



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Don't Tolk Too Much

Vormen van regie op tolkdiensten in het VenJ-domein



ABD TOP Consult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

Mark Dierikx

In samenwerking met
Edith Heijting

20 december 2016

ABDTOPConsult

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Managementsamenvatting

Opdracht

Voor een aantal uitvoerende organisaties in het VenJ-domein zijn tolken een onmisbare schakel in het primaire proces. De toegenomen instroom van vluchtelingen in de afgelopen periode deed de vraag naar tolken evenredig groeien. Zonder dat zich werkelijk stagnatie in de dienstverleningsprocessen voordeed, was de dreigende schaarste van tolken in een aantal talen voor de verschillende organisaties beslist voelbaar. Bovendien werd potentiële schaarste bij piekmomenten herkend als een terugkerend probleem. Daarnaast is de Europese Richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten gewijzigd en geïmplementeerd in de Aanbestedingswet, als gevolg waarvan tolkdiensten niet meer onder het lichtere regime van aanbestedingen vallen en de reguliere aanbestedingsprocedures zijn gaan gelden.

Om te komen tot een hogere kwaliteit van tolk- en vertaaldiensten in combinatie met een efficiënter uitvoeringsproces is vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie de vraag gesteld aan ABDTOPConsult een onderzoek uit te voeren met als onderzoeksvraag: *Welke vormen van centrale regie bieden binnen het VenJ-domein oplossingen voor de problemen ten aanzien van tolkdiensten op het gebied van kwaliteit, inkoop en inzet? Beschrijf mogelijke scenario's.*

Bevindingen en conclusies

Kwaliteit

Met de Wet Beëdigd Tolken en Vertalers (Wbtv) en het Register Beëdigd Tolken en Vertalers (Rbtv) is een wettelijk kader aanwezig voor de borging van kwaliteit én integriteit bij de inzet van tolken. Het huidige Rbtv voorziet echter, mede vanwege de hoge inschrijvings-vereisten, onvoldoende in de behoefte aan tolken. De overheidsdiensten en aanbieders zijn met eigen lijsten en procedures gaan werken. Dit heeft geleid tot vergaande versnippering van werkwijzen en tot steeds minder effectieve kwaliteit- en integriteitsborging. De systematiek, gebaseerd op hooggekwalificeerde tolken in alle gespreksituaties is ook niet altijd efficiënt. Het stelsel voor kwaliteit- en integriteitsborging zoals beoogd wordt in de huidige praktijk structureel ondermijnd.

Inkoop

De verschillende diensten van VenJ hebben wisselende keuzes gemaakt over het al dan niet aanbesteden van tolkdiensten en het wel of niet werken met een bemiddelingsbureau. De voorwaarden bij aanbesteden worden gemodelleerd naar de staande praktijk van de losse werkprocessen. Ook de onderbouwing van het waarom en de opbouw van de huidige vaste tarieven is onscherp. Een heldere beleidsvisie op de tolkenmarkt ontbreekt. De koers naar het eindmodel zoals in 2004 werd ingezet is in de ontstane praktijk niet leidend. Het ontwikkelen van goed en kwalitatief inkoopmanagement vanuit VenJ is in deze context niet goed mogelijk. Zowel overheidsdiensten, tolken als bemiddelaars hebben gezamenlijk belang bij een goed werkende tolkenmarkt. VenJ schiet momenteel tekort als professioneel opdrachtgever richting zowel de tolk als de bemiddelaars. Intern leidt dit tot onderlinge concurrentie en inefficiënties.

In lijn met de gewijzigde Europese richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten, zullen tolkdiensten conform de wettelijke kaders van de Aanbestedingswet gegund moeten worden. Dit heeft implicaties voor de huidige, mede door de Wbtv beïnvloede, werkwijzen van een deel van de VenJ-organisaties. Een transitieperiode om een zorgvuldige overstap te maken naar een passende aanbestedingsmethodiek is hiervoor noodzakelijk. Op basis van een vastgestelde heldere marktvisie en de onderliggende werkprocessen zal een keuze moeten worden gemaakt welke wijze van aanbesteden hiertoe het meest geëigend is, waarna implementatie kan volgen.

Inzet

Zoekend naar optimalisatie van hun eigen werkprocessen is er rond de inzet van tolken binnen het VenJ-domein een grote en suboptimale variëteit aan werkwijzen en keuzes rond de inzet van tolken ontstaan. Anders dan op ad hoc basis of praktische samenwerking op locatie is er geen afstemming of gedeelde visie op hoe een efficiënte inzet van tolken eruit ziet. Ook binnen de inrichting van de eigen werkprocessen is bij de inzet van tolkdiensten efficiency niet het leidende principe. Doordat de werkwijzen rond tolken toenemend zijn gaan divergeren, is het op werkniveau bovendien bewerkelijk om gezamenlijke oplossingen te vinden.

Evidente overtolligheid is ingebouwd als het gaat om de inzet van tolken door verschillende organisaties op dezelfde locaties. Dit geldt ook voor de versnipperde uitvraag bij het bestellen van tolken. Slimmer nadenken over locaties waar tolken worden ingezet, over de keuze voor video/telefonisch tolken, over de inzet van tolken in de keten en differentiatie van tolkproducten en over een geavanceerdere digitale ondersteuning, is noodzakelijk. In combinatie met meer eenduidige werkprocessen rond inkoop en kwaliteit kunnen efficiëntere keuzes gemaakt worden.

Regie en governance

Na de eerste stappen in richting van het beoogde model uit 2004 is deze koers langzaam gestagneerd en is een hybride situatie ontstaan rond al dan niet vaste/wettelijke tarieven, wel/niet werken met bemiddelaars, eigen lijsten met tolken, verschillende kwaliteit/integriteitsprocedures, etc. Bij gebrek aan gezamenlijke hoofdlijnen is het oplossen van knelpunten toenemend complex. De urgentie hiervan wordt gevoeld op piekmomenten, de urgentie om gezamenlijk naar verbetering te zoeken luwt daarna ook weer. Omdat men de eigen werkprocessen in belangrijke mate als uniek ziet, kunnen opties voor organisatie overstijgende samenwerking snel worden gezien als aantasting van de autonome werkprocessen. Ook is de neiging de oplossingen voor problemen situationeel te zoeken.

Vanwege de focus op de verschillende eigen werkprocessen in afzonderlijke organisaties is de verantwoordelijkheid voor een aantal aspecten rondom de kwaliteit, inkoop en inzet van tolken die op VenJ-concernniveau liggen onderbelicht geraakt. Dit geldt voor het functioneren van het kwaliteitsstelsel van Wbtv en Rbtv, maar ook voor Categoriemanagement en professioneel inkoopbeleid, waar strategische lijnen zijn uitgebleven. Het inzicht dat structurele verbeteringen in de systematiek en werkwijzen een hogere opbrengst zullen hebben is aanwezig, maar moet in de sturing van de verbeteringen verzekerd worden.

Adviezen

Alle suggesties rond praktische werkwijzen, meer afstemming en betere samenwerking tussen de VenJ-onderdelen zullen complex blijven, zolang er niet meer eenduidigheid in de werkwijzen rond tolkeninzet is aangebracht. Bovendien is de tolkenmarkt (tolken én bemiddelaars) gebaat bij helder en professioneel opdrachtgeverschap vanuit deze grootste overheidsafnemer. Dit vraagt om het aanbrengen van een aantal heldere hoofdlijnen en het gezamenlijk en krachtig implementeren hiervan in de werkprocessen.

- **Werk toe naar een functionerend kwaliteitsstelsel:** herijk het Rbtv, breng differentiatie aan in de inschrijvingen (niveaus, specialisatie, integriteitsscreening). Stel een crisis-mechanisme in dat opschaalt op piekmomenten. Stimuleer doorgroei van tolken binnen de gedifferentieerde lijsten. Implementeer dit vooralsnog in de Uitwijklijst. Benut deze ervaring ten behoeve van wijziging van de Wbtv en rond herijking van het stelsel van het Rbtv daarna af.
- **Ga vanuit een heldere marktvisie professioneel inkopen:** tolkdiensten inkopen is een overheidsopdracht. Stel als professioneel opdrachtgever een strategische marktvisie vast. Herbevestig het beoogde model uit 2004, of stel keuzes bij. Kom tot een heldere lijn t.a.v. tarieven en – indien vast – tot heldere opbouw. Verwerk deze hoofdlijnen aangevuld met de gezamenlijke lijnen rond efficiency in een leidend kader voor aanbestedingen. Benut een transitieperiode om een zorgvuldige overstap te maken naar een passende aanbestedings-methodiek.
- **Breng focus aan op efficiënte inzet van tolken:** hanteer een aantal leidende principes rond efficiency. Denk hierbij aan hogere inzet van videoconferencing en telefonisch tolken, betere spreiding van de tolkeninzet over de dag, betere digitale ondersteuning bij plannen en bestellen. Start enkele regionale pilots die de bestelling van tolken (rechtstreeks en via aanbieders) vooraf bundelen, zodat overzicht ontstaat, waardoor sturen of efficiëntie mogelijk wordt en bij pieken eerder regie kan worden genomen. Ervaringen kunnen bovendien dienen voor het beter inrichten van toekomstige aanbestedingen.
- **Organiseer een krachtige transitie naar het eindbeeld:** geef uitwerking en implementatie vorm via een transitieprogramma met een looptijd van ongeveer twee jaar. Beleg de portefeuilleverantwoordelijkheid hiervoor bij een BR-lid uit de brede Bestuursraad en stel een stevige transitie manager aan die rechtstreeks rapporteert.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	
1	Inleiding..... 1
1.1	<i>Aanleiding van het onderzoek</i>1
1.2	<i>Doelstelling van dit onderzoek</i>1
1.3	<i>Afbakening en aanpak</i>2
2	Feiten en cijfers 4
2.1	<i>Wettelijk kader</i>4
2.2	<i>Soorten tolkdiensten</i>4
2.3	<i>Cijfers</i>5
2.4	<i>Internationaal bekeken</i>8
3	Kwaliteit.....10
3.1	<i>De Wbtv en de werking van het Rbtv</i>10
3.2	<i>Informatie-uitwisseling bij integriteitskwesties</i>12
3.3	<i>Analyse van de huidige situatie</i>13
3.4	<i>Werk toe naar een functionerend kwaliteitsstelsel</i>14
4	Inkoop17
4.1	<i>Beoogd model 2004</i>17
4.2	<i>Aanbesteden of niet</i>17
4.3	<i>Tarieven</i>19
4.4	<i>De werking van de markt</i>19
4.5	<i>Professioneel inkopen: Categoriemanagement</i>20
4.6	<i>Analyse van de huidige situatie</i>21
4.7	<i>Ga vanuit een heldere marktvisie professioneel inkopen</i>22
5	Inzet.....24
5.1	<i>Werkwijzen</i>24
5.2	<i>Digitale ondersteuning</i>25
5.3	<i>Analyse van de huidige situatie</i>26
5.4	<i>Breng focus aan op efficiënte inzet van tolken</i>26
6	Regie en governance28
6.1	<i>Analyse van de huidige situatie</i>28
6.2	<i>Organiseer een krachtige transitie naar het eindbeeld</i>28

7	Samenvattend advies met routekaart	30
	Bijlagen	32
	Bijlage 1: Afkortingen	32
	Bijlage 2: Lijst gesprekspartners	33
	Bijlage 3: Betrokken organisaties en samenstelling kernteam	34
	Bijlage 4: Geraadpleegde documenten	35
	Bijlage 5: Schema's afwegingen bij aanbestedingen	36

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Binnen overheidsdiensten worden tolken in allerlei situaties en op verschillende momenten ad hoc of op basis van reservering ingezet. Een tolk is meestal een zelfstandig ondernemer (zzp-er) die rechtstreeks in opdracht van de overheid of door tussenkomst van een bemiddelend bureau tolkdiensten verricht. Voor een aantal uitvoerende organisaties in het VenJ-domein zijn tolken een onmisbare schakel in het primaire proces, bijvoorbeeld in asielprocedures bij het vaststellen van het asielrelaas door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of bij verhoren en strafzaken door de Nationale Politie (NP) en het Openbaar Ministerie (OM). De VenJ-diensten zijn samengenomen dan ook met afstand de grootste afnemers van tolkdiensten binnen de Rijksoverheid.

De toegenomen instroom van vluchtelingen in de afgelopen periode deed ook de vraag naar tolken evenredig groeien. Zonder dat zich werkelijk stagnatie in de dienstverleningsprocessen voordeed, was de dreigende schaarste van tolken in een aantal talen voor de verschillende organisaties beslist voelbaar. Bovendien werd potentiële schaarste bij piekmomenten herkend als een terugkerend probleem.

Daarnaast is de Europese Richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten¹ gewijzigd en geïmplementeerd in de Aanbestedingswet², als gevolg waarvan tolkdiensten vanaf 1 juli 2016 niet meer onder het lichtere regime vallen en de reguliere aanbestedingsprocedures zijn gaan gelden.

De potentiële schaarste aan tolken bij piekdrukke en de ontwikkelingen rond de Aanbestedingswet zijn de directe aanleiding geweest voor deze onderzoeksopdracht. Om te komen tot een hogere kwaliteit van tolk- en vertaaldiensten en een efficiënter en goedkoper uitvoeringsproces is namens de Bestuursraad van het Ministerie van Veiligheid en Justitie door de directeur-generaal Vreemdelingenzaken de vraag gesteld aan ABDTOPConsult een onderzoek uit te voeren naar vormen van centrale sturing – en daarmee naar een eenduidig beleid – op het terrein van tolkdiensten.

1.2 Doelstelling van dit onderzoek

Doel van dit onderzoek is de problematiek rond de inzet van tolkdiensten te duiden en op basis daarvan de opdrachtgever keuzes aan te reiken, die zullen bijdragen aan een hogere kwaliteit van tolkdiensten en een efficiënter en goedkoper uitvoeringsproces. Na een eerste oriëntatieronde door ABDTOPConsult, bleek dat de betrokkenen zich zelf goed realiseerden dat de knelpunten samenhangen met de werkprocessen rond de inzet, inkoop en kwaliteit van tolken. De vraagstelling is in samenspraak met de opdrachtgever als volgt vastgesteld.

Welke vormen van centrale regie bieden binnen het VenJ-domein oplossingen voor de problemen ten aanzien van tolkdiensten op het gebied van kwaliteit, inkoop en inzet? Beschrijf mogelijke scenario's.

¹ richtlijn 2014/24/EU van 26 februari 2014

² www.piano.nl/regelgeving/gewijzigde-aanbestedingswet-2012

Met daarbij aandacht voor de volgende punten:

- Hoe ziet de regie op tolkdiensten op het gebied van kwaliteit, inkoop en inzet er in de huidige situatie uit en welke ontwikkelingen hebben zich hierbij voorgedaan?
- Hoe wordt samengewerkt tussen de afnemers van tolkdiensten op het gebied van inzet, inkoop en kwaliteit, welke knelpunten doen zich daarbij voor en welke verbeteringen worden wenselijk geacht?
- Welke opties zijn er om informatie over integriteitskwesties rond tolken te delen tussen organisaties?

1.3 Afbakening en aanpak

Dit onderzoek richt zich op de kwalitatieve en efficiënte inzet van tolkdiensten.

Het onderzoek doet aanbevelingen aan de opdrachtgever VenJ en richt zich op het VenJ-domein. Er zijn ook andere overheidsdiensten, zoals de Ministeries van Defensie (MIVD) en Buitenlandse Zaken, die tolken inzetten, maar de VenJ-diensten zijn verreweg de grootste afnemers. Wel is bij het ontwikkelen van de aanbevelingen interdepartementale bestendigheid in het vizier gehouden.

De meeste aanbieders bieden naast tolkdiensten óók vertaaldiensten aan, net als de meeste afnemers tolk- én vertaaldiensten afnemen. Dit onderzoek richt zich echter alleen op tolkdiensten, niet op vertaaldiensten. Tijdens de oriëntatieronde bleek dat de ondervonden knelpunten specifiek de inzet van tolkdiensten betreffen.

De uitvoering van deze opdracht is door ABDTOPConsult als volgt aangepakt:

- *Voorbereiding*: doornemen bestaand materiaal, oriëntatiegesprekken. Definitieve vraagstelling in overleg met opdrachtgever.
- *Uitwerking en verdieping*: in samenwerking met een kernteam het filteren en uitdiepen van de knelpunten op de terreinen inzet, kwaliteit en inkoop. Ontwikkelen van oplossingsrichtingen. Dit op basis van wettelijke kaders, bestaande inzichten en ideeën en verdiepende werkbezoeken en gesprekken met afnemers, aanbieders van tolkdiensten, beroepsverenigingen, om werkprocessen, belangen en beelden scherp te krijgen. Waar nodig specifieke expertise ingeschakeld, zoals bij interpretatieverschillen of haalbaarheidsvraagstukken.
- *Toetsing en aanscherping*: Toetsen en aanscherpen van de analyse en de conceptadviezen bij relevante spelers, medewerkers en/of experts.
- *Draagvlak en commitment*: Gezien de brede keten van betrokken organisaties en de directe verwevenheid met het primaire werkproces van de afnemers van tolkdiensten is veel aandacht besteed aan haalbaarheid en werkbaarheid van de voorstellen. Op organisatieniveau zijn met de Hoofden van Dienst van de betrokken organisaties in enkele bijeenkomsten de aanpak, tussenrapportage en eindconclusies besproken.

Leeswijzer

In hoofdstuk twee *Feiten en Cijfers* wordt allereerst een beschrijving gegeven van de tolksector, soorten tolkproducten, relevante kaders en cijfers. Zo wordt duidelijk waar het qua omvang en belang voor publieke afnemers in het VenJ domein om gaat.

In de daaropvolgende drie hoofdstukken worden achtereenvolgens de deelterreinen *kwaliteit, inkoop* en *inzet* behandeld. Op elk terrein wordt eerst een beschrijving van de bevindingen gegeven en vervolgens een analyse van de huidige situatie. De slotparagraaf van elk hoofdstukken schetst de verbeteringen die gerealiseerd zouden moeten worden, en de keuzes die hieraan voorafgaand nog gemaakt moeten worden en de afwegingen die hierbij een rol spelen.

Het slothoofdstuk *Regie en Governance* gaat allereerst in op het overkoepelende beeld rond samenwerking en de opstelling van VenJ als het gaat om de inzet van tolkdiensten. Vervolgens wordt een voorstel geformuleerd om de noodzakelijke verbeteringen op alle terreinen met voldoende implementatiekracht door te voeren.

Uitgewerkte scenario's zijn in dit rapport niet opgenomen. Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat er op alle drie de deelterreinen rond de kwaliteit, inkoop en inzet van tolkdiensten door VenJ een aantal strategische keuzes moet worden gemaakt. Verschillende keuzes leiden als zodanig tot verschillende scenario's.

De titel van het rapport "Don't tolk too much" verwijst naar het advies aan VenJ om van discussie over te gaan tot handelen als het gaat om de inzet van tolken en op de efficiencywinst die hierbij – naast kwaliteitswinst – te boeken valt.

2 Feiten en cijfers

2.1 Wettelijk kader

Tolken spelen in het Nederlandse rechtsbestel een onmisbare rol. Wil iemand effectief van zijn rechten gebruik kunnen maken dan zal hij in elk geval in een door hem of haar (in deze tekst wordt steeds met hem, hem of haar bedoeld) te begrijpen taal kennis en informatie over zijn juridische positie moeten kunnen verkrijgen. Wanneer burgers als verdachte of veroordeelde van een misdrijf met Justitie in aanraking komen dienen zij in staat te worden gesteld hun verhaal in een voor hen verstaanbare taal te doen. Hetzelfde geldt voor vreemdelingen binnen de asielprocedures. Verkeerd begrepen verklaringen kunnen grote persoonlijke schade tot gevolg hebben. De inzet van tolken is een verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid als het publieke belang van effectieve rechtsbescherming in het geding is.

In het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (art. 6) worden eisen gesteld aan behoorlijke procesvoering. In lijn hiermee en met het handvest van de grondrechten van de Europese Unie geeft de Europese Richtlijn betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures³ hieraan een verdere uitwerking. De Wet beëdigde tolken en vertalers (Wbtv) is in overeenstemming met deze Richtlijn. Een aantal aangewezen organisaties in strafzaken en vreemdelingenprocedures is verplicht conform de Wbtv een tolk in te zetten uit het Register beëdigde tolken en vertalers (Rbtv). De Raad voor Rechtsbijstand (RvR) is aangewezen als beheerder hiervan.

2.2 Soorten tolkdiensten

Professionele tolken zijn gekwalificeerde kenniswerkers, die een hoogwaardige zakelijke dienst aanbieden. Tolken zijn onmisbaar in de vreemdelingen- en strafrechtketen. Het is een publiek belang dat er voldoende adequaat opgeleide tolken beschikbaar zijn van wie de kwaliteit is zeker gesteld. De situaties en momenten waarbij tolken worden ingezet binnen het VenJ-domein lopen zeer uiteen: bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) bijvoorbeeld om huisregels uit te leggen, maar ook bij gesprekken tussen arts en asielzoeker. Bij de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) voor het helder krijgen van de vluchtverhalen, bij de Nationale Politie (NP) bij verhoren van een verdachte, bij de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) voor terugkeergesprekken, bij de RvR bij het verlenen van gefinancierde rechtsbijstand door een advocaat, etc.

Er bestaan verschillende vormen en soorten tolkdiensten. Simultaan tolken gebeurt gelijktijdig met de spreker. Dit is bijvoorbeeld het geval op internationale vergaderingen en congressen (in een cabine of via een fluistertolk die naast de anderstalige zit). Een andere vorm is consecutief tolken. Daarbij volgt de vertaling nadat de spreker klaar is met spreken. Vormen hiervan zijn:

- Live/persoonlijk tolken op locatie; de tolk is fysiek aanwezig bij een gesprek en tolkt ter plaatse.
- Telefonisch tolken; tolken via een telefonische verbinding, het gesprek waar getolkt moet worden vindt elders plaats.

³ Richtlijn 2010/64/EU betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures

- Tolken via videoconferencing; de tolk en de aanwezigen bij het gesprek zijn over en weer zichtbaar via een videoverbinding.

Daarnaast werkt de NP met taptolken, een specifieke tolkdienst waarbij vertaald en geïnterpreteerd wordt wat afkomstig is van audio opnamen van afgetapte gesprekken. De tolkdiensten binnen de Rijksoverheid betreffen vooral de live tolken op locatie, telefonische en taptolken. Van de mogelijkheid van videoconferencing (of facetime) wordt nog relatief weinig gebruikt gemaakt.

2.3 Cijfers

Volgens cijfers van het CBS zijn er in Nederland 7365 tolk- en vertaalbureaus actief.⁴ Er is daarbij sprake van een toename van natuurlijke personen van 4.850 in 2007 naar 6.115 in 2010 en 7.200 in 2015.

Tolk- en vertaalbureaus (CBS, Q4, 2015)	
Vertaalbureaus en tolken	7.365
Aantal werknemers	
1	7.030
<50	330
>50	5
Rechtsvorm	
Natuurlijk persoon (ZZP-er)/Maatschap, VOF	7.200
Rechtspersoon (BV)	165

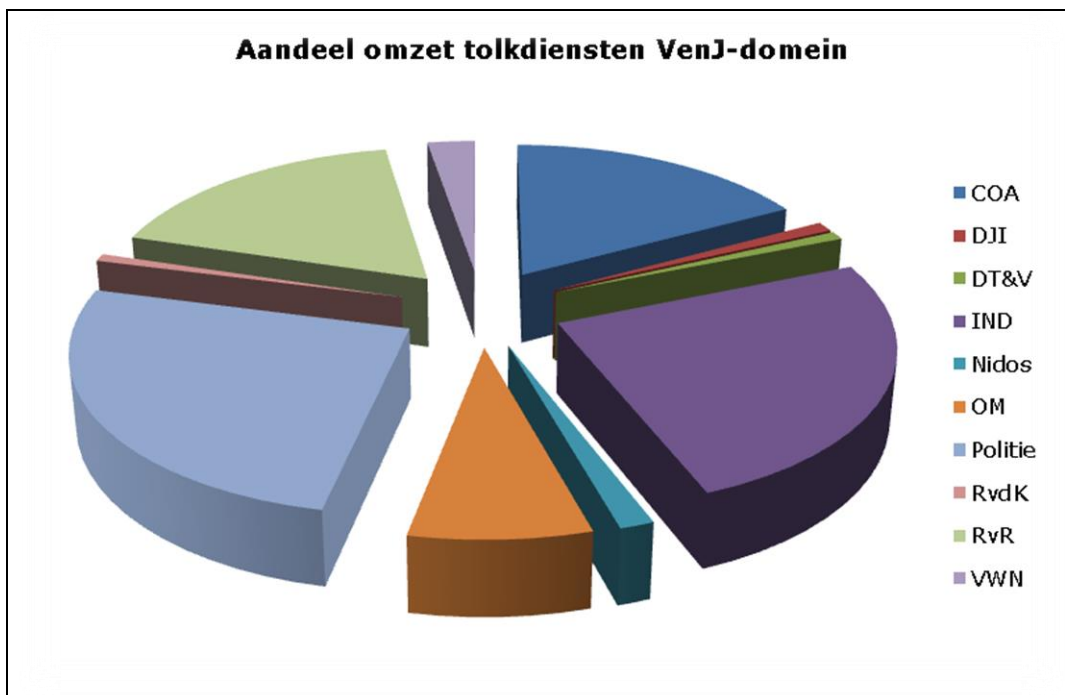
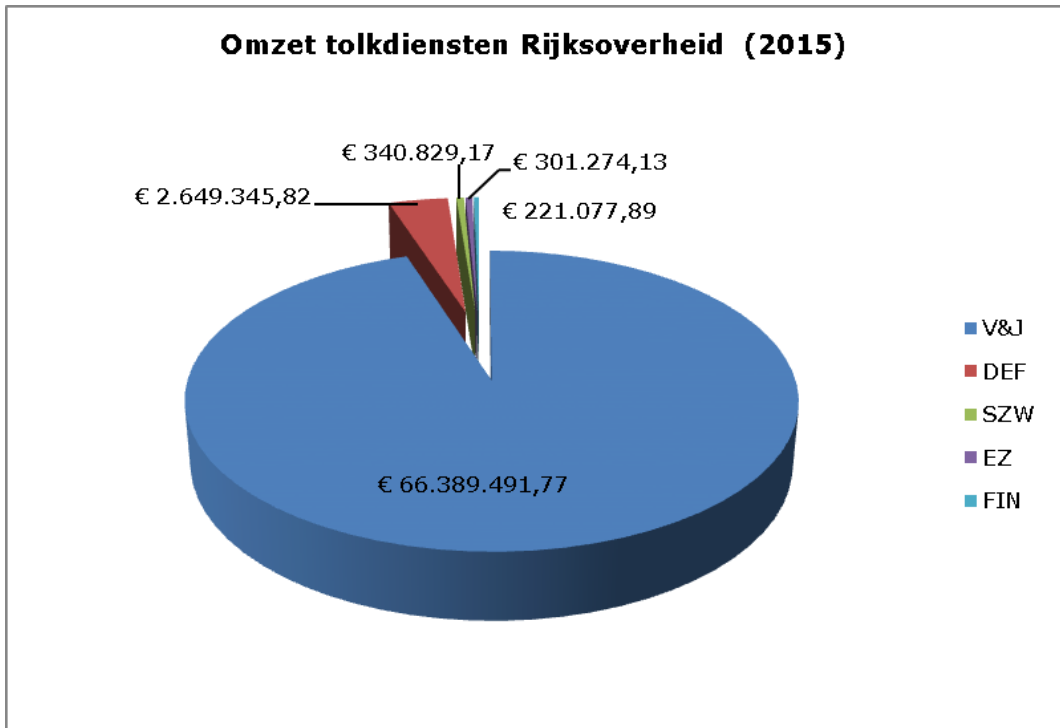
De RvR telt momenteel 6.459 inschrijvingen in het Rbtv en Uitwijklijst. Vaak is het zo dat iemand zich voor meerdere talen inschrijft, er zijn dus meer inschrijvingen dan personen. Sommige tolken zijn ook vertaler en vice versa.

Inschrijvingen Raad voor de Rechtsbijstand (najaar 2016)	
Inschrijvingen totaal <i>Waarvan op de Uitwijklijst</i>	6.459 inschrijvingen <i>60 inschrijvingen</i> <i>36 personen</i>
Totaal ingeschreven personen <i>Waarvan tolken en vertalen</i> <i>Waarvan alleen tolken</i> <i>Waarvan alleen vertalen</i>	2.537 personen <i>647 personen</i> <i>436 personen</i> <i>1.454 personen</i>
Talencombinaties	107 (tolken)

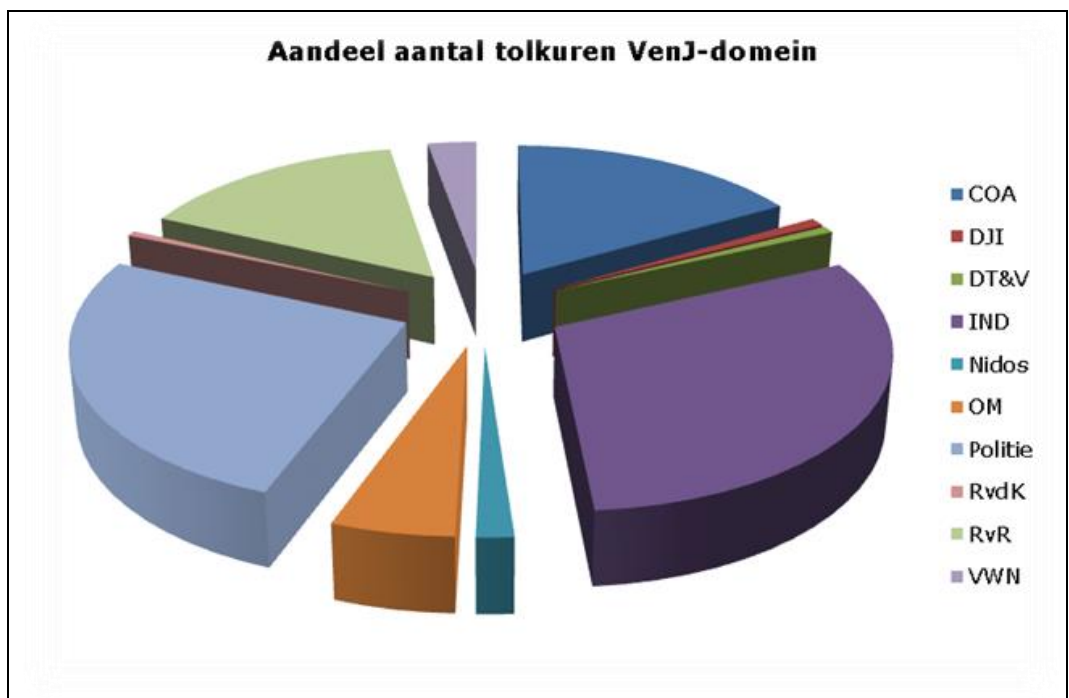
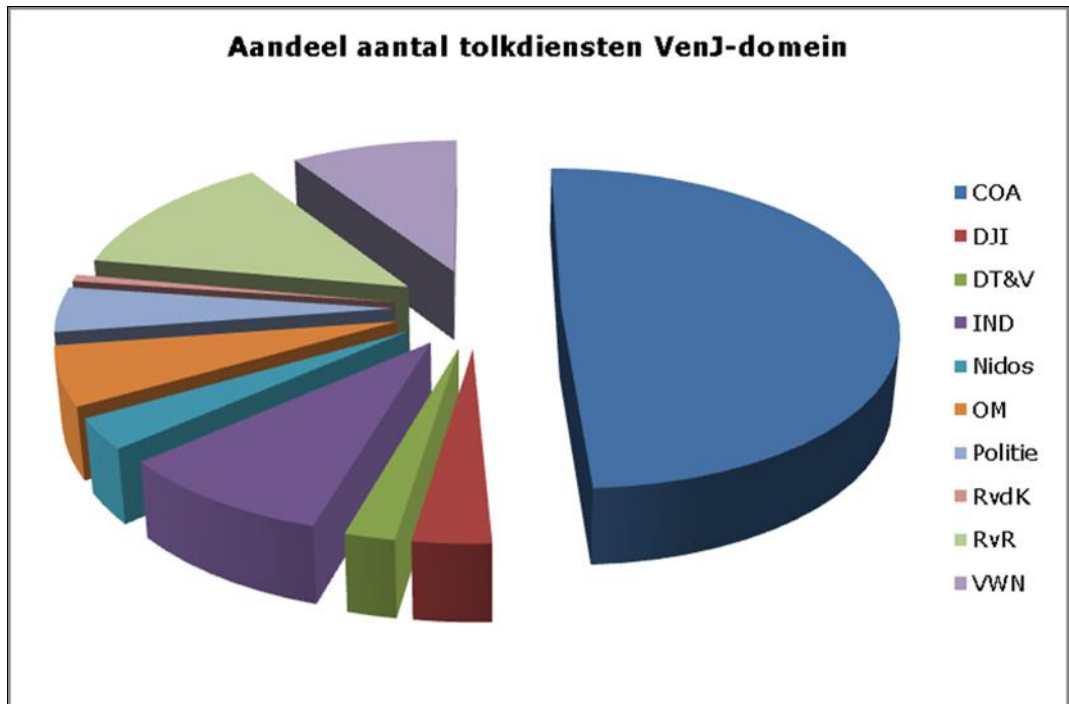
De cijfers van het CBS bevatten weliswaar tolk- én vertaalbureaus, maar toch is duidelijk dat het potentieel aan inschrijvingen Rbtv veel hoger ligt dan de ca. 1.100 inschrijvingen die er nu zijn. Uit deze cijfers volgt de conclusie dat het register momenteel onvoldoende tolken bevat om aan de tolkbehoefte van alleen al het departement van VenJ te kunnen voldoen. De bijna 1.100 ingeschreven tolken zouden macro gezien weliswaar aan de behoefte in tolkuren van VenJ kunnen voorzien, maar zo'n berekening gaat uit van een 40-urige werkweek zonder vakanties voor elke ingeschrevene en staat los van de match tussen de vraag naar talen en de in die taal ingeschreven tolken.

⁴ statline.cbs.nl

In 2015 is binnen de Rijksoverheid het Categoriemanagement voor Tolk- en Vertaaldiensten van start gegaan. Volgens de gegevens zoals bekend bij Categoriemanagement koopt de Rijksoverheid voor ongeveer 70 miljoen euro (inclusief btw) tolkdiensten in. Van een aantal departementen, zoals VWS en Buitenlandse Zaken, zijn bij Categoriemanagement nog geen cijfers beschikbaar. Het ministerie van VenJ is met een omzet van ca. 66 miljoen euro in 2015 zeker de grootste afnemer van tolkdiensten. Binnen het VenJ-domein zijn dit de IND en de NP.



Het gaat om forse bedragen, maar ook om grote hoeveelheid ingeroepen tolkdiensten, 659.646 in totaal in 2015. Deze hadden een tijdsbeslag van bijna 45 miljoen minuten ofwel 750.000 tolkuren. In aantal tolkdiensten is het COA met veel korte telefonische tolkdiensten de grootste afnemer, in de totale duur van tolkdiensten is dit de IND.



De verschillende werkgebieden en werkzaamheden laten een tamelijk uiteenlopende behoefte zien naar talen. Vooral bij piekdrukke en tijdelijke schaarste gaan de organisaties onderlinge concurrentie naar tolken in bepaalde talen voelen.

Top 5 talen in strafrecht				
Top-5	OM (2015)		NP (2015)	
	Taal	% totaal	Taal	% totaal
1	Pools	15,80%	Turks	28,02%
2	Roemeens	11,47%	Arabisch (Marokkaans)	14,89%
3	Engels	6,26%	Papiamento	9,08%
4	Turks	5,84%	Punjabi (India)	4,03%
5	Duits	3,76%	Spaans	2,67%

Top 5 talen in vreemdelingenrecht								
Top-5	IND (2015)		COA (2015)		RvR (Q1 2016)		DT&V (2015)	
	Taal	%	Taal	%	Taal	%	Taal	%
1	Arabisch: Syrisch- Libanees	15,80%	Arabisch: Syrisch- Libanees	25,73%	Arabisch (Syrisch- Libanees)	44,0%	Armeens Oost: Iran, Armenië	10,72%
2	Tigrinja	21,04%	Tigrinja	19,80%	Tigrinja	11,75%	Albanees: Gheg, Tosk	7,09%
3	Farsi	3,70%	Arabisch: standaard	12,08%	Farsi	5,44%	Russisch	6,14%
4	Albanees	2,51%	Armeens Oost: Iran, Armenië	6,50%	Dari	5,30%	Dari	4,48%
5	Dari	2,29%	Farsi: Iran	5,23%	Albanees	2,54%	Frans	4,45%

2.4 Internationaal bekeken

In het kader van dit onderzoek is geen internationale vergelijking uitgevoerd. Daarvoor zijn de parameters, zoals ten aanzien van beschikbare budgetten, centrale en decentrale verantwoordelijkheden in de staatsinrichting en verdere organisatiestructuren, al snel te verschillend. Wel is inspiratie en aanscherping van het denken gezocht door een snelle blik te werpen op de Europese Commissie, het Verenigd Koninkrijk, België, Denemarken en Noorwegen.

De Europese Commissie werkt vooral met simultaantolken in standaardtalen, en heeft hiertoe een hoeveelheid tolken in vaste dienst. Het opschalen van de tolkcapaciteit gebeurt op afroep via tijdelijke "hulpfunctionaris"-contracten. De Europese instanties huren dus afzonderlijk en ook bij pieken tolken in via arbeidscontracten.

Het Verenigd Koninkrijk wordt de bemiddeling van tolkdiensten in beginsel aanbesteed. Meerdere bemiddelaars uit het Verenigd Koninkrijk hebben inmiddels al interesse getoond ontwikkeling van de Nederlandse markt en de behoefte van de Nederlandse overheid.

België onderscheidt drie tolkdomeinen met elk eigen tarieven en gerelateerde organisaties. De gerechtstolken voor justitie en politie, de tolkdiensten in

asielprocedures en de sociale tolken in opdracht van regionale overheden (scholen, ziekenhuizen, e.d.). Momenteel wordt de tariefstructuur voor gerechtstolken herzien, van een indeling in taalgroepen met bijbehorende tarieven naar eenzelfde eenheidstarief. Binnenkort wordt een tolkenregister voor gerechtstolken geïntroduceerd, maar vooralsnog gelden in België per regio afwijkende eisen. Een in Antwerpen opgeleide gerechtstolk bijvoorbeeld mag maar in een beperkt rechtsgebied in Vlaanderen tolken, in Wallonië wordt een opleiding aan een Waalse instelling geëist.

In Denemarken houdt de Nationale Politie een lijst bij met op integriteit en taalvaardigheid getoetste tolken, waarvan andere overheidsinstellingen ook gebruik maken. Denemarken is nog terughoudend als het gaat om de inzet van videotolken, wel worden hiertoe pilots ontwikkeld. Er is ook in Denemarken momenteel een werkgroep ingesteld die kijkt naar mogelijkheden om de kwaliteit en effectiviteit van de inzet van tolken in de publieke sector te verbeteren.

In Noorwegen heeft professionalisering van de inzet van tolken bij overheidsdiensten de afgelopen jaren actieve aandacht gekregen. Als gevolg hiervan zijn trainingen en tests ontwikkeld. Er wordt een naar niveau gedifferentieerd tarief geïntroduceerd. Noorwegen heeft sinds 2005 een tolkenregister, dat gedifferentieerde niveaus van inschrijving kent. Vanwege de grote afstanden wordt relatief veel gebruik gemaakt van telefonisch tolken. Er is actief beleid om live tolken te vervangen door videotolken vanuit de wens reiskosten terug te dringen en in het hele land op efficiënte wijze goed gekwalificeerde tolken in te kunnen zetten. Bij schaarste werkt Noorwegen samen met tolkenorganisaties in andere Scandinavische landen.

Hoewel een directe vergelijking minder zinvol is, is het op onderdelen zeker interessant om beter zicht te hebben op relevante ervaringen en ontwikkelingen in andere landen. Er lijkt bij VenJ maar beperkt inzicht te bestaan hoe andere landen hun tolkdiensten regelen. De ervaringen in het VK rond aanbestedingen van tolkdiensten of de werking van de tolkenregisters in Denemarken en Noorwegen zijn interessante voorbeelden. Ook de ervaringen in Noorwegen met videoconferencing kunnen waardevolle inzichten bieden bij de inzet hiervan in Nederland.

3 Kwaliteit

3.1 De Wbtv en de werking van het Rbtv

Onder meer als gevolg van het Kamasinski arrest uit 1989, dat betrekking heeft op de reikwijdte van artikel 6 van het EVRM met betrekking tot het gegarandeerde recht op kosteloze bijstand van een tolk, is er bewuste aandacht ontstaan voor de kwaliteit en integriteit van tolken. Een rapport van De Nationale Ombudsman over tolken uit 1995 was de opmaat voor het opzetten van het Kwaliteitsregister Tolken en Vertalers in 2002. Toen het kabinet in 2004 besloot tot herordening van de markt voor tolken en vertalers, was de noodzaak tot kwaliteitsbeleid een belangrijk aandachtspunt.

In 2009 kreeg dit een wettelijke basis en is de Wbtv in werking getreden. Belangrijkste uitgangspunten van deze wet zijn het waarborgen van kwaliteit en integriteit van beëdigde tolken en vertalers werkzaam binnen het Nederlandse straf- en vreemdelingenrecht. Hiertoe is het Rbtv ingesteld. In dit register worden tolken en vertalers die aan kwaliteits- en integriteitseisen voldoen op hun verzoek opgenomen. Afnemers kunnen via het Rbtv kennis nemen van het aanbod van beëdigde tolken.

Aan opname in het Rbtv worden eisen gesteld, te weten een diploma van een tolk- en of vertaalopleiding op minimaal hbo-niveau. Inschrijving is ook mogelijk indien anderszins op voorgeschreven wijze t.a.v. taal- en tolkvaardigheid aan de wettelijke competenties wordt voldaan. Integriteit wordt bewaakt door middel van het periodiek overleggen van een verklaring omtrent gedrag (VOG), met een voor tolken en vertalers specifiek screeningsprofiel.

Conform artikel 28 Wbtv is wettelijk geborgd dat goed gekwalificeerde en integere tolken en vertalers worden ingezet. Voor specifiek aangewezen overheidsdiensten geldt een afnameplicht. Deze houdt in dat de betrokken diensten en instanties in principe uitsluitend een beëdigd tolk dan wel een beëdigd vertaler mogen inzetten, te weten:

- de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
- de tot de rechterlijke macht behorende gerechten;
- het Openbaar Ministerie;
- de Immigratie- en Naturalisatiedienst;
- de politie;
- de Koninklijke Marechaussee;
- de bijzondere opsporingsdiensten als bedoeld in [artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten](#);
- Vluchtelingenwerk Nederland;
- de Dienst Justitiële Inrichtingen;
- advocaten, voor zover in het kader van de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand als bedoeld in de [Wet op de rechtsbijstand](#).

De afnameplicht leidt er toe dat de betreffende diensten voor alle soorten werkzaamheden in straf- en vreemdelingenaangelegenheden in beginsel altijd het zelfde hoge kwaliteitsniveau moeten inzetten als het om tolkdiensten gaat.

Conform art. 2 lid 3 van de Wbtv houdt de Raad voor Rechtsbijstand naast het Rbtv ook een lijst bij, de Uitwijkljst, waarop gegevens worden opgenomen van tolken (en vertalers) die niet aan de wettelijke kwaliteitseisen kunnen voldoen om in het Rbtv te worden opgenomen wegens het ontbreken van opleidingen of toetsen in de taal waarmee zij werken. Opname hierin is op dit moment alleen mogelijk voor deze "niet-toetsbare talen". Voor deze talencombinaties moeten de toetsbare competenties wel aangetoond worden op hetzelfde niveau zoals deze gelden voor het Rbtv. Ook voor de Uitwijkljst geldt het periodiek overleggen van een VOG. De wettelijke afnameplicht geldt niet voor de Uitwijkljst. Er kan wel voor gekozen worden de lijst te raadplegen voordat een overige tolk wordt ingezet. Hier wordt verschillend mee omgegaan. De RvR heeft hier wel voor gekozen bij tolk- en vertaaldiensten voor de advocaat in de gesubsidieerde rechtsbijstand. De IND hanteert in het eigen tolkbestand alleen het onderscheid registertolk of niet. Wel benut de IND bij uitbreiding van dit eigen bestand nieuwe tolken op de Uitwijkljst.

Het komt regelmatig voor dat er niet of niet tijdig een registertolk beschikbaar is. Zowel de bemiddelaars als de uitvoeringsorganisaties houden daarom eigen lijsten bij van tolken die zij inzetten voor hun opdrachtgevers en werkprocessen. Op deze lijsten staan in het Rbtv opgenomen tolken, tolken van de Uitwijkljst en overige tolken uit het eigen netwerk waarmee gewerkt wordt. Veel tolken staan op verschillende lijsten. De wijze waarop kwaliteit en integriteit geborgd zijn, hangt dan af van de procedures van de betreffende organisatie.

De afnameplicht Wbtv wordt in de werkwijze van de planning en tolkbemiddeling in beginsel goed nageleefd. Toch wordt volgens opgave van afzonderlijke organisaties (integrale cijfers zijn niet beschikbaar) voor een fors percentage afgeweken van het Rbtv. Volgens opgave van de IND was in 2015 in 38% sprake van inzet van een Rbtv-tolk. Bij de Raad voor Rechtsbijstand was dit in het vierde kwartaal 2015 een totaal van 52% inzet Rbtv, waarvan 56% voor standaardtalen en 23% overige talen. Ook de Uitwijkljst, waarvoor de afnameplicht niet geldt, biedt weinig soelaas. Vaak, en voor een aantal talen in het merendeel van de gevallen, is er geen of niet tijdig een registertolk beschikbaar en worden overige tolken van de Uitwijkljst of uit het eigen netwerk ingezet.

Er zijn verschillende verklaringen voor de geconstateerde beperkte inzet van Rbtv-tolken. Het kan zijn dat het gaat om meer "exotische" talen of talen waar een onverwachte piekvraag naar is. Het komt echter ook voor bij sommige meer reguliere talen en dan is de reden eenvoudigweg dat de overheid niet als lucratieve opdrachtgever wordt gezien. Ook niet-afnameplichtige organisaties geven aan wel via het Rbtv te willen werken vanuit het oogpunt van kwaliteit, maar signaleren dat dit onvoldoende in hun vraag naar tolken kan voorzien.

De RvR, aanbieders, betrokken organisaties en tolken onderkennen deze problematiek. Het Rbtv en de Uitwijkljst voorzien onvoldoende in de vraag naar tolken. Hiervoor ziet men diverse oorzaken:

- Er staan voor een fors aantal talen geen of onvoldoende tolken geregistreerd om aan de vraag te voldoen.
- De criteria voor opname in het Register en Uitwijkljst zijn zodanig hoog dat het aantal tolken dat hiervoor kwalificeert per definitie beperkt is.

- Er is in de inschrijvingscriteria en de afnameplicht niet voorzien in niveaudifferentiatie. Voor registratie op zowel Uitwijklijst als Rbtv wordt in alle gevallen een taalniveau op HBO-niveau vereist. Voor lang niet alle tolkwerkzaamheden bij de overheid zou dat taalniveau nodig zijn.
- Het aantal aanbieders van tolkopleidingen is beperkt gebleven en veelal gericht op enkele hoofdtalen.
- Benodigde informatie voor inschrijving is soms niet meer te achterhalen of objectief vast te stellen. Veel tolken die worden ingezet zijn van oorsprong native speaker en zelf op enig moment uit hun herkomstland vertrokken of gevlucht. Niet altijd worden daar behaalde diploma's in Nederland erkend, soms zijn stukken verloren gegaan of niet goed te toetsen.
- De stimulans voor de tolk om zich te laten registreren is beperkt. Voor inschrijving in het Rbtv en de geëiste opleidingen moet de tolk forse uitgaven doen. Voor een tolk is het dus vooral een financiële afweging om zich te laten opnemen in het Register of Uitwijklijst. Bovendien weten ze: "ik word toch wel gebeld". Als er geen tolk uit het Register beschikbaar is, mogen de overheidsdiensten immers overige tolken inzetten, waarbij eenzelfde tarief wordt betaald.

Klachten over Rbtv-tolken en vertalers worden beoordeeld door de Klachtencommissie Wbtv, die is ingesteld door de Raad voor Rechtsbijstand. De commissie adviseert de Raad over de gegrondheid van de klacht en een eventueel op te leggen sanctie. De Wbtv kent als sanctionering uitsluitend de opties "doorhalen" of "tijdelijk doorhalen hangende het onderzoek". Omdat organisaties werken met eigen lijsten en eigen bijbehorende klachtenprocedures komen er overigens maar weinig klachten bij de Klachtencommissie Wbtv binnen. In 2015 werden 9 klachten behandeld, in 2016 zijn tot dusverre 8 klachten in behandeling genomen.⁵ Streven van organisaties is bovendien veelal om klachten indien mogelijk informeel af te handelen, waarmee officiële klachtenprocedure wordt voorkomen.

3.2 Informatie-uitwisseling bij integriteitskwesaties

Het rapport van ABDTOPConsult "Integriteitsvaststelling en integriteitsschending door tolken bij de IND", signaleerde dat als een tolk is ingehuurd bij de IND om te tolken voor de IND en de IND besluit deze tolk niet langer in te zetten voor tolkdiensten wegens een integriteitskwesatie, de IND deze informatie niet zomaar mag uitwisselen met andere organisaties buiten dan wel binnen VenJ die ook gebruik maken van tolken.⁶

De Wbtv voorziet in het wettelijk kader voor integriteitsborging bij de inzet van tolken. Voor inschrijving in het Rbtv of Uitwijklijst worden eisen gesteld in de vorm van een VOG met een specifiek screeningsprofiel voor beëdigde tolken en vertalers en geldt een gedragscode. Voor klachten over tolken is een klachtenprocedure van kracht, die door een ingestelde Klachtencommissie worden behandeld. Deze procedure kan leiden tot doorhaling van de tolk in het Rbtv of de Uitwijklijst. Bij het goed functioneren van het Rbtv hebben afnemers via deze procedures de zekerheid van een tolk die voldoet aan de integriteitseisen, dit ondervangt het vraagstuk van informatie-uitwisseling.

⁵ www.bureauwbvt.nl/klachten/jaarverslagen-klachtencommissie

⁶ [Rapport ABDTOPConsult aangeboden aan de Tweede Kamer door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op 10 oktober 2016](#)

De Gedragscode Integriteit Rijk (GIR) is een basis (minimum) voor alle rijksambtenaren op het gebied van integriteit en geldt ook voor externen die door de rijksoverheid worden ingezet. Organisaties mogen wel specifiekere eisen stellen, minder specifiek dan de GIR mag niet. Voor Registertolken geldt tenminste de gedragscode van het Rbtv. Omdat het Rbtv onvoldoende voorziet in de behoefte aan registertolken zijn de VenJ-organisaties met eigen lijsten gaan werken die ook niet-registertolken bevatten. Voor hen geldt tenminste de GIR, maar de afzonderlijke organisaties hebben veelal hun eigen gespecificeerde procedures ontwikkeld ten aanzien van de beoordeling van integriteit van een tolk en integriteitskwesaties. Er vindt daarbij op onderdelen wel samenwerking plaats. Zo worden klachten die bij de IND binnenkomen, voor zover niet anders afgehandeld, door de ingestelde Klachtencommissie Wbtv behandeld, ook voor niet-registertolken. Deze informatie mag vanuit privacyoverwegingen echter niet zomaar onderling uitgewisseld worden met andere organisaties.

In de huidige situatie, waarin de wettelijke kaders van het Wbtv door de afnemers niet als zodanig benut worden, biedt art. 9 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) onder bepaalde voorwaarden ruimte voor het uitwisselen van informatie over integriteitsschendingen. Hierbij moet in de betreffende casus steeds onderbouwd kunnen worden dat er sprake is van een "verenigbaar doel". Er moet sprake zijn van verwantschap tussen het oorspronkelijk doel waarvoor de gegevens zijn verkregen en het nieuwe doel, de reden voor informatie-uitwisseling met een ander organisatieonderdeel. Bij het beoordelen of er sprake is van een verenigbaar doel worden daarnaast in elk geval meegewogen de aard van de betreffende gegevens, de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkenen, de wijze waarop de gegevens zijn verkregen en de mate waarin jegens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen.

Indien de diensten opereren onder dezelfde Ministeriële verantwoordelijkheid (in dit geval van VenJ) zou op deze wijze de informatie-uitwisseling vorm kunnen krijgen. Deze procedure moet dan tevoren in de overeenkomst die met de tolk wordt aangegaan kenbaar zijn gemaakt aan de tolk. Het (bijbehorende) protocol moet voorzien in hoor- en wederhoor, transparant en voorspelbaar zijn.

3.3 Analyse van de huidige situatie

Met de Wbtv en het Rbtv is er in beginsel een afdoende wettelijk kader aanwezig voor de borging van kwaliteit én integriteit bij de inzet van tolken. Doordat het huidige Rbtv onvoldoende in de behoefte voorziet zijn de overheidsdiensten en de aanbieders evenwel naast het register met eigen lijsten en procedures gaan werken. Dit heeft geleid tot vergaande versnippering van werkwijzen en tot steeds minder effectieve kwaliteit- en integriteitsborging. Het stelsel voor kwaliteit- en integriteitsborging zoals beoogd wordt zo structureel ondermijnd. Dit levert risico's op voor de werkprocessen.

De eisen die aan inschrijving in het Rbtv worden gesteld blijken een hoge drempel en voorzien bovendien niet in de mogelijkheid van differentiatie. Daardoor is het aantal ingeschreven tolken onvoldoende en is inschrijving voor een aantal talen niet mogelijk. De systematiek gebaseerd op uitsluitend hooggekwalificeerde tolken is niet altijd efficiënt. Ook voor relatief eenvoudiger gespreksituaties moeten afdelingplichtige organisaties immers de hooggekwalificeerde registertolk inzetten, die in een situatie elders wellicht beter benut had kunnen worden.

De vraag of het aan de overheid is om een register bij te houden, moet net als in het IBO uit 2003 bevestigend beantwoord worden. Kwaliteitsborging bij de inzet van tolken is een publiek belang en van de sector zelf kan dit gezien de lage organisatiegraad van de beroepsgroep en de grote variatie in achtergrond en opleiding van het tolkenveld niet zomaar verwacht worden.

Gezien de huidige problematiek is het wenselijk om op korte termijn verbeteringen in gang te zetten. Het is mogelijk om binnen de huidige kaders van Rbtv en Uitwijklijst al een aantal voorlopige wijzigingen in de bestaande systematiek aan te brengen. Uiteindelijk is vastlegging in een gewijzigde Wbtv vereist.

3.4 Werk toe naar een functionerend kwaliteitsstelsel

Het is zaak om ervoor te zorgen dat het kwaliteitsstelsel van Rbtv en Wbtv zo gaat functioneren zoals bedoeld en zodanig dat het in de behoefte van de afnemers voorziet. Dit betekent dat er een hoger aantal ingeschreven tolken wenselijk is, óók in de niet of moeilijk toetsbare talen. Herijking van de voorwaarden voor inschrijving zou dit mogelijk moeten maken, namelijk door te werken met differentiatie van niveaus en eventuele specialisaties.

De RvR heeft in het kader van dit onderzoek enkele proefconsultaties gehouden onder VenJ-diensten over de mogelijkheden van het aanbrengen van differentiatie in het Rbtv. Hieruit komt naar voren dat in informelere situaties een anders gekwalificeerde tolk goed zou kunnen volstaan. Hier wordt bedoeld op bijvoorbeeld B2 niveau voor talenkennis in plaats van C1. Bij differentiatie van de tolkinzet naar tolkproduct in strafzaken en vreemdelingenprocedures is een aandachtspunt dat procedurele kwetsbaarheid voorkomen moet worden. Er zal ook een minimum vereist niveau moeten worden gedefinieerd. In de uitwerking moet de variëteit aan tolkproducten derhalve goed worden gezien om tot een hierop geënt lijstensysteem te komen. Daarbij is het van belang de doorgroei van een tolk binnen de niveaus te stimuleren. Dit vraagt om een actieve houding van afnemers, die met hun vraag en verwachtingen bij een tolkproduct helder moeten zijn, zodat voor tolken duidelijk is op welk gevraagd niveau zij kunnen inspelen. Het differentiëren van de tarieven naar tolkproduct/tolkniveau zou hiervoor een te overwegen prikkel kunnen zijn. Ook het variëren in het niveau van de integriteitsscreening bij de verschillende tolkproducten en het hoger waarderen van specialisaties in het lijstensysteem zouden voorzien in een behoefte. Bovendien kunnen daarbij opleiding en ontwikkeling aandacht krijgen.

Het uitwerken van de gedifferentieerde inschrijvingsvoorwaarden dient vanzelfsprekend zorgvuldig te gebeuren richting de beroepsgroep. Uitgangspunt moet zijn dat gekwalificeerde tolken die zich bij publieke afnemers voldoende bewezen hebben in de lijstensystematiek kunnen worden opgenomen. De verbreding van de lijsten mag geen afbreuk doen aan het aan de Wbtv getoetste inschrijvingsniveau van de huidige ingeschreven Rbtv-tolken. Aandachtspunt is dat bij introductie van de nieuwe systematiek met ruimte voor specialisaties geen onnodige drempels in de vorm van gewijzigde of verzwaarde opleidingsvereisten ervaren worden.

Onderdeel van de herijking en evaluatie zal ook zijn het zoeken naar mogelijkheden om het klachtrecht beter te benutten. De huidige systematiek (doorhalen of niet) is erg restrictief. Aangezien het herijkte kwaliteitsstelsel voor zowel kwaliteit als integriteit van de inzet van tolken het inhoudelijk en procedureel kader zal zijn voor de

inzet van tolken, is een klachtenprocedure die ruimte biedt aan proportionaliteit en subsidiariteit bij de grondverklaring van een klacht wenselijk.

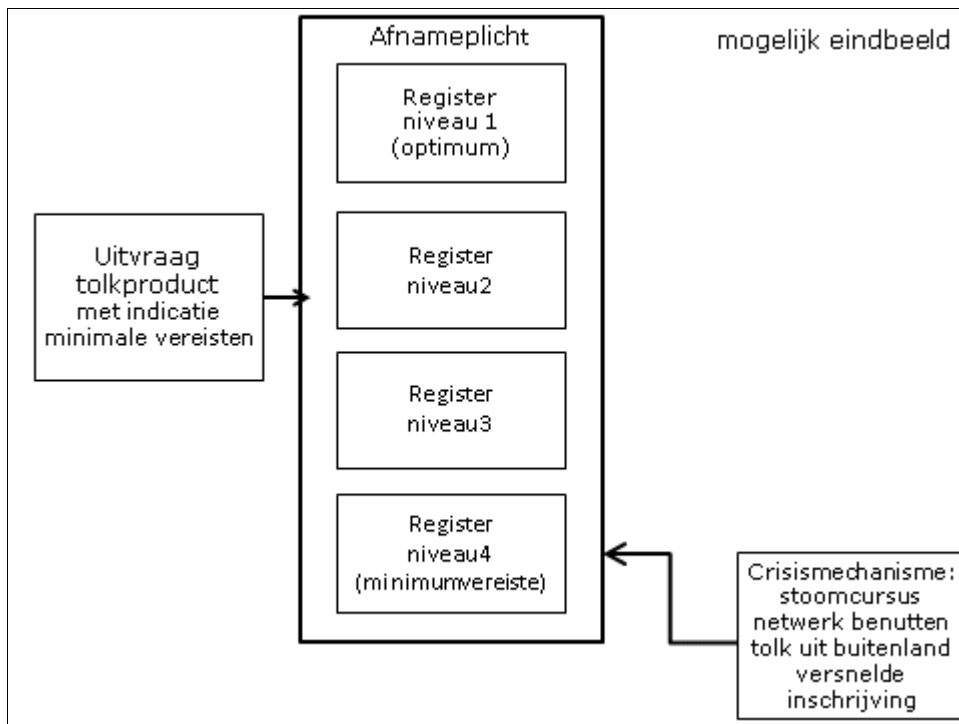
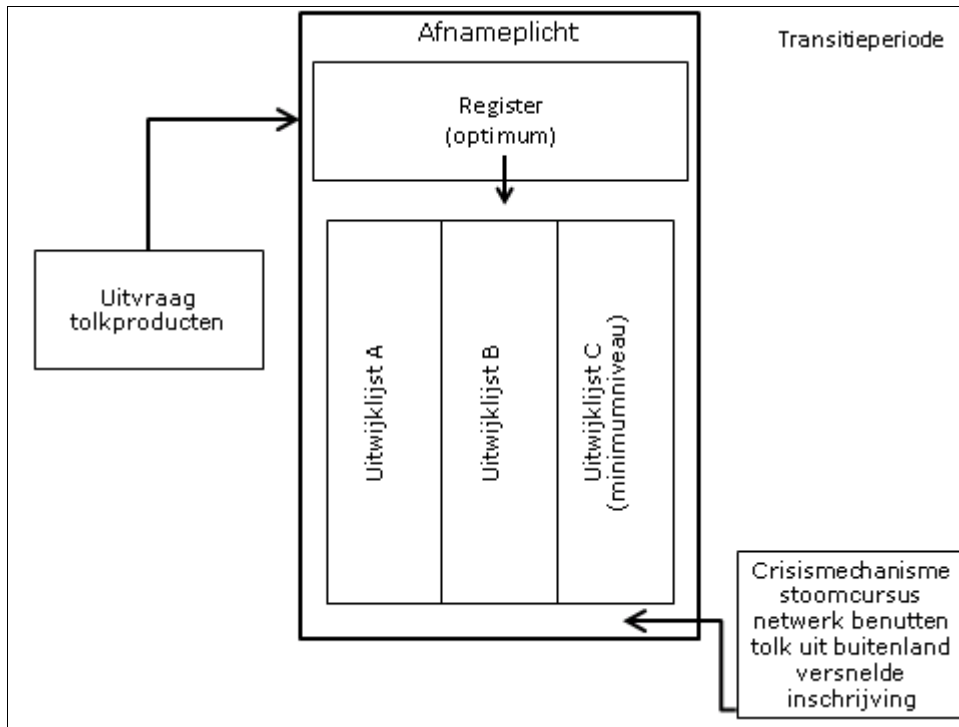
Herijking leidt ook tot de gewenste integrale en transparante integriteitsborging. Het zal zeker zo zijn dat de eisen die aan integriteit worden gesteld in specifieke werkprocessen kunnen verschillen en dat de betreffende organisaties dit wellicht zelf ten behoeve van de beheerder van het lijstensysteem zullen moeten toetsen of screenen. Bezien kan bijvoorbeeld worden of hiertoe het huidige VOG-profiel 80 (specifiek screeningsprofiel voor tolken bij inschrijving in het Rbtv), voor speciale tolkproducten gedifferentieerd zou moeten worden. Doel moet zijn om de integriteits-screening binnen het gezamenlijk inhoudelijk en procedureel kader van de Wbtv en Rbtv volledig te incorporeren. Zo wordt ook het vraagstuk rond integriteitskwesaties gezekerd.

De herijkte systematiek zou ook ruimte moeten bieden aan specialisaties, zodat de beschikbaarheid hiervan transparant wordt en er geen nieuwe lijsten ontstaan. Bovendien bevat het systeem minimumvereisten. Deze zien de overheidsdiensten als minimaal noodzakelijk om mee te kunnen werken. Dat houdt ook in dat er daarbuiten niet met andere tolken gewerkt wordt. Wél kunnen zich situaties voordoen, bij piekdrukke of niet-voorzien vrag naar bepaalde talen. Daarvoor moet er een crisismechanisme paraat zijn. Dit moet voorzien in verschillende vormen van opschaling van beschikbare tolken op (ten minste) het minimumniveau (versnelde inschrijving, stoomcursus, vanuit buurlanden, e.d.) zodra zich een onvoorzien te grote vraag voordoet.

Het systeem zal met voldoende aandacht voor de verschillen in werkprocessen, maar op gemeenschappelijke basis herijkt moeten worden. Via deze herijking kan en moet er ook een einde komen aan het werken met eigen lijsten en de verschillende werkwijzen rond kwaliteit en integriteit. Dat gaat betekenen dat elke VenJ dienst alleen nog maar tolken van de gedifferentieerde Wbtv-lijsten afneemt.

Implementatie in Wbtv en Rbtv

De voorwaarden voor inschrijving in het Rbtv kunnen alleen via een wijziging van de Wbtv geïmplementeerd worden. Gezien de huidige problematiek met versnipperde werkwijzen en risico's rond integrale integriteitsborging lijkt het wenselijk om een aantal verbeterstappen binnen de huidige kaders al in gang te zetten. Dit zou inhouden dat het huidige hoge niveau van inschrijving in het Rbtv gehandhaafd blijft, maar dat de Uitwijkljst opnieuw wordt ingericht met verschillende inschrijfniveaus. Anders gezegd: er worden binnen de Uitwijkljst verschillende kwaliteitsniveaus geïntroduceerd (dan wel er worden verschillende Uitwijkljsten gehanteerd). Voor elke lijst gelden een minimaal vereiste tolkvaardigheid en integriteitsniveau. Vervolgens zullen alle afnemers zich moeten committeren aan gebruik van het Rbtv en de Uitwijkljst. Dit zou niet bezwaarlijk hoeven zijn aangezien zij de tolken van hun huidige lijsten naar alle waarschijnlijkheid zullen aantreffen in het Rbtv of de Uitwijkljst. Het is wel zo dat de afnameplichtige organisaties nog steeds in eerste instantie een tolk uit het Rbtv moeten betrekken. Het vraagstuk rond differentiatie van de tolkinzet naar tolkproduct is dan nog niet helemaal opgelost. Wel komen organisaties uit bij de Uitwijkljst in plaats van eigen lijsten en is kwaliteitsborging en integriteit effectiever ingericht. De ervaringen met de verbeterstappen rond het Rbtv en Uitwijkljsten kunnen worden benut ten behoeve van een wijziging van de Wbtv, zodanig dat differentiatie van het Rbtv wordt geïncorporeerd in de wet, ook in relatie tot de afnameplicht.



4 Inkoop

4.1 Beoogd model 2004

Tot 2004 waren de activiteiten voor het plannen en inzetten van tolken en vertalers binnen de Rijksoverheid georganiseerd. Deze taak was grotendeels (enkele publieke diensten verzorgden de tolkinzet zelf) onder meer belegd bij het Tolk- en Vertaalcentrum Nederland (TVcN), een volledig door het Ministerie van Justitie gefinancierde instelling. In 2003 werd op verzoek van de Staatssecretaris van Justitie het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Tolken en Vertalers, uitgevoerd met aanbevelingen voor een kwalitatief goed en financieel beheersbaar stelsel.⁷ In lijn met de adviezen die hieruit voortkwamen besloot het kabinet in 2004 tot een herordening van de markt. De inzet van tolken voor de borging van publieke belangen – behoudens het kwaliteitsaspect – werd gezien als een normaal inkoopvraagstuk.

Uitgangspunten voor het eindmodel waren:

- Afnemers zijn zelf financieel verantwoordelijk.
- Afnemers hebben een reële keuzevrijheid.
- Duidelijke kwaliteitseisen voor tolken en vertalers en vorming van een kwaliteitsregister.
- Vrije tariefvorming in de markt.

Vanuit zorgvuldigheidsoogpunt en continuïteit van de werkprocessen van de betrokken overheidsorganisaties werd gekozen voor een transitieplan, dat onder meer moest voorzien in een aanpak om tot geleidelijk loslaten van de vaste tarieven te komen. Een aantal concrete stappen zijn ingezet: het stopzetten van de subsidie aan TVcN, overhevelen van het centrale budget naar deelbudgetten voor de afzonderlijke overheidsafnemers, het naar de markt brengen van TVcN en de inwerkingtreding van de nieuwe Wet Beëdigde tolken en vertalers. Niet op alle punten heeft het beoogde model rond de inkoop van tolkdiensten zich sindsdien helder ontwikkeld.

4.2 Aanbesteden of niet

Tot 1 april 2016 waren tolkdiensten conform de Europese richtlijn en de Aanbestedingswet aangemerkt als z.g. II-B diensten. De procedure voor het gunnen van overheidsopdrachten voor deze categorie diensten kende een verlicht aanbestedingsregime. Hierbij was een beperkt aantal artikelen van de Aanbestedingswet van toepassing en was de overheid relatief vrij in de wijze van gunnen van opdrachten. De VenJ-organisaties hebben hier bij de inkoop van tolken in de praktijk verschillende keuzes gemaakt, waardoor de inkoop van tolken deels wel en deels niet via openbare aanbestedingen tot stand kwam. De cijfers van Categoriemanagement (volgens opgave departementen en leveranciers) geven het volgende beeld.

⁷ Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Tolken en Vertalers: aanbevelingen voor een kwalitatief goed en financieel beheersbaar stelsel. December 2003.

Wijze van inkoop (2015)			
Wijze van inkoop	Kosten € (incl. btw)	Percentage	
Rechtstreekse inzet tolken			47,50%
V&J	32.901.904,83	47,07%	
EZ	300.000,00	0,43 %	
Aanbesteed: inzet via bemiddelaar			52,50
V&J	33.487.586,93	47,91%	
DEF	2.649.345,82	3,79%	
SZW	340.829,17	0,49%	
FIN	221.077,89	0,32%	
EZ	1.274,13	0,00%	
Totaal	69.902.018,79	100%	100%

Vanaf april 2016 is de Europese richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten gewijzigd en geïmplementeerd via de gewijzigde Aanbestedingswet die per 1 juli 2016 in werking is getreden. Tolkdiensten zijn als gevolg hiervan niet meer aangemerkt als II-B diensten. Hierdoor dienen tolkdiensten volgens een van de reguliere procedures aanbesteed te worden en is de vrijere keuze voor organisaties bij het gunnen van overheidsopdrachten komen te vervallen.

Een opdracht die door een aanbestedende dienst wordt verstrekt aan een zelfstandige tolk of bemiddelingsbureau valt onder de definitie overheidsopdracht voor diensten. Tenzij gekozen wordt voor een arbeidsrelatie, zullen opdrachten voor bemiddelaar of tolk conform de wettelijke kaders van de Aanbestedingswet moeten worden gegund. Dit geldt ook voor die organisaties waar sprake is van vaste tolkvergoedingen en een verplichte afname van registertolken. Het OM, de IND en de NP gunnen momenteel losse opdrachten aan individuele tolken. Zij zullen hun huidige werkwijzen rond de inkoop van tolken moeten herzien en binnen de kaders van de Aanbestedingswet opdrachten moeten gunnen. Bij het bepalen of de inkoop boven de drempel komt voor een Europese aanbesteding geldt dat gelijksoortige diensten (tolkdiensten in een bepaalde taal) die worden ingeroepen binnen gelijksoortige processen (bijvoorbeeld binnen het asielproces) moeten worden opgeteld. Ook voor talen die onder deze drempel vallen gelden de hiervoor voorgeschreven wettelijke procedures uit de Aanbestedingswet (nationale procedure, meervoudig onderhandse procedure, enkelvoudig onderhandse procedure).

De huidige vaste tolkvergoedingen en de afnameplicht begrenzen de vrije ruimte van het vormgeven van een aanbesteding en daarmee ook het verdienmodel van de inschrijvers aanzienlijk. Er resteert echter voldoende ruimte om tot onderbouwde gunning te komen door concurrentie uit te lokken op de wijze waarop de diensten geleverd worden. Dit geldt ook op bemiddelingskosten, indien er met bemiddelaars wordt gewerkt (en er niet de keuze wordt gemaakt hier in de aanbesteding beperkende voorwaarden over op te nemen).

4.3 Tarieven

Een aantal organisaties werkt van oudsher met vaste tolktarieven. Deze zijn vastgelegd in het Besluit tarieven in strafzaken (Btis), waaraan OM, RvR en (deels) de NP gehouden zijn en in het Besluit Beleidsregels tolkenvergoeding IND.

Hoewel de doelstelling van het kabinet in 2004 was om tot vrije tariefvorming in de markt te komen, maakte het destijds de afweging dat "het direct vrijlaten van tarieven wellicht teveel van betrokken partijen zou vergen, waardoor mogelijk stagnatie in de dienstverlening zou kunnen ontstaan." Beoogd werd om in overleg met de NMA te komen tot aanpak via welke het door de overheid vastgestelde systeem van vaste vergoedingen (geleidelijk) losgelaten kon worden. Dit is echter niet gebeurd.

In de loop der jaren is de koers uit 2004 regelmatig herbevestigd door de opeenvolgende bewindspersonen. Nog in 2013 liet de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer weten de verhoging van de Btis-tarieven ongewenst te vinden, onder meer omdat "een verhoging haaks staat op het streven naar marktwerking". Vaste tarieven zijn al sinds jaren niet meer geïndexeerd. Inzicht in de opbouw van de vaste tolkvergoedingen die gehanteerd worden lijkt te ontbreken, net als een helder antwoord op de vraag waarom de bedoelde koers nooit is ingezet.

In de Tweede Kamer zijn daarnaast zorgen over het "afromen" van de tolktarieven door bemiddelaars aan de orde geweest. Ook in 2013 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hierover aan de Kamer toegezegd als randvoorwaarde in aanbestedingen een minimaal percentage te hanteren dat ten goede moet komen aan de tolk. Deze systematiek ontwikkelt zich na consultaties met marktpartijen inmiddels door naar een methodiek waarbij er in de aanbesteding marges rond een normbedrag worden aangegeven, en inschrijvers binnen die marges de tolken vergoeden en op bemiddelingskosten concurreren. Ook als er geen wettelijk vaste tolkvergoedingen van kracht zijn, is de ruimte voor vrije tariefvorming daarmee toenemend begrensd. Het verdienmodel voor bemiddelaars is hiermee toenemend onder druk komen te staan.

4.4 De werking van de markt

Op de markt van tolkdiensten bepalen de als zzp-ers opererende tolken al dan niet via bemiddelingsbedrijven het aanbod. Er is in deze markt sprake van informatie-asymmetrie: de afnemer kan zich geen goed oordeel vormen van de kwaliteit van het geboden product omdat de afnemer niet over voldoende informatie (kennis van de taal) beschikt. Tegelijkertijd is er een publiek belang (rechtsbescherming) bij de inzet van tolken in het publieke domein in het geding. Om het marktfalen op het punt van het kwaliteitsoordeel te corrigeren is het kwaliteitsregister Rbtv opgezet met afnameplicht voor een aantal aangewezen overheidsdiensten.

Kijkend naar de werking van de markt van tolkdiensten zijn aan de vraagzijde de publieke afnemers dominant. In de Nederlandse markt hebben zich sinds de herordening van 2004 een tweetal grotere en slechts enkele kleine bemiddelaars in tolkdiensten geïnterposeerd. Eventuele marktmacht bij de aanbieders wordt gecompenseerd door de sterke positie van de vragers. Zij zijn in de positie om een goed tarief voor tolkdiensten te bedingen, al dan niet via een vastgelegd tarief.

Uit de principes van marktordening vloeien geen andere dwingende kaders voort dan de inrichting van het genoemde kwaliteitsregister, wel zijn er beleidsvragen aan de orde. Een vraag is hoe het huidige model met vaste tolkvergoedingen en de eerdere doelstelling richting vrije tariefvorming zich inmiddels tot elkaar verhouden. De hoogte van de vaste tolkvergoedingen is eveneens een beleidsvraag. Is de hoogte van de vastgestelde tolkvergoedingen gebaseerd op een overweging van kostenbeheersing door de overheid, die als grootste afnemer in de tolkenmarkt een laag tarief kan afdwingen? Of is de hoogte bepaald met als doel de tolk zekerheid van een redelijk garantietarief te bieden en daarmee de beschikbaarheid van voldoende tolken veilig te stellen?

Als tolkbemiddeling economisch gezien het beste kan worden gedaan door de overheidsdienst zelf, dan is daar geen wettelijk bezwaar tegen zolang die overheidsdienst de bemiddeling verzorgt met inzet van eigen of ingehuurd medewerkers met een arbeidsrelatie met die dienst. In de huidige situatie hebben de verschillende diensten verschillende keuzes gemaakt en is het zo dat een aantal van de grootste afnemers (IND, OM, NP) zelf rechtstreeks de tolkbemiddeling uitvoert. Het is niet duidelijk of deze keuze om een taak te blijven doen die ook in de markt kan worden uitgevoerd inderdaad economische ratio heeft (kostenbesparing). De VenJ-organisaties die de bemiddeling in eigen huis hebben georganiseerd maken hiervoor immers ook interne kosten. Doordat de keuzes op organisatieniveau zijn gemaakt, lijkt bovendien de afweging niet mee te zijn genomen, dat grote afnemers door de bemiddeling zelf te doen de ruimte die er op de markt is voor bemiddelingsbureaus beperken.

4.5 Professioneel inkopen: Categoriemanagement

Categoriemanagement is een belangrijk instrument in de strategie van de Rijksoverheid om de inkoopactiviteiten te professionaliseren. Categoriemanagement ontwikkelt voor bepaalde categorieën goederen of diensten een rijksbrede strategie, leidt aanbestedingen en organiseert contract- en leveranciersmanagement. Uitgangspunt is om de afnemers binnen de Rijksoverheid optimaal te laten profiteren van de marktmogelijkheden en de markt optimaal te laten presteren. Voor tolk- en vertaaldiensten is sinds 2015 categoriemanagement ingesteld en belegd binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Basis voor het categoriemanagement is het Categorieplan Tolk- en Vertaaldiensten, met hierin een aantal hoofdpunten.

Ruimte voor marktwerking, waarbij o.a. aandacht voor:

- het vergroten van het aantal toeleveranciers (o.a. door niet te grote opdrachten te formuleren of de toetredingsdrempel te verlagen),
- het onderzoeken van alternatieve producten, diensten of markten,
- het niet onnodig samenvoegen van verschillende opdrachten.

Kwaliteit van de tolk- of vertaaldiensten, waarbij o.a. aandacht voor:

- de wettelijke voorwaarden uit de Wbtv,
- de eisen die worden gesteld vanuit het Rbtv,
- wat de tolk/vertaler als eindproduct oplevert en
- hoe de kwaliteit gemanaged kan/moet worden.

Beperken van de concurrentie tussen afnemers, waarbij o.a. aandacht voor:

- de oorzaken van de onderlinge concurrentie en het adviseren over (en doorvoeren van) eventuele beheersmaatregelen,
- het managen van informatie over schaarse tolken of vertalers en het adviseren over (en doorvoeren van) eventuele beheersmaatregelen daarvoor.

De marktpartijen ervaren het ingestelde categoriemanagement als positief. Zij hebben hier een duidelijk aanspreekpunt met expertise rond contractmanagement en aanbestedingen. Ontwikkeling naar een meer rijksbrede strategie wordt nog niet ervaren. Per overheidsorganisatie verschillen de tot op heden aan de marktpartijen gestelde eisen, ook bij gelijksoortige producten. Er is geen gezamenlijk inkoopbeleid. Aan overheidszijde wordt de toegevoegde waarde van categoriemanagement als vraagbaak gewaardeerd. Het toewerken naar een VenJ-inkoop strategie is in de huidige praktijk weerbarstig vanwege de focus op de autonome eigen werkprocessen.

4.6 Analyse van de huidige situatie

De verschillende diensten van VenJ hebben wisselende keuzes gemaakt over het al dan niet aanbesteden van tolkdiensten en het wel of niet werken met een bemiddelingsbureau. De voorwaarden bij aanbesteden worden gemodelleerd naar de staande praktijk van de losse werkprocessen. De vaste tolkvergoedingen en het politieke debat over toltarieven en bemiddelaars leiden tot een toenemend aantal aanvullende randvoorwaarden in aanbestedingen.

Deze variatie illustreert dat een heldere beleidsvisie op de tolkenmarkt ontbreekt. De koers naar het eindmodel zoals in 2004 werd geschetst is in de ontstane praktijk niet leidend. Het ontwikkelen van professioneel inkoopmanagement vanuit de overheid (efficiënt en kwalitatief inkopen, level playing field bevorderen) is in deze context niet goed mogelijk.

De inkoopmacht van de overheid en de marktmacht van enkele grote aanbieders van bemiddeling in tolkdiensten geeft vanuit de economische theorie geen reden tot ingrijpen of herordening. De overheidsdiensten hebben echter in het versnipperde en hybride model zelf toenemend last van onderlinge concurrentie en inefficiënties. Enkele grote afnemers beïnvloeden met de keuzes die zij individueel maken zowel de werkprocessen van andere overheidsdiensten als de ruimte voor marktpartijen. De recente wijziging van de Aanbestedingswet houdt in dat juist deze organisaties hun tolkdiensten in het vervolg zullen moeten gaan aanbesteden conform die wet. Aangezien dit ook organisaties zijn die met vaste tarieven werken en Rbtv-afnameplichtig zijn, is de vraag naar een helder kader voor aanbestedingen extra actueel.

Dit geldt voor het al dan niet vrijgeven van de vaste toltarieven. De zorg dat het loslaten van vaste tarieven tot "dumptarieven" zou leiden kan niet zomaar gestaafd worden. Er zijn immers nu al tolken in bepaalde (standaard) talen die voor de huidige overheidstarieven niet willen werken, en in het bedrijfsleven beter aan de slag kunnen. Hoewel de overheid een zodanig grote afnemer is, dat ook bij vrije tarieven relatief lage tarieven bedongen zouden kunnen worden, zullen vrijgemaakte tarieven dan wellicht juist hoger moeten gaan uitvallen. Ook is het huidige tarief al jaren niet geïndexeerd, maar kennelijk niet te laag vastgesteld, aangezien veel tolken voor dit tarief toch willen werken. Voor de huidige vaste tarieven is de lijn niet helder. De hoogte van de tarieven zou een economische onderbouwing moeten hebben. En als vaste tarieven niet als kostenbesparing zijn bedoeld voor de publieke afnemers, maar als garantietarief voor de tolk, zou indexatie voor de hand liggen.

Een ander punt zijn de uiteenlopende afwegingen van VenJ-diensten om wel of niet de bemiddeling van tolkdiensten zelf te doen. Diensten die gewend zijn met commerciële bemiddelingsbureaus te werken, zoals het COA, zijn hier in het algemeen tevreden over, ook over de opschaling op piekmomenten. Zij zouden deze logistieke en administratieve werkzaamheden niet meer in huis willen hebben. Bij grote afnemers, als OM en IND, speelt het gevoel het zelf beter te kunnen, met onder meer als argument dat bemiddelaars geld kosten en niet altijd kunnen leveren. Toch zou de "businesscase" ook anders kunnen uitpakken. Werkzaamheden in huis doen, brengt immers personeelskosten en overige interne kosten met zich mee. Ten aanzien van het kunnen leveren mag voor het moment niet voorbij worden gegaan aan het huidige tekortschieten van het Rbtv en aan het feit dat de grote afnemers zelf de leveringsmogelijkheden van de bemiddelingsmarkt beperken.

Zowel overheidsdiensten, tolken als bemiddelaars hebben gezamenlijk belang bij een goed werkende tolkenmarkt. VenJ schiet in de huidige situatie tekort als professioneel opdrachtgever richting zowel de tolk als de bemiddelaars. Intern VenJ leidt dit tot onderlinge concurrentie en inefficiënties.

4.7 Ga vanuit een heldere marktvisie professioneel inkopen

In lijn met de gewijzigde Europese richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten, zullen tolkdiensten conform de wettelijke kaders van de Aanbestedingswet gegund moeten worden. Dit heeft implicaties voor de huidige, mede door de Wbtv beïnvloede, werkwijzen van een deel van de VenJ-organisaties. Een transitieperiode om een zorgvuldige overstap te maken naar een passende aanbestedingsmethodiek is hiervoor noodzakelijk.

Op basis van een vastgestelde heldere marktvisie en de onderliggende werkprocessen zal een keuze moeten worden gemaakt welke wijze van aanbesteden hiertoe het meest geëigend is, waarna implementatie kan volgen. De overheid heeft de verantwoordelijkheid helder richting de markt te opereren en een eigen verantwoordelijkheid om professioneel en efficiënt in te kopen. Hiervoor is een visie op markt en inkoop nodig. Het in 2004 gekozen model bevatte een aantal heldere uitgangspunten. Deze zijn niet volledig geïmplementeerd en het is kijkend naar de werkwijzen van de VenJ-organisaties ook niet helder hoe die zich tot het eindmodel verhouden. Met andere woorden: het beoogde eindmodel voor tolkdiensten uit 2004 moet worden herbevestigd of aangepast.

- Kwaliteitsborging: hier is de noodzaak tot publieke borging van het kwaliteitsaspect bij de inkoop van tolkdiensten onverminderd en het wettelijk stelsel beschikbaar. Zaak is om het nu werkend te krijgen, zoals toegelicht.
- Tarieven: de eerder beoogde koers naar vrije tarieven is niet ingezet. De vastgestelde vergoedingen worden echter ook niet geïndexeerd. Indien gekozen wordt voor vaste tarieven moet de opbouw van de tarieven helder zijn. Worden de tarieven laag gehouden vanwege kostenoverwegingen van de overheid? Is het inderdaad de verwachting dat vrije tarieven tot hogere kosten voor de overheid zouden leiden? Of, als de vaste vergoedingen bedoeld zijn als garantietarief voor tolken, zou indexatie dan niet gerechtvaardigd zijn. Ook mengvormen (bijv. vaste tarieven voor strafzaken, of voor schaarsere talen, differentiatie naar niveau en/of product – in lijn met differentiatie in het Rbtv) zijn relevante keuzes.

- Level playing field/werken met bemiddelaars: er zijn geen wettelijke kaders die verplichten ook de bemiddeling van tolkdiensten in te kopen. Het is echter wel een keuze die bewust gemaakt moet worden. Er is op basis van de huidige praktijk geen aanleiding om te denken dat de overheidsorganisaties de bemiddeling zelf beter kunnen doen dan marktpartijen. Ook is er geen reden om aan te nemen dat overheidsorganisaties dit goedkoper kunnen doen. Wel is het zo dat als (grote) afnemers bemiddeling zelf blijven doen, zij hiermee de ruimte op deze relatief kleine markt aanzienlijk beperken. Thans is slechts de helft van de markt van tolkdiensten via bemiddelaars aanbesteed. Deze markt blijft dus klein zolang – zoals nu – de helft van de publieke bemiddeling in eigen overheidshanden blijft. De keuze of de bemiddeling van tolken zelf wordt gedaan of ook wordt ingekocht, de zogenoemde “make or buy” beslissing, moet zijn gebaseerd op economische ratio (kostenaspect) en verwachte impact op de markt.

Op basis van een heldere visie op het marktmodel kunnen aanbestedingen vorm krijgen. Over de methodiek waarop er aanbesteed wordt zijn wel keuzes te maken. In bijlage 5 staat aangegeven welke afwegingen en impact er aan de orde zijn als er bepaalde keuzes worden gemaakt bij de aanbesteding van tolkdiensten. De schema's verschillen op het punt welke rol van de bemiddelaar wordt toebedeeld. In de huidige situatie wordt de bemiddeling ofwel helemaal in huis gedaan, ofwel aan een bemiddelaar uitbesteed. Tussenvormen zijn ook denkbaar. Het tweede schema illustreert een variant waarbij de bestelling vergaande specificaties over de gewenste tolken meegeeft en de verdere afhandeling hiervan aan de bemiddelaar overlaat. Aangevuld met voorwaarden die volgen uit de kaders van het kwaliteitsstelsel en afwegingen rond kosten en efficiency kunnen de VenJ-diensten op basis van een helder afwegingskader bij aanbestedingen zich gaan ontwikkelen tot een professionele inkoper van tolkdiensten met een heldere strategie.

5 Inzet

5.1 Werkwijzen

Het plannen van tolkdiensten door overheidsdiensten kent een veelheid aan variabelen. Er zit verschil in de soort werkzaamheden, organisaties, aanbieders, contractvoorwaarden, termijnen (ad hoc, vooruit ingepland), de lengte (dagdelen, of korte gesprekken), de locaties, de wijze van tolken (live, telefonisch), verschillende talen en soms ook dialecten, eventuele benodigde specialisaties, etc.

Als we alleen naar de voor de tolkinzet relevante aspecten in de werkprocessen van de IND kijken, wordt de veelheid aan aspecten goed zichtbaar:

- Waar bevindt de asielzoeker zich (COA-locatie)?
- Is er sprake van een bijzondere doelgroep (alleenstaande minderjarige, noodzaak vrouwelijke tolk)?
- Welke wettelijke termijnen gelden er (bijv. Schengengrensprocedure, Algemene Asielprocedure, etc.)?
- Is er sprake van politieke prioriteiten (bijv. voorrang evidente inwillingen, evidente afwijzingen - veilige landen, Dublin)?
- Wat is de verwerkingscapaciteit bij pieken van IND en van ketenpartners?
- Hoe ziet de planning eruit, inclusief afstemming met ketenpartners?
- Hoe verloopt de individuele procedure, inclusief tussentijdse wijzigingen?
- Welke tolkproducten worden er ingezet?

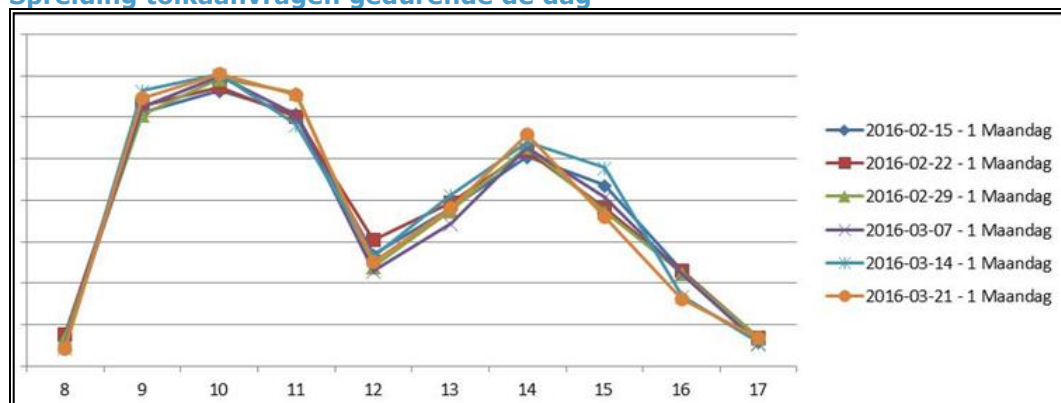
Zo kennen alle betrokken organisaties hun eigen specifieke situaties en afwegingen die een rol spelen bij de planning en inzet van tolken. Gemene deler bij de inzet van tolken is dat de beschikbaarheid van een goede tolk essentieel is voor de continuïteit van de werkprocessen in de betreffende organisaties. De wil tot samenwerken tussen organisaties is er, maar voortgang van het eigen primaire proces heeft altijd prioriteit.

Zowel de overheidsafnemers, als aanbieders en tolken, kunnen overigens de inefficiënties in de huidige werkwijzen goed benoemen. Concrete voorbeelden:

- De planning van tolken is decentraal, op locatie. In de vreemdelingenketen waar de vreemdeling zich bevindt, in de strafrechtketen waar politie/rechtbank zich bevinden. Onderling weet men echter niet welke tolk zich op welk moment op welke locatie bevindt. Dit leidt tot extra reisbewegingen en/of (rechtmatig) dubbel geïncasseerde reiskosten indien een tolk door verschillende organisaties op dezelfde locatie wordt ingeboekt.
- Door het werken met veelal eigen lijsten, wordt dezelfde tolk vaak meermaals nagebeld door verschillende diensten en aanbieders.
- De afnameplicht van een registertolk geldt (voor de afnameplichtige organisaties) onafhankelijk van het soort product of tolkdienst altijd. Daardoor kan het voorkomen dat een hele goede tolk op een minder-complex product wordt ingepland, terwijl deze elders zinvoller ingezet had kunnen worden.
- De tolk maakt vanzelfsprekend eigen afwegingen waar hij of zij aan de slag gaat. Deze kan dus nog afzeggen en wisselen als er een andere opdrachtgever belt. De tolk maakt hierin eigen valide keuzes. Vooral bij piekdruk wordt de onderlinge concurrentie tussen organisaties voelbaar.
- Er is in veel gevallen een voorkeur voor live tolken. Mogelijkheden om meer telefonisch te tolken / te tolken via videoconferencing worden matig benut.

- De inzet van tolken kent gedurende de dag en week piekmomenten, vooral in de ochtenduren, zoals hieronder aan de hand van een reeks metingen door een van de partijen geïllustreerd.

Spreiding tolkaanvragen gedurende de dag



Als grote afnemer van tolkdiensten is de wijze waarop de IND de eigen planning en inzet regelt van invloed op andere organisaties die tolken inzetten. Enkele illustratieve voorbeelden:

- De IND boekt veelal tolken (in veelgevraagde talen) voor dagdelen of een hele dag in. Het is op voorhand niet zeker dat de tolk het hele tijdslot aan het werk is. Omdat de tolk een hele dag is geboekt, is deze niet zichtbaar of beschikbaar voor andere organisaties of locaties, ook niet als de tolkdienst is afgerond. Ook komt geregeld voor dat terwijl de tolk op locatie (betaald) afwacht tot de IND weer een beroep op hem doet, de tolk telefonische tolkdiensten aanneemt voor een bemiddelaar. In de wijze van planning is zo structureel sprake van ingebouwde "redundancy", overplanning.
- Op dit moment wordt de IND door veel tolken gezien als de meest lucratieve opdrachtgever, omdat het om langere diensten gaat (dagdeel/dag). Het gebeurt daardoor regelmatig dat een tolk een al bij een andere overheidsdienst geaccepteerde tolkdienst zonder motivatie afzegt of niet op komt dagen, als zich alsnog een opdracht van de IND voordoet.

5.2 Digitale ondersteuning

Naast de wijze van planning is ook de digitale ondersteuning voor de planning en de afhandeling van de administratie cruciaal. Goede digitale ondersteuning zou immers overzicht en transparantie kunnen bieden, zowel ten aanzien van de kwalificaties (register, taal, specialisaties) als de beschikbaarheid van tolken (vakantie, wel/niet beschikbaar, locatie). De praktijk is dat er door partijen met verschillende systemen wordt gewerkt. Binnen het VenJ-domein is Smartflow, oorspronkelijk bedoeld voor financiële functionaliteiten, bij een aantal partijen het vigerende plan- en administratiesysteem voor de tolkeninzet. Het is mede vanwege het werken met eigen tolklijsten niet organisatie-overstijgend ingericht en voorziet daarnaast niet in beschikbaarheidsinformatie. Voor de dagplanning en managementinformatie wordt door de IND op locatie met excelbestanden gewerkt. Het systeem wordt bij VenJ niet gezien als toekomstbestendig onderdeel van de informatiearchitectuur. De twee grote commerciële aanbieders hebben respectievelijk voor zowel ad hoc tolkdiensten als lange termijnplanning eigen geavanceerdere systemen doorontwikkeld. Dat vergt behoorlijke instandhoudingsvesteringen.

5.3 Analyse van de huidige situatie

Zoekend naar optimalisatie van hun eigen werkprocessen, is het overstijgend beeld over de inzet van tolken binnen het VenJ-domein een beeld van grote variëteit aan werkwijzen en keuzes rond de inzet van tolken. Anders dan op ad hoc basis of praktische samenwerking op locatie is er geen afstemming of gedeelde visie op hoe een efficiënte inzet van tolken eruit ziet. Ook binnen de inrichting van de eigen werkprocessen is efficiency bij de inzet van tolkdiensten niet het leidende principe. Doordat de werkwijzen rond tolken toenemend zijn gaan divergeren, is het op werkniveau bovendien bewerkelijk om gezamenlijke oplossingen te vinden voor een meer efficiënte inzet van tolken.

Evidente overtolligheid is ingebouwd als het gaat om de inzet van tolken door verschillende organisaties op dezelfde locaties. Dit geldt ook voor de versnipperde uitvraag van tolken. De gewenste ontwikkelingen ten aanzien van een efficiënte inzet van tolken zijn onderbelicht. De verschillende organisaties hebben de primaire focus op de voortgang van hun werkprocessen als geheel en hebben bovendien het patroon om- tenminste als het om tolkeninzet gaat – de huidige praktijk te willen optimaliseren anders dan naar een toekomstbeeld door te ontwikkelen. Slimmer nadenken over locaties waar tolken worden ingezet, de keuze voor video/telefonisch tolken, inzet van tolken in de keten en differentiatie van tolkproducten, alsmede geavanceerdere digitale ondersteuning zal kostenbesparingen opleveren en de werkprocessen rond tolkeninzet vereenvoudigen.

De echte winst is echter niet te realiseren door losse initiatieven hieromheen te ontplooiën. Die kunnen verdere versnippering zelfs in de hand werken en nemen het ontbreken van leidende principes en gezamenlijke hoofdlijnen niet weg.

5.4 Breng focus aan op efficiënte inzet van tolken

Er is structurele winst te boeken als er een aantal leidende principes rond een efficiënte tolkeninzet worden vastgesteld en gehanteerd. Bij het uitwerken van een efficiëntere inzet van tolken zou in ieder geval naar de onderstaande punten gekeken moeten worden.

- Maak efficiënte keuzes bij de keuze tolkproduct: bij tolken op locatie zijn reiskosten een kostenpost. Verhoog het aandeel telefonische tolkdiensten en videotolken. Optimaliseer de voorzieningen hiervoor (bijvoorbeeld creëren van hubs),
- Spreiding van de inzet: streef in de werkprocessen naar maximale spreiding over de dag en de (werk)week.
- Maak bij digitale ondersteuning keuzes die maximale transparantie bieden bij bestelling en planning. Bezie ook de mogelijkheden van de huidige marktpartijen.
- Aanbestedingen: kijk breder dan via organisatielijnen, ook naar mogelijkheden om per locatie, soort tolkproduct in gezamenlijkheid in te kopen.
- Optimaliseer het bestelproces regionaal. Maak onderscheid tussen planning van het eigen werkproces – die leidt tot een gespecificeerde tolkbehoefte - en de daadwerkelijke uitvraag naar een tolk, of beter gezegd: de daadwerkelijke bestelling van een tolkdienst. Begin met enkele regionale pilots.

Hoe ziet de opzet van regionale pilots eruit?

Nadat de behoefte aan een tolk vanuit het werkproces is gespecificeerd gaan – in de huidige situatie – alle organisatie hun tolken bestellen rechtstreeks dan wel via aanbieders. Meer inzicht en overzicht zou met name regionaal tot efficiëntere bestellingen kunnen leiden. Te denken valt om hier in enkele regionale pilots, bijvoorbeeld in Ter Apel voor de noordelijke regio, Schiphol voor groot-Amsterdam en een locatie in het Zuiden het bestelproces op één punt te bundelen. Weliswaar moeten dan nog steeds de verschillende contracten met aanbieders en de huidige rechtstreekse werkwijzen toegepast worden, toch is dit al een aanzienlijke vermindering van de huidige logistieke bewegingen. Bovendien kan aan de voorkant het totaal van de bestellingen, zoals bij pieken, beter geregisseerd worden. Niet zozeer door krapper te plannen (dat kan lastig zijn i.v.m uitloop). Wel door meer overzicht bij schaarste, het signaleren van doublures, streven naar spreiding, inzicht in basisbehoefte aan ad hoc bestellingen. Op basis van inzichten en ervaring wordt bovendien na enige tijd duidelijker hoe een efficiëntere inkoop van de tolkbestelling eruit zou kunnen zien.

6 Regie en governance

6.1 Analyse van de huidige situatie

Na een aantal stappen te hebben gezet richting het in 2004 beoogde model voor de inzet van tolken is de daadwerkelijke implementatie vervolgens gestagneerd. Vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid voor de voortgang en inrichting van de werkprocessen zijn de VenJ-organisaties rond de inzet van tolken op basis van eigen afwegingen een eigen optimalisatie gaan zoeken. Hiermee zijn de werkwijzen rond tolken gaan divergeren, zodanig inmiddels dat men daar onderling hinder van ondervindt. Er is een hybride situatie ontstaan rond al dan niet vaste/wettelijke tarieven, wel/niet werken met bemiddelaars, eigen lijsten met tolken, eigen kwaliteit/integriteitsprocedures, etc. Bij gebrek aan gezamenlijke hoofdlijnen op een aantal essentiële punten is het oplossen van knelpunten toenemend complex. De urgentie hiervan wordt gevoeld op piekmomenten, de urgentie om met elkaar naar verbetering te zoeken komt dan ook op, en luwt daarna weer.

Vanzelfsprekend ligt bij alle organisaties de focus op de voortgang van hun eigen werkprocessen. Daarbinnen echter is efficiënt omgaan met de inzet van tolken geen leidend principe. Het besef dat een meer integrale benadering van een aantal aspecten tot efficiënter verloop van het eigen werkproces zou kunnen leiden groeit, maar is nog beperkt. Omdat men de eigen werkprocessen in belangrijke mate als uniek ziet, en veelal vanuit optimalisatie redeneert, kunnen opties voor organisatie overstijgende samenwerking snel worden gezien als aantasting van de autonome werkprocessen. Nieuwsgierigheid naar kansen of verbetering als gevolg van een meer gezamenlijke benadering is groeiend, maar beperkt. Ook is de neiging de oplossingen voor problemen situationeel te zoeken. Als zich een knelpunt voordoet, dan zal er op dat moment niet veel meer inzitten dan een paar "quick fixes". Ook het inzicht dat structurele verbeteringen in de systematiek en werkwijzen een hogere opbrengst zullen hebben groeit, maar moet in de sturing wel verzekerd worden.

Vanwege de focus op de verschillende eigen werkprocessen in afzonderlijke organisaties is de verantwoordelijkheid voor een aantal aspecten rondom de inzet van tolken die echt op concernniveau liggen zijn binnen VenJ onderbelicht geraakt. Dit geldt voor het kwaliteitsstelsel van Wbtv en Rbtv, waarvan de huidige opzet onvoldoende in de behoefte voorziet, maar ook voor Categoriemanagement en het professioneel inkoopbeleid, waar strategische lijnen uit zijn gebleven.

6.2 Organiseer een krachtige transitie naar het eindbeeld

In het hybride model met versnipperde werkwijzen en uiteenlopende keuzes waar in de organisaties rond de inzet van tolken met elkaar terecht zijn gekomen zijn snelle oplossingen op de werkvloer moeilijk te realiseren. Alle ideeën over praktische werkwijzen, meer afstemming en betere samenwerking zullen complex blijken, zolang er niet meer eenduidigheid op hoofdlijnen is. Gezien de hoeveelheid onderliggende keuzes die nog gemaakt moeten worden, wordt in dit rapport geen uitgewerkte businesscase gepresenteerd. Het lijkt echter geen twijfel dat het aanbrengen van heldere gezamenlijke kaders kostenbesparing en kwalitatieve verbeteringen oplevert.

In een aantal concrete stappen kan worden toegewerkt naar een integrale systematiek, die het mogelijk maakt efficiënter tolken in te zetten in de werkprocessen en deze inzet ook op het punt van kwaliteit en integriteit beter te borgen.

De herijking van de werkwijzen rond de inzet van tolken vraagt op een aantal punten nog om uitwerking en integrale besluitvorming. Na uitwerking zullen de gezamenlijke kaders geïmplementeerd moeten worden in de werkprocessen van de betrokken organisaties. Gezien de decentrale oriëntatie van de VenJ-diensten rond de inzet van tolken is het van belang het monitoren van de transitie ook goed te beleggen. De transitie heeft dus een programmatisch karakter. De opdracht voor dit transitieprogramma zou als volgt kunnen luiden:

- Het programma borgt eenduidigheid, commitment en voortgang in de transitie naar een verbeterde inzet van tolkdiensten binnen het VenJ-domein.
- Het programma heeft als leidende principes: efficiency en kostenbesparing, professioneel en betrouwbaar opdrachtgeverschap naar marktpartijen. (bemiddelaars en tolken), beschikbaarheid en kwaliteit van tolkdiensten in de primaire werkprocessen.
- Uitwerking van de herijking van het kwaliteitsstelsel.
- Uitwerking van de marktvisie en het afwegingskader voor aanbesteden en professioneel inkopen.
- Uitwerking van een efficiencyplan met een gezamenlijke focus op efficiënte tolkinzet en pilots, leidend tot pilots voor gezamenlijke regionale bestelling van tolkdiensten.
- Opstellen van een implementatieplan en monitoren van de voortgang hiervan.

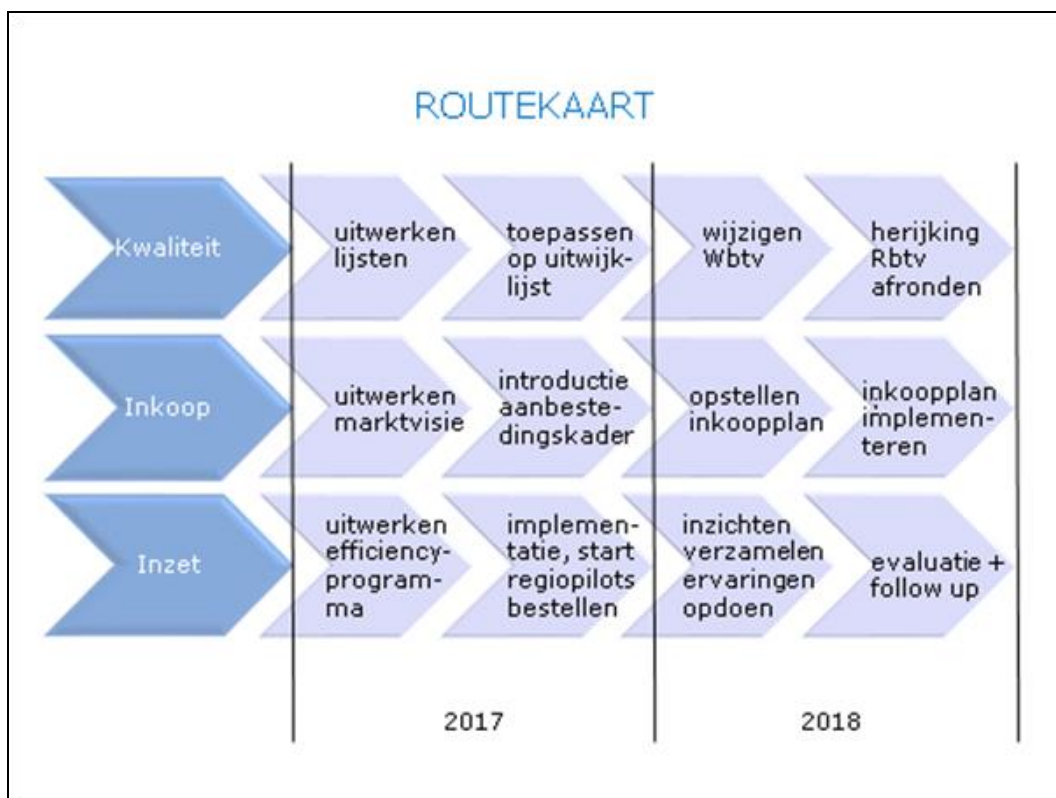
Het transitieprogramma zou moeten vallen onder de (portefeuille)verantwoordelijkheid van een van de BR-leden. De eindverantwoordelijkheid voor de transitie en daarmee ook zo nodig de beslissingsbevoegdheid moet bij één van de (brede) BR-leden zijn belegd. Periodiek zal het betreffende (brede) BR-lid in de brede BR van VenJ rapporteren over de voortgang van het transitieprogramma. Het programma zal naar inschatting een periode van ruim twee jaar beslaan. Daarna kan worden gezien of en hoe de verschillende aspecten in de reguliere organisatie worden belegd.

Overigens zal ondertussen de sturing op reguliere verantwoordelijkheden helder moeten worden en zich actief en helder moeten doorontwikkelen. Dit geldt voor:

- Een heldere positie en doorontwikkeling categoriemanagement en escalatie van inkoopvraagstukken indien nodig. Onderdeel hiervan een klantenraad met mandaat voor reguliere aanbestedingsvraagstukken en een helder escalatiemodel;
- Het beheer van Rbtv door de RvR; (DGRR-eigenaar)
- Het sturen op het actief hanteren van de gezamenlijke kaders rond de inzet van tolken (afzonderlijke organisaties – eigenaar)

7 Samenvattend advies met routekaart

Alle suggesties rond praktische werkwijzen, meer afstemming en betere samenwerking tussen de VenJ-onderdelen zullen complex blijven, zolang er niet meer eenduidigheid in de werkwijzen rond tolkeninzet is aangebracht. Bovendien is de tolkenmarkt (tolken én bemiddelaars) gebaat bij helder en professioneel opdrachtgeverschap vanuit deze grootste overheidsafnemer. Dit vraagt om een aantal heldere hoofdlijnen en het gezamenlijk en krachtig implementeren hiervan in de werkprocessen.



- **Werk toe naar een functionerend kwaliteitsstelsel:** herijk het Rbtv, breng differentiatie aan in de inschrijvingen (niveaus, specialisatie, integriteitsscreening). Stel een crisismechanisme in dat opschaaft op piekmomenten. Stimuleer doorgroei van tolken binnen de gedifferentieerde lijsten. Implementeer dit vooralsnog in de Uitwijklijst. Benut deze ervaring ten behoeve van wijziging van de Wbtv en rond herijking van het stelsel van het Rbtv daarna af.
- **Ga vanuit een heldere marktvisie professioneel inkopen:** tolkdiensten inkopen is een overheidsopdracht. Stel als professioneel opdrachtgever een strategische marktvisie vast. Herbevestig het beoogde model uit 2004, of stel keuzes bij. Kom tot een heldere lijn t.a.v. tarieven en – indien vast – tot heldere opbouw. Verwerk de hoofdlijnen aangevuld met gezamenlijke lijnen rond efficiency in een leidend kader voor aanbestedingen. Benut een transitieperiode om een zorgvuldige overstap te maken naar een passende aanbestedingsmethodiek.

- **Breng focus aan op efficiënte inzet van tolken:** hanteer een aantal leidende principes rond efficiency. Denk hierbij aan hogere inzet van videoconferencing en telefonisch tolken, betere spreiding van de tolkeninzet over de dag, betere digitale ondersteuning bij plannen en bestellen. Start enkele regionale pilots die de bestelling van tolken (rechtstreeks en via aanbieders) vooraf bundelen, zodat overzicht ontstaat, waardoor sturen op efficiëntie mogelijk wordt en bij pieken eerder regie kan worden genomen. Ervaringen kunnen bovendien dienen voor het beter inrichten van toekomstige aanbestedingen.
- **Organiseer een krachtige transitie naar het eindbeeld:** geef uitwerking en implementatie vorm via een transitieprogramma met een looptijd van ca. twee jaar. Beleg de portefeuillevaardelijkheid hiervoor bij een BR-lid uit de brede Bestuursraad en stel een stevige transitie-manager aan die rechtstreeks rapporteert.

Bijlagen

Bijlage 1: Afkortingen

ACM	Autoriteit Consument en Markt
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
GIR	Gedragscode Integriteit Rijk
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst
NGTV	Nederlands genootschap van tolken en vertalers
NMA	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NP	Nationale Politie
OM	Openbaar Ministerie
Rbtv	Register Beëdigde tolken en vertalers
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
SIGV	Stichting Instituut van Gerechtstolken en juridisch Vertalers
TVcN	Tolk- en Vertaalcentrum Nederland
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wbtv	Wet beëdigde tolken en vertalers

Bijlage 2: Lijst gesprekspartners

Met de volgende instanties en personen zijn (veelal meerdere) gesprekken gevoerd gericht op specifieke kennis en expertise:

Auditdienst Rijk	Ada Vette, Jacob-Hans Kingma
Autoriteit Consument en Markt	Jan Tichem
Autoriteit Persoonsgegevens	Wilbert Tomesen, Alex Commandeur
Centraal Planbureau	Machiel Bijlsma, Bastiaan Overvest
Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Statenlozen, België	Steven van der Poten
Concorde BV	Raymond de Groot, Nicola Omniczynski
Denemarken	Informatie via Nederlandse ambassade
EZ, DG Energie, Telecom en Mededinging	Thijs Kirchner
Europese Commissie	Dominique Stevens (hoofd Nederlandse Tolken), Hugo Keizer (field officer)
FNV - Zelfstandigen	Irene van Hest, Louise Raya, Lienke Tegelberg
ITV-Hogeschool voor Tolken en Vertalen, Utrecht	Sjokean Oosterbaan
NGTV	Mirjam van Dootingh, Irawan Sewandono, Jack Mazor, Ton Macel
Noorwegen	Informatie via Nederlandse ambassade
SIGV - Vereniging	Mustapha Loukili, Zorica Skoric-Petrovic, Ralph Schmitt
TVcN	Robert Blaauw, Astrid van Rossum
Universiteit Antwerpen/Leuven	Heidi Salaets, Katalin Balogh
VenJ- Servicecentrum	
Privacy en Veiligheid	Laura Lemmers-Kalb, Zora Maazouzi-Makhloufi
VenJ, KOCV	Coen Brouwer, Walter Laan
VenJ, CDI	Bart Cooijmans

Bijlage 3: Betrokken organisaties en samenstelling kernteam

Betrokken organisaties

De volgende organisaties en VenJ-onderdelen zijn op managementniveau betrokken via gezamenlijke bijeenkomsten over de voortgang van het onderzoek en/of met aanvullende afzonderlijke gesprekken.

Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DG Politie
DG Rechtspleging en Rechtshandhaving
DG Vreemdelingenzaken
Dienst Terugkeer en Vertrek
Dienst Justitiële Inrichtingen
Immigratie en Naturalisatiedienst
Nationale Politie
NIDOS
Openbaar Ministerie
Raad voor de Kinderbescherming
Raad voor Rechtsbijstand
Raad voor de Rechtspraak
Vluchtelingenwerk Nederland

Deelnemers kernteam

IND	Mark Jansen, Inge Biermans, Betty Sieperda, Joël Schoneveld
Categoriemanagement	Edwin de Koning, Inge van Wattum
Raad voor Rechtsbijstand	Mirjam Lely, Fouad Kabbouti
DG Vreemdelingenzaken	Susanne van der Kleij, Marcel Klaver
EZ/ABDTOPConsult	Edith Heijting

Bijlage 4: Geraadpleegde documenten

Bij het onderzoek zijn onder meer de volgende documenten geraadpleegd:

Met recht tolken en vertalen, rapport van de werkgroep Tolk- en vertaal diensten, februari 1998.

IBO Tolken en Vertalers, aanbevelingen voor een kwalitatief goed en financieel beheersbaar stelsel, december 2003.

Praktisch en effectief, rapport van de Commissie Kwaliteitseisen Tolken en Vertalers, februari 2005.

Tolken in het publiek domein; over de vraag, aanbod en de bemiddeling van tolken, SEO economisch onderzoek, april 2007.

Tweede Kamer (o.a.) vergaderjaar 2003-2004/29 482, nr 1; vergaderjaar 2010-2011, Aangangsels Handelingen nr 3260; vergaderjaar 2012-2016/ 29 936, nr 1-41.

www.bureauwbvtv.nl/bibliotheek/wetten-regelingen-en-besluiten

www.bureauwbvtv.nl/bibliotheek/onderzoek

Functiewaardering en beloning van de Tolk en van de Vertaler in perspectief, AWWN 2013.

Over een verander(en)de markt, vooronderzoek naar de potentiële categorie 'Inhuur van tolken en vertalers', Categoriemanagement, november 2013

Categorieplan Tolk- en Vertaaldiensten, februari 2015

Susanne van der Kleij, Interaction in Dutch asylum interviews, 2015.

Nidos, landelijke instelling voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen, jaarverslag 2015

Rapportage Vreemdelingenketen, periode januari 2015-december 2015, VenJ, april 2016

Integriteitvaststelling en integriteitschending door tolken bij de IND, ABDTOPConsult, juli 2016

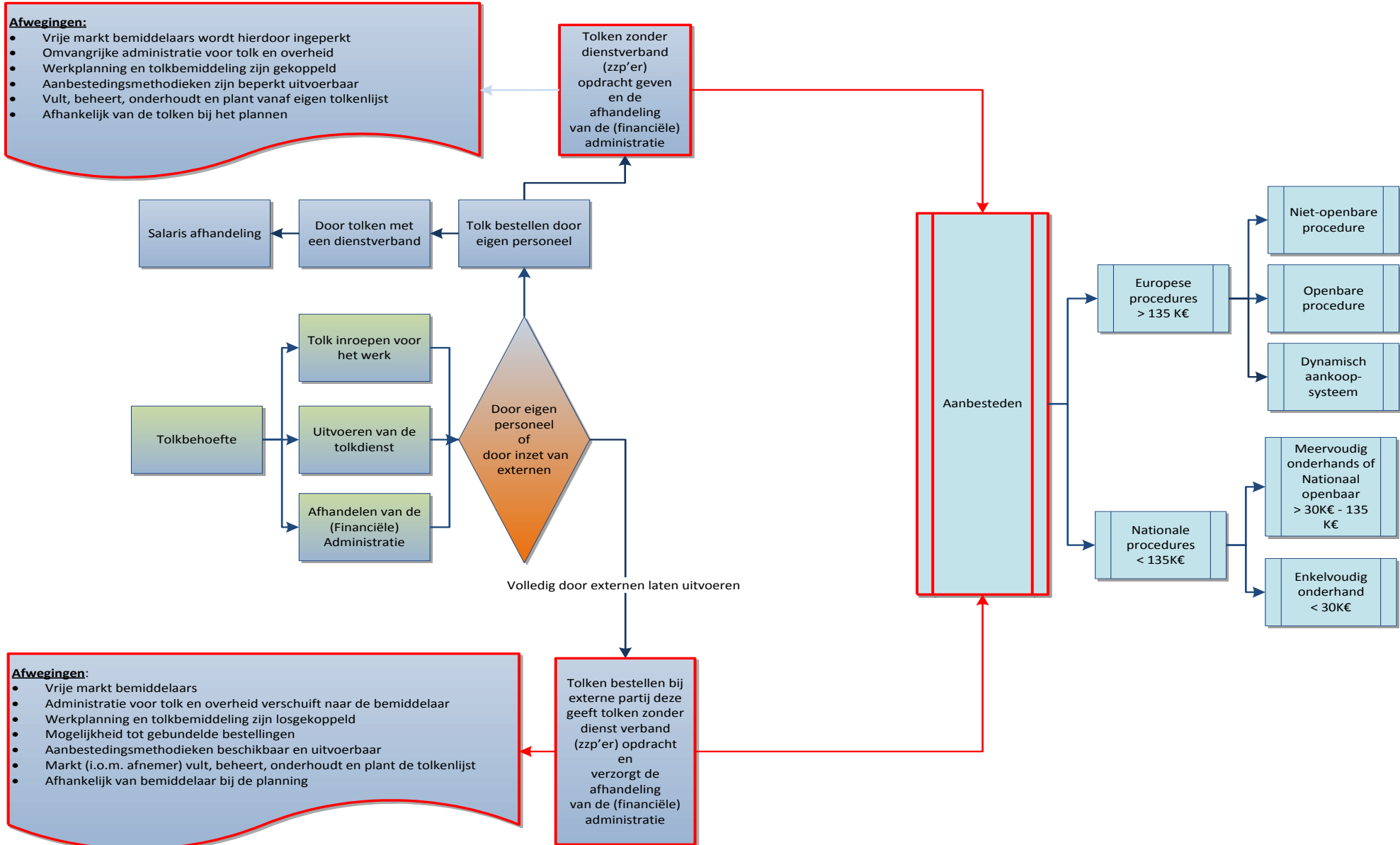
Gedragscode Integriteit Rijk, oktober 2016

www.eulita.eu (European Legal Interpreters and Translators Association)

www.arts.kuleuven.be/tolkwetenschap

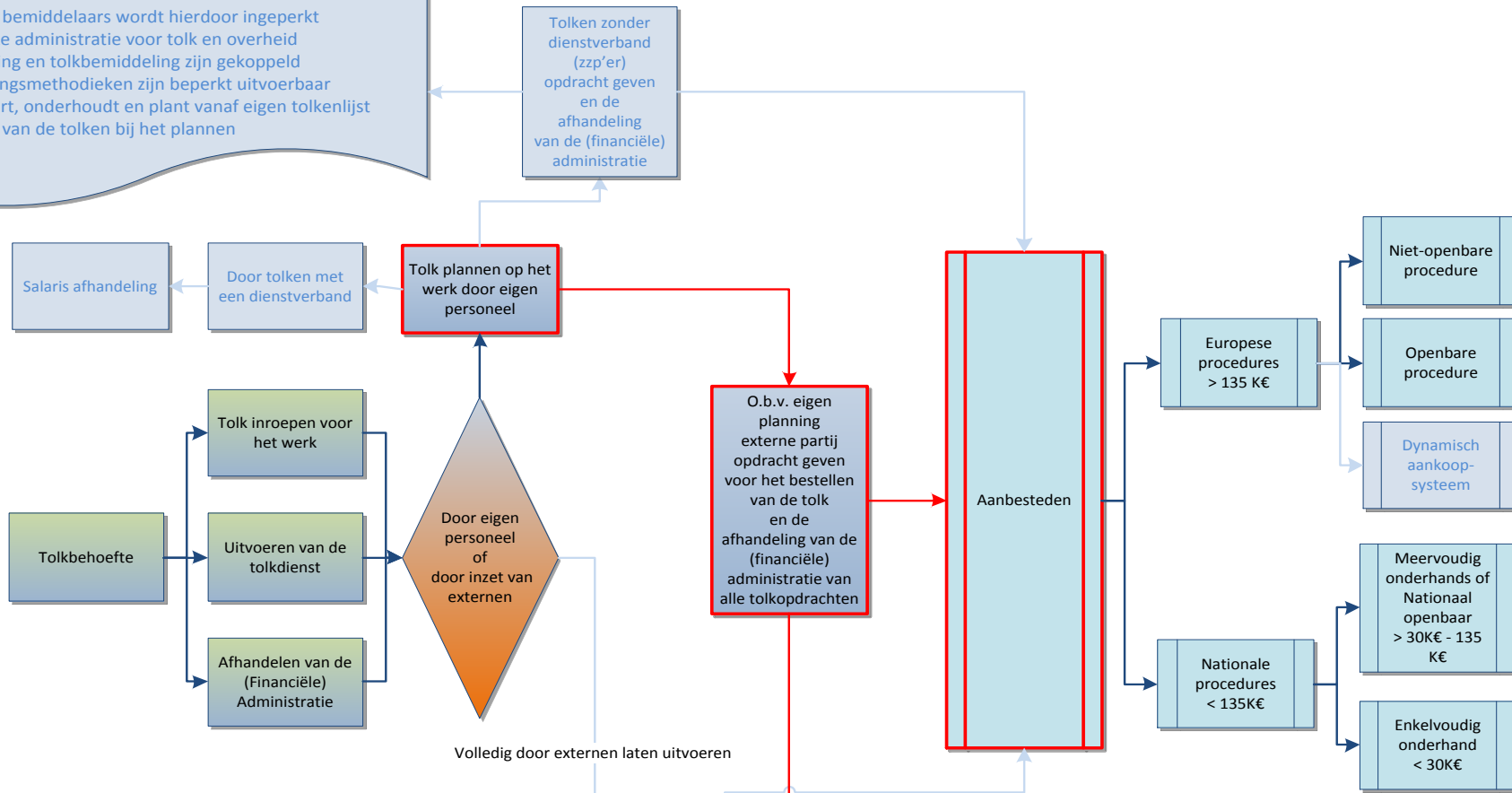
<https://www.pianoo.nl> (expertisecentrum Aanbesteden)

Schema's afwegingen bij aanbestedingen



Afwegingen:

- Vrije markt bemiddelaars wordt hierdoor ingeperkt
- Omvangrijke administratie voor tolk en overheid
- Werkplanning en tolkbemiddeling zijn gekoppeld
- Aanbestedingsmethodieken zijn beperkt uitvoerbaar
- Vult, beheert, onderhoudt en plant vanaf eigen tolkenlijst
- Afhangelijk van de tolken bij het plannen



Afwegingen:

- Vrije markt bemiddelaars
- Administratie voor tolk en overheid verschuift naar de bemiddelaar
- Werkplanning en tolkbemiddeling zijn losgekoppeld
- Mogelijkheid tot gebundelde bestellingen
- Aanbestedingsmethodieken beschikbaar en uitvoerbaar
- Markt (i.o.m. afnemer) vult, beheert, onderhoudt en plant de tolkenlijst
- Afhangelijk van bemiddelaar bij de planning

Tolken bestellen bij externe partij deze geeft tolken zonder dienst verband (zzp'er) opdracht en verzorgt de afhandeling van de (financiële) administratie

Afwegingen:

- Vrije markt bemiddelaars
- Administratie voor tolk en overheid verschuift naar de bemiddelaar
- Werkplanning in eigen hand
- Tolkbemiddeling verschuift naar de bemiddelaar
- Mogelijkheid tot gebundelde bestellingen
- Aanbestedingsmethodieken beschikbaar en uitvoerbaar
- Markt (i.o.m. afnemer) vult, beheert, onderhoudt en plant de tolkenlijst
- Deels afhankelijk van bemiddelaar bij de bemiddeling



Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid
www.algemenebestuursdienst