

Vergaderjaar 2003–2004

29 482

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Tolken en Vertalers: aanbevelingen voor een kwalitatief goed en financieel beheersbaar stelsel

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2004

Hierbij doe ik u toekomen¹ het eindrapport van het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) dat betrekking heeft op de organisatie, financiering en kwaliteit van tolk- en vertaaldiensten. Dit rapport – getiteld *Tolken en Vertalers: aanbevelingen voor een kwalitatief goed en financieel beheersbaar stelsel* – is opgesteld door een ambtelijke werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de departementen van Financiën, BZK, EZ, SZW, VWS en Justitie. De werkgroep stond onder voorzitterschap van drs. S.P. van den Eijnden, directeur bestuurlijke en financiële organisatie, tevens plaatsvervangend directeur-generaal openbaar bestuur van het ministerie BZK.

1. Inleiding

Aanleiding voor het IBO-onderzoek was de wens de verantwoordelijkheden voor de organisatie, financiering en kwaliteit van tolk- en vertaaldiensten beter te positioneren. Aan de werkgroep is gevraagd richtinggevend voorstellen te doen voor een toekomstig stelsel en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan:

- Verbetering van de doelmatigheid waaronder prikkels die het beroep van langdurig verblijvende vreemdelingen en allochtone Nederlanders op tolk- en vertaaldiensten terugdringen;
- Een sturingsmodel waarbij de partij die voor de communicatie met anderstaligen een tolk inschakelt zelf verantwoordelijkheid kan nemen voor de wijze van inzet, betaling en budget;
- Het stimuleren van concurrentie tussen aanbieders van tolk- en vertaaldiensten;
- De vormgeving van het kwaliteitsbeleid.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Conclusies en aanbevelingen van de werkgroep

Verbetering doelmatigheid

De werkgroep heeft uitgebreid aandacht besteed aan de samenhang tussen inburgering en het verwerven van taalvaardigheid en het kosteloos aanbieden van tolk- en vertaaldiensten. Geconstateerd wordt dat inburgering en tolk- en vertaaldiensten in zekere zin als communicerende vaten zijn te beschouwen: naarmate allochtonen meer investeren in kennis van de Nederlandse taal, neemt de noodzaak die diensten 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 inschakeling van tolken en vertalers te verbinden met het beleid gericht op inburgering en integratie. Daarbij kan principieel een beroep worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van allochtonen om in vaardigheid in de Nederlandse taal te investeren. Deze constatering wordt gevolgd door de aanbeveling het beleid gericht op inburgering en bevordering van kennis van de Nederlandse taal verder te versterken en hen die zich hier niet voor inspinnen met de financiële gevolgen te confronteren door niet langer kosteloos tolk- of vertaaldiensten beschikbaar te stellen. Vanwege de gewenste samenhang tussen inburgering en verwerving van taalvaardigheid is het van belang dat de afweging tussen het belang van een goed verloop van de communicatie, versus investeren in kennis van de Nederlandse taal en bekostiging van een tolk of vertaler in de vorm van eigen betaling of een eigen bijdrage, wordt gemaakt door de instantie die met het communicatieprobleem wordt geconfronteerd.

De werkgroep beveelt aan de subsidiëring van tolk- en vertaaldiensten door de Rijksoverheid te beperken tot situaties waarbij bescherming van evidente publieke belangen in het geding is. In dat verband stelt de werkgroep vast dat het recht van vreemdtaligen op kosteloze bijstand van een tolk of vertaler bij strafrechtelijke procedures in verschillende verdragsbepalingen verankerd is.

De werkgroep constateert voorts dat het belang van een goede toegang tot essentiële voorzieningen op het terrein van de gezondheidszorg in voorkomende situaties de inschakeling van tolken nodig maakt. Hierbij is van belang dat gebrekkige communicatie zijn weerslag heeft op de kwaliteit van de diagnose, behandeling, therapietrouw en medicijngebruik. Bovendien is de arts verplicht in een voor de patiënt begrijpelijke taal uitleg te geven over de (voorgenomen) behandeling (het zogenoemde recht van de «informed consent»).

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.

Sturing

De werkgroep constateert dat in de loop van de tijd Justitie de verantwoordelijkheid voor financiering en organisatie van tolk en vertaalvoorzieningen voor vrijwel de gehele publieke en semi-publieke sector is gaan dragen. Met als gevolg dat Justitie wel betaalt, maar niet kan bepalen. Bij degenen die van gratis tolk en vertaaldiensten gebruikmaken ontbreekt daardoor een gezonde spanning tussen beschikbare middelen en vraag. De werkgroep meent dat de band tussen *betalen* en *bepalen* dient te worden hersteld. Kort samengevat doet de werkgroep het voorstel over te stappen naar vraagsturing, zodat de afnemers zélf aan hun behoeften aan tolk- en vertaaldiensten invulling kunnen geven. Hiertoe

dient de thans onder Justitie voor andere taakvelden berustende budgettaire verantwoordelijkheid voor tolk- en vertaaldiensten te worden overgeheveld naar de beleidsverantwoordelijke departementen c.q. onder deze departementen resulterende organisaties.

De werkgroep constateert dat op het terrein van de gezondheidszorg er sprake is van een bijzondere situatie. Anders dan bij tolkdiensten binnen het justitiële domein waar altijd duidelijk is wie de afnemer van de tolkdienst is, ligt dit bij de gezondheidszorg veel diffuser. Helder is dat de patiënt voor een goede behandeling van zijn of haar klachten belang bij bijstand van een tolk kan hebben. Aan de andere kant hebben zorgverleners de professionele plicht op begrijpelijke wijze uitleg over de (voorgenomen) behandeling te verstrekken. Voor het terrein van de gezondheidszorg heeft de werkgroep drie financieringsvarianten uitgewerkt, waarbij per saldo nog de minste bezwaren gelden voor financiering door de zorgverzekeraar. Daarom adviseert de werkgroep met zorgverzekeraars over bekostiging langs de weg van de zorgverzekering in overleg te treden.

Concurrentie

Om de inkoop van tolk- en vertaaldiensten zo doelmatig mogelijk te laten plaatsvinden, is het in de opvatting van de werkgroep nodig dat over prijzen en diensten kan worden onderhandeld. De werkgroep bepleit de overgang naar een ordening gebaseerd op concurrentie en keuzevrijheid. De werkgroep heeft echter moeten vaststellen dat bij een directe overgang naar de door haar bepleite ordening het publieke belang dat met beschikbaarheid van tolken en vertalers is gemoeid, onvoldoende gewaarborgd kan worden. De werkgroep pleit er daarom voor aan de hand van een door haar opgesteld transitie-model gefaseerd over te stappen naar een systeem van aanbesteding waarbij verschillende marktpartijen concurreren om de gunsten van afnemers.

Kwaliteitsbeleid

De werkgroep stelt vast dat de markt 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 tolk- en vertaalsector beter in staat is zelf een goed functionerend kwaliteitsborgingsstelsel vorm te geven, bestaat er minder reden voor overheidsbemoediging. De werkgroep beveelt aan voorshands het niveau van kwaliteitshandhavende regels vast te leggen, zodat voor tolk- en vertaaldiensten op het terrein van Justitie, politie en de gezondheidszorg slechts gecertificeerde tolken worden ingeschakeld.

3. Kabinetsreactie op de aanbevelingen

Het kabinet is het met de werkgroep eens dat er samenhang in het beleid moet zijn tussen inburgering, verwerving van taalvaardigheid en het beschikbaar stellen van tolk- en vertaaldiensten. Om als burger volwaardig te kunnen deelnemen aan de samenleving is het nodig dat men de Nederlandse taal spreekt. Bij het integratiebeleid ligt daarop ook het accent. De werkgroep stelt terecht vast dat met het op ruime schaal kosteloos aanbieden van tolk- en vertaaldiensten naar allochtonen een verkeerd signaal wordt afgegeven. Het kabinet meent dat op dit punt een beter evenwicht tussen rechten en plichten wenselijk is en neemt de aanbeveling over het voor de rekening van de overheid laten komen van

tolk- en vertaaldiensten te beperken tot situaties waarbij evidente publieke belangen in het geding zijn.

