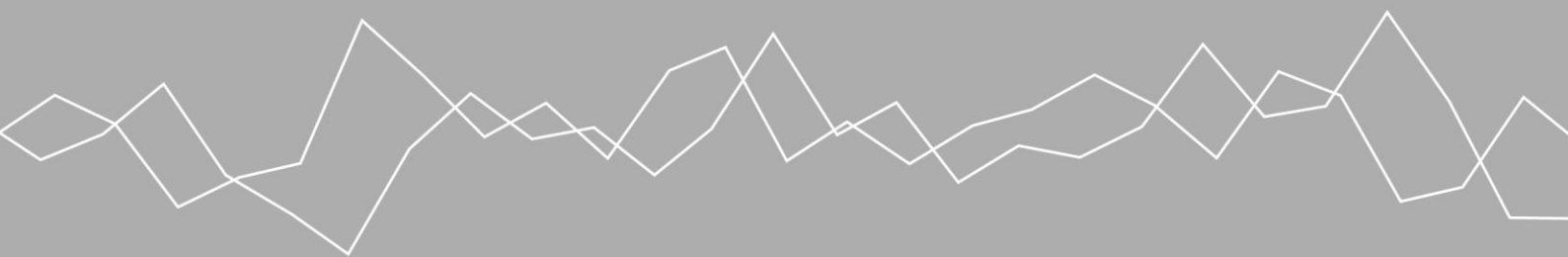


Scenario's voor tarieven op de markt voor tolkdiensten



Amsterdam, januari 2019
In opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid

Scenario's voor tarieven op de markt van tolk- diensten

Eindrapport

Christiaan Behrens
Nicole Rosenboom

m.m.v. Valentijn Spijker
& Koert van Buijen



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2018-08

ISBN 978-90-6733-902-5

Copyright © 2019 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

Het ministerie van Justitie en Veiligheid is een grote publieke afnemer van tolkdiensten. Dit rapport ontwikkelt zes verschillende scenario's om tot tariefvorming te komen in de markt voor tolkdienstverlening en analyseert de gevolgen ervan.

Met het Programma Tolken in de Toekomst beoogt het ministerie van Justitie en Veiligheid (het ministerie) de inzet van tolken voor overheidsdiensten te borgen. In dit kader heeft het ministerie SEO Economisch Onderzoek (SEO) gevraagd zes scenario's op te stellen en uit te werken waarbij de tarieven voor de inzet van tolken door overheidsorganisaties centraal staan. De scenario's geven inzicht in verschillende varianten voor tariefstructuren en -niveaus, de afwegingen die daarbij een rol spelen, en de te verwachten effecten van de verschillende varianten.

In elk van de zes scenario's is het uitgangspunt dat de tolkdienstverlening wordt uitbesteed, en dat intermediairs een rol blijven spelen in de markt. Daarnaast wordt binnen de zes scenario's gevarieerd met de volgende vier parameters:

- Perceelomvang (groot vs. klein)
- Integraal tarief (ja of nee)
- Tolktarieven (wel of geen concurrentie)
- Minimale individuele tolkvergoeding (Wel of niet)

De effecten die in dit rapport worden beschreven volgen uit een economisch analysekader en de werking van de huidige markt. In het bijzonder kijkt dit rapport naar de gevolgen voor:

- Kosten van de overheid
- Financiële ruimte bemiddelaar
- Toetreding bemiddelaar
- Inkomen van en aanbod van tolken

De uitkomsten van deze zes scenario's dienen als input voor de discussie die het ministerie gaat voeren met de betrokken stakeholders. Om deze discussie waardevrij te kunnen voeren, worden in dit rapport geen conclusies getrokken over voorkeursscenario's en worden geen aanbevelingen gedaan.

Inhoud

Samenvatting	3
Inhoud	4
1 Inleiding	1
2 Huidige markt voor tolkdiensten	3
2.1 Inkoop van tolkdiensten	3
2.2 Register en kwaliteit van tolkdiensten.....	4
2.3 Inefficiënties in de markt	5
2.4 Deelmarkten	6
2.5 Aanbestedingen.....	7
2.6 Huidige markt in cijfers	8
3 Uitgangspunten voor tariefscenario's	11
3.1 Scope en aannames	11
3.2 Economisch model van vraag en aanbod	13
3.3 Selectie beleidskeuzes	15
3.4 Effecten van scenario's.....	18
3.5 Wisselwerking beleidskeuzes	20
4 Beschrijving effecten voor elk scenario	23
4.1 Invulling van zes scenario's	23
4.2 Scenario 1 – Concurrentie op integraal tarief met kleine percelen	25
4.3 Scenario 2 – Concurrentie op integraal tarief met grote percelen.....	29
4.4 Scenario 3 – Concurrentie op toltarief met minimale tolvvergoeding	33
4.5 Scenario 4 – Concurrentie op toltarief en tolvvergoeding	37
4.6 Scenario 5 – Vast toltarief met minimale tolvvergoeding	41
4.7 Scenario 6 – Integraal tarief met minimale tolvvergoeding.....	46
Bijlage A Gesprekspartners en expertgroep	50
Bijlage B Economisch kader (presentatie)	51

1 Inleiding

Dit rapport ontwikkelt zes scenario's voor tarieven voor tolkdienstverlening aan publieke afnemers. Centraal in de analyse staan de gevolgen van deze scenario's.

De Rijksoverheid maakt veelvuldig gebruik van ingehuurd tolken voor de uitoefening van haar publieke taken. Denk hierbij aan vertaling in rechtszaken, bij asielprocedures en bij inburgering. Zo werd naar aanleiding van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Tolken en Vertalers uit 2003 door de overheid - vanuit haar rol als professionele opdrachtgever in deze sector - besloten tot een herordening van de markt. Eén van de uitgangspunten hierbij was vrije tariefvorming in de markt.¹ Besloten werd om met een transitieplan te werken en zo geleidelijk de vaste tarieven die op dat moment nog van toepassing waren voor een aantal organisaties los te laten. In de jaren hierna is dit slechts gedeeltelijk gebeurd, terwijl ook opvolgende bewindslieden bleven vasthouden aan de gekozen lijn van vrije tarieven.² In de loop der jaren is een hybride situatie ontstaan waarbij sprake is van zowel vaste tarieven als tariefvorming via aanbestedingen. Daarnaast maken de verschillende overheidsdiensten ook verschillende keuzes over het wel of niet werken met een bemiddelingsbureau en/of eigen lijsten van tolken.

De toegenomen vraag naar tolkdiensten in sommige talen – vooral door asielinstroom – en een wijziging in de Europese regelgeving, zijn voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid (het ministerie) aanleiding om onderzoek uit te laten voeren naar de wijze van inzet en inkoop van tolkdiensten. Het onderzoek – in 2016 uitgevoerd door ABDTOPConsult – constateert onder meer dat het ontbreekt aan een heldere onderbouwing hoe met tarieven wordt omgegaan en dat er sprake is van een hybride situatie zonder duidelijke motivering.

Met het Programma Tolken in de Toekomst geeft het ministerie invulling aan de aanbevelingen zoals gedaan door ABDTOPConsult. In dit kader heeft het ministerie SEO Economisch Onderzoek (SEO) gevraagd zes scenario's op te stellen en uit te werken waarbij de tarieven voor de inzet van tolken door overheidsorganisaties centraal staan. De scenario's geven inzicht in verschillende varianten voor tariefstructuren en -niveaus, de afwegingen die daarbij een rol spelen, en de te verwachten effecten van de verschillende varianten.

Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de zes scenario's op een waarde vrije wijze inzicht geven in de effecten van keuzes die gemaakt kunnen worden ten aanzien van tarieven voor tolkdiensten. In dit onderzoek wordt gekeken naar de gevolgen voor de inkomenspositie van tolken, het aanbod van tolken en de leveringszekerheid, de positie van de intermediair en het overheidsbudget. De scenario's dienen als basis voor het gesprek dat het ministerie met de diverse stakeholders zal voeren om tot een afgewogen keuze te komen over de gewenste tariefvariant voor tolkdiensten.

¹ ABDTOPConsult (2016).

² Zo liet in 2013 de Staatssecretaris van het ministerie 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”. Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 29936 nr. 32, 25 maart 2013.

De scenario's voor tarieven die in dit rapport zijn beschreven, zijn door SEO ontwikkeld op basis van een analyse van de huidige werking van de markt, een theoretisch analysekader en interviews met intermediairs, overheidsdiensten die tolkdiensten afnemen en vertegenwoordigers van tolken. De methodiek om te komen tot de scenario's zijn getoetst aan een expertgroep. Zie Bijlage A voor een overzicht van alle gesprekspartners en van de leden van de expertgroep.

Sinds april 2016 geldt de aanbestedingsplicht voor tolkdiensten.³ De Aanbestedingswet maakt verschillende vormen van aanbesteding mogelijk. Het ministerie zal de tolkdiensten via intermediairs gaan inhuren. In de scenario's in dit onderzoek is daarom uitgegaan van een marktsituatie met intermediairs.

Het rapport begint in hoofdstuk 2 met een beschrijving van de markt voor tolkdiensten. Dit dient als referentiekader om de gevolgen van de verschillende scenario's tegen af te zetten. Hoofdstuk 3 beschrijft de gebruikte uitgangspunten om tot de verschillende scenario's te komen. Hoofdstuk 4 presenteert en werkt deze zes scenario's uit. De scenario's zijn gevisualiseerd met een infographic.

³ Sinds 1 april 2016 zijn tolkdiensten niet langer gekwalificeerd als z.g. II-B diensten en geldt derhalve het reguliere aanbestedingsregime.

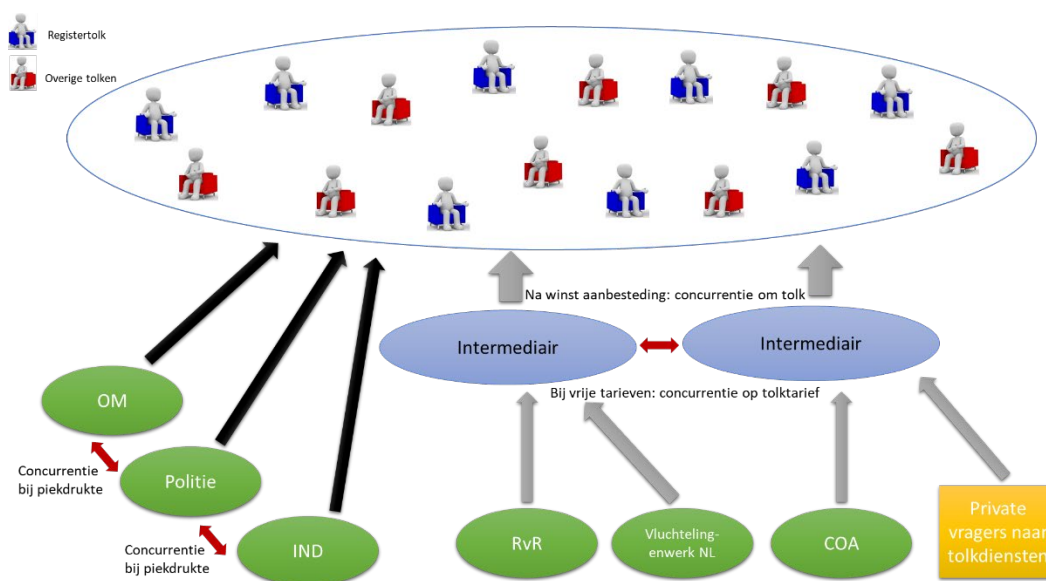
2 Huidige markt voor tolkdiensten

Hoe werkt het publieke segment van de markt voor tolkdiensten? Een deel van de overheidsinstanties werkt met vaste tarieven en een ander deel werkt met tarieven die via aanbesteding tot stand komen. Een beperkt aantal intermediairs doet mee met deze aanbestedingen.

2.1 Inkoop van tolkdiensten

Vanaf 2004 is sprake van een hybride situatie op de markt voor tolkdiensten voor overheidsinstanties. Het hybride karakter bestaat in het wel of niet aanbesteden, de tarieven (vast versus vrij) en directe inkoop door overheidsinstantie versus inkoop via een intermediair. De laatste twee aspecten zijn grafisch weergegeven in Figuur 2.1. Intermediairs concurreren enerzijds met elkaar om opdrachten van de overheidsinstanties en anderzijds om tolken aan zich te binden. Het merendeel van de tolken is niet in dienst bij een intermediair.

Figuur 2.1 Zelfstandige tolken, intermediairs en opdrachtgevers vormen de markt



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2018)

Er zijn momenteel twee manieren waarop transacties in de markt tot stand komen: rechtstreeks of via intermediairs. Verschillende grote overheidsorganisaties – zoals het Openbaar Ministerie (OM), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), en de Nationale Politie (NP) – kopen rechtstreeks tolkdiensten in zonder tussenkomst van een intermediair. Deze organisaties maken gebruik van bij wet of beleidsmatig vastgestelde tarieven. Het is mogelijk dat deze vaste tarieven lager liggen dan tarieven bij andere, private of publieke opdrachtgevers. Voor tolken kan het toch interessant zijn om voor het lagere tarief te werken omdat het bijvoorbeeld gaat om langer lopende opdrachten, een aantrekkelijkere reiskostenvergoeding, of om het ontlenen van status aan het uitvoeren van zulke tolkdiensten (met name OM).

Ongeacht of de vaste tarieven hoger of lager liggen dan wanneer sprake is van vrije tariefvorming, geldt dat er bij vaste tarieven meer zekerheid is over het tarief. Bij aanbestedingen met vrije tarieven is van te voren dit tarief niet duidelijk, maar volgt deze zekerheid na de aanbesteding, er tot stand komt en daarmee kan het budget voor tolkdiensten niet worden vastgesteld. Met vaste tarieven wordt hier bedoeld dat de overheidsinstantie de tarieven vaststelt – zonder dat hier in een eventuele aanbesteding op geconcurrereerd kan worden – en deze voor een langere periode vast staan. Bij vrije tarieven die tot stand komen in een aanbesteding is sprake van concurrentie tussen intermediairs. Na gunning aan een partij staan de tarieven voor de duur van het contract vervolgens vast en is er wel budgetzekerheid.

Er zijn overheidsorganisaties die tolkdiensten afnemen via intermediairs. In de praktijk concurreren intermediairs bij een aanbesteding op de hoogte van hun bemiddelingsfee. Daarnaast worden aanbestedingen op verschillende manieren ingericht. Zo is er een variant waarbij de opdrachtgever marges rond een normbedrag voor de individuele tolkvergoeding aangeeft. De tolkvergoeding van intermediairs moet binnen die marges vallen. Ook is er een variant waarbij overheidsinstanties punten toekennen aan intermediairs naarmate deze een hoger percentage aan individuele tolkvergoeding rechtstreeks uitkeren aan tolken.

2.2 Register en kwaliteit van tolkdiensten

In een streven informatieasymmetrie over de kwaliteit en integriteit van tolken het hoofd te bieden, heeft de overheid het Register opgezet (ter uitvoering van de Wet beëdigde tolken en vertalers). Voor verschillende overheidsinstanties – waaronder de grotere afnemers OM, IND en de NP – geldt een wettelijke afnameplicht van registertolken in straf- en vreemdelingenzaken. In de praktijk komt het echter bij meerdere organisaties regelmatig voor dat er geen, of niet tijdig, een registertolk beschikbaar is. Hiervoor zijn verschillende redenen:

1. er is schaarste voor een bepaalde taal op piekmomenten;
2. voor sommige talen is het niet mogelijk om aan de inschrijvoorwaarden te voldoen en zijn er daarom geen registertolken;⁴
3. tolken geven de voorkeur aan opdrachten uit de zakelijke markt, bijvoorbeeld als daar voor hun taal de geboden tarieven hoger liggen.⁵

Omdat het Register niet alle talen bevat, en om te kunnen voorzien in de behoefte van de verschillende overheidsdiensten, houdt een aantal overheidsdiensten, zelf lijsten bij van tolken, soms ook met aanvullende informatie zoals screening bij de Nationale Politie. Deze lijsten bevatten, naast de registertolken of tolken van de Uitwijkljst van het Register, overige tolken uit het eigen netwerk waarmee gewerkt wordt. Mede als gevolg hiervan nemen tolken lang niet altijd de moeite nemen om zich in te schrijven in het Register. Zij weten dat ze toch ingezet worden en inschrijving in het Register brengt voor de tolk ook verplichtingen en kosten met zich mee.

⁴ Dit heeft te maken met de huidige voorwaarden om in het Register opgenomen te worden.

⁵ De zakelijke markt kent geen afnameplicht van registertolken. Het staat hen daarmee vrij om register- of niet-registertolken in te huren.

Uit de interviews komt naar voren dat de kwaliteit van de vertaling tijdens het tolken niet als een probleem wordt ervaren. Onder meer integriteit, algehele houding en betrouwbaarheid (niet annuleren) zijn voor de opdrachtgevers belangrijkere kwaliteitsdimensies. Deze aspecten kunnen via informele kwaliteitsselectie worden toegepast. De overheid is een zogenoemde ‘repeated buyer’ en kan op die manier tolken disciplineren. Via het reputatiemechanisme kan het probleem van informatieasymmetrie op integriteit, algehele houding en betrouwbaarheid worden verkleind. Dit vereist wel een goed werkend klachtenmechanisme.

Onderdeel van het Programma Tolken in de Toekomst is het opstellen van een nieuw Register met verschillende kwaliteitsniveaus, inclusief een klachtenmechanisme. In de analyse van de scenario’s wordt aangenomen dat er een Register met verschillende kwaliteitsniveaus bestaat waaruit de betreffende overheidsorganisaties altijd hun tolken betrekken.

Vanwege deze aanname vervalt het risico van een falende markt als gevolg van informatieasymmetrie (zie Box 1). In het opstellen en uitwerken van de zes scenario’s is dus het uitgangspunt dat tolken via het Register een prikkel hebben om te investeren in de kwaliteit van hun dienstverlening.

Box 1 Informatieasymmetrie

Informatieasymmetrie kan als gevolg hebben dat het marktmechanisme niet resulteert in de maatschappelijk optimale hoeveelheid, prijs en kwaliteit. Doordat de opdrachtgevers niet (goed) weten welke kwaliteit de tolk daadwerkelijk biedt, zullen de opdrachtgevers terughoudend zijn in hun bereidheid om een hoge prijs te betalen. Voor de resulterende marktprijs is het voor tolken die hoge kwaliteit bieden niet interessant om voor de opdrachtgever te werken. Dit kan in de meest extreme situatie ertoe leiden dat er enkel aanbod is van lage kwaliteitstolken. Dit probleem staat bekend als averechtse selectie: tolken met hoge kwaliteit verlaten de markt voor tolkdiensten en enkel het aanbod van tolken met een lage kwaliteit blijft beschikbaar voor de overheidsinstanties.

2.3 Inefficiënties in de markt

Uit de interviews blijkt dat verschillende grote overheidsorganisaties van te voren een grotere tolkcapaciteit inplannen dan uiteindelijk wordt gebruikt. Dit leidt tot annuleringen door overheidsinstanties en inefficiënt gebruik van de capaciteit in de markt. Tijdens het inplannen van de tolkdiensten, en met name tijdens het annuleren daarvan, houden de overheidsorganisaties geen rekening met de maatschappelijke kosten van het niet benutten van ingeboekte capaciteit. Deze kosten omvatten de opportuniteitskosten van de tolk. Specifiek voor tolkdiensten zijn dit de kosten van de beste alternatieve tolkdienst die de tolk had kunnen uitvoeren indien zij niet was ingeboekt voor de geannuleerde dienst. Deze kosten stijgen naarmate de vraag naar tolkdiensten toeneemt en het aanbod schaarser is.

Hetzelfde geldt bij het annuleren door de tolk zelf. Op het moment dat een tolk geboekt is, maar een beter aanbod krijgt voor hetzelfde moment – bijvoorbeeld kortere reistijd of een langere opdracht – kan het aantrekkelijk zijn voor de tolk dit betere aanbod te accepteren. Intermediairs krijgen een boete wanneer zij geen tolk kunnen leveren dus zullen zij bij een annulering hun best doen

een andere tolk voor de dienst te vinden. Wanneer overheidsinstanties die tolken rechtstreeks inkopen geen vervanger kunnen vinden, kan dit ertoe leiden dat een geplande gespreksituatie waarbij een tolk nodig is niet doorgaat. Er is dan wel capaciteitsbeslag gelegd op het beschikbare aanbod van tolken. Ook dit resulteert in inefficiënt gebruik van de tolkcapaciteit.

De genoemde inefficiënties komen naar voren bij piekdrukke door bijvoorbeeld een hoge asielin-stroom uit een bepaalde regio. Tijdens deze piekdrukke is er sprake van concurrentie tussen de overheidsinstanties die rechtstreeks tolken inkopen, bijvoorbeeld tussen IND, OM en COA. De verschillende instanties rivaliseren dan om de inhuur van dezelfde tolk in een bepaalde taal. Dit kan instanties prikkelen om meer capaciteit in te boeken – om eventuele annuleringen op te vangen – en bij tolken om sneller te switchen en af te zeggen.

Overheidsinstanties die momenteel rechtstreeks tolken inkopen, hebben alleen zicht op hun eigen planning en hebben geen zicht in reisbewegingen van de tolk voor andere opdrachtgevers. Dit gecombineerd met de verschillende manieren van het vergoeden van reiskosten leidt ertoe dat er op dit moment vanuit het oogpunt van de opdrachtgever potentieel inefficiënt veel gereisd wordt, zie ABDTOPConsult (2016). De hoogte van de reiskosten of reistijdvergoeding en de manier waarop deze berekend worden valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Bij de scenario's worden de gevolgen voor de reiskosten daarom buiten beschouwing gelaten.

2.4 Deelmarkten

Er is niet sprake van één markt voor tolkdiensten, maar van verschillende (deel)markten. Deze markten zijn gedifferentieerd in verschillende dimensies. Ten eerste is er een taal-specifieke markt voor tolkdiensten. De mogelijkheden van zowel aanbod- als vraagsubstitutie voor verschillende talen zijn zeer beperkt: een tolk Turks kan niet zonder investeringen Pools gaan tolken, en een opdrachtgever heeft niets aan een Poolse tolk voor een Turkse cliënt.⁶

Daarnaast is er de geografische segmentering in de markt voor tolken, en dan met name voor de persoonlijke en simultane tolkopdrachten. Reiskosten zijn direct afhankelijk van de af te leggen afstand door de tolk. Dit geeft de opdrachtgever de prikkel om te zoeken naar tolken die in de buurt wonen. Hierdoor wordt de concurrentie tussen tolken beperkt. Zoals hierboven benoemd vallen reiskosten en –bewegingen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

De sterkste, en voor dit onderzoek relevante marktsegmentering vindt dus plaats op basis van taal. Er zijn veel verschillen tussen marktsegmenten van verschillende talen, zowel in het type afnemers, de mate waarin de overheid inkoopmacht heeft of rivaliseert met de private markt en het aanbod van tolken. In de huidige situatie komen deze verschillen niet tot uitdrukking in de wettelijk vast-gestelde tarieven.

⁶ In de praktijk zijn er individuele tolken die voor meerdere talen staan ingeschreven in het register. Dit geldt vooral voor verschillende talen binnen dezelfde taalgroep, zoals verschillende Arabische talen en dialecten.

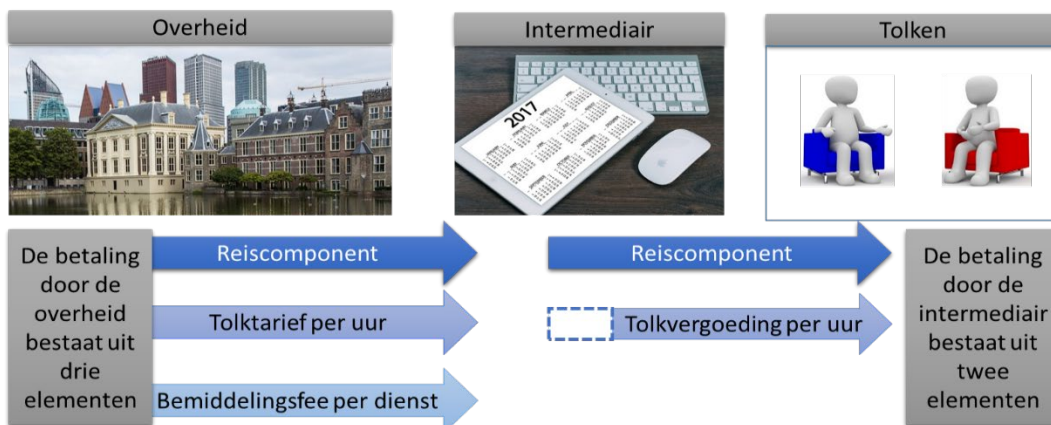
2.5 Aanbestedingen

Op dit moment is er een beperkt aantal intermediairs dat meedingt naar aanbestedingen door overheidsorganisaties. Tijdens zo'n aanbesteding concurreren aanbieders – in dit geval intermediairs – om een overheidsopdracht. Uit de aanbesteding volgt een winnaar waarna de dienst gedurende een bepaalde periode – meestal vier jaar – door de winnaar wordt uitgevoerd.

Een aanbesteding met een beperkt aantal spelers kan leiden tot een inefficiënte allocatie als de spelers elkaar bewust aanbestedingen gunnen. Er is geen reden om te veronderstellen dat dit momenteel het geval is. Een ander potentieel probleem is dat er maar een beperkt aantal aanbestedingen plaatsvindt. Dit houdt in dat het winnen van een aanbesteding zeer belangrijk is voor de intermediairs om genoeg volume te genereren. Deze positie geeft intermediairs een prikkel om zeer scherp, en misschien wel te scherp, in te schrijven op een aanbesteding. De aanbesteding kan dan alleen gewonnen worden door een verliesgevend, of slechts marginaal winstgevend en met hoog risico, bod te doen. Vanwege dit effect is de omvang van een het aan te besteden perceel van belang. Dit is een van de bepalende factoren voor de scenario's.

Bij aanbestedingen vindt concurrentie tussen intermediairs plaats op het bemiddelingstarief.⁷ Momenteel wordt er bij aanbestedingen een tolktarief gehanteerd dat al dan niet wordt vrijgelaten. Binnen dit tolktarief is sprake van de directe individuele tolkvergoeding en een restant bedrag dat ten goede moet komen aan tolken maar niet gerelateerd is aan een specifieke tolkdienst of tolk (zie Figuur 2.2). Daarnaast schrijft de intermediair in tegen een bepaalde bemiddelingsfee. Dit is – behalve bij een integraal tarief – een vast bedrag per geboekte tolkdienst. In een aantal te ontwikkelen scenario's wordt een integraal tarief gehanteerd in plaats van een tolktarief. In een integraal tarief zijn alle financiële componenten meegenomen en wordt afgerekend per tijdseenheid van de geleverde tolkdiensten. Het integrale tarief omvat de individuele tolkvergoeding en de bemiddelingsfee. Deze laatste is dan een percentage van het totale tarief.

Figuur 2.2 De overheid betaalt drie verschillende vergoedingen aan de intermediair, de vergoeding voor reizen en de individuele tolkvergoeding gaan één-op-één naar de tolk



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2018)

⁷ De vergoeding van de reistijd en -kosten vormen in de huidige situatie in de regel een rechtstreekse afdracht van de intermediair aan de tolken waarop concurrentie tussen de intermediairs niet mogelijk is tijdens de aanbesteding. Dit laatste wordt in dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten.

2.6 Huidige markt in cijfers

Uit Tabel 2.1 blijkt dat binnen de Rijksoverheid de NP, de IND en het COA grote afnemers van tolkdiensten zijn. In 2016 bestond vrijwel de gehele omzet van tolkdiensten voor overheidsinstanties uit opdrachten voor (diensten van) het ministerie. Bij een deel hiervan wordt uitgegaan van vaste tolktarieven, terwijl andere werken met vrije tarieven in aanbestedingen. De vaste tarieven in het Besluit Tarieven in Strafzaken en de IND-vergoedingsregeling zijn al jaren niet meer geïndexeerd.

Tabel 2.1 De NP, IND en het COA zijn de grootste afnemers binnen het ministerie⁸

Organisatie	Vaste tarieven	Aantal tolkdiensten	Kosten tolkdiensten (aandeel)
Nationale Politie (NP)	Ja	124.588	25,3%
IND	Ja	63.669	25,1%
COA	Nee	423.728	20,0%
Raad voor Rechtsbijstand	Nee	111.115	17,2%
OM	Ja	63.045	6,2%
Vluchtelingenwerk Nederland	Nee	95.115	3,4%
NIDOS	Nee	56.269	2,8%
Totaal		937.529	100,0%

Bron: Ministerie van Justitie en Veiligheid (2017), bewerking door SEO Economisch Onderzoek

Tabel 2.2 laat zien dat er concentratie is in de door de overheid gevraagde talen. In 2016 vormen Arabisch (Syrisch-Libanees), Tigrinja en Farsi in totaal 36 procent van het totale aantal gevraagde tolkdiensten. Geopolitieke ontwikkelingen zijn veelal de reden voor sterke toename in de vraag naar specifieke talen. Het rapport van ABDTOPConsult merkt op dat dreigende schaarste van tolken vooral voelbaar is bij piekdruk. De gevoerde gesprekken met verschillende opdrachtgevers bevestigen dit beeld. Geen van de partijen geeft aan momenteel te maken te hebben met structurele schaarste. Verschillende opdrachtgevers ervaren onderlinge rivaliteit om tolken tijdens deze piekmomenten. Deze rivaliteit uit zich in annuleringen door tolken wanneer een andere publieke opdrachtgever een aantrekkelijker opdracht heeft. De aantrekkelijkheid van de opdracht is een combinatie van omvang van de opdracht, het tarief dat de tolk ontvangt, de reiskostenvergoeding, en verschillende moeilijk observeerbare factoren.⁹

⁸ Organisaties met een aandeel in de kosten kleiner dan één procent zijn niet in dit overzicht opgenomen.

⁹ In dit kader is tijdens de verschillende gesprekken onder andere het imago-effect van het uitvoeren van tolkdiensten voor het OM genoemd, maar ook verschillen in de manier waarin opdrachten over de dag worden ingepland.

Tabel 2.2 De vraag naar specifieke talen door de overheid is sterk geconcentreerd

Taal	Afname per taal (in MLN Euro)	Aandeel in % van totaal
Arabisch (Syrisch-Libanees)	17,6	19,5%
Tigrinja	8,6	9,5%
Farsi (Iran)	6,0	6,7%
Dari	5,2	5,8%
Arabisch (Standaard)	4,3	4,8%
Arabisch (Marokkaans)	4,0	4,4%
Turks	3,8	4,2%
Pools	3,3	3,7%
Arabisch (Irakees)	3,0	3,3%
Libanees	2,3	2,6%

Bron: Ministerie van Justitie en Veiligheid (2017), bewerking door SEO Economisch Onderzoek

3 Uitgangspunten voor tariefscenario's

De ontwikkelde scenario's verschillen in de omvang van de uit te vragen percelen en meerdere tariefdimensies. Uit het economisch analysekader blijkt dat deze aspecten van invloed zijn op het functioneren van de markt, en met name hoe intermediairs en tolken komen tot een individuele tolkevergoeding.

3.1 Scope en aannames

Wijze van aanbesteden

Er wordt uitgegaan van een verplichting tot aanbesteden van tolkdiensten en van bemiddeling. De manier waarop wordt aanbesteed, is van invloed op de werking van de markt. Voorbeelden van elementen die kunnen verschillen tussen aanbestedingen zijn de looptijd van het aanbestede contract en de verdeling van risico's tussen de overheidsdiensten en de intermediairs in geval van onvoorziene omstandigheden zoals een toename in immigratiestroom uit een bepaald land. Ook zijn de kwaliteitseisen relevant die worden gesteld aan inschrijvers (bijvoorbeeld het aantonen van een referentieopdracht van gelijke omvang). De manier van aanbesteden valt, uitgezonderd de omvang van de percelen, buiten de scope van het onderzoek naar tariefscenario's.

Hieronder volgen vijf, voor elk van deze aannames is er een korte toelichting en een verkenning van de gevolgen voor de tariefscenario's.

Aanname 1: Voor alle benoemde overheidsinstanties geldt hetzelfde aanbestedingskader

Toelichting

De aanname dat alle benoemde overheidsdiensten gebruik maken van het zelfde kader om tolkdiensten aan te besteden is een aanvulling op de beperking in scope van deze analyse. Het doel van het Programma Tolken in de Toekomst is om een eenduidige visie op het marktmodel voor de tolkdienstverlening te ontwikkelen. Daarmee zetten alle scenario's zich af tegen het huidige bestaande marktmodel waar verschillende situaties gelden.

Gevolgen voor tariefscenario's

Binnen een scenario gelden de gemaakte beleidskeuzes - bijvoorbeeld vaste versus vrije tarieven - voor alle overheidsdiensten. Dit houdt niet in dat elke aanbesteding hetzelfde resultaat heeft in prijs en kwaliteit. Met andere woorden, de spelregels zijn voor alle overheidsdiensten gelijk, maar de uitkomst kan verschillen.

Aanname 2: Elke taal(groep) is een aparte markt

Toelichting

Er is geen of nauwelijks aanbod- en vraagsubstitutie mogelijk tussen twee verschillende talen. Aanbodsubstitutie is wel mogelijk bij sommige gerelateerde talen of dialecten. Hierbij kan gedacht worden aan een tolk Arabisch die de verschillende dialecten beheerst. Ondanks dat een tolkdienst in complexiteit en type opdracht gelijk kan zijn, zorgt de taal voor gescheiden markten.

Gevolgen voor tariefscenario's

De effecten van elk scenario worden onderscheiden naar twee verschillende groepen namelijk schaarse talen en minder schaarse talen. Dit onderzoek maakt gebruik van de hieronder beschreven definitie van de twee type talen zonder talen daadwerkelijk in te delen in één van de twee groepen. Of een taal wel of niet schaars is, hangt af van verschillende factoren en is tijdsgebonden.

De gevolgen van de scenario's kunnen verschillen per taalgroep. Bij een schaarse taal is er sprake van een tekort aan tolken. Hierdoor hebben tolken die een schaarse taal beheersen, een betere onderhandelingspositie met opdrachtgevers en kunnen zij, afhankelijk van de beleidskeuzes een hogere vergoeding bedingen. Bij een minder schaarse taal is het aanbod ten opzichte van de vraag groter.¹⁰ Tolken die werkzaam zijn in een minder schaarse taal hebben een minder goede onderhandelingspositie (kwaliteitsverschillen daargelaten). Immers, indien zij een hogere vergoeding eisen bij de opdrachtgever, heeft deze laatste meer keuzealternatieven beschikbaar die de dienst kunnen uitvoeren. Afhankelijk van de beleidskeuze is de vergoeding voor een tolk in een minder schaarse taal lager dan die in een schaarse taal.

Aanname 3: Wanneer de overheid de intermediairs verplicht om een deel van het toltarief als individuele tolkvergoeding uit te keren, betreft dit een minimumbedrag of -percentage

Toelichting

Een minimumbedrag of -percentage sluit aan bij de huidige praktijk.

Gevolgen voor tariefsscenario's

Met het fixeren van de minimale individuele tolkvergoeding behouden intermediairs de vrijheid om individuele tolken meer dan het minimum te betalen. Dit kan worden betaald uit het verschil tussen het toltarief en de individuele tolkvergoeding.

Aanname 4: Er is een (nieuw) Register waarin onderscheid wordt gemaakt tussen tenminste twee kwaliteitsniveaus

Toelichting

Per tolkdienst kan de overheidsdienst aangeven welk kwaliteitsniveau vereist is. Hiervoor bestaat een Register met tenminste twee kwaliteitsniveaus. Er wordt op gecontroleerd dat tolken die in een bepaalde kwaliteitsklasse vallen, ook daadwerkelijk deze kwaliteit (kunnen) leveren.

Gevolgen voor tariefsscenario's

In de vergoeding voor de tolken kan naast mate van schaarste, worden gedifferentieerd naar kwaliteit van de tolk of naar complexiteit van de tolkdienst, ongeacht de tariefstructuur van het toltarief. Bij vaste tarieven bepaalt de overheidsdienst het tarief. Bij vrije tarieven is het de uitkomst van vraag en aanbod tussen tolk en intermediair. Bij een hoger vereist niveau bij een bepaalde tolkdienst, neemt de onderhandelingspositie van de hoger gekwalificeerde tolk toe.¹¹ Dit stimuleert de ontwikkeling van kwaliteit.

Aanname 5: Er zit een prikkel tot innovatie in de aanbestedingen

Toelichting

¹⁰ In een markt met vrije tarieven ontstaat na verloop van tijd een nieuw marktevenwicht waarbij vraag en aanbod van tolken aan elkaar gelijk zijn.

¹¹ Denkbaar is dat – indien er gekozen wordt voor differentiatie naar complexiteit van de tolkdienst – een hoog gekwalificeerde tolk het lage tarief ontvangt voor het uitvoeren van een niet-complexe tolkdienst.

Een marktpartij zal alleen innoveren als dat een kostenbesparing oplevert (bij procesinnovatie) of als hiermee meer omzet of een betere marktpositie wordt verkregen (bij productinnovatie). In de markt voor tolkdiensten heeft een intermediair een prikkel om aan productinnovatie te doen als hij hiermee een hogere kans maakt op het winnen van een aanbesteding. De aanname is daarom dat het in de aanbesteding is opgenomen dat de intermediair positief beoordeeld wordt op innovatieve aspecten. Het is goed denkbaar dat de tarieven die intermediairs bieden bij een aanbestedingen hierdoor omhoog gaan, maar dat dit tegelijkertijd gepaard gaat met een aan innovatie gerelateerde positieve ontwikkeling in kwaliteit en efficiency.

Gevolgen voor tariefscenario's

De kracht van de prikkel tot innovatie is afhankelijk van de financiële mogelijkheden die de intermediair heeft en de mate van concurrentie.

3.2 Economisch model van vraag en aanbod

De analyse om te komen tot tariefscenario's start vanuit een model van vraag en aanbod. Het model is gestileerd en richt zich op de essentiële marktmechanismen. De opdrachtgever heeft een vraag naar tolkdiensten: gegeven een bepaalde prijs koopt zij een bepaalde hoeveelheid tolkdiensten in. De tolken vormen het aanbod van tolkdiensten: elke tolk bepaalt voor welk tarief hij of zij bereid is om de gevraagde dienst uit te voeren. Hieronder volgt een korte niet-technische uitleg, een uitgebreidere uitwerking aan de hand van een vraag- en aanboddiagram is opgenomen in Bijlage B.

De vraag naar tolkdiensten is ongevoelig voor prijsveranderingen: een verandering in de individuele tolkvergoeding zal niet of nauwelijks leiden tot een verandering in de gevraagde hoeveelheid door de publieke opdrachtgevers. Het uitgangspunt van de aanbodfunctie is dat elke individuele tolk zijn of haar eigen minimale vergoeding bepaalt. Hierbij maakt de tolk een afweging tussen het aannemen van een opdracht en het beste beschikbare alternatief om tijd te besteden. Dit laatste kan de waarde van vrije tijd zijn of het tolken voor private partijen, maar ook het uitvoeren van een ander beroep. Deze zogenoemde opportunitetskosten bepalen de minimale vergoeding waarvoor een individuele tolk bereid is de opdracht aan te nemen. De tolken zijn te rangschikken naar deze opportunitetskosten. Deze rangschikking van laag naar hoog vormt de aanbodfunctie. In een vrije markt zorgt de prijs ervoor dat vraag en aanbod aan elkaar gelijk zijn en daarmee dus voor evenwicht.

Een belangrijk onderdeel van het model is de wijze waarop de intermediair en de individuele tolk onderhandelen over de tolkvergoeding. De intermediair streeft er in onderhandelingen naar om de totale loonkosten te minimaliseren onder de voorwaarde dat hij de gevraagde tolkdiensten kan leveren. De tolk streeft naar een zo hoog mogelijke beloning voor de dienstverlening.¹²

Als de intermediair volledige onderhandelingsmacht heeft ten opzichte van de tolk(en) en deze kan inzetten, zal de intermediair elke individuele tolk zijn of haar eigen minimale vergoeding bieden. Als de tolken volledige onderhandelingsmacht hebben, kan de intermediair niets anders dan elke

¹² In werkelijkheid kan de beloning uit meerdere dimensies bestaan, zoals bijvoorbeeld een hogere kans op meer en/of langere opdrachten. Ook kan het voor tolken aantrekkelijk zijn om vanwege het imago voor een bepaalde overheidsinstantie te tolken. Hiermee kan de tolk op de private markt zich onderscheiden.

tolk de zogenoemde evenwichtsprijs te betalen. Deze evenwichtsprijs is gelijk aan de minimale beloning waarvoor van de 'laatste' tolk die door de intermediair ingehuurd moet worden om de gevraagde hoeveelheid tolkdiensten te leveren. Gegeven de hierboven genoemde rangschikking in het aanbod van tolken is de 'laatste' tolk ook de tolk met de hoogste minimale beloning. De loonkosten voor de intermediair zijn daardoor hoger als er zij minder onderhandelingsmacht heeft ten opzichte van de tolk(en).

Onderscheid tussen schaarse en minder schaarse talen

Om de verandering in de inkomenspositie van tolken te kunnen duiden, is het noodzakelijk om een aanneme te maken over de hoogte van de vergoeding die tolken nu krijgen ten opzichte van de eerder beschreven evenwichtsprijs. Bij tolken die actief zijn in schaarse talen is de verwachting dat de vraag hoger is dan het aanbod. In de markt zal er dan een hogere tolkvergoeding tot stand dan bij minder schaarse talen. Oftewel, de evenwichtsprijs voor schaarse talen is hoger dan de evenwichtsprijs voor minder schaarse talen.

