende hadden geïnformeerd over de gevolgen van zijn opstelling. Daarvoor werd de overheid verantwoordelijk gehouden.⁹

Zorgplicht

De zaak Kamasinski maakt tevens duidelijk dat een verdachte gedurende het voorbereidend onderzoek, dus in het traject voorafgaand aan de berechting, recht heeft op tolkenbijstand, opdat hij op de hoogte raakt van de relevante feiten van zijn zaak en zich voldoende kan verdedigen. Het Hof heeft hier voor de overheid een zorgplicht geformuleerd:

'In view of the need for the right guaranteed by para.3 (e) to be practical and effective, the obligation of the competent authorities is not limited to the appointment of an interpreter but, if they are put on notice to particular circumstances, may also extend to a degree of subsequent control over the adequacy of the interpretation provided'.¹⁰

Moet de bijstand van tolk gratis zijn?

In de zaak Luedicke, Belkacem and Koç tegen Duitsland heeft het Hof uitgemaakt dat artikel 6, derde lid, onder b, met zich brengt dat de bijstand van een tolk aan een verdachte gratis is. Dit betekent dat de verdachte niet alsnog, na zijn veroordeling, verplicht kan worden de kosten hiervan te dragen.¹¹

'For anyone who cannot speak or understand the language used in court, the right to receive the free assistance of an interpreter, without subsequently having claimed back from him payment of the cost thereby incurred'.¹²

Wat betreft vreemdelingen- en asielzaken heeft het Europese Hof in de zaak Maaouai tegen Frankrijk beslist dat artikel 6 EVRM niet van toepassing is bij beslissingen betreffende binnenkomst, verblijf en uitzetting van vreemdelingen.¹³

De werkgroep concludeert dat voor het strafrecht geldt dat de bijstand van een tolk niet moet worden opgevat als een voorwaarde om de procedure te kunnen voeren, maar als een recht van de verdachte op een behoorlijke behandeling van zijn zaak. Voor tolkdiensten bij civiele geschillen bestaat (nog) geen regeling waaruit volgt wie de kosten draagt. Wel kan gewezen worden op een uitspraak van de Hoge Raad waarin is aangegeven dat onder omstandigheden het onthouden van kosteloze bijstand van

⁸ Vgl. EHRM, 19 dec. 1989, *Kamasinski – Oostenrijk* (Serie A-168; NJ 1994), par. 74). Zie tevens H.C. Wiersinga, *Nuance in benadering*, een dissertatie over culturele factoren in het strafproces (2002).

⁹ Vgl. *Application no. 32771/96*. 24 September 2002.

¹⁰ Met een verwijzing mutatis mutandis naar de zaak *Arico* (NJ 1980, 586), waarin werd gesteld dat de staat niet voor elk gebrek in het optreden van een toegevoegde advocaat aansprakelijk kan worden gesteld, maar de autoriteiten wel verplicht zijn er zorg voor te dragen dat het recht op gratis rechtsbijstand effectief is.

¹¹ NJ 1980, 42.

¹² Artikel 1, derde lid, Wet tarieven in strafzaken bepaalt weliswaar dat tolkkosten ten laste van de verdachte kunnen komen, maar dit is strijdig met artikel 6 lid 3 sub e EVRM en mag dus niet worden toegepast.

¹³ EHRM 5 oktober 2000, AB 2001, nr 80. Die beslissing van het Hof is echter wel met een duidelijke dissenting opinion van de rechters Loucaides en Traja tot stand gekomen. Beiden rechters zijn van mening dat die interpretatie te beperkend zou zijn en dat art. 6 EVRM wel degelijk op vreemdelingenzaken van toepassing is.

een tolk in civiele zaken strijdig is met de beginselen van art. 6 EVRM aangaande de beginselen van een eerlijke proces (*fair hearing*) en gelijke wapenen (*equality of arms*).¹⁴

4.2.3 Gezondheidszorg

De moeizame beheersing van de Nederlandse taal bij veel migrantengeroepen is een bron van problemen in de zorg. Klachten kunnen onvoldoende (in het Nederlands) worden uitgedrukt, communicatie over preventie, diagnose en therapie kost meer tijd.

Illustratief is het niet fictieve voorbeeld van de gebrekkig Nederlands sprekende Marokkaanse patiënte die hulp aan haar welwillende huisarts vraagt. Ze wil een tweede kind, maar wordt na lang proberen niet zwanger. De huisarts denkt te begrijpen dat ze is gekomen om een zwangerschap te voorkomen en zegt dat hij haar een recept voor de pil zal geven.

Bron: Ellen de Vries – Hoe bedoelt u? *Intermediairs in de gezondheidszorg*, Zebra-Magazine november 2000 zie tevens http://www.lbr.nl/arbeidsmarkt/nieuws_intermediairs_gezondheidszorg.html

Inschakeling van tolken kan de effectiviteit van het handelen door professionele hulp- en dienstverleners bevorderen en zo een bijdrage leveren aan een doelmatige aanwending van middelen. Blijkens onderzoek gaan allochtonen vaker naar de huisarts, maar hun consulten duren opmerkelijk genoeg korter, worden hun klachten vaak niet herkend en krijgen zij vaker medicijnen voorgeschreven dan autochtonen.¹⁵ Bij deze problematiek spelen uiteraard ook culturele verschillen een rol, maar het behoeft geen betoog dat communicatieproblemen tussen allochtone patiënt en zorgverlener een belangrijke bedreiging voor de kwaliteit van de gezondheidszorg kunnen zijn.¹⁶ Gebrekkige communicatie heeft immers direct invloed op de kwaliteit van de diagnose stelling, 'therapietrouw' en het (on)juist gebruik van medicijnen. Overigens komen communicatieproblemen niet alleen voort uit taalverschillen, maar ook uit cultuur, etnische- en sekseverschillen, alsmede uit andere opvattingen over ziekte, gezondheid en verwachtingen over de behandeling.

De inzet van een tolk wordt voorts gedictieerd door regelgeving inzake professionele verplichtingen van de arts of zorgverlener. Op grond van de Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst (WGBO) zijn hulpverleners in de gezondheidszorg verplicht voorlichting te geven op een voor de cliënt of patiënt begrijpelijke wijze over de (voorgenomen) behandeling (het zogeheten recht van 'informed consent').

'Informed consent'

Wie een medisch onderzoek of behandeling ondergaat, moet daartoe zijn toestemming geven. Toestemming geven veronderstelt dat men voldoende informatie heeft ontvangen en begrepen. Voor die 'geïnformeerde toestemming' wordt het begrip 'informed consent' gebruikt. Dit begrip houdt in dat een patiënt pas onderzocht of behandeld mag worden als hij daarvoor zijn toestemming heeft gegeven. Voordat toestemming gevraagd kan worden dient de patiënt door de hulpverlener op duidelijke wijze te worden ingelicht over de aard, reden en het verloop van de voorgestelde ingreep, de behandelingsalternatieven, de gevolgen van de keuze 'geen behandeling', het te verwachten resultaat en de nadelige onvermijdelijke gevolgen, de complicatierisico's. Het begrip 'op duidelijke wijze' is in de wetsgeschiedenis ingevuld als 'in een voor de patiënt begrijpelijke taal'.

In de Kwaliteitswet zorginstellingen worden eisen gesteld aan de door instellingen geboden zorg; deze moet doeltreffend, doelmatig en patiënt gericht zijn. Deze eisen veronderstellen goede communicatiemogelijkheden tussen patiënt en zorgverlener. Hetzelfde geldt voor de Wet afbreking zwangerschap (WAZ) waarin is voorgeschreven dat ziekenhuis of kliniek er voor dient zorg te dragen dat de arts met het oog op een zorgvuldige besluitvorming één of meer gesprekken met de vrouw voert.¹⁷ Verder

¹⁴ Hoge Raad 19 december 1999, NJ 1999, 399.

¹⁵ Raad voor de Volksgezondheid – Interculturalisatie van de gezondheidszorg (2000). Volgens de Raad zijn veel problemen terug te voeren op een slecht verlopende communicatie tussen hulpverlener en patiënt.

¹⁶ Avezaath (1999) wijst erop dat er een kloof gaapt tussen de vraag van de allochtone patiënt en het aanbod van de huisarts. Daarbij is er bijna voortdurend sprake van een complexe problematiek, waarbij medisch, sociale en psychische factoren door elkaar lopen en elkaar beïnvloeden.

¹⁷ Artikel 3 Algemene voorschriften met betrekking tot het afbreken van zwangerschappen.

heeft het in de Wet Beroepen in de Gezondheidszorg (BIG) geregelde medische tuchtrecht als centrale norm 'het handelen of het nalaten van handelen in de strijd met de zorg die de geregistreerde zorgverlener behoort te betrachten ten opzichte van de patiënt'(art. 47, lid 1 Wet BIG). De hier geformuleerde zorgvuldigheidseis geldt zeker ook voor de communicatie tussen patiënt en zorgverlener.

“Vrouwen die geen Nederlands spreken, moeten in abortusklinieken worden bijgestaan door een tolk”

Dat schrijft staatssecretaris Ross in antwoord op vragen van kamerleden Ormel en Sterk (CDA). De staatssecretaris baseert haar aanbevelingen op een rapport van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Momenteel nemen vrouwen die geen Nederlands spreken in de praktijk vaak al iemand mee naar een kliniek die de taal wel spreekt. Maar volgens het rapport van de IGZ kunnen hulpverleners er niet altijd van uitgaan dat deze tolken ook een juiste vertaling geven. Daarom moeten gekwalificeerde tolken cliënten op een objectieve manier gaan informeren over de behandeling. Ziekenhuizen en klinieken kunnen daarvoor gratis gebruik maken van zogenoemde 'tolkcentrales'. Aanleiding voor het rapport van de inspectie was een melding over een vrouw die bij de politie aangifte had gedaan van een, door haarzelf ondergane, abortus. De vrouw meldde dat zij de abortus ongewenst onderging. Zowel de IGZ als de Leidse abortuskliniek zelf concludeerden echter dat het aannemelijk is dat de vrouw wel degelijk bewust de behandeling onderging.

Nieuwsbericht VWS, 29 april 2003.

De werkgroep concludeert dat kwaliteit en effectiviteit van een medische behandeling of geboden zorg in voorkomende situaties rechtstreeks samenhangen met het al dan niet inschakelen van een tolk. Met deze conclusie is niet gezegd dat bij ieder consult of behandeling een tolk moet worden ingeschakeld. De noodzaak daartoe zal steeds afgewogen moeten worden tegen het belang van goede communicatie en de kosten die met het inschakelen van een tolk zijn gemoeid. Deze conclusie impliceert evenmin dat tolkdiensten binnen de gezondheidszorg altijd kosteloos zijn. Op het aspect van de bekostiging van tolkdiensten in de gezondheidszorg zal in hoofdstuk 5 worden ingegaan.

4.3 Conclusie

Indien overheid of rechter beslissingen nemen die gebaseerd zijn op onjuiste feiten door een verkeerde vertaling kan de schade voor de betrokkene groot zijn. In artikel 6 EVRM is daarom vastgelegd dat burgers zich kosteloos kunnen doen bijstaan door een tolk. De naleving hiervan vormt een belangrijke waarborg voor een eerlijk proces en een effectieve rechtsbescherming. In dat kader is financiering en borging van tolkdiensten een evidente overheidsverantwoordelijkheid.

De toegang tot vitale voorzieningen op het terrein van gezondheid en de professionele verplichtingen van de behandelaar, noodzaken in voorkomende gevallen tot de bijstand van een tolk. De inzet van tolken bevordert de effectiviteit van handelen, draagt daarmee bij aan het publieke belang van een doelmatig gebruik van schaarse (collectief gefinancierde) voorzieningen. Een en ander rechtvaardigt een vorm van overheidsbemoeyenis met tolkdiensten op het terrein van de gezondheidszorg, maar wil niet zeggen dat deze kosteloos moeten zijn.

Met bovenstaande conclusie heeft de werkgroep aangegeven op welke terreinen financiering of een vorm van overheidsbemoeyenis met tolkdiensten geïndiceerd is. Financiering door de rijksoverheid buiten het terrein van rechtsbescherming acht de werkgroep slechts wenselijk waar het asielzoekers en specifieke onderdelen van het inburgeringsprogramma betreft. Voor asielzoekers geldt immers dat zij hangende een beslissing over toelating niet geacht worden in de Nederlandse samenleving te integreren. Dit betekent dat de asielzoeker voor de communicatie met instanties en hulpverleners afhankelijk is van tolkdiensten. Gegeven deze omstandigheden is het dan ook onvermijdelijk dat voor deze categorie tolkdiensten beschikbaar worden gesteld.

Wat betreft de inburgering geldt dat de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) uit gaat van een tweezijdige verplichting, zowel voor de overheid als voor de nieuwkomer. De overheid is gehouden de inburgeraar een passend inburgeringsprogramma te bieden en de nieuwkomers wordt verplicht het aangeboden programma ook daadwerkelijk te volgen. Gelet op dit verplichtende karakter is van belang dat de kwaliteit van het inburgeringsprogramma gewaarborgd is. Dit belang wordt versterkt door de introductie van een eigen bijdrage door de inburgeraar. Voor het welslagen van een inburgeringsprogramma kan de inzet van een tolk soms noodzakelijk zijn, dit geldt in het bijzonder bij het inburgeringsonder-

zoek en trajectbegeleiding. Het ligt dan ook voor de hand dat gemeenten de inzet van tolken bij deze specifieke programmaonderdelen vanuit de door de rijksoverheid voor de uitvoering van de WIN toegewezen middelen bekostigen.

De werkgroep wijst er met nadruk op dat met deze conclusie niet wordt gezegd dat, buiten terreinen van rechtsbescherming en gezondheidszorg, financiering van tolkdiensten langs andere wegen dan die van de rijksoverheid ongewenst is. Met name gelet op de bijzondere positie van oudkomers is goed voorstelbaar dat zich in de dagelijkse praktijk situaties aandienen waarbij de inzet van een tolk zinvol en effectief kan zijn. Deze belangen dienen echter steeds afgewogen te worden tegen de vraag welk profijt concreet met de inschakeling van een tolk is gediend in relatie met (publiek gefinancierde) inburgeringsprogramma's. Hoe de balans in voorkomende situatie ligt dient echter te worden bepaald door de instantie die met een communicatieprobleem wordt geconfronteerd. Op die plaats kan immers het best de afweging worden gemaakt tussen efficiencyvoordelen, een klantvriendelijke profilering en de aanwending van eigen budget, versus investeren in de Nederlandse taal en een bekostiging in de vorm van eigen bijdrage.

5. De financiële consequenties; wie bepaalt betaalt

In het vorige hoofdstuk heeft de werkgroep aangegeven welke terreinen in aanmerking dienen te komen voor een vorm van overheidsbemoeienis en op welke terreinen subsidiering van tolkdiensten geïndiceerd is. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wie moet betalen.

In de huidige opzet wordt de dienstverlening van TVCN volledig door het ministerie van Justitie bekostigd. Hierdoor berust ook de verantwoordelijkheid voor financiering en organisatie van niet-justitiële tolkdiensten volledig bij het ministerie van Justitie. Met als gevolg dat Justitie wel betaalt, maar niet kan bepalen. Niet-justitiële afnemers worden daarom niet met de financiële consequenties van beslissingen over de inzet van tolken geconfronteerd, terwijl andersom Justitie op die beslissingen nauwelijks invloed kan - of zelfs mag - uitoefenen. Er ontbreekt een gezonde spanning tussen beschikbare middelen en vraag. Een en ander staat op gespannen voet met de oogmerken van de nieuwe begrotingssystematiek die beleidsdoelstellingen, prestaties en geld aan elkaar koppelt. Mede in lijn met deze oogmerken beveelt de werkgroep dan ook aan de band tussen betalen en bepalen te herstellen. Hiermee krijgen gratis tolkdiensten een 'prijs' en zal elke afzonderlijke budgethouder zich rekenschap geven van zijn prioriteiten en worden de 'werkelijke' voorkeuren geordend volgens het adagium 'prices should tell the truth'.

5.1 Overheveling budgettaire verantwoordelijkheid

Een en ander impliceert dat de huidige bemoeienis van Justitie met tolkdiensten dient te worden terugbracht tot die terreinen waarvoor Justitie politieke verantwoordelijkheid draagt (strafvervolgning, rechtspraak en rechtsbijstand, de toelating van vreemdelingen en de zorg voor gedetineerden). Deze verheldering in de verantwoordelijkheden betekent dat de thans onder Justitie voor andere taakvelden berustende budgettaire aansprakelijkheid wordt overgeheveld naar de beleidsverantwoordelijke departementen (c.q. onder deze departementen resulterende organisaties).

5.2 Bijzondere situatie gezondheidszorg

Voor de overheveling van de tolkdiensten naar de gezondheidszorg is, gelet op de verschillende verantwoordelijkheden van de verschillende departementen, een onderscheid gemaakt in enerzijds asielzoekers en anderzijds ingezetenen die (nog) niet voldoende Nederlands spreken. De eerste groep blijft onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie vallen, ook wat betreft de gezondheidszorg. De tweede groep valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Bij tolkdiensten voor de gezondheidszorg geldt wat betreft de bekostiging een bijzondere situatie. Anders dan bij tolkdiensten binnen het justitiële domein waar altijd duidelijk is wie de afnemer (opdrachtgever c.q. belanghebbende) van de tolkdienst is, is dit bij de gezondheidszorg veel diffuser. Helder is dat de patiënt voor een goede behandeling van zijn klachten belang bij de bijstand van een tolk heeft. Gelet op dat profijt ligt het voor de hand dat de patiënt bijdraagt aan de kosten c.q. de tolk zelf betaalt. Daar staat tegenover dat voor de arts of verzorger de professionele plicht geldt op begrijpelijke wijze uitleg over de (voorgenomen) behandeling te verstrekken. Op de naleving van die plicht staat niet alleen een tuchtrechtelijke sanctie, maar schending kan tot civielrechtelijke claims leiden. Gebrekkige communicatie legt bovendien een extra beslag op de schaarse en kostbare tijd van de zorgverlener of leidt, omdat een nieuwe afspraak moet worden gemaakt, tot leegloop en daarmee tot financiële schade. Kortom, indien door afwezigheid van een tolk de communicatie tussen patiënt en zorgverlener gebrekkig verloopt, is dat niet alleen het probleem van de patiënt, maar ook van de zorgverlener. Anderzijds geldt voor de zorgverlener dat hij met het probleem wordt geconfronteerd, maar op de achterliggende oorzaak geen invloed heeft. Evenmin heeft hij direct voordeel bij het creëren van extra vraag naar tolkdiensten. Een en ander pleit ervoor hem ook niet in financiële of organisatorische zin met de oplossing te belasten. Geredeneerd vanuit het perspectief van de zorgverlener is continuering van het huidige systeem - waarbij hij niet wordt geconfronteerd met een *free-riderproblematiek*¹⁸ en zonder financiële en administratieve rompslomp een tolk worden ingeschakeld - van groot belang. Hiertoe zijn een drietal financieringsvarianten denkbaar:

1. Continuering van de bestaande subsidieregeling TVCN door VWS.

¹⁸ Het profiteren van positieve externe effecten, zoals niet betalen voor publieke en collectieve goederen terwijl men die wel consumeert.

2. Eigen betalingen door de patiënt.
3. Financiering door de ziektekostenverzekeraar.

Variant 1: continuering van bestaande subsidieregeling door VWS

Deze variant betekent feitelijk dat de bestaande problemen rond de financiering van TVCN van Justitie worden verplaatst naar VWS. De variant geeft dan ook geen antwoord op de in hoofdstuk 3 gesignaleerde knelpunten aangaande het ontbreken van prijsweging en budgettaire onbeheersbaarheid. Anders dan het verschuiven van de budgettaire problematiek is van deze variant geen doelmatigheids-winst te verwachten. Bovendien zijn de vrijheidsgraden van VWS om invloed uit te oefenen op het tolkenbeleid beperkt. Anderzijds kan niet worden ontkend dat met deze vorm van bekostiging voor zowel patiënt als zorgverleners een effectieve voorziening is gegarandeerd.

Variant 2: eigen betalingen door de patiënt

Voor de introductie van eigen betalingen van tolkdiensten in de gezondheidszorg pleit dat dat richting patiënt een belangrijke doelmatigheidsprikkel oplevert. Eigen betalingen (*fee for services*) confronteren de patiënt immers direct met zijn keuze niet of onvoldoende te investeren in het verwerven van kennis van de Nederlandse taal. Hierdoor dragen zij bij aan het kostenbewustzijn. Vooral bij herhaling prikkelt het de betrokkene tot een afweging tussen de aanwending van eigen beperkte middelen, het zoeken naar alternatieven, het belang dat hij heeft bij de bijstand van een tolk en het investeren in verbetering van de taalvaardigheid. Deze prikkel is het krachtigst als de patiënt direct na de genoten bijstand van een tolk met de bijbehorende kosten wordt geconfronteerd en deze direct met de zorgverlener moet afrekenen. Dit laatste vergt een duidelijk kosten overzicht en zekerheid van levering (ook in de supermarkt geldt: eerst winkelen en dan afrekenen). De doelmatigheidsprikkel is kleiner als de patiënt achteraf de nota toegestuurd krijgt. Die prikkel valt grotendeels weg indien (achteraf) de kosten (deels) bij de zorgverzekeraar kunnen worden gedeclareerd of op grond van de bijzondere bijstand voor vergoeding in aanmerking komen.

Tegen deze variant pleit dat de baten waarschijnlijk niet opwegen tegen de kosten die met de uitvoering zijn gemoeid. Hierbij is met name van belang dat tolkdiensten in de gezondheidszorg doorgaans kortlopend karakter hebben (veelal telefonisch 15 minuten tot een halfuur). Een uitzondering geldt voor de geestelijke gezondheidszorg (gespreksterapie) met tolkdiensten van twee tot drie uur. Bij het leeuwendeel van de eigen betalingen zal het dus gaan om bedragen in de range van € 25 tot € 50. Eigen betalingen van dergelijke omvang is wat betreft de baten slechts zinvol indien de verrekening los van administratieve rompslomp kan plaatsvinden.¹⁹ Bijvoorbeeld, door het gebruik van een koopnummer op prepaid (voorafbetaalde) kaarten. De exploitatie van zo'n systeem vergt echter wel een substantieel volume. Te denken valt aan afnemers die frequent een beroep op TVCN doen, bijvoorbeeld de consultatiebureaus in de grote steden. Voor de incidentele afnemers – en dat zijn er heel veel – biedt zo'n systeem evenwel geen soelaas. Alle andere oplossingen zullen zeer waarschijnlijk leiden tot administratieve lasten die niet opwegen tegen de ingezette tijd van de tolkdienst. Bovendien heeft dit het gevaar in zich dat cliënten hier geen geld aan willen / kunnen besteden, waardoor het probleem van de gebrekkige communicatie blijft bestaan. Subvariant is dan om voor diegenen die niet het gewenste taalniveau bereiken de bijzondere bijstand als vangnet te laten dienen.

De geschetste bezwaren gelden niet voor tolkdiensten binnen de geestelijke gezondheidszorg. Bij gesprekstherapieën ligt het accent op persoonlijke tolkdiensten. Deze diensten kennen daardoor een heldere structurering (behandelplan met een begin en eindtijd) en planning (bij het maken van een afspraak moet de therapeut rekenen houden met de agenda van de tolk). Wat betreft eigen betalingen lenen deze tolkdiensten zich dan ook voor het boter-bij-de-vis principe. Doorberekening van de tolkkosten leidt tot een besparing van circa € 2,6 miljoen.²⁰

¹⁹ Het door het kabinet Kok I ingevoerde systeem van eigen betalingen binnen de Ziekenfondswet zijn door het kabinet Kok II ingetrokken, omdat de baten (maxima van €45 en €90) niet op wogen tegen de uitvoeringskosten. Ook de eigen betalingen op geneesmiddelen (de zogeheten medicijnenknaak) is na een aantal jaren weer afgeschaft, omdat de administratieve lasten buitengewoon hoog waren.

²⁰ Hierbij is uitgegaan van het beroep op tolkdiensten vanuit de geestelijke gezondheidszorg in de achterliggende jaren, waarbij (de prognoses van) een lagere instroom van asielzoekers op in mindering is gebracht.

Variant 3: financiering door de zorgverzekeraar

Deze variant komt er in de kern op neer dat de bekostiging van tolkdiensten een verantwoordelijkheid wordt van de zorgverzekeraar. Financiering en uitvoeringskosten liggen in deze variant geheel bij de zorgverzekeraar die deze kosten vervolgens 'versleutelt' in de premie. Teneinde een doelmatig gebruik van de voorziening te stimuleren kan de zorgverzekeraar eventueel een maximum eigen bijdrage of drempelbedrag hanteren. Wat betreft de uitvoering zijn er drie modellen denkbaar:

- a. De verzekerde betaalt zelf de tolk en declareert bij de verzekeraar (restitutie).
- b. De verzekeraar betaalt de tolk en vordert de eigen bijdrage bij de verzekerde.
- c. De tolk int de eigen bijdrage bij de verzekerde en stuurt een gespecificeerde nota voor het totaal bedrag aan de verzekeraar die de overige kosten voldoet.

Voor deze variant pleit dat tolkdiensten bijdragen aan een doelmatig gebruik van de zorg en daarmee tot besparingen leiden.

Tegen deze variant pleit dat een probleem van een beperkte groep wordt gecollectiviseerd, terwijl het probleem op zich weinig te maken heeft met een lot dat iemand treft. Dit laatste klemmt temeer waar deze wijze van financiering tot een, weliswaar geringe, verhoging van de collectieve lastendruk leidt.

De drie varianten langs de meetlat

Voorop staat dat geen van de drie varianten tot een optimaal stelsel leiden. Het in alle gevallen volledig doorberekenen van tolkkosten betekent niet alleen een verslechtering voor deels toch al kwetsbare groepen, maar brengt ook forse uitvoeringskosten met zich. Financiering door zorgverzekeraars leidt tot een vermeerdering van lastendruk. Met uitzondering van de geestelijke gezondheidszorg en enkele 'grootgebruikers' (consultatiebureaus grote steden), zijn de kosten van die uitvoeringslast waarschijnlijk hoger dan de opbrengsten. Continuering van de bestaande subsidieregeling betekent dat prikkels tot doelmatigheid en het investeren in kennis van de Nederlandse taal ontbreken. Per saldo moet men vaststellen dat nog de minste bezwaren gelden tegen financiering door de zorgverzekeraar. De werkgroep beveelt daarom aan hierover met zorgverzekeraars in overleg te treden.

6. Op weg naar meer marktwerking

In dit hoofdstuk staat de noodzakelijke verandering in de ordening van de markt voor tolkdiensten centraal. De vorige hoofdstukken hebben immers laten zien dat een dergelijke verandering onontkoombaar is. De werkgroep heeft onderzocht welke orderingsstructuur een efficiëntere zou zijn. Hiervoor heeft de werkgroep diverse gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers bij een aantal departementen, enkele wetenschappers, een aantal commerciële uitzendbureaus, enkele commerciële tolkenbureaus en de raad van toezicht van TVCN. Ook heeft de werkgroep navraag gedaan bij Nederlandse ambassades in het buitenland om inzicht te krijgen in de werking van de markt voor tolkdiensten in een aantal andere landen (zie H8). In dit hoofdstuk komen de conclusies van de werkgroep aan bod. In paragraaf 6.1 staan de marktfalens in de markt voor tolkdiensten centraal. In paragraaf 6.2 worden op basis van deze marktfalens en de in het geding zijnde publieke belangen het ideaaltypische orderingsmodel geschetst. Dit model is volgens de werkgroep nuttig om als wenkend toekomstperspectief voor ogen te houden. Recente marktwerkingsoperaties hebben echter geleerd dat het schetsen van een eindmodel alleen onvoldoende is; er dient ook aandacht aan het transitieproces te worden besteed. In paragraaf 6.3 staan vijf cruciale stappen in de transitiefase centraal. In paragraaf 6.4 besteedt de werkgroep aandacht aan de specifieke positie van TVCN in het eind- en transitie-model. In paragraaf 6.5 komt de realisatie van het eindmodel aan bod.

6.1 Waarom kan de markt falen?

In hoofdstuk 4 is de verantwoordelijkheid van de overheid voor de publieke belangen 'effectieve rechtsbescherming' en 'gezondheidszorg' uiteengezet. Om in deze publieke belangen te voorzien is de inzet van tolken noodzakelijk. Daarvoor moet de markt voor tolkdiensten wel goed werken. Ook de markt voor tolken kan in beginsel falen. Bij tolken speelt met name 'asymmetrische informatie' als een bron van marktfalens. Afnemers kunnen immers door de lage kennisgraad van de dienst vooraf en veelal ook achteraf moeilijk de kwaliteit (waaronder ook integriteit) van de geleverde tolkdienst bepalen.²¹ Dit type marktfalens, dat averechtse selectie wordt genoemd, kan ertoe leiden dat 'goede kwaliteit'-tolken van de markt worden gedrukt. Dit leidt mogelijkerwijs tot kwaliteitsproblemen in het aanbod. Als in een markt dergelijke effecten optreden kan het wenselijk zijn om als overheid een publiek belang gericht op het waarborgen van voldoende kwaliteit te definiëren. Dat hoeft niet per se. De beroepsgroep kan in samenwerking met de afnemers door middel van zelfregulering ook prima in staat zijn om voldoende kwaliteit te garanderen. Zo heeft de overheid haar bemoeienis bij de makelaars in 1999 losgelaten. De beroepsgroep en partijen als Vereniging Eigen Huis en de Consumentenbond werden namelijk prima in staat geacht om zonder overheidsbemoeienis voldoende kwaliteit te garanderen. Al met al lijkt asymmetrische informatie ten aanzien van de kwaliteit van tolken de belangrijkste bron voor marktfalens te zijn. In hoofdstuk 7 besteedt de werkgroep nadere aandacht aan de borging van de kwaliteit van tolken. Uit bovenstaande lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de inzet van tolken voor de borging van de publieke belangen 'effectieve rechtsbescherming' en 'gezondheidszorg', afgezien van het kwaliteitsaspect, feitelijk een 'normaal' inkoopvraagstuk betreft. De werkgroep heeft bekeken welke ordening van de markt nu het meest effectief en efficiënt de inkoop van tolkdiensten verzorgt.

6.2 Eindmodel voor de markt van tolkdiensten

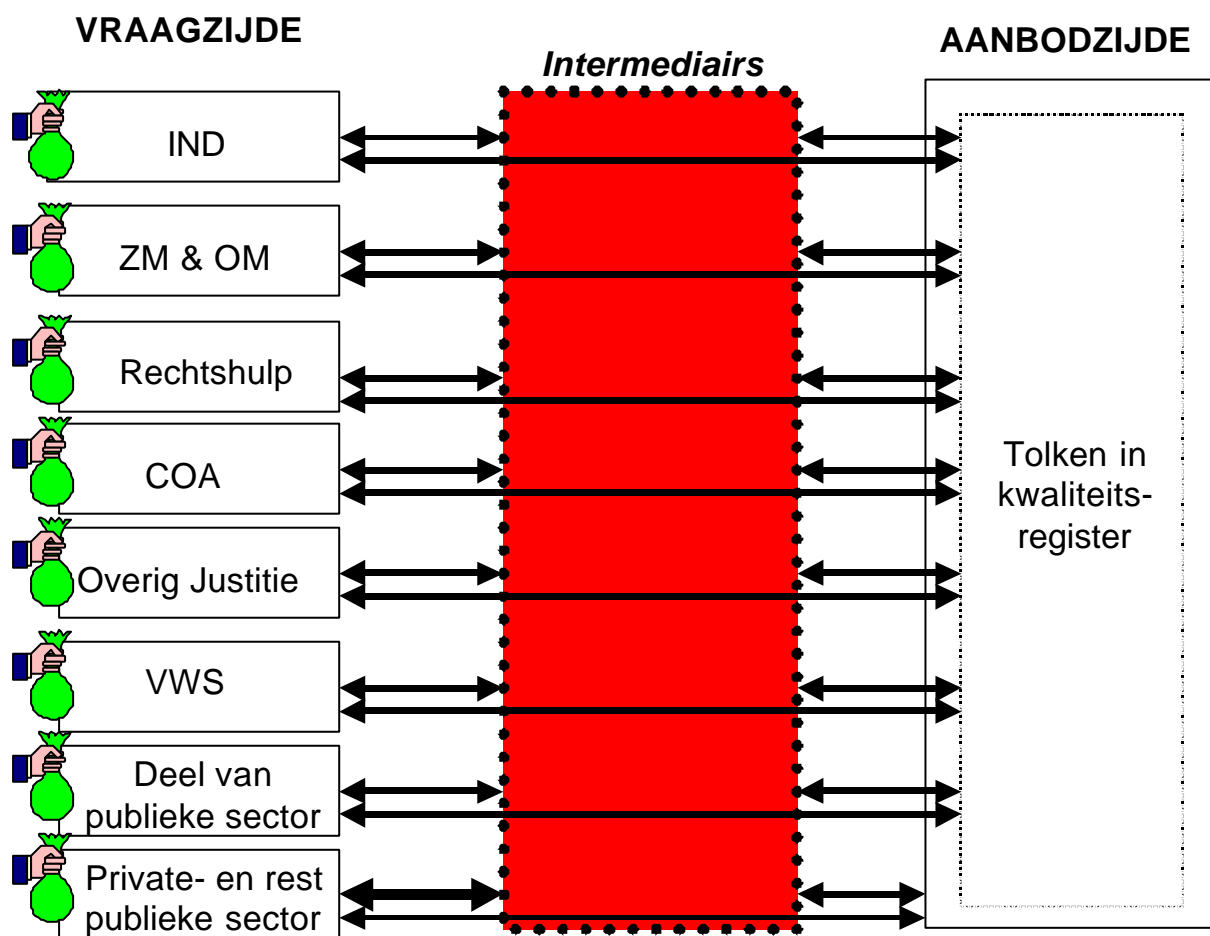
De publieke belangen en marktfalens leiden tot een ideaaltypisch eindmodel dat zich kenmerkt door de vier uitgangspunten (zie figuur 6.1 voor een grafische weergave):

1. *Afnemers zijn zelf financieel verantwoordelijk.* De afnemers van tolkdiensten zijn zelf financieel verantwoordelijk voor de inschakeling van tolken.
2. *Afnemers hebben een reële keuzevrijheid.* Afnemers hebben een reële keuzevrijheid op welke wijze zij in hun behoefte aan tolken wensen te voorzien. Zo moet het voor afnemers mogelijk zijn zelf contracten met één of meerdere intermediairs af te sluiten, of zelf individuele tolken in te schakelen of zelf tolken in dienst te nemen. Dit tweede uitgangspunt noodzaakt een effectieve mededinging en een adequaat toezicht op deze mededinging door de Nma.

²¹ Deze vorm van marktfalens geldt overigens voornamelijk voor de afnemers die slechts incidenteel tolken inschakelen. De informatiescheefheid tussen tolken en afnemers die veelvuldig tolken inschakelen is minder. In dat segment van de markt is het reputatiemechanisme veel sterker.

3. *Duidelijke kwaliteitseisen voor tolken en kwaliteitsregister.* Tolken die aan de vooraf opgestelde kwaliteitseisen voldoen worden opgenomen in een - voor iedereen toegankelijk - kwaliteitsregister. Hiermee wordt het informatieprobleem in de markt beperkt. Effectieve mededinging dwingt tolken meer aandacht aan de kwaliteit van de dienstverlening te besteden. Meer aandacht voor kwaliteit betekent dat intercollegiale toetsing en *éducation permanente* - zaken die thans bij de beroepsgroep nog in de kinderschoenen staan - sneller tot ontwikkeling zullen komen.
4. *Vrije tariefvorming.* Het marktmechanisme dicteert in het eindmodel de hoogte van de tarieven. Tolken en intermediairs concurreren met elkaar op prijs en kwaliteit voor opdrachten van de afnemers. Een kwalitatief betere tolk zou in beginsel een hogere prijs in de markt kunnen rekenen. Aandachtspunt bij dit vierde uitgangspunt betreft wel de meer incurante talen. Het is de vraag of het marktmechanisme hier effectief is.

Figuur 6.1: Wenselijke ordening van de markt voor tolkdiensten



In hoofdstuk 3 zijn de knelpunten die gepaard gaan met het huidige ordeningsmodel inzichtelijk gemaakt. Het is duidelijk dat de huidige ordening (zie in hoofdstuk 2 figuur 2.1) in het geheel niet spoort met de vier uitgangspunten van het gewenste eindmodel. De belangrijkste verschillen bevinden zich op het terrein van de budgetoverheveling, de individuele tolken die grotendeels in het kwaliteitsregister zijn opgenomen en het wegvallen van de speciale positie van TVCN. Een herordening van de markt is gewenst. De werkgroep ziet twee belangrijke randvoorwaarden bij deze herordening. Deze randvoorwaarden zijn met name van belang in de transitiefase.

1. *Beschikbaarheid van tolken.* Er mag geen vertraging ontstaan in vitale processen zoals het straf- en asielrecht. Ook is voor de kwaliteit van de gezondheidszorg essentieel dat hulpverleners over tolken kunnen beschikken. Een en ander betekent dat de beschikbaarheid in de transitiefase ge-

waarborgd dient zijn. Anders kan de borging van de publieke belangen onder druk komen te staan.

2. *De positie van TVCN.* De belangen van de medewerkers van TVCN, die onder de CAO-Welzijn vallen, verdienen bijzondere aandacht. Zonder een redelijke overgangsregeling of sociaal plan ontstaat anders het gevaar dat de samenleving wordt geconfronteerd met aanzienlijke kosten voor wachtgeld. Bovendien kan hierdoor de beschikbaarheid van tolken (eerste voorwaarde) in het geding gaan komen.

6.3 De transitieperiode: vijf stappen

Het schetsen van een eindmodel is niet voldoende. In eerdere marktwerkingsoperaties is onomstotelijk naar voren gekomen dat een goed vormgegeven transitieplan een belangrijke voorwaarde is voor het al dan niet slagen van de gehele herordering van de markt. In deze paragraaf beschrijft de werkgroep vijf noodzakelijke stappen in de transitieperiode.

Stap 1: Pilot met openbare aanbesteding starten in één arrondissement

In één arrondissement is onlangs de behoefte ontstaan om het gehele logistieke proces van inkoop van tolkdiensten niet meer zelf te verrichten maar 'in de markt te zetten'. De werkgroep beschouwt deze behoefte als een positieve ontwikkeling. Het past namelijk uitstekend bij de wens van minister Donner om de gerechtskosten te beperken.²² Door het logistieke proces in de markt te zetten kunnen immers efficiencywinsten behaald worden. De werkgroep adviseert dat het ministerie van Justitie het desbetreffende arrondissement financieel en inhoudelijk ondersteunt om door middel van een openbare aanbesteding een nieuwe aanbieder te selecteren. Het in de markt zetten van het logistieke proces beschouwt de werkgroep als een *pilot* met een voorbeeldfunctie voor de andere afnemers van tolkdiensten. De werkgroep staat de *stichting* TVCN niet toe mee te dingen naar het contract dat in de aanbesteding gewonnen kan worden. In paragraaf 6.4 wordt nader ingegaan op de specifieke positie van TVCN in het transitieplan.

Stap 2: overhevelen van budgetten

Afnemers die onder de subsidiebeschikking van TVCN vallen worden per 1 januari 2005 zelf financieel verantwoordelijk voor de inschakeling van tolkdiensten. De subsidiebeschikking aan TVCN wordt per diezelfde datum stopgezet. Dat betekent derhalve dat de budgetten van TVCN worden overgeheveld naar haar vroegere afnemers. Een belangrijk aandachtspunt betreft de 'hardheid' van de budgetrestrictie bij de budgetoverheveling: hoe harder hoe beter. De werkgroep beveelt aan dat het ministerie van Justitie in 2004 hiervoor nadere methodieken ontwikkelt. Ook voor de IND, de gerechten en het OM is een zo hard mogelijke budgetrestrictie noodzakelijk. Momenteel worden zij door het *openeinde karakter* van de bekostigingsstructuur namelijk niet met de financiële consequenties van een inefficiënte inkoop geconfronteerd. Deze tweede stap is ook opgenomen in paragraaf 5.1.

Stap 3: nieuwe aanbieders selecteren via een openbare aanbesteding

De Justitiële afnemers selecteren via een openbare aanbestedingsprocedure één of meerdere *nieuwe* aanbieders van tolkdiensten. Momenteel wordt ruim 50% van de TVCN-subsidiebeschikking door Justitiële afnemers gebruikt. Het contract (of de contracten), dat alleen een intermediaire rol tussen vraag en aanbod betreft, gaat in per 1 januari 2005. Een belangrijk onderdeel van de aanbestedingsprocedure(s) is (een deel van) het personeel van TVCN. Voor dat deel van het personeel waarvoor geen voorziening is getroffen in het bidboek stelt het ministerie van Justitie, in samenwerking met TVCN, een sociaal plan op (zie ook stap 5). Zo wordt aan de eerder genoemde randvoorwaarden 'voldoende beschikbaarheid' en 'positie TVCN' tegemoet gekomen. Naar aanleiding van consulterende gesprekken met een aantal uitzendbureaus en commerciële tolkenbureaus concludeert de werkgroep dat de markt interesse heeft in een dergelijke opdracht. Om te voorkomen dat de contracthouder een positie opbouwt die realisatie van het eindmodel verhindert, kan de aanbesteding van tolkdiensten in meerdere deelcontracten worden opgesplitst. Dit is vergelijkbaar met eerdere ontwikkelingen in de reïntegratiemarkt, waar een verkaveling van de markt heeft plaatsgevonden.

Voordelen van een openbare aanbesteding

- Marktpartijen wordt de kans geboden activiteiten te ontplooiën in de - voorheen in meer dan wel mindere mate afgeschermd - markt voor tolkdiensten. Dit moet leiden tot een grote efficiency-

²² Hiertoe heeft Justitie een werkgroep gerechtskosten opgestart.

winst en een grotere innovativiteit. Dit is conform de ervaringen bij andere aanbestedingstrajecten van activiteiten die eerst door de overheid zelf werden verricht.

- Er kunnen duidelijke afspraken gemaakt worden over de levering (bonus-malusregeling) van tolkdiensten. De aanbieder van tolkdiensten ondervindt daarmee ook prikkels voor voldoende instroom van tolken in het kwaliteitsregister.
- De specifieke verantwoordelijkheid voor het personeel van de stichting TVCN, mocht dat noodzakelijk blijken te zijn, valt in een bidboek goed te regelen.

Stap 4: afnemers leren kritisch in te kopen

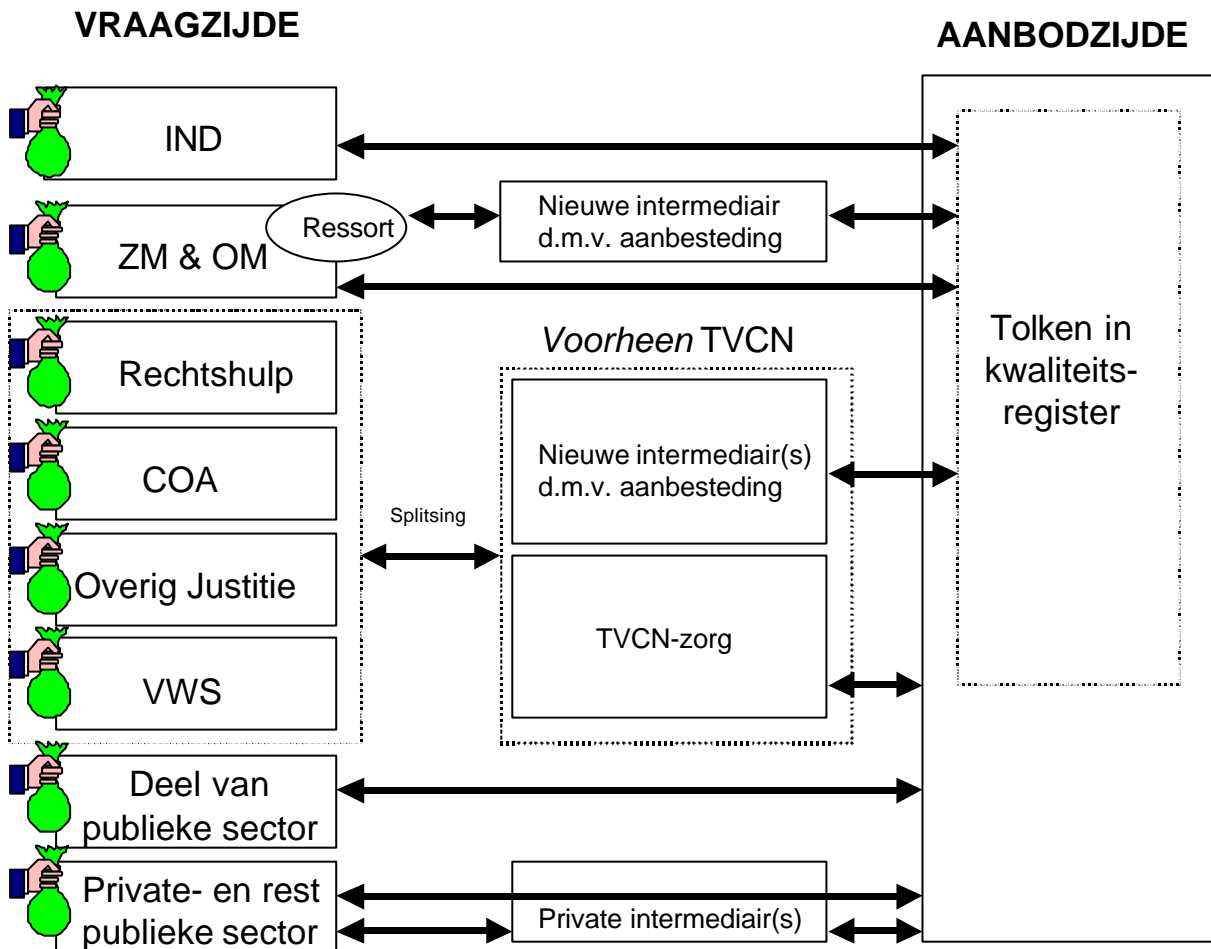
Het ministerie van Justitie bereidt in 2004 de Justitiële afnemers die onder de huidige subsidiebeschikking vallen voor op de rol van 'prijsbewuste inkoper' die zij vanaf 1 januari 2005 moeten gaan spelen. Zij moeten namelijk leren kritisch in te kopen. Eerdere ervaringen met marktwerkingsoperaties hebben geleerd dat rationeel, dus prijsbewust, gedrag van de vragende partij als te vanzelfsprekend werd beschouwd. De werkgroep beveelt aan deze voorbereiding niet te beperken tot de Justitiële afnemers maar te verbreden naar de IND, de gerechten en het openbaar ministerie.

Stap 5: TVCN laten ontwikkelen tot tolkenintermediair voor de zorgsector

Gezien de versnipperde vraag van hulpverleners in de gezondheidszorg stelt de werkgroep voor om TVCN zich te laten ontwikkelen als tolkenintermediair voor de zorgsector. Het callcenter van TVCN, dat speciaal is ontwikkeld om telefonisch tolken eenvoudiger mogelijk te maken, zal naar verwachting een belangrijke rol spelen bij TVCN-Zorg. Momenteel wordt ruim 30% van de subsidiebeschikking van TVCN ingezet voor de zorgsector. Dit aandeel is in de afgelopen jaren sterk gegroeid. De budgetoverheveling naar het ministerie van VWS moet, net als bij de andere afnemers die onder de subsidiebeschikking vallen, per 1 januari 2005 plaats hebben gevonden. Hiermee komt een einde aan de vreemde constructie dat het ministerie van Justitie, via de subsidiebeschikking aan de stichting TVCN, mede verantwoordelijk is voor de dienstverlening in de zorgsector.

Deze vijf stappen leiden in beginsel tot tenminste drie – wat grotere - ondernemingen die per 1 januari 2005 de publieke afnemers van tolkdiensten voorzien: (1) TVCN-Zorg, (2) de winnaar van de openbare aanbesteding van het arrondissement (pilot) en (3) de winnaar van de aanbesteding van de Justitiële afnemers. In beginsel kan dit aantal toenemen indien de Justitiële afnemers ertoe overgaan hun openbare aanbesteding in meerdere delen op te splitsen. Naast deze – wat grotere – ondernemingen zullen vanzelfsprekend ook kleinere tolkenbureaus (en veel individuele tolken) in de markt actief zijn. Deze vijf stappen scheppen daardoor een belangrijke opmaat voor het realiseren van een marktstructuur waarbij de publieke afnemers een reële keuzevrijheid hebben. In figuur 6.3 zijn de vijf stappen in het ordeningsmodel in de transitiefase grafisch weergegeven.

Figuur 6.3: Ordening van de markt voor tolkdiensten in de transitiefase



6.4 De positie van TVCN

De positie van TVCN is nadrukkelijk onderdeel geweest van het onderzoek van de werkgroep naar de herordening van de markt voor tolkdiensten. De werkgroep heeft daartoe een aantal varianten de revue laten passeren. Deze varianten zijn gerangschikt aan de hand van de uitgangspunten en randvoorwaarden zoals die in paragraaf 6.2 zijn geschetst. De werkgroep zag drie reële varianten: TVCN-Nieuw, TVCN-Marktpartij en TVCN-Zorg.

Variant 1: TVCN-Nieuw

Bij de variant 'TVCN-Nieuw' wordt de budgettaire verantwoordelijkheid voor het inschakelen van tolken overgeheveld naar de publieke afnemers. De afnemers worden zo geprikkeld tot het efficiënt inkopen van tolkdiensten. De afnemers worden bij de budgetoverheveling verplicht tolkdiensten in te kopen bij het TVCN-Nieuw. De rol van TVCN-Nieuw betreft louter een bemiddelende. TVCN-Nieuw heeft zelf geen tolken in dienst. In deze eerste variant verkrijgt TVCN-Nieuw daarmee als enige marktpartij een concessie (met leveringsplicht) tot het bemiddelen van tolkdiensten voor, in beginsel, alle afnemers in de semi-publieke dienstverlening.²³ Een uitzondering geldt voor de IND, de gerechten en het openbaar ministerie. Door de budgettaire verantwoordelijkheid bij de afnemers te leggen ondervindt TVCN-Nieuw ook prikkels tot het rekening houden met de wensen van afnemers. Een effectieve bonus-malusregeling (goed gedrag belonen en slecht gedrag straffen) voor die situaties dat TV-

²³ Het begrip 'concessie' wordt bij deze variant ruim geïnterpreteerd: via een aanbesteding wordt één aanbieder geselecteerd en bij de budgetoverheveling naar afnemers wordt geregeld dat afnemers verplicht worden in te kopen bij de 'concessiehouder'. Zie voor een uitgebreidere bespreking van concessies: MDW, *Concessies en aanbestedingen*, Den Haag, 2000.

CN-Nieuw onvoldoende tolken levert is daartoe noodzakelijk. In tabel 6.1 wordt variant 'TVCN-Nieuw' langs de randvoorwaarden en uitgangspunten gelegd.

Tabel 6.1: Randvoorwaarden en uitgangspunten bij variant 'TVCN-Nieuw'

	Transitiefase	Eindfase
Randvoorwaarden		
De beschikbaarheid van tolken	Voldoende. TVCN-Nieuw sluit aan bij huidige ordening. Er valt relatief weinig weerstand te verwachten.	Voldoende. Het is wel de vraag hoe effectief een bonus-malusregeling kan zijn indien slechts één aanbieder een 'concessie' heeft.
De positie van TVCN	Voldoende. TVCN moet wel een verdere efficiëncyslag maken.	Ruim voldoende.
Uitgangspunten		
Afnemers zijn zelf financieel verantwoordelijk en hebben daardoor een groter kostenbewustzijn	Neutraal. Afnemers zullen, door het verleggen van de budgettaire verantwoordelijkheid, in de transitieperiode nog moeten 'leren' inkopen.	Voldoende. Afnemers hebben geleerd efficiënter in te kopen.
Afnemers hebben een reële keuzevrijheid	Zeer onvoldoende. Afnemers die onder de subsidiebeschikking vallen hebben immers maar de keuze uit één aanbieder: TVCN-Nieuw.	Idem.
Kwaliteit van aanbod van tolken	Voldoende.	Ruim voldoende.
Tarieven worden gedictieerd door het marktmechanisme	Zeer onvoldoende. Met één aanbieder ligt het niet voor de hand om de vergoedingen vrij te laten.	Idem.

Variant 2: TVCN-Marktpartij

Bij de variant 'TVCN-Marktpartij' wordt de budgettaire verantwoordelijkheid voor het inschakelen van tolken overgeheveld naar de publieke afnemers. De afnemers worden zo geprikkeld tot het efficiënt inkopen van tolkdiensten. TVCN-Marktpartij kan zich in deze variant opstellen als een normale marktpartij en met andere intermediairs concurreren om de gunsten van de verschillende publieke afnemers. Op de private- en publieke markt tezamen zijn momenteel naast veel freelancers al enkele commerciële tolkenbureaus actief. Deze spelers richten zich echter wel op kwalitatief hogere segmenten van de markt en zijn van een aanzienlijk kleinere omvang dan TVCN. In 2002 bedient TVCN 36% van de totale publieke markt (€ 19 miljoen van in totaal € 52 miljoen). De publieke markt is in deze zin gedefinieerd als totale afname door de IND, de gerechten, het openbaar ministerie en huidige afnemers van TVCN. In de transitieperiode selecteren de publieke afnemers die onder de subsidiebeschikking van TVCN vallen een nieuwe aanbieder (of aanbieders) via een openbare aanbestedingsprocedure. TVCN-Marktpartij dient haar status wel te wijzigen van een stichting naar een onderneming. Anders kan geen effectieve bonus-malusregeling met de afnemers worden afgesproken. In tabel 6.2 wordt variant 'TVCN-Marktpartij' langs de randvoorwaarden en uitgangspunten gelegd.

Tabel 6.2: Randvoorwaarden en uitgangspunten bij variant 'TVCN-Marktpartij'

	Transitiefase	Eindfase
Randvoorwaarden		
De beschikbaarheid van tolken	Voldoende.	Voldoende. Dit hangt ook sterk af hoe de markt zich ontwikkelt. Gegeven de huidige structuur van de markt met veel kleine spelers is een machtspositie voor TVCN-Marktpartij niet ondenkbaar. Het is de vraag wat dat betekent voor de beschikbaarheid.
De positie van TVCN	Voldoende. TVCN kan zich immers ontwikkelen tot een private aanbieder van tolkdiensten.	Voldoende.
Uitgangspunten		
Afnemers zijn zelf financieel verantwoordelijk en hebben daardoor een groter kostenbewustzijn	Neutraal. Afnemers zullen, door het verleggen van de budgettaire verantwoordelijkheid, in de transitieperiode nog moeten 'leren' inkopen.	Voldoende. Afnemers hebben geleerd efficiënter in te kopen.
Afnemers hebben een reële keuzevrijheid	Onvoldoende. Zeker op de korte termijn is de markt intransparant en is het de vraag of de huidige private tolkenbureaus effectief kunnen concurreren met TVCN-Marktpartij.	Onvoldoende (groot risico dat niet aan dit uitgangspunt wordt voldaan). Dit hangt ook sterk af hoe de markt zich in de transitieperiode ontwikkelt. Ontwikkelt TVCN-Marktpartij zich tot een aanbieder met een machtspositie dan laat de keuzevrijheid voor afnemers te wensen over.
Kwaliteit van aanbod van tolken	Voldoende.	Ruim voldoende.
Tarieven worden gedictieerd door het marktmechanisme	Zeer onvoldoende. Vaste vergoedingen blijven in transitieperiode bestaan.	Onvoldoende (groot risico dat niet aan dit uitgangspunt wordt voldaan). Hangt mede af van de ontwikkeling van de marktstructuur. Ontwikkelt TVCN-Marktpartij een machtspositie dan ligt het vrijlaten van de tarieven niet voor de hand. In dat geval wordt namelijk een te zware wissel getrokken op de toezichthoudende rol van de Nma.

Variant 3: TVCN-Zorg

Bij de variant 'TVCN-Zorg' wordt de budgettaire verantwoordelijkheid voor het inschakelen van tolken overgeheveld naar de publieke afnemers. De afnemers worden zo geprikkeld tot het efficiënt inkopen van tolkdiensten. De stichting TVCN transformeert zich tot tolkenleverancier voor de gezondheidszorgsector. In de transitieperiode selecteren de publieke afnemers die onder de subsidiebeschikking van TVCN vallen een nieuwe aanbieder of aanbieders via een openbare aanbestedingsprocedure. Het deel van het TVCN-personeel dat niet overstapt naar TVCN-Zorg wordt of onderdeel van het bidboek van de aanbestedingsprocedure van de Justitiële afnemers of er wordt voor hen een sociaal plan opgesteld. Verschillende marktpartijen concurreren om de gunsten van de afnemers. In tabel 6.3 wordt variant 'TVCN-Zorg' langs de randvoorwaarden en uitgangspunten gelegd.

Tabel 6.3: Randvoorwaarden en uitgangspunten bij variant 'TVCN-Zorg'

	Transitiefase	Eindfase
Randvoorwaarden		
De beschikbaarheid van tolken	Voldoende.	Ruim voldoende.
De positie van TVCN	Neutraal. TVCN moet zich immers omvormen tot een bemiddelaar die voor de zorgsector werkt. Voor het personeel dat niet overstapt naar TVCN-Zorg worden voorzieningen getroffen.	Voldoende. TVCN is intermediair voor de gezondheidszorgsector.
Uitgangspunten		
Afneemers zijn zelf financieel verantwoordelijk en hebben daardoor een groter kostenbewustzijn	Neutraal. Afneemers zullen, door het verleggen van de budgettaire verantwoordelijkheid, in de transitieperiode nog moeten 'leren' inkopen.	Ruim voldoende. Afneemers hebben immers geleerd efficiënt in te kopen.
Afneemers hebben een reële keuzevrijheid	Voldoende. Via een aanbesteding kunnen afneemers een nieuwe aanbieder selecteren.	Ruim voldoende. Gezien de omvang van de markt is het aannemelijk dat in de eindfase tenminste enkele grotere spelers actief zijn.
Kwaliteit van aanbod van tolken	Voldoende.	Ruim voldoende. Naast kwaliteit van tolken wordt nu ook gecorreerd op kwaliteit van dienstverlening van aanbieders.
Tarieven worden gedictieerd door het marktmechanisme	Zeer onvoldoende. Vaste vergoedingen blijven in transitieperiode bestaan.	Ruim voldoende. Er zijn immers meerdere spelers op de markt actief die het mogelijk maken de tarieven verder vrij te laten.

Langs de meetlat

In onderstaande tabel 6.4 zijn de drie varianten voor de stichting TVCN langs de meetlat van in totaal zes randvoorwaarden en uitgangspunten gelegd.

Tabel 6.4: Varianten langs de meetlat

	Variant TVCN-Nieuw		Variant TVCN-Marktpartij		Variant TVCN-Zorg	
	T	E	T	E	T	E
Randvoorwaarden						
De beschikbaarheid van tolken	+	+	+	+	+	++
De positie van TVCN	+	++	+	+	o	+
Uitgangspunten						
Afneemers zijn zelf financieel verantwoordelijk en hebben daardoor een groter kostenbewustzijn	o	+	o	+	o	++
Afneemers hebben een reële keuzevrijheid	--	--	-	-	+	++
Kwaliteit van aanbod van tolken	+	++	+	++	+	++ ²⁴
Tarieven worden gedictieerd door het marktmechanisme	--	--	--	-	--	++

Uitleg van gebruikte symbolen: T = Transitiefase; E = Eindfase; -- = zeer onvoldoende / zeer groot risico; - = onvoldoende / groot risico; o = neutraal; + = voldoende; en ++ ruim voldoende geborgd.

De werkgroep is op basis van de scores in tabel 6.4 tot de conclusie gekomen dat de variant 'TVCN-Zorg' de meest geschikte variant is. De variant 'TVCN-Nieuw' wordt door de werkgroep als ongeschikt

²⁴ Aannemelijk is dat bij variant 'TVCN-Zorg' de kwaliteit, door een grotere differentiatie in het aanbod, beter aansluit op de specifieke behoeften van de afneemers dan bij de twee andere varianten.

beschouwd vanwege het niet voldoen aan de uitgangspunten 'reële keuzevrijheid' en 'vrije tariefvorming'. De variant 'TVCN-Marktpartij' is volgens de werkgroep omgeven met grote risico's waardoor het niet ondenkbaar is dat niet aan de uitgangspunten 'reële keuzevrijheid' en 'vrije tariefvorming' kan worden voldaan. De variant 'TVCN-Zorg' voldoet wel aan deze uitgangspunten. De werkgroep realiseert zich echter wel dat deze variant de meest verstreckende gevolgen voor de positie van de stichting TVCN heeft. Dit wordt deels teniet gedaan doordat de variant 'TVCN-Zorg' echter goed gebruik maakt van de sterke punten van de stichting TVCN. Zo wordt het callcenter, dat nu voor een belangrijk deel wordt ingezet ten behoeve van de zorgsector, opgenomen in TVCN-Zorg. Het personeel van de stichting TVCN dat niet meegaat naar TVCN-Zorg wordt of expliciet onderdeel van het bidboek ten behoeve van de aanbesteding voor de Justitiële afnemers of onderdeel van een sociaal plan met goede voorzieningen. Mogelijk negatieve gevolgen voor het personeel van de stichting TVCN kunnen zo voor een belangrijk deel worden weggenomen. De werkgroep weegt met de variant 'TVCN-Zorg' de belangen van een bestendige mededinging in de eindfase zwaarder dan de korte termijn voordelen voor de stichting TVCN. In de eindfase pakt deze variant, zoals weergegeven in tabel 6.4, goed uit (zie scores in de laatste kolom 'eindfase').

6.5 Op weg naar het eindmodel

De transitiefase zal, mede gezien de duur van de contracten voor het leveren van tolkdiensten, van 2004 tot 2007 in zijn beslag nemen. In deze periode kan de markt voor tolkdiensten zich verder ontwikkelen. Naar verwachting ontstaat een grotere diversiteit aan dienstverlening en gedragen de publieke afnemers zich steeds meer als kritische inkopers. Met de totstandkoming van een dergelijke marktstructuur wordt naar de mening van de werkgroep voldaan aan drie van vier uitgangspunten zoals weergegeven in paragraaf 6.2: de budgetten zijn overgeheveld, de afnemers hebben een reële keuzevrijheid en individuele tolken zijn opgenomen in het kwaliteitsregister (zie verder hoofdstuk 7). Aan het vierde uitgangspunt van vrije tariefvorming is echter nog niet voldaan.

Met ingang van 1 oktober 2003 zijn de uurvergoedingen voor alle tolken, afgezien van persoonsgebonden tarieven, geharmoniseerd. Geharmoniseerde tarieven verhouden zich niet goed met het eerder beschreven vierde uitgangspunt van het eindmodel. De prikkels tot efficiency, innovativiteit en investeren in opleiding zijn bij geharmoniseerde vergoedingen veel minder sterk dan bij vrije(re) tariefvorming. De werkgroep is echter van mening dat het niet wenselijk is om aan het begin van de transitiefase direct de vergoedingen voor tolken volledig vrij te geven. De verschillende actoren moeten eerst wennen aan de nieuwe rol die zij moeten gaan spelen. Overwogen kan worden om in de pilot bij een arrondissement de tarieven vrijer te laten (zie stap 1 in paragraaf 6.3).

Om te bezien op welke termijn de hoogte van de vergoedingen meer aan het marktmechanisme kunnen worden overgelaten is het noodzakelijk om in de transitiefase *jaarlijks* evaluatiemomenten te houden. Evaluatie van het proces aan de hand van duidelijke criteria is belangrijk om tussentijds te kunnen bepalen of men nog op de goede weg zit. Ook een nulmeting op deze criteria is noodzakelijk. De momenteel beschikbare informatie laat dat echter niet toe. De werkgroep beveelt aan om medio 2004, dus ruim voor de budgetoverheveling aan de publieke afnemers, evaluatiecriteria inclusief de nulmeting te hebben vastgesteld. Als richting voor deze criteria geeft de werkgroep aan: de kwaliteit van borging van de publieke belangen, de rol van de afnemers als inkopers, de ontwikkeling van het aanbod van tolken en intermediairs, speciale aandacht voor incourante talen binnen het aanbod, de klachten van afnemers, de ontwikkeling van het kwaliteitstraject, effecten van de huidige vergoedingenstructuur. Op basis van het evaluatiemoment in 2006 dient duidelijkheid te worden verschaft over nut en noodzaak van de huidige geharmoniseerde uurvergoedingen en de wenselijkheid van een vergoedingenstructuur die meer gebaseerd is op verschillen in kwaliteitsniveaus van tolken en intermediairs. Over het beleid ten aanzien van de tarieven zal onder andere overleg gevoerd worden met de NMa.

7. Borging van kwaliteit

In Nederland bestaat geen systeem van formele toetsing en erkenning alvorens te mogen tolken. Voor afnemers van tolkdiensten is het daarom moeilijk te bepalen of een tolk over voldoende niveau en deskundigheid beschikt om de werkzaamheden naar behoren te kunnen verrichten. Vaak kan alleen het niveau van het Nederlands beoordeeld worden. Of een tolk zijn werkzaamheden goed uitoefent valt door een afnemer nauwelijks vast te stellen. Het behoeft geen betoog dat de afnemer op de kwaliteit van de tolk moet kunnen vertrouwen. Tolken met goede scholing en de nodige ervaring ervaren dat door de inzet van minder vakbekwame tolken het beroep in diskrediet wordt gebracht. Voor afnemers geldt dat de kwaliteit van de vertolking bepalend is voor het niveau van optreden of dienstverlening.

Certificatie

In het rapport Normalisatie en Certificatie, van de MDW-werkgroep certificering, is de verhouding onderzocht tussen wetgeving, normalisatienormen en certificatie.²⁵ In dat rapport worden verschillende situaties onderscheiden. Het perspectief daarbij is steeds het behoud van marktwerking en de noodzaak van terughoudendheid met wetgeving. Als er met normering een publiek belang is gediend, en de wet stelt elementaire eisen aan product of dienst kan er – aldus de MDW-werkgroep - nog gekozen worden tussen vrijwillige of verplichte certificering.

Bij het normeren van kwaliteitseisen is dus steeds de vraag aan de orde in hoeverre de centrale overheid verantwoordelijk is te achten voor het daadwerkelijk borgen van kwaliteitseisen. In hoeverre is centrale sturing noodzakelijk? De overheid kan ervoor kiezen om de formulering van kwaliteitseisen aan de overheidsdiensten en gesubsidieerde instelling zelf over te laten, dan wel deze in regelgeving te normeren. Daarbij speelt tevens de vraag of marktprikkels (bijvoorbeeld, profilering door vrijwillige certificering) gebruikt kunnen worden om de kwaliteitsborging een impuls te geven.

De vraag is langs welke weg waarborgen voor totstandkoming van een functionerend kwaliteitssysteem kunnen worden verkregen. Anders gezegd: welke mate van vrijheid kan degene die aan kwaliteitseisen moet voldoen het beste worden gelaten? Het antwoord op die vraag is afhankelijk van de balans tussen de publieke belangen die met dienstverlening in het geding zijn en het zelfregulerend vermogen van de sector. Dat laatste impliceert tevens dat het antwoord in de tijd kan verschillen.

7.1 Zorgplicht voor de overheid

In hoofdstuk 4 heeft de werkgroep vastgesteld dat de bij rechtsbescherming en gezondheidszorg in het geding zijnde publieke belangen het subsidiëren van tolkdiensten rechtvaardigen. Naar de mening van de werkgroep geldt voor beide terreinen dat gebrek aan kwaliteit afbreuk aan de publieke belangen kan doen. De werkgroep wijst er hierbij op dat blijkens de jurisprudentie inzake artikel 6 EVRM (recht op tolkbijstand van een verdachte) de overheid niet voor elk gebrek in het optreden van een tolk aansprakelijk kan worden gesteld, maar dat de autoriteiten wel verplicht zijn ervoor te zorgen dat het recht op bijstand van een gratis tolk effectief is. Op dit punt heeft het Hof voor de overheid een zorgplicht geformuleerd.²⁶ Deze zorgplicht vormt ook de basis voor het door de Europese Commissie opgestelde Groenboek procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken in de gehele Europese Unie.²⁷ Met dit Groenboek wil de Commissie het onderling vertrouwen in de wederzijdse rechtsstelsels bevorderen. In het Groenboek stelt de Commissie zich op het standpunt dat alle lidstaten voor opleiding, erkenning en registratie van gerechtstolken en –vertalers moeten zorgdragen.

Een zelfde lijn valt terug te vinden in uitspraken van de Nationale Ombudsman inzake klachten over IND tolken.

Kwaliteitseisen IND tolken

²⁵ Project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) rapport Werkgroep Certificering, normalisatie en certificatie, 1996.

²⁶ NJ 1980, 42: 'In view of the need for the right guaranteed by para.3 (e) to be practical and effective, the obligation of the competent authorities is not limited to the appointment of an interpreter but, if they are put on notice to particular circumstances, may also extend to a degree of subsequent control over the adequacy of the interpretation provided'.

²⁷ Commissie (2003) 75.def, 19 februari 2003. Zie voor het regeringsstandpunt Tweede Kamer 2002-2003, 23 490, nr. 272.

Op basis van onderzoek in 27 asiëldossiers heeft de Nationale Ombudsman de klacht gegrond verklaard dat de staatssecretaris van Justitie onvoldoende toeziet op het functioneren van tolken tijdens het nader gehoor in het kader van de asiëlprocedure. De Nationale ombudsman heeft daarbij drie kwaliteitseisen van bijzonder belang geformuleerd:

- Deskundigheid.
- Betrouwbaarheid.
- Objectiviteit.

Volgens de Nationale Ombudsman dienen deze kwaliteitseisen door de staatssecretaris van Justitie in acht te worden genomen bij de selectie, de instructie en de controle van tolken.

Bron: Nationale Ombudsman 13 februari 1995 nummer 95/54.

Voor de gezondheidszorg - waar de wetgever eist dat met systemen van kwaliteitsborging wordt gewerkt - geldt dat gebrekkige vertalingen verstrekkende gevolgen voor diagnose en behandeling kunnen hebben.

Gelet op het voorgaande acht de werkgroep de verantwoordelijkheid van de overheid groot. Zonder waarborgen voor kwaliteit bestaat het gevaar dat het belang van goede procesvoering c.q. hulpverlening in de gezondheidszorg in het gedrang komt. Afnemers van tolkdiensten dienen erop te kunnen vertrouwen dat de dienstverlening wordt verricht door iemand die competent is.

Het zelfregulerende vermogen van de tolkensector is vooralsnog gering. De werkgroep wijst hierbij op het in hoofdstuk 3 gesignaleerde gebrek aan professionalisering. Uit onderzoek blijkt dat in sectoren waar sprake is van een hoog kennisniveau, draagvlak en een hoge organisatiegraad zelfregulering ingezet kan worden om het risico op kwaliteitsproblemen in te dammen. Het is aannemelijk dat de markt het maatschappelijk belang van kwaliteitsborging in de tolkensector niet vanzelf tot stand laat komen.²⁸ De werkgroep meent daarom dat de overheid - vooralsnog - tot taak heeft kwaliteitshandhavende regels vast te stellen. Vanuit dat perspectief heeft de overheid ook belang bij (verdere) professionalisering van de tolkensector. Naarmate de tolkensector beter in staat is zelf een goed functionerend kwaliteitsborgingsstelsel vorm te geven, des te minder reden bestaat er voor overheidsbemoeienis. De werkgroep beveelt daarom aan het niveau van kwaliteitshandhavende regels hierop af te stemmen.

7.2 Kwaliteitshandhavende regels

Niet ongebruikelijk is dat de wetgever een overheidsdienst of een door de overheid gesubsidieerde organisatie voorschrijft bepaalde kwaliteitsmaatstaven te hanteren. In de gezondheidszorg worden opleidingseisen gesteld aan beroepsbeoefenaren (Wet beroepen in de gezondheidszorg) en de Wet kwaliteitszorg zorginstellingen verlangt van instellingen dat zij de kwaliteit van hun organisatie borgen. Voorschriften kunnen ook inhouden een kwaliteitszorgstelsel in te voeren, zich te laten certificeren volgens een bestaande normalisatienorm voor kwaliteitszorg door een particulier, dan wel erkenning te verwerven door een aangewezen overheidsdienst. Een garagebedrijf dat APK-keuringen uitvoert moet ingevolge de Wegenverkeerswet erkend zijn door de Rijksdienst voor het wegverkeer. Arbeidsdiensten moeten gecertificeerd zijn. De werkgroep beveelt aan voor tolkdiensten op het terrein van rechtsbescherming en gezondheidszorg vergelijkbare eisen van certificering voor te schrijven.

²⁸ Informerende (o.a. keurmerk, certificatie en erkenningsregeling), gedragsgerichte (o.a. gedragscode en convenant) en techniekgerichte (o.a. normalisatie) zelfreguleringsinstrumenten lenen zich bij uitstek voor het verminderen van dergelijke problemen. SEO, *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*, Amsterdam, 2003 (onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische Zaken).

8 Internationale vergelijking van de markt voor tolkdiensten

Ook in het buitenland worden tolken ingezet om publieke belangen te borgen. Om zicht te krijgen op de wijze van borging van deze publieke belangen in het buitenland heeft de werkgroep navraag gedaan bij economische afdelingen van Nederlandse ambassades in België, Denemarken, Duitsland, Nieuw-Zeeland, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten en Zweden. Er is gekozen voor deze zeven landen omdat zij zich kenmerken door een grote variëteit in hun institutionele vormgeving. Hieronder volgen enkele belangrijke conclusies uit deze internationale vergelijking. In bijlage 6 is een uitgebreidere beschrijving weergegeven.

Veelal wel een kwaliteitsbeleid, maar niet altijd bij wet geborgd

In alle landen is op enigerlei wijze sprake van een kwaliteitsbeleid. Er bestaan echter grote verschillen. In België kan eenieder zichzelf tolk noemen. In de praktijk fungeert het lidmaatschap van de Belgische Kamer van Vertalers, Tolken en Filologen (BKVTF) als een soort kwaliteitslabel. In Denemarken en Zweden is sprake van een wettelijk beschermde titel voor tolken en vertalers. Alleen als voldaan is aan bepaalde eisen wordt autorisatie verleend. In Nieuw-Zeeland bestaan geen formele kwaliteitseisen. Alleen in Wellington lijkt wat meer structuur t.a.v. het kwaliteitsbeleid te bestaan. De Wellington Community Interpreting Service speelt hierbij een sleutelrol. In Duitsland bestaan op federaal niveau geen (wettelijke) kwaliteitseisen voor de beroepsaanduiding en uitoefening van het beroep. Om te kunnen tolken voor openbare instanties dienen tolken in Duitsland bij de arrondissementenbank te worden beëdigd. De eisen voor beëdiging verschillen per deelstaat. Ook om lid te worden van een beroepsbond moet een tolk wel aan bepaalde eisen voldoen. In de Verenigde Staten is bij Public Law geregeld dat een gecertificeerde tolk voor 'any judicial proceeding' verplicht is. De federale certificering is echter niet goed ontwikkeld. In de afzonderlijke Staten ligt dat anders. Vooral voor de gerechtstolken is in een aantal Staten het kwaliteitsbeleid redelijk tot goed ontwikkeld. In het Verenigd Koninkrijk bestaat een nationaal register voor tolken ten behoeve van de publieke sector ('National Register of Public Service Interpreters'). Aan opname in dat register is een aantal eisen verbonden.

In deel van landen bestaat een (kwaliteits)register met tolken

Met uitzondering van België, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten, bestaat een (kwaliteits)register voor tolken. Niet altijd hebben deze registers een nationaal karakter. In Denemarken houdt een dienstonderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Ondernemerschap een register bij van geautoriseerde tolken. In België bestaat geen openbaar toegankelijk kwaliteitsregister. Wel bestaat het jaarboek van de BKVTF dat een bepaald aantal tolken met hun talencombinaties en specialismen heeft opgenomen. In Duitsland zijn de openbare beëdigde tolken opgenomen in registers die ter inzage liggen bij de arrondissementenbanken. In Nieuw-Zeeland is de New Zealand Society of Translators and Interpreters bezig een openbaar toegankelijke lijst te maken van alle tolken. In het Verenigd Koninkrijk bestaat het 'National Register of Public Service Interpreters'. Dit register is tegen betaling (via een abonnement) beschikbaar voor afnemers in de publieke sector. In de Verenigde Staten is geen openbaar kwaliteitsregister voor alle tolken. Niet voor de Verenigde Staten als geheel en ook niet per Staat. Wel bestaat een online-tolkenbestand van de American Translator Association en "language banks". In Zweden beheert de Legal Financial Administrative Services Agency een register met alle geautoriseerde tolken.

Tolken zijn veelal freelancers

Tolken in de zeven onderzochte landen zijn veelal freelancers. In Denemarken is het zelfs niet mogelijk om tolk- en vertaaldiensten uit te oefenen in de vorm van een vennootschap. De titel "vertaler en tolk" is immers een persoonlijke en mag alleen worden verricht in een ondernemingsvorm met persoonlijke aansprakelijkheid. Slechts een klein percentage van alle tolken in de zes landen is in vaste dienst. Soms bij een tolken- en vertaalbureau en soms bij de publieke afnemers zelf (bijvoorbeeld bij de Verenigde Naties). In België verrichten veel tolken naast tolkwerkzaamheden ook nog werkzaamheden, bijvoorbeeld als ambtenaar. Aan tolken die verbonden zijn aan instellingen van de Europese Unie wordt in beginsel een bijzonder statuut toegekend. In de meeste landen zijn tolken aangesloten bij een tolkenbureau. In Duitsland is het niet mogelijk om als freelancer voor slechts één tolkenbureau te werken. Dat wordt als schijnzelfstandigheid gezien. In Zweden is het zelfs onmogelijk om als tolk winstgevend te kunnen ondernemen zonder bij een tolkenbureau te zijn aangesloten. Niet in alle landen spelen tolkenbureaus een dergelijke cruciale rol. Zo draagt het Internet in de Verenigde Staten bij aan het matchen van vraag en aanbod. Ook in Duitsland gebeurt dat soms op die manier (via allerlei platforms). In Zweden bestaan publieke (gemeentelijk) tolkenbureaus (ongeveer 40) en private tolkenbureaus (ongeveer 10) naast elkaar. Het ministerie van Justitie neemt momenteel de tolkensector

kritisch onder de loep. Een van de redenen daarvoor is de oneerlijke concurrentie tussen de publieke en private tolkenbureaus.

Afnemers zelf verantwoordelijk voor de inkoop van tolkdiensten

In de zeven onderzochte landen zijn de publieke afnemers allen zelf verantwoordelijk voor de inkoop van tolkdiensten. Er bestaat nergens een gemeenschappelijke overheidsinkoop, op welk niveau (federaal of staat) dan ook. Publieke afnemers maken veelal gebruik van tolkenbureaus of van de nationale (kwaliteits)registers. Soms houden publieke afnemers zelf eigen lijsten met tolken bij. Een voorbeeld is de Rijkspolitie in Denemarken. De Deense tolkenvereniging is ontevreden hoe de Rijkspolitie deze lijst gebruikt. De tolkenvereniging is van mening dat de Rijkspolitie te vaak gebruik maakt van niet-geautoriseerde tolken die ook op deze lijst staan. De reden voor dit (te) frequente gebruik zouden de lagere tarieven van deze groep tolken zijn (bijna de helft in vergelijking met het tarief voor geautoriseerde tolken). Ook in Nieuw-Zeeland hebben rechtbanken en andere instituten eigen lijsten van tolken beschikbaar.

Soms wel, soms geen tariefregulering

In Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten bestaat geen tariefregulering. Het marktmechanisme dicteert daar de hoogte van de tarieven. In België bestaat weliswaar geen wettelijk verplichte tariefregulering, maar wel een indicatieve regulering van de Association Internationale des Interprètes de Conférence en de tariefregulering van de BKVTF. De tariefregulering van de BKVTF fungeert als leidraad voor tolken en afnemers van tolkdiensten. In Denemarken heeft de politie een tarievenoverzicht opgesteld voor tolkdiensten die zij zelf aanvragen. Dit overzicht wordt ook toegepast door andere overheidsinstanties. Een aantal jaren geleden had de tolkenvereniging een lijst met adviestarieven opgesteld. De Deense mededingingsautoriteit heeft echter besloten dat vrije beroepen met een jaarlijkse totaalomzet van meer dan € 6,65 miljoen niet meer met adviestarieven mogen werken. Ook in Duitsland is het de beroepsbonden niet toegestaan om prijsvoorschriften of adviezen te geven (Kartelwet). De bonden adviseren tarieven aan te houden die in de Wet over de schadeloosstelling van getuigen en deskundigen worden genoemd. Deze tarieven zijn in ieder geval bindend voor tolkdiensten ten behoeve van de publieke sector waar de tolk beëdigd moet zijn. In Zweden bestaat voor de rechtbanken een nationaal gereguleerde tariefstructuur. De tarieven voor overige afnemers variëren per kwaliteitsniveau en per marge van de verschillende tolkenbureaus.

Geraadpleegde literatuur en informatie

Avezaath, J. – De multiculturele huisartspraktijk, 1999.

Bot, J. – Werken met tolken, communiceren met een extra dimensie, Phaxx, 1-98, 1998.

Camps, Th. – Bij het scheiden van de markt, Tilburg 2001.

De overheid de markt in- of uit prijzen? Raad voor het openbaar bestuur, 1998.

Lauwaars, R.H. – Europees gemeenschapsrecht in kort bestek, 1997.

MDW – Concessies en aanbestedingen, Den Haag, 2000.

PriceWaterhouseCoopers – Inzicht in de inzet en kosten van tolken en vertalers binnen de werkingssfeer van Justitie, 2001.

Raad voor de Volksgezondheid – Rapport interculturalisatie van de gezondheidszorg.

Research voor Beleid – Een onderzoek naar de (non) respons op het ingezette kwaliteitstraject onder tolken, 2001.

SEO – Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten, Amsterdam, 2003.

Tesser, P. – Oudkomers in beeld; een studie naar de omvang van migranten die zich vóór 1998 in Nederland hebben gevestigd, 2001.

Werf, van der, S. – Allochtonen in de multiculturele samenleving, 2003.

Wiesinga, H.C. - Nuance in benadering, culturele factoren in het strafproces, 2001.

Bijlage 1

Leden van de werkgroep

S.P. van den Eijnden (voorzitter)	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, Directie beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, met ingang van 15 augustus 2002, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie
E.J. van der Vlis (secretaris)	Ministerie van Justitie Project tolken en vertalers
Mw. W.M. Garnier (adj. secretaris)	Ministerie van Justitie Project tolken en vertalers
Mw. P. van Baak (tot juli 2003)	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Directie FEZ
S.H. Baljé	Ministerie van Economische Zaken, Directie marktwerking
J. Bosland (m.i.v. april 2003)	Ministerie van Justitie Directie FEZ
A.V.N. Cals	Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën
C.J. van Dijk	Ministerie van Justitie Project tolken en vertalers
Mw. M. van der Heide	Ministerie van Justitie Directie Coördinatie en Integratiebeleid Minderheden
S. Kaatee	Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën, sectie VWS
J.W. Koekkoek	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie politie
Mw. E. Lodder (tot april 2003)	Ministerie van Justitie Directie FEZ
P. Lucardie	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Directie uitvoering werk en inkomen
Mw. A. Tiems (m.i.v. juli 2003)	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Directie Geestelijke Gezondheidszorg, Verslavingszorg en Maatschappelijke Opvang

Bijlage 2
Overzicht vergoedingen tolken en vertalers

Tolkdiensten	TVCN	Gerechten	IND
Diensten	Onderscheid naar: <ul style="list-style-type: none"> • Telefonische tolkdienst (toeslag van € 5,40) • Persoonlijke tolkdienst • Groepsgesprekken • Spreekuur 	Onderscheid naar: <ul style="list-style-type: none"> • Beroepsmatig vs niet-beroepsmatig • Indien voor 1-10- 2000 al een hogere vergoeding dan € 43,89, behoudt de tolk deze persoonsgebonden 	Onderscheid naar: <ul style="list-style-type: none"> • Lager tarief als tolk < half jaar voor de IND werkzaam is
Vergoeding per uur	<ul style="list-style-type: none"> • € 43,80 - € 49,20,- 	<ul style="list-style-type: none"> • € 43,89 • Persoonsgebonden vergoeding: € 46,29 - € 54,- afhankelijk van taal 	<ul style="list-style-type: none"> • € 43,89 • € 30,22 < half jaar werkzaam
Vergoeding voor reistijd	<ul style="list-style-type: none"> • € 18,60 op basis van reële inschatting 	<ul style="list-style-type: none"> • opgenomen in retourkilometervergoeding 	<ul style="list-style-type: none"> • aantal reizen minus 1 tegen 50% v/h uurtarief
Vergoeding voor wachttijd	<ul style="list-style-type: none"> • € 18,60 • max. 0,5 uur per dienst 	<ul style="list-style-type: none"> • geen 	<ul style="list-style-type: none"> • maximaal 1 uur per dag tegen 50% v/h uurtarief
Vergoeding voor standby tijd	<ul style="list-style-type: none"> • € 18,60 p/u 	<ul style="list-style-type: none"> • geen 	<ul style="list-style-type: none"> • geen
Vergoeding voor reiskosten	<ul style="list-style-type: none"> • € 0,28 per km of werkelijke kosten OV 	<ul style="list-style-type: none"> • € 1,54 per retourkilometer (inclusief reistijd) 	<ul style="list-style-type: none"> • € 0,28 per km of werkelijke kosten OV
Voorrijtarief	<ul style="list-style-type: none"> • geen 	<ul style="list-style-type: none"> • € 20,23 • Max. 2x per dag 	<ul style="list-style-type: none"> • geen

Vertaaldiensten	TVCN	Gerechten	IND
Diensten	Onderscheid naar: <ul style="list-style-type: none"> • vertalingen van versus naar- karakterschrift versus niet-karakterschrift 	Onderscheid naar <ul style="list-style-type: none"> • vijf taalcategorieën 	<ul style="list-style-type: none"> • nvt; bij eventuele vertaalwerkzaamheden worden tolken ingezet
Grondslag vergoeding	<ul style="list-style-type: none"> • per woord 	<ul style="list-style-type: none"> • per regel 	<ul style="list-style-type: none"> • nvt
Vergoeding	<ul style="list-style-type: none"> • € 0,14 niet-karakterschrift • € 0, 28 karakterschrift 	<ul style="list-style-type: none"> • € 0,79 - € 1,69 per regel, afhankelijk van taal 	<ul style="list-style-type: none"> • nvt

Bijlage 3

Productiestatistiek van het Centraal bureau voor de statistiek

In de productiestatistiek van het Centraal bureau voor de statistiek (CBS) worden de beroepen 'tolk' en 'vertaler' niet duidelijk zelfstandig benoemd. De statistiek bevat wel een registratie van bedrijven die zich qua kerntaak toelagen op secretariaat en vertaalwerkzaamheden.

Bron: CBS 11-06-2002								
Bedrijven se- cretariaat- en vertaalwerk	Totaal	Zonder medewer- kers	1 tot 5	5 tot 10	10 tot 20	20 tot 25	50 tot 100	100 +
1993	2085	1805	210	30	15	25	5	0
1994	2285	1880	320	35	15	25	10	0
1995	2355	1920	340	45	15	25	10	0
1996	2500	2025	380	35	25	30	5	0
1997	2695	2095	495	35	30	25	10	5
1998	2950	2380	445	55	25	30	10	5
1999	3245	2600	495	60	40	35	10	5
2000	3270	2605	495	80	40	35	10	5

Bijlage 4

Omvang van de tolk- en vertaalmarkt

Door het onderzoeksbureau EIM is in 1997 onderzoek gedaan naar de omvang van de tolk- en vertaalmarkt.

Bron EIM gegevens jaar 1997

	procenten	aantal bedrijven
Soorten vertaal bedrijven		
Type 1(> 75 % v.d. omzet is vertaalwerk)	62	930
Type 2(tot 75 % v.d. omzet is vertaalwerk)	31	465
Type 3 (bedrijven met meer dan 50 % tolkwerkzaamheden)	6	
Type 4 (bedrijven met overwegend uitgeverswerkzaamheden)	1	

Verdeling werkgelegenheid 1997

		1500
Type 1(> 75 % v.d. omzet is vertaalwerk)	66	
Type 2(tot 75 % v.d. omzet is vertaalwerk)	29	
Type 3 (bedrijven met meer dan 50 % tolkwerkzaamheden)	4	
Type 4 (bedrijven met overwegend uitgeverswerkzaamheden)	1	

Verdeling van het aantal bedrijven naar grootteklasse werkzame personen 1997

20 en meer	2
10 tot en met 19	1
5 tot en met 9	6
3 tot en met 4	13
1 werknemer	78

Omzet en omzetontwikkelingen

Omzetverdeling:

Totale omzet 93 miljoen euro (niet alleen vertaalwerkzaamheden) in 1997

Type 1(> 75 % v.d. omzet is vertaalwerk)	71
Type 2(tot 75 % v.d. omzet is vertaalwerk)	26
Type 3 (bedrijven met meer dan 50 % tolkwerkzaamheden)	3
Type 4 (bedrijven met overwegend uitgeverswerkzaamheden)	

Omzet in 1998 was 102 miljoen euro +/- 9 % meer omzet

Verwachte omzet in 1999 109 miljoen euro +/- 10 % meer omzet

Kostenstructuur

Exploitatieoverzicht 1997 van ondernemingen zonder rechtspersoonlijkheid

Gemiddelde omzet per bedrijf €63.500 excl. BTW

Omzet	100
Inkoop (drukkosten e.d.)	8
Inkoopkosten uitbesteed werk	26
Personeelskosten	14
Overige kosten	13
Bedrijfsresultaat voor belasting	39

Bijlage 5

Overzicht overheidsuitgaven tolk- en vertaaldiensten 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bedrag TVCN (realisatie)	€ 15.359.000	€ 18.327.000	€ 24.715.000	€ 24.622.000	€ 28.721.000	€ 25.560.780
Ontwikkeling TVCN in %	100	119	161	160	187	166
# uren VWS	84.909	93.991	98.393	109.446	123.115	140605
# uren BZK	7.963	7.991	7.185	9.784	8.140	11389
# uren SZW	5.567	4.681	4.040	3.434	3.138	3609
# uren Justitie	314.275	349.279	397.687	428.365	413.071	352927
# uren Financiën	152	224	167	103	53	49
# uren VROM	99	150	79	101	45	32
# uren OC en W	6.739	7.057	6.959	4.445	4.071	4712
# uren totaal (TVCN)	419.704	463.373	514.510	555.678	551.633	513323
Aandeel VWS (uren)	20,20%	20,30%	19,10%	19,70%	22,30%	27,39%
Aandeel BZK (uren)	1,90%	1,70%	1,40%	1,80%	1,50%	2,22%
Aandeel SZW (uren)	1,30%	1,00%	0,80%	0,60%	0,60%	0,70%
Aandeel Justitie (uren)	74,90%	75,40%	77,30%	77,10%	74,90%	68,75%
Aandeel Finan & VROM & OC en W totaal	1,70%	1,60%	1,40%	0,80%	0,80%	0,93%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,10%	100,00%
Uitgaven t.b.v. VWS in TVCN budget	€ 3.107.231	€ 3.717.465	€ 4.726.406	€ 4.849.534	€ 6.410.033	€ 7.001.388
Uitgaven t.b.v. BZK	€ 291.405	€ 316.054	€ 345.139	€ 433.527	€ 423.812	€ 567.112
Uitgaven t.b.v. SZW	€ 203.723	€ 185.140	€ 194.065	€ 152.160	€ 163.381	€ 179.709
Uitgaven Aandeel Justitie	€ 11.500.843	€ 13.814.435	€ 19.103.291	€ 18.980.782	€ 21.506.712	€ 17.573.905
Uitgaven t.b.v. Finan, VROM & C en W	€ 255.798	€ 293.906	€ 346.099	€ 205.996	€ 217.061	€ 238.666
Totaal TVCN	€ 15.359.000	€ 18.327.000	€ 24.715.000	€ 24.622.000	€ 28.721.000	€ 25.560.780
Justitie IND-tolken (budget IND)					€ 17.800.000	€ 13.508.000
Justitie strafzaken (budget OM)					€ 16.200.000	€ 18.800.000
Justitie civiel- en bestuurlijk (budget Raad voor de rechtspraak)					€ 400.000	€ 600.000

De (prijs)bijstellingen tussen 1997 en 2001 bedragen in totaal circa € 0,2 mln.

Bijlage 6

Een internationale vergelijking van de markt voor tolkdiensten

Tabel 1: Kwaliteitseisen voor tolken

Land	Kwaliteitseisen voor tolken
België	<ul style="list-style-type: none">• In theorie kan eenieder zichzelf 'tolk' noemen en zijn eigen of andermans tolkdiensten aanbieden (aan het bedrijfsleven, aan particulieren, aan organisaties of aan een overheidsdienst).• In de praktijk evenwel zijn een gedegen opleiding en een degelijke beroepservaring technische vereisten. Het lidmaatschap van de Belgische Kamer van Vertalers, Tolken en Filologen (BKVTF) is daarbij een soort kwaliteitslabel.• De eisen die aan zelfstandige tolken worden gesteld zijn in principe dezelfde bij de "private" en "de publieke sector".• Er bestaan in Brussel 5 tolkenscholen (3 Franstalig, 2 Nederlandstalig), 2 tolkenscholen in Antwerpen, één in Mons en één in Gent.
Denemarken	<ul style="list-style-type: none">• De titel "tolk en vertaler" is een beschermd titel.• Autorisatie wordt verleend door een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Ondernemerschap (<i>Erhvervs- og Selskabsstyrelsen</i> = The Danish Commerce and Companies' Agency).• Iedereen heeft recht op autorisatie indien hij of zij (eisen 1 en 2 gelden niet voor burgers in EU-landen, EER-landen en uit Zwitserland):<ol style="list-style-type: none">1. In bezit is van de Deense nationaliteit;2. Gevestigd in Denemarken;3. Minimaal 25 jaar is;4. Niet onder curatele is gesteld;5. Een bijzonder examen heeft afgelegd.
Duitsland	<ul style="list-style-type: none">• Het beroep tolk en vertaler is op <i>federaal niveau</i> niet wettelijk beschermd.• Iedere deelstaat heeft een eigen wettelijke regeling voor opleidingen, examens en erkenning van diploma's. Toezicht en coördinatie ligt in handen van de ministers van onderwijs van de deelstaten.• Er bestaan in Duitsland tenminste zes beroepsbonden. Alvorens lid te kunnen worden van een beroepsbond dient men veelal aan bepaalde eisen te voldoen (veelal universitaire opleiding, enkele jaren beroepservaring en beschikken over referenties).• Om te kunnen tolken voor openbare instanties, ambtelijke doeleinden en notarissen dient men bij de arrondissementsbank te worden beëdigd. De eisen voor beëdiging verschillen per deelstaat.• Er wordt momenteel aan Duitse universiteiten en hogescholen in totaal veertien studierichtingen voor tolken aangeboden.

Nieuw-Zeeland	<ul style="list-style-type: none"> • Er bestaan geen wettelijke kwaliteitseisen voor tolken. • Tolken sluiten zich veelal wel aan bij de New Zealand Society of Translators and Interpreters. • In Wellington lijkt wat meer structuur ten aanzien van het kwaliteitsbeleid voor tolken te bestaan. Daar trekt de De Wellington Community Interpreting Service gegadigden met de 'vreemde' moedertaal als hoofdtaal aan. Aan hen wordt eerst een algemene training gegeven, gevolgd door een training specifiek gerichte op het gebied van Gezondheidszaken en Strafrechtzaken. Hierna vindt een praktijkgerichte beoordeling plaats door de Service zelf. • De Auckland University of Technology heeft een opleidingsmogelijkheid voor tolken, evenals de University of Auckland, waar dit een gespecialiseerde post-graduate opleiding is.
Verenigd Koninkrijk	<ul style="list-style-type: none"> • In het VK bestaat een Nationaal Register voor tolken en vertalers, het 'National Register of Public Service Interpreters' (NRPSI). De NRPSI kent verschillende categorieën: Full Status, Interim Status, Limited Assessment en Rare Language. De eisen voor opname zijn: <ol style="list-style-type: none"> 1. Afhankelijk van de categorie en het behaalde diploma kan aanvullend bewijs van 400 uur ervaring als tolk in de publieke sector worden geëist; 2. Minimaal 18 jaar; 3. Referenties kunnen overleggen voor twee verschillende werkvelden; 4. T.a.v. de integriteit van tolken moet een Police Clearance Letter of de CRB Standard Disclosure overlegd worden; 5. Medische bevestiging dat de tolk in staat is om tolkdiensten te kunnen verrichten. • Voor tolken is het verplicht in een vastgestelde periode (die overigens verschilt per categorie) door te groeien naar de categorie Full Status. • Het NRPSI geeft louter informatie over tolken voor de publieke sector. De private sector hanteert niet systematisch formele kwaliteitseisen.
Verenigde Staten	<ul style="list-style-type: none"> • Er bestaat in de VS geen algemeen en uniform systeem van kwaliteitseisen. De situatie verschilt sterk per Staat en per sector (gezondheidszorg- vs juridische sector). • De wettelijke basis voor het vereiste van een gecertificeerde tolk voor 'any judicial proceeding in the United States' is gelegen in Public Law 95-539 van 1978. Tot op heden is federale certificering voor gerechtstolken mogelijk voor drie talen: Spaans, Haiti Creools en Navajo. • Opmerkelijk is dat in de meeste Staten geen certificering mogelijk en vereist is. Uitzondering betreft de staten Washington en California waar certificering voor 7 Staten bestaat. Een certificaat is daar verplicht om tolkwerkzaamheden in de betreffende taal te mogen uitvoeren. • Door de Staten Washington, California en enkele andere Staten is een "Interpreter Code of Ethics" aangenomen. • Inmiddels hebben ook 28 Staten de krachten gebundeld m.b.t. de ontwikkeling van standaarden en testen. Zij worden hierin bijgestaan door het National Center for State Courts. • De waarde van een certificaat verschilt overigens per Staat. In het algemeen wordt aan de 'State Certification' in tegenstelling tot de 'Federal Certification' niet veel waarde gehecht.

	<ul style="list-style-type: none"> • De ontwikkeling van standaarden, testen en certificering voor gerechtstolken is sterker ontwikkeld dan voor tolken in de medische sector. • De Staten Washington en Massachusetts zijn verder gevorderd in de ontwikkeling van standaarden en certificering voor tolken in de gezondheidszorg dan in andere Staten. De druk op certificering wordt overigens steeds groter.
Zweden	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een wettelijke regeling voor de kwaliteit van tolken. De Legal Financial Administrative Services Agency (LFASA) is verantwoordelijk voor autorisatie en registratie van tolken. • De eisen voor autorisatie zijn: <ol style="list-style-type: none"> 1. Gevestigd in Zweden of andere EU-lidstaat; 2. Minimaal 18 jaar; 3. Geen crimineel strafblad en geschikt als tolk; 4. Afgerond en behaald tolkenexamen aan de LFASA. • Er bestaan geen verschillen in eisen voor geautoriseerde tolken die werken voor de publieke- of de private sector.

Tabel 2: Kenmerken van de aanbodzijde

Land	Kenmerken van de aanbodzijde
België	<ul style="list-style-type: none"> • Het merendeel van de tolken zijn freelancers, m.a.w. werken als zelfstandigen. Het aantal tolken wordt geschat op een paar duizend. Daarvan is een aanzienlijk gedeelte verbonden aan de instellingen van de Europese Unie. • Velen van de als freelancer werkende tolken verrichten naast tolken ook nog andere werkzaamheden dan wel een ook ander statuut genieten, bijvoorbeeld ambtenaar of werknemer. • Er bestaat voor freelance tolken geen wettelijk verschil tussen private en publieke afnemers. Met uitzondering van o.m. de instellingen van de Europese Unie, die een bijzonder statuut toekennen aan hun freelance-tolken. • Er bestaan veel "intermediaires/makelaars" tussen vraag en aanbod op de tolkmarkt. Er zijn diverse categorieën daarvan: privé-tolkbureaus (die meestal ook als vertaalbureaus werken), bepaalde privé-personen die zelf tolkteams samenstellen c.q. freelance tolken aanstellen, overheidsdiensten die zulks doen en vooral specifieke afdelingen binnen de instellingen van de Europese Unie, die freelance tolken aanstellen en teams formeren. • Er bestaan tientallen vertaal- & tolkbureaus in België, waarvan het gros in Brussel is geconcentreerd
Denemarken	<ul style="list-style-type: none"> • Aangezien de titel "Tolk en vertaler" een persoonlijk titel is kunnen vertaal- en tolken diensten niet worden uitgeoefend in de vorm van een vennootschap, maar alleen in een ondernemingsvorm met persoonlijk aansprakelijkheid. • Tolken die werken voor instellingen onder het Ministerie van Justitie (incl. de politie) werken altijd freelance. In een aantal gemeenten, met name de grote, zijn tolken in vaste dienst. De meeste gemeenten gebruiken echter freelance tolken. • Naar schatting bestaan in Denemarken ruim 2.000 geautoriseerde tolken. Ruim 300-350 werken fulltime als vertalers en tolken. De rest heeft andere inkomstbronnen, bijvoorbeeld onderwijs.

Duitsland	<ul style="list-style-type: none"> • Tolken zijn veelal freelancers. • Als freelancer zijn tolken direct of indirect (via een tolkenbureau) werkzaam voor verschillende afnemers. • Het is niet toegestaan als freelancer voor slechts één tolkenbureau te werken: dat wordt gezien als schijnzelfstandigheid. • Slechts een klein percentage van de tolken is in vaste dienst, meestal bij tolkenbureaus zelf of bij grote concerns en publieke instanties. • Het aantal erkende bemiddelingsbureaus, meestal gecombineerde tolk- en vertaalbureaus, ligt rond de vijftig. Het aantal niet bij een beroepsvereniging aangesloten bureaus ligt veel hoger (exacte aantallen zijn niet bekend).
Nieuw-Zeeland	<ul style="list-style-type: none"> • Tolken zijn veelal freelancers. • In Wellington is de situatie anders. Daar neemt de Wellington Community Interpreting Service geslaagde kandidaten na de interne beoordeling in vaste dienst.
Verenigd Koninkrijk	<ul style="list-style-type: none"> • Tolken zijn veelal freelancers. • Er bestaan ook particuliere tolken- en vertaalbureaus. • Niettemin hebben sommige lagere overheden en overheidsdiensten hun eigen vertaalafdelingen opgezet en tolken of vertalers in dienst genomen. NRPSI-tolken zijn soms in dienst van hun opdrachtgever (politie, rechtbank). • Het komt ook voor dat vertalers een dienstverband hebben met een vertaal- of tolkenbureau.
Verenigde Staten	<ul style="list-style-type: none"> • Tolken zijn veelal freelancers. • Er is slechts een beperkt aantal tolken in vaste dienst bij rechtbanken of ziekenhuizen. Conferentietolken (m.n. voor de Verenigde Naties) zijn veelal wel in vaste dienst. • Er is een groot aantal instanties die hun diensten als intermediairs aanbieden. Zo is "Language line" de grootste aanbieder van medische tolken in de wereld. Het trainingsprogramma en de ethische code van "Language line" hebben een heel goede reputatie. Veel ziekenhuizen maken dan ook gebruik van hun diensten.
Zweden	<ul style="list-style-type: none"> • Tolken zijn veelal freelancers. • De meeste tolken zijn aangesloten bij tolkenbureaus. Is een tolk niet aangesloten bij een tolkenbureau dan is het moeilijk winstgevend te ondernemen als tolk. • Tolkenbureaus zijn zowel publiek als privaat van karakter. • Er zijn ongeveer 40 gemeentelijke tolkenbureaus. De meeste zijn klein. De vijf grootste hebben een omzet van meer dan € 1,1 miljoen. Er zijn ongeveer 10 private tolkenbureaus. Het grootste tolkenbureau heeft een omzet van € 8,2 miljoen. • Momenteel is het ministerie van Justitie de tolkenmarkt kritisch aan het bekijken. Een van de redenen daarvoor is de (oneerlijke) concurrentie tussen publieke en private tolkenbureaus. De grootste tolkenbureaus zijn privaat van karakter.

Tabel 3: Hoe vinden afnemers de geschikte tolken?

Land	Hoe vinden afnemers geschikte tolken?
België	<ul style="list-style-type: none"> • Er bestaat geen openbaar toegankelijk (kwaliteits-)register met alle tolken. Wel bestaat het jaarboek van de BKVTF, dat een bepaald aantal tolken opneemt, met hun talencombinatie en specialismen. • Vraag en aanbod loopt ofwel via intermediairs dan wel via direct contact tussen tolk en opdrachtgever (bedrijf, overheidsdienst, ngo, een enkele keer ook privé-personen), via telefoonboeken, het jaarboek van de BKVTF, websites op Internet, mond tot mond-reclame, overige publicaties enz. • De diverse publieke afnemers voorzien allen zelf in hun vraag naar tolkdiensten (via tolken in eigen dienst, via externe tolkbureaus dan wel externe tolken). • Er bestaat geen centrale overheidsinkoop.
Denemarken	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Erhvervs- og Selskabsstyrelsen</i> voert een openbaar register over geautoriseerde vertalers en tolken. • Indien geen geautoriseerde tolk beschikbaar is dan wordt van andere personen gebruik gemaakt die kennis van de betrokkene taal hebben. • De situatie is voor de Rijkspolitie anders. De Rijkspolitie heeft een lijst van tolken samengesteld, waarvan de lokale politie tolken kiest naar behoefte. De lijst bevat geautoriseerde vertalers en tolken en niet-officiële tolken, d.w.z. personen zonder een officiële opleiding. De Rijkspolitie raadt aan dat, indien mogelijk, gebruik wordt gemaakt van geautoriseerde tolken. • De tolkenvereniging is ontevreden over de manier waarop deze tolkenlijst wordt gebruikt. Zij vinden dat door de politie te vaak gebruik wordt gemaakt van niet-opgeleide tolken, met name omdat deze veel goedkoper zijn - bijna de helft van de prijs. • Er bestaat geen centrale overheidsinkoop van tolkdiensten.
Duitsland	<ul style="list-style-type: none"> • De meeste publieke afnemers werken met vaste freelance tolken en voorzien zelf in hun vraag. • De openbare beëdigde tolken zijn geregistreerd in lijsten die bij de arrondissementsrechtbanken ter inzage liggen. • Voor de erkende, maar niet-beëdigde tolken bestaat geen officieel openbaar toegankelijk kwaliteitsregister. • Vraag en aanbod vinden elkaar onder andere via de ledenlijsten van de beroepsverenigingen, die verspreid worden onder bijvoorbeeld de industriebonden, kamers van koophandel, overheid en justitie. De lijsten worden ook veelal op het internet gepubliceerd. • Bovendien maken tolken en vertalers zelf reclame voor de door hen aangeboden diensten via internetplatforms, e-mail, folders en mond-op-mond-reclame. • Een gemeenschappelijke overheidsinkoop op deelstaat- of federaalniveau vindt niet plaats.
Nieuw-Zeeland	<ul style="list-style-type: none"> • De Wellington Community Interpreting Service heeft een vast contract met het Department for Courts in Wellington. Tevens verleent deze service op verzoek diensten aan medische instituten (voornamelijk ziekenhuizen), andere publieke instanties, waaronder de politie in Wellington en aan de private sector. Ook opereren zij buiten Wellington.

	<ul style="list-style-type: none"> • De Wellington Community Interpreting Service is overigens een uitzondering in Nieuw-Zeeland. • Zo bestaat (zelfs) in Auckland bestaat een dergelijke organisatie niet. Daar hebben de rechtbanken en andere instituten eigen lijsten beschikbaar, meestal van personen die lid zijn van de NZ Society of Translators and Interpreters. • New Zealand Society of Translators and Interpreters is momenteel bezig een openbaar toegankelijke lijst samen te stellen met alle tolken in Nieuw-Zeeland. • Er bestaat geen centrale overheidsinkoop met betrekking tot tolkendiensten.
Verenigd Koninkrijk	<ul style="list-style-type: none"> • De publieke afnemers voorzien ieder voor zich in hun vraag naar tolkendiensten. • Het NRPSI is geen makelaar of bemiddelaar, maar stelt het register tegen betaling (abonnement) beschikbaar aan afnemers in de publieke sector (m.n. gezondheidszorg, justitie, politie en lokale overheden). • In de strafrechtsector vindt geregeld institutioneel overleg plaats over vraagstukken m.b.t. vertalingen. Hierbij is vooral sprake van deelname van politiediensten, justitie, gevangeniswezen, reclassering en Binnenlandse Zaken. • Er is geen centrale inkoop.
Verenigde Staten	<ul style="list-style-type: none"> • De publieke afnemers voorzien allen zelf in hun vraag. Hoewel wordt afgestemd en samengewerkt doet een ieder dat op een eigen manier. • De meeste ziekenhuizen maken gebruik van "language banks" die vaak ad hoc tot stand zijn gekomen. • Bij de American Translator Association zijn momenteel 4.800 tolken en vertalers geaccrediteerd. Zij beheren een tolken bestand dat ook online beschikbaar is. • Het internet is een belangrijk platform waarop vraag en aanbod elkaar vinden. • Er is geen openbaar kwaliteitsregister met alle tolken (niet voor de VS als geheel, ook niet per staat). • Er bestaat noch op federaal als staat niveau sprake van centrale overheidsinkoop.
Zweden	<ul style="list-style-type: none"> • De publieke afnemers zijn zelf verantwoordelijk voor de inkoop van tolkendiensten. • De LFASA heeft een register waarin alle geautoriseerde tolken zijn opgenomen. • Er is geen centrale overheidsinkoop van tolken.

Tabel 4: Tariefregulering voor tolken

Land	Tariefregulering voor tolken
België	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen wettelijk verplichte tariefregulering. • Er bestaat wel een - indicatieve - tariefregulering van de internationale AIIC (Association Internationale des Interprètes de Conférence) die bestaat uit haar nationale afdelingen met eigen regelingen. • Er bestaat ook de tariefregeling van de Belgische Kamer van Vertalers, Tolken en Filologen (BKVTF). Deze tariefregeling geldt allereerst voor de BKVTF-leden zelf, en is een leidraad voor de tolken als ook de private en publieke afnemers.

Denemarken	<ul style="list-style-type: none"> • De politie heeft een prijsoverzicht opgesteld dat geldt voor tolkdiensten die worden aangevraagd door de politie. Dit overzicht wordt ook toegepast door andere overheidsinstanties, bijvoorbeeld gemeenten. • Voor tolkdiensten geleverd aan de particuliere sector bestaat geen regulering. Een aantal jaren geleden heeft de tolkenvereniging een lijst met adviestarieven opgesteld. De mededingingsautoriteit heeft echter besloten, dat vrije beroepen met een jaarlijkse totaalomzet van meer dan DKK 50 miljoen (EUR 6,65 miljoen) niet met adviestarieven mogen werken.
Duitsland	<ul style="list-style-type: none"> • Het is de beroepsbonden in het kader van de kartelwet niet toegestaan om prijsvoorschriften of adviezen te geven. De bonden adviseren over het algemeen de tarieven aan te houden die in het "Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen" (Wet over de schadeloosstelling van getuigen en deskundigen) worden genoemd. Deze tarieven zijn in ieder geval bindend bij tolkdiensten in opdracht van publieke instanties waar de tolk beëdigd moet zijn. • Er bestaat sinds 28.8.2003 een nieuw wetsvoorstel (Referentenentwurf des Justizministeriums), waar de vergoedingen met ingang van juli 2004 nieuw worden geregeld (+14%). • Op andere terreinen bestaat geen tariefregulering.
Nieuw-Zeeland	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen tariefregulering.
Verenigd Koninkrijk	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen tariefregulering.

Verenigde Staten	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen tariefregulering. • Tarieven variëren van USD 15,- tot USD 60,- per uur in de publieke sector. • Tarieven in de private sector variëren van USD 11,- tot USD 66,- of meer per uur. • Een aantal gerechtshoven hebben vaste tolken in dienst. Zij verdienen afhankelijk van locatie en positie circa USD 30.000,- en USD 66.000,- per jaar. Ter vergelijking tolken in dienst van de Verenigde Naties verdienen (bruto) voor resp. grade II en I tolken op maandbasis is USD 7,857,- en USD 12,034,- .
Zweden	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtbanken hebben een nationaal gereguleerde tariefstructuur. • Overige tarieven variëren per o.a. gemeenten, gezondheidszorg en private afnemers. Tarieven verschillen per kwaliteitsniveau van de tolk en de marges bij de verschillende tolkenbureaus.