Publieke belangen

In hoofdstuk 4 van het rapport beschrijft de werkgroep de twee in het geding zijnde publieke belangen die relevant zijn voor de inzet van tolken en vertalers. De werkgroep onderscheidt de publieke belangen «effectieve rechtsbescherming» (voortvloeiend uit o.a. artikel 6 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens) en «kwaliteit van de gezondheidszorg» (voortvloeiend o.a. uit de Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst). De conclusie van de werkgroep dat de rijksoverheid alleen verantwoordelijk is voor de inzet van tolken voor die situaties waarbij deze twee publieke belangen in het geding zijn, wordt door het kabinet gedeeld. Wat betreft de gezondheidszorg tekent het Kabinet hierbij nadrukkelijk aan dat niet bij ieder consult of behandeling een tolk moet worden ingeschakeld. De noodzaak daartoe zal steeds afgewogen moeten worden tegen het belang van een goede communicatie en de kosten die met het inschakelen van een tolk zijn gemoeid. Bij de afweging van het al dan niet inschakelen van een tolk in de gezondheidszorg zal worden bezien in hoeverre alternatieven (bijvoorbeeld in de familiesfeer) voorhanden zijn.

Met het voorgaande neemt het kabinet – ook voor de inzet van tolken en vertalers – afstand van «oude» beleidsopvattingen over het bestrijden van achterstanden bij allochtonen en legt het kabinet een duidelijker koppeling met de uitgangspunten van de Wet inburgering nieuwkomers. Dit betekent enerzijds dat vreemdtaligen sterker worden aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid om in taalvaardigheid te investeren en anderzijds dat zij die zich hier niet voor inspannen met de financiële gevolgen worden geconfronteerd doordat zij in voorkomende situaties de kosten van de inschakeling van een tolk of vertaler zelf zullen moeten betalen.

Onvolledig werkende markt van tolk- en vertaaldiensten

Om deze publieke belangen adequaat te borgen is de inzet van tolken en vertalers noodzakelijk. Het is daarvoor noodzakelijk dat de markt voor tolken en vertalers goed werkt. Indien de markt faalt, kan dat er immers toe leiden dat de borging van publieke belangen niet of onvoldoende kan worden gerealiseerd. Het kabinet deelt de opvatting van de werkgroep dat in de markt voor tolken vertaaldiensten voornamelijk «asymmetrische informatie» met betrekking tot de kwaliteit en integriteit van tolken en vertalers en hun dienstverlening een rol speelt. Dit betreft asymmetrische informatie tussen enerzijds tolken en vertalers, die de kwaliteit van hun eigen diensten redelijk kunnen inschatten, en anderzijds afnemers van diensten, voor wie het beoordelen van de geleverde kwaliteit meestal niet goed mogelijk is (doorgaans kan men zich alleen een oordeel over de kwaliteit van het Nederlands vormen). In het navolgende zal onder het kopje «derde uitgangspunt» nader worden ingegaan op het door de werkgroep voorgestelde kwaliteitsbeleid. Het kabinet is, met de werkgroep, van mening dat de inzet van tolken voor de borging van publieke belangen, afgezien van het kwaliteitsaspect, feitelijk een «normaal» inkoopvraagstuk betreft.

Vier uitgangspunten voor het eindmodel

De werkgroep heeft vier uitgangspunten opgesteld waaraan het eindmodel van de markt voor tolkdiensten dient te voldoen. Deze uitgangspunten, die door het kabinet worden onderschreven, zijn:

1. Afnemers zijn zelf financieel verantwoordelijk;

2. Afnemers hebben een reële keuzevrijheid;
3. Duidelijke kwaliteitseisen voor tolken en vertalers en de vorming van een kwaliteitsregister;
4. Vrije tariefvorming in de markt.

Duidelijk is dat de huidige ordening van de markt voor tolk- en vertaaldiensten met deze vier uitgangspunten niet spoort. Zo zijn de meeste afnemers niet zelf financieel verantwoordelijk, hebben – vooral door de specifieke positie van de door Justitie gesubsidieerde stichting Tolk- en vertaalcentrum Nederland (TVCN) – niet alle afnemers een reële keuzevrijheid, ontbreken eenduidige kwaliteitseisen voor tolken en vertalers en tot slot wordt wat betreft de vergoeding een systeem van vaste tarieven gehanteerd. De «markt» voor tolkdiensten werkt dan ook niet op de meest effectieve en efficiënte manier. Een herordening van de markt is gewenst.

De transitieperiode: vijf stappen ten behoeve van het eerste en tweede uitgangspunt

De werkgroep heeft in haar eindrapport aandacht besteed aan de borging van publieke belangen gedurende de transitieperiode. Deze expliciete aandacht voor de transitieperiode laat zien dat de rijksoverheid de lessen van eerdere ordeningsoperaties serieus neemt. Een (te) beperkte aandacht voor de transitieperiode heeft in het recente verleden in een aantal gevallen geleid tot het niet, of onvoldoende slagen, van de introductie van concurrentie en keuzevrijheid in voorheen sterk gereguleerde sectoren. Met het oog op deze les heeft de werkgroep de noodzakelijk geachte stappen voor de transitieperiode in kaart gebracht. Deze stappen sluiten (vooral) aan bij het hiervoor beschreven eerste en tweede uitgangspunt. Wat betreft van tolk- en vertaaldienst en in het justitiële domein zijn deze stappen achtereenvolgens:

1. *Pilots met een openbare aanbesteding.* Het kabinet is van mening dat het wenselijk is in een drietal arrondissementen pilots met betrekking tot het in de markt zetten van het logistieke proces van inkoop van tolkdiensten te starten. Deze pilots kunnen voor andere publieke afnemers immers inzichtelijk maken welke voordelen een openbare aanbesteding kan hebben. Eveneens kunnen deze pilots mogelijke onvolkomenheden in de effectiviteit van de aanbestedingsprocedure aan het licht brengen. Hier kunnen andere publieke afnemers van leren. Deze pilots zullen nog in de eerste helft van 2004 van start gaan.
2. *Overhevelen van budgetten.* Per 1 januari 2005 worden alle afnemers die momenteel onder de subsidiebeschikking van TVCN vallen zelf financieel verantwoordelijk voor de kosten die met het inschakelen van tolken en vertalers zijn gemoeid. De budgetoverheveling naar de beleidsartikelen binnen de begroting van Justitie en de desbetreffende departementen zal plaatsvinden bij gelegenheid van de voorjaarsnota 2004. De subsidieregeling voor TVCN wordt per 31 december 2004 beëindigd. Het kabinet onderschrijft de noodzaak van deze tweede stap en benadrukt daarbij het belang van een zo «hard» mogelijke budgetrestrictie voor publieke afnemers van tolk- en vertaaldiensten. Publieke afnemers moeten immers de voordelen van een efficiënte inkoop in hun «portemonnee» kunnen voelen (en omgekeerd).
3. *Nieuwe aanbieders selecteren via een openbare aanbesteding.* De Justitiële afnemers selecteren via een openbare aanbestedingsprocedure één of meerdere intermediairs van tolkdiensten. Het kabinet onderstreept dat de markt meer kan en moet worden ingeschakeld bij de inzet van tolken en vertalers. De werkgroep heeft op basis van gesprekken met uitzendbureaus en commerciële tolk- en vertaalbureaus geconcludeerd dat de markt voldoende belangstelling heeft. Met het oog op een goed verloop van het vervolg van het transitieproces is

het wenselijk in de komende periode deze belangstelling, bijvoorbeeld door middel van consulterende sessies met het veld, nader te concretiseren.

4. *Afnemers kritisch leren inkopen.* Het kabinet onderschrijft de noodzaak dat publieke afnemers leren kritisch in te kopen. Een goede vormgeving van de aanbesteding haalt veel informatie uit de markt over prijzen, kwaliteit en wijze van dienstverlening. Van belang is dat afnemers het gewenste resultaat (kwalitatief goede tolk- en vertaaldiensten) eenduidig in het bestek opschrijven en zich onthouden van gedetailleerde procesvereisten. Voorwaarde daarbij is wel dat afnemers de belangrijkste elementen van hun vraag naar tolk- en vertaaldiensten scherp in beeld hebben. Op dit punt moeten veel afnemers nog een slag maken. De «harde» budgetrestricties, zoals weergegeven bij stap 2, vormen hier een belangrijke prikkel. Daarnaast is van belang dat afnemers wederzijdse ervaringen met de selectie van aanbieders uitwisselen.
5. *TVCN zich nader te laten oriënteren op de markt van de zorgsector.* De werkgroep beveelt de stichting TVCN aan zich te oriënteren op de markt van de zorgsector. Gelet op de ontwikkelde expertise bij en tolaanbod biedt deze markt TVCN goede kansen. Het ministerie van VWS zal deze koers ook nader verkennen.