Maar hoe verhouden deze evenwichtsprijzen zich ten opzichte van de tolkvergoeding die een tolk in de huidige markt ontvangt? Dit is afhankelijk van de wijze waarop de tolkdiensten momenteel worden ingekocht. In een situatie met vrije tarieven in een aanbesteding mogen intermediairs inschrijven met een door hen gekozen toltarief en tolkvergoeding. De aanneme is dat deze tolkvergoeding vanwege de concurrentie bij de aanbesteding en de concurrentie om de tolk, de evenwichtsprijs weerspiegelt. Naarmate er meer restricties in een aanbesteding worden opgelegd, waaronder een minimale tolkvergoeding, zal de tolkvergoeding meer afwijken van de evenwichtsprijs en kunnen vraag en aanbod uit elkaar gaan lopen.

Box 2 Verschillen tussen schaarse en minder schaarse talen en huidige markt

De twee verschillende type talen (schaars en minder schaars) en twee verschillende manieren waarop de huidige markt is georganiseerd, leiden tot vier unieke combinaties. In de infographics wordt het verschil in de huidige markt aangeduid door de twee verschillende kleuren in de afbeelding van de tolk (zie hieronder). De verschillende type talen worden aangeduid met behulp van twee verschillende kleuren in de infographic en de begeleidende tekst (zie hieronder voor de tekst).

- In huidige markt tarieven tot stand via aanbesteding:



- **Schaarse talen:** Individuele tolkvergoeding gelijk aan evenwichtsprijs schaarse talen
- **Minder schaarse talen:** Individuele tolkvergoeding gelijk aan evenwichtsprijs minder schaarse talen

- In huidige markt rechtstreekse inkoop met vaste tarieven:



- **Schaarse talen:** individuele tolkvergoeding lager dan evenwichtsprijs schaarse talen
- **Minder schaarse talen:** individuele tolkvergoeding hoger dan evenwichtsprijs minder schaarse talen

Wanneer er in de huidige markt sprake is van directe inkoop door overheidsinstanties met gebruik van vaste tolkvergoeding, dan wijken deze vergoedingen hoogstwaarschijnlijk af van de evenwichtsprijs. In deze situaties ontvangen tolken van schaarse en minder schaarse talen dezelfde ver-

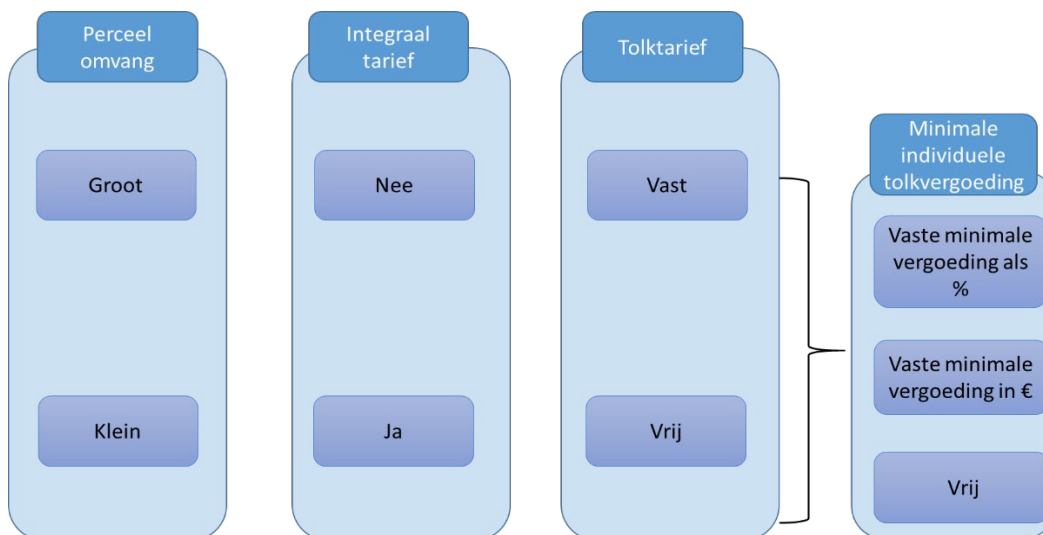
goeding. Hieruit volgt de aanname dat bij schaarse talen de vaste tolkvergoeding onder de evenwichtsprijs ligt en bij minder schaarse talen er boven. Box 2 laat zien hoe in de infographics (zie hoofdstuk 4) per scenario het effect op het inkomen en aanbod van tolken voor zowel schaarse als minder schaarse talen is weergegeven.

3.3 Selectie beleidskeuzes

Op basis van interviews en de analyse van de huidige wijze van inkoop van tolkdienstverlening, is een selectie van vier beleidskeuzes gemaakt. Uit variatie in verschillende combinaties van deze beleidskeuzes volgen de scenario's. Figuur 3.1 toont deze keuzes:

1. de omvang van percelen bij aanbestedingen;
2. tariefkeuze toltarief:
 - a. wel of niet hanteren integraal tarief;
 - b. hanteren vaste of vrije toltarieven;
3. het al dan niet opleggen van een minimale individuele tolkvergoeding.

Figuur 3.1 Er zijn meerdere combinaties te maken met de beleidskeuzes



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2018)

3.3.1 Perceelomvang

De perceelomvang is een belangrijk aspect, met name voor de interactie tussen opdrachtgever en intermediair maar ook tussen intermediair en tolk. Er zijn verschillende dimensies waarin percelen verdeeld kunnen worden: naar overheidsdienst, taalgroep, type opdracht (tolkdiensten op locatie dan wel tolkdiensten op afstand) en regio's (voor tolkdiensten op locatie).

De scenario's gaan ervan uit dat de verschillende indelingen leiden tot kleine of grote percelen. Dit roept de vraag op wat in de praktijk klein en groot is. De exacte omvang van de percelen is voor het analyseren van de te verwachten tariefscenario's niet relevant. De kern is dat het aanbesteden

middels kleine percelen toetreding van intermediairs makkelijker maakt dan bij grote percelen.¹³ In bredere zin geeft het onderscheid tussen kleine en grote percelen het verschil weer in mogelijkheden voor intermediairs om effectief mee te dingen in de aanbesteding. De omvang van percelen moet in verhouding tot de omvang van de markt worden bekeken.

De perceelomvang is relevant voor het verdienmodel van de intermediair. De intensiteit van de concurrentie neemt af naarmate de perceelomvang groter wordt.¹⁴ Hoe minder concurrentie, hoe hoger de bemiddelingsfee waarmee intermediairs zich succesvol kunnen inschrijven op een aanbesteding.¹⁵ Daarnaast kan de perceelomvang relevant zijn voor de interactie tussen tolk en intermediair. Als het perceel groot is ten opzichte van de omvang van een bepaalde taalmarkt, dan heeft de intermediair die het perceel wint een sterkere onderhandelingspositie ten opzichte van de tolken in die taal. In het hypothetische geval dat een perceel bijvoorbeeld tachtig procent van alle tolkdiensten in een bepaalde taal inneemt, verkrijgt de intermediair mogelijk in die deelmarkt marktmacht ten opzichte van de tolk (monopsomie of oligopsomie).

Er zijn verschillende mechanismen waardoor (potentiële) toetreding van intermediairs als gevolg van kleinere percelen waarschijnlijker wordt. De dreiging van toetreding door andere partijen is voldoende om de concurrentie tussen huidige marktpartijen te bevorderen. De theorie van betwistbare markten veronderstelt dat als er een reële kans is dat een nieuwe aanbieder toetreedt, dit voldoende is om het gedrag van de monopolist te disciplineren. Door grote percelen te specificeren in een aanbesteding wordt het aantal potentiële aanbieders (onbedoeld) beperkt. Dit is ook het geval bij een zwaar programma van eisen. Een groot perceel of zware eisen geven het signaal aan bestaande marktpartijen dat er weinig of geen reële dreiging van potentiële aanbieders verwacht hoeft te worden in de betreffende aanbesteding. De meedingende partijen passen hier hun gedrag op aan.

3.3.2 Tariefkeuze tolktarief

De keuze voor het tolktarief is de meest bepalende factor in de scenario's. De twee uitersten bij deze keuze zijn vaste tarieven of vrije tarieven. Vaste tarieven zijn bepaald door de opdrachtgever, terwijl vrije tarieven tot stand komen in een aanbesteding, op basis van concurrentie tussen intermediairs.¹⁶ Daartussen bestaat de mogelijkheid van een vastgestelde bandbreedte waarbinnen de

¹³ Er bestaat geen *rule of thumb* over hoe klein een perceel daadwerkelijk moet zijn om toetreding van meerdere of andere intermediairs te stimuleren. In het vaststellen van de perceelomvang dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat (te) kleine percelen niet aantrekkelijk zijn voor grotere intermediairs. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat het effect van potentiële toetreding wegvalt tegen het effect van uit-treding van de grotere intermediairs.

¹⁴ Het belang van een intermediair om een perceel te winnen neemt toe naarmate het perceel groter wordt en het een groter deel van de potentiële omzet van de intermediair vertegenwoordigt. Dit kan op korte termijn de concurrentie om grote percelen verheven. In het extreme geval, zal de verliezende partij op de lange termijn niet actief blijven in de markt, waardoor het lange-termijn effect van zeer grote percelen voor concurrentie negatief is.

¹⁵ Indien een perceelomvang te groot wordt, kan het winnen van het perceel voor een intermediair letterlijk van levensbelang zijn. Hierdoor kan hij tegen dusdanig lage tarieven gaan inschrijven dat het uitvoeren van de aanbesteding niet meer verantwoord is vanuit bedrijfseconomisch oogpunt. In de analyse van de scenario's negeren we deze mogelijkheid aangezien dit een ongezonde marktsituatie weerspiegelt. De perceelomvang is dan immers te groot ten opzichte van de totale marktomvang.

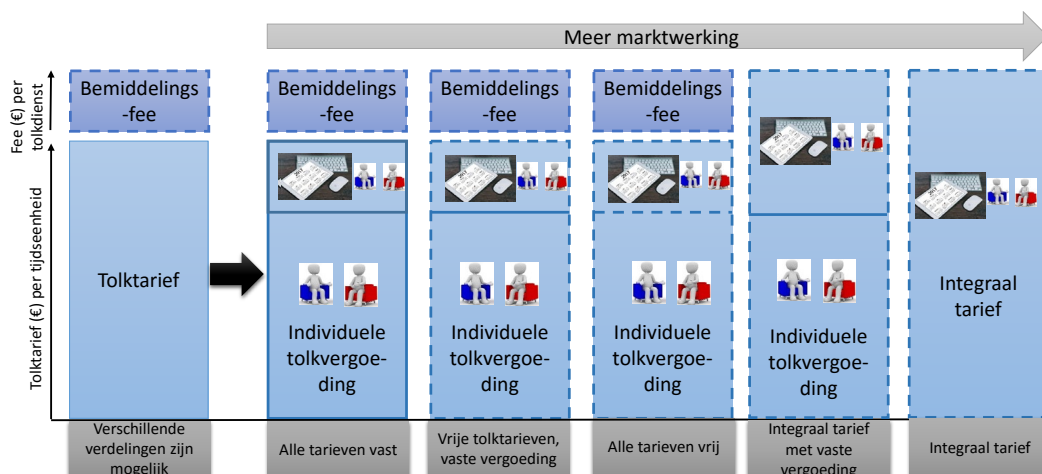
¹⁶ Bij de tariefbepaling houden intermediairs mogelijk rekening met de tarieven waarvoor tolken bereid zijn te werken. Indirect wordt de concurrentie tussen tolken daarom meegenomen in de inschrijving op een aanbesteding.

prijsopgave mag fluctueren, hieronder valt ook het vaststellen van enkel een minimum- of maximumtarief.

Sommige overheidsdiensten kunnen zich bij vaste tarieven baseren op een wettelijk tarief, anderen kunnen zelf een tarief vaststellen. Intermediairs kunnen in een regime van vrije tarieven concurreren op het tolktarief. Na start van een aanbesteed contract staat het tarief echter wel vast voor de gehele looptijd van het contract. De tariefkeuze heeft enkel betrekking op het tolktarief (per tijdseenheid) en niet op het bemiddelingstarief. Deze wordt apart door de opdrachtgever aan de intermediair betaald, zie Figuur 2.2. Ook zegt de tariefkeuze niets over de individuele tolkvergoeding als onderdeel van dit tolktarief.

In de huidige situatie bestaat het totale tarief uit drie componenten waarop al dan niet geconcurrerd kan worden in de aanbesteding. Dit is in de linker balk weergegeven in Figuur 3.2. Het tolktarief – met daarin de individuele tolkvergoeding – is een tarief per tijdseenheid. Daarbovenop komt de bemiddelingsfee per tolkdienst. Het tolktarief kan worden vastgesteld door de opdrachtgever, of vrij worden gevormd in het proces van concurrentie dat bij aanbestedingen plaatsvindt. Hetzelfde geldt in grote lijnen voor de individuele tolkvergoeding. Naarmate een balk meer naar rechts in de figuur is opgenomen, is er sprake van meer marktwerking. Dit komt doordat de tarieven in toenemende mate worden vrijgelaten.

Figuur 3.2 Zowel het tolktarief als de individuele tolkvergoeding kunnen vrij worden gelaten (stippelijijn) of vast worden gezet (doorgetrokken lijn) in een aanbesteding¹⁷



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2018)

Een variant op het onderscheid tussen de drie tariefcomponenten is het uitvragen van een integraal tarief van een tolkdienst: het tolktarief (waaronder tolkvergoeding) en een bemiddelingstarief in één totaal pakket.¹⁸ Deze variant is onderzocht in de eerste twee tariefscenario's waarbij de overheid vrije tarieven uitvraagt zonder een verplichting ten opzichte van de individuele tolkvergoeding. Dit stimuleert de concurrentie tussen intermediairs die binnen dit integrale tarief zelf kunnen be-

¹⁷ Een doorgetrokken lijn in Figuur 3.2 betekent dat de overheidsdienst de hoogte van het betreffende tariefonderdeel bepaalt. Met een stippelijijn is weergegeven dat intermediairs bij de aanbesteding een tarief kunnen indienen.

¹⁸ De reistijd en –kosten worden hier buiten beschouwing gelaten maar zouden in theorie ook onderdeel kunnen zijn van het integrale tarief.

palen hoe deze wordt verdeeld tussen intermediair en tolk. Door de concurrentie worden de tolkdiensten daar ingezet waar de betalingsbereidheid het hoogste is. Dit zorgt voor een efficiënte allocatie. Deze variant is weergegeven in de meest rechter balk van Figuur 3.2. In scenario 6 geldt ook een integraal tarief, maar dan met een vaste individuele tolkvergoeding. Deze variant komt overeen met de vijfde balk in Figuur 3.2.

3.3.3 Tariefkeuze individuele tolkvergoeding

De overheid heeft als opdrachtgever de mogelijkheid om herverdeling af te dwingen tussen de intermediair en de tolk. Wanneer de opdrachtgever geen afspraken maakt over de verdeling, kan de intermediair de tolkvergoeding voor een individuele tolkdienst zelf bepalen. Deze situatie is weergegeven in de vierde kolom van Figuur 3.2. Hierbij geldt dat het totale toltarief voor deze uitgevoerde dienst ten goede moet komen aan de tolkdienstverleners in het algemeen (bijvoorbeeld voorzieningen inzet duurdere/schaarse tolken of investeringen in efficiënter uitvoeren tolkdiensten), en niet aan de intermediair (bijvoorbeeld als winst). Het deel van het toltarief dat overblijft na uitkering van de individuele tolkvergoeding geeft de intermediairs de mogelijkheid om bijvoorbeeld bij schaarste duurdere tolken te betalen.

In Figuur 3.2 is met doorgetrokken lijnen en stippellijnen het verschil tussen vaste tarieven en vrije tarieven weergegeven. Naast een tarief per tijdseenheid, ontvangt de intermediair een bemiddelingsfee per tolkdienst. Deze laatste is altijd vrij en onderhevig aan concurrentie tussen intermediairs. In het geval van een integraal tarief, zit de bemiddelingsfee ook in dit tarief (zie twee meest rechter balken in Figuur 3.2). Bij een integraal tarief is de bemiddelingsfee, net als de rest van het integrale tarief per tijdseenheid.

Ter illustratie is in de derde kolom in Figuur 3.2 het toltarief weergegeven met een stippellijn. De hoogte van het tarief wordt vrij gelaten door de opdrachtgever, er is echter wel een minimale individuele tolkvergoeding vastgelegd (zie doorgetrokken streep). Deze minimale vergoeding kan zijn een vast percentage van het toltarief of een vast absoluut bedrag (zie Aanname 3). De mate waarin de intermediair tariefdifferentiatie kan toepassen, is daarmee afhankelijk van het percentage. Hoe hoger het percentage, hoe minder ruimte de intermediair hiervoor heeft.

Als toltarieven vast staan, is er per saldo geen verschil tussen een minimale individuele tolkvergoeding als percentage of als absoluut bedrag. Wanneer gekozen wordt voor vrije toltarieven, kan een verschil ontstaan tussen een tolkvergoeding als percentage en als absoluut bedrag. Wanneer het borgen van een minimale inkomenszekerheid voor tolken het doel is, heeft een tolkvergoeding als percentage geen zin bij vrije toltarieven.

3.4 Effecten van scenario's

Om mogelijke effecten te analyseren is het van belang een referentiekader of referentiescenario op te stellen. Aan de hand van zo'n kader zijn de effecten te identificeren als veranderingen. Het referentiescenario is steeds gebaseerd op de huidige hybride marktsituatie en volgt uit de aannames zoals beschreven in dit en het vorige hoofdstuk. De hybride marktsituatie komt doordat sommige overheidsinstanties op dit moment zelf direct tolkdiensten inkopen en andere dit doen via aanbevelingen en een intermediair.

Het huidige aantal intermediairs in de markt en de kosten voor de overheid zijn goed in te schatten, maar de verdeling van toltarieven tussen intermediairs en tolken is dat niet. Om ook hiervoor een referentiekader te kunnen definiëren, is het noodzakelijk gebruik te maken van het hierboven beschreven economisch model. Een belangrijk voordeel van een modelanalyse is dat alle effecten in samenhang kunnen worden bepaald en dat de interne consistentie van de scenario's toetsbaar is.

De analyse van de effecten van de zes scenario's richt zich op de volgende aspecten:

1. Aanbod en inkomen van tolken;
2. Financiële ruimte voor de intermediair;
3. Ruimte voor nieuwe toetreders (intermediairs) op de markt;
4. Kosten voor de overheid.

Aanbod en inkomen van tolken

Het aanbod van tolken hangt samen met de inkomenseffecten voor tolken. Het inkomen van de tolken is de individuele tolkvergoeding (per dienst) die een tolk ontvangt van de intermediair. De scenario's geven alleen het effect weer op het inkomen van tolken dat wordt verdiend door het uitvoeren van tolkdiensten.

De vraag of er in een bepaald scenario voldoende tolkenaanbod is, wordt beantwoord voor de korte termijn. In een goed functionerende markt met toe- en uittreding van tolken, is de vraag naar en het aanbod van tolken op de middellange- tot lange termijn namelijk in evenwicht. Een afname van het aanbod van tolken op de korte termijn is derhalve niet een negatief gevolg van het scenario maar een gevolg van uittreding door tolken en een indicatie van overaanbod in de huidige situatie. Voor elk scenario wordt aangegeven of het tariefsysteem is ingericht op voldoende aanbod van tolken bij regulier functioneren.

Het risico van onvoldoende kwalitatief goede tolken tijdens piekmomenten wordt buiten beschouwing gelaten in deze analyse. Voor acute situaties (piekdruk) – bijvoorbeeld als gevolg van een onvoorziene toename in immigratie – wordt naast het Register een mechanisme ingericht om de levering van tolkdiensten ook in deze tijdelijke situatie te borgen.

Financiële ruimte voor de intermediair

De financiële ruimte voor de intermediair heeft in deze analyse betrekking op de ruimte die er is om de bemiddelingsfee, het toltarief en de daarbij horende tolkvergoeding zelf te verdelen naar een individuele tolkvergoeding, investeringen in innovatie en winst. Deze ruimte kan afhankelijk zijn van schaalvoordelen als gevolg van grotere percelen of een hogere marge als gevolg van minder concurrentie. Meer financiële ruimte stelt de intermediair in staat om te differentiëren in de individuele tolkvergoeding tussen individuele tolken.

Afhankelijk van het scenario kan de intermediair beperkt zijn in de mogelijkheden om een marktconforme vergoeding te betalen aan de individuele tolk. Dit is het geval als de intermediair te weinig financiële ruimte heeft om schaarse tolken een hogere vergoeding te betalen en minder schaarse tolken een lagere vergoeding. De behoefte aan differentiatie in vergoedingen kan ook voortkomen uit verschillen in kwaliteit of vanwege spoedopdrachten waarvoor acuut een tolk nodig is. Als de

intermediair in zijn mogelijkheden tot differentiatie beperkt wordt, bestaat het risico dat de gevraagde tolk niet kan worden geleverd.

In de scenario's wordt aangenomen dat er in de aanbestedingsprocedures een prikkel tot innovatie is ingebouwd. Hoe groter de financiële ruimte van de intermediair, hoe groter de mogelijkheid om te innoveren.

Ruimte voor nieuwe toetreding (intermediairs) op de markt

De ruimte voor nieuwe toetreders is verbonden met de financiële ruimte voor intermediairs en wordt onder andere bepaald door de perceelomvang. Als het aantal actieve intermediairs op de markt laag is, dan bestaat het risico dat er weinig concurrentie is tussen intermediairs. Daarnaast kan het zijn dat een groot deel of zelfs alle percelen worden uitgevoerd door dezelfde intermediair. De overheid is dan afhankelijk van één of enkele intermediairs. Een mogelijk faillissement van zo'n partij kan de uitvoering van de tolkdiensten in gevaar brengen.

Kosten voor de overheid

De kosten voor de overheid vormen het totale overheidsbudget dat wordt besteed aan de inkoop van tolkdiensten. In algemene zin kan worden gesteld dat de kosten voor de overheid lager zullen zijn wanneer inkoop via aanbestedingen plaatsvindt. Ten opzichte van de situatie waarin sommige overheidsdiensten zelf planners en ander personeel in dienst hebben om tolken te benaderen voor het inplannen voor tolkdiensten, is de verwachting dat een geharmoniseerde aanbestedingsprocedure leidt tot lagere personeelskosten bij de overheid. Dit geldt echter in elk van de geanalyseerde scenario's dus zal verder niet worden toegelicht.

3.5 Wisselwerking beleidskeuzes

De scenario's komen in detail in het volgende hoofdstuk aan bod, hieronder volgen eerst de afzonderlijke mechanismen van de beleidskeuzes perceelomvang, integraal tarief, vrij of vast toltarief en vrije of vaste minimale individuele tolkvergoedingen voor de tolk.

Perceelomvang

Een kleine perceelomvang bevordert de concurrentie. Hiermee wordt bedoeld dat meer, bijvoorbeeld ook kleine, intermediairs in staat zijn zich in te schrijven op een aanbesteding en dat hiermee de concurrentiedruk tussen intermediairs toeneemt. Met kleinere percelen kan de opdrachtgever scherpere biedingen verwachten en zodoende een besparing op de kosten van de tolkdienstverlening behalen. Dit kan alleen bij vrije toltarieven of een integraal tarief.

Er is een risico dat kleinere percelen niet leiden tot meer concurrentie wanneer percelen te klein zijn en het daardoor niet aantrekkelijk is voor intermediairs en potentiële toetreders om mee te dingen naar de opdracht. Daarnaast geldt dat er een afruil is tussen kleinere percelen en meer concurrentie enerzijds, en het niet realiseren van potentiële schaalvoordelen anderzijds. Dit kan tot uitdrukking komen in hogere bemiddelingskosten per bemiddeling voor alle meedingende intermediairs.

Een ander risico van hevige concurrentie is dat de intermediairs weinig mogelijkheden hebben om reserves op te bouwen voor bijvoorbeeld innovatie en dus weinig financiële ruimte hebben. Ook

kan het zo zijn dat bij lage winstmarges de intermediairs niet in staat zijn om bij een onverwachte stijging in de vraag naar tolkdiensten de beschikbare, maar schaarsere tolken een hogere vergoeding uit te betalen.

Integraal tarief

Een integraal tarief kenmerkt zich door één totaalvergoeding van de opdrachtgever aan de intermediair voor de hele dienstverlening. De opdrachtgever ziet dan geen onderscheid tussen het toltarief en bemiddelingsfee. De individuele tolvorgoeding is dan nog steeds het tarief waarover de tolken en de intermediair onderhandelen. Een integraal tarief zonder verdere voorwaarden voor een minimale individuele tolvorgoeding stelt de intermediair in staat om te differentiëren naar de individuele tolk. Dit betekent, afhankelijk van de onderhandelingsposities, dat de vergoeding voor de tolken minimaal gelijk is aan de opportuniteitskosten van de tolken. Het totaal van het voor elke tolk specifieke verschil tussen de evenwichtsprijs haar opportuniteitskosten is de maximale besparing op de vergoeding voor de intermediair die te bereiken is door te onderhandelen. Bij voldoende concurrentie tijdens de aanbesteding kan deze besparing (gedeeltelijk) terecht komen bij de opdrachtgever.

Tolktarief

Als er geen sprake is van een integraal tarief, kan concurrentie tussen intermediair op de toltarieven plaatsvinden. Hierbij geldt dat het hele toltarief ten goede moet komen aan de tolk, maar dat enkel de individuele tolvorgoeding direct aan de desbetreffende tolk wordt betaald. Zonder verdere afspraken over de individuele tolvorgoeding, is de intermediair in staat om deze vergoeding in meer of mindere mate te differentiëren naar individuele tolken. De besparing op de inzet door te onderhandelen met individuele tolken moet echter indirect toch aan de tolken ten goede komen. Dit kan mogelijk via investeringen in innovatie en door reserves op te bouwen voor perioden van schaarste of voor de inzet van hoger gekwalificeerde tolken.

Vaste toltarieven

Wat gebeurt er als de toltarieven vast staan? Het is voor de analyse dan cruciaal om te weten hoe het vast te stellen tarief zich verhoudt tot het huidige vaste tarief en de daadwerkelijke evenwichtsprijs van de desbetreffende taalgroep. Dit is één van de belangrijkste redenen dat er in de beschrijving van de effecten van ieder scenario wordt uitgegaan van twee verschillende taalgroepen (schaars en minder schaars). Uitgaande van een evenwichtsprijs geldt dat het vastzetten van het tarief boven de evenwichtsprijs leidt tot een verbetering van de inkomenspositie van tolken en onder de evenwichtsprijs tot een verslechtering. In beide gevallen impliceert het vastzetten van tarieven een inperking van concurrentie tussen intermediairs tot enkel concurrentie op het bemiddelingstarief.

Met vaste toltarieven of tolvorgoedingen, bestaat het grote risico dat deze op het verkeerde niveau worden vastgezet. Bij een te laag vastgezet toltarief komen de verdiensten van de intermediair onder druk te staan omdat tolken niet bereid zijn te werken voor het lage tarief. Om de gevraagde tolkdiensten te kunnen leveren, moet de intermediair tolken meer betalen dan het vastgestelde toltarief. Dit wordt gedaan uit de bemiddelingsfee. Bij een te hoog vastgezet tarief loopt de overheid een risico doordat die teveel betaalt voor tolkdiensten. Tolken zouden ook bereid zijn geweest om voor een lagere vergoeding te werken.

Vaste minimale individuele tolkvergoeding

De eventuele negatieve inkomenseffecten voor tolken via de herverdeling van het toltarief door de intermediair kunnen worden voorkomen door een minimum individuele tolkvergoeding te hanteren. Dit kan door middel van een percentage of door een vast bedrag. Een percentage borgt niet per definitie de inkomenszekerheid van tolken, aangezien de individuele tolkvergoeding dan nog afhankelijk is van de tarieven die tot stand komen middels de aanbesteding. Net zoals een vast tarief, maar in mindere mate, beperkt een minimumtarief de financiële ruimte van intermediairs.

Het hanteren van zo'n minimumtarief kan verschillende effecten hebben, afhankelijk van de hoogte van het tarief. Als het minimumtarief onder het huidige tarief van de goedkoopste tolk ligt, heeft het minimumtarief geen effect. Er is wel een risico dat de markt – zowel intermediairs als tolken – het minimumtarief als een referentieprijs ziet en daarmee in eerste instantie de onderhandelingspositie van de individuele tolk verslechtert. In het evenwicht zijn tolken echter niet bereid te werken voor minder dan de eigen opportuniteitskosten. De referentieprijs zal dus niet standhouden in de onderhandelingen tussen intermediairs en tolken.

Als het minimumtarief hoger is dan het huidige tarief van de goedkoopste tolk zijn er verschillende effecten te verwachten. Ten eerste speelt hetzelfde risico dat de markt het minimumtarief als een referentieprijs ziet. Ook nu geldt echter dat in het evenwicht tolken niet bereid zijn te werken voor minder dan de eigen opportuniteitskosten en dat daardoor de minimumprijs als referentieprijs niet zal standhouden in de onderhandelingen tussen intermediairs en tolken.

Ten tweede hebben intermediairs bij dit hogere minimumtarief een prikkel om voor dit tarief ook beter gekwalificeerde tolken in te zetten. Dit leidt er toe dat de vraag naar minder gekwalificeerde tolken daalt en naar beter gekwalificeerde tolken stijgt. Hierdoor verandert de samenstelling van het aanbod: er zijn minder 'goedkope' tolken en meer 'dure' tolken beschikbaar.¹⁹ Dit wordt verstrekt naarmate de opdrachtgever in de aanbesteding meer belang hecht aan kwaliteitsaspecten. Voor elke af te nemen tolkdienst wordt nu een hoger tarief betaald, de totale verwachte loonkosten stijgen mee.

Het hogere minimumtarief houdt wel in dat in het nieuwe evenwicht er tolken actief zijn die voor minder dan het minimumtarief zouden willen tolken, maar toch dit minimumtarief krijgen. Dit leidt tot een maatschappelijk inefficiënt gebruik van middelen: sommige tolken – in het bijzonder de tolken met lage kwaliteit of productiviteit – krijgen meer betaald dan hun kwaliteit danwel productiviteit waard is. Het verschil is gelijk aan het minimumtarief minus de opportuniteitskosten van deze groep tolken.²⁰

¹⁹ In de economische literatuur staat het hier beschreven effect bekend als: 'ripple effect of minimum wages'.

²⁰ Bijlage B geeft meer achtergrond informatie over de werking van het minimumtarief.

4 Beschrijving effecten voor elk scenario

De uitwerking van de zes scenario's laat zien dat een integraal tarief meer financiële ruimte biedt aan de intermediair. Het hanteren van vaste tarieven leidt tot meer zekerheid voor de overheid en tolken, maar ook tot een groter risico op niet-marktconforme tarieven.

4.1 Invulling van zes scenario's

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de zes scenario's. Scenario's 1, 2 en 6 laten de effecten zien van de keuze voor een integraal tarief. Scenario 1 is een scenario van vrije tariefvorming waarin de opdrachtgever kiest voor kleine percelen en geen verdere eisen stelt aan de minimale individuele tolkvergoeding. Scenario 2 is een variant op scenario 1 met een keuze voor grote percelen. Scenario 6 koppelt integrale tarieven aan een vaste minimale individuele tolkvergoeding.

Tabel 4.1 Samenvatting van de zes scenario's

Naam	Perceel-omvang	Integraal tarief	Tolktarieven	Minimale individuele tolkvergoeding
1 Concurrentie op integraal tarief met kleine percelen	Klein	Ja	Vrij	Vrij
2 Concurrentie op integraal tarief met grote percelen	Groot	Ja	Vrij	Vrij
3 Concurrentie op toltarief met minimale tolkvergoeding	Klein	Nee	Vrij	Vaste minimale vergoeding als %
4 Concurrentie op toltarief en tolkvergoeding	Groot	Nee	Vrij	Vrij
5 Vast toltarief met minimale tolkvergoeding	Groot	Nee	Vast	Vaste minimale vergoeding in €
6 Integraal tarief met minimale tolkvergoeding	Klein	Ja	Vrij	Vaste minimale vergoeding in €

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2018)

In de scenario's 3 en 4 is er tijdens de aanbesteding concurrentie op zowel de bemiddelingsfee als de tolktarieven. Hoewel er in beide scenario's concurrentie is op de tolktarieven, moet dit toltarief geheel ten goede komen aan de tolken. Deze twee scenario's geven de intermediair minder ruimte om te ondernemen in vergelijking met een integraal tarief (scenario's 1, 2 en 6). In scenario 3 is de minimale individuele tolkvergoeding een percentage van het toltarief. Een ander verschil tussen scenario's 3 en 4 is de keuze voor respectievelijk kleine en grote perceelindeling. In scenario 5 concurreren de bemiddelingsbureaus enkel op de bemiddelingsfee. De opdrachtgever stelt het toltarief en de minimale individuele tolkvergoeding vast. Op de bemiddelingsfee na zijn daarmee alle monetaire concurrentieparameters bepaald door de opdrachtgever.

Tabel 4.2 geeft de samenstelling van de zes scenario's en vat de te verwachten effecten samen in een bandbreedte van groot (drie pijlen), middelgroot (twee pijlen) en klein (1 pijl), als er geen verwacht effect is, is dit aangegeven met een minteken. Voor scenario 5 en 6 wordt onderscheid gemaakt tussen het hanteren van een marktconform en een laag minimale vergoeding en/of tarief.

Tabel 4.2 De zes scenario's hebben verschillende effecten op de kosten voor de overheid, het functioneren van de bemiddelaar en de positie van de tolken

	Scenario	Perceel- omvang	Integraal tarief	Tolktarieven	Minimale individuele tolkvergoeding	Kosten overheid	Financiële ruimte bemiddelaar	Toetreding bemiddelaar	Inkomen en aanbod tolk (minder schaars)	Inkomen en aanbod tolk (schaars)
1	Concurrentie op integraal tarief met kleine percelen	Klein	Ja	Vrij	Vrij	↓	↑	↑↑	↓↓	↑↑
2	Concurrentie op integraal tarief met grote percelen	Groot	Ja	Vrij	Vrij	—	↑↑↑	↑	↓↓↓	↑
3	Concurrentie op toltarief met minimale tolkvergoeding	Klein	Nee	Vrij	Vaste minimale vergoeding als percentage	↓	↓	—	↓↓	↑↑
4	Concurrentie op toltarief en tolkvergoeding	Groot	Nee	Vrij	Vrij	—	↑↑	↑	↓↓↓	↑
5a	Vast toltarief (marktconform) met minimale tolkvergoeding	Groot	Nee	Vast	Vaste minimale vergoeding in euro	↑	↓	↓	↑	↓
5b	Vast toltarief (laag) met minimale tolkvergoeding	Groot	Nee	Vast	Vaste minimale vergoeding in euro	↓	↓↓	↓↓	—	↓↓
6a	Integraal tarief met (marktconform) minimale tolkvergoeding	Klein	Ja	Vrij	Vaste minimale vergoeding in euro	↑	—	↑	↑	↑
6b	Integraal tarief met (lage) minimale tolkvergoeding	Klein	Ja	Vrij	Vaste minimale vergoeding in euro	↓	↑	↑↑	↓↓	↑↑

Voor elk van de zes scenario's volgt hieronder een korte beschrijving en een uitleg van de te verwachten effecten en risico's. Elke paragraaf wordt afgesloten met een infographic van elk scenario. Om een idee te geven van de te verwachten omvang voor elke outputvariabele, zijn er drie verschillende niveaus gedefinieerd: laag, middel en hoog. Let wel, dit is een grove inschatting van de omvang van te verwachten effecten op basis van de analyse. Een empirische onderbouwing zou beter inzicht geven in de omvang van te verwachten effecten; een dergelijke analyse is geen onderdeel van dit onderzoek.

4.2 Scenario 1 – Concurrentie op integraal tarief met kleine percelen

Toelichting

Het eerste scenario gaat uit van een overheid die de markt zoveel mogelijk vrij laat om via marktwerking het marktevenwicht te bepalen. Hiertoe kiest de overheid voor een kleine perceelomvang en een integraal tarief waarbinnen de intermediair de individuele tolkvergoeding zelf mag bepalen. In dit scenario laat de overheid de markt het integrale tarief bepalen, alsmede de uiteindelijke verdeling van de individuele vergoedingen tussen de tolken.

Gevolgen

De keuze voor kleine percelen leidt tot intensieve concurrentie tussen intermediairs. Een integraal tarief zonder het opleggen van de verplichting tot minimale individuele tolkvergoeding leidt tot een tarief dat de directe loonkosten voor tolken, de bemiddelingskosten en een winstmarge moet dekken. De intermediair kan met de tolkvergoeding differentiëren tussen individuele tolken.²¹ In het extreme geval van een sterke onderhandelingspositie van de intermediair komt dit verschil volledig ten goede aan de intermediair. Echter, door de kleine percelen en de hieruit volgende (potentiële) concurrentiedruk worden intermediairs gedwongen een scherp integraal tarief te bieden. Hierdoor komt de mogelijke winst van intermediairs voortkomend uit hun onderhandelingspositie voor een groot gedeelte terecht bij de overheid. De te verwachten totale kosten voor de overheid dalen.

- **Toetreding intermediair stijgt middel:** door de combinatie van kleine percelen en het integrale tarief. Door de kleine percelen zijn meer intermediairs in staat om de opdracht uit te voeren of te voldoen aan de inschrijvingseisen. Het integrale tarief zonder voorwaarden ten aanzien van de individuele tolkvergoeding zorgt ervoor dat de intermediair meer financiële ruimte heeft waardoor het aantrekkelijker is om in te schrijven op de aanbesteding.
- **Financiële ruimte intermediair stijgt licht:** door het integrale tarief zonder voorwaarden ten aanzien van de individuele tolkvergoeding. Hierdoor staat het de intermediair vrij om het gehele tarief naar eigen keuze in te zetten. Dit stelt de intermediair in staat om te differentiëren tussen tolken maar ook om te innoveren. Vanwege de concurrentiedruk tussen intermediairs is de intermediair genoodzaakt om de financiële ruimte met name in te zetten voor binding van tolken of kwaliteit en de financiële ruimte niet ten gunste te laten komen aan de nettowinst.

²¹ Dit houdt in dat het verschil tussen het individuele gedeelte van de aanbodscurve van een individuele tolk en de marktevenwichtsprijs wordt verdeeld tussen de tolk en de intermediair.

- **Kosten overheid dalen licht:** doordat er door de kleine percelen en de hieruit volgende concurrentiedruk scherp wordt ingeschreven. Dit resulteert in lagere tarieven voor de overheid en daarmee – bij gelijkblijvende volumes – tot lagere kosten.

Voor het inkomen van tolken en het aanbod van tolken is het onderscheid tussen schaarse en minder schaarse talen van belang. Nader onderscheid is te maken naar het effect voor tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed en tolkdiensten die momenteel rechtstreeks door de overheidsinstantie worden ingekocht en waarbij vaste tarieven gelden.

Schaarse talen

- **Inkomen tolk:**
 - **Vergoeding voor tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed blijft gelijk:** De vergoeding die deze tolken momenteel ontvangen is al gelijk aan de vergoeding die op de markt voor schaarse talen tot stand komt. Voor hen is de verwachting dat er nagenoeg niks verandert in het inkomen.
 - **Vergoeding voor tolkdiensten die momenteel rechtstreeks worden ingekocht met vaste tarieven stijgt middel:** Deze tolken ontvangen nu het wettelijke vaste tarief of een ander vastgelegd tarief. Dit tarief maakt geen onderscheid tussen schaarse en minder schaarse talen. De aanname is dat dit tarief onder de daadwerkelijke marktprijs voor schaarse talen ligt. In dit scenario is sprake van vrije tarieven waardoor deze tolken de daadwerkelijke marktprijs zullen ontvangen. Door de mogelijkheid om te differentiëren kan het zo zijn dan sommige tolken, zelfs in schaarse talen, accepteren voor minder dan de huidige vergoeding te gaan werken.
- **Aanbod tolken:**
 - **Het aanbod aan tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed blijft gelijk:** Aangezien de vergoeding voor deze tolken in dit scenario niet verandert ten opzichte van de huidige situatie, zal er ook geen toe- of uittreding van tolken plaatsvinden. Het aanbod van tolken blijft hiermee gelijk.
 - **Het aanbod aan tolkdiensten die momenteel rechtstreeks worden ingekocht met vaste tarieven stijgt middel:** Doordat de verwachting is dat het merendeel van deze tolken in dit scenario een hogere vergoeding ontvangt, zullen tolken toetreden tot de markt. Hierdoor stijgt het aanbod aan tolken. Deze stijging gaat door totdat het aanbod gelijk is aan de vraag.

Minder schaarse talen

- **Inkomen tolk:**
 - **Vergoeding voor tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed blijft gelijk:** De vergoeding die deze tolken momenteel ontvangen is gelijk aan de vergoeding die op de markt voor minder schaarse talen tot stand komt. Voor hen is de verwachting dat er nagenoeg niks verandert in het inkomen.
 - **Vergoeding voor tolkdiensten die momenteel rechtstreeks worden ingekocht met vaste tarieven daalt middel:** Deze tolken ontvangen nu het wettelijke vaste tarief of een ander vastgelegd tarief. Dit tarief maakt geen onderscheid tussen schaarse en minder schaarse talen. De aanname is dat dit tarief boven de marktprijs voor minder schaarse talen ligt. In dit scenario is sprake van vrije tarieven waardoor deze tolken deze lagere marktprijs zullen ontvangen.

- **Aanbod tolken:**
 - **Het aanbod aan tolkdiensten dat momenteel worden aanbesteed blijft gelijk:** Aangezien de vergoeding voor deze tolken in dit scenario niet verandert ten opzichte van de huidige situatie, zal er ook geen toe- of uittreding van tolken plaatsvinden. Het aanbod van tolken blijft hiermee gelijk.
 - **Het aanbod aan tolkdiensten die momenteel rechtstreeks worden ingekocht met vaste tarieven daalt middel:** Doordat de vergoeding voor deze tolken in dit scenario daalt, zullen sommige tolken de markt verlaten. Dit is niet problematisch aangezien er sprake was van overaanbod van tolken in deze taalgroep. De uittreding zorgt er voor dat in de markt vraag en aanbod op de langere termijn weer op elkaar aansluit.

Risico's

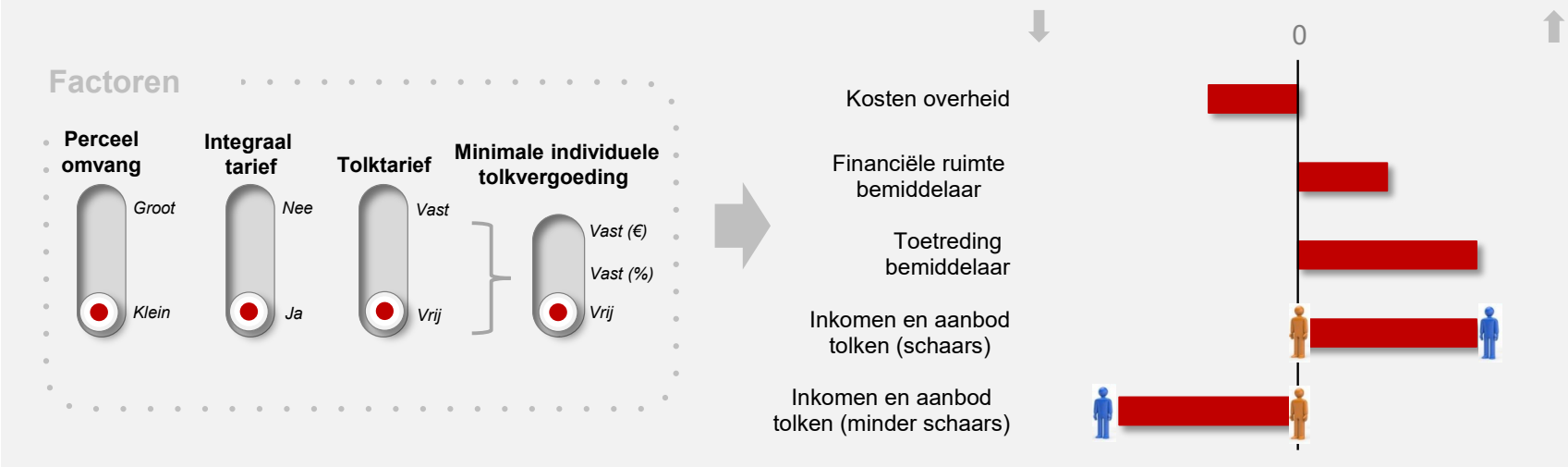
- **Voldoende tolkenaanbod:** Voor minder schaarse talen is uittreding van tolken een reële optie. Door uittreding wordt het overaanbod kleiner en komt het aanbod weer in lijn met de vraag. Daarmee is het risico klein dat in het evenwicht er onvoldoende tolkenaanbod is.
- **Aantal actieve intermediairs op de markt:** Dit is vanwege de kleinere perceelomvang geen reëel risico. Er zullen meerdere intermediairs in staat zijn om de opdracht uit te voeren. Het is daarmee waarschijnlijk dat de aanbestede percelen niet allemaal in handen zijn van één intermediair maar van verschillende. Het risico op het failliet gaan van een intermediair blijft daarmee beperkt tot de percelen die deze intermediair uitvoert.
- **Vastzetten van de tarieven of vergoeding:** In dit scenario worden de tarieven en individuele vergoeding vrij gelaten. Dit is daarom geen risico.
- **Mogelijkheden marktconforme betaling door intermediair:** Door het integrale tarief in dit scenario is dit geen risico. De intermediair heeft hierdoor veel financiële ruimte om te differentiëren in de individuele vergoeding tussen tolken.

Prikkel tot innovatie

In dit scenario heeft een intermediair meer financiële ruimte voor innovatie dan in de huidige situatie. Vanwege de kleine percelen is er sprake van intensieve concurrentie tussen de intermediairs. Door te innoveren wordt het onderscheidende vermogen van de intermediair groter. Het innoveren verhoogt zo de winkans van een aanbesteding of – indien alle concurrenten ook innoveren – voorkomt dat de intermediair geen kans maakt. De prikkel tot innovatie is hiermee hoger dan in de huidige markt.

Scenario 1

Concurrentie op integraal tarief met kleine percelen



Gevolgen van scenario voor:

- **Voldoende tolkenaanbod:** Voor minder schaarse talen is uittreding van tolken een reële optie. Door uittreding wordt het overaanbod kleiner en komt het aanbod weer in lijn met de vraag. Daarmee is het risico klein dat in het evenwicht er onvoldoende tolkenaanbod is.
- **Aantal actieve bemiddelaars op de markt:** Dit is vanwege de kleinere perceelomvang geen reëel risico.
- **Vastzetten van de tarieven of vergoeding:** In dit scenario worden de tarieven en individuele vergoeding vrij gelaten. Dit is daarom geen risico.
- **Mogelijkheden marktconforme betaling door bemiddelaar:** Door het integrale tarief in dit scenario is dit geen risico. De intermediair heeft hierdoor veel financiële ruimte om te differentiëren in de individuele vergoeding tussen tolken.

Prikkel tot innovatie

- Intermediair heeft meer financiële ruimte voor innovatie dan in de huidige situatie. Door te innoveren wordt het onderscheidende vermogen van de intermediair groter.

Aannames

- Er is één aanbestedingskader
- Er is een goed werkend Register met kwaliteitsniveaus
- Innovatie vergroot kans op winnen aanbesteding bemiddelaar
- Evenwichtsprijs schaarse talen hoger dan voor minder schaarse talen
- In huidige markt tarieven tot stand via aanbesteding:
 - **Schaarse talen:** Individuele tolkvergoeding gelijk aan evenwichtsprijs schaarse talen
 - **Minder schaarse talen:** Individuele tolkvergoeding gelijk aan evenwichtsprijs minder schaarse talen
- In huidige markt rechtstreekse inkoop met vaste tarieven:
 - **Schaarse talen:** Individuele tolkvergoeding lager dan evenwichtsprijs schaarse talen
 - **Minder schaarse talen:** Individuele tolkvergoeding hoger dan evenwichtsprijs minder schaarse talen

4.3 Scenario 2 – Concurrentie op integraal tarief met grote percelen

Toelichting

Ook scenario 2 gaat uit van een overheid die de markt vrij laat om door middel van marktwerking het marktevenwicht te bepalen. Het verschil met scenario 1 is de perceelomvang. Scenario 2 gaat uit van een grote perceelomvang en een integraal tarief waarbinnen de intermediair de tolkvergoeding zelf mag bepalen. In dit scenario laat de overheid de markt het integrale tarief en de uiteindelijke verdeling van de tolkvergoedingen tussen de tolken bepalen.

Gevolgen

Grote percelen beperken het aantal (potentiële) concurrenten en leidt daarmee mogelijk tot een minder intensieve concurrentie tussen intermediairs. Mogelijk kan slechts één intermediair voldoen aan de omvang van de opdracht. Een integraal tarief zonder het opleggen van de verplichting tot minimale individuele tolkvergoeding leidt tot een tarief die het volgende dekt: directe loonkosten voor tolken, de bemiddelingskosten en een winstmarge. De intermediair kan differentiëren tussen individuele tolken. In het extreme geval van een sterke onderhandelingspositie van de intermediair komt dit verschil volledig ten goede van de intermediair. Doordat er minder intermediairs zijn, is hun onderhandelingspositie sterker. Door lagere concurrentiedruk worden intermediairs minder gedisciplineerd een scherp integraal tarief te bieden.

- **Toetreding intermediair stijgt licht:** doordat de intermediair meer financiële ruimte heeft dan in de huidige situatie. Hierdoor is het aantrekkelijker om in te schrijven op de aanbesteding. Door de grote percelen zijn – in vergelijking met scenario 1 – minder intermediairs in staat om de opdracht uit te voeren of te voldoen aan de inschrijvingseisen.
- **Financiële ruimte intermediair stijgt sterk:** door het integrale tarief zonder voorwaarden aan individuele tolkvergoeding. Hierdoor staat het de intermediair vrij om het gehele tarief in te zetten naar zijn eigen keuze. Dit stelt de intermediair in staat om te differentiëren tussen tolken maar ook om te innoveren of hogere kwaliteit te bekostigen. Vanwege de grote percelen is er minder concurrentiedruk dan in scenario 1. Hierdoor hoeft de intermediair minder scherp in te schrijven en stijgt de financiële ruimte sterker. Vanwege de lagere concurrentiedruk realiseert de intermediair een hogere nettowinst en maakt hij minder kosten voor binding van tolken of verhoging van kwaliteit.
- **Kosten overheid blijven gelijk:** door de grote percelen. De intermediair hoeft minder scherp in te schrijven dan in scenario 1. Bij gelijkblijvende volumes leidt dit ertoe dat de kosten voor de overheid gelijk blijven ten opzichte van de huidige situatie.

Voor het inkomen van tolken en het aanbod van tolken is het onderscheid tussen schaarse en minder schaarse talen van belang. Nader onderscheid is te maken naar het effect voor tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed en tolkdiensten die momenteel rechtstreeks door de overheidsinstantie worden ingekocht en waarbij vaste tarieven gelden.

Schaarse talen

- **Inkomen tolk:**
 - **Vergoeding voor tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed blijft gelijk:** De vergoeding die deze tolken momenteel ontvangen is al gelijk aan de vergoeding die op de markt voor schaarse talen tot stand komt. Voor hen is de verwachting dat er nagenoeg niks verandert in het inkomen.
 - **Vergoeding voor tolkdiensten die momenteel rechtstreeks worden ingekocht met vaste tarieven stijgt licht:** Deze tolken ontvangen nu het wettelijke vaste tarief of een ander vastgelegd tarief. Dit tarief maakt geen onderscheid tussen schaarse en minder schaarse talen. De aanname is dat dit tarief onder de daadwerkelijke marktprijs voor schaarse talen ligt. In dit scenario is sprake van vrije tarieven waardoor deze tolken de daadwerkelijke marktprijs zullen ontvangen. Door de grote percelen hebben intermediairs na het winnen van de aanbesteding een sterke positie ten opzichte van de tolk. Door de mogelijkheid om te differentiëren kan het zo zijn dan sommige tolken, zelfs in schaarse talen, accepteren voor minder dan de huidige vergoeding te gaan werken. Tolken uit deze groep gaan er nog steeds op vooruit, maar minder dan de tolken in scenario 1.
- **Aanbod tolken:**
 - **Het aanbod aan tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed blijft gelijk:** Aangezien de vergoeding voor deze tolken in dit scenario niet verandert ten opzichte van de huidige situatie, zal er ook geen toe- of uittreding van tolken plaatsvinden. Het aanbod van tolken blijft hiermee gelijk.
 - **Het aanbod aan tolkdiensten die momenteel rechtstreeks worden ingekocht met vaste tarieven stijgt licht:** Doordat de verwachting is dat het merendeel van deze tolken in dit scenario een hogere vergoeding ontvangt, zullen tolken toetreden tot de markt. Hierdoor stijgt het aanbod aan tolken. Deze stijging gaat door totdat het aanbod gelijk is aan de vraag.

Minder schaarse talen

- **Inkomen tolk:**
 - **Vergoeding voor tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed blijft gelijk:** De vergoeding die deze tolken momenteel ontvangen is al gelijk aan de vergoeding die op de markt voor minder schaarse talen tot stand komt. Voor hen is de verwachting dat er nagenoeg niks verandert in het inkomen.
 - **Vergoeding voor tolkdiensten die momenteel rechtstreeks worden ingekocht met vaste tarieven daalt sterk:** Deze tolken ontvangen nu het wettelijke vaste tarief of een ander vastgelegd tarief. Dit tarief maakt geen onderscheid tussen schaarse en minder schaarse talen. De aanname is dat dit tarief boven de marktprijs voor minder schaarse talen ligt. In dit scenario is sprake van vrije tarieven waardoor deze tolken deze lagere marktprijs zullen ontvangen. Door de grote percelen hebben intermediairs na het winnen van de aanbesteding een sterke positie ten opzichte van de tolk. Hierdoor kunnen de tolkvergoedingen voor tolken in deze groep sterker dalen dan in scenario 1.
- **Aanbod tolken:**
 - **Het aanbod aan tolkdiensten dat momenteel worden aanbesteed blijft gelijk:** Aangezien de vergoeding voor deze tolken in dit scenario niet verandert ten opzichte

van de huidige situatie, zal er ook geen toe- of uittreding van tolken plaatsvinden. Het aanbod van tolken blijft hiermee gelijk.

- **Het aanbod aan tolkdiensten die momenteel rechtstreeks worden ingekocht met vaste tarieven daalt middel:** Doordat de vergoeding voor deze tolken in dit scenario daalt, zullen sommige tolken de markt verlaten. Dit is niet problematisch aangezien er sprake was van overaanbod van tolken in deze taalgroep. De uittreding zorgt er voor dat in de markt vraag en aanbod op de langere termijn weer op elkaar aansluit.

Risico's

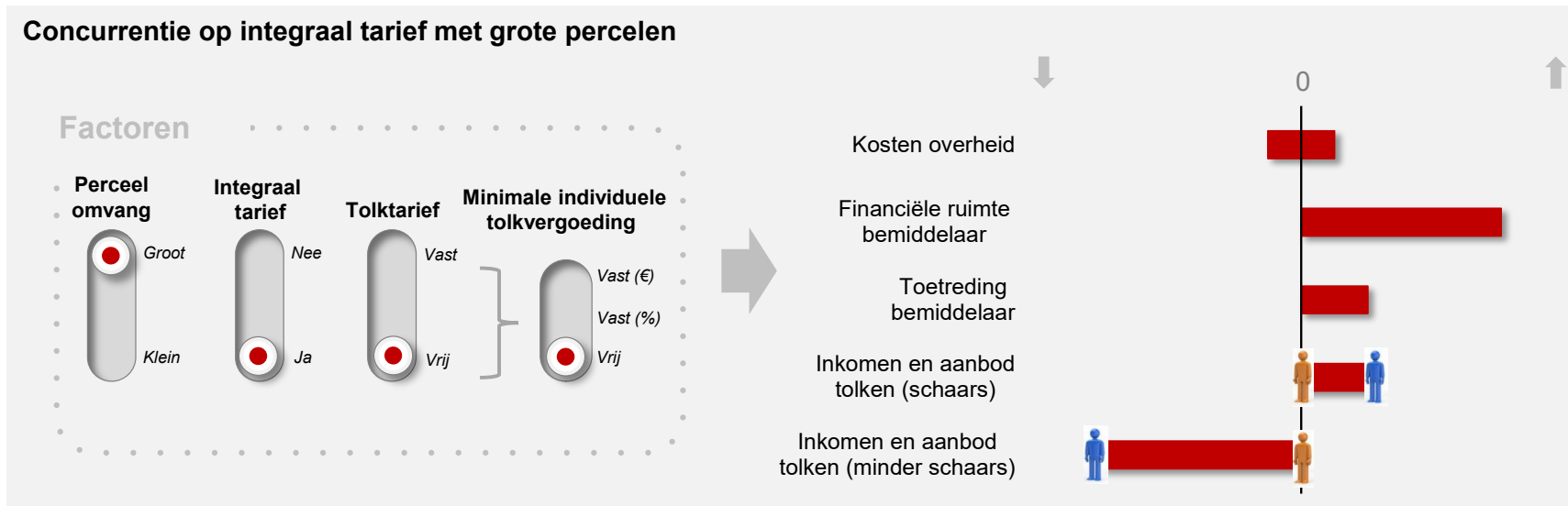
- **Voldoende tolkenaanbod:** Voor minder schaarse talen is uittreding van tolken een reële optie. Door uittreding wordt het overaanbod kleiner en komt het aanbod weer in lijn met de vraag. Daarmee is het risico klein dat in het evenwicht er onvoldoende tolkenaanbod is.
- **Aantal actieve intermediairs op de markt:** Dit is vanwege de grote perceelomvang een mogelijk risico. Er zullen minder intermediairs in staat zijn om de opdracht uit te voeren. Mogelijk komt de uitvoering van de aanbestede percelen in handen van slechts één of een beperkt aantal intermediairs. Wanneer een van deze intermediairs failliet gaat, heeft dit ook gevolgen voor de eventueel andere percelen die deze intermediair uitvoert. Dit risico wordt weggenomen door kleine percelen te hanteren.
- **Vastzetten van de tarieven of vergoeding:** In dit scenario worden de tarieven en individuele vergoeding vrij gelaten. Daarmee is er geen risico dat de overheid niet-marktconforme tarieven vaststelt.
- **Mogelijkheden marktconforme betaling door intermediair:** Door het integrale tarief in dit scenario is dit geen risico. De intermediair heeft hierdoor veel financiële ruimte om te differentiëren in de individuele vergoeding tussen tolken.

Prikkel tot innovatie

In dit scenario heeft een intermediair meer financiële ruimte voor innovatie. Vanwege de grote percelen is er sprake van minder intensieve concurrentie tussen de intermediairs. Een intermediair heeft het hierdoor minder nodig om zich te onderscheiden door te innoveren. De prikkel tot innovatie is hiermee gelijk aan die in de huidige markt.

Scenario 2

Concurrentie op integraal tarief met grote percelen



Gevolgen van scenario voor:

- **Voldoende tolkenaanbod:** Voor minder schaarse talen is uittreding van tolken een reële optie. Door uittreding wordt het overaanbod kleiner en komt het aanbod weer in lijn met de vraag. Daarmee is het risico klein dat in het evenwicht er onvoldoende tolkenaanbod is.
- **Aantal actieve bemiddelaars op de markt:** Dit is vanwege de grote perceelomvang een mogelijk risico.
- **Vastzetten van de tarieven of vergoeding:** In dit scenario worden de tarieven en individuele vergoeding vrij gelaten. Dit is daarom geen risico.
- **Mogelijkheden marktconforme betaling door bemiddelaar:** De bemiddelaar heeft door vrije tarieven veel financiële ruimte om te differentiëren in de individuele vergoeding tussen tolken.

Prikkel tot innovatie

- Door de grotere percelen is er enerzijds meer financiële ruimte voor innovatie, maar is de concurrentieprikkel om te innoveren lager. De prikkel tot innovatie is naar verwachting gelijk aan die in de huidige markt.

Aannames

- Er is één aanbestedingskader
- Er is een goed werkend Register met kwaliteitsniveaus
- Innovatie vergroot kans op winnen aanbesteding bemiddelaar
- Evenwichtsprijs schaarse talen hoger dan voor minder schaarse talen
- In huidige markt tarieven tot stand via aanbesteding:
 - **Schaarse talen:** Individuele tolvorgoeding gelijk aan evenwichtsprijs schaarse talen
 - **Minder schaarse talen:** Individuele tolvorgoeding gelijk aan evenwichtsprijs minder schaarse talen
- In huidige markt rechtstreekse inkoop met vaste tarieven:
 - **Schaarse talen:** Individuele tolvorgoeding lager dan evenwichtsprijs schaarse talen
 - **Minder schaarse talen:** Individuele tolvorgoeding hoger dan evenwichtsprijs minder schaarse talen

4.4 Scenario 3 – Concurrentie op toltarief met minimale tolkvergoeding

Toelichting

In dit scenario wil de opdrachtgever er voor zorgen dat tolken een bepaalde minimale individuele tolkvergoeding ontvangen. Er wordt niet met integrale tarieven gewerkt, maar met toltarieven die in zijn geheel ten goede moet komen aan tolken in het algemeen. Dit toltarief wordt door de overheid vrij gelaten; er wordt dus naast de bemiddelingsfee ook om het toltarief geconcurrereerd tijdens de aanbesteding. De minimale individuele tolkvergoeding staat wel vast, namelijk als een percentage van het toltarief. De percelen zijn klein waardoor het voor meerdere intermediairs mogelijk is om zich in te schrijven.

Gevolgen

Kleine percelen leiden tot intensieve concurrentie. Concurrentie op het toltarief in combinatie met een verplichte minimale individuele vergoeding aan de tolk ontnemt de intermediair de mogelijkheid om de tolkvergoeding te differentiëren naar tolken die bereid zijn voor een lager bedrag te tolken dan de minimumvergoeding. Het gehele toltarief dient direct dan wel indirect ten goede te komen aan de tolken.

Intermediairs moeten in de aanbesteding inschrijven op het toltarief, dit staat vrij. Zij zijn verplicht een minimale tolkvergoeding te direct aan de tolken te betalen, van bijvoorbeeld 70 procent van het toltarief. Om voldoende tolken bereid te vinden om de tolkdiensten uit te voeren, is de verwachting dat de tolkvergoedingen die intermediairs bieden nagenoeg gelijk zullen zijn aan de evenwichtsprijs (voor de verschillende taalgroepen). Het toltarief volgt via het vastgestelde percentage direct uit de tolkvergoeding. Afhankelijk van het vastgestelde percentage voor de tolkvergoeding, ligt het toltarief dichterbij de tolkvergoeding, of er verder vanaf.

- **Toetreding intermediair blijft gelijk:** door de kleine percelen zijn meer intermediairs in staat om de opdracht uit te voeren of te voldoen aan de inschrijvingseisen. Doordat er in dit scenario geen sprake is van een integraal tarief zonder voorwaarden, maar van een toltarief met een eis aan de minimale individuele tolkvergoeding, heeft de intermediair minder financiële ruimte om te ondernemen. Dit maakt het minder aantrekkelijk om de markt te betreden. Beide effecten heffen elkaar naar verwachting op waardoor de mate van toetreding gelijk blijft.
- **Financiële ruimte intermediair daalt licht:** doordat de ruimte die de intermediair heeft om te ondernemen, nu is beperkt tot het verschil tussen de vastgestelde tolkvergoeding en het toltarief.
- **Kosten overheid dalen licht:** doordat er door de kleine percelen en de hieruit volgende concurrentiedruk scherp wordt ingeschreven. Dit resulteert in lagere tarieven voor de overheid en daarmee – bij gelijkblijvende volumes – tot lagere kosten.

Voor het inkomen van tolken en het aanbod van tolken is het onderscheid tussen schaarse en minder schaarse talen van belang. Nader onderscheid is te maken naar het effect voor tolkdiensten

die momenteel worden aanbesteed en tolkdiensten die momenteel rechtstreeks door de overheidsinstantie worden ingekocht en waarbij vaste tarieven gelden.

Schaarse talen

- **Inkomen tolk:**
 - **Vergoeding voor tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed blijft gelijk:** De vergoeding die deze tolken momenteel ontvangen is al gelijk aan de vergoeding die op de markt voor schaarse talen tot stand komt. Voor hen is de verwachting dat er nagenoeg niks verandert in het inkomen.
 - **Vergoeding voor tolkdiensten die momenteel rechtstreeks worden ingekocht met vaste tarieven stijgt middel:** Deze tolken ontvangen nu het wettelijke vaste tarief of een ander vastgelegd tarief. Dit tarief maakt geen onderscheid tussen schaarse en minder schaarse talen. De aanname is dat dit tarief onder de evenwichtsprijs voor schaarse talen ligt. In dit scenario is sprake van vrije tarieven waardoor het merendeel van deze tolken de daadwerkelijke marktprijs zullen ontvangen. De intermediair zal namelijk het toltarief dusdanig bepalen zodat het verplichte percentage aan individuele tolkvergoeding gelijk is aan deze marktprijs.²²
- **Aanbod tolken:**
 - **Het aanbod aan tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed blijft gelijk:** Aangezien de vergoeding voor deze tolken in dit scenario niet verandert ten opzichte van de huidige situatie, zal er ook geen toe- of uittreding van tolken plaatsvinden. Het aanbod van tolken blijft hiermee gelijk.
 - **Het aanbod aan tolkdiensten die momenteel rechtstreeks worden ingekocht met vaste tarieven stijgt middel:** Doordat deze tolken in dit scenario een hogere vergoeding ontvangen, zullen tolken toetreden tot de markt. Hierdoor stijgt het aanbod aan tolken. Deze stijging gaat door totdat het aanbod gelijk is aan de vraag.

Minder schaarse talen

- **Inkomen tolk:**
 - **Vergoeding voor tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed blijft gelijk:** De vergoeding die deze tolken momenteel ontvangen is al gelijk aan de vergoeding die op de markt voor minder schaarse talen tot stand komt. Voor hen is de verwachting dat er nagenoeg niks verandert in het inkomen.
 - **Vergoeding voor tolkdiensten die momenteel rechtstreeks worden ingekocht met vaste tarieven daalt middel:** Deze tolken ontvangen nu het wettelijke vaste tarief of een ander vastgelegd tarief. Dit tarief maakt geen onderscheid tussen schaarse en minder schaarse talen. De aanname is dat dit tarief boven de marktprijs voor minder schaarse talen ligt. De tolkvergoeding in dit scenario daalt naar de daadwerkelijke marktprijs.
- **Aanbod tolken:**
 - **Het aanbod aan tolkdiensten dat momenteel worden aanbesteed blijft gelijk:** Aangezien de vergoeding voor deze tolken in dit scenario niet verandert ten opzichte

²² Ter illustratie, stel dat de minimale individuele tolkvergoeding 70 procent moet zijn van het toltarief en dat de evenwichtsprijs voor de tolkvergoeding 60 euro is. Dan schrijft een intermediair in op ongeveer 85 euro ($0,7 * 85 \approx 60$ euro).

van de huidige situatie, zal er ook geen toe- of uittreding van tolken plaatsvinden. Het aanbod van tolken blijft hiermee gelijk.

- **Het aanbod aan tolkdiensten die momenteel rechtstreeks worden ingekocht met vaste tarieven daalt middel:** Doordat de vergoeding voor deze tolken in dit scenario daalt, zullen sommige tolken de markt verlaten. Dit is niet problematisch aangezien er sprake was van overaanbod van tolken in deze taalgroep. De uittreding zorgt er voor dat in de markt vraag en aanbod op de iets langere termijn weer op elkaar aansluit.

Risico's

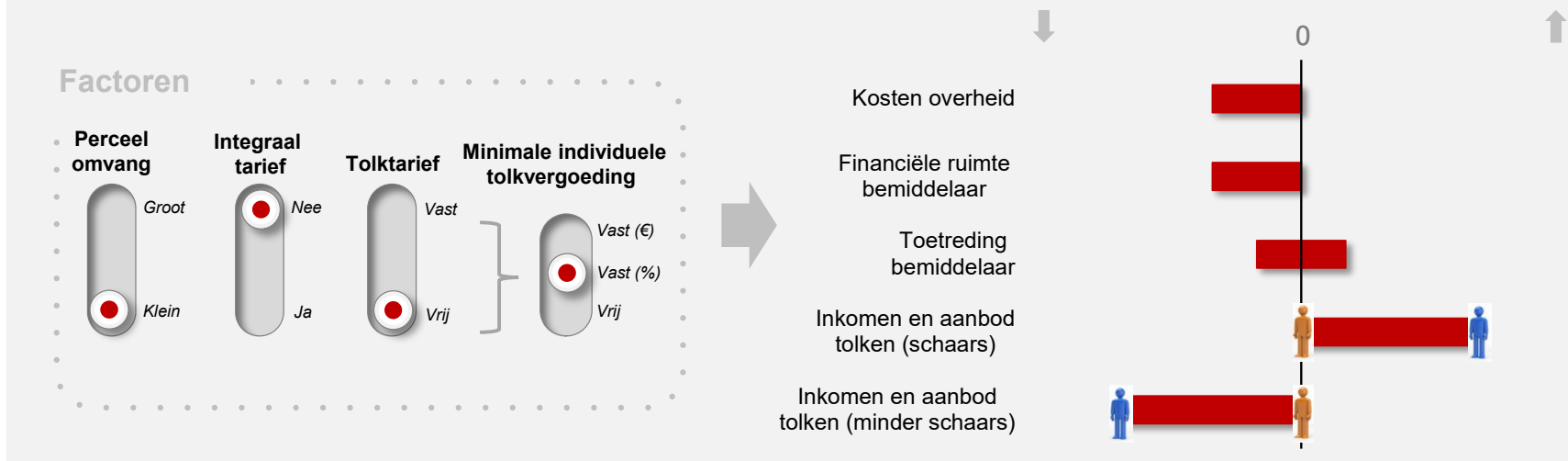
- **Voldoende tolkenaanbod:** Voor minder schaarse talen is uittreding van tolken een reëel risico. Door uittreding wordt het overaanbod kleiner en komt het aanbod weer in lijn met de vraag. Doordat de minimale individuele tolkvergoeding als percentage is vastgezet en niet als absoluut bedrag, en doordat het toltarief niet vaststaat, is de tolkvergoeding in dit scenario gelijk aan de evenwichtsprijs. Daarmee is het risico klein dat in het evenwicht er onvoldoende tolkenaanbod is.
- **Aantal actieve intermediairs op de markt:** Dit is vanwege de kleinere perceelomvang geen reëel risico. Er zullen meerdere intermediairs in staat zijn om de opdracht uit te voeren. Het is daarmee waarschijnlijk dat de aanbestede percelen niet allemaal in handen zijn van één intermediair maar van verschillende. Het risico dat een intermediair failliet gaat blijft daarmee beperkt tot de percelen die deze intermediair uitvoert.
- **Vastzetten van de tarieven of vergoeding:** De concurrentie tussen intermediairs bepaalt het toltarief. Indien het percentage voor de minimale individuele tolkvergoeding dicht bij de honderd procent ligt, heeft de intermediair weinig financiële ruimte om te ondernemen. Eventuele hogere vergoedingen, investeringen in innovatie en dergelijke moeten dan uit de bemiddelingsfee worden betaald. Met een hoger toltarief inschrijven is lastig vanwege de hoge concurrentiedruk door de kleine perceelomvang. Hierdoor ontstaat het risico dat de marges van de intermediair teveel onder druk komen te staan. Een oplossing hiervoor is het percentage voor de minimale individuele tolkvergoeding op een laag niveau vast te stellen.
- **Mogelijkheden marktconforme betaling door intermediair:** De ruimte tot differentiatie is in dit scenario beperkt tot het verschil tussen het toltarief en de individuele tolkvergoeding. Bij een hoog verplicht percentage aan minimale individuele tolkvergoeding, is de mogelijkheid tot het differentiëren op basis van bereidheid om te werken voor een bepaald bedrag tussen tolken beperkt. Dit vormt echter geen direct risico voor het uitbetalen van een marktconforme tolkvergoeding aan de tolken als geheel, aangezien de tolkvergoeding in dit scenario dichtbij de daadwerkelijke marktconforme prijs zal liggen.

Prikkel tot innovatie

In dit scenario heeft een intermediair minder financiële ruimte voor innovatie. Vanwege de kleine percelen is er sprake van intensieve concurrentie tussen de intermediairs. Door te innoveren wordt het onderscheidende vermogen van de intermediair groter. Dit verhoogt de winkans van een aanbesteding. De prikkel tot innovatie is hiermee hoger dan in de huidige markt. Of er daadwerkelijk geïnnoveerd kan worden, is afhankelijk van de hoogte van het verplichte percentage aan minimale individuele tolkvergoeding. Hoe hoger dit percentage, hoe kleiner de kans op innovatie.

Scenario 3

Concurrentie op toltarief met minimale tolvvergoeding



Gevolgen van scenario voor:

- **Voldoende tolkenaanbod:** Voor minder schaarse tolken is uittreding van tolken een reële optie. Door concurrentie op de tolvvergoeding is kans klein dat er in het evenwicht onvoldoende aanbod is.
- **Aantal actieve bemiddelaars op de markt:** Dit is vanwege de kleinere perceelomvang geen reëel risico.
- **Vastzetten van de tarieven of vergoeding:** Als het percentage voor de minimale individuele tolvvergoeding hoog is, heeft de bemiddelaar weinig financiële ruimte om te ondernemen.
- **Mogelijkheden marktconforme betaling door bemiddelaar:** De tolvvergoeding is in dit scenario gelijk aan de marktprijs, hier is geen reëel risico.

Prikkel tot innovatie:

- De bemiddelaar heeft minder financiële ruimte voor innovatie. Aan de andere kant zorgen de kleinere percelen voor meer concurrentie en prikkels om te innoveren.

Aannames

- Er is één aanbestedingskader
- Er is een goed werkend Register met kwaliteitsniveaus
- Innovatie vergroot kans op winnen aanbesteding bemiddelaar
- Evenwichtsprijs schaarse talen hoger dan voor minder schaarse talen
- In huidige markt tarieven tot stand via aanbesteding:
 - **Schaarse talen:** Individuele tolvvergoeding gelijk aan evenwichtsprijs schaarse talen
 - **Minder schaarse talen:** Individuele tolvvergoeding gelijk aan evenwichtsprijs minder schaarse talen
- In huidige markt rechtstreekse inkoop met vaste tarieven:
 - **Schaarse talen:** Individuele tolvvergoeding lager dan evenwichtsprijs schaarse talen
 - **Minder schaarse talen:** Individuele tolvvergoeding hoger dan evenwichtsprijs minder schaarse talen

4.5 Scenario 4 – Concurrentie op toltarief en tolkvergoeding

Toelichting

In dit scenario zijn de beleidskeuzes gericht op budgetzekerheid voor de verschillende overheidsdiensten. De budgetzekerheid en het gemak van budgetteren nemen toe naarmate er voor meerdere tolkdiensten een uniform tarief geldt voor de overheidsdienst. Budgetzekerheid wordt in dit scenario behaald door een groot perceel aan te besteden. Tegelijkertijd wordt concurrentie op de tarieven toegestaan. De opdrachtgever hanteert vrije toltarieven en stelt geen eisen aan de hoogte van de individuele tolkvergoeding. Hierdoor is er concurrentie tussen intermediairs op het toltarief en alle vrijheid voor intermediairs en tolken om de hoogte van de individuele tolkvergoeding te bepalen.

Gevolgen

Grote percelen leiden tot minder intensieve concurrentie. Concurrentie op het toltarief zonder een verplichte verhouding tussen directe en indirecte vergoeding voor tolken stelt de intermediair in staat om te differentiëren tussen individuele tolken. Het gehele toltarief dient direct dan wel indirect ten goede te komen aan de tolken.

- **Toetreding intermediair stijgt licht:** Door de grote percelen zijn minder intermediairs in staat om de opdracht uit te voeren of te voldoen aan de inschrijvingseisen. De toltarieven en de minimale tolkvergoeding zijn vrijgelaten in dit scenario. Door de grotere financiële ruimte die intermediairs hierdoor hebben, zijn intermediairs beter in staat om te ondernemen. Dit maakt het aantrekkelijker om toe te treden. De effecten werken tegen elkaar in, maar ten opzichte van de huidige situatie resulteert dit in een lichte toename in de toetreding van intermediairs.
- **Financiële ruimte intermediair stijgt middel:** doordat er geen eisen worden gesteld aan de hoogte van de individuele tolkvergoeding en door de grote percelen. Hierdoor staat het de intermediair vrij om het gehele toltarief in te zetten naar zijn eigen keuze, mits het ten goede komt aan de tolk in den brede. Dit stelt de intermediair in staat om te differentiëren tussen tolken, maar ook om te innoveren of andere zaken te bekostigen. Vanwege de grote percelen is er minder concurrentiedruk. Hierdoor hoeft de intermediair minder scherp in te schrijven en stijgt de financiële ruimte. Doordat het gehele toltarief ten goede moet komen aan de tolk in den brede, kan de intermediair de financiële ruimte niet gebruiken om in te zetten voor zijn eigen nettowinst.
- **Kosten overheid blijven gelijk:** door de grote percelen. De intermediair hoeft minder scherp in te schrijven dan in scenario 1. Bij gelijkblijvende volumes leidt dit ertoe dat de kosten voor de overheid gelijk blijven ten opzichte van de huidige situatie.

Voor het inkomen van tolken en het aanbod van tolken is het onderscheid tussen schaarse en minder schaarse talen van belang. Nader onderscheid is te maken naar het effect voor tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed en tolkdiensten die momenteel rechtstreeks door de overheidsinstantie worden ingekocht en waarbij vaste tarieven gelden.

Schaarse talen

- **Inkomen tolk:**
 - **Vergoeding voor tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed blijft gelijk:** De vergoeding die deze tolken momenteel ontvangen is al gelijk aan de vergoeding die op de markt voor schaarse talen tot stand komt. Voor hen is de verwachting dat er nagenoeg niks verandert in het inkomen.
 - **Vergoeding voor tolkdiensten die momenteel rechtstreeks worden ingekocht met vaste tarieven stijgt licht:** Deze tolken ontvangen nu het wettelijke vaste tarief of een ander vastgelegd tarief. Dit tarief maakt geen onderscheid tussen schaarse en minder schaarse talen. De aanname is dat dit tarief onder de evenwichtsprijs voor schaarse talen ligt. In dit scenario is sprake van vrije tarieven waardoor deze tolken de evenwichtsprijs zullen ontvangen. Door de grote percelen hebben intermediairs na het winnen van de aanbesteding een sterke positie ten opzichte van de tolk. Zij zullen echter bij schaarse talen deze positie niet optimaal kunnen gebruiken om een lagere tolkvergoeding te betalen. Het merendeel van de tolken uit deze groep gaat er daarom licht op vooruit.
- **Aanbod tolken:**
 - **Het aanbod aan tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed blijft gelijk:** Aangezien de vergoeding voor deze tolken in dit scenario niet verandert ten opzichte van de huidige situatie, zal er ook geen toe- of uittreding van tolken plaatsvinden. Het aanbod van tolken blijft gelijk.
 - **Het aanbod aan tolkdiensten die momenteel rechtstreeks worden ingekocht met vaste tarieven stijgt licht:** Doordat deze tolken in dit scenario een hogere vergoeding ontvangen, zullen tolken toetreden tot de markt. Hierdoor stijgt het aanbod aan tolken. Deze stijging gaat door totdat het aanbod gelijk is aan de vraag.

Minder schaarse talen

- **Inkomen tolk:**
 - **Vergoeding voor tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed blijft gelijk:** De vergoeding die deze tolken momenteel ontvangen is al gelijk aan de vergoeding die op de markt voor minder schaarse talen tot stand komt. Voor hen is de verwachting dat er nagenoeg niks verandert in het inkomen.
 - **Vergoeding voor tolkdiensten die momenteel rechtstreeks worden ingekocht met vaste tarieven daalt sterk:** Deze tolken ontvangen nu het wettelijke vaste tarief of een ander vastgelegd tarief. Dit tarief maakt geen onderscheid tussen schaarse en minder schaarse talen. De aanname is dat dit tarief boven de marktprijs voor minder schaarse talen ligt. In dit scenario is sprake van vrije tarieven waardoor deze tolken deze lagere marktprijs zullen ontvangen. Door de grote percelen hebben intermediairs na het winnen van de aanbesteding een sterke positie ten opzichte van de tolk. Hierdoor kunnen de tolkvergoedingen voor deze groep tolken sterk dalen.
- **Aanbod tolken:**
 - **Het aanbod aan tolkdiensten dat momenteel worden aanbesteed blijft gelijk:** Aangezien de vergoeding voor deze tolken in dit scenario niet verandert ten opzichte

van de huidige situatie, zal er ook geen toe- of uittreding van tolken plaatsvinden. Het aanbod van tolken blijft gelijk.

- **Het aanbod aan tolkdiensten die momenteel rechtstreeks worden ingekocht met vaste tarieven daalt sterk:** Doordat de vergoeding voor deze tolken in dit scenario daalt, zullen sommige tolken de markt verlaten. Dit is niet problematisch aangezien er sprake was van overaanbod van tolken in deze taalgroep. De uittreding zorgt er voor dat in de markt vraag en aanbod op de iets langere termijn weer beter op elkaar aansluiten.

Risico's

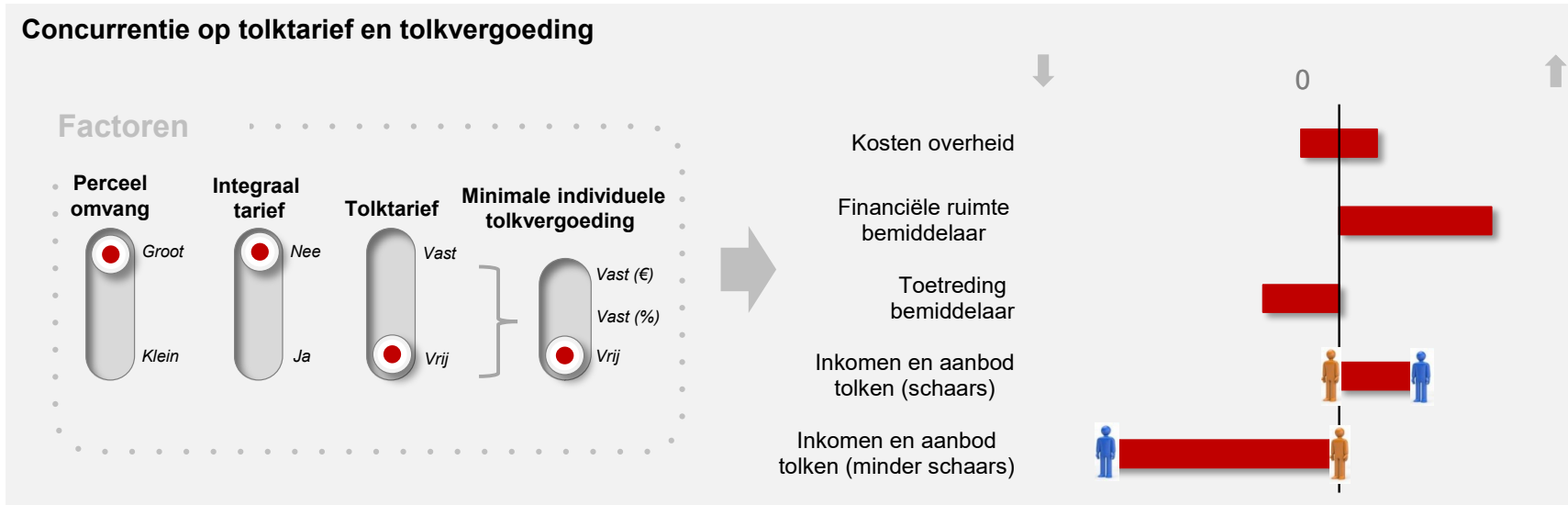
- **Voldoende tolkenaanbod:** Voor minder schaarse talen is uittreding van tolken een reële optie. Door uittreding wordt het overaanbod kleiner en komt het aanbod weer in lijn met de vraag. Doordat in dit scenario sprake is van vrije toltarieven en vrije tolkvergoeding, is de tolkvergoeding gelijk aan de evenwichtsprijs. Dit beperkt het risico dat in het evenwicht er onvoldoende tolkenaanbod is.
- **Aantal actieve intermediairs op de markt:** Dit is vanwege de grote perceelomvang een mogelijk risico. Er zullen minder intermediairs in staat zijn om de opdracht uit te voeren. Mogelijk komt de uitvoering van de aanbestede percelen in handen van slechts één of een beperkt aantal intermediairs. Indien één van deze intermediairs failliet gaat, heeft dit ook gevolgen voor de eventueel andere percelen die deze intermediair. Dit risico wordt weggenomen door kleine percelen te hanteren.
- **Vastzetten van de tarieven of vergoeding:** In dit scenario worden de tarieven en individuele vergoeding vrij gelaten. Daarmee is er geen risico dat de overheid niet-marktconforme tarieven vaststelt.
- **Mogelijkheden marktconforme betaling door intermediair:** De intermediair heeft financiële ruimte om te differentiëren in de individuele tolkvergoeding tussen tolken. Hierdoor zal hij beter in staat zijn om tolken te kunnen boeken voor de benodigde tolkdiensten.

Prikkel tot innovatie

In dit scenario heeft een intermediair meer financiële ruimte voor innovatie. Vanwege de grote percelen is sprake van minder concurrentie tussen de intermediairs. Een intermediair zich hierdoor minder te onderscheiden door middel van innovatie. De prikkel tot innovatie is hiermee gelijk aan die in de huidige markt.

Scenario 4

Concurrentie op toltarief en tolvorgoeding



Gevolgen van scenario voor:

- **Voldoende tolkenaanbod:** Voor minder schaarse tolken is uittreding van tolken een reële optie. Door concurrentie op de tolvorgoeding is kans klein dat er in het evenwicht onvoldoende aanbod is.
- **Aantal actieve bemiddelaars op de markt:** Dit is vanwege grote perceelomvang een mogelijk risico.
- **Vastzetten van de tarieven of vergoeding:** In dit scenario worden de tarieven en individuele vergoeding vrij gelaten. Dit is daarom geen risico.
- **Mogelijkheden marktconforme betaling door bemiddelaar:** De bemiddelaar heeft financiële ruimte om te differentiëren in de individuele tolvorgoeding tussen tolken. Hierdoor zal zij beter in staat zijn om tolken te kunnen boeken voor de benodigde tolkdiensten.

Prikkel tot innovatie

- Door de grotere percelen is er enerzijds meer financiële ruimte voor innovatie, maar is de concurrentieprikkel om te innoveren lager. De prikkel tot innovatie is naar verwachting gelijk aan die in de huidige markt.

Aannames

- Er is één aanbestedingskader
- Er is een goed werkend Register met kwaliteitsniveaus
- Innovatie vergroot kans op winnen aanbesteding bemiddelaar
- Evenwichtsprijs schaarse talen hoger dan voor minder schaarse talen
- In huidige markt tarieven tot stand via aanbesteding:
 - **Schaarse talen:** Individuele tolvorgoeding gelijk aan evenwichtsprijs schaarse talen
 - **Minder schaarse talen:** Individuele tolvorgoeding gelijk aan evenwichtsprijs minder schaarse talen
- In huidige markt rechtstreekse inkoop met vaste tarieven:
 - **Schaarse talen:** Individuele tolvorgoeding lager dan evenwichtsprijs schaarse talen
 - **Minder schaarse talen:** Individuele tolvorgoeding hoger dan evenwichtsprijs minder schaarse talen

4.6 Scenario 5 – Vast toltarief met minimale tolkvergoeding

Toelichting

In dit scenario is sprake van grote percelen, vaste toltarieven met een herverdelingseis (vastgelegde minimale individuele tolkvergoeding). Uit dit scenario volgt dat het bij vaste toltarieven niet uitmaakt of de individuele tolkvergoeding een vast percentage of een vast bedrag is. In dit scenario is de concurrentie tussen intermediairs beperkt tot concurrentie op het bemiddelingstarief.

Gevolgen

Grote percelen leiden tot geringe concurrentie tussen intermediairs. Doordat er een vast tarief en individuele tolkvergoeding geldt, is er geen concurrentie op het toltarief en enkel op de bemiddeling.

De effecten van dit scenario zijn sterk afhankelijk van de hoogte waarop de overheid het vaste toltarief en de individuele tolkvergoeding vastzet. Bij het bepalen van deze hoogte is er een risico dat de overheid het tarief ten opzichte van een marktconform tarief te hoog of te laag vaststelt. Bij een laag tarief is de leveringszekerheid mogelijk in het geding aangezien het minder aantrekkelijk wordt voor intermediairs en een deel van de tolken om diensten voor de overheid uit te voeren. Bij een te hoog tarief loopt de overheid het risico op hoge kosten.

Denkbaar is dat de overheid de hoogte van deze vergoeding in dit scenario baseert op tarieven uit de markt. Dit is mogelijk door te kijken naar de vergoedingen die volgen uit eerder gehouden aanbestedingen met concurrentie op tarieven. Afhankelijk van de hoogte van de vastgestelde tarieven kunnen grofweg drie situaties ontstaan: tarieven lager dan een marktconform niveau (laag), tarieven op of rond het marktconforme niveau (gelijk) en tarieven hoger dan het marktconforme niveau (hoog). Hieronder zijn de effecten voor de situaties 'laag' en 'marktconform' verder uitgewerkt.

- **Toetreding intermediair daalt licht (marktconform) tot middel (laag):** door de grote percelen zijn minder intermediairs in staat om de opdracht uit te voeren of te voldoen aan de inschrijvingseisen. Daarnaast zijn zowel het toltarief als de individuele tolkvergoeding vastgezet. Dit beperkt de financiële ruimte van de intermediair en daarmee de mogelijkheden om te innoveren. Hierdoor is het minder aantrekkelijk om tot de markt toe te treden. Het effect is sterker naarmate de vastgestelde tarieven lager zijn.
- **Financiële ruimte intermediair daalt licht (marktconform) tot middel (laag):** De intermediair kan het verschil tussen het vaste toltarief en de vaste minimale tolkvergoeding gebruiken om te differentiëren tussen individuele tolken. Echter de omvang van deze financiële ruimte is niet door de intermediair bepaald bij inschrijving op de aanbesteding, maar door de overheid. Het effect is sterker naarmate de vastgestelde tarieven lager zijn.
- **Kosten overheid stijgen licht (marktconform) of dalen licht (laag):** de overheid bepaalt in dit scenario de hoogte van de tarieven. De kosten voor de overheid zijn dus afhankelijk van de vastgestelde tarieven. Het effect op het inkomen van tolken verschilt tussen tolken in

schaarse en minder schaarse talen. De kosten van de overheid dalen licht in geval van een laag vastgesteld tarief en stijgen licht in het geval van een marktconform vastgesteld tarief.

Voor het inkomen van tolken en het aanbod van tolken is het onderscheid tussen schaarse en minder schaarse talen van belang. Aangezien de overheid in dit scenario de prijs bepaalt, is het eerder gehanteerde onderscheid tussen tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed en tolken die momenteel rechtstreeks door de overheidsinstantie worden ingekocht niet relevant.

- **Inkomen en aanbod tolken schaarse taal daalt licht (marktconform) tot middel (laag):** Als de overheid het tarief vastzet gelijk aan een gemiddeld marktconform tarief, dan gaan tolken in een schaarse taal er licht op achteruit. Dit komt omdat dit gemiddeld tarief waarschijnlijk lager is dan hun huidige tarief. Als de overheid een laag vast tolktarief hanteert, zal er voor schaarse tolken een sterker negatief effect zijn op inkomen en aanbod.
- **Inkomen en aanbod tolken minder schaarse taal stijgt licht (marktconform) of heeft geen effect (laag):** Als de overheid het tarief vastzet gelijk aan een gemiddeld marktconform tarief, dan gaan tolken in een minder schaarse taal er licht op vooruit. Dit komt omdat dit gemiddeld tarief waarschijnlijk hoger is dan hun huidige tarief. Als de overheid een laag vast tolktarief hanteert, zal er voor minder schaarse tolken geen effect zijn.

Risico's

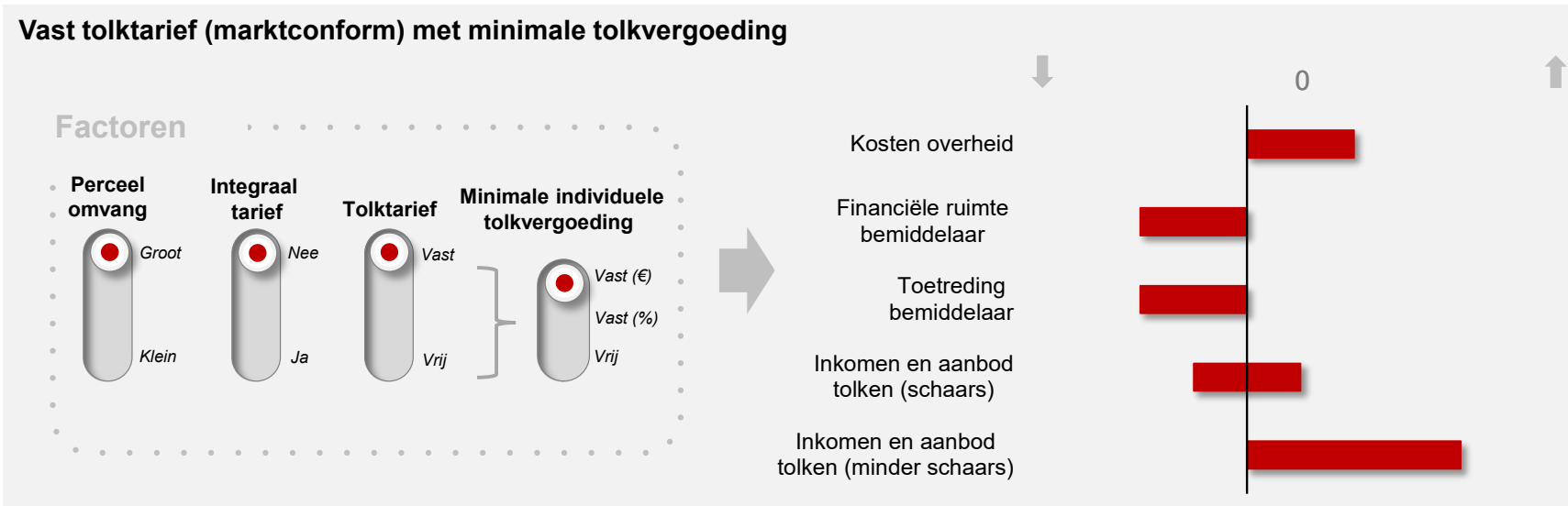
- **Voldoende tolkenaanbod:** Afhankelijk van de hoogte waarop de tolktarieven en individuele tolkvergoeding wordt vastgesteld zal er toe- of uittreding van tolken plaatsvinden. Indien de tolktarieven en individuele tolkvergoeding te laag worden vastgesteld kan een eventueel tekort aan tolken niet of slechts in beperkte mate door intermediairs worden opgevangen aangezien de totale vergoeding vast staat. Een intermediair kan een hogere tolkvergoeding uitkeren dan het vastgelegde minimum, maar zal een hogere vergoeding dan het tolktarief uit zijn eigen bemiddelingsfee moeten betalen. Voldoende tolkenaanbod is in dit scenario een reëel risico bij te lage tarieven. Bij te hoge tarieven is er juist sprake van een overaanbod aan tolken. De oplossing voor beide is het correct bepalen van de vaste tarieven, namelijk gelijk aan de marktconforme prijs, of het loslaten van de vaste tarieven.
- **Aantal actieve intermediairs op de markt:** Vanwege de grote perceelomvang is het risico aanwezig dat slechts een beperkt aantal intermediairs concurreert om de overheidsopdrachten. Er zijn minder intermediairs in staat zijn om de opdracht uit te voeren. Mogelijk komt de uitvoering van de aanbestede percelen in handen van slechts één of een beperkt aantal intermediairs. Indien één van deze intermediairs failliet gaat, heeft dit gevolgen voor de eventueel andere percelen die deze intermediair. Dit risico wordt beperkt door kleine percelen te hantieren.
- **Vastzetten van de tarieven of vergoeding:** In dit scenario worden de tolktarieven en de minimale individuele tolkvergoeding door de opdrachtgever bepaald. Het is duidelijk dat de ontwikkeling in de tolkenmarkt afhangt van de hoogte van het vast te stellen tolktarief. Het vastzetten van een niet-marktconform tarief en/of vergoeding is in dit scenario een risico. De oplossing hiervoor is het loslaten van het tarief en de vergoeding.
- **Mogelijkheden marktconforme betaling door intermediair:** De ruimte tot differentiatie is in dit scenario beperkt tot het verschil tussen het tolktarief en de (minimale) individuele tolkvergoeding. Bij een hoog verplicht percentage (of hoog absoluut bedrag) aan minimale individuele tolkvergoeding, is de mogelijkheid tot het differentiëren tussen tolken zeer beperkt.

Prikkel tot innovatie

Afhankelijk van de hoogte van het verschil tussen het toltarief en de individuele tolkvergoeding heeft de intermediair financiële ruimte voor innovatie. Aangezien het toltarief en de tolkvergoeding vaststaan, kan de intermediair zich alleen nog op de bemiddelingsfee en eventuele kwaliteitsaspecten onderscheiden. Innovatie vormt daarmee een goede manier om de concurrentie te verslaan bij een aanbesteding. De prikkel tot innovatie is daarom hoger dan in de huidige situatie. Maar zoals beschreven, is de mogelijkheid tot innovatie sterk afhankelijk van het verschil tussen het toltarief en de individuele tolkvergoeding.

Scenario 5: marktconform

Vast toltarief (marktconform) met minimale tolvvergoeding



Gevolgen van scenario voor:

- **Voldoende tolkenaanbod:** Beperkt risico
- **Aantal actieve bemiddelaars op de markt:** Dit is vanwege de grote perceelomvang een mogelijk risico.
- **Vastzetten van de tarieven of vergoeding:** De gevolgen van dit scenario zijn sterk afhankelijk van de hoogte waarop de tarieven worden vastgesteld. Dit is daarmee een zeer reëel risico.
- **Mogelijkheden marktconforme betaling door bemiddelaar:** Indien de vastgestelde minimale individuele tolvvergoeding niet in lijn ligt met de evenwichtsprijs is er een reëel risico op het niet uitbetalen van een marktconforme betaling.

Prikkel tot innovatie

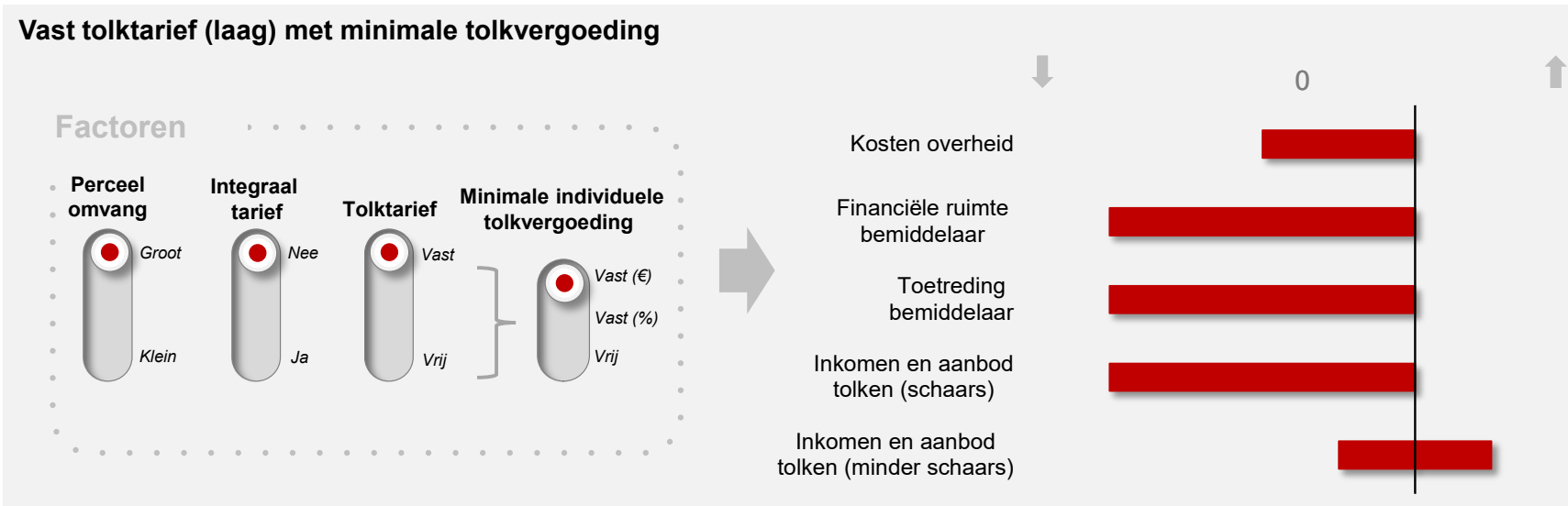
- Aangezien toltarief en minimale vergoeding vast staan, is innovatie een belangrijke manier om je te onderscheiden bij een aanbesteding. De prikkel tot innovatie is daarom hoger dan in de huidige situatie.

Aannames

- Er is één aanbestedingskader
- Er is een goed werkend Register met kwaliteitsniveaus
- Innovatie vergroot kans op winnen aanbesteding bemiddelaar
- Evenwichtsprijs schaarse talen hoger dan voor minder schaarse talen

Scenario 5: laag

Vast toltarief (laag) met minimale tolvvergoeding



Gevolgen van scenario voor:

- **Voldoende tolkenaanbod:** Risico op tekort aan tolken
- **Aantal actieve bemiddelaars op de markt:** Dit is vanwege de grote perceelomvang een mogelijk risico.
- **Vastzetten van de tarieven of vergoeding:** De gevolgen van dit scenario zijn sterk afhankelijk van de hoogte waarop de tarieven worden vastgesteld. Dit is daarmee een zeer reëel risico.
- **Mogelijkheden marktconforme betaling door bemiddelaar:** Indien de vastgestelde minimale individuele tolvvergoeding niet in lijn ligt met de evenwichtsprijs is er een reëel risico op het niet uitbetalen van een marktconforme betaling.

Prikkel tot innovatie

- Aangezien toltarief en minimale vergoeding vast staan, is innovatie een belangrijke manier om je te onderscheiden bij een aanbesteding. De prikkel tot innovatie is daarom hoger dan in de huidige situatie.

Aannames

- Er is één aanbestedingskader
- Er is een goed werkend Register met kwaliteitsniveaus
- Innovatie vergroot kans op winnen aanbesteding bemiddelaar
- Evenwichtsprijs schaarse talen hoger dan voor minder schaarse talen

4.7 Scenario 6 – Integraal tarief met minimale tolkvergoeding

Toelichting

In dit scenario wordt gewerkt met kleine percelen, volledige concurrentie op het integrale tarief en met de eis dat de tolk een vast minimumbedrag als individuele tolkvergoeding ontvangt. Om een bepaald inkomen voor de tolk te garanderen neemt de opdrachtgever in haar programma van eisen bij aanbestedingen op dat de individuele tolkvergoeding minstens een bepaald bedrag moet zijn.

Gevolgen

Net zoals in scenario 5 is de hoogte waarop de minimale tolkvergoeding wordt vastgesteld van grote invloed op de uiteindelijke markt. Bij het bepalen van deze hoogte is er een risico dat de overheid de minimale tolkvergoeding ten opzichte van een marktconforme vergoeding te hoog of te laag vaststelt. Een lage minimale individuele tolkvergoeding – bijvoorbeeld gelijk aan de minimale tolkvergoeding die op dit moment in de markt gangbaar is bij overheidsinstanties – zal geen directe invloed hebben op de vraag naar, aanbod van en inkomen van tolken. Het lage minimumtarief geeft de intermediair initieel mogelijk een sterkere onderhandelingspositie en kan er toe leiden dat tolken een lagere dan de huidige vergoeding accepteren. In een werkende markt – met voldoende concurrentie tussen intermediairs om tolken aan zich te binden – vormt dit geen reëel risico. Het hanteren van een marktconform tarief geeft ten opzichte van scenario 1 een zekerheid over een minimuminkomen van tolken.

- **Toetreding intermediair stijgt licht (marktconform) tot middel (laag):** door de kleine percelen zijn meer intermediairs in staat om de opdracht uit te voeren of te voldoen aan de inschrijvingseisen. Doordat er in dit scenario sprake is van een integraal tarief maar met de voorwaarden van een minimale individuele tolkvergoeding, heeft de intermediair minder financiële ruimte om te ondernemen. Dit maakt het minder aantrekkelijk om de markt te betreden. In het geval van een marktconforme minimale vergoeding heeft dit – ten opzichte van scenario 1 – een licht negatief effect.
- **Financiële ruimte intermediair blijft gelijk (marktconform) of stijgt licht (laag):** Er is sprake is van een integraal tarief maar er geldt ook een voorwaarde voor de individuele tolkvergoeding. Beide effecten heffen elkaar op bij een marktconforme minimumvergoeding, bij een lage minimumvergoeding is het effect gelijk aan het effect in scenario 1.
- **Kosten overheid stijgen licht (marktconform) of dalen licht (laag):** de overheid bepaalt in dit scenario de hoogte van het minimumtarief. De kosten voor de overheid zijn gelijk aan scenario 1 bij een laag tarief en stijgen licht bij het hanteren van een marktconform tarief.

Voor het inkomen van tolken en het aanbod van tolken is het onderscheid tussen schaarse en minder schaarse talen van belang. Aangezien de overheid in dit scenario de prijs bepaalt, is het eerder gehanteerde onderscheid tussen tolkdiensten die momenteel worden aanbesteed en tolken die momenteel rechtstreeks door de overheidsinstantie worden ingekocht niet relevant.

- **Inkomen en aanbod tolken schaarse taal stijgt licht (marktconform) of heeft geen effect (laag):** Een lage minimumvergoeding verandert het inkomen en aanbod van tolken niet ten opzichte van scenario 1. Een marktconforme minimumvergoeding kan via het ‘ripple effect’ resulteren in een lichte stijging van het inkomen van schaarse tolken.
- **Inkomen en aanbod tolken minder schaarse taal stijgt licht (marktconform) of heeft geen effect (laag):** Een lage minimumvergoeding verandert het inkomen en aanbod van tolken niet ten opzichte van scenario 1. Een marktconforme minimumvergoeding leidt voor tolken in minder schaarse talen die nu hun diensten aanbieden voor een bedrag lager dan deze vergoeding tot een stijging in het inkomen. De tolken in minder schaarse talen zullen waarschijnlijk minder sterk profiteren van het ‘ripple effect’.

Risico's

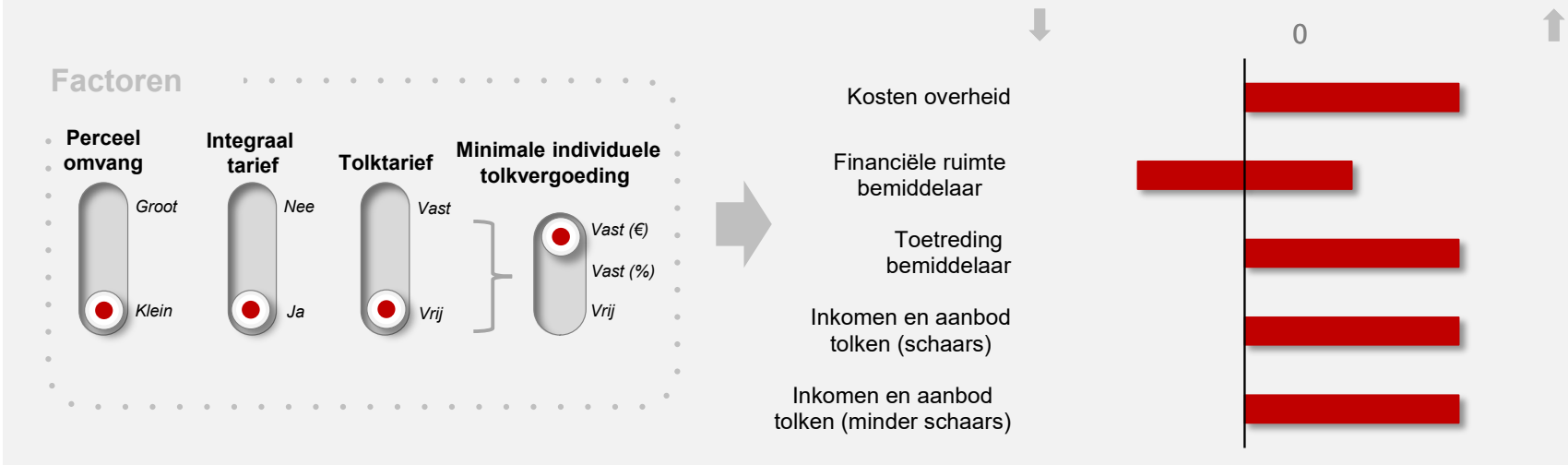
- **Voldoende tolkenaanbod:** Gegeven concurrentie op het integrale toltarief is er geen additioneel effect van de minimale tolkvergoeding op de leveringszekerheid. Omdat in dit scenario sprake is van concurrentie op de integrale tarieven, is het risico klein dat in het evenwicht er onvoldoende tolkenaanbod is.
- **Aantal actieve intermediairs op de markt:** Er zullen meerdere intermediairs in staat zijn om de opdracht uit te voeren. Het is daarmee aannemelijk dat de aanbestede percelen niet allemaal in handen zijn van één intermediair maar van verschillende. Het risico op faillissement van een intermediair blijft daarmee beperkt tot de percelen die deze intermediair uitvoert.
- **Vastzetten van de tarieven of vergoeding:** In dit scenario wordt het minimumbedrag aan individuele tolkvergoeding door de opdrachtgever bepaald. De inkomenseffecten voor tolken en de kosten voor de overheid hangen af van de hoogte van dit minimumbedrag. Is het minimumbedrag lager dan de huidige laagste prijs, dan is er in het evenwicht geen effect. Als een hoger dan marktconform minimumbedrag wordt gehanteerd, stijgen de kosten voor de overheid en is er een risico van niet-efficiënte allocatie van middelen.
- **Mogelijkheden marktconforme betaling door intermediair:** De ruimte tot differentiatie is in dit scenario beperkt tot het verschil tussen het toltarief en de minimale individuele tolkvergoeding. Bij een hoge minimumvergoeding is er het risico dat de intermediair tolken meer moet betalen dan het bedrag waarvoor die tolken bereid zijn om hun diensten aan te bieden – dit resulteert in een niet-efficiënte allocatie van middelen.

Prikkel tot innovatie

Het verschil tussen het toltarief en de minimale individuele tolkvergoeding is in dit scenario waarschijnlijk beperkt. Bemiddelaars kunnen zich met name op de bemiddelingsfee en eventueel op kwaliteitsaspecten van elkaar onderscheiden. Innovatie vormt daarmee een belangrijker aspect waarop bij een aanbesteding geconcurrereerd kan worden. De prikkel tot innovatie is daarom hoger dan in de huidige situatie. Maar de financiële ruimte tot innovatie is beperkt door het kleine verschil tussen het toltarief en het minimumbedrag aan individuele tolkvergoeding.

Scenario 6: marktconform

Integraal tarief met marktconforme minimale tolkvergoeding



Gevolgen van scenario voor:

- **Volgende tolkenaanbod:** Door het vrije integrale tarief is het risico klein dat er in het evenwicht onvoldoende tolkenaanbod is.
- **Aantal actieve bemiddelaars op de markt:** Dit is vanwege de kleine perceelomvang geen reëel risico.
- **Vastzetten van de tarieven of vergoeding:** De inkomenseffecten voor tolken en de kosten voor de overheid zijn sterk afhankelijk van de hoogte van de minimale tolkvergoeding.
- **Mogelijkheden marktconforme betaling door bemiddelaar:** Bij een hoge minimale tolkvergoeding is er een risico dat de bemiddelaar – en indirect de overheid – tolken meer moet betalen dan het bedrag waarvoor die tolken bereid zijn te tolken.

Prikkel tot innovatie

- Innovatie is een belangrijkere dimensie om je te onderscheiden, vanwege de minimale tolkvergoeding is de financiële ruimte beperkt.

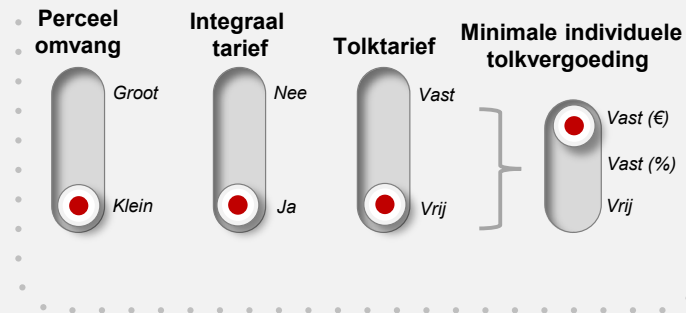
Aannames

- Er is één aanbestedingskader
- Er is een goed werkend Register met kwaliteitsniveaus
- Innovatie vergroot kans op winnen aanbesteding bemiddelaar
- Evenwichtsprijs schaarse talen hoger dan voor minder schaarse talen

Scenario 6: laag

Integraal tarief met lage minimale tolkvergoeding

Factoren



↓

Kosten overheid

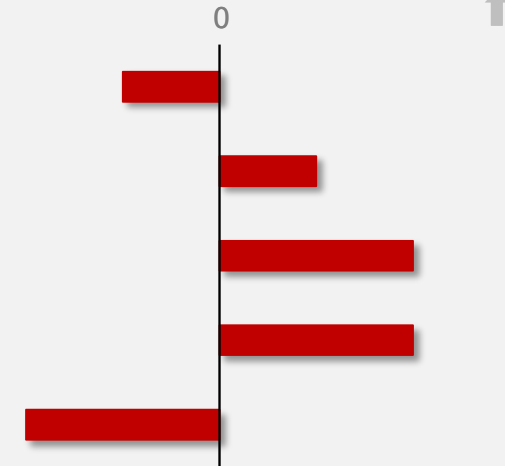
Financiële ruimte bemiddelaar

Toetreding bemiddelaar

Inkomen en aanbod tolken (schaars)

Inkomen en aanbod tolken (minder schaars)

↑



Gevolgen van scenario voor:

- **Volgende tolkenaanbod:** Door het vrije integrale tarief is het risico klein dat er in het evenwicht onvoldoende tolkenaanbod is.
- **Aantal actieve bemiddelaars op de markt:** Dit is vanwege de kleine perceelomvang geen reëel risico.
- **Vastzetten van de tarieven of vergoeding:** Een lage minimale vergoeding heeft geen effect.
- **Mogelijkheden marktconforme betaling door bemiddelaar:** Een lage minimale vergoeding heeft geen effect.

Prikkel tot innovatie

- Innovatie is een belangrijkere dimensie om je te onderscheiden, vanwege de minimale tolkvergoeding is de financiële ruimte beperkt.

Aannames

- Er is één aanbestedingskader
- Er is een goed werkend Register met kwaliteitsniveaus
- Innovatie vergroot kans op winnen aanbesteding bemiddelaar
- Evenwichtsprijs schaarse talen hoger dan voor minder schaarse talen

Bijlage A Gesprekspartners en expertgroep

Tabel A.1 Gesprekspartners

Organisatie	Naam gesprekspartner(s)
Raad voor Rechtsbijstand (RvR)	Leonie Peterinck en Edwin Borghs
Openbaar Ministerie (OM)	André Verburg
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	Peter Maes
Tolken Select	Anita Meijer
Concorde (Livewords)	Nicola Omniczysky en Alexandra Hubar
Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)	Sjef Robroek en Johan van der Valk

Op 23 oktober 2017 vond een bijeenkomst met de expertgroep plaats. Doel van de bijeenkomst was het afstemmen van een opstellingskader van de scenario's. Dit kader betreft de door SEO gemaakt aannames en de factoren die zijn meegenomen in de scenario's. De conclusies uit de expertgroep zijn naar eigen beoordelingsvermogen van de onderzoekers verwerkt in de analyse. De experts zijn niet verantwoordelijk voor de gemaakte keuzes en de inhoud van dit rapport. De leden van de expertgroep zijn hieronder weergegeven.

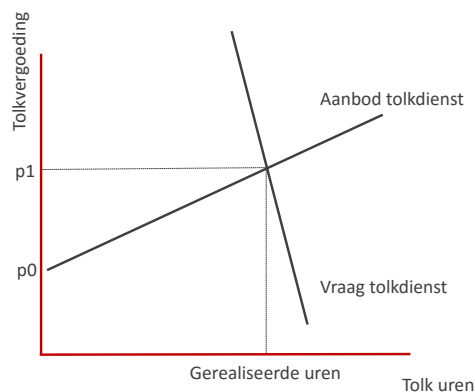
Tabel A.2 Expertgroep

Organisatie	Naam expert
ACM	Prof. Dr. Jarig van Sinderen
ABDTOPConsult	Mark Dierikx
VU Amsterdam	Prof. Dr. Henri de Groot
UT Twente	Prof. Dr. Jan Telgen

Bijlage B Economisch kader (presentatie)

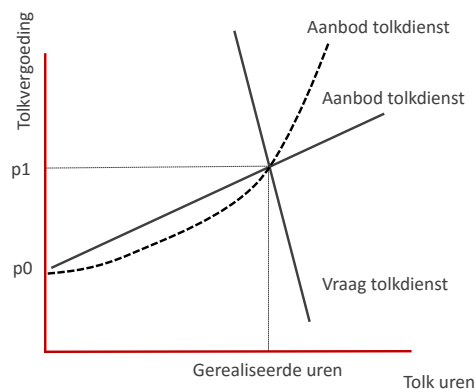
Basis diagram I

- Diagram geeft vraag naar en aanbod van tolkuren voor een specifieke taal weer
 - talen zijn niet (nauwelijks) substitueerbaar
- Vraagzijde
 - is nauwelijks afhankelijk van de prijs – prijsinelastisch – omdat een tolkdienst geleverd moet worden, en
 - is daarom in het diagram weergegeven als een (zeer) steile curve
- Aanbodzijde
 - aanbod is bij bepaalde prijs afhankelijk van hoeveel tolken voor deze prijs bereid zijn hun diensten aan te bieden,
 - is impliciet geordend naar kwaliteit, een tolk die voor p_0 bereid is te tolken biedt lagere kwaliteit dan tolk van p_1



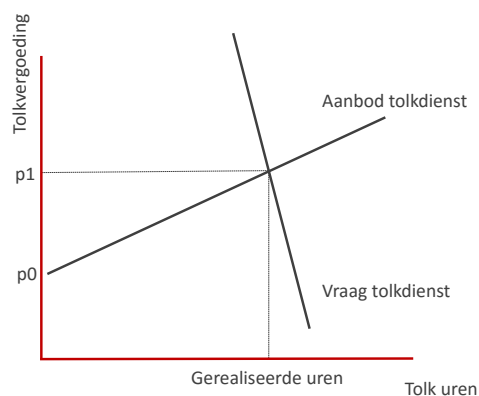
Basis diagram II

- In het basis diagram wordt uitgegaan van een lineaire vraag- en aanbodscurve
- Een kwadratische aanbodscurve is realistischer
- Deze kwadratische aanbodscurve is, ter illustratie, in het diagram hiernaast getekend als een gestippelde lijn
- Voor het *kwalitatief* analyseren van de effecten is de vorm van de aanbodscurve niet doorslaggevend
- De grafische weergave met lineaire functies is het meest overzichtelijk en wordt daarom hier gehanteerd



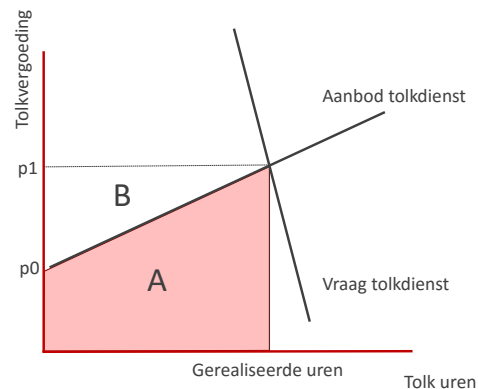
Basis diagram III

- Intermediairs hebben sterke onderhandelingspositie ten opzichte van individuele tolken
 - intermediairs 'kennen' bereidheid van tolken om diensten aan te bieden
 - intermediairs handelen hier naar om de kosten voor tolk uren te minimaliseren
 - kwaliteitsverschillen spelen hierbij rol
- Tolken worden betaald naar hun bereidheid om diensten aan te bieden
 - Ter illustratie in diagram: de 'goedkoopste' tolk werkt voor p_0 en 'duurste' voor p_1



Basis diagram IV

- Ter illustratie kijken we naar de effecten van een aanbesteding met integrale tarieven en kleine percelen
- Waarschijnlijke uitkomst is een (integraal) tarief gelijk aan:
 - directe kosten (loonsom) voor tolk uren, oppervlakte A (rood gearceerd)
 - kosten van de dienstverlening door intermediair, inclusief redelijk rendement
- Stel uiteindelijke tarief is gelijk aan p_1 :
 - Intermediair en tolken onderhandelen om verdeling van oppervlakte driehoek B
 - Bij sterkere concurrentie wordt B kleiner
 - Afruil tussen overheid, intermediair en tolken

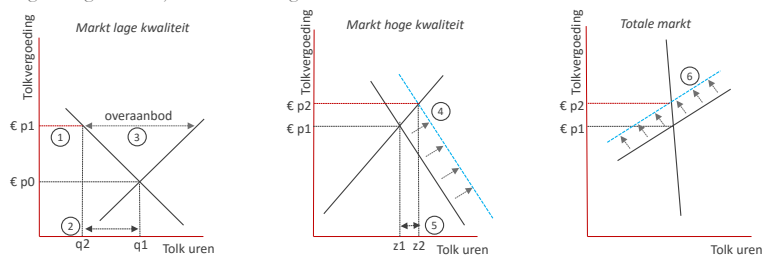


Effect van minimumtarief boven huidig minimum tarief

- Analyse vereist twee stappen
 1. minimumtarief leidt tot minder vraag naar laag gekwalificeerde tolken en tot meer vraag naar hoog gekwalificeerde tolken
 2. de samenstelling van het totale aanbod aan tolken binnen een taal verandert; minder 'goedkope' en meer 'dure' tolken
- Ter illustratie, één diagram per deelmarkt waar het onderscheid ligt bij kwaliteit
 - voor uitleg mechanisme twee deelmarkten voldoende – lage en hoge kwaliteit – in werkelijkheid is dit een continuüm van deelmarkten geordend van lage naar hoge kwaliteit
- In economische literatuur staat het op de volgende slide beschreven effect bekend als 'ripple effect of minimum wages'

Drie diagrammen ter illustratie

- Evenwicht in lage kwaliteitsmarkt op p_0 , in hoge kwaliteitsmarkt op p_1 , en in totale markt komt de laatste tolkdienst ook voor p_1 tot stand
- Nu gaat minimumtarief naar p_1 (1), hierdoor daalt aantal tolk uren voor lage kwaliteit tolken van q_1 naar q_2 (2), en ontstaat overaanbod van deze tolken (3)
- Intermediair moet minimaal p_1 betalen, maar wil daar wel kwaliteit voor: de hoge kwaliteitstolk wordt relatief aantrekkelijker
- Als gevolg hiervan zal intermediair gaan substitueren van lage kwaliteits- naar hoge kwaliteitstolk waardoor vraag naar hoge kwaliteitstolk stijgt en de prijs op die deelmarkt toeneemt, naar bijvoorbeeld p_2 (4), het aantal hoge kwaliteit tolkdiensten neemt toe van z_1 naar z_2 (5)
- Door deze substitutie verandert de mix van tolken in totale markt en schuift de aanbodsfunctie omhoog (6): er zijn minder tolken die voor een laag bedrag bereid zijn dienstverlening aan te bieden





seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl