

ECONOMISCHE EFFECTEN TOLKENSCENARIO'S

NOTITIE

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

CHRISTIAAN BEHRENS & BERT TIEBEN

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

AMSTERDAM, FEBRUARI 2022

SEO-notitie nr. 2022-20

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2022 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit deze notitie te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit deze notitie mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming

Roeterstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 525 1630
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl

Economische effecten tolkenscenario's

Inleiding & vraagstelling

De overheid koopt tolk- en vertaaldiensten in via aanbestedingen bij intermediairs en is daardoor als afnemer een grote speler in deze markt. SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO) heeft in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: het ministerie) in 2018/2019 verschillende scenario's in kaart gebracht over hoe prijsvorming op deze markt via aanbestedingen kan worden vormgegeven en welke alternatieven en verantwoordelijkheden de overheid als grote afnemer hierbij heeft.¹ Deze scenario's maakten onderscheid naar de omvang van aanbestedingen (klein/groot), het wel of niet hanteren van een minimum tolkenvergoeding, en het vastzetten van de (directe) vergoeding aan de tolk. Voor verschillende combinaties van 'knoppen' laat die analyse zien wat de te verwachten effecten zijn op het aantal inschrijvingen, kosten voor de overheid, continuïteit dienstverlening en uiteindelijke verdiensten voor de tolk. Recent heeft SEO op verzoek van het ministerie de effecten van een alternatief scenario kwalitatief in kaart gebracht.² In dit scenario is het uitgangspunt dat de intermediair als vergoeding niet meer dan een vast percentage krijgt van het tolkentarief dat wordt uitbetaald.

Naar aanleiding van deze notitie heeft het ministerie aan SEO verzocht om voor vier scenario's voor de inkoop van tolkdiensten door de overheid de economische effecten (kwantitatief) uit te werken en te vergelijken. Het gaat hierbij om:

- **Scenario 1:** de huidige werkwijze verandert niet (minimumtarief van afgerond € 44 per uur), wel wordt er via monitoring meer inzicht gegeven over de ontwikkeling van de vergoeding aan de tolken;
- **Scenario 2:** de huidige werkwijze plus een additionele restrictie/eis bij de aanbesteding dat de intermediair als vergoeding niet meer dan een vast percentage krijgt van het tolkentarief dat wordt uitbetaald;
- **Scenario 3:** de huidige werkwijze, maar met een door de overheid opgelegd hoger minimumtarief;
- **Scenario 4:** de huidige werkwijze, maar het minimumtarief wordt nu als gunningscriterium in de aanbesteding opgenomen waardoor concurrentie plaatsvindt op de combinatie van het integraal- en minimumtarief.

Werkwijze, huidige situatie & analysekader

Werkwijze

In lijn met de eerdere SEO-analyses, beschrijven we de verschillende scenario's aan de hand van de volgende kenmerken:

- a. perceelomvang (groot vs. klein);
- b. integraal tarief (ja als gunningscriterium of nee);
- c. minimale tolkenvergoeding (vast op huidig niveau, vast op hoger niveau, of vrij als gunningscriterium);
- d. restrictie op gemiddelde tolkvergoeding (vast als percentage brutomarge, vrij als gunningscriterium of vrij niet als gunningscriterium).

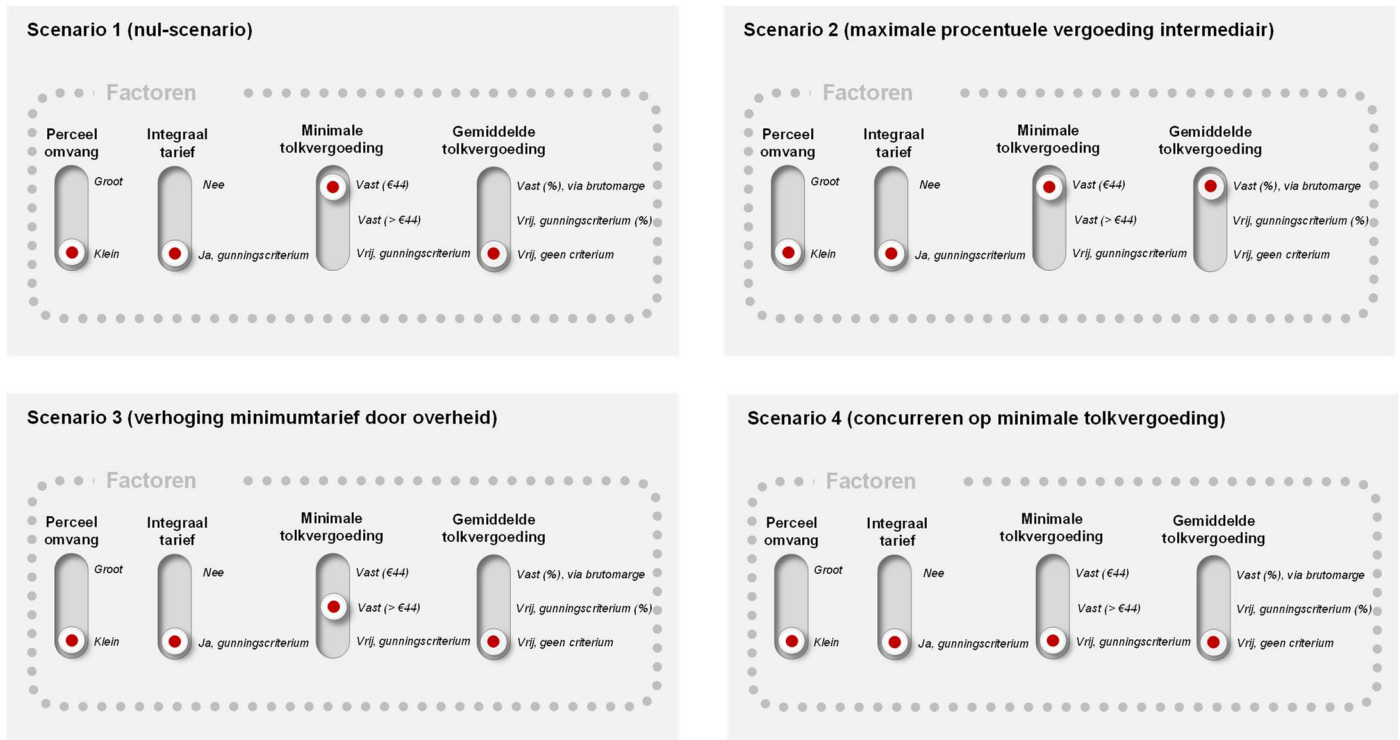
Voor elk van de te analyseren scenario's in dit stadium geldt het uitgangspunt van (relatief) kleine percelen en het hanteren van een integraal tarief. Dit betekent dat de scenario's variëren in hoe wordt omgegaan met de minimale

¹ Zie Behrens & Rosenboom (2019). Scenario's voor tarieven op de markt voor tolkdiensten. SEO-rapport 2018-08: Amsterdam.

² Zie Behrens & Tieben (2021). Tolkenscenario's. SEO-notitie 2021-121, Amsterdam: SEO.

tolkenvergoeding en of er sprake is van een verdere restrictie op de gemiddelde tolkenvergoeding (en daarmee op de brutomarge van de intermediair). Figuur 1 geeft een schematisch overzicht van deze twee aanbestedingsknoppen en hoe verschillende keuzes daarin resulteren in de vier te onderzoeken scenario's.

Figuur 1 De vier scenario's verschillen in eisen aan minimale en gemiddelde tolkenvergoeding



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2022)

Bij het evalueren van de verschillende scenario's is gebruik gemaakt van deskresearch, economische theorie en een rondetafelgesprek met vanuit de overheid direct betrokkenen bij het inkoopproces van tolkdiensten.

Over de tijd zijn de termen tolk(en)tarief en tolk(en)vergoeding door elkaar heen gebruikt. In deze notitie hanteren we de term 'integraal tarief' voor de totale prijs die de opdrachtgever (overheid) betaalt aan de intermediair per tolkuur. De minimale vergoeding per uur - op dit moment in hoogte gebaseerd op het wettelijke Btis tarief - duiden we aan met 'minimale tolkenvergoeding'. De gemiddelde vergoeding per uur - oftewel de totale directe vergoeding die de intermediair betaalt voor alle tolkdiensten gedeeld door het aantal ingezette tolkuren - duiden we aan met 'gemiddelde tolkenvergoeding'.

Huidige situatie en economische duiding

De toepassing van de minimale tolkenvergoeding spreekt voor zich, maar het sturen op de gemiddelde tolkenvergoeding vergt een nadere toelichting. In de huidige situatie is er sprake van een integraal tarief. Dit integrale tarief ligt op circa € 65. Dit inzicht is gebaseerd op een relatief klein aantal aanbestedingen dat de afgelopen jaren uitgevoerd is conform de aanpak in Scenario 1. Bij deze aanbestedingen telt het integrale tarief (de prijs) voor veertig procent mee en de kwaliteitseisen tellen voor zestig procent. Er geldt een door de opdrachtgever opgelegde bandbreedte waarbinnen de intermediairs met een integraal tarief kunnen inschrijven van tussen de € 60 en € 100. De winnende aanbieder is de aanbieder met de beste prijs-kwaliteitsverhouding.

Figuur 2 laat de huidige opbouw van het integrale tarief zien. Van het integrale tarief van € 65 per uur in de huidige contracten gaat minimaal 67 procent – de wettelijke afgeronde € 44 per uur – naar de tolken en in totaal gemiddeld 77 tot 83 procent (€ 50 tot € 54 per uur) naar de tolken.³ Dit betekent dat een tolk minimaal € 44 per uur vergoed krijgt en alle tolken gezamenlijk gemiddeld € 50 tot € 54 per uur. Hoe deze vergoeding verdeeld is over de verschillende tolken en tolkdiensten is echter niet bekend. Het gemiddelde van € 50 tot € 54 per uur kan bijvoorbeeld sterk opwaarts worden beïnvloed door het moeten leveren van enkele schaarse tolken waarvoor in de markt een hoger uurtarief geldt. Ter illustratie, als de intermediair in 15 procent van de gevallen een vergoeding van € 100 per uur hanteert, moet in de overige 85 procent een vergoeding van € 44 per uur gelden om uit te komen op de door de overheid gerapporteerde gemiddelde tolkvergoeding van tussen de € 50 en € 54 per uur.

Figuur 2 Op basis van de huidige contracten ligt de brutomarge van intermediairs tussen de 17 en 23 procent



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2022)

Aan de hand van Figuur 2 is het ook mogelijk een inschatting te geven van de huidige bandbreedte van de brutomarge. De brutomarge ligt tussen de 17 en 23 procent, gemeten als de verdiensten over het integraal tarief. Echter, van deze brutomarge dient de intermediair allerlei kostencomponenten te dekken, waaronder de opstart- en bemiddelingskosten, opleidingskosten en overige aan kwaliteit gerelateerde- en operationele kosten. Het restant betreft de netto marge per uur. Er is op dit moment geen of onvoldoende inzicht in de kostenopbouw van de dienstverlening van de intermediairs. Door dit onvoldoende inzicht kan enkel de uitspraak gedaan worden dat de netto marge tussen de 0 procent (hele brutomarge betreft kosten) en maximaal 23 procent (geen toerekenbare kosten) ligt. De uitersten van deze bandbreedten zijn echter niet zeer waarschijnlijk. Bij 0 procent zou de markt niet aantrekkelijk zijn voor intermediairs, terwijl het aantal aanbieders juist is toegenomen. Toerekenbare kosten van tegen de € 0 zijn ook onwaarschijnlijk gegeven de vele operationele noodzakelijke handelingen en bestaande kwaliteitseisen.

Op basis van data van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) is meer duiding te geven. In 2019 kent de sector Design, fotografie, vertaalbureaus – waar tolkdienstverlening onder valt – in totaal een netto-omzet van zo'n € 7 miljard.⁴ De totale bedrijfskosten bedragen zo'n € 5,4 miljard. Dit impliceert een brutomarge van zo'n 23 procent voor deze hele sector. Echter, voor de intermediairs hier geldt duidelijk een hogere inkoopwaarde van de omzet. Voor de hele sector bedraagt dit in 2019 zo'n 35 procent van de omzet, terwijl uit Figuur 2 blijkt dat het bij intermediairs hier al om 77 tot 83 procent van de omzet gaat.⁵ Het CBS rapporteert ook de verhouding tussen overige bedrijfskosten en de totale omzet. Als we ons hier beperken tot kosten energieverbruik, kosten apparatuur en inventaris, verkoopkosten, communicatiekosten, kosten van overige diensten en niet eerder genoemde

³ Zie 'Kamerbrief over aanbestedingen en tarieven tolken en vertalers', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/07/tk-aanbestedingen-en-tarieven-tolken-en-vertalers>.

⁴ Zie <https://opendata.cbs.nl/statline/?dl=1E0B8#/CBS/nl/dataset/81156ned/table> Netto omzet wordt door het CBS gedefinieerd als de "opbrengst (excl. btw) uit de verkoop van goederen en levering van diensten aan derden".

⁵ Een beter vergelijking is mogelijk de sector Groothandel. Het aandeel inkoop in de totale bedrijfskosten van deze sector bedraagt 82 procent. De netto marge is 4 procent.

bedrijfskosten (zoals automatiseringskosten) resulteert een percentage van 12 procent in bedrijfskosten uitgedrukt als aandeel van de omzet. Stel dat intermediairs ditzelfde percentage behalen. Op basis hiervan zou een meer realistische inschatting van de netto marge voor de intermediairs uitkomen op tussen de 5 en 11 procent.

Analysekader

Voor de uitwerking gaan we uit van dezelfde uitgangspunten en evaluatie van (verwachte) uitkomsten als in de eerdere SEO-studies, maar voegen we expliciet uitvoerbaarheid toe als criterium. We kijken per scenario dus naar de gevolgen voor:

1. kosten voor de overheid;
2. financiële ruimte intermediair;
3. aantal intermediairs tijdens de aanbesteding (toetreding);
4. (a) inkomen en (b) aanbod van tolken (c) ruimte voor tariefvorming/-differentiatie;
5. prikkel tot innovatie;
6. uitvoerbaarheid.

Het economisch model richt zich op de essentiële marktmechanismen. De vraag naar tolkdiensten is ongevoelig voor prijsveranderingen. Een verandering in de prijs van tolken zal niet of nauwelijks leiden tot een verandering in de gevraagde hoeveelheid door de publieke opdrachtgevers. Het aantal tolkuren voor het Centraal Orgaan opvang asielzoeker (COA), het Openbaar Ministerie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Nationale Politie, Dienst Justitiële Inrichtingen, Dienst Terugkeer en Vertrek, en de Raad voor Rechtsbijstand bedraagt circa 900 duizend per jaar op basis van werkelijke afname in 2020. Met de inhuur van tolken door deze instanties is jaarlijks circa € 63 miljoen gemoeid. Voor alle overheidsorganisaties gezamenlijk gaat het om circa 1 miljoen tolkuren in 2020 en een bedrag van € 75 miljoen.

De tolken vormen het aanbod van tolkdiensten. Elke tolk bepaalt individueel voor welk (minimale) vergoeding hij of zij bereid is om de gevraagde dienst uit te voeren. Hierbij maakt de tolk een afweging tussen het aannemen van een opdracht en het beste beschikbare alternatief om tijd te besteden (opportuïteitskosten). Dit laatste kan de waarde van vrije tijd zijn, het tolken voor private partijen of voor een andere overheidsdienst, maar ook het uitvoeren van een ander beroep. De tolken zijn te rangschikken naar deze opportuïteitskosten. 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 tolkenvergoeding. De intermediair streeft naar winstmaximalisatie. Dit doet de intermediair door het verschil tussen het integrale tarief en de te betalen tolkvergoeding te maximaliseren. In de onderhandelingen heeft de intermediair de economische prikkel om de vergoeding per uur voor de tolk te minimaliseren onder de voorwaarde dat de intermediair de gevraagde tolkdiensten kan leveren aan de uiteindelijke opdrachtgever. De tolk streeft naar een zo hoog mogelijke beloning voor de dienstverlening.

Als de intermediair onderhandelingsmacht heeft ten opzichte van de tolk(en), zal de intermediair elke individuele tolk zijn of haar eigen minimale vergoeding bieden. Door het repeterende karakter van de inhuur, veronderstellen we dat de intermediair de minimale vergoeding (en daarmee de aanbodcurve) goed kan inschatten en op deze wijze de eigen onderhandelingspositie richting de tolk verstevigt. Deze onderhandelingspositie lijkt in deze markt samen te vallen met een relatief prijsinelastisch aanbod door tolken en voldoende aanbod van tolken voor de huidige minimale en gemiddelde tarieven. Dit maakt het waarschijnlijker dat de intermediair in staat is om een eventuele verandering van de tarieven en kostenwijzigingen deels door te belasten aan de tolken.

Scenario's en effecten

Hieronder volgt per scenario een bespreking van de economische effecten zoals besproken in het analysekader. Bij Scenario 1 (nulscenario) geven we voor elk van de effecten weer wat het huidige niveau is (bijvoorbeeld aantal aanbieders) en of bepaalde effecten tot knelpunten leiden. De overige drie scenario's scoren we op elk van de effecten met Scenario 1 als benchmark. De score is gebaseerd op een vijfpuntschaal, en loopt van sterk negatief, negatief, neutraal, positief tot sterk positief. Als het om een monetair effect gaat - bijvoorbeeld de kosten voor de overheid - loopt de schaal van sterke daling, daling, neutraal, stijging tot sterke stijging.

Tabel 1 vat de resultaten van deze analyse samen. Hieruit blijkt dat in elk van de drie alternatieve scenario's een (beperkte) stijging van de overheidskosten te verwachten is en dat met name in Scenario 3 de meeste positieve effecten te verwachten zijn. Geen van de alternatieve scenario's lijkt direct een oplossing te bieden voor de genoemde knelpunten.

Bij de onderstaande inzichten en de vergelijking met Scenario 1 is het belangrijk om op te merken dat het aanbesteden zoals nu georganiseerd in Scenario 1 op veel van de genoemde dimensies al een (positief) effect heeft gehad ten opzichte van de situatie voor de stelselherziening. Met als doel de positie van de tolken te verbeteren en een evenwichtige marktwerking te borgen is er bij de stelselherziening gekozen voor onder andere kleinere percelen waardoor meer aanbieders (intermediairs) hebben kunnen meedingen in de aanbestedingen. Deze toename in het aantal aanbieders gaat gepaard met een toename in concurrentie tussen de aanbieders en heeft daarmee ook geresulteerd, gebaseerd op eerste inzichten van de vier reeds afgeronde aanbestedingen, in scherpere prijsaanbiedingen tijdens de aanbesteding. Door de toegenomen concurrentie kunnen kosten voor de overheid lager zijn dan voor de stelselherziening.

Scenario 1 (nulscenario)

Scenario 1 (nulscenario) hanteert een minimale tolkvergoeding van circa € 44 als eis in de aanbesteding. De gemiddelde tolkvergoeding is vrij; daar wordt in de aanbesteding geen eis aan gesteld en ook geldt dit onderdeel niet als een gunningscriterium.

Effecten Overheid

- In de huidige situatie zijn de kosten voor de overheid circa € 65 per uur, eventuele transactiekosten van het systeem van aanbesteden worden buiten beschouwing gelaten. Het gaat hierbij nadrukkelijk om de eerste inzichten over het gemiddelde geboden integrale tarief van de in totaal vier reeds afgeronde aanbestedingstrajecten.
- In de huidige situatie zijn er geen knelpunten benoemd in de uitvoering of uitvoerbaarheid van de aanbestedingen aan de kant van de overheid. Wel is er behoefte aan meer transparantie (monitoring) van de (tarief)ontwikkelingen in de markt. Uit het rondetafelgesprek met vanuit de overheid direct betrokkenen bij het inkoopproces van tolkdiensten komt verder naar voren dat een verdere onderbouwing gewenst is van de waarden van parameters in de aanbestedingen, zoals over de opgelegde prijsrange van het integraal tarief waarvoor intermediairs zich kunnen inschrijven en de verhouding tussen prijs en kwaliteit in de uiteindelijke beoordeling om te komen tot de economisch meest voordelige inschrijving.

Effecten Intermediairs

- In de huidige situatie kennen de intermediairs een financiële ruimte van circa € 65 - € 45 = € 20 per uur. Van deze € 20 per uur dient de intermediair de additionele vergoeding voor tolken boven de minimumvergoeding te bekostigen waardoor de feitelijke financiële ruimte gemiddeld tussen de circa € 65 - € 54 = € 11 en

€ 65 - € 50 = € 15 bedraagt. Vanuit deze financiële ruimte dient de intermediair voorts de eigen operationele en aan kwaliteit gerelateerde kosten en de eventuele winst te bekostigen.

- Het aantal aanbieders dat potentieel meedingt naar aanbestedingen ligt op circa zes. Dit is een stijging ten opzichte van de situatie voor de stelselwijziging waarbij circa twee aanbieders actief waren. Meer potentiële aanbieders leidt tot meer concurrentiedruk en mogelijke prijsdruk in de aanbesteding.
- De prikkel tot innovatie is op dit moment niet als (belangrijk) knelpunt naar voren gekomen.

Effecten tolken

- Uit de inzichten van de reeds gegunde contracten middels deze vorm van aanbesteden blijkt dat de gemiddelde tolkvergoeding tussen de € 50 en € 54 per uur ligt.⁶ Er is geen zicht op de verdeling van de tolkvergoeding over tolken en tolkdiensten.
- In de huidige situatie is er sprake van meer (potentiële) aanbieders (intermediars) en een grotere variatie in het aantal aanbieders aan wie de overheid de contracten heeft gegund. Hiermee lijkt de positie van de tolk ten opzichte van intermediars verbeterd.
- In de huidige situatie is het aanbod van tolken bij de reeds gegunde contracten geen (duidelijk) knelpunt. Er is (voldoende) aanbod bij de huidige tariefstelling in de markt. Het is niet duidelijk hoe elastisch het aanbod is, maar omdat de vraag inelastisch is, zal de evenwichtshoeveelheid ingezette tolken redelijk constant blijven, ongeacht het te volgen scenario. Eventuele (tijdelijke) schaarste leidt tot meer (onwenselijke) concurrentie om tolken tussen de verschillende afnemers binnen de overheid.
- In de huidige situatie lijkt de vrije tariefvorming boven de minimumvergoeding zich onvoldoende te ontwikkelen. Hierbij zijn twee kanttekeningen te maken. Ten eerste, is er bij de huidige tarieven in de markt voldoende aanbod om aan de vraag te voldoen. Ten tweede, er is onvoldoende zicht op welke tarieven daadwerkelijk tot stand komen, transparantie (kennis) ontbreekt en is niet eenvoudig te realiseren vanwege het bedrijfsgevoelige karakter van zulke inzichten.

Overige impact

- In de huidige situatie is er mogelijk (nog) sprake van een afhankelijkheid van tolken richting individuele intermediars - ondanks dat door de toename in (potentiële) aanbieders (intermediars) de positie van de tolk ten opzichte van intermediars is verbeterd ten opzichte van voor de stelselwijziging, mede door het uitvragen in kleinere percelen. Deze mogelijke onbalans wordt als onwenselijk ervaren.
- De verschillende aanbestedingen leiden tot verschillende geldende integrale tarieven in de verschillende contracten. Dit maakt dat contracten kunnen verschillen in aantrekkelijkheid voor tolken. Het is onduidelijk of dit effect materieel is.
- De winners' curse is genoemd als een mogelijke reden voor het prijsdrukkende effect van de aanbestedingen die in de afgelopen jaren zijn geweest.⁷ Het uitvragen in relatief kleinere percelen helpt de negatieve effecten van de winners' curse te verlagen.

⁶ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/07/tk-aanbestedingen-en-tarieven-tolken-en-vertalers>

⁷ Bij de winners' curse gaat het om het effect in veilingen dat de winnaar onder de concurrentiedruk een te hoog bod uitbrengt waardoor de uitvoering uiteindelijk niet rendabel is.

Tabel 1 Overzicht van de economische effecten in elk van de drie alternatieve scenario's ten opzichte van het Scenario 1 (nulscenario)

	Scenario 1 (nulscenario)	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Overheid				
Kosten	Circa € 65 per uur	Stijging	Stijging tot sterke stijging: • afhankelijk van minimum • doorbelasting minimaal 50 % • doorwerking in gemiddelde?	Neutraal tot stijging: • minimumvergoeding als kwaliteit is kostbaar • deels doorbelast aan opdrachtgever
Uitvoerbaarheid	Geen knelpunt: • wens tot monitoring	Sterk negatief: • onvoldoende informatie • grondslag kwetsbaar • geen uitvoeringsstrategie voorhanden • monitoringskosten	Neutraal tot positief: • huidige methodiek blijft • minimumvergoeding politieke keuze	Negatief: • verwatering met andere kwaliteitseisen • verschillende minimumtarieven over contracten • geen garantie op (gewenste) stijging • monitoringskosten
Intermediairs				
Financiële ruimte	Circa € 20 per uur (€ 65 - € 45)	Sterk negatief: • vastgesteld door overheid • belast deels door aan tolken	Neutraal tot negatief: • belast deels door aan overheid • belast deels door aan tolken	Neutraal tot negatief: • minimumvergoeding als kwaliteit is kostbaar • niet alles wordt doorbelast
Aantal aanbieders	Ongeveer 6	Sterk negatief: • minder attractieve markt	Neutraal	Neutraal
Prikkel innovatie	Geen knelpunt	Sterk negatief: • zie financiële ruimte	Neutraal tot negatief: • zie financiële ruimte	Neutraal tot negatief: • zie financiële ruimte
Tolken				
Inkomen	Gemiddeld circa € 50 tot € 54 per uur	Neutraal tot stijging: • gemiddelde stijgt • geen sturing op verdeling	Stijging: • onderkant gaat omhoog • ripple effect	Neutraal tot stijging: • geen garantie op (gewenste) stijging • met name onderkant gaat omhoog
Aanbod	Geen knelpunt (voldoende)	Neutraal tot stijging	Neutraal tot stijging: • onduidelijk hoe elastisch aanbod is	Neutraal: • wisselwerking met andere contractvoorwaarden die kwaliteit betreffen (opleiding, etc.)
Ruimte tariefvorming	Knelpunt: • lijkt onvoldoende, minimumvergoeding richtbedrag? • wens tot monitoring door gebrek inzichten	Negatief tot sterk negatief: • zie financiële ruimte	Neutraal tot negatief: • minimumvergoeding als richtbedrag • zie financiële ruimte	Neutraal tot negatief: • minimumvergoeding als richtbedrag • zie financiële ruimte
Overige				
Positie tolk	Knelpunt: • tolk mogelijk nog afhankelijk van individuele intermediairs	Neutraal tot negatief: • minder intermediairs	Neutraal tot stijging: • Hogere minimumvergoeding	Neutraal
Concurrentie diensten	Mogelijk knelpunt: • opdrachten verschillen in aantrekkelijkheid	Neutraal	Neutraal	Sterk negatief: • verschillende minimumtarieven daardoor een groter verschil in aantrekkelijkheid tussen aanbestede contracten voor tolk
Winners' curse	Mogelijk knelpunt: • gemitigeerd door kleinere percelen	Neutraal	Neutraal	Neutraal

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2022)

Scenario 2

Scenario 2 wijzigt de aanpak van Scenario 1 op het punt van de gemiddelde tolkvergoeding. In dit scenario hanteert de aanbestedende dienst een bovengrens aan de brutomarge die de intermediair kan hanteren als procent van het integrale tarief. Dus stel dat de aanbestedende dienst van oordeel is dat de intermediair niet meer dan 10 procent aan brutomarge mag vragen, dan wordt de eis in de aanbesteding dat de gemiddelde tolkenvergoeding $1/1,1 = 91$ procent van het integrale tarief moet bedragen. De minimale tolkenvergoeding van €44 geldt in dit scenario als een eis.

Bij de uitwerking en het scoren van dit scenario gaan we uit van de situatie dat de door de overheid op te leggen maximumvergoeding lager is dan de huidige brutomarge die behaald wordt in de markt. Als de maximumvergoeding hoger is dan de geldende brutomarge is er geen effect te verwachten.⁸ Daarnaast is in het rondetafelgesprek met vanuit de overheid direct betrokkenen bij het inkoopproces van tolkdiensten gesproken over de praktische uitvoering van dit scenario. Een duidelijke uitvoeringsstrategie is niet voorhanden. Conceptueel gezien dient de overheid tijdens of na afloop van de dienstverlening de eventuele overwinst boven de afgesproken maximale vergoeding af te romen. Hierdoor heeft de intermediair de prikkel om precies te streven naar de vastgestelde vergoeding, en dit te doen met een zo hoog mogelijk gemiddelde tolkenvergoeding. Een hogere vergoeding betekent bij een vast percentage meer opbrengst in euro's per uur inzet. Concurrentiedruk tijdens de aanbesteding kan deze prikkel in potentie verlagen en de intermediair zelfs doen besluiten om via een verlaging van het integrale tarief te komen tot de maximale vergoeding. Een lager integraal tarief resulteert immers in een hogere kans om de aanbesteding te winnen. Echter, juist doordat de markt minder aantrekkelijk wordt door het stellen van een maximum aan de brutomarge, is de verwachting dat het drukkende effect van concurrentie op het integrale tarief in Scenario 2 minder krachtig zal zijn.

Effecten overheid ten opzichte van Scenario 1 (nulscenario)

- Het vastzetten van het brutomarge op een lager dan gangbaar percentage leidt tot een **stijging** van de overheidskosten. Enerzijds maakt deze restrictie de markt minder aantrekkelijk waardoor er minder aanbieders zijn, terwijl anderzijds er een prikkel is om de gemiddelde tolkvergoeding te laten toenemen. Het totale effect is waarschijnlijk een stijging van de kosten voor de overheid. Deze stijging zal beperkter zijn naarmate meer intermediairs in de markt actief blijven.
- Dit scenario kent meerdere aandachtspunten in de uitvoering en scoort hierdoor op dit effect **sterk negatief**. Er is op dit moment onvoldoende informatie om een betrouwbare uitspraak te doen over de bestaande brutomarges, hoeveel de brutomarge dan zou moeten worden en op welke manier de intermediairs gaan reageren (hoeveel blijven in de markt). Het niet kunnen toetsen wat een redelijke brutomarge is, maakt de grondslag voor het vaststellen van de maximale vergoeding kwetsbaar. Tot slot, is de praktische toepassing van dit scenario in aanbestedingen niet voorhanden en zijn er hoge monitoringskosten om de uiteindelijke betaalde tolkvergoedingen in kaart te brengen en eventueel te hoge brutomarges terug te vorderen van de intermediair.

Effecten intermediair ten opzichte van Scenario 1 (nulscenario)

- De financiële ruimte van de intermediair wordt in dit scenario door de opdrachtgever *a priori* beperkt, dit is een **sterk negatief** effect. De financiële ruimte kan deels worden verruimd door de bedrijfskosten verder

⁸ Een potentieel effect geldt voor toekomstige situaties waarin het aantal intermediairs dat inschrijft op de aanbesteding daalt. Dit kan een prikkel zijn om de brutomarges te verhogen vanwege vermindering van de effectieve concurrentie. De maximale brutomarge voorkomt deze stijging.

omlaag te brengen. In deze bedrijfskosten zitten ook activiteiten die (indirect) ten goede komen aan de tolken, deels kan de intermediair dus (indirect) afwentelen.

- Het aantal aanbieders zal naar verwachting dalen vanwege een minder aantrekkelijke markt, daarmee scoort dit scenario op dit effect **sterk negatief**.
- De prikkel tot innovatie wordt verminderd door de afname in financiële ruimte, daarmee scoort dit scenario op dit effect **sterk negatief**.

Effecten tolken ten opzichte van Scenario 1 (nulscenario)

- Het inkomen van tolken zal door de prikkel van intermediairs om de gemiddelde tolkvergoeding te laten stijgen **neutraal blijven of stijgen**. Het gemiddelde zal stijgen, maar er is geen sturing op de verdeling. De stijging kan daardoor in potentie bij slechts enkele tolken terecht komen.
- Het aanbod van tolken volgt in dit geval het effect op het inkomen, de verwachting is dat het aanbod **neutraal blijft of (beperkt) stijgt**.
- Er is minder financiële ruimte bij de intermediairs en er is geen sturing op de verdeling van de tolkvergoedingen, daarom scoort dit scenario op de mogelijkheden voor tariefdifferentiatie aan de bovenkant van de markt **negatief tot sterk negatief**.

Overige impact ten opzichte van Scenario 1 (nulscenario)

- Omdat er minder intermediairs in de markt actief zijn, wordt de tolk meer afhankelijk van de overgebleven intermediairs. Dit kan eventueel worden gecompenseerd door een iets betere onderhandelingspositie voor met name de tolken aan de bovenkant van de markt. De intermediair heeft immers een veel kleinere prikkel om de gemiddelde tolkenvergoeding te verlagen en zal naar verwachting eerder geneigd zijn om meer te betalen voor een hogere kwaliteit en zo aan de rendementseis te voldoen dan meer te betalen aan tolken die aan de onderkant van de markt zitten. In totaal scoort dit scenario op de positie van de tolk **neutraal tot negatief**.
- Er is geen effect te verwachten op de concurrentie tussen contracten.
- Er is geen effect te verwachten op de winners' curse.

Scenario 3

Scenario 3 beoogt de vergoedingen aan de onderkant van de markt te verbeteren door als (wettelijke) eis in de aanbesteding op te nemen een minimale vergoeding die hoger ligt dan € 44. Er worden in dit scenario geen verdere eisen gesteld aan de gemiddelde tolkenvergoeding en ook geldt dit tarief in dit scenario niet als een gunningscriterium. De hieronder beschreven effecten zijn afhankelijk van het te kiezen minimum. We gaan er bij het scoren van het scenario vanuit dat de minimale tolkvergoeding economisch significant hoger komt te liggen, bijvoorbeeld op € 55.

Bij het vaststellen van een minimale tolkvergoeding kan de overheid overwegen om een set aan vergoedingen te hanteren waarbij de vergoedingen verschillen afhankelijk van het type tolkopdracht.⁹ Dit verschil kan men, bijvoorbeeld, baseren op de moeilijkheidsgraad van de tolkopdracht, het opleiding/kwaliteitsniveau van de tolk, de omvang van de (individuele) tolkopdracht, en/of andere kenmerken die de aantrekkelijkheid van een tolkopdracht kunnen bepalen. Deze vorm van differentiatie zou leiden tot een set van minimale vergoedingen waarbij de vergoeding en de kenmerken van de tolkopdracht door de overheid aan elkaar zijn gekoppeld.

⁹ Een vergelijkbare tariefdifferentiatie bestond in het verleden bij de vangnetregulering van de leveringstarieven in de energiemarkt. Toezichthouder ACM bepaalde de maximale leveringstarieven energie op basis van de inkoopkosten plus overhead van de betreffende leverancier. Hierdoor werden de leverancier geconfronteerd met een op het bedrijf toegepitst tarievenplafond.

Bij de uitwerking van Scenario 3 nemen we aan dat er geen differentiatie van de minimale tolkvergoeding plaatsvindt. De hierboven beschreven wijze van differentiatie van de minimale vergoeding maakt de uitvoerbaarheid voor de overheid zeer lastig. De overheid dient dan als opdrachtgever te bepalen naar welke kenmerken van de individuele opdracht en bij welke niveaus van deze kenmerken een bepaalde minimale tolkvergoeding zou moeten gelden. Dit leidt tot dezelfde uitvoeringsproblematiek als besproken in Scenario 2 waarbij vragen over de grondslag en monitoring van de differentiatie centraal zullen staan. Differentiatie verkleint daarnaast ook de rol die de intermediairs in de markt spelen om op basis van tarieven en andere kenmerken (zoals omvang) de 'werkpakketten' aantrekkelijk te maken voor de tolken die de intermediair wil inzetten. Door differentiatie van overheidswege op te leggen is er een kans dat er (onnodig) wordt ingegrepen op deze vorm van werking van de markt. Tot slot kan deze differentiatie leiden tot allerlei (ongewenste) strategische prikkels en gedragingen bij zowel intermediairs als tolken. Bijvoorbeeld door 'werkpakketten' zo aan te bieden (te accepteren), dat deze net in een lager (of hoger) minimale vergoedingsregime vallen.

Effecten overheid ten opzichte van Scenario 1 (nulscenario)

- Voor de kosten van de overheid wordt een **stijging tot sterke stijging** ten opzichte van Scenario 1 (nulscenario) verwacht. Er zijn twee gedragsreacties die hier een rol spelen. Ten eerste is er het effect op de markt voor tolken en ten tweede het doorberekenen van dit effect in het integrale tarief tijdens een aanbesteding:
 - In Behrens & Rosenboom (2019) wordt beredeneerd dat een stijging van de minimumvergoeding boven de huidige laagste vergoeding in deze markt waarschijnlijk leidt tot een *ripple effect*. De kosten van de inzet van alle tolken stijgt hierdoor. Het is zonder extra onderzoek niet in te schatten hoe groot dit *ripple effect* precies is. Stel dat de minimumvergoeding wordt verhoogd tot € 55 per uur dan is de verwachting dat het gemiddelde in de markt met maximaal € 55 - € 44 = € 11 per uur stijgt. Deze € 11 vormt een verwachte bovengrens.
 - Hoe het integrale tarief als gevolg van deze stijging verandert, is een uitkomst van de tweede gedragsreactie. Deze gedragsreactie betreft het concurrentiespel tussen intermediairs en de mogelijkheden die dit de intermediairs biedt om het integrale aan te passen. Een stijging van de gemiddelde tolkvergoeding betekent voor intermediairs een stijging in de marginale en gemiddelde kosten per tolkuur. De economische theorie van concurrentie kent twee uitersten: volledige concurrentie en monopolie. Het kenmerk van volledige concurrentie is dat de prijs gelijk is aan de marginale en gemiddelde kosten. Bedrijven kunnen dus geen (over)winsten behalen want deze zal worden weggeconcurrereerd door de andere bedrijven. De consequentie hiervan is dat bij volledige concurrentie een stijging van de marginale en gemiddelde kosten volledig in de marktprijs terecht komt. Bedrijven die onder volledige concurrentie opereren hebben immers niet de mogelijkheid om zelf een deel van de kostenstijging te absorberen zonder daardoor direct verlies te leiden per verkochte eenheid. Is het bedrijf echter een monopolist dan is de marktprijs hoger dan de marginale en gemiddelde kosten en maakt het bedrijf (over)winst per verkochte eenheid. Dit geeft de monopolist ook de ruimte om bij een kostenstijging opnieuw de prijs te bepalen die de winst gegeven de nieuwe kosten maximaliseert. Onder een set van breed geaccepteerde economische aannames volgt dat de nieuwe winstmaximaliserende prijs tot stand komt als de helft van de kostenstijging wordt doorbelast aan de klant en de andere helft door de monopolist wordt geabsorbeerd. Voor oligopolistische markten – dit zijn marktsituaties met een beperkt aantal bedrijven – ligt de mate van doorbelasten van een stijging van de marginale en gemiddelde kosten tussen die van een monopolie en volledige concurrentie in. Hierbij geldt dat naarmate het aantal bedrijven toeneemt (en de markt zich dus naar volledige concurrentie beweegt), het aandeel dat wordt doorbelast aan de klant ook stijgt. Dit gaat

volgens een vaste verhouding, namelijk: (aantal bedrijven) / (aantal bedrijven + 1). Met twee bedrijven wordt 2/3 doorbelast, met vier bedrijven 4/5 enzovoorts.¹⁰

- Onder de aannames dat er gemiddeld zes intermediairs meedingen tijdens een aanbesteding, de gemiddelde tolkenvergoeding met maximaal € 55 - € 44 = € 11 per uur stijgt en er een huidig integraal tarief van circa € 65 geldt, zou een verhoging van de minimumvergoeding tot € 55 per uur kunnen resulteren in een stijging van het integrale tarief met circa $5/6 * € 11 = € 9$ tot een verwacht integraal tarief van € 65 + € 9 = € 74 per uur. Dit kan meer of minder zijn, afhankelijk van de combinatie van de twee gedragsreacties en de overige aannames.¹¹
- Dit scenario is van de drie alternatieve scenario's in de uitvoering het meest gelijk aan Scenario 1 (nulscenario). Daarom scoort dit scenario voor dit effect **neutraal tot positief**.

Effecten voor intermediairs ten opzichte van Scenario 1 (nulscenario)

- Doordat de kostenstijging deels kan worden doorbelast aan enerzijds de tolken (niet iedereen gaat meer verdienen) en deels de opdrachtgever, is het effect van dit scenario op de financiële ruimte **neutraal tot negatief**. De intermediair zal immers een deel van de kostenstijging absorberen in haar eigen brutomarge.
- Het aantal aanbieders zal naar verwachting niet veranderen en is dus **neutraal**.
- Het effect op de prikkels tot innovatie loopt gelijk met de financiële ruimte en is daarmee **neutraal tot negatief**.

Effecten voor tolken ten opzichte van Scenario 1 (nulscenario)

- De gemiddelde tolkvergoeding van tolken zal **stijgen** als gevolg van het opleggen van een hogere minimumvergoeding. Het ripple effect zorgt ervoor dat een deel van dit effect doorwerkt in een stijging van de tolkvergoeding voor alle tolken. De onderkant van de markt zal relatief gezien het sterkst stijgen. Door de stijging van de gemiddelde tolkvergoeding heeft de intermediair een sterkere prikkel om tolken in te zetten die een hogere kwaliteit bieden omdat de huidige onderkant van de markt mogelijk meer moeite krijgt om toegevoegde waarde tegen de nieuwe minimumvergoeding te realiseren.
- Doordat de stijging van de gemiddelde tolkvergoeding, zal het aanbod aan tolken waarschijnlijk **neutraal blijven tot (beperkt) stijgen**. Het gaat hierbij dan met name om tolken net boven de huidige onderkant van de markt, aangezien die relatief aantrekkelijker worden dan de onderkant van de markt. Aangezien verschillende overheidsorganisaties op dit moment het tarief van circa € 44 hanteren, betreft deze impact waarschijnlijk een aanzienlijke groep tolken. De daadwerkelijke prijselasticiteit van het aanbod van tolken is onbekend en is gelet op de inelastische vraag van de opdrachtgever(s) mogelijk ook minder relevant.
- De nieuwe minimale tolkvergoeding kan mogelijk in de onderhandelingen tussen de tolk en de intermediair als richtbedrag gaan gelden. Er is bij intermediairs ook deels minder financiële ruimte, hierdoor is de mogelijkheid om tariefvorming boven de minimale tolkvergoeding te ontwikkelen beperkter. Dit scenario scoort daarmee **neutraal tot negatief** op dit element.

Overige impact ten opzichte van Scenario 1 (nulscenario)

- De positie van de gemiddelde tolk zal verbeteren aangezien voor de meeste tolken geldt dat zij relatief gezien ten opzichte van de huidige onderkant van de markt aantrekkelijker worden voor intermediairs. Dit geldt dus niet voor de huidige onderkant van de markt, zij zullen meer moeite hebben om de toegevoegde waarde tegen de nieuwe minimumvergoeding te realiseren. Ook kan de nieuwe minimumvergoeding als richtbedrag

¹⁰ Zie voor meer theorie over de mate van afwentelen bijvoorbeeld: https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/bijlagen/10045_oxera-cost-pass-through.pdf

¹¹ De inschatting van het huidige integrale tarief is gebaseerd op de in totaal vier reeds afgeronde aanbestedingstrajecten en is een resultante van toegenomen (prijs)concurrentie, zie ook Scenario 1.

gaan gelden waardoor er minder onderhandelingsmogelijkheden zijn voor tolken in het midden- en hogere segment van de markt. Het scenario scoort op dit aspect **neutraal tot stijging**.

- Er is geen effect te verwachten op de concurrentie tussen contracten.
- Er is geen effect te verwachten op de winners' curse.

Scenario 4

Scenario 4 beoogt net als Scenario 3 de tolkvergoeding aan de onderkant van de markt te verhogen. Voor dit doel wordt de minimale tolkvergoeding opgenomen als gunningscriterium in de aanbesteding. De inzet is dat het expliciet waarderen van een hogere minimale tolkvergoeding in de aanbesteding in combinatie met concurrentiedruk zorgt voor een aanbod van de winnende intermediair met een hogere minimale tolkvergoeding dan in de huidige markt. De gemiddelde tolkenvergoeding geldt in dit scenario niet als eis en is ook niet opgenomen als gunningscriterium. Aangezien de minimale tolkvergoeding geen directe financiële gevolgen heeft voor de opdrachtgever, want het is verwerkt in het integrale tarief, kan de minimale tolkvergoeding enkel als kwaliteitseis worden meegenomen in de aanbesteding. In de uitwerking van dit scenario gaan we ervan uit dat de weegfactor van deze kwaliteitseis ten opzichte van de weegfactor van prijs en andere bestaande kwaliteitseisen zo wordt gekozen dat de intermediair in de afweging inderdaad uitkomt op een beperkte stijging van de minimale tolkvergoeding. Hierbij geldt dat het *a priori* niet bekend is welke weegfactoren de verschillende elementen in de aanbesteding dienen te krijgen om op dit resultaat uit te komen.

Effecten overheid ten opzichte van Scenario 1 (nulscenario)

- De verwachting is dat de kosten van de overheid licht kunnen stijgen omdat kwaliteitseisen – inclusief de minimale tolkvergoeding – een zwaarder gewicht krijgen in de aanbesteding. Prijs wordt daarmee minder belangrijk waardoor de kosten van deze additionele kwaliteitseis deels worden verwerkt in het aan te bieden integrale tarief. Als de verhouding tussen prijs en de (nieuwe) kwaliteitseisen weinig verandert, zal de opwaartse druk op het integrale tarief ook beperkt zijn. Daarmee is de score voor dit effect **neutraal tot stijging**.
- De uitvoerbaarheid is lastiger dan in Scenario 1 (nulscenario) en Scenario 3 omdat de opdrachtgever meer kennis nodig heeft van de markt om te kunnen bepalen bij welke prijs-kwaliteitsverhouding in de weegfactoren, nu inclusief de minimale tolkvergoeding, het gewenste effect op de minimale tolkvergoeding kan worden behaald. Daarnaast is het in de opzet van dit scenario niet uitgesloten dat de geldende minimumvergoedingen variëren over verschillende contracten. Gelet op de wettelijke verankering van de huidige minimumvergoeding wordt dit als onwenselijk beschouwd.¹² In totaal scoort dit effect daarmee **negatief**.

Effecten voor intermediairs ten opzichte van Scenario 1 (nulscenario)

- Het is de inschatting dat de kwaliteitseis van een minimum tolkvergoeding een relatief kostbare eis is om uit te voeren. De eventuele kostenstijging wordt net als in Scenario 3 deels afgewenteld op de overheid middels een hoger integraal tarief en/of op de tolken door de gemiddelde tolkvergoeding niet evenredig mee te laten stijgen. Deels zal de intermediair de kostenstijging dekken vanuit de eigen brutomarge. Het effect op de financiële ruimte is in dit scenario **neutraal tot negatief**.
- Het aantal aanbieders zal naar verwachting niet veranderen en is dus **neutraal**.
- Het effect op de prikkels tot innovatie loopt gelijk met de financiële ruimte en is daarmee **neutraal tot negatief**.

¹² Het is ook slecht denkbaar dat alle winnende intermediairs de hoogste minimumvergoeding moeten hanteren dat uit de biedingen naar voren komt, omdat dit de financiële ruimte van de intermediairs sterk kan beïnvloeden.

Effecten voor tolken ten opzichte van Scenario 1 (nulscenario)

- Net zoals in Scenario 3 zal bij een stijging van de minimale tolkvergoeding met name de tolken aan de onderkant van de markt treffen. De vergoeding voor de onderkant van de markt zal relatief gezien het sterkst stijgen, waarbij er wel het risico is dat de huidige onderkant van de markt niet meer aantrekkelijk is voor de intermediair (vanwege de hogere vergoeding) en de intermediair uitwijkt naar tolken die een hogere kwaliteit bieden en waarvoor een relatief lagere stijging in de tolkvergoeding geldt (het ripple effect). Er is geen garantie dat een hogere minimale tolkvergoeding tot stand komt, omdat dit bepaald wordt door de uitkomst van de aanbesteding. Daarmee is het ingeschatte effect op het inkomen van tolken in dit scenario **neutraal tot een (beperkte) stijging**.
- Indien er inderdaad een stijging van de minimale tolkvergoeding tot stand komt, geldt de inschatting van Scenario 3 (neutraal tot beperkte stijging van het aanbod). Er is geen garantie dat deze verhoging tot stand komt, waardoor we het effect op het aanbod van de tolken inschatten als **neutraal**. Wel is het zo dat het aanbod van tolken over de verschillende contracten (overheidsinstellingen) kan gaan variëren, waardoor specifieke krapte en overaanbod op minder en meer gunstige contracten kan ontstaan.
- De nieuwe minimale tolkvergoeding kan mogelijk in de onderhandelingen tussen de tolk en de intermediair als richtbedrag gaan gelden. Er is bij intermediairs ook deels minder financiële ruimte, hierdoor is de mogelijkheid om tariefvorming boven de minimale tolkvergoeding te ontwikkelen beperkter. Dit scenario scoort daarmee **neutraal tot negatief** op dit element.

Overige impact ten opzichte van Scenario 1 (nulscenario)

- Als er daadwerkelijk een stijging van de minimale tolkvergoeding tot stand komt, is het effect op de onderhandelingspositie van de tolk gelijk aan het effect in Scenario 3. De positie van de tolk zal licht verbeteren aangezien de meeste tolken aantrekkelijker worden ten opzichte van de onderkant van de markt. Dit geldt dus niet voor de huidige onderkant van de markt. Ook kan de nieuwe minimumvergoeding als richtbedrag gaan gelden waardoor er minder onderhandelingsmogelijkheden zijn voor tolken in het midden- en hogere segment van de markt. Het is voor tolken mogelijk wel interessant om de verschillende minimumvergoedingen te vergelijken (die tot stand kunnen komen in de verschillende aanbestedingen) en hun aanbod te concentreren op die contracten waar de hoogste vergoedingen gelden. Het scenario scoort op dit aspect **neutraal tot stijging**.
- Dit scenario scoort **sterk negatief** op het element van concurrentie tussen de verschillende opdrachtgevers vanwege de mogelijke verschillen in de condities (minimumvergoedingen) die kunnen ontstaan in de verschillende contracten.
- Er is geen effect te verwachten op de winners' curse.

Conclusie

Deze notitie bespreekt vier scenario's gericht op het bereiken van betere vergoedingen voor de tolken. Het eerste scenario dient hierbij als nulscenario en de overige drie scenario's gaan uit van alternatieve beleidskeuzes. Deze drie scenario's zijn beoordeeld op de kosten voor de overheid, de effecten voor intermediairs en tolken en overige economische aspecten zoals de uitvoerbaarheid en de prikkel voor innovatie. Bij de beoordeling van de effecten zijn de drie alternatieve scenario's vergeleken met de huidige aanpak in Scenario 1 (nulscenario). Daarbij geldt dat voor de aanbestedingen zoals georganiseerd in Scenario 1 (nulscenario) er al sprake is van positieve effecten onder andere de positie van tolken ten opzichte van de situatie voor de stelselwijziging. Vanuit economisch oogpunt is de toename van het aantal intermediairs in de markt en daarmee de toegenomen concurrentie tijdens de aanbesteding een belangrijke uitkomst van de stelselwijziging.

Van de drie geanalyseerde scenario's biedt Scenario 3 de beste mogelijkheid om de positie van de tolken te verbeteren. Dit scenario voorziet in een verhoging van de minimumvergoeding opgelegd door de overheid. Deze verhoging verbetert de vergoeding voor de tolken aan de onderkant van de markt. Deze tolken vormen een belangrijke groep in het vervullen van de vraag naar tolkdiensten door de betreffende overheidsorganisaties. Ook voor tolken in de segmenten boven deze onderkant zijn de effecten waarschijnlijk positief. Als gevolg van het *ripple effect* zullen tarieven boven dit minimum gaan stijgen. Het is onwaarschijnlijk dat dit scenario is uit te voeren zonder negatieve financiële gevolgen voor de overheid. Uit de economische analyse volgt dat intermediairs een deel van de stijging van het minimumtarief zullen doorberekenen aan de klant. Het integrale tarief zal hierdoor stijgen. De mate waarin intermediairs de stijging doorberekenen is afhankelijk van het aantal intermediairs en zal naar verwachting relatief sterk zijn. Voor de intermediairs zelf zal het effect van dit scenario neutraal tot negatief zijn, afhankelijk van de mate waarin ze erin slagen de extra kosten af te wentelen op de overheid. Via dezelfde afhankelijkheid kunnen de marges van de intermediair onder druk komen te staan waardoor ook de financiële ruimte voor innovaties beperkter wordt.

In Scenario 4 bestaat de mogelijkheid dat de negatieve effecten op de kosten van de overheid beperkter of zelfs afwezig zijn, omdat de minimumvergoeding in dit scenario gehanteerd wordt als gunningscriterium en er daardoor geen garantie is op een hogere minimumvergoeding. De intermediairs kunnen in de aanbesteding dus (kwaliteits)punten verdienen door het hanteren van een hogere minimumvergoeding. Dit leidt dus niet noodzakelijk tot een hogere minimumvergoeding. Ook het integrale tarief en overige kwaliteitsaspecten tellen immers mee bij het bepalen van de totale score. Een gunstig effect voor de kosten van de overheid betekent in dit geval dat het doel van verbetering van de positie van de tolken waarschijnlijk niet wordt gerealiseerd. Voor de intermediair is het effect van het scenario neutraal tot negatief afhankelijk van de verhoging van de minimumvergoeding in combinatie met het integrale tarief.

Scenario 2 beïnvloedt direct de maximale brutomarge van de intermediairs. Dit scenario kent sterk negatieve effecten in de uitvoerbaarheid. Een probleem is dat er op dit moment te weinig informatie beschikbaar is om een maximum voor de brutomarge op te baseren. Een mogelijke uitkomst is zelfs dat het maximum hoger wordt gesteld dan thans gerealiseerd wordt in de markt. Het scenario is dan niet effectief in het licht van de doelstelling om de positie van de tolken te verbeteren. Andere negatieve uitvoeringsaspecten betreffen de kwetsbaarheid van de grondslag en het ontbreken van een uitvoeringsstrategie. Een maximum brutomarge moet afdwingbaar zijn. Wat doet de aanbestedende dienst als de intermediairs te hoge marges blijken te realiseren? Er zal een systeem van nacalculatie moeten worden gehanteerd met verplichte afoming. Hoe dit systeem eruit moet zien is onbekend. Een ander negatief effect van Scenario 2 is dat de kosten voor de overheid kunnen stijgen via een te verwachte daling van het aantal intermediairs in de markt. Er is dan minder concurrentiedruk op het integrale tarief wat negatief is voor de kosten van de overheid. Een eventuele vermindering van het aantal intermediairs zal ook negatief uitpakken voor de onderhandelingspositie van de tolken.

Transparantie is een sleutelwoord om de marktwerking en overheidsbeleid in deze markt zodanig op elkaar af te stemmen dat de positie van de tolken kan worden geborgd en verbeterd. Hiervoor is inzicht nodig in de kern van de problematiek: zijn de brutomarges van intermediairs te hoog en is dat de reden voor een lage vergoeding voor tolken of resulteert de toegenomen concurrentiedruk en de huidige keuzes binnen de aanbestedingsmethodiek tot (te) scherpe inschrijvingen die deels worden afgewenteld op de tolken? Dit laatste raakt aan het probleem van de *winners' curse* waarbij intermediairs te laag inschrijven (qua integraal tarief) uit angst een belangrijke opdracht(gever) mis te lopen. De drie alternatieve scenario's blijken geen adequate oplossing voor het totaal aan problemen die in de huidige aanpak een rol lijken te spelen, zoals de *winners' curse* en de afhankelijke positie van de tolken ten opzichte van de intermediair. Transparantie via monitoring is daarom cruciaal om inzicht te verschaffen in de aard en omvang van het totaal aan problemen en om voldoende draagvlak te creëren voor het gekozen stelsel en

de invulling van (de parameters van) het stelsel. Voorkomen moet worden dat politieke druk ertoe leidt dat het stelsel en/of de aanpak elke paar jaar verandert. Het stapelen van wijziging op wijziging in combinatie met het ontbreken van kerngegevens over de werking van de markt (monitoring tariefvorming) bemoeilijkt beleidsevaluatie. Via onderzoek is het dan nagenoeg onmogelijk om vast te stellen welke onderdelen van de aanbestedingsmethode effectief zijn als het gaat om het realiseren van een rechtvaardige vergoeding voor de tolkdiensten in combinatie met een gezonde bedrijfsvoering voor intermediairs en een kosten-efficiënte inkoop door de overheid.