

Kenmerk	W16.19.0405/II
Datum aanhangig	13 december 2019
Datum vastgesteld	18 maart 2020
Datum advies	19 maart 2020
Datum publicatie	30 juni 2020
Vindplaats	Staatscourant

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 13 december 2019, no.2019002630, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit tarieven in strafzaken 2003, het Besluit beëdigde tolken en vertalers en het Besluit proceskosten bestuursrecht in verband met het instellen van minimumtarieven en het borgen van de kwaliteit en integriteit van beëdigde tolken en vertalers, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit heeft betrekking op de inzet van tolken en vertalers bij de Rijksoverheid. Het voorziet in het omzetten van de vaste tarieven voor tolken en vertalers naar een minimum tarief. Daarnaast strekt het ontwerpbesluit ertoe de inschrijfeisen voor tolken in het Register beëdigde tolken en vertalers (Rbtv) aan te passen, waardoor in het Rbtv ook tolken met B2-niveau kunnen worden opgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de motivering van het ontwerpbesluit. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

1. Inhoud van het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit heeft tot doel het verbeteren van de systematiek voor de inzet en afname van tolkdiensten door de Rijksoverheid. De aanleiding daarvoor is een viertal gesignaleerde problemen rond de inzet van tolken en vertalers bij de overheid. Zo is de bestaande systematiek onvoldoende opgewassen tegen piekbelasting. Daarnaast is door een wijziging in de Europese regelgeving het aanbestedingsregime gewijzigd als gevolg waarvan overheidsorganisaties tolk- en vertaaldiensten verplicht moeten aanbesteden. Voorts hebben zich verschillende integriteitskwesties voorgedaan ten aanzien van tolken. Tot slot werken de huidige versnipperde werkwijzen inefficiënties in de hand en wordt de kwaliteitsontwikkeling van de sector en de markt belemmerd.

De Richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten (zie noot 1) is gewijzigd en

geïmplementeerd in de Aanbestedingswet. Als gevolg daarvan moeten tolk- en vertaaldiensten vanaf 1 juli 2016 als gewone overheidsopdrachten worden aanbesteed. In de toelichting is vermeld dat de afname van tolk- en vertaaldiensten voortaan standaard via een intermediair gaat verlopen. Deze uniformering van de werkwijze zal een bijdrage leveren aan de efficiëntie en kwaliteitsontwikkeling, aldus de toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in twee maatregelen waarmee wordt beoogd de geschetste problemen op te lossen. De eerste maatregel strekt ertoe de inschrijfeisen voor tolken in het Rbtv aan te passen, waardoor ook tolken met B2-niveau kunnen worden opgenomen. Wanneer registertolken, die thans allen beschikken over C1-niveau, (zie noot 2) niet beschikbaar zijn door bijvoorbeeld piekbelasting, wordt in de praktijk gebruik gemaakt van tolken- of vertalers buiten het register die vaak beschikken over een lager niveau dan het C1-niveau.

Openstellen van het register voor tolken op B2-niveau maakt het mogelijk om in het kader van de behandeling van een verzoek om inschrijving in het register na te gaan of de betreffende tolk of vertaler voldoet aan de voor inschrijving in het register geldende integriteitseisen en tolk- en vertaalkwaliteitseisen. Daarmee wordt de integriteit van door overheidsdiensten ingezette tolken en vertalers gewaarborgd wanneer registertolken of -vertalers met C1-niveau niet beschikbaar zijn en moet worden uitgeweken naar tolken of vertalers met B2-niveau.

De andere maatregel betreft het omzetten van de vaste tarieven in het Besluit tarieven in strafzaken (hierna: het Besluit) voor tolk- en vertaaldiensten naar een minimum tarief. Doel daarvan is enerzijds om de markt in te laten spelen op vraag en aanbod per taal en anderzijds om tolken en vertalers te belonen naar kwaliteit en specialisaties. Hierdoor wordt het aanvaarden van opdrachten voor overheidsdiensten door kwalitatief goede tolken en vertalers bevorderd.

Bovendien is de verwachting dat tolken en vertalers door de potentieel hogere beloning gestimuleerd zullen worden om zich verder te ontwikkelen. Het hanteren van een minimumtarief dient ter bescherming van de positie van tolken en vertalers, omdat het zekerheid biedt op een redelijke beloning, hetgeen uiteindelijk de continuïteit van de verlening van deze dienst eveneens ten goede komt.

2. Motivering van het ontwerpbesluit

De Afdeling advisering heeft begrip voor de doelen die het ontwerpbesluit beoogt te bereiken, maar de voorgestelde maatregelen roepen een aantal vragen op.

a. Verlaging van de inschrijfeisen

In gevallen waarin een registertolk- of vertaler met C1-niveau niet beschikbaar is, wordt thans in de praktijk nog wel eens uitgeweken naar een tolk of vertaler buiten het register met een lager niveau. Het ontwerpbesluit bevestigt deze situatie, door het register ook voor tolken op B2-niveau open te stellen. Dit brengt in zoverre een verbetering mee dat hierdoor ook aan hen bij hun inschrijving in het register integriteitseisen en kwaliteitseisen zullen worden gesteld.

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting evenwel niet duidelijk wordt wat de inzet van

tolken en vertalers met B2-niveau betekent voor het niveau van het tolk- en vertaalwerk en hoe de handhaving van een verantwoord niveau wordt verzekerd. De Commissie Kwaliteitseisen Tolken en Vertalers heeft in haar rapport 'Praktisch en effectief' van februari 2005 ten aanzien van de inschrijving in het register aanbevolen voor de taalvaardigheid het niveau C1 als het vereiste beheersingsniveau vast te stellen. (zie noot 3) Mede in het licht van de aanbevelingen van deze commissie en overeenkomstig de bedoeling zoals geschetst in de toelichting (zie noot 4) zullen in beginsel tolken en vertalers met C1-niveau worden ingeschakeld. De vraag rijst hoe dit feitelijk wordt gerealiseerd, nu het Besluit daarvoor zelf geen waarborgen bevat.

Tegen die achtergrond adviseert de Afdeling in het ontwerpbesluit waarborgen op te nemen dat in beginsel tolken en vertalers met C1- niveau worden ingeschakeld.

b. Minimumtarief

De Afdeling merkt voorts op dat niet vaststaat of de omzetting van de vaste tarieven naar een minimumtarief het beoogde effect zal hebben. De inkoop van tolk- en vertaaldiensten zal voortaan standaard via intermediairs verlopen. Dit betekent dat tolken en vertalers alleen via deze intermediairs hun tolk- en vertaaldiensten voor de overheid kunnen aanbieden.

In de aanbestedingsprocedures zullen intermediairs ook concurreren op prijs, dat wil zeggen op de hoogte van de tarieven van de door hen aangeboden tolken en vertalers. Bij deze aanbestedingen zal een minimumtarief worden gehanteerd als tarief waarboven intermediairs zich kunnen inschrijven. Aangezien op dit moment het aantal intermediairs nog beperkt is, dringt de vraag zich op of in de praktijk tolken en vertalers wel de mogelijkheid hebben hogere tarieven te bedingen. Onduidelijk is op welke wijze wordt voorkomen dat het minimumtarief een standaardtarief wordt.

Daarnaast rijst de vraag hoe wordt gewaarborgd dat het in het Besluit opgenomen minimumtarief bij de tolken en vertalers terecht komt. Hoewel de toelichting stelt dat het minimumtarief bij de tolken en vertalers terecht moet komen, is het gelet op het gebruik van intermediairs onduidelijk of het Besluit daarvoor voldoende waarborgen biedt. (zie noot 5)

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in het ontwerpbesluit waarborgen op te nemen dat het minimumtarief bij de tolken en vertalers terecht komt en in de toelichting uiteen te zetten hoe wordt voorkomen dat het minimumtarief een standaardtarief wordt.

c. Financiële consequenties

Uit de toelichting volgt verder dat wordt voorzien dat de financiële consequenties van de voorgestelde maatregelen budgetneutraal zijn. Met het hanteren van een minimumtarief is beoogd de marktwerking te stimuleren. Afhankelijk van vraag en aanbod van taal en kwaliteit ligt daardoor potentieel een hogere beloning voor de werkzaamheden van tolken en vertalers in het verschiet. Aan kwaliteit en schaarste zijn immers kosten verbonden. De vraag rijst of de in de toelichting aangehaalde inderdieneffecten dermate substantieel zullen zijn dat hiermee de te verwachten hogere kosten van de beloning volledig kunnen worden gedekt. Dit roept de vraag op of het ontwerpbesluit werkelijk budgetneutraal zal kunnen worden ingevoerd. Op voorhand acht de Afdeling dat niet aannemelijk. In de toelichting ontbreekt een toereikende motivering voor dat standpunt.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 22 juni 2020

2a. Een van de doelstellingen van het ontwerpbesluit is een goede borging van de kwaliteit en integriteit van de tolken die worden ingezet door overheidsinstanties, waarbij tevens wordt gezorgd voor een betere aansluiting van het systeem van inschrijvingen in het Rbtv op de uitvoeringspraktijk. Daartoe wordt een nieuw minimumniveau voor inschrijving vastgesteld voor tolken, waarbij de competentie taalvaardigheid in bron- en doeltaal is vastgesteld op B2-niveau conform het Europees referentiekader voor talen. Dit leidt tot een uitbreiding van de groep van tolken die voor inschrijving in aanmerking komt. Deze uitbreiding is overigens gelet op de in de nota van toelichting beschreven problematiek beperkt tot tolken. Door de uitbreiding van de groep in het register in te schrijven tolken kunnen overheidsinstanties met meer zekerheid ten aanzien van kwaliteit en integriteit tolkdiensten afnemen. Ingevolge de definiëring in artikel 1 van de Wet beëdigde tolken en vertalers (hierna: de Wet) zijn ook tolken met B2-niveau beëdigde tolken die door overheidsinstanties kunnen worden ingezet. Voor afnameplichtige instanties geldt dat middels de aanbestedingen wordt verzekerd dat in beginsel tolken met C1-niveau worden ingeschakeld. Daarmee is de inzet van tolken met C1-niveau door afnameplichtige instanties reeds zo veel mogelijk gewaarborgd. Het opnemen van nadere waarborgen, bijvoorbeeld door in het besluit vast te leggen dat afnameplichtige instanties in beginsel tolken met niveau C1 inschakelen, is wegens het ontbreken van een grondslag daartoe in de Wet niet mogelijk. Het advies van de Afdeling om in het besluit zelf nadere waarborgen op te nemen dat in beginsel tolken en vertalers met C1-niveau worden ingeschakeld is dan ook niet overgenomen.

b. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de nota van toelichting op dit punt aangevuld. In de nieuwe systematiek kunnen uitdrukkelijk hogere tarieven dan de minimumtarieven overeen worden gekomen tussen intermediairs en tolken en vertalers. Hoe vaak dit in de praktijk het geval gaat zijn, zal afhangen van meerdere aspecten, zoals de vraag naar een bepaalde taal of specialisatie en de kwalificaties van de tolk. Uit de ervaringen die zijn opgedaan met de (rijks)overheidsorganisaties die tolkdiensten reeds aanbesteden, is daarnaast gebleken dat in de praktijk inderdaad sprake is van variërende tarieven, afhankelijk van de eerder genoemde factoren. Om deze variërende tarieven mogelijk te maken, is bepalend hoe de aanbestedingsprocedures worden ingericht. In deze aanbestedingen zullen aspecten als taalniveau, specialisaties en andere relevante factoren een nadrukkelijke plek krijgen, waardoor het voor tolken en vertalers mogelijk wordt gemaakt om in de interactie met intermediairs te komen tot hogere tarieven dan de in het Besluit tarieven in strafzaken op te nemen minima.

De minimumtarieven voor tolken en vertalers worden ingevoerd door een wijziging van de artikelen 3 en 4 van het Btis, waarin thans vaste tarieven voor tolken en vertalers zijn opgenomen. De genoemde artikelen maken deel uit van een reeks bepalingen waarin voor verschillende deskundigen de vergoedingen zijn vastgelegd voor werkzaamheden die zij verrichten ten behoeve van gerechtelijke procedures (artikelen 2 tot en met 6 van het Btis). Alle tarieven die daar worden genoemd, komen rechtstreeks ten goede aan de deskundige

die de betreffende werkzaamheden feitelijk heeft uitgevoerd. De inzet van intermediairs laat aldus onverlet dat tolken en vertalers recht hebben op tenminste het minimumtarief dat in het Btis wordt opgenomen. Omdat dit rechtstreeks volgt uit de systematiek van het Btis, is in het ontwerpbesluit geen aanvullende bepaling opgenomen waaruit volgt dat het minimumtarief rechtstreeks ten goede komt aan de individuele tolk of vertaler. Wel heb ik aanleiding gezien om naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering de nota van toelichting op dit punt aan te vullen.

c. De verwachting is dat de inverdieneffecten kunnen zorgen voor een budgetneutrale uitvoering van het ontwerpbesluit. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn in de nota van toelichting de inverdieneffecten nader gemotiveerd. Het belangrijkste inverdieneffect is te verwachten vanuit de reductie van de reisbewegingen. Toegelicht is hoe dit inverdieneffect bewerkstelligd kan worden en welke besparing dit kan opleveren. Daarnaast is toegelicht hoe administratieve en beheerkosten kunnen worden gereduceerd en tot slot wordt ingegaan op innovatieve ontwikkelingen die de kwaliteit van gesprekken kunnen vergroten en van daaruit ook inverdieneffecten met zich meebrengen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele verbeteringen in de nota van toelichting aan te brengen. In de artikelen zijn enkele wetgevingstechnische verbeteringen aangebracht van niet-inhoudelijke aard.

Ik bied U hierbij het ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Justitie en Veiligheid

Voetnoten

(1) Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014, PbEU L 94.

(2) Uit het Besluit inschrijving Rbtv volgt dat tolken en vertalers zich alleen kunnen inschrijven in het register wanneer zij beschikken over een diploma van een tolk- of vertaleropleiding op minimaal bachelorniveau of (onder meer) minimaal beschikken over taalvaardigheid van de bron- en doeltaal op ten minste C1-niveau.

(3) Zie p. 48 en 96 van het rapport.

(4) Nota van toelichting, paragraaf 4.

(5) Nota van toelichting, paragraaf 2.2.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting