

Vergaderjaar 2021–2022

29 936

Regels inzake de beëdiging van tolken en vertalers en de kwaliteit en de integriteit van beëdigde tolken en vertalers (Wet beëdigde tolken en vertalers)

Nr. 61

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2021

Tijdens het Commissiedebat van 4 november jl. (Kamerstuk 35 925 VI, nr. 29) heb ik naar aanleiding van de zorgen aan de zijde van uw Kamer toegezegd een brief te sturen over de aanbestedingen en de tarieven van tolken en vertalers. Ik wil allereerst benadrukken dat ik me er terdege van bewust ben dat tolken en vertalers onmisbaar zijn in onze rechtstaat. In lijn met de motie van de leden Van Dam en Groothuizen ben ik van opvatting dat zij hiervoor een goede uitgangspositie moeten hebben die bijdraagt aan het economisch en professioneel fatsoenlijk kunnen uitoefenen van het vak (Kamerstuk 29 936, nr. 55).

In deze brief ga ik nader in op de voortgang van de aanbestedingen van de tolk- en vertaaldiensten en de tarieven die tot stand moeten komen als vervolg op deze aanbestedingen. Om in te kunnen gaan op de punten van zorg begin ik bij de uitgangspunten van de stelselherziening tolken en vertalers en waarom destijds deze keuzes zijn gemaakt. Vervolgens ga ik in op de stand van zaken van de aanbestedingen en de eerste voorlopige bevindingen uit de monitoring.

Aanleiding stelselherziening

De stelselherziening is tot stand gekomen, omdat de rijksoverheid geconfronteerd werd met een aantal knelpunten in de systematiek van tolk- en vertaaldiensten, zoals het niet volledig werkende register voor beëdigde tolken en vertalers en de onrechtmatigheid in de inkoop van deze dienstverlening in het licht van de geldende aanbestedingsregels. Naar aanleiding van een tweetal onderzoeken van ABDTOPConsult in opdracht van het ministerie¹ heeft het ministerie een aantal doelstellingen geformuleerd voor een verbeterende systematiek, namelijk:

¹ Bijlage bij Kamerstuk 29 936, nrs. 41 en 42

- Goede borging van de kwaliteit en integriteit van de tolken die worden ingezet, middels een gedifferentieerd register beëdigde tolken en vertalers (hierna: Rbtv);
- Rechtmatige en professionele inkoop van tolk- en vertaaldiensten en een volwassen markt voor tolkdiensten;
- Ontwikkeling van moderne en efficiëntere werkwijzen, gebruikmakend van de ontwikkelingen die marktpartijen ook nu al te bieden hebben (zoals tolken op afstand via video en toepassing van spraaktechnologie).²

In eerdere Kamerbrieven ben ik reeds uitvoerig ingegaan op de reden waarom de tolk- en vertaaldiensten aanbesteed worden.³ In het advies van de parlementair advocaat is bevestigd dat voor tolk- en vertaaldiensten ook de aanbestedingsplicht geldt. Op verzoek van uw Kamer is de parlementair advocaat ook ingegaan op de situatie in Duitsland.⁴

Als gevolg van deze vernieuwde systematiek worden er alleen al voor de tolkdienstverlening 13 Europese aanbestedingen uitgevoerd, waarbij 27 overeenkomsten worden afgesloten. Op dit moment zijn er vier Europese aanbestedingen succesvol afgerond, waardoor er zes overeenkomsten zijn geïmplementeerd. Daarnaast wordt er op dit moment nog één overeenkomst geïmplementeerd. De tolkaanbestedingen voor onder andere de tolkaanbestedingen van het OM, de IND en Raad voor de Kinderbescherming, Opsporingsdiensten, DJI worden in 2022 gepubliceerd. Voor de vertaaldienstverlening worden uiteindelijk 15 Europese aanbestedingen uitgevoerd, waarbij 22 overeenkomsten worden afgesloten. Hiervan is momenteel één Europese aanbesteding afgerond waarbij ook één contract is geïmplementeerd. Door de aanbestedingen in een gevarieerd aanbod uit te zetten wordt beoogt het aanbod van intermediairs bij de tolk- en vertaaldienstverlening te verbreden.⁵

Kwaliteitsvereisten en taalniveaus

In lijn met de motie van de leden Van Dam en Groothuizen⁶ zijn bindende kwaliteitseisen meegegeven over de uitvoering van de dienstverlening. Bij de gunning maakt het onderdeel kwaliteit minimaal 60% van het gunningscriterium uit, zoals de motie voorschrijft. Het prijsaspect is hierdoor in de aanbesteding geen overheersend gunningscriterium. Voor het kunnen monitoren van de dienstverlening dienen intermediairs structureel informatie aan te leveren over de geleverde diensten en de kwaliteit hiervan, waardoor de doelstellingen strak gemonitord kunnen worden. Wanneer een contractspartij structureel verzuimt om de vastgelegde afspraken na te komen, zal dit niet zonder consequenties blijven.

Een uitbreiding van het register, uiteraard met inachtneming van duidelijke kwaliteits- en integriteitseisen, was wenselijk. Dit omdat in het verleden rijksoverheidsorganisaties in veel gevallen tolken inzetten die niet ingeschreven stonden in het Rbtv terwijl afname uit het register wel

² Kamerstuk 29 936, nr. 43

³ Kamerstuk 29 936, nr. 50

⁴ Kamerstuk 29 936, nr. 49

⁵ Het doel hierachter is dat er een gezonde markt ontwikkeld wordt waarbij de positie van de tolken in relatie tot de intermediair versterkt wordt. Dit door middel van het aantrekken van een groter aantal intermediairs waardoor de individuele tolk/vertaler betere afwegingen kan maken onder welke voorwaarden hij/zij bereid is om te werken. Dit om te voorkomen dat zowel de overheid als de beroepsgroep te afhankelijk is van slechts enkele intermediairs.

⁶ Kamerstuk 29 936, nr. 55

vereist was.⁷ Wel is er in het register een onderscheid gemaakt door twee inschrijvingsniveaus te onderscheiden, namelijk het taalvaardigheidsniveau C1 en B2 (niveaus volgens het Europees Referentiekader voor de Talen).⁸ Bovendien mag verwacht worden dat de verbeterde positionering van het Rbtv in combinatie met de kwaliteitseisen in aanbestedingen zal leiden tot versterking van kwaliteitsontwikkeling van de beroepssector en een grotere vraag en inzet van Rbtv-tolken die voldoen aan de zwaardere kwalificaties.⁹

Afnameplichtige organisaties mogen alleen onder strikte voorwaarden akkoord gaan met de inzet van een B2-tolk, namelijk wanneer er sprake is van vereiste spoed of wanneer er geen beëdigde C1-tolk voor de gevraagde taal in het register ingeschreven staat. In tegenstelling tot de situatie voorheen, is nu bij de inzet van een B2-tolk uit het register bekend welke vereisten voor tolkvaardigheid en integriteit de opdrachtgever mag verwachten.

In alle contracten, zowel voor afnameplichtige als niet-afnameplichtige organisaties, is opgenomen dat een minimumpercentage aan register-tolken moet worden ingezet. In de aanbestedingen is opgenomen dat er uitsluitend gebruik gemaakt moet worden van een registertolk en dit wordt nadrukkelijk jaarlijks en volgens vastgestelde prestatie-indicatoren gemonitord. In deze vernieuwde systematiek is daarmee nadrukkelijke aandacht voor het optimaal gebruik van het Rbtv en het goed positioneren van de C1-tolken gekomen, door meer te sturen op de inzet van C1-tolken waar dat noodzakelijk is. Afnameplichtige organisaties vragen onverminderd hun tolken op het C1-niveau uit.¹⁰ Wanneer uit de monitoring blijkt dat een intermediair stelselmatig niet de gevraagde C1-tolken inzet, voldoet de intermediair niet aan de contractuele verplichtingen. Hierdoor kunnen er contractuele consequenties aan verbonden worden. De vraag bij intermediairs naar C1-tolken zal daarmee stijgen waardoor de tolk een betere onderhandelingspositie richting de intermediair krijgt.¹¹ Echter niet voor iedere opdracht die buiten de afnameplicht valt is een C1-tolk noodzakelijk.

Tarieven

Tijdens het Programma «Tolken in de Toekomst» is er veel aandacht besteed aan de tarieven, omdat dit een belangrijke zorg was en is van de beroepsgroep. Deze zorg wordt ook door mij gedeeld. Voorheen was er voor een groot deel van de dienstverlening sprake van vaste tarieven die al langere tijd niet geïndexeerd waren. Dit was een onwenselijke situatie en hiervoor wilde ik een andere oplossing. Daarnaast waren er ook organisaties die de tarieven wel middels aanbestedingen tot stand lieten komen, waardoor er een hybride model rondom de tarifiering was ontstaan. In lijn met de motie van de leden Van Dam en Groothuizen¹² dienen intermediairs een passende vergoeding voor hun werkzaamheden te ontvangen.

⁷ In het kader van het strafrecht en vreemdelingenrecht mogen afnameplichtige organisaties uitsluitend gebruik maken van C1-tolken. Enkele voorbeelden hiervan zijn het OM, de politie en de IND.

⁸ Kamerstuk 29 936, nr. 44

⁹ Kamerstuk 29 936, nr. 43

¹⁰ Een aantal organisaties en diensten heeft de plicht om in het kader van het straf en het vreemdelingenrecht gebruik te maken van tolken en vertalers die ingeschreven staan in het Rbtv op C1-niveaus. Deze afnameplichtige organisaties en diensten zijn in de Wet beëdigde tolken en vertalers benoemd of op basis van de wet aangewezen.

¹¹ Kamerstuk 29 936, nr. 44

¹² Kamerstuk 29 936, nr. 55

Hoewel het in het licht van de aanbestedingen logisch zou zijn geweest dat ik de tarieven vrij zou laten en op de markt tot stand zou laten komen heb ik er toch voor gekozen om een minimumtarief voor te schrijven dat ten gunste moet komen aan de tolk/vertaler. Dit om te voorkomen dat er een «race to the bottom» plaatsvindt. In de aanbestedingen worden integrale uurtarieven uitgevraagd. Naar aanleiding van uw verzoek om meerdere scenario's inzichtelijk te maken verwijs ik u naar het rapport van SEO waarin zij op verzoek van mijn ministerie zes verschillende scenario's hebben uitgewerkt.¹³ Dit rapport ligt aan de basis van de keuze voor deze integrale uurtarieven.

Bij het vaststellen van de minimum tarieven aan tolken en vertalers is nadrukkelijk rekening gehouden met de vaste vergoedingen die tolken dan wel vertalers ontvingen van de overheid en reeds gecontracteerde opdrachtnemers. Dit is nu een verplichte ondergrens die alle intermediairs aan de tolk/vertaler moeten betalen, dit ter bescherming van de positie van de zzp'er. Voor het koppelen van de feitelijke vergoeding van de intermediair aan de in redelijkheid verrichte werkzaamheden conform voornoemde motie zijn inschrijvers vrij om binnen de gegeven bandbreedtes tarieven in de aanbesteding op te geven. Aan de hand van de ontwikkeling van de tarieven, zoals die geleidelijk aan zichtbaar wordt c.q. zal worden uit de lopende respectievelijk voltooide aanbestedingen wil ik bezien of nadere invulling van de regels op tarieven gewenst is. Waar nodig zal ik aanvullend onderzoek laten uitvoeren in navolging op het advies dat SEO in januari 2019 heeft gepubliceerd.

Uw Kamer heeft in het commissiedebat ook aandacht gevraagd voor de situatie dat tolken liever een opdracht elders in het land aannemen vanwege de reisvergoeding. De eerste en belangrijkste reden is dat op dit moment de tolkaanbesteding van onder andere het Openbaar Ministerie nog niet is uitgezet. Hiermee is voor het OM de (reiskosten)vergoeding aan tolken en vertalers nog niet gewijzigd ten opzichte van voorheen. In lijn met voornoemde motie Van Dam en Groothuizen wordt in de contracten ingezet op het reduceren van de reisbewegingen door een optimale geografische matching. Indien toch gereisd moet worden zal een adequate kilometervergoeding betaald worden van 75 cent per kilometer. Doordat de opdrachten niet meer door opdrachtgevers aan individuele tolken uitgezet worden kan de intermediair met een efficiënte planning bijdragen aan het voorkomen van onnodige reisbewegingen. Om deze ontwikkeling te kunnen waarnemen is het nodig dat meerdere contracten aan de hand van de aanbestedingen geïmplementeerd zijn.

Stand van zaken aanbestedingen

Ik begrijp dat bij deze complexe en omvangrijke transitie de effecten voor de beroepsgroep nog niet direct zichtbaar zijn en daardoor de onvrede voortduurt. Deze vernieuwde systematiek moet echter in de praktijk wel de kans krijgen om zich te bewijzen. Op dit moment is nog maar een beperkte minderheid van het totaal aantal vernieuwde contracten in werking getreden. Daarom is het van belang dat de aanbestedingen zo spoedig mogelijk worden uitgezet. Door de implementatie van de contracten kan de monitoring meer vorm gaan krijgen en worden de effecten zichtbaar.

Er is bewust gekozen om de aanbestedingen in een gevarieerd aanbod en niet te grote volumes op de markt te zetten. Dit is gedaan om de positie

¹³ Scenario's voor tarieven op de markt van tolkdiensten – SEO Economisch Onderzoek

van de tolken en vertalers te versterken.¹⁴ De individuele tolk of vertaler heeft hierdoor meer ruimte om een onafhankelijke keuze te maken ten aanzien van de voorwaarden waarvoor hij of zij bereid is om te werken. Nadeel hiervan is wel dat het langer duurt voordat de volledige stelselherziening is uitgerold en de brede effecten zichtbaar worden.

Monitoring

Nieuwe intermediairs hebben te maken gehad met opstartperikelen. Dit is bij een contractwisseling en zeker gezien een dergelijke transitie niet ongewoon. Bij de inschrijvingen op de aanbestedingen wordt zichtbaar dat meer marktpartijen zich inschrijven voor de aanbestedingen. De beoogde marktverbreding lijkt hiermee tot stand te komen, waardoor de tolk en vertaler uit meer marktpartijen kunnen kiezen. Voor een goede en gefundeerde monitoring in lijn met de motie van de leden Groothuizen en Van Dam¹⁵ is de huidige periode te krap en het aantal reeds in werking getreden contracten te beperkt. Toch wil ik uw Kamer de eerste inzichten meegeven, met daarbij het nadrukkelijke voorbehoud dat de informatie tot nu toe beperkt en broos is. In alle contracten is een groeipad opgenomen naar een inzet van 95% registertolken. Het vertrekpunt van elk groeipad is de inzet van registertolken voor de inwerkingtreding van het contract. Afhankelijk of het een afnameplichtige organisatie is of niet is de eis van C1-tolken opgenomen. Op dit moment zetten de reeds gecontracteerde intermediairs voor de opdrachtgevers gezamenlijk een hoger percentage registertolken in dan contractueel verplicht, er worden namelijk gemiddeld 3 procentpunten meer C1-tolken geleverd dan contractueel vereist is. Dit komt neer op 82% inzet van C1-tolken bij de Wbtv-plichtige organisatie die is aanbesteed. In de overige gevallen is er sprake van afwijking door de spoedeisende werkzaamheden of er is vraag naar een uitzonderlijke taal.

Voor niet-afnameplichtige organisaties zien we voor nu zelfs dat er 25% meer registertolken worden ingezet dan gevraagd in de contracten. Dit is een voorzichtig signaal dat de vernieuwde systematiek werkt zoals deze beoogd is. Dit komt de kwaliteit van de dienstverlening en de positie van de registertolk -vertaler ten goede. Maar zoals eerder aangegeven is de informatie uit de vernieuwde contracten nog broos en beperkt.

Zoals aan uw Kamer is toegezegd worden de beroepsorganisaties betrokken bij de monitoring van de kwaliteit.¹⁶ Er zijn diverse vertegenwoordigers van tolken en vertalers en zij vertegenwoordigen niet allemaal dezelfde doelgroep. Zo zijn er vertegenwoordigers van de gebaren- en schrifttolken, maar ook vertegenwoordigers exclusief voor tolken en vertalers op C1-niveau. Daarnaast is ook ZZP-Nederland en Platform Zelfstandige Ondernemers betrokken. In september heeft er een overleg tussen mijn ministerie en de vertegenwoordigers van acht beroepsgroepen plaatsgevonden. In dit overleg zijn de eerste voorzichtige resultaten getoond en besproken. Hierbij is toegezegd op korte termijn een vervolgoverleg in te plannen waarbij op het ministerie inzicht gegeven wordt in de werking van de monitoring.

Een belangrijk onderdeel van de nieuwe aanpak is de wijze waarop tarieven voor tolken en vergoedingen voor intermediairs tot stand komen. De doelstelling is dat de marktwerking tussen de intermediairs zorgt voor

¹⁴ Het doel hierachter is dat er een gezonde markt ontwikkeld wordt waarbij de positie van de tolken in relatie tot de intermediair versterkt wordt. Dit om te voorkomen dat zowel de overheid als de beroepsgroep te afhankelijk is van slechts enkele intermediairs.

¹⁵ Kamerstuk 29 936, nr. 56

¹⁶ Kamerstuk 29 936, nr. 58

een goede prijsontwikkeling en een goede kwaliteit. Tegelijkertijd is de verwachting dat de marktwerking tussen tolken leidt tot variatie in toltarieven. Om een eerste indruk te krijgen op de vergoeding aan de tolken, zijn bij de onlangs gecontracteerde intermediairs de gemiddelde inkooprijzen opgevraagd. Zonder commercieel vertrouwelijke informatie van marktpartijen bekend te maken, kunnen de volgende beelden gedeeld worden: tarieven die nu aan tolken worden betaald, zijn in verhouding met voorgaande jaren met circa 10% gestegen. Als indicatie kan worden gegeven dat de gemiddelde vergoeding aan de tolk nu circa 50 tot 54 euro per uur bedraagt. Alle opdrachtnemers meldden dat er situaties zijn waarin men een hogere vergoeding aan bepaalde tolken betaalt dan de «verkoopprijs» aan de overheid. Hoewel de informatie die nu zichtbaar wordt uit de eerste contracten nog preliminair is en voorlopig een te beperkt beeld geeft, lijken de tarieven van de tolken gemiddeld genomen licht te stijgen en de marges van de intermediairs licht te dalen ten opzichte van de situatie voor de aanbestedingen. Desondanks kan het zijn dat er ook tolken zijn die er met de aanbestedingen niet op voorruit zijn gegaan aangezien het een gemiddelde betreft. Uiteraard zal ik dit scherp blijven volgen met aanvullende monitoringsgegevens wanneer die gegevens beschikbaar worden na implementatie van enkele grote contracten. Ik wil, mogelijk met een helder advies, bezien of nadere invulling van de regels op tarieven gewenst is.

Ik doe er alles aan om inzicht te krijgen in de werking van het systeem. Ik laat u in de eerste helft 2022 de eerste uitkomsten weten zoals is toegezegd. Deze toezegging is gedaan juist omdat dan informatie voor handen is uit meerdere contracten over een iets langere looptijd. De verwachting is dat ik u dan meer inzichten kan geven. Het is belangrijk dat de monitoring verder gaat groeien naarmate er meer informatie uit de afgesloten contracten voorhanden is.

Tot slot

De stelselherziening rondom tolken en vertalers lijkt voorzichtig eerste positieve resultaten te geven. Ik besef dat het vertrouwen in de uitkomsten door de beroepsgroepen met een zeer kritisch oog worden gevolgd. Om tot meer en concrete resultaten te komen is tijd en een goed dialoog met de beroepsgroepen over monitoring nodig.

Ik heb er vertrouwen in dat met dit stelsel invulling gegeven wordt aan de moties van de leden Van Dam en Groothuizen en van de leden Groot-huizen en Van Dam. Uiteraard zal ik voortdurend blijven monitoren wat de effecten zijn en waar nodig aanvullende maatregelen treffen op basis van de uitkomsten daarvan.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus