

Inzicht in de inzet en kosten van tolken en vertalers binnen de werkingssfeer van Justitie

E. Beckers, S. Noordam, J.-W. Radstaak

PricewaterhouseCoopers, Amsterdam

kenmerk: [EWB/99.177](#)

Samenvatting

1. In de huidige situatie heeft het Ministerie van Justitie onvoldoende inzicht in de inzet, kosten en kwaliteit van tolken en vertalers binnen de werkingssfeer van Justitie. Met het kwaliteitstraject tolken en vertalers is de noodzaak tot het verkrijgen van meer inzicht hieromtrent nog nadrukkelijker naar voren gekomen.
2. Het gebrek aan inzicht en transparantie wordt in de praktijk in de hand gewerkt door de grote verschillen tussen de verschillende gebruikers met betrekking tot:
 - a. de te onderscheiden tolk- en vertaaldiensten;
 - b. de tarieven ("vergoedingen") voor tolken en vertalers;
 - c. de aanleiding voor de inzet van tolken en vertalers (inclusief wettelijke verplichtingen);
 - d. de organisatievorm (wel/geen centrale planning, wel/geen centrale tolkenlijst);
 - e. de schaalgrootte van de verschillende gebruikers;
 - f. de wijze van bekostiging van tolk- en vertaaldiensten en de daaruit resulterende geldstromen.

Deze verschillen zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 1 van dit rapport.

3. Harmonisatie van tarieven tussen de verschillende gebruikers is dan ook één van de belangrijkste aanbevelingen die uit het onderzoek naar voren is gekomen (hoofdstuk 6, alinea 607 tot en met 616). Deze harmonisatie heeft zowel betrekking op de hoogte van de vergoedingen aan tolken en vertalers als op de aard van de vergoedingen, dat wil zeggen de grondslag van de vergoeding en de componenten waaruit de vergoeding bestaat. Tegelijk met de harmonisatie van de tarieven zal het noodzakelijk zijn te definiëren welke tolk- en vertaaldiensten er bij de verschillende gebruikers worden onderscheiden.
4. Ondanks de geconstateerde verschillen, verloopt het proces van de inzet van tolken en vertalers bij alle gebruikers volgens dezelfde vijf hoofdstappen: selectie, vraagstelling, planning, levering en administratie (hoofdstuk 2, alinea 202 en 203 en afbeelding 2 bladzijde 30). Deze vijf hoofdstappen hebben de basis gevormd voor de ontwikkeling van het meetmodel om de inzet, kosten en kwaliteit van tolken en vertalers te meten en een nulmeting met dit model uit te voeren.
5. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de beschikbaarheid van gegevens voor het uitvoeren van de nulmeting beperkt is (hoofdstuk 2, alinea 204 tot en met 208). Voor een belangrijk deel zijn benodigde gegevens in het geheel niet beschikbaar, terwijl de wel beschikbare gegevens in veel gevallen niet elektronisch beschikbaar zijn. Ook hier zijn wederom grote verschillen tussen gebruikers geconstateerd in de gebruikte plannings- en registratiesystemen, de wijze van registratie en de presentatievorm van de gegevens.
6. Om binnen afzienbare tijd een succesvolle 1-meting (volwaardige nulmeting) met het meetmodel te kunnen uitvoeren, is het zinvol activiteiten in gang te zetten die resulteren in een betere en meer uniforme (electronische) registratie van informatie over het proces van tolken en vertalers. Ook zullen in bijvoorbeeld subsidievoorwaarden regels en afspraken moeten worden vastgelegd met betrekking tot de periodieke aanlevering van relevante informatie voor de beleidsmatige aansturing van het werkveld tolken en vertalers vanuit het Ministerie van Justitie, Directie Rechtsbijstand Juridische Beroepen (DRJB). Tenslotte zullen afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop het ontwikkelde meetmodel in de praktijk zal worden gehanteerd (hoofdstuk 6, alinea 648 en 649).
7. Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat in de nulmeting gegevens over de *inzet* (hoofdstuk 4) en *kosten* (hoofdstuk 5) van tolken en vertalers vaker beschikbaar zijn gebleken dan gegevens over de *kwaliteit* (hoofdstuk 4, alinea 422) van tolk- en vertaaldiensten. Tevens is gebleken dat bij de gebruikers weinig tot geen gegevens beschikbaar zijn over de planning, waardoor het niet mogelijk is de leveringsgegevens met de planningsgegevens te vergelijken.

Dit maakt het niet mogelijk uitspraken te doen over de mate waarin in de huidige situatie optimaal gepland wordt bij de verschillende gebruikers. Dat besparingen door een meer optimale planning mogelijk zijn, is wel uit het onderzoek naar voren gekomen, maar een kwantificering van deze voordelen is met de resultaten van dit onderzoek niet te geven. Wel is door de onderzoekers ingeschat dat de impact van de harmonisatie van tarieven op de totale kosten groter zal zijn dan eventuele te behalen efficiencyvoordelen.

8. Geconcludeerd wordt dat de beschikbaarheid van gegevens bij het Tolk- en Vertaalcentrum Nederland (TVCN) relatief goed is (hoofdstuk 2, alinea 204 en 205) , als gevolg van een goed registratiesysteem. Aandachtspunt is de definitie van de gehanteerde werkvelden en clusters en het vastleggen van de werkvelden en instellingen die diensten afnemen van het TVCN.
9. Tijdens het onderzoek is geconstateerd dat binnen het Ministerie van Justitie weinig inzicht bestaat in het financiële beheer van TVCN. Het door het TVCN gemaakte onderscheid tussen tarieven en honoraria, en het gegeven dat TVCN ook diensten levert aan derden, niet binnen de werkingssfeer van Justitie, zijn naar de mening van de onderzoekers voldoende aanleiding om meer helderheid en inzicht trachten te verkrijgen in de bestedingen van de door TVCN (hoofdstuk 4, alinea 425 toe en met 427) ontvangen rijksmiddelen, zonder dat daarbij overigens op voorhand indicaties zijn verkregen dat met die besteding iets niet in orde zou zijn.
10. Bij de arrondissementen blijft de registratie veelal beperkt tot de boekingen in de financiële administratie voor vergoedingen aan tolken en vertalers. De beschikbare informatie voor het meetmodel is daarom bij de arrondissementen zeer beperkt gebleven. Naast het ontbreken van (uniforme) registratiesystemen speelt ook het gebrek aan organisatie rondom tolken en vertalers daarbij een rol. Het merendeel van de arrondissementen kan besparingen realiseren op de directe kosten van tolken en vertalers door het opstellen van één tolkenlijst en het inrichten van een centrale planning per arrondissement of per groep van arrondissementen. De te besparen kosten zijn echter op basis van de huidige gegevens niet te kwantificeren.
11. Bij de IND bestaat een goed zicht op de totale omvang van de kosten van tolken en vertalers. Meer gedetailleerde informatie over de inzet, kosten en kwaliteit van tolken en vertalers blijkt in de praktijk minder eenvoudig te achterhalen. Hoofdoorzaken zijn het niet elektronisch vastleggen van de declaratiegegevens en een weinig uniforme planningsregistratie.
12. Op basis van de gegevens uit de nulmeting zijn de financiële gevolgen van het kwaliteitstraject berekend (hoofdstuk 3). Hieruit blijkt dat de gevolgen voor het totale Justitiebudget voor tolken en vertalers lager zullen uitvallen dan oorspronkelijk was gedacht door het Ministerie van Justitie (hoofdstuk 3, alinea 325 tot en met 336). Daarbij moet worden opgemerkt dat voornamelijk alleen de consequenties van het hogere uurtarief voor tolkdiensten in de berekening zijn meegenomen. De nieuwe tarieven (in het kader van het kwaliteitstraject) voor reiskosten, reistijd, wachttijd en vertaaldiensten zijn op dit moment nog niet bekend. Hierdoor zal het in een later stadium pas mogelijk zijn de volledige financiële gevolgen van het kwaliteitstraject tolken en vertalers te bepalen. Naar de mening van de onderzoekers zullen de kosten voor tolken en vertalers nog lager worden naarmate er sprake is van verdere harmonisatie.
13. Bij de berekening van de financiële consequenties van het kwaliteitstraject is uitgegaan van een stabiele vraag naar tolk- en vertaaldiensten. Indien de vraag naar tolk- en vertaaldiensten stijgt zullen de kosten voor de inzet van tolken en vertalers ook stijgen. Voor een belangrijk deel is de vraagontwikkeling gekoppeld aan de instroom van asielzoekers, maar tijdens het onderzoek is ook latente behoefte gesignaleerd in de gezondheidszorg. Structurele schaarste in het aanbod van tolken en vertalers is niet geconstateerd, frictieschaarste komt in de praktijk wel voor voornamelijk in de vakantieperiodes (hoofdstuk 4, alinea 418).
14. Tijdens het onderzoek is een systematiek ontwikkeld voor het verdelen van de kosten van tolken en vertalers over de gebruikers van tolk- en vertaaldiensten (hoofdstuk 6). De systematiek heeft de vorm van een budgetverdeelmodel. De belangrijkste kenmerken van het budgetverdeelmodel zijn dat het model alleen van toepassing is op de gebruikers binnen de werkingssfeer van Justitie en dat iedere gebruiker zijn eigen budget krijgt (alinea 618 tot en met 625). Consequentie is dat de huidige subsidieregeling tussen DBZ en TVCN komt te vervallen. Daarvoor in de plaats kunnen/moeten gebruikers diensten bij het TVCN gaan inkopen, afhankelijk of er sprake is van gedwongen winkelnering van gebruikers bij het TVCN of niet. Het TVCN zal hierdoor te maken krijgen met een andere wijze van bekostiging, niet meer via het Ministerie van Justitie maar via de gebruikers. Echter het Ministerie van Justitie zal nog wel een toezichtrelatie willen houden naar het TVCN. Wij vragen het Ministerie van Justitie aandacht hiervoor.

15. Met het kwaliteitstraject tolken en vertalers is een eerste stap gezet naar kwalitatief betere tolken en vertalers binnen de werkingssfeer van Justitie (alinea 302 tot en met 314). Hoewel de kwaliteitsovereenkomst en het standaardtarief voor tolkdiensten zich voornamelijk richten op de "voorkant" van het proces (selectie, vraagstelling en planning), zal in de toekomst ook aandacht moeten worden gegeven aan de ontwikkeling van kwaliteitssystemen voor de levering en administratieve afhandeling van tolk- en vertaaldiensten (de "achterkant").
16. Daarnaast moet worden bedacht dat met het kwaliteitstraject tevens een ontwikkeling in gang is gezet, waarbij tarieven worden geharmoniseerd, één landelijke tolkenlijst wordt aangelegd en meer beleidsmatige sturing vanuit het Ministerie van Justitie, Directie Rechtsbijstand Juridische Beroepen plaatsvindt. Hoewel deze ontwikkelingen zich niet direct richten op de (kwaliteit van de) tolk of vertaler zelf, hebben zij naar de mening van de onderzoekers indirect een niet te onderschatten invloed op de kwaliteit van de geleverde tolk- en vertaaldiensten.
17. De onderzoeksvragen naar de inzet en kosten van tolken en vertalers binnen de werkingssfeer van het Ministerie van Justitie zijn helaas door het ontbreken van gegevens niet allemaal geheel kwantitatief onderbouwd beantwoord. Echter, op hoofdlijnen kan geconcludeerd worden dat er op dit moment geen sprake is van schaarste van tolken en vertalers. De kosten van tolken en vertalers kunnen omlaag. Dit zal echter vooral gerealiseerd kunnen worden door de harmonisatie van tarieven van tolken en vertalers (inclusief wacht- en reistijd en reiskosten) en door het vaststellen van een normbedrag voor de ondersteunende activiteiten rondom tolken en vertalers (selectie, planning, administratie). Grote besparingen als gevolg van efficiëncymaatregelen zijn naar de mening van de onderzoekers niet te verwachten.