

Harmonisatie tolkvoorziening

Onderzoek naar knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen voor de tolkvoorziening in het leef-, werk- en onderwijsdomein

Significant
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl



Ministeries van VWS, OCW en SZW

Barneveld, augustus 2016

Referentie: MB/bv/15.423

Versie: definitief

Auteurs: Lieke van de Camp, Maarten Batterink en Patrick Tazelaar

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Achtergrond en aanleiding	6
1.1 Achtergrond	6
1.2 Aanleiding van het onderzoek	6
1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	7
1.4 Aanpak op hoofdlijnen	7
1.5 Leeswijzer	9
2. Gebruik tolkvoorziening	10
2.1 De tolkvoorziening in Nederland	10
2.2 Gebruik van de tolkvoorziening	11
3. Ervaren knelpunten	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Knelpunten vanuit de toepassing van de regeling	18
3.3 Knelpunten die voortkomen uit de regelingen	19
3.4 Knelpunten door situaties waar, vanwege de wettelijke kaders, de regeling niet in voorziet	20
3.5 Knelpunten die voortkomen uit het feit dat er verschillende stelsels zijn	22
3.6 Knelpunten die gaan over beperkingen in de maatschappelijke participatie	22
3.7 Overige knelpunten	23
4. Oplossingsrichtingen	24
4.1 Oplossingsrichting 1a: vanuit de huidige situatie verbeteren	24
4.2 Oplossingsrichting 1b: frontoffice voor de drie domeinen	26
4.3 Oplossingsrichting 2: decentraal beleggen	28
4.4 Oplossingsrichting 3: Persoonlijke TolkVoorziening (PTV)	29
4.5 VN-verdrag voor rechten van mensen met een beperking	31
4.6 Technologische ontwikkelingen	33
4.7 Buitenlandse voorbeelden van tolkvoorzieningen	34
4.8 Aanbevelingen	34
4.9 Tot slot	37
A. Geraadpleegde bronnen	39
B. Overzicht geïnterviewde organisaties	40
C. Overzicht knelpunten	41
D. Internationale voorbeelden	48

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van het onderzoek naar ervaren knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen voor de tolkvoorziening in het leef-, werk en onderwijsdomein. In opdracht van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voerden wij in de periode januari tot en met april 2016 een onderzoek uit om meer inzicht te krijgen in ervaren knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen.

Het betrekken van de verschillende invalshoeken zou niet gelukt zijn zonder de grote betrokkenheid van de stakeholders rondom de tolkvoorziening die hebben deelgenomen aan de groepsbijeenkomsten en die elk vanuit hun eigen rol bijdragen aan de tolkvoorziening in het leef-, werk- en onderwijsdomein. Wij willen de deelnemers aan de groepsbijeenkomsten dan ook bedanken voor hun betrokkenheid en constructieve inbreng.

Daarnaast willen wij de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Sociale Zaken en Werkgelegenheid bedanken voor de hulp, het meedenken over het vraagstuk en de plezierige samenwerking tijdens het onderzoek.

Wij hopen dat dit rapport een handvat biedt om de dialoog aan te gaan over harmonisatie van de tolkvoorziening in de drie domeinen en om een eerste stap te zetten om ervaren knelpunten weg te nemen.

Lieke van de Camp (projectleider)
Maarten Batterink
Patrick Tazelaar

Samenvatting

01 In Nederland kunnen mensen met een auditieve of auditief visuele beperking gebruikmaken van een door de overheid gefinancierde tolk¹. Dit is door middel van voorzieningen in het leef-, werk- en onderwijsdomein geregeld. Belangenorganisaties hebben een brief geschreven waarin zij aangeven dat de huidige regelingen niet meer voldoen en waarin zij pleiten voor een herziening van de tolkvoorziening voor mensen met een auditieve beperking². De ministeries VWS, OCW en SZW hebben Significant opdracht gegeven tot het verrichten van een onderzoek om meer inzicht te krijgen in ervaren knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen.

02 In het onderzoek hebben we cliëntenorganisaties, beroepsverenigingen voor tolken en uitvoerende organisaties gevraagd naar hun ervaring met de tolkvoorziening en naar knelpunten die worden ervaren rond de tolkvoorziening. Over het algemeen zijn de betrokken partijen tevreden over het bestaan en uitwerking van de tolkvoorziening in Nederland, maar ze ervaren ook knelpunten. De ervaren knelpunten zijn in vier categorieën in te delen:

1. Knelpunten door toepassing van de regeling (uitvoering gerelateerde knelpunten: het gaat hier om knelpunten die voortvloeien uit impliciete of expliciete werkafspraken bij de uitvoerders, of tussen de uitvoerders en opdrachtgevers;
2. Knelpunten die voortkomen uit de regelingen (beleidsregels UWV bij werk- en onderwijsdomein en de Landelijke regeling tolkvoorziening voor mensen met een zintuiglijke beperking van de VNG in het leefdomein);
3. Knelpunten die voortkomen uit het feit dat de verschillende regelingen zijn verankerd in verschillende wetten:
 - i. Knelpunten door situaties waar, vanwege de wettelijke kaders, de regeling niet in voorziet;
 - ii. Knelpunten die voortkomen uit het feit dat er verschillende stelsels zijn op basis waarvan iemand met een auditieve beperking gebruik kan maken van een tolkvoorziening.
4. Knelpunten die gaan over beperkingen in de maatschappelijke participatie. Dit zijn geen concrete knelpunten, maar door organisaties aangedragen ervaringen met betrekking tot maatschappelijke participatie door auditief en auditief visueel beperkten.

03 In dit onderzoek worden drie oplossingsrichtingen gepresenteerd om de ervaren knelpunten weg te nemen. De drie oplossingsrichtingen zijn 'vanuit de huidige situatie verbeteren', De tolkvoorziening 'decentraal beleggen' en de 'Persoonlijke Tolkvoorziening'. Iedere oplossingsrichting wordt uitgebreid beschreven en daarnaast wordt per oplossingsrichting aangegeven wat de effecten zijn vanuit gebruikersperspectief en welke overige consequenties de oplossingsrichtingen met zich meebrengen.

04 Op basis van het onderzoek en de analyse van voor welke knelpunten de oplossingsrichtingen een uitkomst bieden, adviseren wij de oplossingsrichting 'vanuit de huidige situatie verbeteren' te realiseren. Deze

¹ Onder tolk wordt verstaan: tolk Nederlandse Gebarentaal (NGT), tolk Nederlands met Gebaren (NmG), schrijftolken, tolk tactiele gebaren, Dove tolken en gesproken taal-tolken.

² Onder mensen met een auditieve beperking wordt verstaan: vroegdooven, plots- en laatdooven, slechthorenden en doofblinden.

oplossingsrichting voert vanuit de huidige situatie verbeteringen door om knelpunten die worden ervaren door de toepassing van de regeling weg te nemen. In deze oplossingsrichting blijven de huidige drie regelingen voor het leef-, onderwijs- en werkdomein behouden en blijft de uitvoering bij de huidige twee uitvoerders (het UWV en Tolkcontact) belegd. De oplossingsrichting zet in op het aanpakken van knelpunten door:

- a. Het verbeteren van de uitvoering;
- b. Een andere toepassing van de regelingen;
- c. Een betere beschrijving van de huidige regelingen, inclusief grensvlak situaties.

05 Deze oplossingsrichting 'vanuit de huidige situatie verbeteren' neemt het grootste deel van de knelpunten weg en kan op de korte termijn worden gerealiseerd, zonder dat er ingrijpende beleidsmatige aanpassingen nodig zijn. Indien de resterende knelpunten een groot probleem voor gebruikers vormen, kan in aanvulling op oplossingsrichting 1a ook de uitvoering van de drie regelingen worden gecentraliseerd, bijvoorbeeld in de vorm van een frontoffice. Realisatie van een centrale uitvoering kan op de middellange termijn gerealiseerd worden, omdat hiervoor meer beleidsmatige aanpassingen nodig zijn.

06 De meeste belangenorganisaties geven de voorkeur aan een 'Persoonlijke Tolkvoorziening' (PTV). Wij gaan bij een PTV uit van een variant waarbij de toegang plaatsvindt na beoordeling van de persoonlijke situatie van de aanvrager op verschillende domeinen, bijvoorbeeld met behulp van een keukentafelgesprek. Mensen met een auditieve of auditief visuele beperking krijgen op basis van de persoonlijke situatie een aantal uren toegewezen aan de hand van nader te bepalen spelregels. De voorziening wordt daarmee persoonsvolgend en gebruikers hebben de mogelijkheid om de uren naar eigen inzicht (binnen de drie domeinen) in te zetten.

07 De financiële consequenties en de mate waarin knelpunten met deze PTV kunnen worden weggenomen zijn afhankelijk van de nader te bepalen spelregels. Het gaat hier om een compleet nieuwe voorziening, die alleen op de lange(re) termijn te realiseren is. Bovendien vraagt deze oplossingsrichting om een aanpassing van de wettelijke kaders, om nieuw te ontwerpen beleids- en uitvoeringsregels en derhalve om nadere politiek-bestuurlijke besluitvorming. En, een apart stelsel voor een bepaalde groep lijkt strijdig met de meer generieke wettelijke kaders van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet. Het is aan politiek-bestuurlijke beslissers om te bepalen of deze oplossingsrichting opportuun is.

08 Voor een decentraal belegde tolkvoorziening, bestaat geen draagvlak bij de belangenorganisaties. Hierbij worden grote praktische bezwaren gezien. De belangenorganisaties vrezen dat de kennis over de tolkvoorziening verloren gaat als er meerdere loketten komen voor een relatief kleine tolkvoorziening. Het gevolg hiervan zou kunnen zijn dat mensen die aangewezen zijn op de tolkvoorziening geen voorziening krijgen toegewezen omdat er bijvoorbeeld een beroep wordt gedaan op het netwerk van de aanvrager.

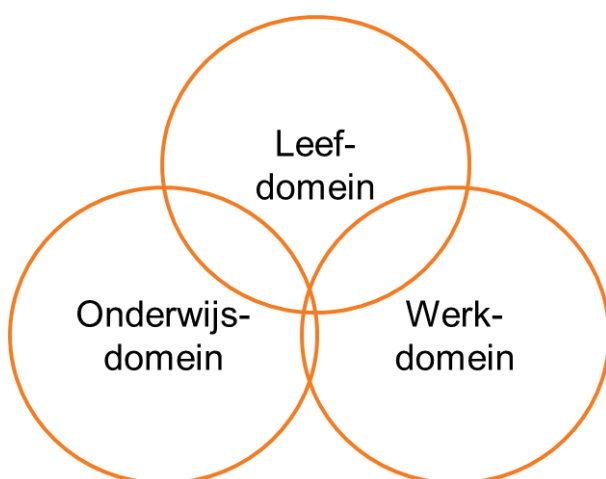
09 Parallel aan de genoemde oplossingsrichtingen lopen twee ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de tolkvoorziening. In de rapportage gaan we in op de invloed van de uitwerking van het VN-verdrag over het recht op participeren en de invloed van technologische ontwikkelingen. We moeten hier echter concluderen dat deze ontwikkelingen hooguit aanvullend kunnen zijn aan de oplossingsrichtingen en een aantal knelpunten (voor een deel) kunnen wegnemen, maar dat deze ontwikkelingen op zichzelf en op dit moment geen oplossing bieden voor de ervaren knelpunten.

1. Achtergrond en aanleiding

1.1 Achtergrond

10 In Nederland kunnen mensen met een auditieve en auditief visuele beperking gebruikmaken van een door de overheid gefinancierde tolk. Dit is door middel van voorzieningen in het leef-, werk- en onderwijsdomein geregeld. De drie voorzieningen staan los van elkaar; mensen met een auditieve en auditief visuele beperking kunnen op meerdere voorzieningen aanspraak maken. De uitvoering ervan wordt geregeld via diverse regelingen en wetten en is belegd bij twee verschillende instanties.

11 De regelingen in de drie domeinen staan los van elkaar; mensen met een auditieve en auditief visuele beperking kunnen op meerdere voorzieningen aanspraak doen, afhankelijk van het doel van het gebruik van een tolk. We beschrijven in hoofdstuk 2 per domein hoe de voorziening nu georganiseerd is.



Figuur 1. Overzicht tolkvoorzieningen in de drie domeinen

1.2 Aanleiding van het onderzoek

12 Het NBTG en het Dovenschap hebben, mede namens meerdere betrokken organisaties, op 3 april 2015 een brief gestuurd waarin zij een voorstel doen voor een herziening van de tolkvoorziening voor mensen met een auditieve beperking³. In deze brief geven de betrokken organisaties aan dat de regeling niet meer voldoet aan de huidige situatie. Dat zorgt in de uitvoering voor problemen bij tolken en tolkgebruikers en daarom pleiten de briefschrijvers voor een regeling die beter aansluit bij de praktijk en een eenvoudigere uitvoering⁴.

13 Op 8 juli 2015 heeft naar aanleiding van deze brief een gesprek plaatsgevonden tussen de betrokken directeurs van het ministerie van OCW, het ministerie van SZW en het ministerie van VWS, een afvaardiging

³ Commissiebrief Tweede Kamer inzake Verzoek om afschrift reactie op de brief van de NBTG en Dovenschap m.n. meerdere organisaties m.b.t. landelijke regeling voor tolkvoorziening voor dove en slechthorende mensen, 16 juni 2015.

⁴ Notitie landelijke regeling tolkvoorziening, april 2015.

van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en, namens de belangenorganisaties van tolkgebruikers en beroepsverenigingen van tolken, de vertegenwoordigers van het NBTG en het Dovenschap. Tijdens het gesprek is toegezegd aan de partijen dat er een onderzoek wordt gestart.

1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

14 Doel van het onderzoek is om inzichtelijk te maken wat er nodig is om de door de belanghebbenden ervaren knelpunten weg te nemen⁵. Het onderzoek moet niet alleen leiden tot meer inzicht in de feitelijke en ervaren knelpunten, maar heeft vooral ook een toekomstgerichte component. Daarvoor hebben we verschillende oplossingen uitgewerkt en bij de betrokken organisaties en uitvoerders getoetst in hoeverre voor deze oplossingen draagvlak is⁶.

15 Om de doelstelling te kunnen realiseren staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- a. Hoe is de tolkvoorziening momenteel in Nederland georganiseerd?
 - i. Welke (wettelijke) kaders en randvoorwaarden kennen de huidige regelingen en hoe verhouden die zich tot elkaar?
- b. Wat is het gebruik van de verschillende voorzieningen?
 - i. Hoeveel gebruikers maken gebruik van de verschillende voorzieningen?
 - ii. Hoeveel gebruikers maken gebruik van meerdere voorzieningen?
 - iii. Wat is het gemiddeld gebruik per voorziening?
 - iv. Wat zijn de gemiddelde kosten per gebruiker per voorziening?
- c. Welke knelpunten ervaren de diverse belanghebbenden in de huidige tolkvoorziening zoals geregeld in de verschillende domeinen?
 - i. Hoe uiten deze knelpunten zich?
- d. Wat is er nodig om de ervaren knelpunten weg te nemen?
 - i. Welke technische ontwikkelingen kunnen bij het oplossen van deze knelpunten een rol spelen?
 - ii. Welke internationale best practices zijn er?
 - iii. Wat voor oplossingen zijn denkbaar voor de korte-, middellange- en lange termijn?
 - iv. Wat zijn de juridische, beleidsmatige, uitvoeringstechnische, maatschappelijke, en financiële consequenties?

1.4 Aanpak op hoofdlijnen

16 Om inzicht te krijgen in wat de knelpunten van de huidige tolkvoorziening zoals geregeld in de verschillende domeinen zijn en wat er nodig is om de knelpunten die door de diverse belanghebbenden worden ervaren weg te nemen hebben wij de volgende activiteiten uitgevoerd:

- a. Een documentstudie;
- b. Het gebruik van de voorziening geanalyseerd;
- c. De betrokken organisaties geïnterviewd;
- d. Twee groepsbijeenkomsten met alle betrokken organisaties gehouden.

⁵ Brief Tweede Kamer inzake Onderzoek naar de tolkvoorziening voor doven en slechthorenden, 9 november 2015.

⁶ Offerteaanvraag: Onderzoek harmonisatie van de tolkvoorziening voor mensen met een auditieve beperking, 25 november 2015.

1.4.1 Documentstudie

17 De documentstudie had tot doel om de reeds beschikbare documentatie en beschikbare gegevens verder uit te diepen. Ter voorbereiding op de interviews hebben wij de 'Landelijke regeling tolkvoorziening voor mensen met een zintuiglijke beperking 2015' en het 'Besluit beleidsregel UWV normbedragen voorzieningen 2015' bestudeerd. Daarnaast hebben wij ook relevante informatie die betrekking heeft op de huidige uitvoering van de regeling in de verschillende domeinen bekeken. Zie bijlage A voor een overzicht van de geraadpleegde bronnen. Op basis van deze informatie hebben wij in kaart gebracht welke ontwikkeling de tolkvoorziening de afgelopen jaren heeft doorgemaakt en hoe de tolkvoorziening momenteel in Nederland is georganiseerd (dit is tevens het antwoord op deelvraag a). In hoofdstuk 2 worden de ontwikkelingen en de organisatie van de huidige tolkvoorziening in Nederland toegelicht.

1.4.2 Analyse van gebruikersinformatie

18 Voor de analyse van gebruikersinformatie hebben wij gegevens van 2010 tot en met 2015 opgevraagd bij de voormalige en huidige uitvoerders van de tolkvoorziening in de drie verschillende domeinen. De uitgevoerde analyse van gebruikersinformatie diende de volgende twee doelen:

- a. De aard en omvang van de regeling in kaart te brengen;
 - b. Een schatting te maken van het aantal gebruikers dat gebruikmaakt van een of meerdere regelingen.
- Met de resultaten van de analyse wordt deelvraag b van dit onderzoek beantwoord. De overzichten van het gebruik van de tolkvoorziening worden in hoofdstuk 2 gepresenteerd en nader toegelicht.

1.4.3 Interviews

19 Het doel van de interviews was om vanuit het perspectief van de organisaties voor mensen met een auditieve en auditief visuele beperking, organisaties voor tolken gebarentaal en bij de uitvoering betrokken organisaties de feitelijke en ervaren knelpunten van de huidige tolkvoorziening zoals geregeld in de verschillende domeinen te inventariseren. Daarnaast hebben we in de interviews mogelijke oplossingsrichtingen verkend. Tijdens de interviews hebben wij geprobeerd zoveel mogelijk de logica achter bepaalde percepties te achterhalen. Ook zijn wij in de verkennende gesprekken nagegaan welke oplossingsrichting voor iedere stakeholder de voorkeur heeft en waarom. De verkennende gesprekken met de betrokken partijen hebben bijgedragen aan de beantwoording van de onderzoeksvragen d en e, zoals deze eerder in dit hoofdstuk zijn geformuleerd.

1.4.4 Groepsbijeenkomsten

20 De eerste groepsbijeenkomst had het valideren van de bevindingen uit de documentstudie en de diepte-interviews als doel. In deze bijeenkomst hebben we een analyse van de knelpunten besproken. In de tweede groepsbijeenkomst hebben we mogelijke oplossingsrichtingen getoetst en besproken wat de voor- en nadelen van iedere oplossingsrichting zijn. De groepsbijeenkomsten hebben bijgedragen aan het scherper duiden van de resultaten en het draagvlak voor mogelijke oplossingsrichtingen. De resultaten van de interviews en groepsbijeenkomsten worden in hoofdstuk 3 en 4 beschreven.

21 De tabel in bijlage B geeft een overzicht van de organisaties die wij in het kader van het onderzoek naar de harmonisatie van de tolkvoorziening hebben gesproken. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie met daarin een afvaardiging van de opdrachtgevers vanuit de ministeries van VWS, OCW en SZW.

1.5 Leeswijzer

22 In deze rapportage vindt u de bevindingen uit het onderzoek naar knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen om deze knelpunten weg te nemen. In hoofdstuk 2 starten we met een toelichting op de huidige voorzieningen in het leef-, werk en onderwijsdomein. Daarnaast presenteren we cijfers over het gebruik van de voorzieningen, in de vorm van aantal gebruikers en uitgaven per voorziening. Dit heeft als doel om meer inzicht te krijgen in de aard en omvang van de tolkvoorziening.

23 De ervaren knelpunten hebben we geordend aan de hand van een raamwerk. Op basis van de interviews en groepsbijeenkomsten beschrijven we in hoofdstuk 3 wat de ervaren knelpunten zijn. In hoofdstuk 4 presenteren we drie oplossingsrichtingen en belangrijke onderliggende ontwikkelingen die invloed hebben op de tolkvoorziening en die bijdragen aan het oplossen van (een aantal) knelpunten. In hoofdstuk 5 sluiten wij af met een advies over welke maatregelen de ministeries en het veld op korte, middellange en lange termijn kunnen inzetten om de ervaren knelpunten weg te nemen.

2. Gebruik tolkvoorziening

2.1 De tolkvoorziening in Nederland

24 Communiceren in de horende wereld is een uitdaging als je doof, slechthorend of doof blind bent. Met behulp van een gebaren- of schrijftolk kunnen mensen met een auditieve en auditief visuele beperking toch communiceren. In Nederland wordt de inzet van een tolk vergoed. Iemand met een auditieve of auditief visuele beperking kan een tolk vergoed krijgen voor werk, opleiding of privésituatie. Hiervoor bestaan verschillende tolkvoorzieningen⁷.

2.1.1 Ontwikkelingen tolkvoorziening

25 De afgelopen periode hebben er verschillende veranderingen plaatsgevonden. Met de invoering van de Wmo 2015 is de tolkvoorziening in het leefdomein overgeheveld naar de gemeenten. Daarnaast is er per 1 januari 2015 een tolkvoorziening in de Participatiewet⁸ voor werksituaties. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de tolkvoorziening in de Wmo en de Participatiewet. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voert deze taak uit namens alle gemeenten en heeft daarvoor een landelijke regeling getroffen. Daarnaast heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) het voornemen om de tolkvoorziening in het primair-, voortgezet onderwijs en het MBO anders te positioneren⁹.

2.1.2 Tolkvoorziening in het leefdomein

26 Met de decentralisatie van de tolkvoorziening naar de Wmo voert de VNG de tolkvoorziening in het leefdomein uit. Het ministerie van VWS is stelselverantwoordelijk. Mensen met een auditieve en auditief visuele beperking krijgen standaard een maximaal aantal tolkuren die ze naar eigen inzicht mogen inzetten, zolang het tolksituaties in de privésfeer betreft. Indien men niet voldoende heeft aan de standaard tolkuren kan er een onderbouwd beroep worden gedaan op meer uren. Per 1 januari 2016 voert Berengroep deze voorziening namens de VNG uit.

2.1.3 Tolkvoorziening in het werkdomein

27 Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de tolkvoorziening, op grond van de Wet WIA en Wajong¹⁰. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de tolkvoorziening in de Participatiewet. De VNG heeft hiervoor, net zoals voor de voorziening in de Wmo, een landelijke regeling getroffen. Mensen met een auditieve beperking kunnen een voorziening in de Participatiewet bij hun gemeenten aanvragen. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) verzorgt de uitvoering van de voorzieningen in het werkdomein.

⁷ <http://www.tolknet.nl/voor-wie/doof>.

⁸ De Participatiewet is van toepassing op nieuwe doelgroep jonggehandicapten met arbeidsvermogen.

⁹ Zesde voortgangsrapportage passend onderwijs, november 2014.

¹⁰ De Wajong geldt alleen voor jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen en mensen die voor 2015 al recht hadden op Wajong.

2.1.4 Tolkvoorziening in het onderwijsdomein

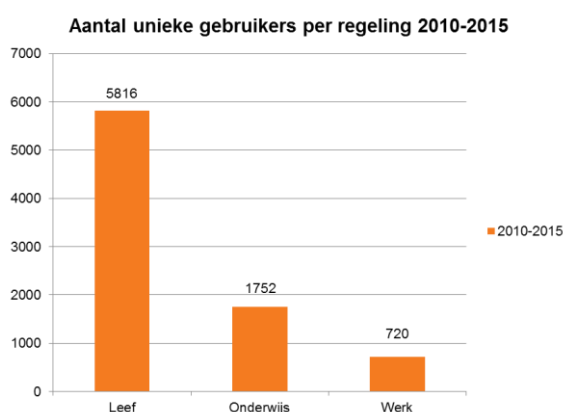
28 Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor de tolkvoorziening in het onderwijsdomein. Voor de voorziening in het onderwijsdomein verzorgt UWV de uitvoering. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) had het voornemen om de tolkvoorziening in het primair-, voortgezet onderwijs en het MBO bij de instellingen voor leerlingen met een auditieve/communicatieve beperking te positioneren. In plaats van toewijzing via het speciaal onderwijs, geven de cliëntenorganisaties de voorkeur aan een variant, waarbij de tolkvoorzieningen in het onderwijs-, leef- en werkdomein gebundeld worden¹¹.

2.2 Gebruik van de tolkvoorziening

29 De cijfers in deze paragraaf zijn afkomstig van Menzis (in de periode 2010-2015 uitvoerder van de tolkvoorziening in het leefdomein) en het UWV (in de periode 2010-2015 uitvoerder van de tolkvoorziening in het werk- en onderwijsdomein).

2.2.1 Unieke gebruikers per regeling

30 In figuur 2 staat het aantal unieke gebruikers¹² in de periode 2010-2015. Hieruit blijkt dat in de periode 2010-2015 in totaal 5816 verschillende mensen gebruik hebben gemaakt van de tolkvoorziening in het leefdomein, 1752 van de voorziening in het onderwijsdomein en 720 van de voorziening in het werkdomein. 188 gebruikers hebben in de periode 2010-2015 zowel van de voorziening in het onderwijsdomein als van de voorziening in het werkdomein gebruikgemaakt. Dat wil niet zeggen dat zij dit gelijktijdig (in hetzelfde jaar) deden, waarschijnlijker is dat gebruikers eerst tijdens een studie gebruikmaakten van de voorziening in het onderwijsdomein, en daarna - nadat zij zijn gaan werken - van de voorziening in het werkdomein.



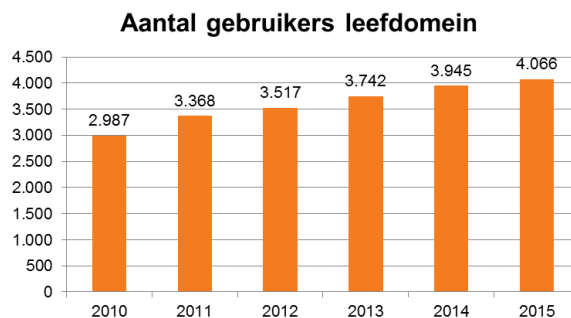
Figuur 2. Aantal unieke gebruikers van de tolkvoorziening 2010-2015

¹¹ Passend onderwijs - Achtste voortgangsrapportage december 2015. Ministerie van OCW.

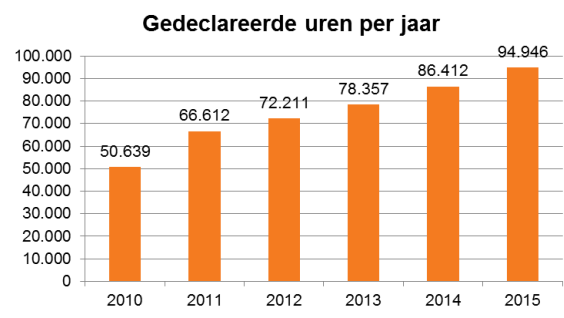
¹² Unieke gebruikers houdt hier in dat gebruikers die in meerdere jaren in de periode 2010-2015 gebruik hebben gemaakt van de regeling, bijvoorbeeld omdat ze herintreden bij werk, één keer zijn meegeteld.

2.2.2 Gebruik binnen het leefdomein

31 Het aantal unieke gebruikers¹³ van de tolkvoorziening in het leefdomein loopt jaarlijks op van bijna 3000 in 2010 tot ruim 4000 in 2015. Ook het aantal gedeclareerde uren in het leefdomein neemt jaarlijks toe (zie de figuren hieronder).

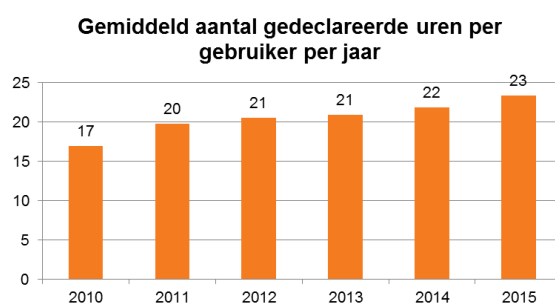


Figuur 3. Aantal gebruikers leefdomein

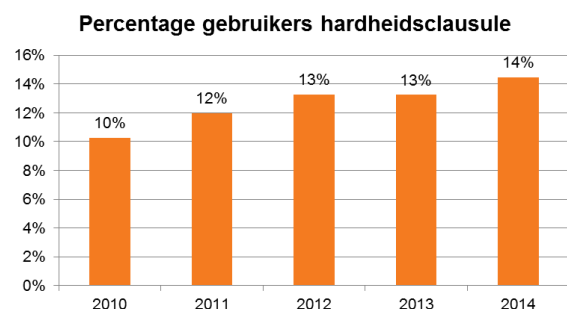


Figuur 4. Gedeclareerde uren per jaar

32 Daarnaast zien we dat binnen het leefdomein het gemiddeld aantal uur per gebruiker per jaar toeneemt van 17 in 2010 tot 23 in 2015 (zie de figuur hieronder). Daaruit blijkt dat het gemiddelde jaarlijkse gebruik per gebruiker ruim onder de 30 uur ligt die momenteel wordt toegekend voor het leefdomein. Gebruikers die extra uren nodig hebben kunnen die op basis van de hardheidsclausule aanvragen. Daarbij zien we een trend dat jaarlijks meer gebruikers gebruikmaken van deze hardheidsclausule. In 2015 ging dat om 14% van alle gebruikers van de voorziening in het leefdomein, terwijl dat in 2010 nog om 10% van alle gebruikers ging.



Figuur 5. Gemiddeld aantal gedeclareerde uren per gebruiker



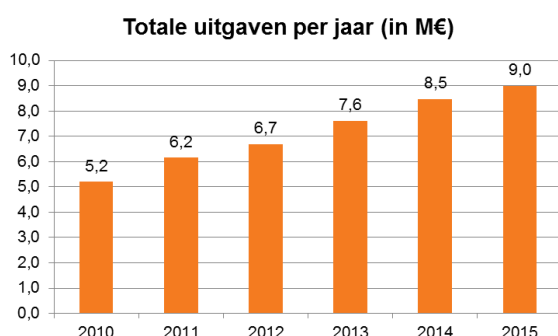
Figuur 6. Percentage gebruikers hardheidsclausule (geen gegevens over 2015 beschikbaar)

33 Wanneer we verder inzoomen op de cijfers zien we dat 14% van de gebruikers die extra uren krijgt toegewezen en de kleine groep 'grootverbruikers' het gemiddeld aantal gedeclareerde uren sterk beïnvloedt. Onder deze 'grootverbruikers' vallen ook gebruikers met een auditief visuele beperking (doofblinden). Deze groep, die relatief klein in omvang is, krijgt standaard 168 uur toegekend in plaats van 30 uur. Gemiddeld genomen krijgen de gebruikers die extra uren aanvragen 50 tot 55 extra uren toegekend. Dat wil niet zeggen

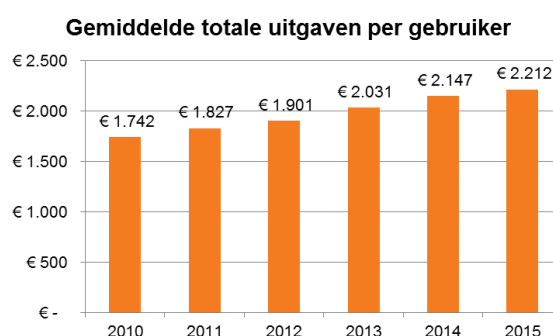
¹³ Hieronder vallen ook gebruikers met een auditief visuele beperking. Het is overigens niet mogelijk om de beschikbare cijfers verder uit te splitsen naar mensen met auditieve beperking en mensen met een auditief visuele beperking.

dat deze altijd allemaal worden gebruikt. Er zijn bovendien geen cijfers beschikbaar over de verhouding tussen het aantal aangevraagde extra uren en het aantal toegekende uren. Uit de interviews met (voormalig) uitvoerders in het leefdomein, blijkt dat in ieder geval een deel van alle aanvragen voor extra uren wordt toegekend.

34 In de vorige figuren zagen we dat het aantal gebruikers en het gemiddelde gebruik per gebruiker over de jaren toeneemt. In de figuren hieronder is te zien dat ook de totale gebruiksgelateerde uitgaven voor de tolkvoorziening in het leefdomein en de gemiddelde kosten per gebruiker in de periode 2010-2015 zijn toegenomen. In de getoonde uitgaven zitten zowel de uitgaven voor de tolkuren als de reiskosten voor de tolk.



Figuur 7. Totale uitgaven per jaar (in miljoen €)

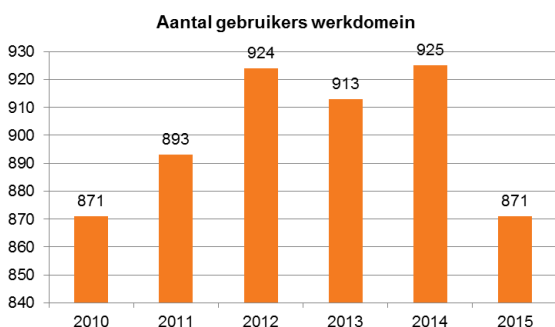


Figuur 8. Gemiddelde totale uitgaven per gebruiker

35 In de genoemde uitgaven zijn ook de gedeclareerde uitgaven van verenigingen en andere organisaties opgenomen. In 2015 gaat het om ruim € 600.000,- oftewel 7% van de totale uitgaven voor het gebruik van de voorziening. Verder blijkt dat in 2015 de 50 grootste gebruikers (1,2% van het totaal aantal gebruikers, waaronder mogelijk ook gebruikers met een auditief visuele beperking) samen verantwoordelijk zijn voor in totaal € 1,1 miljoen (12% van de totale) gebruikerskosten). Zonder deze 50 grootste gebruikers en zonder de organisaties (veelal ook relatief grote gebruikers) komen de gemiddelde uitgaven op € 1.725,- per gebruiker per jaar.

2.2.3 Gebruik binnen het werkdomein

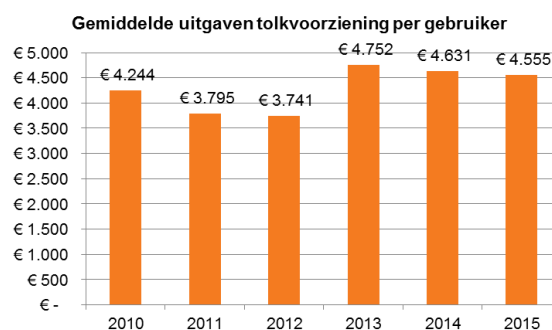
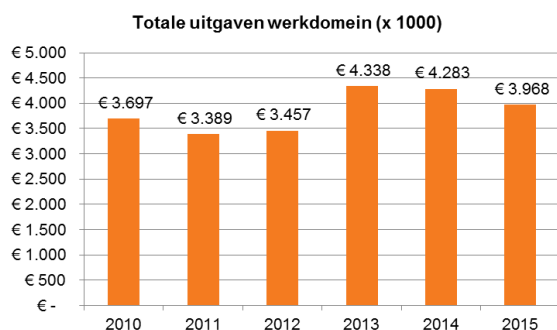
36 Het aantal unieke gebruikers van de tolkvoorziening in het werkdomein varieert in de periode 2010-2015 tussen de 871 en de 925.



Figuur 9. Aantal unieke gebruikers werkdomein per jaar

37 Het UWV heeft geen registratie van het totaal aantal uur dat voor de tolkvoorziening in het werkdomein wordt gebruikt. Wel zijn uitgaven voor de tolkvoorziening per jaar bekend. Daarmee kunnen we de gemiddelde uitgaven per gebruiker per jaar bepalen.

38 In figuur 10 is te zien dat de totale uitgaven aan de tolkvoorziening in het werkdomein in de periode 2010-2015 variëren tussen de € 3,4 miljoen en de € 4,3 miljoen. De gemiddelde uitgaven per gebruiker variëren in die periode tussen de € 3.752 en de € 4.752. De gemiddelde uitgaven per gebruiker liggen daarmee in het werkdomein ongeveer 2 maal zo hoog als de gemiddelde uitgaven per gebruiker in het leefdomein. Waar het gemiddeld aantal uur per gebruiker in het leefdomein rond de 20 uur per jaar ligt, zal dit voor het werkdomein gemiddeld naar verwachting rond de 40 uur per jaar liggen¹⁴.



Figuur 10. Totale uitgaven tolkvoorziening werkdomein

Figuur 11. Gemiddelde uitgaven per gebruiker werkdomein

39 Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal gebruikers in het werkdomein dat extra uren aanvraagt. Ook is niet na te gaan wat de toegekende bedragen per jaar zijn. Dit komt omdat de toekenning soms over meerdere jaren kan lopen (in tegenstelling tot het leefdomein, waar jaarlijks standaard 30 uur wordt toegekend).

40 Uit onderzoek blijkt dat de arbeidsdeelname van personen met gehoorproblemen duidelijk lager ligt dan de arbeidsdeelname van personen zonder gehoorproblemen. Dit komt doordat het percentage arbeidsongeschikten duidelijk hoger is. Het percentage werklozen is niet hoger. Doven en zwaar slechthorenden zullen naar alle waarschijnlijkheid een nog ongunstiger arbeidsmarktpositie hebben dan de totale groep personen met gehoorproblemen, aangezien hun beperkingen groter zijn. Personen met gehoorproblemen werken vaker in banen waar weinig scholing voor nodig is, en in banen waarin handmatig werk wordt gedaan dan personen zonder gehoorproblemen¹⁵.

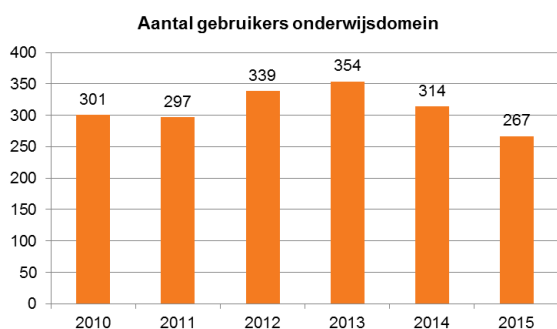
2.2.4 Gebruik binnen het onderwijsdomein

41 Het aantal unieke gebruikers van de tolkvoorziening in het onderwijsdomein varieert in de periode 2010-2015 tussen de 267 en de 354. Opvallend is de vrij sterke daling in het aantal gebruikers in 2015.

¹⁴ Dit is een grove schatting op basis van gemiddelde totale uitgaven (voor leef- en werkdomein) en het gemiddeld aantal uur voor het leefdomein.

¹⁵ De positie van doven en zwaar slechthorenden op de arbeidsmarkt:

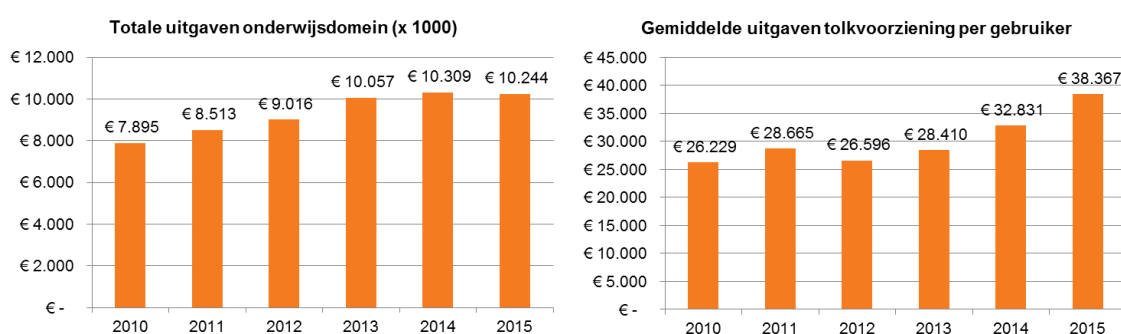
http://www.stichtingplotsdoven.nl/userfiles/documenten/rapport_doven_en_slechthorenden_op_de_arbeidsmarkt.pdf.



Figuur 12. Aantal unieke gebruikers onderwijsdomein per jaar

42 Het UWV heeft geen registratie van het totaal aantal uur dat voor de tolkvoorziening in het onderwijsdomein wordt gebruikt. Wel zijn uitgaven voor de tolkvoorziening per jaar bekend. Daarmee kunnen we de gemiddelde uitgaven per gebruiker per jaar bepalen.

43 In figuur 13 is te zien dat de totale uitgaven aan de tolkvoorziening in het onderwijsdomein in de periode 2010-2015 varieert tussen de € 7,9 miljoen en de € 10,3 miljoen. De gemiddelde uitgaven per gebruiker variëren in die periode tussen de € 26.229 en de € 38.367. De gemiddelde uitgaven per gebruiker liggen daarmee in het onderwijsdomein ruim hoger dan de gemiddelde uitgaven per gebruiker in het leef- en werkdomein. In 2012 zijn de beleidsregels voor de tolkvoorziening in het onderwijsdomein aangepast. Zo wordt vanaf 2012 nog maar 50% van de annuleringskosten in rekening gebracht en worden schoolreisjes vanaf 2012 voor 50% vanuit het leefdomein gefinancierd. Hierdoor zijn de gemiddelde uitgaven per gebruiker (tijdelijk) omlaag gegaan¹⁶. Het is op basis van deze cijfers moeilijk om tot een inschatting te komen van het gemiddeld gebruik in uren per jaar. Dit komt omdat tolkopdrachten in het onderwijsdomein relatief langer zijn, waardoor de fractie reiskosten in de totale uitgaven lager is dan in het leef- en werkdomein.



Figuur 13. Totale uitgaven tolkvoorziening onderwijsdomein Figuur 14. Gemiddelde uitgaven per gebruiker onderwijsdomein

44 Uit onderzoek blijkt dat de verwachting op basis van internationale literatuur is dat vroegdoven gemiddeld minder hoog zijn opgeleid dan de horende bevolking. Door de toename aan diensten die de toegang tot onderwijs voor mensen met een beperking vergroten, zullen er naar verwachting relatief meer mensen zijn die een opleiding hebben afgemaakt dan 30 jaar geleden¹⁷.

¹⁶ Positionering doventolk in het onderwijsdomein, 28 november 2014.

¹⁷ Literatuurstudie naar de Leefsituatie van Vroegdove Volwassenen, 1 maart 2016.

3. Ervaren knelpunten

3.1 Inleiding

45 In het onderzoek hebben we belangenorganisaties, beroepsverenigingen voor tolken en uitvoerende organisaties (Zie bijlage B voor een overzicht van deze organisaties) gevraagd naar knelpunten die gebruikers en andere stakeholders ervaren op het gebied van de tolkvoorziening. De knelpunten die zijn genoemd in de interviews kennen hun oorsprong in de verschillende stelsels, de regelingen, de uitvoering en hebben betrekking op maatschappelijke participatie.

46 In het onderzoek is een aantal thema's genoemd over de tolkvoorziening die voor de gebruiker lastig te begrijpen zijn, die kunnen leiden tot onduidelijkheid, onlogisch zijn omdat de gebruiker voor eenzelfde vraag bij 'twee loketten' terecht moet of die bijdragen aan een (gevoel van) onrechtvaardigheid. Tegelijkertijd is er een aantal knelpunten genoemd waarvan (nog) niet duidelijk of aangetoond is of deze ook daadwerkelijk een knelpunt vormen vanuit het perspectief van de gebruiker van de tolkvoorziening. En, enkele knelpunten hebben betrekking op een selecte groep (potentiële) gebruikers van de tolkvoorziening: niet iedere gebruiker heeft hiermee te maken.

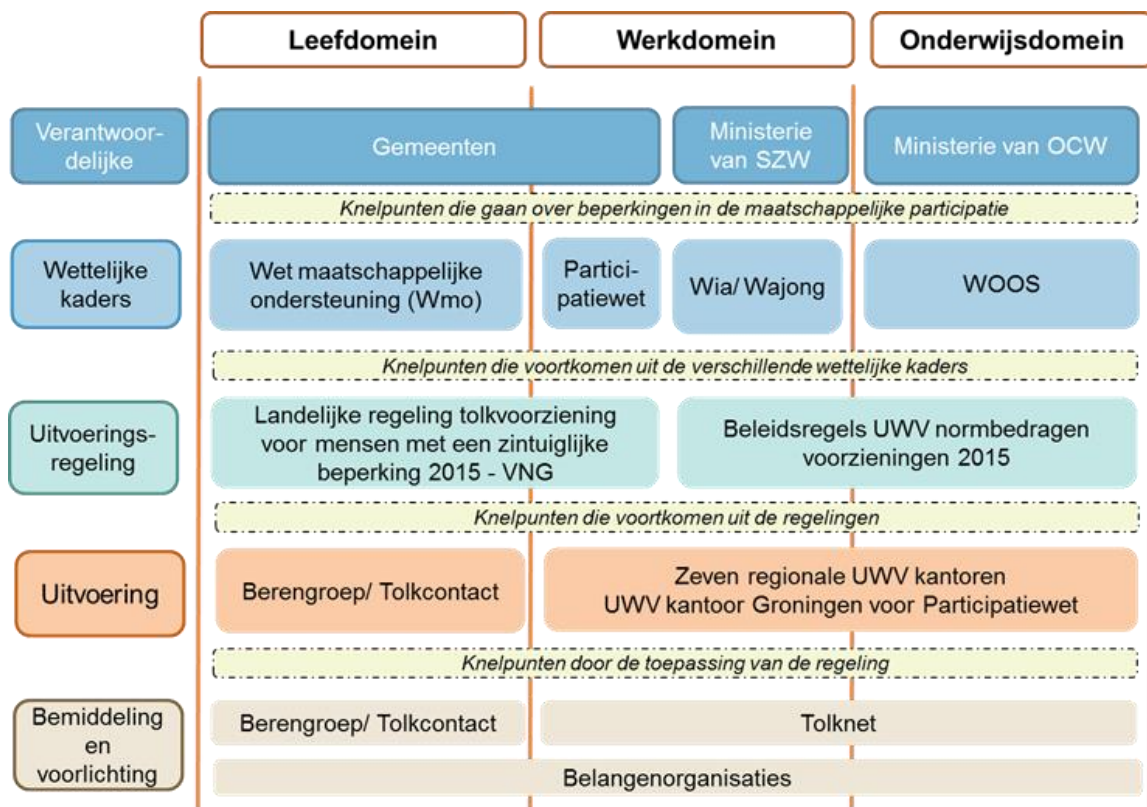
47 In dit hoofdstuk maken we onderscheid tussen de mate waarin de geïnventariseerde knelpunten het gevolg zijn van bewuste (politieke) afwegingen. Op die manier onderscheiden we vier groepen knelpunten¹⁸:

- a. **Knelpunten door toepassing van de regeling:** Het gaat hier om knelpunten die voortvloeien uit impliciete of expliciete werkafspraken bij de uitvoerders, of tussen de uitvoerders en opdrachtgevers. Dit type knelpunten heeft daarmee betrekking op uitvoeringskwesties die relatief *beleidsarm* zijn; het oplossen vereist geen substantiële politiek-bestuurlijke beslissingen. Deze knelpunten zijn als gevolg van historische of actueel aangepaste werkwijzen ontstaan en (kunnen) leiden tot een voor de gebruiker voelbare verandering. Bijvoorbeeld wanneer de uitvoering strikter de regelgevende kaders gaat volgen ten opzichte van het verleden kan dit leiden tot voor de gebruiker negatieve verandering terwijl er in feite beleidsmatig niets is veranderd. Hoewel het aanpassen van een uitvoeringspraktijk soms ook complex kan zijn, vereist het oplossen van dergelijke knelpunten geen politiek-bestuurlijke heroverweging van het ingezette beleid (knelpunten A1 t/m A14);
- b. **Knelpunten die voortkomen uit de regelingen (beleids- en uitvoeringsregels UWV voor werk- en onderwijsdomein en de Landelijke regeling tolkvoorziening voor mensen met een zintuiglijke beperking van de VNG in het leefdomein):** Deze categorie knelpunten heeft betrekking op *beleidskeuzes* die zijn gemaakt binnen ieder van de genoemde regelgevende kaders (wet, besluit of nadere regelingen) of in de afbakening tussen deze kaders. Hieraan liggen meestal bewuste beleidskeuzes ten grondslag. Het oplossen van deze (ervaren) knelpunten vereist (mogelijk) een heroverweging van deze gemaakte beleidskeuzes (knelpunten B1 t/m B6);
- c. **Knelpunten die voortkomen uit de verschillende wettelijke kaders:** Deze knelpunten volgen uit de politieke afwegingen omtrent de inrichting van stelsels. Het oplossen van deze knelpunten zou derhalve ook op dit niveau een heroverweging kunnen betreffen. Binnen deze categorie maken we verder onderscheid tussen:

¹⁸ De codering van de knelpunten verwijst naar de lijst met alle knelpunten zoals is opgenomen in bijlage C.

- i. Knelpunten door situaties waar, vanwege de wettelijke kaders, de regeling niet in voorziet (knelpunten C1 t/m C8);
 - ii. Knelpunten die voortkomen uit het feit dat er verschillende stelsels zijn op basis waarvan iemand met een auditieve beperking gebruik kan maken van een tolkvoorziening (knelpunten D1 en D2).
- d. **Overige knelpunten in relatie tot maatschappelijke participatie:** tot slot bespreken we knelpunten van een andere orde. Deze knelpunten hebben vooral betrekking op de wijze waarop de maatschappij als geheel omgaat met de beperking van doven en slechthorenden in het algemeen. De in de wet en regelgeving verankerde tolkvoorziening zorgt ervoor dat ondanks deze beperking er voorzieningen zijn om participatie van deze groep te bevorderen. Maar, dergelijke voorzieningen voorzien nooit in het 100% 'opheffen' van de drempels om te participeren. De knelpunten die we hieronder scharen gaan derhalve verder dan de stelsel- en beleidskeuzes die door de overheid zijn gemaakt bij het bevorderen van participatie van de groep auditief beperkte en auditief visueel beperkte mensen en zijn (meestal) ook niet uniek voor deze groep.

48 In onderstaande figuur staat aangegeven op welke niveaus de verschillende knelpunten hun oorsprong vinden en hoe deze zich verhouden tussen de verschillende domeinen waarop de huidige tolkvoorziening betrekking heeft.



Figuur 15. Verschillende niveaus van achterliggende oorzaken van de knelpunten

49 Hierna beschrijven we in paragraaf 3.2 tot en met 3.6 geclusterd per niveau de meest belangrijke knelpunten vanuit gebruikersperspectief en de situaties waarin deze voorkomen. In bijlage C zijn de tabellen opgenomen waarin alle geïnventariseerde knelpunten staan opgenomen en nader toegelicht. De knelpunten

zijn genummerd, zodat er later in deze rapportage naar verwezen kan worden. Per knelpunt geven we in deze bijlage aan in welk domein (of domeinen) deze aan de orde is, geven we een beschrijving, en geven we aan in welke situaties de knelpunten worden ervaren. Lang niet altijd zijn cijfers voorhanden om te kunnen aangeven hoe vaak of bij hoeveel gebruikers het betreffende knelpunt aan de orde is.

50 In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaan we in op enkele knelpunten die tijdens dit onderzoek naar voren zijn gekomen die door niet-gebruikers maar door andere stakeholders zijn genoemd. Deze zijn zeker relevant voor dit onderzoek, maar hebben over het algemeen geen of minder invloed op de (potentiële) gebruikers van de tolkvoorziening.

3.2 Knelpunten vanuit de toepassing van de regeling

51 Uit de gesprekken met de stakeholders blijkt dat in de uitvoering verschillende knelpunten ontstaan (zie ook bijlage C, tabel 1). In het **leefdomein** wordt een aantal uitvoeringsgerelateerde knelpunten ervaren. De meeste hiervan hebben te maken met het feit dat deze tolkvoorziening vanaf 2016 van uitvoerder is veranderd. Een aantal punten is namelijk in de uitvoering veranderd ten opzichte van de jaren ervoor. Zo past de nieuwe uitvoerder de hardheidsclausule op een andere manier toe dan voorheen. Waar in het verleden gebruikers al in het begin van het jaar extra uren konden aanvragen, stuurt de nieuwe uitvoerder aan op het eerst opmaken van de 30/168 uur die standaard worden toegekend aan alle gebruikers. De gesprekken voor dit onderzoek vonden plaats in het eerste kwartaal van 2016, waardoor er op dat moment nog maar beperkt of geen ervaring was met het aanvragen van extra uren en vooral met hoe de nieuwe uitvoerder zou omgaan met de hardheidsclausule. Dit knelpunt lijkt daarmee vooral een tijdelijke kwestie te zijn: zodra gebruikers ervaring hebben met hoe de nieuwe uitvoerder de hardheidsclausule toepast, zal de onzekerheid afnemen en daarmee het gewicht van dit knelpunt. Dit zal zeker zo zijn als blijkt dat de uitvoering van de hardheidsclausule tot vergelijkbare resultaten (extra toegekende tolkuren) voor de gebruiker leidt. Een andere verandering is dat met de nieuwe uitvoerder het niet meer mogelijk is om 'organisatie-uren' aan te vragen. Dit zijn tolkuren die organisaties konden aanvragen waarbij auditief beperkte personen actief waren. Bij de nieuwe uitvoerder is dit niet meer mogelijk en moeten gebruikers zelf extra uren aanvragen als zij veel werk bij dergelijke organisaties verrichten. Dit knelpunt lijkt vooral een administratieve kwestie. Ook hier geldt dat, wanneer het resultaat van deze uitvoering hetzelfde blijft (lees: evenveel toegekende tolkuren), dit waarschijnlijk minder als een knelpunt ervaren wordt. De gesprekspartners gaven aan dat ze vooral bang waren dat dit ten koste zou gaan van de tolkuren die ze voor andere zaken in het leefdomein willen gebruiken.

52 De meeste uitvoeringsgerelateerde knelpunten zijn aan de orde in het **werk- en onderwijsdomein**. Dit zijn de domeinen waar het UWV verantwoordelijk is voor de uitvoering. Bij een deel van deze knelpunten gaat het om situaties waarin gebruikers onduidelijkheid ervaren over de manier waarop de regelingen (voor werk en onderwijs) worden toegepast. Een voorbeeld is ervaren onduidelijkheid bij gebruikers over hoe het UWV de hardheidsclausule toepast in voorkomende gevallen: onduidelijk is in welke situaties gebruikers aanspraak kunnen maken op extra tolkuren in het werk- en onderwijsdomein. Deze onduidelijkheid wordt volgens de gesprekspartners versterkt doordat zij verschillen tussen de decentrale loketten in de uitvoering ervaren: bij het ene loket wordt voor een bepaalde situatie wel (bijvoorbeeld) een teamtolk toegekend, bij het andere loket niet. Het is onbekend hoeveel gebruikers in het werk- en onderwijsdomein gebruikmaken van de hardheidsclausule. Op basis van de uitgaven in het werk (onderwijs)domein in vergelijking tot het leefdomein

kan worden afgeleid dat de meeste gebruikers geen beroep hoeven te doen op de hardheidsclausule. Wel is het van belang het gemiddeld gebruik te blijven volgen en te bezien in het licht van een toename van hoger opgeleide doven in de toekomst.

53 Daarnaast bestaan er enkele knelpunten die betrekking hebben op de **domeinafbakening**. Zo zijn er situaties waarin niet voor 100% duidelijk is binnen welk domein het valt, bijvoorbeeld een tolkvoorziening voor sollicitatiegesprekken, cursussen en stages. Wanneer we doorvragen bij de uitvoerders en gebruikers naar hoe dit precies zit, blijkt dat de verschillende regelingen wel degelijk in dit soort situaties voorzien. Als een stage wordt uitgevoerd in het kader van een dienstverband vallen de tolkuren onder de voorziening in het werkdomein, als er geen sprake is van een dienstverband is de tolkvoorziening uit het onderwijsdomein van toepassing. Toch ervaren gebruikers dit als een belangrijk knelpunt, mogelijk doordat de voorlichting over hoe om te gaan met dergelijke situaties niet altijd alle gebruikers bereikt, of doordat ook in de uitvoering hiermee niet consistent om wordt gegaan.

54 Een volgens de gebruikers belangrijk knelpunt in het **onderwijsdomein**, dat zich steeds meer voordoet, is dat er alleen tolkuren worden toegekend voor lesuren die geroosterd staan. Steeds vaker moeten scholieren en studenten in groepsverband werken aan opdrachten, buiten de lesuren om. Hoewel de voorziening (normbedragenbesluit) lesuren niet specifiek definieert of op dit punt afbakt, wordt volgens gebruikers voor dergelijke situaties niet voorzien in een tolk. De gesprekspartners geven aan dat gebruikers daarmee een belangrijk deel van het onderwijs, inclusief de groepsprocessen bij dergelijke opdrachten, grotendeels moeten missen.

55 Tot slot worden enkele losstaande uitvoeringsgerelateerde knelpunten ervaren. Zo geven belangenbehartigers aan dat gebruikers elk jaar opnieuw een audiogram moeten overleggen bij het UWV om voor de voorziening in aanmerking te komen. Het verkrijgen van het audiogram gaat ten koste van het eigen risico van de zorgverzekering van de gebruiker en dat wordt gezien als onnodige kosten. Het UWV geeft daarentegen aan dat dit niet de formele procedure is en het incidenteel is voorgekomen dat een gebruiker een nieuw audiogram moest overleggen. Andere voorbeelden zijn dat er geen schrijftolk beschikbaar is voor spoedgevallen en geen 24-uurs bereikbaarheidsdienst voor spoedgevallen in het werk- en onderwijsdomein. Sinds begin dit jaar is de uitvoering in het leefdomein overgegaan naar een nieuwe uitvoerder. In de overgang zijn enkele diensten die eerder wel werden toegepast, niet geëxpliciteerd in de regeling en daarmee niet afgesproken met de nieuwe uitvoerder.

3.3 Knelpunten die voortkomen uit de regelingen

56 De knelpunten die hier worden genoemd hebben allen betrekking op een behoefte van gebruikers waarin de regelingen momenteel niet voorzien, omdat het niet expliciet is opgenomen in de regeling (zie ook bijlage C, tabel 2). Zo zijn er - en dit knelpunt noemden alle gesprekspartners - in de regeling voor het **leefdomein** standaard 30/168 tolkuren beschikbaar. Volgens de gesprekspartners is dit niet altijd voldoende voor het leefdomein. Uit de cijfers van de uitvoerder blijkt dat ongeveer 15 procent van de gebruikers extra uren toegekend krijgt. De gebruikers die aan 30/168 uur niet genoeg hebben, kunnen extra uren aanvragen en krijgen die in de meeste gevallen ook (voor een deel) toegekend. We hebben weinig aanwijzingen gekregen dat er geen extra uren worden toegekend bij een aanvraag hiervoor. Daarmee lijkt het knelpunt vooral te gaan

over de drempel - pas op basis van de hardheidsclausule worden extra uren toegekend indien nodig - die er is als gebruikers met de standaard toegekende 30/168 uren niet goed uitkomen.

57 Andere knelpunten die betrekking hebben op situaties waar de regelingen niet in voorzien, hebben betrekking op het feit dat de voorzieningen vooral zijn gericht op gebruik binnen Nederland. Voor gebruik van de voorziening in het buitenland gelden enkele praktische beperkingen. Zo is de kilometervergoeding voor tolken maximaal tot aan de landgrens, waardoor tolkopdrachten (net) over de grens niet snel rendabel zijn en het daarmee moeilijker is om een tolk te vinden die bereid is om de opdracht aan te nemen. Het gaat echter om situaties die relatief weinig voorkomen: het gaat vooral om gebruikers die vlak bij of net over de grens wonen en die soms een tolk in het buurland nodig hebben.

58 Ook in het **onderwijsdomein** komen soms situaties voor dat een tolk gewenst is in het buitenland, maar dat er praktische belemmeringen zijn. Zo worden voor schoolreisjes in het buitenland geen reis- en verblijfskosten voor de tolk vergoed. Bovendien is het maximaal aantal tolkuren per dag gedurende een buitenlandse schoolreis 8 uur, terwijl het programma vaak langer is. Dergelijke belemmeringen maakt het moeilijk voor auditief of auditief visueel beperkten om volwaardig mee te kunnen doen met dergelijke buitenlandse reisjes. Er zijn geen cijfers bekend over de mate waarin dit zich voordoet. Het is aannemelijk dat het vooral gaat om auditief beperkten die in het voortgezet onderwijs zitten (die krijgen in de meeste gevallen wel een keer te maken met een buitenlandse reis). De gesprekspartners gaven daarnaast ook aan dat het momenteel niet mogelijk is voor auditief of auditief visueel beperkten om in het buitenland te studeren of daar een stage te lopen. Dit komt omdat de tolkvoorziening daarin niet voorziet, en omdat er in het betreffende buitenland geen voorziening is voor een tolk NGT.

59 Ook merken de gesprekspartners op dat de tolkvoorziening in het **onderwijs- en werkdomein** niet voorziet in een tolk gedurende de pauzes op school en bij conferenties. Gebruikers geven daarbij aan dat ze hierdoor belangrijke mogelijkheden missen om te kunnen socialiseren of te netwerken. Een praktisch punt hierbij is dat ook de tolken pauzes nodig hebben. Zou de tolkvoorziening moeten voorzien in een tolk tijdens de pauzes, dan zijn al snel (meer) teamtolken nodig. Er zijn geen cijfers bekend over hoe vaak dergelijke situaties zich voordoen. Het is aannemelijk dat iedereen die onderwijs volgt hiermee (de pauzes) wordt geconfronteerd. Daarnaast gaat het vooral om mensen die voor hun werk conferenties bij moeten wonen en hiermee te maken hebben.

60 Tot slot merken de tolken op, dat zij bij een late annulering van de opdracht waarbij ze al op de locatie van de opdracht zijn gearriveerd, niet worden gecompenseerd voor de gemaakte reiskosten.

3.4 Knelpunten door situaties waar, vanwege de wettelijke kaders, de regeling niet in voorziet

61 In het werkdomein zijn enkele beperkingen van de tolkvoorziening die vanuit de wettelijke kaders worden veroorzaakt, die tot knelpunten bij gebruikers leiden (zie ook bijlage C, tabel 3). Zo staat in de regeling voor het **werkdomein** dat er voor maximaal 15% van de werktijd in een tolk kan worden voorzien. Voor veel beroepen is dit voldoende, maar voor een aantal - vooral waarin communicatie belangrijk is - is dat volgens de gesprekspartners niet altijd voldoende. Daarbij is het volgens gebruikers moeilijk om in aanmerking te komen

voor extra uren indien die nodig zijn. Waarschijnlijk gaat het om een beperkt aantal gebruikers. Op basis van de uitgaven in het werkdomein kan worden afgeleid dat voor de meeste gebruikers 15% van de werktijd voldoende is.

62 Zelfstandig ondernemers met een auditieve beperking ervaren twee problemen ten aanzien van de regeling in het **werkdomein**. Op basis van artikel 34 van de Wet Wia is de tolkvoorziening op de eerste plaats niet beschikbaar voor ondernemers die voor 2010 met hun bedrijf zijn gestart. Ondernemers die na 2010 zijn gestart kunnen wel aanspraak maken op de voorziening. Daarnaast noemen de gesprekspartners de inkomensgrens voor ondernemers een onrechtvaardig aspect van de regeling. In hoeverre dit tot knelpunten in de praktijk leidt is niet bekend. Wel gaat het om een relatief hoge inkomensgrens, waardoor de ondernemer (zo is de gedachte) ook zelf een tolk kan betalen. Het bezwaar zit dan ook vooral in de ongelijkheid in toepassing van de regeling.

63 In het **onderwijsdomein** worden ook knelpunten ervaren die voortkomen uit de wettelijke kaders (zie ook bijlage C, tabel 3). Zo is de voorziening in het onderwijsdomein in beginsel toegankelijk voor mensen tot 30 jaar. Mensen die ouder dan 30 jaar zijn en onderwijs willen volgen, kunnen dus geen gebruikmaken van de voorziening. Momenteel is het ook zo dat mensen die tijdens hun studie 30 jaar worden, vanaf dat moment geen gebruik meer kunnen maken van de voorziening. Onduidelijk is om hoeveel mensen het jaarlijks gaat, maar de gesprekspartners gaven aan dit een belangrijke belemmering te vinden. Ook beperkt dit de mogelijkheid volgens hen tot 'een leven lang leren'. Hierbij moet worden opgemerkt dat vanuit het werkdomein, wel kan worden voorzien in een tolk bij werkgerelateerde (na)scholing en trainingen.

64 Verder gelden binnen het onderwijsdomein een aantal wettelijk afbakeningen, die voor knelpunten in de praktijk zorgen. Zo is in het speciaal onderwijs een van de clusters speciaal gericht op onder andere auditief beperkte leerlingen. Kinderen binnen dat cluster hebben in principe geen tolk nodig om het onderwijs te kunnen volgen, zoals dat wel nodig is binnen het reguliere onderwijs. Auditief beperkte kinderen die vanwege andere beperkingen in een van de andere clusters van het speciaal onderwijs zitten, hebben te maken met onderwijs wat niet specifiek op auditief beperkten gericht is. Zij kunnen echter wettelijk gezien geen aanspraak maken op de tolkvoorziening voor het onderwijs. Ook kunnen volgens de gesprekspartners auditief beperkten die vanuit het speciaal onderwijs via een overgangs- of proefconstructie willen wennen aan regulier onderwijs gedurende die periode geen gebruikmaken van de voorziening, omdat ze (op dat moment nog) binnen het speciaal onderwijs vallen.

65 Tot slot geldt volgens de gesprekspartners dat vanuit de huidige voorzieningen niet wordt voorzien in een tolk voor vluchtelingen en mensen die worden opgepakt of anderszins met de politie te maken krijgen. Het betreffende politiebureau kan een tolk inhuren, maar moet deze zelf zien te vinden. In het verleden lag de bemiddeling hiervoor bij Tolknet en inmiddels wordt dat overgenomen door Tolkcontact (hoewel hierover geen afspraken zijn gemaakt). Het gaat om situaties die zich relatief weinig voordoen en doordat Tolkcontact dit vanuit het leefdomein oppakt lijkt dit knelpunt inmiddels al minder relevant.

3.5 Knelpunten die voortkomen uit het feit dat er verschillende stelsels zijn

66 De gesprekspartners brachten het knelpunt naar voren dat ze met verschillende loketten te maken hebben om toegang te krijgen tot de regeling (zie ook bijlage C, tabel 4). Afhankelijk van de situatie moet de tolkgebruiker naar verschillende loketten (UWV of Tolkcontact). Er zijn volgens gebruikers allerlei verschillen in de uitvoering en interpretatie van situaties, wat gebruikers als vervelend ervaren. Ook tolken ervaren dit als een knelpunt. Gebruikers vinden het daarnaast vervelend om bij verschillende organisaties te moeten aankloppen. In het verlengde van dit knelpunt ligt het knelpunt dat er twee loketten zijn voor de bemiddeling tussen de vraag naar tolken en aanbod door tolken. Voor bemiddeling in het geval van het leefdomein zijn de gebruikers aangewezen op de bemiddelingsfunctie van Tolkcontact. Voor het werk- en onderwijsdomein kunnen zij gebruikmaken van de bemiddelingsfunctie van Tolknet. Gebruikers ervaren het hebben van twee loketten met elk een eigen systeem als onhandig.

67 Het gaat bij beide knelpunten om mensen die gebruikmaken van de voorziening in het leefdomein en het werkdomein (dat zijn bij benadering alle gebruikers die gebruikmaken van het werkdomein) en om het deel van de mensen dat gelijktijdig gebruikmaakt van de voorziening in het onderwijsdomein en het leefdomein (niet bekend hoeveel). Overlap tussen mensen die gebruikmaken van de voorziening in het werk- en onderwijsdomein is er niet of nauwelijks. Bovendien hebben zij in beide gevallen met het UWV-loket te maken.

3.6 Knelpunten die gaan over beperkingen in de maatschappelijke participatie

68 Tijdens de interviews kwam naar voren dat naast de meer praktische knelpunten die worden ervaren, er ook een aantal ervaringen zijn met betrekking tot maatschappelijke participatie door auditief en auditief visueel beperkten. Het gaat hier meer om principiële vraagstukken. Deze discussies hierover concentreren zich rond twee samenhangende vraagstukken:

- a. Kunnen mensen met een auditieve of auditief visuele beperking volwaardig participeren in de maatschappij? De gebruikers ervaren momenteel een gevoel van onrecht omdat ze vanwege hun auditieve beperking niet als voorwaardig burger kunnen participeren in een horende maatschappij waarin zij beperkt zijn in hun communicatie mogelijkheden:
 - i. Mensen met een auditieve of auditief visuele beperking ervaren dat de voorzieningen voor veel mensen te beperkt zijn om volwaardig te kunnen participeren;
 - ii. Het moeten aanvragen van extra uren (toepassing hardheidsclausules) wordt als een drempel gezien om volwaardig te kunnen participeren;
 - iii. Mensen met een auditieve of auditief visuele beperking vinden het onterecht dat zij in de meeste gevallen een tolk moeten regelen vanuit hun eigen voorziening. Communicatie is nodig voor beide partijen (ook de horende) en dat vraagt ook om een inspanning van de samenleving.
- b. Is de tolkvoorziening een hulpmiddel of een recht op communicatie?
 - i. De wijze waarop de tolkvoorziening gedefinieerd wordt, heeft gevolgen voor de positionering van de tolkvoorziening in het stelsel (Wmo/ Langdurige zorg/ Zvw). Momenteel ervaren de gebruikers dat als onduidelijk en niet eenduidig;

69 Bovenstaande vraagstukken zijn minder grijpbare knelpunten, maar geven volgens de gesprekspartners wel goed weer hoe gebruikers de voorziening en hun positie in de samenleving ervaren. Deze vraagstukken

zijn daarmee van belang bij het uitwerken van oplossingsrichtingen voor de knelpunten die in dit hoofdstuk zijn beschreven.

3.7 Overige knelpunten

70 Hierboven bespraken we de knelpunten die vanuit de gebruikers van de voorziening zijn aangedragen. Het gaat daarbij dus om door gebruikers ervaren knelpunten. Naast deze knelpunten zijn tijdens de interviews ook knelpunten die door uitvoerders of tolken zijn genoemd. Hoewel dergelijke knelpunten niet de primaire focus hebben in dit onderzoek (in het onderzoek stellen we namelijk de gebruiker zo veel mogelijk centraal), is een aantal knelpunten mogelijk relevant bij de keuze voor en uitwerking van de oplossingsrichtingen. Het gaat om de volgende knelpunten:

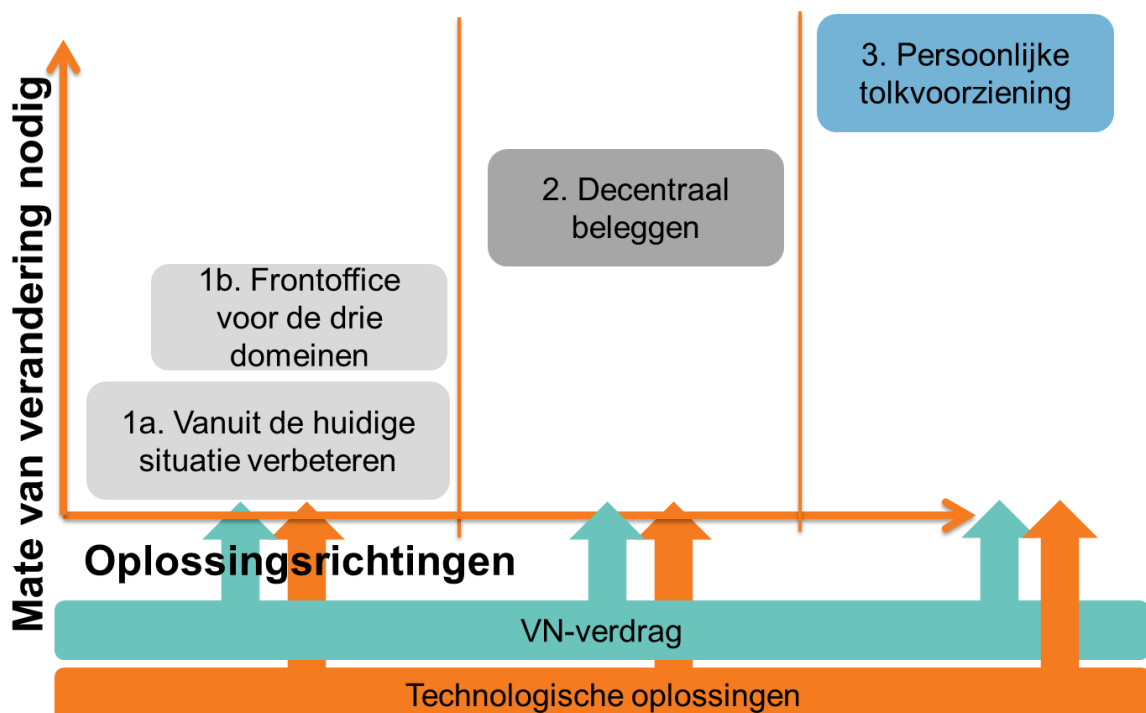
- a. De uitvoering van de 'Landelijke regeling tolkvoorziening voor mensen met een zintuiglijke beperking' door de VNG is mogelijk niet in lijn met de uitgangspunten van een gedecentraliseerd stelsel, waarin gemeenten verantwoordelijk zijn. De landelijke uitvoering kan in de toekomst op juridische bezwaren stuiten.
- b. Tolken noemen¹⁹ naast enkele knelpunten die ook door de gebruikers zijn genoemd ook knelpunten die zij als beroepsgroep ervaren. Het gaat bijvoorbeeld om dat:
 - i. De huidige tolkvoorziening onvoldoende bijdraagt aan een goede match tussen vraag naar en aanbod van tolken. Met de huidige bemiddelingsfunctie wordt volgens de tolken onvoldoende gekoppeld op basis van specialisatie of ervaring van de tolk die voor de situatie is vereist;
 - ii. De huidige tolkvoorziening te weinig bijdraagt aan kwaliteitsverhoging in het beroep. Differentiatie in de beloning van verschillende niveaus (specialisatie en ervaring van de tolk) in bepaalde tolksettings zou de beoogde kwaliteitsverbetering én een daarop aansluitend opleidingsaanbod kunnen stimuleren en bewerkstelligen;
 - iii. De huidige verschillen tussen domeinen in tarieven, kilometervergoeding en andere regels (beperking kilometervergoeding en regels omtrent annulering) om verschillende redenen onwenselijk zijn.

¹⁹ Deze punten kwamen zowel in de gesprekken als in de enquête van NBTG onder haar leden naar voren.

4. Oplossingsrichtingen

71 Na een analyse van de knelpunten beschrijven we in dit hoofdstuk drie mogelijke (grote) oplossingsrichtingen die (een deel van) de ervaren knelpunten kunnen wegnemen. De oplossingsrichtingen 'Vanuit de huidige situatie verbeteren', de tolkvoorziening 'Decentraal beleggen' en de 'Persoonlijke Tolkvoorziening' werken we hieronder verder uit in de paragrafen 4.1 tot en met 4.4). Het gaat om oplossingsrichtingen die zijn besproken met de belangenorganisaties. Hierbij merken we op dat het gaat om oplossingsrichtingen; bij de genoemde oplossingsrichtingen zijn er verschillende (gedetailleerde) manieren denkbaar om deze (verder) in te vullen die we niet allemaal in dit hoofdstuk noemen. We geven per oplossingsrichting aan welke knelpunten kunnen worden weggelaten.

72 Parallel aan deze oplossingsrichtingen lopen twee ontwikkelingen die invloed hebben op de tolkvoorziening zoals deze in de oplossingsrichtingen wordt beschreven. Om die reden lichten we de invloed van de uitwerking van het VN-verdrag voor rechten van mensen met een beperking over het recht op participeren en technologische ontwikkelingen op de oplossingsrichtingen toe in dit hoofdstuk in de paragrafen 4.5 en 4.6. Paragraaf 4.7 beschrijft enkele aspecten van internationale voorbeelden die relevant kunnen zijn voor de tolkvoorziening in Nederland. We eindigen met een overzicht van de tijd die benodigd is voor ieder van de oplossingsrichtingen (paragraaf 4.8) en een slotparagraaf in 4.9.



Figuur 16. Overzicht oplossingsrichtingen en onderliggende ontwikkelingen

4.1 Oplossingsrichting 1a: vanuit de huidige situatie verbeteren

73 De eerste oplossingsrichting gaat uit van de huidige situatie. Deze oplossingsrichting voert vanuit de huidige situatie verbeteringen door om knelpunten door toepassing van de regeling weg te nemen. In deze

oplossingsrichting blijven de huidige drie regelingen voor het leef-, onderwijs- en werkdomein behouden en blijft de uitvoering bij de huidige twee uitvoerders belegd. De oplossingsrichting zet in op het aanpakken van knelpunten door:

- a. Het verbeteren van de uitvoering;
- b. Een andere toepassing van de regelingen;
- c. Een betere beschrijving van de huidige regelingen, inclusief afspraken over grensvlak situaties.

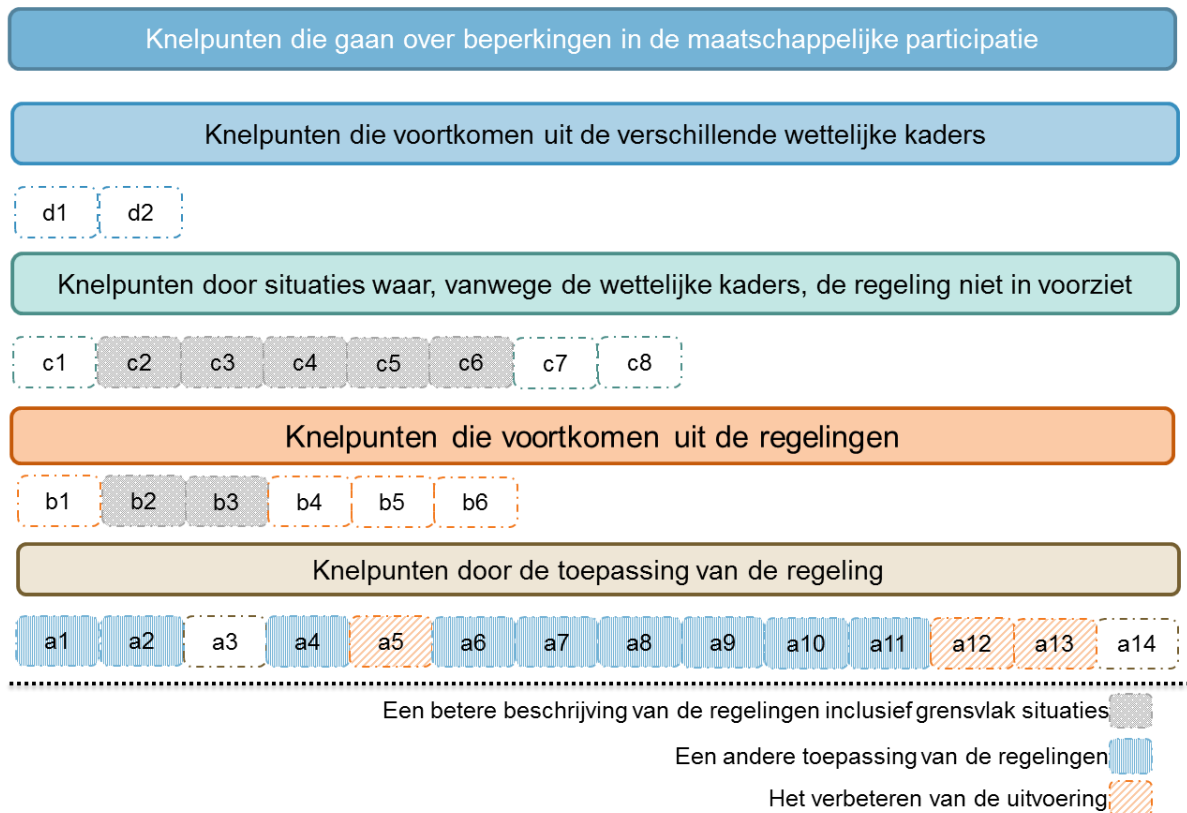
4.1.1 *Effecten oplossingsrichting 1a vanuit het gebruikersperspectief*

74 De uitvoering vanuit de huidige situatie verbeteren kan door de uitvoering van de tolkvoorziening in het onderwijs- en werkdomein te centraliseren. Momenteel is de uitvoering belegd bij zeven UWV-kantoren. De gebruikers van de tolkvoorziening in het onderwijs- en werkdomein geven aan dat de zeven kantoren aanvragen op verschillende manieren beoordelen, daarnaast zouden volgens de gebruikers niet alle medewerkers van het UWV voldoende kennis van de doelgroep hebben. Door een UWV-kantoor aan te wijzen als centraal punt waar alle tolkgebruikers in Nederland terecht kunnen voor de aanvraag van uren en overige vragen, kan dit knelpunt grotendeels worden weggenomen. Ook de inzet van een schrijftolk voor spoedgevallen in het leefdomein en het ontbreken van een spoeddienst voor het onderwijs en werkdomein ervaren de gebruikers als knelpunt. Dit knelpunt kan weggenomen worden door in de uitvoering afspraken te maken over de inzet van tolken voor spoedgevallen.

75 Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat een aantal knelpunten voortkomt vanuit de toepassing van de regeling in de verschillende domeinen. Zo ervaren gebruikers het als een knelpunt dat ze in het leefdomein eerst 30/168 uur op moeten maken voordat ze extra uren aan kunnen vragen. In het werkdomein ervaren ze de onduidelijkheid over de toepassing van de hardheidsclausule en de aanvraag van teamtolken als een knelpunt. Deze knelpunten zijn relatief eenvoudig op te lossen, door andere/aanvullende afspraken te maken en beter te communiceren naar gebruikers over deze afspraken.

76 Een betere beschrijving van de huidige regelingen en betere afspraken over grensvlak situaties kan tot slot ook een aantal knelpunten wegnemen. De kilometers over de grens mogen nu niet gedeclareerd worden, ook niet als de totale reisafstand binnen de kilometergrens valt. Voor dit soort situaties zou een betere beschrijving van de huidige regelingen een uitkomst bieden. Daarnaast zijn er een aantal grensvlak situaties genoemd. Zo kunnen mensen die een conferentie bezoeken of onderwijs volgen geen gebruikmaken van een tolk (vanuit het werk- en onderwijsdomein) tijdens pauzes. En leerlingen die speciaal onderwijs volgen kunnen geen tolkvoorziening aanvragen voor bijvoorbeeld symbiose, waarbij leerlingen van een school voor speciaal (voortgezet) onderwijs een deel van het onderwijs in het regulier onderwijs volgen. Door over grenssituaties betere afspraken te maken en meer verantwoordelijkheid bij de gebruiker te beleggen, kunnen gebruikers ervoor kiezen om een tolk bijvoorbeeld tijdens pauzes in te zetten.

77 Met oplossingsrichting 1a, waarbij de tolkvoorzieningen vanuit de huidige situatie worden verbeterd, kan een groot deel van de knelpunten dat voortkomt uit de wijze waarop de regelingen worden toegepast worden weggenomen. Figuur 17 geeft een overzicht van voor welke knelpunten deze oplossingsrichting een uitkomst biedt.



Figuur 17. Knelpunten die worden opgelost door oplossingsrichting 1a (nummers met een stippellijn omcirkeld hebben betrekking op knelpunten die niet oplosbaar zijn met deze oplossingsrichting)

4.1.2 Overige consequenties oplossingsrichting 1a

78 Het centraliseren van de uitvoering door het UWV vereist een aanpassing van de uitvoering. Om dit te realiseren heeft het UWV zekerheid nodig over de inrichting van de tolkvoorziening op een lange termijn. De verantwoordelijke partijen kunnen samen met de uitvoerders aanvullende afspraken maken over de uitvoering van de regeling en de wijze waarop wordt omgegaan met onduidelijkheden. Deze uitvoeringsconsequenties lijken te overzien en haalbaar.

79 Een betere beschrijving van de regelingen en grensvlak situaties tussen de verschillende domeinen, behoeft op sommige punten een kleine aanpassing van de regeling. De beleidsmatige impact van deze oplossingsrichting is daarmee beperkt. De financiële consequenties voor het verbeteren van de huidige situatie lijken daarbij ook beperkt. Oplossingsrichting 1a ‘Vanuit de huidige situatie verbeteren’ kan daarmee op korte termijn gerealiseerd worden. De belangenorganisaties voor tolkgebruikers hebben aangegeven deze oplossingsrichting te ondersteunen, in afwachting van een verdere harmonisatie van de tolkvoorziening in de drie domeinen op langere termijn. Ook onder uitvoerders lijkt er draagvlak voor deze oplossingsrichting.

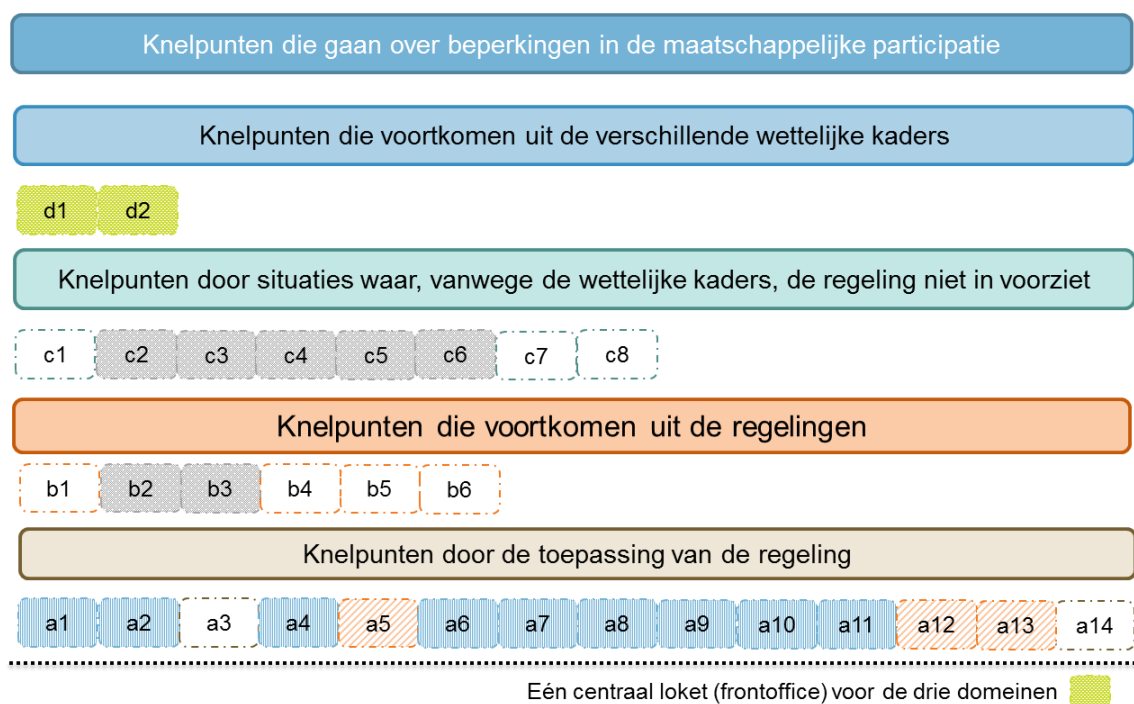
4.2 Oplossingsrichting 1b: frontoffice voor de drie domeinen

80 Oplossingsrichting 1b gaat ook uit van de huidige situatie en kan gezien worden als aanvulling op oplossingsrichting 1a waarin de knelpunten in de uitvoering en (het toepassen van) de regeling worden

weggenomen. Deze oplossingsrichting gaat in vergelijking met oplossingsrichting 1a nog een stap verder in het centraliseren van de uitvoering. Oplossingsrichting 1b centraliseert de uitvoering voor de gebruikers van de tolkvoorziening voor alle drie de domeinen door het inrichten van een frontoffice. Een dergelijk frontoffice kan op verschillende manieren ingevuld worden. Een voorbeeld is een variant waarbij er een aanspreekpunt komt waar de gebruiker voor de aanvraag van uren en vragen terecht kan. Een dergelijk frontoffice wijst uren toe, terwijl de verdere uitvoering, die bestaat uit het registreren van uren en het contracteren en betalen van tolken, bij de huidige uitvoerders belegd blijft. Een andere variant is een situatie waarbij naast het toekennen van de uren ook de verdere uitvoering bij deze frontoffice wordt geplaatst. Achter deze uitvoeringsorganisatie blijven de huidige opdrachtgevers (VNG, SZW en OCW) verantwoordelijk voor de tolkvoorziening: de uitvoeringsorganisatie maakt dan ook afspraken met deze opdrachtgevers. Hieronder werken we de eerste variant uit, waarbij een frontoffice alleen het aanspreekpunt voor de gebruikers is en de toekenning van uren doet, terwijl de verdere uitvoering bij de huidige uitvoerders belegd blijft.

4.2.1 Effecten oplossingsrichting 1b vanuit het gebruikersperspectief

81 De uitvoering verder centraliseren neemt bovenop het verbeteren van de huidige situatie nog een aantal knelpunten weg die te maken hebben met de verschillende loketten voor de uitvoering en de bemiddeling in de huidige situatie. Zo zijn er nu twee verschillende loketten om toegang te krijgen voor het leefdomein en het onderwijs- en werkdomein. Tolkcontact is verantwoordelijk voor de tolkvoorziening in het leefdomein en UWV voor de tolkvoorziening in het onderwijs- en werkdomein. Daarnaast zijn er twee loketten voor bemiddeling: Tolkcontact verzorgt de bemiddeling in het leefdomein en Tolknet verzorgt de bemiddeling in het onderwijs- en werkdomein. Het instellen van een frontoffice neemt de knelpunten weg die voortkomen uit het feit dat er verschillende loketten zijn (d1 en d2), zie ook figuur 18.



Figuur 18. Knelpunten die worden opgelost door oplossingsrichting 1b (nummers met een stippellijn omcirkeld hebben betrekking op knelpunten die niet oplosbaar zijn met oplossingsrichting 1a en 1b)

4.2.2 Overige consequenties oplossingsrichting 1b

82 Oplossingsrichting 1b lijkt geen juridische bezwaren te hebben. Wel zijn er financiële consequenties: doordat er een uitvoeringslaag bovenop de bestaande structuur komt is het aannemelijk dat de uitvoeringskosten incidenteel stijgen. Eventuele afstemmingsmomenten tussen de huidige uitvoerders kunnen daarentegen weggenomen worden waardoor een frontoffice wellicht ook kostenbesparend werkt. Indien er wordt gekozen om ook de overige uitvoeringstaken (zoals het registreren van uren en het contracteren en betalen van tolken) te beleggen bij één partij, kunnen op termijn mogelijk nog meer kosten worden bespaard.

83 Door het centraliseren van de uitvoering van de tolkvoorziening ontstaan er op andere vlakken knippen. Zo zijn de jobcoach en meeneembare voorzieningen bij het UWV belegd. Het UWV biedt deze voorzieningen in de huidige situatie integraal aan met de uitvoering van de tolkvoorziening. Naast deze uitvoeringsconsequentie behelst het inrichten van een frontoffice een aantal (structuur)wijzigingen in de huidige organisatie van de tolkvoorziening, waardoor deze oplossingsrichting op de middellange termijn kan worden gerealiseerd.

4.3 Oplossingsrichting 2: decentraal beleggen

84 In de eerste oplossingsrichting vormden de huidige landelijke regelingen, zoals de tolkvoorziening momenteel is georganiseerd, het uitgangspunt. Oplossingsrichting 2 neemt het stelsel waar de voorzieningen op gebaseerd zijn als uitgangspunt: de Wmo en de Participatiewet vormen het uitgangspunt van de tolkvoorziening in het leef- en werkdomein. Voor het onderwijsdomein zou de toegang tot het primair-, voortgezet onderwijs en het MBO voor de tolkvoorziening in het onderwijsdomein ook bij de tolkvoorziening bij de instellingen voor leerlingen met een auditieve/communicatieve beperking (cluster 2) kunnen worden belegd²⁰.

85 Binnen een dergelijke decentrale oplossingsrichting bestaan verschillende manieren waarop de tolkvoorziening ingevuld kan worden. Wij gaan er in deze oplossingsrichting vanuit dat de tolkvoorzieningen decentraal worden belegd (bij gemeenten en instellingen voor leerlingen met een auditieve/communicatieve beperking (cluster 2)) waarbij ook op decentraal niveau de nodige vrijheidsgraden bestaan voor wat betreft de uitvoering. Een belangrijk praktisch bezwaar tegen een dergelijke oplossingsrichting is het feit dat er veel contract- en betalingsrelaties zullen ontstaan, met daarbij relatief hoge transactiekosten. Om dit te voorkomen, kunnen verantwoordelijke partijen ervoor kiezen de contractering en betaling van tolken centraal te laten plaatsvinden. Hier gaan we in deze oplossingsrichting vanuit.

4.3.1 Effecten oplossingsrichting 2 vanuit het gebruikersperspectief

86 Vanuit het gebruikersperspectief biedt deze variant een uitkomst voor integraal aanbod van decentrale voorzieningen in combinatie met de tolkvoorziening. Gemeenten kunnen de tolkvoorziening samen met bijvoorbeeld dagbesteding aanbieden. Ook onderwijsinstellingen (met name cluster 2 instellingen) hebben de mogelijkheid om verschillende ondersteuningsvormen integraal aan te bieden. Het is echter maar de vraag of

²⁰ Positionering doventolk in het onderwijsdomein, 28 november 2014.

een decentrale uitvoering bijdraagt aan het wegnemen van de huidige knelpunten. De kans is groot dat er tussen gemeenten en tussen onderwijsinstellingen verschillen ontstaan in de uitvoering vanwege de vele loketten, en daarmee verschillen in de mate waarin (ervaren) knelpunten worden weggenomen. Het is daarom niet mogelijk om op voorhand aan te geven welke van de huidige ervaren knelpunten worden weggenomen.

4.3.2 Overige consequenties oplossingsrichting 2

87 Deze oplossingsrichting sluit aan bij de landelijke ontwikkeling om meer taken decentraal te beleggen. De betrokken partijen gaven in de groepsbijeenkomst echter aan bezwaren te hebben tegen deze oplossingsrichting. De belangenorganisaties van mensen met een auditieve en auditief visuele beperking vrezden dat de kennis om de voorziening toe te kennen verloren gaat als er meerdere loketten komen voor een relatief kleine voorziening die voor hen van grote betekenis is. Daarnaast hebben de belangenorganisaties aangegeven, dat hun voorkeur niet uitgaat naar het beleggen van de toegang bij instellingen voor leerlingen met een auditieve/communicatieve beperking (cluster 2). Deze tweede oplossingsrichting draagt weliswaar bij aan een integrale uitvoering van verschillende taken binnen de Wmo/ Participatiewet, maar niet aan een verdere harmonisatie van de tolkvoorziening in het leef-, onderwijs- en werkdomein.

88 Om deze oplossingsrichting te realiseren is vanaf de huidige situatie een grote mate van verandering noodzakelijk en daarom alleen op lange termijn realiseerbaar. Door de toegang tot de tolkvoorziening op meerdere plekken te beleggen, verwachten we dat de uitvoeringskosten toenemen.

4.4 Oplossingsrichting 3: Persoonlijke Tolkvoorziening (PTV)

89 In de derde oplossingsrichting vallen de huidige tolkvoorzieningen voor het leef-, onderwijs- en werkdomein onder één stelsel, ongeacht het doel waarvoor de cliënt de tolk inzet. Een dergelijke oplossingsrichting kan op verschillende manieren worden ingevuld. Mede op basis van het raadplegen van de belangenorganisaties gaan wij uit van een variant waarbij een gebruiker een aantal uren toegewezen krijgt op basis van de persoonlijke situatie, ofwel een Persoonlijke Tolkvoorziening (PTV). De voorziening wordt persoonsvolgend en gebruikers hebben de mogelijkheid om de uren naar eigen inzicht (binnen de drie domeinen) in te zetten.

90 De toegang tot de PTV vindt in deze variant plaats na beoordeling van de persoonlijke situatie van de aanvrager op verschillende leefdomeinen. Dit kan plaatsvinden met behulp van bijvoorbeeld een keukentafelgesprek. Mensen met een auditieve of auditief visuele beperking krijgen op basis van de persoonlijke situatie een aantal uren toegewezen aan de hand van nader te bepalen spelregels. Zo krijgen gebruikers met een zeer actief sociaal leven en die werkzaam zijn meer uren toegekend dan iemand die niet (meer) werkt en een minder actief sociaal leven heeft. In deze derde oplossingsrichting kunnen gebruikers zelf een tolk contracteren en betalen, waardoor gebruikers de vrijheid hebben om een tolk naar eigen inzicht in te zetten. Tegelijkertijd worden de gebruikers, na toekenning van het aantal uren, zelf verantwoordelijk voor de situaties waarin en de manier waarop de tolk wordt ingezet en daarmee hoe zij zo goed mogelijk kunnen participeren in de maatschappij. Deze vrijheidsgraden werken marktwerking tussen tolken in de hand, waarbij

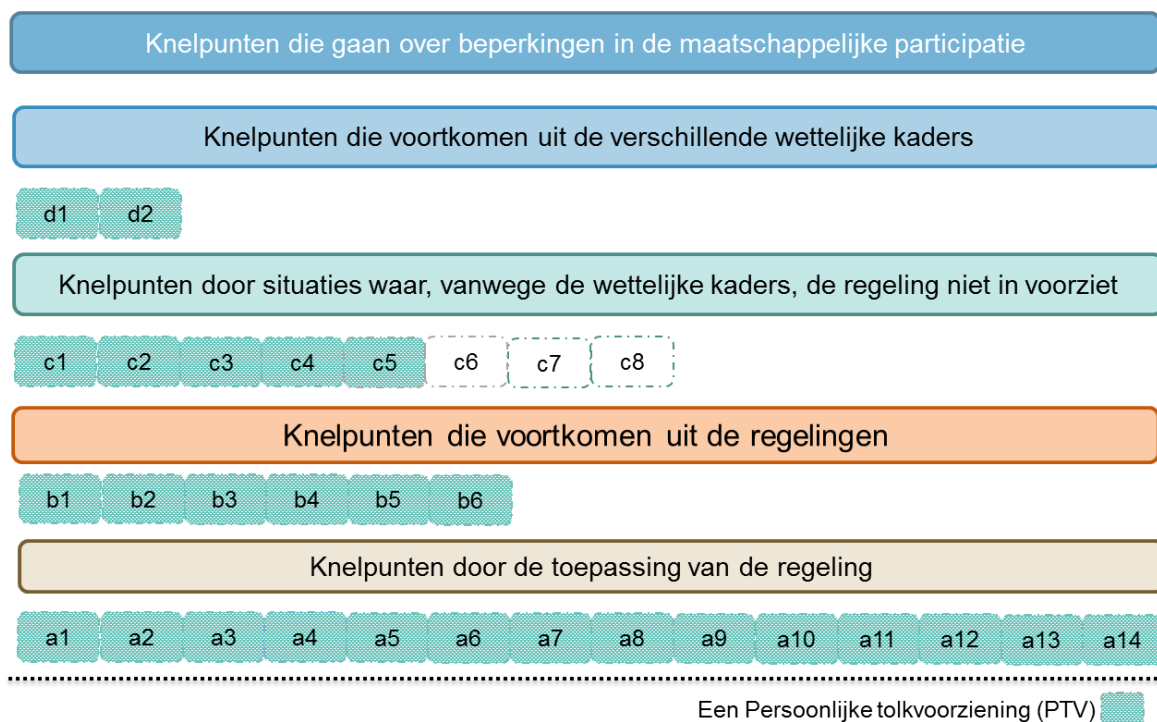
er eventueel ook onderscheid tussen ervaring en kwalificaties van verschillende tolken gemaakt kan worden door tarieven aan de markt over te laten en tariefdifferentiatie²¹ toe te passen.

4.4.1 Effecten oplossingsrichting 3 vanuit het gebruikersperspectief

91 De PTV neemt een aantal knelpunten weg die worden veroorzaakt door de begrenzing van de regelingen en situaties waar de regelingen niet in voorzien. De belangenorganisaties geven aan dat de begrenzing van 30 uur voor auditief beperkten en 168 uur voor mensen met een auditief visuele beperking in het leefdoelgebied en 15% van de werktijd tolkuren in het werkdomein voor mensen met een actief sociaal leven of een communicatieve baan te weinig is. De PTV zorgt ervoor dat de specifieke situatie op verschillende leefdoelgebieden wordt onderzocht waarna vervolgens een passende voorziening wordt aangeboden.

92 De mate waarin knelpunten worden weggenomen door deze oplossingsrichting hangt sterk af van de uitgangspunten op basis waarvan uren worden toegekend. Naarmate er sprake is van meer maatwerk moet het mogelijk zijn voor gebruikers een passende voorziening te organiseren. Zijn de uitgangspunten alsnog heel beperkend voor de gebruiker (minder maatwerk, maar meer generieke spelregels), dan zal deze snel nieuwe knelpunten ervaren (met betrekking tot het kunnen participeren in de samenleving). Indien deze uitgangspunten ruimer zijn en meer gericht op maatwerk, dan zullen gebruikers juist minder snel knelpunten ervaren. Daarnaast is het bij deze oplossingsrichting van belang dat gebruikers, indien de situatie verandert, snel met de uitvoerder in gesprek kan gaan voor een aanpassing van het toegekende uren. Dergelijke uitgangspunten behoeven verdere en zorgvuldige uitwerking indien er voor deze oplossingsrichting wordt gekozen. Theoretisch zou het in ieder geval mogelijk moeten zijn om met deze persoonlijke tolkvoorziening bijna alle huidige knelpunten op te lossen (zie ook figuur 19).

²¹ De NBTG dringt daarbij nadrukkelijk aan op het toepassen van tariefdifferentiatie, bijvoorbeeld op basis van ervaring en benodigde specialisatie. Zie hiervoor ook de uitkomsten van een enquête van de NBTG onder haar achterban waarin dit naar voren komt. Tariefdifferentiatie kan overigens ook in combinatie met andere oplossingsrichtingen worden ingevoerd.



Figuur 19. Knelpunten die worden opgelost door oplossingsrichting 3

4.4.2 Overige consequenties oplossingsrichting 3

93 De invoering van deze derde oplossingsrichting vereist een wetsaanpassing, door de samenvoeging van drie voorzieningen vanuit drie verschillende stelsels naar één stelsel. De financiële consequenties van de PTV zijn onduidelijk. Een voorziening op maat kan de inzet van tolkuren optimaliseren, waardoor lagere tolkkosten mogelijk zijn. Juist omdat bijvoorbeeld het gemiddelde gebruik in de verschillende domeinen in de huidige situatie duidelijk lager is dan het maximaal in te zetten uren. De persoonlijke toekenning van tolkuren zal op de korte termijn leiden tot hogere uitvoeringskosten. Door de juridische en uitvoeringsconsequenties kan deze derde oplossingsrichting op lange termijn worden gerealiseerd.

94 Een PTV kan goed bestaan naast een verdere uitwerking van het VN-verdrag (zie ook volgende paragraaf). Naarmate mensen met een auditieve of auditief visuele beperking meer een beroep kunnen doen op instellingen of bedrijven om *toegang en participatie* te faciliteren, wordt het beroep dat moet worden gedaan op de persoonlijke tolkvoorziening kleiner.

4.5 VN-verdrag voor rechten van mensen met een beperking

95 Het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap werd in 2006 opgesteld. Het Wetsvoorstel Ratificatie VN-verdrag voor rechten van mensen met een beperking is onlangs door de Tweede en Eerste Kamer aanvaard, waarmee de weg is vrijgemaakt voor ratificatie van het VN-verdrag. Met het besluit wordt uitvoering gegeven aan artikel 2a, tweede lid, van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Met het amendement van Van der Staaij en Keijzer is in het tweede lid van artikel 2a de

verplichting opgenomen in ieder geval over deze termen bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen²².

96 Met artikel 2a wordt beoogd ervoor te zorgen dat er een verandering gaat optreden in het denken over toegankelijkheid voor mensen met een handicap. Het VN-verdrag voor rechten van mensen met een beperking vereist dat mensen met een beperking in staat worden gesteld zelf de regie te voeren over hun eigen leven en daarbij eigen keuzes te maken. Zij moeten bovendien waar nodig kunnen rekenen op ondersteuning om op voet van gelijkheid mee te doen aan de samenleving. Het uitgangspunt hierbij is dat een algemene toegankelijkheid de norm wordt in plaats van een uitzondering. Met de ratificatie van het VN-verdrag committeert de regering zich toe te werken naar een inclusieve samenleving: een samenleving, waaraan iedereen kan deelnemen op voet van gelijkheid.

97 De verwezenlijking van dit doel is een proces van cultuurverandering en vernieuwing dat zijn beslag moet krijgen in de gehele samenleving. De overheid zal hiervoor de algehele maatschappelijke bewustwording omtrent algemene toegankelijkheid van de samenleving voor mensen met een beperking bij publieke instanties en bedrijven onder de aandacht brengen. De staatssecretaris van VWS heeft een plan gemaakt om te komen tot afspraken in de samenleving. Om tot die afspraken te kunnen komen, worden een bestuurlijk overleg en het Platform Inclusie ingericht. Op korte termijn zal een kwartiermaker worden aangesteld voor de vormgeving van het voorgestelde platform. De beoogde concrete afspraken kunnen worden gemaakt op de vele domeinen van het verdrag, zoals toegankelijkheid, arbeidsmarkt en onderwijs. Daarnaast zal er worden aangesloten bij de rijksbrede campagne 'Zet een streep door discriminatie'. Ook komt er, rond het tijdstip van ratificatie (mogelijk medio 2016), een deelcampagne voor mensen met een handicap²³.

98 De uitwerking van het VN-verdrag en de mate van verankering van een inclusieve samenleving hebben mogelijk invloed op de inrichting van de tolkvoorziening in het publiek domein. Het is nog niet duidelijk wat het effect is van de ratificatie van het VN-verdrag, maar het zou kunnen betekenen dat mensen met een auditieve of auditief visuele beperking in de toekomst een beroep doen om een instelling of een bedrijf toegankelijk voor ze te maken. Dit kan zijn op verschillende manieren, zoals een tekstregel boven het podium in het theater of het inzetten van een tolk. Het inzetten van tolken door publieke instanties kent echter wel een aantal praktisch implicaties. Zo moeten organisaties tijdig inzichtelijk hebben wanneer iemand met een auditieve en/of visuele beperking hun organisatie bezoekt en daarvoor een passende tolk of andere voorziening regelen. Door de inzet van tolken door publieke instanties en bedrijven ontstaan er meer (betaal)relaties. Daarnaast brengt het algemeen toegankelijk maken de samenleving (een verschuiving) van kosten voor publieke instanties en bedrijven met zich mee. Een dergelijke verschuiving van kosten kan tot nieuwe knelpunten leiden, bijvoorbeeld dat mensen met een auditieve of auditief visuele beperking minder snel worden aangenomen voor een baan.

²² Kamerstukken II 2015/16, 33990, nr. 57.

²³ Schriftelijke beantwoording van vragen gesteld tijdens de plenaire behandeling over het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en reactie op de ingediende amendementen (10 december 2015). Staatssecretaris van VWS.

4.6 Technologische ontwikkelingen

99 De technologische ontwikkelingen van de laatste jaren hebben de weg vrij gemaakt voor nieuwe hulpmiddelen (zoals een cochleair implantaat) en communicatietechnologieën zoals een telefonische bemiddelingsdienst met beeld- én tekstbemiddeling via Total Conversation.

4.6.1 Cochleair implantaat (CI)

100 Technische mogelijkheid van het plaatsen van een cochleair implantaat (CI) kan er bij sommige mensen met een auditieve beperking voor zorgen dat zij weer geluiden kunnen waarnemen. Het waarnemen van geluiden betekent echter nog niet dat zij deze geluiden ook kunnen verstaan²⁴. De mate waarin gebruikers met een CI kunnen communiceren zonder tolk verschilt per persoon en is mede afhankelijk van de context waarin communicatie nodig is. Een tolk zal daarom in een aantal gevallen nog steeds noodzakelijk zijn.

4.6.2 Communicatie technologieën

101 De technologische ontwikkelingen en Total Conversation maken Tolk op Afstand mogelijk, dat via beeld, geluid én tekst als aanvulling of vervanging van live tolken kan worden ingezet²⁵. Sinds juli 2014 is er de mogelijkheid voor het inzetten van een 'tolk op afstand' op afspraak en sinds mei 2015 is 'tolk op afstand' op afroep beschikbaar. Daarnaast zijn er andere technologische ontwikkelingen zoals spraakherkenning waar mensen met een auditieve beperking in sommige situaties gebruik van kunnen maken. Een ander genoemd voorbeeld zijn applicaties voor het automatisch ondertitelen van video's. Een dergelijke applicatie kan bijvoorbeeld bijdragen²⁶ aan de toegankelijkheid van het (hoger) onderwijs voor mensen met een auditieve of auditief visuele beperking.

102 Belangenorganisaties voor doven en slechthorenden en beroepsverenigingen van schrijftolken en gebarentolken constateren dat doven en zwaar slechthorenden momenteel maar beperkt gebruikmaken van Tolk op Afstand. Tolkgebruikers zijn vaak onvoldoende bekend met de mogelijkheden van Tolk op Afstand en met het concept Total Conversation. Het is allemaal nog relatief nieuw en er is sprake van koudwatervrees. Het projectplan 'Stimuleer tolk op afstand' dat in opdracht van de belangenorganisaties is opgesteld heeft als doel het gebruik van Tolk op Afstand te stimuleren, door een eenmalige intensieve en gerichte voorlichtings- en stimuleringscampagne. Daarbij ligt de nadruk op technische en praktische begeleiding van tolkgebruikers, om de drempel te verlagen en de motivatie van gebruikers om Tolk of Afstand actiever in te zetten te vergroten²⁷. Niet de technologische mogelijkheden zelf, maar de acceptatie van dergelijke hulpmiddelen lijkt het gebruik momenteel te beperken.

²⁴ https://www.umcg.nl/NL/Zorg/Volwassenen/zob2/Cochleaire_implantatie/Wat_is_een_CI/Pages/Horen_met_een_CI.aspx.

²⁵ <http://www.kwaliteitteletolk.nl/over-project-kt/achtergrond/>.

²⁶ In het hoger onderwijs wordt dikwijls gewerkt met (opgenomen) colleges die op afstand of op een ander moment te bekijken zijn. Zeker wanneer de gedoctrineerde materie complex is en daarmee moeilijk te tolken, kan een automatische ondertiteling bijdragen aan de mogelijkheid om dergelijke colleges te volgen. Wanneer dergelijke applicaties in de toekomst in kwalitatief opzicht nog verder verbeteren zal dit nog meer het geval zijn.

²⁷ Projectplan Stimuleer Tolk op Afstand (STOA). Projectplan. 29 mei 2015. Wouter Bolier.

103 De hiervoor beschreven technologische ontwikkelingen bieden volgens de belangenorganisaties voor enkele specifieke situaties een uitkomst, zoals een tolk op afstand voor korte simpele gesprekken in bijvoorbeeld een winkel en situaties in het buitenland waarvoor nu geen tolk beschikbaar is. De nieuwe communicatietechnologieën zijn ook niet voor alle situaties geschikt, zoals voor groepsgesprekken en situaties waarin de context en de achtergrond van het gesprek van belang is. Als mensen met een auditieve beperking gewend raken aan het gebruik van de nieuwe communicatietechnologieën zal het gebruik naar verwachting stijgen. Ook kan de kwaliteit van dergelijke technologieën in de toekomst nog verder verbeteren.

104 Het is de vraag of deze ontwikkeling zal leiden tot een andere invulling van de inzet van tolken of dat het meer een aanvullende dienst is voor situaties waar nu geen tolk voor wordt ingezet. De invloed van de technologische ontwikkelingen op de huidige tolkvoorziening is om deze reden onduidelijk.

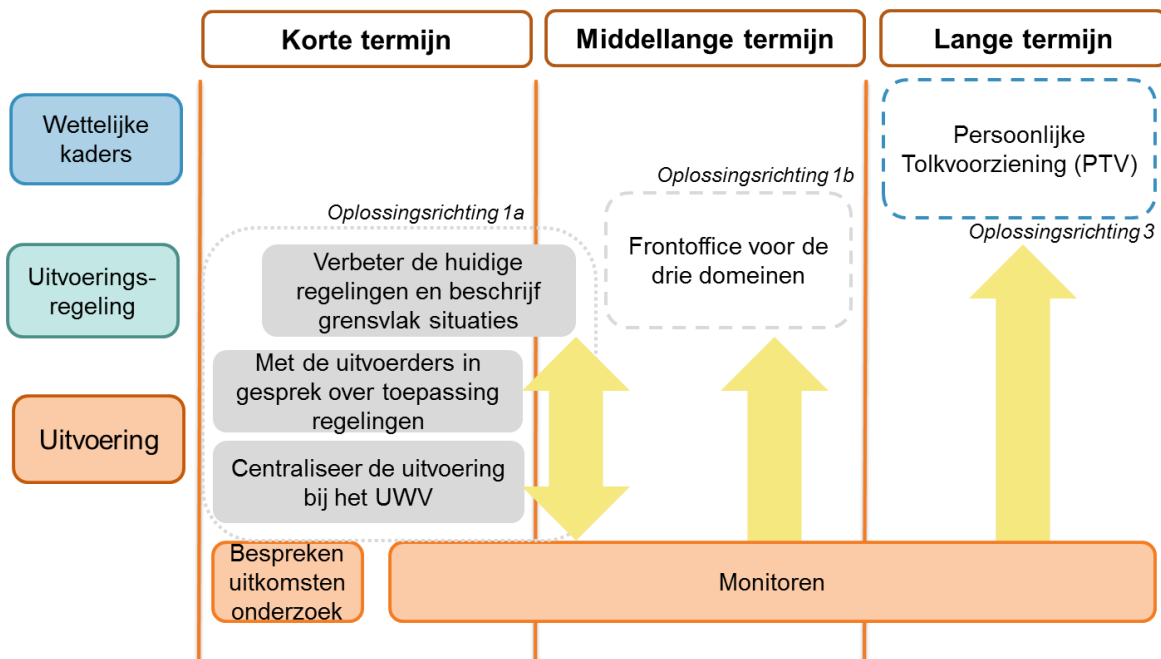
4.7 Buitenlandse voorbeelden van tolkvoorzieningen

105 Gedurende dit onderzoek zijn door de gesprekspartners verschillende voorbeelden genoemd van landen waar de tolkvoorziening op een andere manier is ingevuld dan in Nederland (zie bijlage D voor een overzicht). Enkele gesprekspartners noemden de tolkvoorziening in de Verenigde Staten als voorbeeld van een land waar publiek toegankelijke organisaties verantwoordelijk zijn voor het beschikbaar stellen van een tolk. Ook werden landen genoemd waar gebarentaal wordt erkend als officiële taal. Deze erkenning versterkt volgens de gesprekspartners de positie van mensen met een auditieve beperking.

106 Hoewel in de genoemde voorbeelden volgens de gesprekspartners soms interessante aspecten zitten, werd bij het aandragen van deze voorbeelden ook direct aangegeven dat de context in de betreffende landen heel anders is (bijvoorbeeld minder goede tolken beschikbaar dan in Nederland, of een minder dicht bevolkt en veel groter gebied) dan in Nederland. Daarbij gaven zij aan dat dergelijke voorbeelden vaak ook weer nadelen kennen. De conclusie is dan ook dat voorbeelden uit andere landen niet zomaar zijn over te nemen in de Nederlandse situatie. Bij het aandragen van mogelijke oplossingsrichtingen hebben de gesprekspartners overigens internationale voorbeelden mogelijk wel als uitgangspunt gebruikt.

4.8 Aanbevelingen

107 In deze paragraaf beschrijven wij onze aanbevelingen en bijbehorende fasering. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de in dit hoofdstuk beschreven oplossingsrichtingen. Figuur 20 geeft een overzicht van de aanbevelingen voor de korte-, middellange- en lange termijn. Er zijn, zoals we al eerder aangaven, verschillende manieren om invulling te geven aan de verschillende oplossingsrichtingen. Wij werken in deze paragraaf per oplossingsrichting een variant op hoofdlijnen uit. Het is aan de verantwoordelijke partijen om de oplossingsrichtingen uiteindelijk vorm te geven.



Figuur 20. Overzicht aanbevelingen voor de korte-, middellange- en lange termijn

108 Op basis van het onderzoek en de analyse van voor welke knelpunten de oplossingsrichtingen een uitkomst bieden, adviseren wij oplossingsrichting 1a te realiseren. Dit kan namelijk op de korte termijn, zonder dat er ingrijpende beleidsmatige aanpassingen nodig zijn. Indien de resterende knelpunten een groot probleem voor gebruikers vormen, kan in aanvulling op oplossingsrichting 1a ook oplossingsrichting 1b worden gerealiseerd. Realisatie van deze oplossingsrichting kan op de middellange termijn, waarbij in vergelijking tot oplossingsrichting 1a meer beleidsmatige aanpassingen nodig zijn. Uit het vorige hoofdstuk bleek dat oplossingsrichting 2 ten opzichte van de overige oplossingsrichting weinig knelpunten wegneemt, om die reden nemen we deze oplossingsrichting niet mee in de aanbevelingen. Oplossingsrichting 3 lijkt de voorkeur te hebben van de meeste belangenorganisaties voor mensen met een auditieve of auditief visuele beperking. Het gaat hier om een compleet nieuwe voorziening, die alleen op de lange(re) termijn te realiseren is. Bovendien vraagt deze oplossingsrichting om een aanpassing van de wettelijke kaders, om nieuw te ontwerpen beleids- en uitvoeringsregels en derhalve om nadere politiek-bestuurlijke besluitvorming. Het is aan politiek-bestuurlijke beslissers om te bepalen of deze oplossingsrichting haalbaar is.

4.8.1 Korte termijn

109 Wij adviseren om oplossingsrichting 1a op korte termijn door te voeren. Deze oplossingsrichting neemt, zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, een groot deel van de knelpunten weg. Daarnaast hebben de elementen uit de oplossingsrichting geen grote beleidsmatige of financiële consequenties en zijn daarom relatief makkelijk te realiseren. Tabel 1 beschrijft de drie elementen waaruit deze oplossingsrichting bestaat en geeft daarnaast weer welke partijen aan zet zijn om deze elementen door te voeren om de tolkvoorziening vanuit de huidige situatie te verbeteren.

Elementen oplossingsrichting 1a	Verantwoordelijke partij
Centraliseren uitvoering bij het UWV	Het UWV gaat over de wijze waarop de tolkvoorziening in het onderwijs- en werkdomein uitgevoerd wordt. Wij adviseren het UWV om de uitvoering landelijk te organiseren en de werkzaamheden die nu over zeven regio kantoren verdeeld zijn, bij één landelijk kantoor te beleggen.
Met de uitvoerders in gesprek over toepassing regelingen	Verschillende knelpunten komen voort uit de wijze waarop de regelingen toegepast worden. Om deze knelpunten weg te nemen, adviseren wij de VNG om met Tolkcontact in gesprek te gaan over de uitvoering van de regeling in het leefdomein. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop het UWV de regelingen in het onderwijs- en werkdomein uitvoert. Wij adviseren de verantwoordelijke ministeries om hierover in gesprek te gaan met het UWV.
Verbeter huidige regeling en beschrijf grensvlak situaties	Een betere beschrijving van de regelingen en grensvlak situaties tussen de verschillende domeinen, behoeft op sommige punten een kleine aanpassing van de regeling. Wij adviseren de VNG en het UWV om de regeling, op punten die geen tot weinig (financiële) consequenties hebben, aan te passen.
Monitoren	De verwachting is dat het realiseren van de verbeteringen uit deze oplossingsrichting een groot deel van de knelpunten wegneemt (zie ook figuur 9 in hoofdstuk 4). Wij adviseren de verantwoordelijke ministeries om tussentijds en nadat de voorgestelde verbeteringen zijn doorgevoerd, te monitoren in hoeverre knelpunten daarmee opgelost zijn en of aanvullende maatregelen op middellange en lange termijn nodig zijn.

Tabel 1. Elementen oplossingsrichting 1a en verantwoordelijke partij voor realisatie oplossingsrichting 1a

4.8.2 Middellange termijn

110 De uitvoering verder centraliseren neemt, zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, bovenop het verbeteren van de huidige situatie nog een aantal knelpunten weg die te maken hebben met de verschillende loketten voor de uitvoering en de bemiddeling in de huidige situatie. Het inregelen van een frontoffice (of verdere centralisatie van de uitvoering) voor alle drie de domeinen heeft financiële consequenties en behelst een aantal (structuur)wijzigingen in de huidige organisatie van de tolkvoorziening. Dergelijke aanpassingen kosten de nodige tijd, waardoor deze oplossingsrichting op de middellange termijn realiseerbaar is.

111 Om oplossingsrichting 1b door te voeren is het raadzaam om eerst te monitoren in hoeverre de knelpunten die te maken hebben met verschillende loketten mogelijk al weggenomen zijn door de realisatie van oplossingsrichting 1a. Als het centraliseren van de totale uitvoering duidelijke meerwaarde heeft ten opzichte van oplossingsrichting 1a, adviseren wij de betrokken partijen om met elkaar in gesprek te gaan over verdere centralisatie van de uitvoering, bijvoorbeeld door middel van een frontoffice bovenop de bestaande uitvoering. Om deze oplossingsrichting te realiseren, is betrokkenheid van zowel de stelselverantwoordelijke partijen (VNG, ministeries van VWS, OCW en SZW), als de huidige uitvoerders (UWV en Tolkcontact) en bemiddelingspartijen (Tolkcontact en Tolknet) essentieel.

4.8.3 Lange termijn

112 In de derde oplossingsrichting krijgt een gebruiker een aantal uren toegewezen op basis van de persoonlijke situatie, ofwel een PTV. De invoering van deze derde oplossingsrichting vereist een wetsaanpassing, door de samenvoeging van drie voorzieningen vanuit drie verschillende stelsels naar één stelsel. Deze oplossingsrichting kan daarom alleen op de lange termijn gerealiseerd worden.

113 Hoewel deze oplossingsrichting de voorkeur heeft van de belangenorganisaties, is in dit stadium onduidelijk wat de meerwaarde (in termen van het wegnemen van knelpunten) is ten opzichte van de eerste oplossingsrichting. De mate waarin knelpunten worden weggenomen is namelijk afhankelijk van hoe een PTV als voorziening wordt vormgegeven. Ook de financiële consequenties zijn van de uiteindelijke vormgeving van de voorziening afhankelijk. Een eventuele overgang van de huidige voorziening naar een PTV gaat bovendien gepaard met de nodige 'veranderkosten'. Daarbij komt dat een apart stelsel voor een specifieke doelgroep strijdig lijkt met de meer generiek ingerichte stelsels zoals de Wmo, Participatiewet en Jeugdwet.

114 Een dergelijke grote verandering vraagt om een politiek-bestuurlijke afweging. Wij adviseren om deze oplossingsrichting alleen te overwegen als hier politiek voldoende draagvlak voor is. De keuze voor deze oplossingsrichting kan verder worden onderbouwd als uit de monitor blijkt dat overige oplossingsrichtingen de ervaren knelpunten onvoldoende wegnemen. Indien er voldoende (politieke) draagvlak is voor deze oplossingsrichting is het bij de uitwerking van belang om een goede beleidsmatige basis te ontwerpen met duidelijke criteria voor het toekennen van uren. Bij een dergelijke voorziening, die gericht is op maatwerk, bestaat zonder duidelijke criteria namelijk het risico voor (schijnbaar) ongelijkheid in de toekenning van uren. Dergelijke criteria hebben bovendien direct financiële consequenties. Uit de analyse van het huidige gebruik blijkt dat een groot deel van de gebruikers, in ieder geval het leefdoel minder dan het aantal toegekende tolkuren gebruikt, dit kan erop duiden dat de financiële consequenties voor invoering van deze oplossingsvariant beperkt zijn. Wel is het van belang het gemiddeld gebruik te blijven volgen en te bezien in het licht van een toename van hoger opgeleide doelen in de toekomst. Van belang bij een dergelijke PTV is om te komen tot een doelmatige voorziening die bijdraagt aan volwaardige participatie in de samenleving. Ook van belang voor het slagen van een dergelijke voorziening is een effectieve uitvoeringsorganisatie.

4.9 Tot slot

115 In de vorige paragraaf hebben we aanbevelingen gegeven met betrekking tot de oplossingsrichtingen. We zijn bij onze adviezen in paragraaf 4.8 uitgegaan van de knelpunten die in het onderzoek door gebruikers van de tolkvoorziening naar voren zijn gebracht. Het onderzoek begon als een onderzoek naar de mogelijkheden voor harmonisatie van de huidige regelingen. Uit onze analyse blijkt echter dat een groot deel van de ervaren knelpunten kan worden weggenomen, zonder dat de regelingen of de achterliggende wetgeving moet worden geharmoniseerd. Het positieve hieraan is dat deze knelpunten relatief eenvoudig en op korte termijn kunnen worden weggenomen. Zie hiervoor de uitwerking van oplossingsrichting 1a (eventueel aangevuld met 1b) in dit hoofdstuk.

116 Een belangrijke vraag is echter of het bewerkstelligen van oplossingsrichting 1a (en eventueel 1b) voldoende bijdraagt aan het wegnemen van een onderliggend knelpunt dat door de gebruikers van de

tolkvoorziening wordt ervaren. Dit knelpunt, waarop we aan het einde van hoofdstuk 3 zijn ingegaan, gaat over de meer fundamentele vraag of met behulp van de tolkvoorziening mensen met een auditieve of auditief visuele beperking (meer) volwaardig kunnen participeren in de maatschappij. Ook met oplossingsrichting 1a (eventueel aangevuld met 1b) zal er een voorziening zijn waarbij de nodige drempels worden ervaren (bijvoorbeeld bij het aanvragen van (extra) uren, of bij het aanvragen van een tolk in bijzondere situaties). Oplossingsrichting 3, die uitgaat van een persoonlijke tolkvoorziening, komt het meest in de buurt van een voorziening waarin gebruikers zelf kunnen bepalen in welke situaties zij een tolk willen inzetten en waarbij drempels (zodra uren zijn toegekend op basis van een persoonlijke situatie) zoveel mogelijk worden weggenomen. De verwachting is dat een dergelijke voorziening daarmee zal bijdragen aan de (perceptie over de) mogelijkheid om te kunnen participeren in de maatschappij. Uitwerking van het VN-verdrag voor rechten van mensen met een beperking kan dit effect bovendien versterken. Een persoonlijke tolkvoorziening vraagt echter om grote veranderingen, zowel in de wetgeving als in de uitvoering. Hiervoor is politiek draagvlak noodzakelijk.

117 Oplossingsrichting 2 is, hoewel deze meer in lijn is met de uitgangspunten van de huidige relevante stelsels zoals de Wmo en de Participatiewet (decentralisatie), volgens de belangenorganisaties voor mensen met een auditieve en auditief visuele beperking niet gewenst. Het is aannemelijk dat een dergelijke oplossingsrichting zal zorgen voor meer knelpunten en de huidige knelpunten alleen maar zal verergeren.

A. Geraadpleegde bronnen

- Besluit beleidsregel UWV normbedragen voorzieningen 2015.
- Brief Tweede Kamer inzake Onderzoek naar de tolkvoorziening voor doven en slechthorenden, 9 november 2015.
- Commissiebrief Tweede Kamer inzake Verzoek om afschrift reactie op de brief van de NBTG en Dovenschap met name meerdere organisaties met betrekking tot landelijke regeling voor tolkvoorziening voor dove en slechthorende mensen, 16 juni 2015.
- De positie van doven en zwaar slechthorenden op de arbeidsmarkt (2007). E.J.C. Josten, E.J.C. Josten & W.A.M. de Lange: OSA, Tilburg.
- http://www.stichtingplotsdoven.nl/userfiles/documenten/rapport_doven_en_slechthorenden_op_de_arbeidsmarkt.pdf.
- <http://www.kwaliteitetolk.nl/over-project-kt/achtergrond/>.
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/inhoud/bekostiging-passend-onderwijs>.
- <http://www.tolknet.nl/voor-wie/doof>.
- https://www.umcg.nl/NL/Zorg/Volwassenen/zob2/Cochleaire_implantatie/Wat_is_een_CI/Pages/Horen_met_een_CI.aspx.
- Kamerstukken II 2015/16, 33990, nr. 57.
- Landelijke regeling tolkvoorziening voor mensen met een zintuiglijke beperking 2015.
- Literatuurstudie naar de Leefsituatie van Vroegdove Volwassenen. Peia Prawiro-Atmodjo, Marty Langendoen en Corrie Tijsseling, 1 maart 2016.
- Notitie landelijke regeling tolkvoorziening, april 2015.
- Offerteaanvraag: Onderzoek harmonisatie van de tolkvoorziening voor mensen met een auditieve beperking, 25 november 2015.
- Passend onderwijs - Achtste voortgangsrapportage december 2015. Ministerie van OCW.
- Positionering doventolk in het onderwijsdomein, 28 november 2014.
- Projectplan Stimuleer Tolk op Afstand (STOA). Projectplan. 29 mei 2015. Wouter Bolier.
- Schriftelijke beantwoording van vragen gesteld tijdens de plenaire behandeling over het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en reactie op de ingediende amendementen (10 december 2015). Staatssecretaris van VWS.
- Zesde voortgangsrapportage passend onderwijs, november 2014.

B. Overzicht geïnterviewde organisaties

Organisaties
Dovenschap
Tolkvoorzieningen platform Doven, slechthorenden en TOS
Stichting plotsdoven
Oogvereniging
Nederlandse Dove Jongeren
FODOK
Simea
NBTG
NSV
UWV
Berengroep
VNG
Tolknet
Menzis

C. Overzicht knelpunten

nr.	Knelpunt	Domein	Omschrijving	Situaties waarin deze voorkomen
a.1	Eerst 30/168 uren opmaken voordat extra uren aangevraagd kunnen worden	Leef	Gebruikers geven aan dat, in tegenstelling tot de jaren waarin Menzis uitvoerder was, zij pas een aanspraak kunnen doen op de hardheidsclausule (aanvraag voor meer uren) nadat zij de 30 uren/168 die standaard worden toegekend zijn opgemaakt. Vanwege de nieuwe situatie leidt dit tot onrust onder gebruikers, omdat het langer onduidelijk blijft of ze wel voldoende uren voor het leefdomein hebben.	Het gaat om de circa 15-20% van de gebruikers in het leefdomein die aan 30/168 uren niet genoeg hebben. Het speelt vooral in de periode totdat de 30 uren zijn opgemaakt. Daarna kan door Tolkcontact extra uren worden toegekend op basis van de persoonlijke situatie en is deze onzekerheid voorbij.
a.2	Onduidelijkheid over de toepassing van de hardheidsclausule	Leef	In het verleden kregen gebruikers op basis van de hardheidsclausule bijna altijd meer uren toegekend door Menzis als zij aan 30/168 uur niet genoeg hadden. In de nieuwe situatie (sinds 2016) waarbij Tolkcontact uitvoerder is, is onduidelijk hoe met deze hardheidsclausule wordt omgegaan. De criteria voor de hardheidsclausule worden door gebruikers als niet transparant ervaren.	Het gaat om de circa 15-20% van de gebruikers in het leefdomein die aan 30/168 uren niet genoeg hebben. Zodra deze gebruikers eerste ervaringen hebben met hoe de nieuwe uitvoerder de hardheidsclausule toepast (lees: dat extra benodigde uren worden toegekend), is dit knelpunt in mindere mate aan de orde.
a.3	Organisatieuren	Leef	Gebruikers geven aan dat, in tegenstelling tot de jaren waarin Menzis uitvoerder was, vrijwilligersorganisaties zelf geen 'organisatie-uren' meer kunnen aanvragen. Dergelijke tolkuren moeten persoonlijk worden aangevraagd. Gebruikers ervaren dit als onredelijk, omdat dit van hun 'persoonlijke 30/168 uren' afgaat en dat ze dan minder tolkuren beschikbaar hebben voor andere situaties in het leefdomein.	Het gaat om de gebruikers die (relatief veel) werk bij vrijwilligersorganisaties uitvoeren, zoals de belangenorganisaties. Overigens kunnen zij extra uren aanvragen bij Tolkcontact op basis van de hardheidsclausule. Onbekend is om hoeveel mensen dit gaat.
a.4	Cursus en dagbesteding	Leef en deels werk	Gebruikers die cursussen of trainingen volgen die zij van belang achten worden voor de persoonlijke ontwikkeling, maar niet direct te koppelen zijn aan de werksituatie (en dus werkdomein) moeten dit vanuit de tolkvoorziening vanuit het leefdomein invullen. Een dergelijke cursus kan een groot beslag doen op de 30/168 uur die standaard wordt toegekend. Dit geldt ook voor mensen die (regelmatig) gebruikmaken van dagbesteding, ook voor die activiteiten moet de tolk vanuit de tolkvoorziening vanuit het leefdomein worden geregeld.	Gebruikers die cursussen of trainingen volgen en gebruikers die in dagbesteding zitten. Onbekend is om hoeveel mensen dit gaat.

a.5	Decentrale uitvoering UWV	Onderwijs en werk	Gebruikers ervaren dat er vanuit de verschillende loketten op verschillende werkwijzen zijn, dat bepaalde vergelijkbare situaties door de verschillende loketten op verschillende manieren worden behandeld.	Gebruikers die met locaties van het UWV te maken hebben, kunnen worden bevoordeeld of benadeeld ten opzichte van gebruikers die met andere locaties te maken hebben. Onduidelijk om hoeveel gebruikers het gaat. Het gaat volgens gebruikers vooral om situaties waarin extra tolkuren of teamtolken nodig zijn, dus de uitzonderingen.
a.6	Jaarlijks een audiogram overleggen	Onderwijs en werk	Gebruikers geven aan elk jaar weer opnieuw een audiogram overleggen als zij weer gebruik willen maken van de tolkvoorziening voor werk- en/of onderwijs. Dit zorgt voor onnodige kosten (gaat van het eigen risico af) bij de gebruiker, terwijl de auditieve beperking praktisch nooit zal verbeteren.	Het UWV geeft aan dat gebruikers van de voorziening in het onderwijs- en werkdomein niet jaarlijks een audiogram hoeven te overleggen. Dit is niet de formele procedure. In het verleden is het incidenteel voorgevallen.
a.7	Hardheidsclausule wordt als drempel ervaren	Werk	Gebruikers geven aan dat het erg moeilijk is om bij het UWV een toekenning te krijgen voor extra uren, ook in gevallen waarin volgens hen de situatie erom vraagt. Die drempel wordt erg hoog ervaren en de gronden waarop extra tolkuren worden toegekend zijn onduidelijk en volgens gebruikers worden die niet consistent (door de verschillende loketten van het UWV) toegepast.	Gebruikers die aan de 15% van het aantal werkuren niet genoeg hebben. Het is niet bekend om hoeveel gebruikers het exact gaat.
a.8	Aan het werk komen (sollicitatiegesprekken) en intake bij onderwijs	Onderwijs en werk	Gebruikers ervaren onduidelijkheid over vanuit welke regeling zij een tolk kunnen inzetten voor een sollicitatiegesprek of intake-gesprekken voor onderwijs. De ervaringen zijn ook wisselend (soms vanuit werk of onderwijs, soms vanuit leef). Ook bij de uitvoerders bestaat onduidelijkheid (voorziet de regeling van de Participatiewet hierin? En hoe zit dat voor mensen die vanuit de WIA willen solliciteren?).	Gebruikers die willen solliciteren. Het is onbekend om hoeveel gevallen het gaat. Vanuit de Participatiewet kan een voorziening aangevraagd worden ter ondersteuning van het solliciteren.
a.9	Aanvragen inzet teamtolken	Onderwijs en werk	Gebruikers geven aan dat het aanvragen van een teamtolk bij het UWV bijna nooit tot honoratie leidt. De voorwaarden zijn dusdanig dat de aanvragen altijd afgewezen kunnen worden. Bezwaarprocedure duurt daarbij dusdanig lang, dat het moment dat de teamtolk nodig is ruimschoots voorbij is als de uitkomst ervan wordt bekendgemaakt. Daarmee is de drempel om een teamtolk aan te vragen volgens gebruikers te hoog. Tot slot is de vergoeding aan tolken bij teamtolken 75% van het normale tarief. Tolken kunnen in die tijd echter geen andere werkzaamheden verrichten. Daarmee is inzet als teamtolk voor tolken minder	Gebruikers in het werk- en onderwijsdomein die voor speciale gevallen (bijvoorbeeld congressen). Het is onbekend om hoeveel gevallen het gaat. Momenteel loopt er een pilot bij het UWV dat meer inzicht moet kunnen geven in een mogelijke oplossing voor dit knelpunt. De pilot beproeft of vrijheid van inzet van tolkuren een oplossing is voor de inzet van teamtolken.

			aantrekkelijk en op termijn mogelijk moeilijk in te vullen.	
a.10	Andere onderwijsvormen, zoals werkgroepen buiten lesuren om	Onderwijs en deels werk	Gebruikers geven aan dat de toekenning van uren voor onderwijs alleen geldt voor lesuren, waarin centraal les wordt gegeven. Andere werkvormen, zoals werkgroepen die buiten de lesuren om samen komen, komen steeds vaker voor, maar hiervoor worden volgens gebruikers geen tolkuren toegekend door het UWV. Het UWV verwijst hiervoor naar het normbedragen besluit, waarin wordt aangegeven dat er geen tolk wordt toegekend voor pauzes en studie-uren. Er wordt nergens genoemd dat de tolkvoorziening niet voor andere werkvormen gebruikt mag worden. Echter, dergelijke werkvormen (bijvoorbeeld een groepsopdracht) zijn niet altijd in zijn geheel ingeroosterd, terwijl het UWV daarnaar lijkt te kijken.	Aangezien in het onderwijsdomein veel wordt gewerkt met andere onderwijsvormen (naast lesuren), krijgen steeds meer gebruikers hiermee te maken.
a.11	Stages	Onderwijs en werk	Gebruikers ervaren dat er onduidelijkheid is over onder welk domein stages vallen. Gaat het om werk of onderwijs? Afhankelijk daarvan worden meer of minder uren toegekend. Bepalend is of sprake is van een stage in het kader van een dienstverband. Indien ja, dan valt het onder werk, anders onder onderwijs. Ondanks deze <i>uitvoeringsregel</i> wordt er onduidelijkheid op dit punt ervaren.	Gebruikers in het onderwijsdomein die stage moeten lopen (middelbaar en hoger onderwijs). Het is onbekend om hoeveel gevallen het gaat.
a.12	Alleen tolk NGT voor spoedgevallen	Leef	In het geval van spoedgevallen zijn er alleen NGT tolken beschikbaar. Schrijftolken zijn niet beschikbaar voor spoedgevallen.	In het geval van spoedgevallen bij gebruikers van schrijftolken, is er nu geen voorziening.
a.13	Geen spoed- 24uurs dienst beschikbaar	Onderwijs en werk	Alleen het leefdomein kent een spoed- of 24-uursdienst. Voor spoed (last minute) situaties in het werk- of onderwijsdomein is geen voorziening geregeld.	Gebruikers geven aan dat dergelijke situaties niet vaak voorkomen. Onduidelijk is of gebruikers voor dergelijke situaties gebruik kunnen/mogen maken van de spoeddienst vanuit het leefdomein.
a.14	Geen goede voorziening Wsw	Werk (Wsw)	Gebruikers geven aan dat mensen die werken in sociale werkvoorzieningen in de praktijk geen tolk kunnen krijgen binnen deze werkvoorziening. De tolk zou geregeld moeten worden vanuit de Wsw dus door het werkbedrijf, maar in de praktijk wordt dat verschillend en waarschijnlijk niet of zeer beperkt gedaan. Vanuit de regelgeving (Wsw) bestaat er geen beperking. De subsidie die gemeenten ontvangen per Wsw-plek is bedoeld om alle kosten te dekken dus ook een doventolk indien nodig.	Dit geldt volgens de geïnterviewden voor een groot deel van de auditief beperkten die in een Wsw voorziening werken. Het afwijzen van een tolkvoorziening is een besluit van de uitvoering van de gemeente en/of Sw-bedrijf in kwestie. Onduidelijk is om hoeveel mensen die jaarlijks gaat.

Tabel 1. Overzicht knelpunten door toepassing van de regeling

nr.	Knelpunt	Domein	Omschrijving	Situaties waarin deze voorkomen
b.1	Maximaal 30/168 uur beschikbaar voor het leefdomein	Leef	Gebruikers geven aan dat in veel gevallen 30/168 uur te beperkt is om voldoende te kunnen participeren (binnen leefdomein). Een beperking van 30 uur zorgt er volgens gebruikers voor dat zij in sommige situaties geen tolk inzetten, terwijl dit wel noodzakelijk is, omdat ze bang zijn om de voorraad tolkuren op te maken.	Doordat gebruikers extra uren aan kunnen vragen (hardheidsclausule) gaat deze beperking in de praktijk niet altijd op. Uit de cijfers blijkt dat 15-20% van de gebruikers extra uren aanvraagt. Het gemiddeld 'gebruik' ligt rond de 20 tolkuren. Dit duidt erop dat 30/168 uur voor de meeste mensen voldoende is. Overigens heerst de opvatting bij een deel van de gebruikers dat men alleen in zeer ernstige, urgente gevallen meer uren kan krijgen en doen dus geen beroep op de hardheidsclausule.
b.2	Geen tolkvoorziening tijdens pauzes bij onderwijs en conferenties	Onderwijs en werk	Gebruikers geven aan dat er voor pauzes door het UWV geen tolkuren worden toegekend, terwijl die volgens de gebruikers soms wel belangrijk zijn. Ze hebben het gevoel soms veel te moeten missen, omdat tijdens pauzes veel wordt genetwerkt en sociale uitwisseling is ook van belang is voor de carrière. Zonder tolk worden ze hiervan afgesloten.	Alle onderwijssituaties kennen pauzes, dus alle gebruikers uit het onderwijsdomein hebben hiermee te maken. Ook in het werkdomein hebben gebruikers ermee te maken, vooral bij congresbezoeken (waar het kunnen netwerken erg belangrijk kan zijn). Het is onbekend om hoeveel mensen het in het werkdomein gaat.
b.3	Kilometerbegrenzing/kilometervergoeding tot aan de grens	Leef	De regeling voorziet niet in een kilometervergoeding voor tolken bij opdrachten die over de grens plaatsvinden. Hierdoor kan het voorkomen dat een opdracht ruim binnen de toegestane kilometergrens valt, maar de kilometers niet allemaal worden vergoed omdat de opdracht in het buitenland is.	Het gaat om enkele gevallen.
b.4	Buitenlandse opdrachten	Onderwijs en werk	Gebruikers geven aan dat er geen mogelijkheden zijn voor situaties in het buitenland. Andere gebruikers geven aan dat niet wordt voorzien in de reis- en verblijfskosten van een tolk die mee gaat met buitenlandse studiereizen die verplichte onderdelen vormen van het curriculum, wel in de vergoeding van de tolkkosten. Bovendien is het maximaal aantal tolkuren bij buitenlandse schoolreisjes per dag 8 uur. De kosten voor reis- en verblijf van de tolk moeten door de gebruiker of anderszins worden betaald, of ze worden niet betaald. Daarmee is er een grote drempel voor gebruikers om mee te gaan met internationale schoolreizen (uitzondering is groepsgewijze toepassing - voor meerdere doven binnen een groep). Het normbedragenbesluit is onduidelijk over wat wel en niet kan worden toegekend en dat resulteert in verschillende ervaringen met dergelijke aanvragen.	Gebruikers in het onderwijs- en werkdomein die tolken in het buitenland nodig hebben, zoals voor buitenlandse studiereizen of internationale wetenschappelijke conferenties. Het is onbekend om hoeveel gebruikers het precies gaat.

nr.	Knelpunt	Domein	Omschrijving	Situaties waarin deze voorkomen
b.5	Geen tolkvoorziening voor mensen die in het buitenland studeren of daar een stage willen lopen	Onderwijs	De huidige regelingen voorzien niet in situaties zoals studeren in het buitenland of daar een stage willen lopen. Zij zijn afhankelijk van de voorzieningen in de landen waar zij willen studeren of stage lopen. In de praktijk betekent dit volgens gebruikers dat er voor hen geen mogelijkheid bestaat om in het buitenland te studeren of stage te lopen.	Dit zal zich vooral voordoen in het hoger onderwijs. Steeds vaker zijn auditief en auditief visueel beperkten hoog opgeleid en willen zij, net als hun collega studenten gebruikmaken van de mogelijkheden om in het buitenland te studeren (bijvoorbeeld via een Erasmusconstructie volgen van een minor of voor een stage).
b.6	Vergoeding bij annulering tolkopdracht	Werk en onderwijs	Gebruikers geven aan dat reiskosten niet worden vergoed in situaties waarin de opdracht zo laat is geannuleerd, dat de tolk al op locatie is gearriveerd ²⁸ .	Het is onbekend hoe vaak deze situaties voorkomen en hoe dat is verdeeld over de verschillende domeinen.

Tabel 2. Overzicht knelpunten die voortkomen uit de regelingen

nr.	Knelpunt	Domein	Omschrijving	Situaties waarin deze voorkomen
c.1	Maximaal 15% van de werkuren	Werk	De voorziening in het werkdomein voorziet in een tolk voor maximaal 15% van de werktijd.	Voor gebruikers in beroepen waarin communicatie belangrijk is ervaren dit als een beperking. Gebruikers noemen dat steeds meer auditief en auditief visueel beperkte mensen hoger opgeleid worden en in functies terecht komen waar communicatie steeds belangrijker wordt, en steeds vaker noodzakelijk is. Het is onbekend hoeveel mensen tegen deze grens van 15% aanlopen.
c.2	Mensen van 30 jaar en ouder in het onderwijs	Onderwijs	UWV handelt momenteel zo dat, zodra mensen 30 jaar zijn, zij geen gebruik meer maken van de voorziening in het onderwijs. Wettelijk gezien zou het gebruik van de tolkvoorziening synchroon moeten lopen met de bekostiging van de studie: en daarvoor geldt dat iemand voor zijn/haar dertigste moet zijn gestart aan een opleiding. Tevens belemmert deze regel de mogelijkheid tot 'een leven lang leren'.	Voor gebruikers die voor hun dertigste zijn gestart en die nog recht hebben op studiefinanciering is dit een knelpunt. Maar ook mensen die na hun dertigste willen om- of bijscholen hebben hier volgens gebruikers last van. Overigens zit hier overlap met de regeling in het werkdomein, waarin wel een voorziening zit voor om- en bijscholing - ook voor mensen ouder dan 30 jaar.
c.3	Geen voorziening voor leerlingen in speciaal onderwijs clusters 1, 3 en 4	Onderwijs	Als je bent ingeschreven in het speciaal onderwijs heb je geen recht op een tolkvoorziening. Ook niet als je binnen speciaal onderwijs les volgt die niet specifiek gericht is op de auditieve beperking (scholen die vallen onder voorheen cluster 1, 3 of 4). Het idee is dat binnen cluster 2 het onderwijs zo is vormgegeven dat auditief beperkten het onderwijs goed kunnen volgen zonder tolken.	Het is onbekend hoe veel auditief beperkte kinderen in de clusters 1, 3 en 4 van het speciaal onderwijs zitten. Voor hen geldt echter dat er geen tolkvoorziening is, waardoor de mogelijkheden op het gebied van communicatie in het onderwijs voor deze groep beperkt zijn.

²⁸ Zie ook de enquête van het NBGT onder haar leden waarin dit als knelpunt wordt genoemd. Vooral het niet uitbetaald krijgen van gemaakte reiskosten wordt door tolken als knelpunt ervaren.

c.4	Symbiose regulier/ speciaal onderwijs	Onderwijs	Gebruikers uit het speciaal onderwijs die een geleidelijke overstap willen maken naar het regulier onderwijs ervaren dat er voor die periode geen voorziening is. Zowel vanuit de instelling van het speciaal onderwijs als het UWV wordt er geen tolk beschikbaar gesteld. Op die manier is een zachte overgang moeilijk te realiseren.	Het gaat om kinderen die van het speciaal onderwijs willen overstappen naar het regulier onderwijs en dit via een 'zachte' overgang willen doen. Het is onbekend om hoeveel gevallen het jaarlijks gaat.
c.5	Zelfstandig ondernemers die zijn gestart voor 2010	Werk	Zelfstandig ondernemers die zijn gestart voor 2010 hebben geen recht op een tolkvoorziening vanuit het werkdomein. Dit komt voort uit Artikel 34a van de Wet WIA. Die is namelijk niet van toepassing op de persoon die vóór 2010 een bedrijf is gestart en voor of op die datum van de inwerkingtreding van de wet waarmee de verstrekking van voorzieningen werd uitgebreid, geen gebruik maakte van de tot dan toe bestaande 'beperkte' voorzieningenregeling voor zelfstandigen.	Het is onbekend om hoeveel ondernemers het gaat en op welke manier zij zich nu weten te redden (zonder tolkvoorziening). De situatie is nu wel verschillend voor verschillende ondernemers: auditief beperkte ondernemers die na 2010 zijn gestart, hebben wel recht op de voorziening.
c.6	Tolk in het justitieel domein	Veiligheid en justitie	Voor indien iemand met een auditieve beperking die wordt vastgehouden of anderszins met politie of justitie te maken krijgt, bestaat geen tolkvoorziening. Wel kan het betreffende bureau of instelling tijdens kantooruren bij Tolknet terecht voor bemiddeling. Buiten kantooruren bestaat deze bemiddelingsmogelijkheid niet. Momenteel wordt eraan gewerkt om de bemiddeling buiten kantooruren bij Tolkcontact te beleggen (hoewel hierover geen afspraken zijn gemaakt).	Komt zelden voor en de bemiddeling buiten kantooruren wordt momenteel al opgepakt door Tolkcontact, hoewel dit niet is geformaliseerd.
c.7	Geen voorziening voor vluchtelingen	Veiligheid en justitie	Auditief en auditief visueel beperkte vluchtelingen kunnen volgens de belangenorganisaties momenteel geen gebruikmaken van de tolkvoorzieningen. Dove en slechthorende vluchtelingen kunnen echter wel een tolk inzetten in privésituaties zoals bij een bezoek aan een arts, een kerkdienst of een ouderavond. Deze tolkkosten worden vergoed vanuit de Regeling Zorg Asielzoekers (RZA). Bij Menzis COA Administratie kan hiervoor een voorziening worden aangevraagd.	Het is onbekend om hoeveel auditief en auditief visueel beperkte vluchtelingen het gaat en of zij de speciale regeling die hiervoor bestaat weten te vinden.
c.8	Geen voorziening voor mensen die net over de grens wonen	Leef	Auditief en auditief visueel beperkte Nederlanders die net over de grens wonen hebben op basis van de Wmo geen recht op de voorziening binnen het leefdomein.	Momenteel krijgen deze Nederlanders via Tolkcontact toch deze voorziening toegekend, terwijl dit niet conform de wet is. Het gaat om een beperkt aantal gebruikers.

Tabel 3. Overzicht knelpunten door situaties waar, vanwege de wettelijke kaders, de regeling niet in voorziet

nr.	Knelpunt	Domein	Omschrijving	Situaties waarin deze voorkomen
d.1	Verschillende loketten om toegang te krijgen tot de regeling	Alle	Afhankelijk van de situatie moet de tolkgebruiker naar verschillende loketten (UWV of Tolkcontact). Er zijn volgens gebruikers allerlei verschillen in de uitvoering en interpretatie van situaties, wat gebruikers als vervelend ervaren. Ook tolken ervaren dit als een knelpunt. Gebruikers vinden het daarnaast lastig om bij verschillende organisaties te moeten aankloppen.	Het gaat om mensen die gebruikmaken van de voorziening in het leefdomein en het werkdomein (dat zijn bij benadering alle gebruikers die gebruik Hmaken van het werkdomein). En het gaat om het deel van de mensen dat gebruikmaakt van de voorziening in het onderwijdsdomein en het leefdomein (niet bekend hoeveel). Overlap tussen mensen die gebruikmaken van de voorziening in het werk- en onderwijdsdomein is er niet of nauwelijks. Bovendien hebben zij in beide gevallen met het UWV- loket te maken.
d.2	Er zijn twee loketten voor bemiddeling tussen gebruiker en tolk	Alle	Gebruikers moeten voor bemiddeling in het geval van het leefdomein gebruikmaken van de bemiddelingsfunctie van Tolkcontact. Voor het werk- en onderwijdsdomein moeten zij gebruikmaken van de bemiddelingsfunctie van Tolknet. Gebruikers ervaren dit als onhandig.	Het gaat om mensen die gebruikmaken van de voorziening in het leefdomein en het werkdomein (dat zijn bij benadering alle gebruikers die gebruikmaken van het werkdomein). En het gaat om het deel van de mensen dat gebruikmaakt van de voorziening in het onderwijdsdomein en het leefdomein (niet bekend hoeveel). Overlap tussen mensen die gebruikmaken van de voorziening in het werk- en onderwijdsdomein is er niet of nauwelijks. Bovendien hebben zij in beide gevallen met de bemiddelingsfunctie van Tolknet te maken

Tabel 4. Overzicht van knelpunten die voortkomen uit het feit dat er verschillende stelsels zijn op basis waarvan een burger gebruik kan maken van een tolkvoorziening

D. Internationale voorbeelden

Voorbeeld	Toelichting	Opmerkingen gesprekspartners
Amerika	Het is wettelijk geregeld dat (publiek toegankelijke) organisaties (overheid, restaurants, etc.) verantwoordelijk zijn voor het regelen van een voorziening voor dove bezoekers, in plaats van het individu. Geldt voor alle mensen met een beperking.	- mensen hebben daarmee complete toegang tot de samenleving - cultuur en historie is daar anders - in Amerika kunnen mensen beter voor zichzelf opkomen dan in Nederland
	De tolk op afstand is in Amerika een relatief belangrijke invulling van de tolkvoorziening.	Tolk op afstand wordt daar steeds meer ingevuld door gebaren communicatie in plaats van geschreven tekst.
	Amerikaans gebarentaal officiële taal.	Zorgt voor een versteviging van de positie van doven en slechthorenden.
Finland, Noorwegen, Zweden, Denemarken, IJsland, Portugal, Spanje Frankrijk, Engeland, Oostenrijk, Zwitserland, Roemenië, Polen en Griekenland	Deze landen hebben gebarentaal erkend als officiële taal.	Zorgt voor een versteviging van de positie van doven en slechthorenden.
Noorwegen, Zweden, Denemarken		In deze landen wordt meer gekeken naar wat je wel kan, in plaats van wat je niet kan (zoals in Nederland). Participatieredenering versus gehandicaptenredenering
België	Opleiding voor tolken is minder goed dan in Nederland.	In België is de tolkvoorziening minder goed geregeld dan in Nederland, vooral vanwege slechte beschikbaarheid tolken.
Andere landen Europa		In veel landen is de tolkvoorziening minder goed geregeld dan in Nederland.