Het derde uitgangspunt: het kwaliteitsbeleid

Het derde uitgangspunt van het eindmodel betreft het kwaliteitsbeleid ten behoeve van de markt voor tolk- en vertaaldiensten. Het kabinet is van mening dat het wenselijk is een (nieuw) wettelijk kader voor de kwaliteit van tolken en vertalers op het terrein van politie en justitie op te stellen. Het zelfregulerende vermogen van de sector wordt als onvoldoende beschouwd. De bestaande – uit 1878 daterende – Wet op de beëdigde vertalers bevat niet alle verworven inzichten van heden en de eisen die vandaag de dag aan complexe vertaalwerkzaamheden moeten worden gesteld. Bovendien ontbreekt thans een goede wettelijke basis voor screening op eventuele criminele antecedenten van tolken en vertalers die bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten worden ingeschakeld. Bij het formuleren van de kwaliteitseisen wordt een beroep gedaan op zowel de beroepsgroep als de afnemers in het justitiële domein. Daaraan is intussen vormgegeven door middel van de onlangs ingestelde Commissie Kwaliteitseisen tolken en -vertalers in het justitiële domein, onder leiding van de oud-president van het Gerechtshof Den Bosch, mr. A.J.W.M. Jurgens (Staatscourant 29 december 2003, nr. 250, pagina 63).

Het voorgenomen wettelijke kader voor het terrein van politie en justitie moet samen met een openbaar toegankelijk landelijk kwaliteitsregister zorg dragen voor meer transparantie in de markt. Effectieve mededinging in de markt voor tolkdiensten komt zo gemakkelijker tot stand. Dit is vooral in het belang van de (publieke) afnemers van tolkdiensten. Het openbaar via Internet toegankelijke kwaliteitsregister zal voorlopig door de Raad voor Rechtsbijstand te Den Bosch worden beheerd. In overleg met de verschillende justitiële afnemers van tolk- en vertaaldiensten zal worden gezien hoe een goede overgang van verschillende bestaande registers kan worden gerealiseerd.

Het vierde uitgangspunt: vrije tariefvorming

Sinds 1 oktober 2003 zijn de uurvergoedingen voor alle tolken, met uitzondering van persoonsgebonden tarieven, geharmoniseerd. Geharmoniseerde vergoedingen, zo constateert de werkgroep, verhouden zich niet goed met het vierde uitgangspunt van het eindmodel. Tegelijkertijd constateert de werkgroep dat het niet wenselijk is de vaste vergoedingen

direct los te laten. De verschillende spelers in de markt moeten hun werkwijze immers op een groot aantal punten kunnen aanpassen. Het direct vrijlaten van de tarieven zou wellicht teveel van deze spelers vergen waardoor stagnatie in de dienstverlening kan optreden. Het door de werkgroep geschetste dilemma wordt door het kabinet gedeeld. Het kabinet is daarom in overleg met de Nederlandse Mededingingsautoriteit over de wijze waarop het bestaande systeem van door de overheid vastgestelde vaste vergoedingen (geleidelijk) losgelaten kan worden. Daarbij valt te denken aan een systeem van maximumvergoedingen of bandbreedtes waarbinnen de vergoedingen vrij kunnen fluctueren.

Evaluatie

Het kabinet is van mening dat een herordeningsoperatie langs de lijnen van de vier uitgangspunten leidt tot een kwalitatief goed en financieel beter beheersbaar stelsel voor de inzet van tolken en vertalers. Om zicht te krijgen op de effecten van de herordening zal kritisch de vinger aan de pols worden gehouden en zullen jaarlijkse evaluatiemomenten worden ingebouwd voor een periode van vier jaar. Deze evaluatiemomenten aan de hand van heldere criteria bepalen of de met de herordening beoogde doelen ook daadwerkelijk worden bereikt. Over de vormgeving van de evaluatie zal de Kamer medio 2004 worden geïnformeerd.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk