

Samenvatting

Naar aanleiding van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar tolken en vertalers van 2003 is een aantal maatregelen genomen om de inzet van tolken op het publieke domein beter en efficiënter te laten verlopen. Publieke afnemers buiten het justitiële domein die in het verleden gebruik maakten van de gesubsidieerde dienstverlening van het Tolk- en Vertaalcentrum Nederland (TVCN) hebben per 1 januari 2005 hun eigen budget overgeheveld gekregen. Daarnaast zijn de bemiddelingsactiviteiten van TVCN Europees aanbesteed. Ook komt er een nieuwe wet, de Wet beëdigde tolken en vertalers met een prominente rol voor het register Tolken en Vertalers.

In lijn met de aanbevelingen van de IBO wordt ook aandacht besteed aan de transitie. Het onderhavige onderzoek is een nulmeting en/of tussentijdse evaluatie om de eventuele ongewenste effecten van de genoemde maatregelen te kunnen opsporen en zonodig aanpakken.

Voor deze eerste evaluatie van de effecten van de nieuwe marktordening zijn de volgende concrete onderzoeksvragen geformuleerd.

Vraag 1: Hoe verloopt de implementatie van het in de markt zetten van de activiteiten van TVCN, en wat zijn de effecten hiervan op de kwaliteit, de beschikbaarheid en de kosten van de dienstverlening?

Vraag 2: Geef een analyse van de kenmerken van de afnemers.

Vraag 3: Wat zijn mogelijke effecten van het loslaten van vaste vergoedingen voor tolk- en vertaaldiensten op de kwaliteit, de beschikbaarheid en de kosten?

Merk bij vraag 1 op dat meer marktwerking bij de *bemiddeling* van tolken een afgeleide is van het oorspronkelijke doel van meer marktwerking rond tolk(- en vertaal)diensten. Deze vraag dient dan ook vanuit het perspectief van de beoogde beleidsdoelen te worden beantwoord – namelijk te komen tot een kwalitatief goed, toegankelijk en financieel beheersbaar stelsel voor *tolkdiensten*. Dit onderzoek heeft dan ook een breder perspectief dan alleen bemiddeling.

Hoofdstuk 2 begint met een economische analyse van het belangrijkste kenmerk van tolken en tolkdiensten: kwaliteitsintransparantie. De kwaliteit van een geleverde dienst hangt van meerdere factoren af, waaronder talenkennis (in twee talen), tolkvaardigheden, inspanning tijdens de dienstverlening, voor de tolk externe factoren (zoals verstaanbaarheid, accent en taalgebruik gesprekspartners) en ook overige belangen van de tolken. Sommige aspecten van kwaliteit zijn zichtbaar voor de afnemer en andere aspecten zijn moeilijk te beoordelen. In hoeverre kwaliteitsintransparantie tot problemen leidt hangt samen met welke aspecten van kwaliteit onzichtbaar zijn voor de afnemer en kostbaar voor de tolk.

Samenvattend kunnen we het volgende stellen. Er is inderdaad sprake van kwaliteitsintransparantie op de markten voor tolkdiensten. Deze problemen kunnen opgepakt worden door onder andere de afnemers, in dit geval door de overheid in de functie van afnemer. De publieke afnemers stellen gezamenlijk minimum kwaliteitseisen aan de tolken van wie zij diensten afnemen om publieke taken uit te kunnen oefenen. De overheid grijpt niet in op de gehele markt, private afnemers zijn tenslotte vrij om eigen kwaliteitseisen te stellen. Voorts geldt dat ook na het stellen van minimeisen aan taalkennis en vaardigheden op het publieke deel van de markt de onzekerheid van de afnemer over het inspanningsniveau van de tolk tijdens de

dienstverlening en de overige belangen van de tolk voor een groot deel blijft bestaan. Dit betekent dat incidenteel slechte diensten geleverd kunnen worden, ook al is een minimumniveau gemiddeld gewaarborgd. De frequentie van deze incidenten kan beperkt worden indien het reputatiemechanisme goed werkt: als afnemers slechte ervaringen met elkaar kunnen delen. Het Kwaliteitsregister biedt de mogelijkheid om deze informatie met anderen te delen. Ook de (externe) bemiddelaar kan worden ingezet om deze functie te vervullen.

Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van het institutionele/wettelijke kader en van de marktordening vóór de IBO en de maatregelen die genomen zijn (of zijn voorgenomen) naar aanleiding van de aanbevelingen van het IBO rapport: de invoering van het kwaliteitsregister, de budgetoverheveling, de aanbesteding van TVCN, de pilots bij drie arrondissementen en het tariefbeleid.

De hoofdstukken 4 tot en met 7 geven een empirisch onderbouwd beeld van hoe de markten voor tolkdiensten werken. De analyses zijn gebaseerd op een literatuurstudie en desk research, een analyse van gegevens uit het Kwaliteitsregister en interviews met zo'n 30 mensen uit het veld: afnemers, tolken, bemiddelaars en beleidsmakers. Daarnaast is in het najaar van 2006 een internetenquête afgenomen onder afnemers van tolkdiensten en een andere enquête onder tolken.

In de analyses is voor zoveel als mogelijk onderscheid gemaakt naar de markten voor tolkdiensten in verschillende talen. In hoofdstuk 4 worden de achterliggende factoren van de vraag naar tolkdiensten per taal beschreven. Het aantal eerste generatie allochtonen en asielzoekers die uit een bepaald taalgebied afkomstig zijn loopt bijvoorbeeld sterk uiteen. Ook internationale handel met de verschillende taalgebieden kent een hoge diversiteit. De grote variatie in de achterliggende factoren is indicatief voor de grote variatie in marktomstandigheden op de verschillende markten.

Op de meeste markten is de overheid de grootste opdrachtgever. Gemiddeld is het aandeel van publieke afnemers in de omzet van tolken rond 70%, al zijn er verschillen tussen de talen. Voor een groot aantal talen is de overheid zelfs de enige opdrachtgever. De stelling dat een private markt voor veel minder frequente talen niet bestaat, lijkt dus in grote lijnen te kloppen, al is de definitie van 'minder frequente talen' nogal onduidelijk.

Zou het grote aandeel van opdrachten door publieke afnemers betekenen dat publieke afnemers een grote 'inkoopmacht' hebben? Voorzover publieke afnemers de inschakeling van tolken op elkaar afstemmen kan inderdaad sprake zijn van inkoopmacht. Door de centralisatie van de inschakeling van tolken in de gezondheidszorg (via TVCN) of de centralisatie van de inkoop van tolken van IND ontstaat inderdaad inkoopmacht. De vastgestelde tolkvergoedingen in strafzaken, voor IND en voor het TVCN zijn ook geharmoniseerd en nagenoeg gelijk. De gezamenlijke inkoopmacht van publieke afnemers kan benaderd worden door het tariefverschil tussen publieke opdrachtgevers en private opdrachtgevers. Indien publieke afnemers inkoopmacht hebben dan is de verwachting dat zij gezamenlijk een lager tarief kunnen bedingen dan private afnemers die hun gedrag niet op elkaar kunnen afstemmen. Uit de enquête onder tolken blijkt dat de overheid vrijwel altijd een lager tarief hanteert dan private partijen. Een mogelijke verklaring voor prijsverschillen is dat private afnemers hogere kwaliteit en dus betere tolken vragen. De hogere tarieven op de private markt zouden door de daar geldende hogere kwaliteitsnormen verklaard worden. In onze vergelijking echter gaat het om de diensten van

dezelfde tolk op de private dan wel op de publieke markt. Kwaliteitsverschillen kunnen dus geen verklaring zijn voor het prijsverschil.

Hoofdstuk 4 geeft verder een beschrijving van de belangrijkste kenmerken van de grote en minder grote afnemers: sommige organisaties hebben vaak tolken nodig, andere minder vaak, bij sommige organisaties is de vraag gefragmenteerd, bij andere organisaties zijn het vrijwel altijd dezelfde mensen die tolken nodig hebben. Sommige afnemers hebben behoefte aan korte opdrachten, andere aan langere opdrachten sommige kunnen goed uit de voeten met telefonische tolkdiensten en anderen hechten veel waarde aan een tolk die persoonlijk aanwezig is.

Hoofdstuk 5 beschrijft de aanbodkant: het aantal mensen dat (potentieel) tolkdiensten kan leveren, de capaciteit van individuele tolken, het kwaliteitsniveau van actieve tolken en de mogelijke toetreding.

Uit de enquête blijkt dat de meeste tolken niet uitsluitend tolken zijn, vaak zijn tolken tevens ook vertalers en/of doen ze ook ander werk. De gemiddelde tolk verricht 8 – 14 uur per week betaald tolkwerk. De fluctuaties zijn vrij groot. In de minst drukke weken moet een tolk het doen met 3,5 – 8 uur betaald werk, terwijl een drukke week 17 - 23 uur kan betekenen. Naast het betaalde tolkwerk moet een tolk ook onbetaalde werkzaamheden verrichten die benodigd zijn om het beroep van tolk te kunnen uitoefenen, zoals administratie, opdrachten werven, onbetaald voorbereiden of reizen naar persoonlijke tolkdiensten waarbij de reistijd al dan niet declarabel is. Aan deze werkzaamheden wordt gemiddeld per week 6 tot 9 uur besteed. Uit de enquête blijkt dat de meeste tolken over het algemeen bereid zijn om meer tolkdiensten te leveren dan dat ze nu doen. In grote lijnen is er momenteel eerder een overschot aan tolken dan een tekort. Dit neemt echter niet weg dat voor specifieke talen tekorten kunnen ontstaan.

Behalve de kwantitatieve aspecten van het aanbod is het evenzeer van belang of het aanbod kwalitatief voldoende goed is. Afnemers zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van diensten die zij afnemen. Tolken daarentegen zijn veel bezorgder en kritischer over het gemiddelde kwaliteitsniveau van tolkdiensten. Kwaliteitsproblemen worden volgens tolken in verband gebracht met de gehanteerde tarieven en de vertraging van de nieuwe wet die een afnameplicht van geregistreerde tolken voorschrijft.

Hoofdstuk 6 brengt de achterliggende factoren van de vraag en aanbod bij elkaar en geeft cijfermatig inzicht in de verhouding tussen het aantal mensen uit een bepaald taalgebied per tolk per taal. De gepresenteerde cijfers betreffen een eerste stap richting een nauwkeurige schatting van de vraag naar tolkdiensten en een opstap naar de modellering van toetreding op de markten voor tolkdiensten.

Hoofdstuk 7 focust op de efficiency en effectiviteit van bemiddeling. We geven een overzicht van de zoekstrategieën van afnemers: welke afnemers werken met interne of externe bemiddeling en hoe succesvol zijn de strategieën in termen van zoektijd, leveringszekerheid e.d. Uit de vergelijking blijkt dat TVCN goed scoort wat betreft de zoekduur. TVCN afnemers vinden veel sneller een tolk dan anderen die niet via TVCN inkopen. Maar let op, zij hebben een andere behoefte dan de afnemers die de coördinatie van tolken zelf doen: traditionele TVCN afnemers hebben vaak behoefte aan korte opdrachten, persoonlijke aanwezigheid van de tolk wordt vaak niet zo belangrijk geacht, telefonisch tolken voor deze afnemers voldoet meestal. TVCN afnemers zijn zelf heel tevreden over de diensten van TVCN. Zij zijn van mening dat TVCN het

beter doet dan een jaar geleden (voor de aanbesteding) en ook beter dan drie jaar geleden (voor de reorganisaties). TVCN doet nu meer om tolken te werven dan voorheen en dat is volgens de afnemers te merken. Afnemers die TVCN als tweede zoekmethode gebruiken (als de eerste zoekmethode niet slaagt) zijn iets minder tevreden met TVCN dan de vaste TVCN afnemers.

Niet alleen afnemers, maar ook tolken nemen in zekere zin diensten af van TVCN. Tolken gebruiken TVCN om opdrachten te werven. Tolken die (wel eens) opdrachten werven via TVCN zijn over het algemeen minder tevreden over de diensten van TVCN: zij zijn maar 'enigszins' positief over de dienstverlening van TVCN. Hun waardering loopt in de tijd af. Het meest tevreden waren tolken met de TVCN van vóór de reorganisaties een aantal jaren geleden en sindsdien loopt de waardering van tolken terug.

Hoofdstuk 7 sluit af met een paragraaf over de aanbesteding van TVCN. Deze aanbesteding was een complexe aanbesteding. Het ging niet alleen om de aanbesteding van een dienst op zich. Bij deze aanbesteding moest ook de overgang van de ene organisatie in een andere organisatie worden voorbereid zonder dat de continuïteit van de dienstverlening in gevaar komt. Tevens werd van de winnaar van de aanbesteding verwacht dat het personeel en de bestaande infrastructuur van TVCN ook werden overgenomen zodat het niveau en de continuïteit van de dienstverlening gewaarborgd bleef. Deze operatie is geslaagd.

Paragraaf 7.4.2 evalueert een aantal elementen uit het contract met economische implicaties. Het belangrijkste punt heeft betrekking op wat er na de afloop van de huidige contracttermijn zal gebeuren. In de vervolgaanbesteding heeft TVCN/Manpower namelijk een zeer sterke onderhandelingspositie. Daarnaast constateren we dat het kwaliteitsbeleid van TVCN met name gericht is op haar eigen functioneren, meer dan op het waarborgen van kwaliteit van tolkdiensten. Op dit punt gaat het aanbestedingscontract ook niet verder dan het voorschrijven dat tolken zich dienen te houden aan een gedragscode, dat TVCN een klachtenregistratiesysteem in stand houdt en dat TVCN geregistreerde tolken bemiddelt, daar waar dat nodig is.

Hoofdstuk 8 geeft antwoord op de derde onderzoeksvraag, met name wat de gevolgen zouden zijn van het loslaten van vaste tarieven. Belangrijk hierbij is dat de huidige regels over vaste tarieven geen hardcore marktregulering betreft. Niet alle tarieven zijn gereguleerd, commerciële opdrachtgevers en ook veel publieke afnemers zijn niet gebonden door de regulering. Voor die afnemers voor wie de vaste tarieven gelden, functioneren de vaste tarieven dan ook als interne regels voor de inkoop van tolken in tegenstelling tot bijvoorbeeld de vroegere vaste tarieven voor notarissen die waren vastgesteld uit overwegingen rondom kwaliteit.

Voor de beantwoording van deze vraag maken we een onderscheid tussen een situatie waarin wel of geen externe bemiddelaars actief zijn. Indien de besluiten over tarieven niet meer van toepassing zijn dan zullen organisaties interne regels opstellen over de inschakeling van tolken. Als organisaties dat niet doen, dan is de onderhandelingspositie van de gebruiker ongunstig en de tarieven en daarmee de kosten lopen hoog op. Daarnaast zullen rationeel denkende organisaties hun inkooptarieven op elkaar afstemmen. Als zij dat niet doen dan verkeren zij in een ongunstige situatie: of betalen ze hoge tarieven of gaan de annuleringen omhoog. Kortom, indien de inschakeling van tolken niet via een externe bemiddelaar verloopt dan komen we in grote lijnen terug in een situatie die sterk lijkt op de huidige situatie. Wat wel anders is in deze situatie, is dat er waarschijnlijk tariefdifferentiatie plaatsvindt naar de schaarste van talen. Ook hier zullen tarieven niet altijd de actuele marktverhouding in termen van totale vraag en aanbod weerspiegelen, maar correctie is sneller mogelijk dan in de huidige situatie.

De effecten van het loslaten van de vaste tarieven in een situatie waarin externe bemiddelaars actief zijn, blijkt geen hypothetische situatie te zijn. Bij de aanbesteding van TVCN is een tarief afgesproken wat de afnemer aan TVCN moet betalen over een tolkdienst (en een bemiddelingsfee). Er is echter niets afgesproken over wat een tolk voor de dienstverlening dient te ontvangen. TVCN heeft nog geen tariefdifferentiatie toegepast, maar is dus in principe vrij om de vergoeding van tolken aan te passen.

Soms werken tolken voor rechtbanken via een commerciële bemiddelaar. In dit geval betaalt de rechtbank het vaste tarief aan de tolk en de tolk moet de bemiddelaar uit deze vergoeding betalen. Het tarief staat dus vast vanuit de invalshoek van de rechtbank, maar niet vanuit de invalshoek van de tolk.

Dan uiteraard de belangrijke vraag of met het vrijlaten van de tarieven een effect is te verwachten op de kwaliteit en beschikbaarheid van tolkdiensten. De effecten op de kwaliteit werken (1) via de hoogte van de tarieven en (2) via de mogelijkheid om tarieven te differentiëren naar kwaliteit. Zijn de nieuwe tarieven hoger, dan zijn ook de hoger gekwalificeerde tolken die nu vrijwel uitsluitend voor private opdrachtgevers werken, bereid om voor publieke afnemers te werken. Zijn de tarieven lager, dan gaan de tolken die hogere kosten hebben (omdat ze bijvoorbeeld veel investeren in kwaliteit) en die betere *outside options* hebben het publieke segment verlaten. De minimumkwaliteit is via het KTV uiteraard gewaarborgd, maar de gemiddelde kwaliteit gaat omlaag en er kunnen problemen ontstaan met beschikbaarheid. Dit zal weer tot een stijging van de prijs leiden waardoor beschikbaarheid weer gewaarborgd wordt.

Bij het vrijgeven van tarieven ontstaat tevens de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie naar kwaliteit. Dit zal echter alleen gebeuren indien het voor tolken mogelijk is om hun hogere kwaliteit geloofwaardig te signaleren richting afnemers. De vraag is of het mogelijk en zinvol is dat bijvoorbeeld TVCN een verdergaand kwaliteitsstelsel hanteert dan het signaleren van de minimumkwaliteit. Commerciële bemiddelingsbureaus doen in ieder geval meer inspanningen in die richting en op de commerciële markten vindt naar verluidt meer kwaliteitsdifferentiatie plaats. Meer kwaliteitsdifferentiatie voor publieke afnemers is dus waarschijnlijk mogelijk.

Ten slotte het grote pijnpunt in de ogen van tolken: de tarieven. We hebben een vergelijking gemaakt tussen de algemene vergoeding voor tolken en de (maximum)tarieven die gelden voor diëtisten, logopedisten en oefentherapeuten Caesar/Mensendieck. Dit zijn ook vrije beroepen waarvoor een HBO-opleidingsniveau is vereist en waar de dienstverlening qua kosten (kosten kantoor en overig benodigde middelen) vergelijkbaar is met die voor tolken. De vergelijking leert inderdaad dat toltarieven ruim 20% lager uitvallen dan de uurtarieven van deze (qua kosten) vergelijkbare beroepen.