

## AANTEKENEN

Voorzitter Raad van Bestuur van UWV  
t.a.v. de heer M.R.P.M. Camps  
La Guardiaweg 94-114 (C)  
1043 DL AMSTERDAM

Tevens per e-mail: [maarten.camps@uwv.nl](mailto:maarten.camps@uwv.nl); [Tof.Thissen@uwv.nl](mailto:Tof.Thissen@uwv.nl); [ronald.vanzijp@uwv.nl](mailto:ronald.vanzijp@uwv.nl)

**Datum** : Hengelo, 29 juli 2022  
**Betreft** : JPR / Advies Tolken tarieven  
**Onze ref.:** D100935/EA/mvdb  
**Uw ref.** : -  
**Email** : [e.averdijk@robbersadvocaten.nl](mailto:e.averdijk@robbersadvocaten.nl)

Geachte heer Camps,

U ontvangt deze brief namens de verenigingen met volledige rechtspersoonlijkheid Nederlandse Beroepsvereniging Tolken Gebarentaal, gevestigd en kantoorhoudende te (7071 TH) Ulft aan de Dierenriem 28, KvK 40536372 (hierna: NBTG) en Nederlandse Schrijftolken Vereniging, gevestigd en kantoorhoudende te 5102 WJ Dongen aan de Volmolenhoef 16, KvK 30257362, (hierna: NSV).

### Inleiding

Bij besluit van 21 december 2021 heeft de voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV het Besluit normbedragen voorzieningen UWV 2022 (hierna: het Besluit) vastgesteld. Dit besluit is op 12 januari 2022 in de Staatscourant<sup>1</sup> gepubliceerd en op 13 januari 2022 met terugwerkende kracht tot 1 januari 2022 in werking getreden. Het Besluit voorziet in de toekenning van voorzieningen voor de werk- of onderwijssituatie en bij het toekennen van een tolkvoorziening voor de leefsituatie. Deze voorzieningen bestaan uit normbedragen die in de bijlage bij het Besluit zijn opgenomen.

Volgens de toelichting op het Besluit is het tot stand gekomen na een marktonderzoek dat in 2018 heeft plaatsgevonden naar de tarieven in het onderwijs- en werkdomein. De uitkomsten van dit onderzoek zijn volgens diezelfde toelichting in de normbedragen van 2019 verwerkt. Het Besluit normbedragen voorzieningen UWV 2019 trad op 1 juli 2019 in werking. Tot die datum voerde UWV alleen de tolkvoorziening voor het werk- en onderwijsdomein uit. De tolkvoorziening voor het leefdomein liep via de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Per 1 juli 2019 werd UWV ook

---

<sup>1</sup> Stcrt 2022-475

uitvoerder van de tolkvoorziening voor het leefdomein. Omdat het leefdomein niet betrokken was in het eerste onderzoek, heeft het UWV dit formeel als reden aangevoerd om het onderzoek opnieuw uit te laten voeren. Beide onderzoeken werden uitgevoerd door Cebeon Centrum Beleidsadviserend Onderzoek (hierna: Cebeon). Het eindrapport van dat onderzoek verscheen in april 2020. De resultaten van het onderzoek zijn met NBTG en NSV gedeeld waarna diezelfde resultaten zijn verwerkt in het Besluit.

### **Juridisch kader**

Het Besluit is een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Op grond van artikel 3:2 Awb vergaart het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. In artikel 3:9 Awb is bepaald dat wanneer een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, het bestuursorgaan zich ervan dient te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Dat is de zogenaamde vergewisplicht van het bestuursorgaan.

### **Onzorgvuldige besluitvorming**

NBTG en NSV stellen zich op het standpunt dat het Besluit onzorgvuldig tot stand is gekomen en daarom ook onevenredig jegens hen uitpakt. Hoewel NBTG en NSV UWV herhaaldelijk gevraagd hebben naar de achtergrond van de opdracht tot het uitvoeren van het tweede marktonderzoek, hebben zij daar nooit antwoord op gekregen. Uit de toelichting op het Besluit leiden zij af dat het gaat om een harmonisatie van tolkentarieven, maar zijn kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat het gaat om een ordinaire bezuinigingsoperatie. Met veel pijn en moeite hebben NBTG en NSV de hand weten te leggen op het eerste marktonderzoek. Dat onderzoek was bedoeld om de samenstelling en onderbouwing van normbedragen tegen het licht te houden, zoals UWV dat eens in de vijf à tien jaren doet<sup>2</sup>. Nadat het marktonderzoek opnieuw was uitgevoerd en de resultaten daarvan in april 2020 verschenen, bleek uit een vergelijking tussen het eerste en het tweede rapport dat de tolkentarieven en aanvullende vergoedingen waren verlaagd, verschillende componenten waren afgeschaft, vergelijkingen met andere beroepen werden gemaakt dan in het eerste onderzoek, appels met peren werden vergeleken en aannames werden gedaan die elke grondige onderbouwing missen. Dat bevestigde het vermoeden van de NBTG en NSV dat het voornaamste

---

<sup>2</sup> Het onderzoek daarvoor was uitgevoerd door Pommé Consultancy



doel van het tweede marktonderzoek niet een harmonisering van toltarieven was, maar dat de toltarieven lager moesten uitvallen dan in het eerste rapport.

NBTG en NSV hebben UWV herhaaldelijk om uitleg en een verklaring gevraagd naar het grote verschil tussen de uitkomsten van het eerste marktonderzoek en die van het tweede. Een plausibele uitleg hebben zij nooit gekregen.

### **Verzoek op grond van de Wet open overheid (Woo)**

Voor NBTG en NSV is het van belang dat zij in het bezit komen van het gehele onderzoeksrapport van Cebeon inclusief de onderzoeksopdrachten voor dat eerste en tweede onderzoek. Daarom verzoek ik UWV op grond van de Woo mij alle informatie toe te zenden die u met betrekking tot de onderzoeken van Cebeon naar de toltarieven onder u heeft, gerekend vanaf 2015. Dat impliceert niet alleen de opdrachten en de vraagstelling, maar ook alle correspondentie en andere communicatie tussen UWV en Cebeon over de twee onderzoeken, waaronder gespreksverslagen, mail- en appverkeer en telefoonnotities.

### **Voorbeelden onzorgvuldig onderzoek**

NBTG en NSV stellen zich op het standpunt dat het tweede marktonderzoek van Cebeon onzorgvuldig is uitgevoerd en dat u zich daar onvoldoende van heeft vergewist. Door het onderzoek over te nemen en op te nemen in het Besluit en dat Besluit vast te stellen heeft u een besluit genomen dat onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen. Door vervolgens het besluit uit te voeren worden de leden van NBTG en NSV onevenredig in hun belangen getroffen en handelt u dientengevolge onrechtmatig. Hun inkomen valt lager uit dan het inkomen dat zij zouden genieten op grond van het eerste Cebeonrapport en zelfs lager dan de beroepsgroepen waarmee Cebeon hun inkomen in het tweede rapport heeft vergeleken.

NBTG en NSV geven u voorbeelden van waar dit standpunt uit blijkt.

- a. In het eerste marktonderzoek<sup>3</sup> was Cebeon gevraagd te onderzoeken wat een *redelijk inkomen* is in verhouding tot vergelijkbare groepen. Die vergelijkbare groepen waren in dat onderzoek de groep gesproken taal-tolken. In het tweede marktonderzoek<sup>4</sup> werd niet meer gekeken naar wat een redelijk inkomen is, maar was de opdracht te onderzoeken wat een *representatief inkomen* voor tolken is. Dat inkomen werd verkregen door het werkelijke inkomen van tolken te spiegelen aan het inkomensniveau van vergelijkbare groepen. Die vergelijkbare groepen

---

<sup>3</sup> Het marktonderzoek dat UWV niet aan NBTG en NSV ter hand heeft willen stellen, maar later slechts gedeeltelijk heeft verstrekt.

<sup>4</sup> Het marktonderzoek van april 2020 dat zonder problemen ook met NGBT en NSV werd gedeeld.

waren niet meer de gesproken taal-tolken, maar beroepen als maatschappelijk werker, leerkracht basisonderwijs, tolk/vertaler, verpleegkundige en communicatieadviseur. Bij het bepalen van een representatief inkomen van tolken mag worden verwacht dat de inkomens van die groep onderling worden vergeleken en dat niet een vergelijk wordt gemaakt met beroepsgroepen die niet met tolken zijn te vergelijken. Er worden dan de figuurlijke appels met peren vergeleken.

- b. Het steekt NBTG en NSV dat Cebeon in het tweede rapport verschillende kostenelementen heeft weggelaten. Het gaat dan om kostenelementen die voor het Besluit wel in de tarieven verdisconteerd waren. NSV heeft het tweede rapport door Kernhem Accountants laten doorlichten en daarover een rapport van bevindingen laten opstellen. Dat rapport is in uw bezit, maar UWV heeft nooit op de inhoud ervan gereageerd. Dat had het in het kader van een zorgvuldige besluitvorming wel moeten doen. Enkele kostenelementen worden hierna besproken.
- c. In het eerste rapport van Cebeon werd rekening gehouden met het ondernemersrisico van zelfstandige tolken. Cebeon schrijft in dat rapport dat een opslag voor ondernemersrisico 'redelijk' is. Die opslag werd verdisconteerd in een winstopslag. In het tweede rapport van Cebeon is die opslag zonder enige motivering weggelaten. Niet wordt inzichtelijk gemaakt waarom het weglaten van de opslag ten opzichte van het eerste rapport opeens wel redelijk is. Het weglaten van de opslag is juist onredelijk, omdat dat leidt tot een lager inkomen, maar vooral tot het wegvallen van een reserve voor het ondernemersrisico dat door Cebeon in het eerste rapport nog aanwezig werd geacht. In de risico's voor tolken is tussen het eerste en tweede rapport echter niets veranderd. Omdat het ondernemersrisico in alle jaren voor het Besluit wel werd verdisconteerd is het onredelijk dat dat nu niet meer gebeurt. Het is ook onredelijk omdat hetzelfde ondernemersrisico in het huidige Besluit bij jobcoaches wel in het tarief wordt verdisconteerd.
- d. Het tweede rapport van Cebeon gaat ten onrechte uit van het idee dat een tolk gemakkelijk een 40-urige werkweek kan werken. Net als vele andere zelfstandige beroepen hebben tolken niet de mogelijkheid om 40 uren per week fulltime declarabel te zijn. Dat is alleen mogelijk wanneer er sprake is van één of een enkele opdrachtgever die vervolgens zorgt voor een continue aanvoer van opdrachten die perfect op elkaar aansluiten. Dat is in de praktijk niet het geval, zeker niet bij tolken. Als een opdracht is geëindigd is er niet meteen een nieuwe opdracht. Een nieuwe opdracht is afhankelijk van de vraag wanneer een klant zich met een nieuwe opdracht meldt. Daarnaast vinden veel opdrachten plaats op dezelfde dagen van de



week én hetzelfde tijdstip, waardoor een tolk vaak een opdracht moet afwijzen terwijl de agenda voor de rest van de dag of week nog niet vol zit. Dat wordt door Cebeon niet of volstrekt onvoldoende onderkend. De aard van de opdracht maakt dat de tolk regelmatig qua tijd kort wordt ingezet (bijvoorbeeld doktersbezoek). Na het doktersbezoek is de tolk niet direct weer inzetbaar voor een nieuwe opdracht, omdat de tolk zich daarvoor eerst moet verplaatsen. Daarnaast is het ook fysiek en mentaal te belastend en dus onmogelijk voor tolken NGT en schrijftolken om 40 uren per week te tolken.

- e. In het eerste rapport van Cebeon was in de berekening van de tolkentarieven rekening gehouden met sociale lasten. In het tweede rapport niet meer. Die component werd onder vorige besluiten stelselmatig in het tarief verdisconteerd. Uwv motiveert niet waarom die component niet meer in het tolkentarief is opgenomen. Dat klemt te meer omdat er tussen het eerste en tweede rapport van Cebeon niets in het werk van de tolken is gewijzigd. Het enkel toevoegen van het leefdomein kan niet de reden zijn. Ook binnen dat domein vond een compensatie voor die lasten plaats. Zonder enige deugdelijke motivering is dan ook de component voor sociale lasten geschrapt. Het is ook onbegrijpelijk dat de component is geschrapt omdat de beroepsgroep waarmee de tolken zijn vergeleken wel een compensatie voor sociale lasten kennen en jobcoaches ook. Het tarief van tolken is daarmee dan ook niet meer representatief, maar ook niet meer redelijk.
- f. In de vergelijking met de beroepsgroepen heeft Cebeon in het tweede rapport geen oog gehad voor de productiviteit waarmee zij rekende. Ten onrechte gaat Cebeon ervan uit dat tolken en de beroepsgroepen waarmee zij zijn vergeleken even productief zijn. Dat is niet juist. Bij de tolken wordt uitgegaan van een productiviteit van 1.760 uren per jaar bij een 40-urige werkweek. De groep waarmee tolken zijn vergeleken, bijvoorbeeld leerkrachten, werken vanwege hun vele vakantie-uren aanzienlijk minder en zijn daardoor ook minder productief. Cebeon had dat moeten onderkennen en de uren van tolken relatief moeten maken. Dat had dan tot gevolg gehad dat het tarief voor tolken hoger uitkomt dan nu het geval is.
- g. Het is cliënten opgevallen dat UWV op basis van het tweede Cebeon-rapport enorm in de overheadkosten heeft gesneden zonder daarvoor een plausibele verklaring te geven. De kosten zijn verlaagd van € 16.400,- naar € 4.985,-. Op geen enkele manier is inzichtelijk gemaakt waarom die verlaging is doorgevoerd en dat het nog steeds om representatieve kosten gaat. Dat is niet het geval. Een tolk kan niet uit de voeten met een overheadvergoeding van nog geen € 5.000,-. Het is nog niet één derde van de gebruikelijke vergoeding. Daarvan

kan een tolk niet alle kosten voldoen. Er zijn bijvoorbeeld diverse ondernemerskosten, zoals investeringen, waar Cebeon in het tweede rapport opeens geen rekening meer mee houdt.

Naast deze voorbeelden hebben NBTG en NSV nog meer kritiekpunten die niet door Cebeon of UWV inzichtelijk worden gemaakt. U moet dan denken aan de onregelmatigheidstoeslag in het buitenland, kilometervergoedingen en annuleringsvergoedingen. In het tweede rapport gaat Cebeon, bij de berekening van het tolkentarief, er per abuis van uit dat de reisvergoeding 100% is bij een annulering ter plekke in het leefdoem. Dat is echter slechts 50% en daardoor ook een factor waarom het tolkentarief hoger moet zijn dan in het Besluit bepaald is.

Verder zijn NBTG en NSV van mening dat de enquête die Cebeon onder hun leden heeft gevoerd niet representatief is voor de conclusies die zij daaraan heeft verbonden. De enquête zou opnieuw moeten worden gehouden waarbij er meer specifieke vragen en controlevragen moeten worden gesteld om zo een beter en een actueler beeld ontstaat van de werkelijke werksituatie van hun leden.

De kritiekpunten op de kostencomponenten is niet het enige. NBTG en NSV hebben UWV gevraagd de nieuwe vergoedingen uit het tweede Cebeonrapport te laten ingaan per 1 juli 2019, zoals in eerste instantie ook de bedoeling was. Het antwoord was dat UWV daartoe niet bereis is en dat dat niet met terugwerkende kracht kon. Dat laatste is onjuist. Een regeling die positieve rechten schept, zoals het Besluit, kan bepalen dat die met terugwerkende kracht in werking treedt, zelfs tot 1 juli 2019. Dat dat kan blijkt wel uit het Besluit zelf. Het Besluit trad in werking op 13 januari 2022 en werkt terug tot 1 januari 2022. Dat betekent dat terugwerkende kracht wel degelijk mogelijk is, dus ook tot 1 juli 2019.

Naar het oordeel van de NBTG en de NSV is er alle reden om de nieuwe tarieven per 1 juli 2019 in te laten gaan in plaats van per 1 januari 2022. Allereerst is het tarief voor de jobcoaches (conform het eerste Cebeonrapport) ook per 1 juli 2019 vastgesteld en ten tweede is iedere vertraging die er is ontstaan in de vaststelling van een nieuw tarief te wijten aan het UWV zelf.

Daarnaast hebben NBTG en NSV al jarenlang discussie met het UWV omdat de tolktarieven gedurende de jaren 2012-2019 nauwelijks geïndexeerd waren. Tot en met 2011 is de indexering geschied op basis van de CBS-index CAO-lonen sector 85 *Gezondheids- en welzijnszorg, contractuele loonkosten per uur, totaal cao-sectoren*. Sinds 2012 is de indexering geschied op basis van 'categorie 130000 *consumptie-gebonden belastingen en overheidsdiensten*', wat omvat zuiveringsheffing, motorrijtuigen- en hondenbelasting.



Deze index was, uiteraard, niet toepasselijk voor het tarief van tolken. UWV heeft derhalve jarenlang een verkeerde CBS-index toegepast, waardoor de toltarieven al die tijd laag zijn gehouden.

### **Conclusie en verzoek**

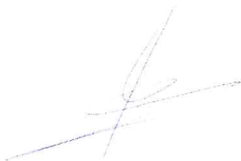
Het gevolg van het tweede onderzoek van Cebeon en het op basis daarvan vaststellen van het Besluit is dat de leden van NBTG en NSV in een slechtere rechtspositie zijn komen te verkeren dan volgens het eerste onderzoek, maar vooral ten opzichte van eerdere besluiten én ook de beroepsgroepen waarmee hun inkomen is vergeleken, te weten de verpleegkundigen en leerkrachten. Zij zijn niet meer in staat om reserves op te bouwen voor werkloosheid, ziekte, calamiteiten of investeringen te doen. Zij zijn in verhouding tot eerder onderzoek, maar ook tot de beroepsgroep waarmee zij zijn vergeleken in inkomen onredelijk en onevenredig gedaald. Van een redelijk of representatief inkomen is geen sprake meer. Dat maakt het Besluit onrechtmatig.

### **Aansprakelijkstelling**

Namens NBTG en NSV stel ik de Voorzitter van UWV en daarmee de Staat der Nederlanden aansprakelijk voor de schade die de leden van NBTG en NSV lijden als gevolg van het onrechtmatige Besluit. Zij zullen UWV en de Staat der Nederlanden in rechte betrekken, waarbij een herberekening en nabetaling van de tarieven wordt gevorderd. Alvorens het zover komt geven zij UWV in overweging om Cebeon en Kernhem, danwel NBTG en NSV enerzijds en UWV anderzijds, een derde deskundige te laten benoemen die - al dan niet bij wijze van bindend advies - oordeelt of het tarief op juiste wijze is vastgesteld. Als de conclusie is dat dat tarief niet op juiste wijze is vastgesteld, gaat UWV over tot nabetaling van het geconstateerde verschil, gerekend vanaf 1 juli 2019 en inclusief achterstallige verhogingen. Daarnaast gaat de Voorzitter van UWV op basis van de bevindingen van de derde-deskundige over tot vaststelling en publicatie van een nieuw Besluit.

Uw antwoord zie ik graag uiterlijk binnen vier weken na dagtekening van deze brief tegemoet.

Hoogachtend,



J.H.B. Averdijk