

Adviescommissie Vlaamse Gebarentaal

Advies i.v.m. uitputting budget tolkuren leefsituatie 12 januari 2015

Op 19 december 2014 verscheen het rapport van de Vlaamse Ombudsdienst “Uitputting budget tolkuren leefsituaties Dovengemeenschap. Ombudsman vraagt regulator.”¹ Dit rapport kwam er naar aanleiding van de mededeling van het centrale tolkenbemiddelingsbureau CAB (Communicatie Assistentie Bureau) op 5 december 2014 dat het budget voor de tolkuren voor 2014 op was² en de daaropvolgende onvrede binnen de Vlaamse Dovengemeenschap.

In zijn rapport beveelt de Vlaamse Ombudsdienst aan om de Adviescommissie Vlaamse Gebarentaal te vragen of “het al dan niet wenselijk is om te werken met een regulator die een alarmbel kan doen luiden, niet noodzakelijk om bij het beleid aan te dringen op meer budget, maar om de subsidiemotor desnoods af te remmen, door gedragen vormen van prioritering in het gelijkheidsbeleid toe te passen op alarmsituaties”.

In het voorliggend advies reageert de Adviescommissie Vlaamse Gebarentaal (VGT) proactief op dit rapport, maar ze zal ook ruimere aanbevelingen doen m.b.t. de problematiek tolkuren leefsituaties (de zogenaamde “L-uren”).

Achtergrond

Het Besluit van de Vlaamse Regering (BVR) van 20 juli 1994 houdende vaststelling van de regels volgens dewelke het [Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap] de kosten van bijstand door [tolken voor doven en slechthorenden] ten laste nemen³ stelt dat dove personen die tot de doelgroep behoren (i.e. een gehoorverlies hebben van 90dB of meer aan het beste oor) een beroep kunnen doen op 18 tolkuren per jaar (70 uur per jaar voor doofblinden), mits bijzondere individuele omstandigheden het dubbel aantal uren. Deze tolkuren zijn bedoeld voor situaties die “tot het gebruikelijk maatschappelijk patroon behoren” (Artikel 4)

¹ http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/20141219_rapport_201409_tolkuren.pdf

² Het is reeds de vierde keer dat dit gebeurt; ook in 2004, 2005 en 2006 bleek op het einde van het jaar het budget voor de L-uren niet toereikend.

³ <http://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1001184¶m=informatie>

en waarvoor met het oog op noodzakelijke optimale communicatie een tolk nodig is. Het gaat hier om het tolken van allerlei situaties in het dagelijkse leven (buiten onderwijs/opleiding en werk/sollicitatie) die gemeenzaam de “leefsituatie” genoemd worden zodat men spreekt over “L-uren”. Het gaat hier om afspraken met bijvoorbeeld de bank, notaris, huisarts, architect of kinderopvang, en niet alleen of niet hoofdzakelijk om situaties zoals kerstfeestjes of familiefeestjes die eind 2014 vaak als voorbeeld gegeven werden.

Het BVR van 20 juli 1994 verleent geen afdwingbaar recht: de tolkuren worden immers toegekend binnen de perken van de hiervoor op de begroting van de Vlaamse Regering ingeschreven kredieten (Artikel 1). Voor 2014 werden 9.800 L-uren begroot.

Tolken ontvangen per vol of begonnen uur een honorarium van 36,35 euro per uur.

Eind 2013 registreerde het CAB 1.699 gebruikers met het recht op L-uren. 752 personen maakten in 2013 van dit recht effectief gebruik. In 2014 steeg het aantal effectieve gebruikers naar ongeveer 811. Gemiddeld doen de effectieve gebruikers beroep op ongeveer 12 L-uren per jaar. De belangrijkste redenen voor het niet volledig opgebruiken van de toegekende 18 uren zijn enerzijds dat dove gebruikers omzichtig omspringen met hun uren en deze “opsparen” voor noodsituaties, en anderzijds dat niet voor alle opdrachten een tolk gevonden kan worden.

Door het BVR van 20 juli 1994 werd het CAB gemachtigd als centraal tolkenbureau met als opdracht te bemiddelen tussen aanvragers, tolken en op te treden als klachtenbemiddelaar. Het CAB is ook de beheerder van de tolkenbudgetten die verstrekt worden door de beleidsdomeinen Onderwijs, Werk en Welzijn. Dit advies heeft enkel betrekking op dit laatste domein.

Reactie op rapport Vlaamse Ombudsdienst

Het rapport van de Vlaamse Ombudsdienst heeft als doel het voorkomen van een herhaling van de problematische situatie die zich eind 2014 voordeed, waarbij het budget voortijdig uitgeput is. De Vlaamse Ombudsdienst stelt daarom voor om, zolang de Vlaamse overheid geen principieel recht op L-uren kan toekennen aan dove gebarentaligen, te werken met een regulator, een zogenaamde “ordenende kracht” die tijdig aan de alarmbel kan trekken door desnoods prioriteiten te stellen in het toekennen van opdrachten.

1. De Adviescommissie Vlaamse Gebarentaal kan zich niet vinden in het idee van een regulerende instantie die – bij gebrek aan voldoende budget – bepaalde opdrachten moet gaan prioriteren, zelfs niet tijdelijk. Dit gaat **lijnrecht in tegen het gelijkekansenbeleid** en is een schending van het **fundamenteel recht van elke dove persoon op communicatie en toegankelijkheid**. Dit is geen vrijblijvend recht maar vloeit voort uit de verplichtingen vervat in onder meer het Verdrag Inzake de

Rechten van Personen met een Handicap⁴ (wij verwijzen daarbij specifiek naar Artikels 3, 9, 24 en 30), het Vlaamse Gelijkheidsdecreet van 2008⁵ en de federale Antidiscriminatiewetgeving. Prioritering van opdrachten zou bovendien dove gebruikers tegen elkaar uitspelen in een “gevecht” om uren toegekend te krijgen.

De Adviescommissie VGT vraagt dus eerst en vooral om een **verhoging van het budget voor L-uren** zodat het recht op communicatie en toegankelijkheid zoals vervat in Vlaamse, federale en internationale regelgeving ook in de praktijk gegarandeerd kan worden. De Adviescommissie VGT is vragende partij voor een **wijziging van het BVR van 20 juli 1994 met het oog op het principiële en onvoorwaardelijke toekennen van dit recht.**

2. De Adviescommissie kan zich wel vinden in het idee van **meer toezicht op het gebruik van L-uren, niet één keer per jaar maar met tussentijdse controles en communicatie daarover.** De Ombudsman erkende de Vlaamse Dovengemeenschap eind 2014 als slachtoffer van veel te laattijdige communicatie; het CAB liet pas op 5 december weten dat het budget op was terwijl in de vroege zomer van 2014 dit probleem al zeer duidelijk was⁶. De Ombudsman gaf in zijn rapport aan geen echte verklaring te hebben ontvangen voor wat er precies fout is gegaan, behalve dan de “grilligheid” van de groei van het tolkgebruik. Meer toezicht kan bijvoorbeeld gebeuren door het CAB de verbintenis te laten aangaan om **periodiek (bijvoorbeeld elke drie maanden) te communiceren naar overheid en gebruikers over het nog aantal beschikbare uren**, zodat tijdig ingegrepen kan worden, niet in de zin van prioritering van opdrachten maar in de zin van proactieve aanpassing van het aantal tolkuren.

3. Op dit moment kan een verhoging van het aantal tolkuren enkel gebeuren door middel van een Besluit van de Regering (BVR). Dit is een omslachtige en lange procedure, die in dringende situaties zoals die eind 2014 niet geschikt is. Het CAB stelt voor om in de toekomst de mogelijkheid te voorzien **om het aantal tolkuren aan te passen buiten een BVR, bijvoorbeeld via het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) zelf.** Dit naar analogie met bijvoorbeeld de VDAB, waar tolkuren in de loop van het jaar flexibel aangepast kunnen worden. De Adviescommissie ondersteunt dit voorstel.

4. Eén van de redenen voor de problematische situatie eind 2014, volgens het CAB, is de onverwachte toename van het aantal aangevraagde uren, een stijging met maar liefst 16% ten opzichte van 2013 (ter vergelijking: in 2013 ging het om 5,3% ten opzichte van 2012, in 2012 om 2,7% ten opzichte van 2011). Het inspelen op de grilligheid van het aantal aangevraagde uren is inderdaad een moeilijke opdracht. Toch zou verwacht mogen worden van het CAB dat het meer dan nu inzicht heeft in

4

http://www.diversiteit.be/sites/default/files/legacy_files/wetgeving_legislation/international/13052009NL_FR.pdf

⁵ Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid
<http://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1017082¶m=informatie>

⁶ http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/20141219_rapport_201409_tolkuren.pdf

mogelijke redenen van deze stijging, en meer algemeen in de onderliggende oorzaken van het stijgend aantal aangevraagde uren elk jaar. Er gebeurt op dit moment door het CAB geen analyse van het gebruik van L-uren. Er dient gedocumenteerd te worden in welke specifieke domeinen en situaties, en op welke momenten, L-uren gebruikt worden. Hoeveel L-uren worden er bijvoorbeeld gepresteerd in ziekenhuizen, openbare diensten of rechtbanken, instanties die volgens het VN Verdrag eigenlijk zélf moeten instaan voor redelijke aanpassingen in de vorm van o.a. tolken gebarentaal? Worden zij hier momenteel door de Vlaamse overheid op gewezen? Hoeveel L-uren worden er gepresteerd in situaties die eigenlijk onder het domein Cultuur vallen, zoals sommige vormen van vrijwilligerswerk, deelname aan culturele evenementen,... De Adviescommissie VGT is vragende partij voor een **structurele analyse, door het CAB of een andere instantie, van het gebruik van L-uren met het oog op het efficiënter subsidiëren en toekennen van deze uren.** De Federatie van Vlaamse DovenOrganisaties (Fevlado) heeft hier bij vorige regeringen reeds herhaaldelijk op aangedrongen.

5. Eén van de wortels van het probleem situeert zich bij (a) de jaarlijkse prognose van de uren, en (b) de dubbele rol van het CAB daarin.

(a) De jaarlijkse prognose. Binnen de begrotingskredieten (cfr. BVR van 20 juli 1994) moet er door het CAB elk jaar een prognose gemaakt worden van het aantal uren dat het daaropvolgende jaar nodig zal zijn. Deze prognose gebeurt op basis van drie parameters: het % groei uitgevoerde uren, het % groei aangevraagde uren en het % groei actieve gebruikers. De situatie in 2014 toonde aan dat het een risico inhoudt om deze prognose te baseren op enkel deze drie parameters; het aantal aangevraagde uren steeg met maar liefst 16%, iets wat nooit eerder gezien was. Het lijkt erop dat het tolkbewustzijn binnen de Vlaamse Dovengemeenschap gegroeid is – wat op zich zeer positief is. **Het CAB stelt daarom voor om ook deze groei, de extra groei per gebruiker, als parameter in de berekening op te nemen.** De Adviescommissie ondersteunt dit voorstel. Zelfs als elke actieve gebruiker slechts enkele uren per jaar meer gebruikt, betekent dit al een significante verhoging van het totale aantal aangevraagde uren.

(b) De rol van het CAB bij de jaarlijkse prognose. De instantie die moet bemiddelen tussen dove gebruikers, tolken en het VAPH, is ook de instantie die beslist over het aantal uren. Het CAB berekent het nodige aantal uren steeds zonder veel marge. Dit is enerzijds begrijpelijk aangezien hun toelage door de Vlaamse overheid afhangt van het invullen van deze uren. In de praktijk zijn de dove gebruikers echter de dupe van deze manier van werken, zoals eind 2014 pijnlijk duidelijk werd. Na meer dan 20 jaar is deze manier van uren berekenen en toekennen nog steeds dezelfde; het systeem werd nooit geëvalueerd. Er heerst bij de dove gebruikers bovendien veel onvrede over de gepercipieerde niet-transparante manier van werken van het CAB. Fevlado diende in 2013 reeds een onderzoeksvoorstel in bij het VAPH aangaande een evaluatie van het systeem L-uren. Deze vraag werd ondersteund door het departement Welzijn maar niet weerhouden door het VAPH. De Adviescommissie is vragende partij voor een **grondige evaluatie van de manier waarop de L-uren**

berekend, toegekend en uitgevoerd worden, en de rol van het CAB daarin. Bij deze evaluatie moeten ook de **dove gebruikers zelf betrokken worden** (vertegenwoordigd door belangenorganisatie Fevlado) – hun mening is in het rapport van de Vlaamse Ombudsdienst immers afwezig.

Samenvatting van het advies:

- 1. Wijziging van het BVR van 20 juli 1994 met het oog op het principiële en onvoorwaardelijk toekennen van het recht op communicatie en toegankelijkheid conform Vlaamse, federale en internationale wetgeving; prioritering van uren door een regulator druist in tegen gelijkekansenbeleid.**
- 2. Tussentijdse communicatie door het CAB over het aantal nog beschikbare uren, met het oog op het eventueel proactief aanpassen van het aantal tolkuren.**
- 3. Mogelijkheid om het aantal tolkuren aan te passen buiten een Besluit van de Vlaamse Regering, zodat dit sneller kan gebeuren.**
- 4. Structurele analyse van het gebruik van L-uren met oog op het efficiënter subsidiëren en toekennen van deze uren, zoals reeds gevraagd door Fevlado.**
- 5. Het opnemen van het groeiend tolkbewustzijn als extra parameter bij de berekening van het aantal benodigde uren.**
- 6. Grondige evaluatie van het systeem L-uren zoals bepaald in het BVR van 20 juli 1994, waarbij ook de dove gebruikers zelf nauw betrokken worden.**

Meer informatie over dit advies: Maartje De Meulder, voorzitter Adviescommissie Vlaamse Gebarentaal (maartje.demeulder@verbeeld.be of 02 553 69 89)

Dit advies is te raadplegen op

http://www.sociaalcultureel.be/volwassenen/gebarentaal_adviescommissie.aspx

Het werd tevens bezorgd aan:

- Minister van Welzijn Jo Vandeurzen
- Minister van Gelijke Kansen Liesbeth Homans
- Vlaams Ombudsman Bart Weekers
- Commissie Welzijn Vlaams Parlement
- Centrum Gelijke Kansen en Racismebestrijding
- Directeur Gelijke Kansen Vlaanderen Heidi Vanderpoorten
- VAPH
- Federatie van Vlaamse Dovenorganisaties
- CAB
- BVGT