

Samenvatting

Inleiding

Op basis van de Telecommunicatiewet is KPN in 2018 aangewezen door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: ministerie van EZK) om de tekst- en beeldbemiddelingsdienst te verzorgen. De tekst- en beeldbemiddelingsdienst maakt het mogelijk dat dove en slechthorende mensen en mensen met een verstaanbaarheidsprobleem kunnen telefoneren via een bemiddelaar. De dienst staat bekend onder de naam 'KPN Teletolk'.

De aanwijzing loopt eind september 2023 af. Het ministerie van EZK heeft KWINK groep gevraagd de tekst- en beeldbemiddelingsdienst te evalueren. In deze evaluatie wordt:

- Een antwoord gegeven op de hoofdvraag van de evaluatie: *Heeft de tekst- en beeldbemiddelingsdienst ertoe bijgedragen dat dove en slechthorende mensen en mensen met een verstaanbaarheidsprobleem meer gelijkwaardige toegang hebben tot de universele diensten openbare telefonie?*
- Teruggeblikt op het gebruik, het functioneren, de kosten van de dienst, de betaalbaarheid voor de eindgebruiker en eventuele alternatieven voor de dienst die beschikbaar zijn.
- Vooruitgekeken naar de toekomstige behoefte aan de dienst, de toekomstige vergoeding van de dienst, de toekomstige betaalbaarheid voor de eindgebruiker en naar mogelijke verbeteringen in de inrichting van de volgende aanwijzing.

In deze samenvatting komen deze onderwerpen achtereenvolgens aan de orde.

Beantwoording hoofdvraag

De tekst- en beeldbemiddelingsdienst heeft de afgelopen jaren bijgedragen aan meer gelijkwaardige toegang van gebruikers tot de universele dienst openbare telefonie. De tekst- en beeldbemiddelingsdienst maakt het voor gebruikers mogelijk om zelfstandig te telefoneren met instanties en persoonlijke contacten.

We zien dat de gelijkwaardige toegang is vergroot ten opzichte van de vorige aanwijzingsperiode (2013-2018), met name door de volgende aanpassingen en verbeteringen die zijn doorgevoerd:

- De verruiming van de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst;
- De mogelijkheid om als gebruiker direct gebeld te worden en de mogelijkheid om als organisatie/instantie 'Klik voor Teletolk' in te zetten;
- De verbeterde bereikbaarheid van 112 door middel van tekst, dankzij de e-SMS naar 112 en 112NL-app. Dit is geen verbetering van de bemiddelingsdienst zelf, maar wel een verbetering die van betekenis is voor dezelfde doelgroep en die raakt aan de gelijkwaardige toegang tot de universele dienst openbare telefonie.

Als het gaat om gelijkwaardige toegang, dan maken we nog een aantal belangrijke noties:

- Dove en slechthorende mensen die afhankelijk zijn van gebarentaal voor effectieve communicatie en daarmee van de beeldbemiddelingsdienst, hebben alleen gedurende de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst gelijkwaardige toegang.
- De toegang van mensen met een verstaanbaarheidsprobleem is minder gelijkwaardig, omdat er voor hen een grotere financiële drempel is om gebruik te kunnen maken van de dienst. Dat komt met name omdat de software voor deze groep vaak niet vergoed wordt door de zorgverzekeraar (€ 20 per maand).
- Het komt regelmatig voor dat medewerkers van gebelde instanties (of hun callcentermedewerkers) onbekend zijn met de tekst- en beeldbemiddelingsdienst, wat ertoe kan leiden dat medewerkers

van die instantie of hun callcentermedewerkers niet met tussenkomst van een tolk van de bemiddelingsdienst een gesprek willen voeren (omdat ze denken dat dit niet mag).

Terugblik

Hoe heeft het gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst zich ontwikkeld sinds de start van de huidige aanwijzing?

Het gebruik van de dienst is sinds het begin van de evaluatieperiode elk jaar toegenomen, zowel in aantal gebruikers als in aantal gesprekken. Waar er in 2018 in totaal 24.336 gesprekken door de tekst- en beeldbemiddelingsdienst zijn afgehandeld, waren dat er in 2021 34.703. De dienst wordt met name gebruikt voor gesprekken met instanties.

Het totaal aantal gesprekken groeide in de jaren 2019-2021 achtereenvolgens met 15,1%, 13,7% en 9,0% (ten opzichte van het voorgaande jaar). Het aantal beeldbemiddelingsgesprekken groeit harder dan het aantal tekstbemiddelingsgesprekken. Het is nog steeds zo dat er meer tekstbemiddelingsgesprekken worden gevoerd dan beeldbemiddelingsgesprekken, maar de verhouding is wel veranderd. In 2018 was 23% van de gesprekken een beeldbemiddelingsgesprek, in 2021 was dit aandeel gegroeid tot 41% van de bemiddelingsgesprekken.

Het aantal geregistreerde gebruikers bij KPN Teletolk is kleiner dan de totale groep voor wie de dienst interessant zou kunnen zijn. De meest genoemde reden om de dienst niet te gebruiken is dat men liever een naaste vraagt om te bellen. Uit het onderzoek blijkt dat subgroepen binnen de doelgroep van de dienst nog geen of weinig gebruik maken van de dienst, met name vanwege financiële of technische barrières die zij ervaren.

Hoe functioneert de huidige bemiddelingsdienst?

De tekst- en beeldbemiddelingsdienst functioneert volgens ons grotendeels conform de gestelde eisen. Daarnaast zijn gebruikers over het algemeen tevreden over de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. Er worden weinig klachten ingediend en in gesprekken wordt aangegeven dat de dienst over het algemeen naar verwachting functioneert. Het functioneren van de bemiddelingsdienst zou volgens gebruikers op een aantal punten nog verbeterd kunnen worden. De doelgroep noemt bijvoorbeeld dat de bekendheid van de dienst kan worden vergroot en onder de doelgroep blijft ontevredenheid bestaan over de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst, ondanks de verruiming van de openingstijden sinds deze aanwijzingsperiode (sinds 2018). Een belangrijke reden voor deze ontevredenheid is dat deze gebruikers voor beeldbemiddeling met belangrijke diensten, zoals de meldkamer (112), afhankelijk zijn van de (openingstijden van de) beeldbemiddelingsdienst.

Wat zijn de kosten die gemoeid zijn met de tekst- en beeldbemiddelingsdienst?

De jaarlijkse kosten voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst – in termen van de vergoeding die aan KPN wordt betaald voor de uitvoering van de dienst – bedragen in de periode 2018 – 2021 circa € 1.5 mln. (inclusief BTW). Dit bedrag bestaat uit de optelsom van een vaste vergoeding en een variabele vergoeding. De vaste vergoeding bedraagt € 725.000,- inclusief BTW en wordt uitgekeerd elk kalenderjaar dat de dienst wordt uitgevoerd. Het andere deel van de vergoeding is een variabele vergoeding van € 3,26 inclusief BTW per gespreksminuut. Omdat de gespreksminuten tijdens de evaluatieperiode ieder jaar toenemen, neemt ook de hoogte van de variabele vergoeding toe. De kosten van de vergoeding voor het verzorgen van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst wordt verhaald op de telecomsector.

Wat is de betalbaarheid van de huidige dienst voor de eindgebruiker?

De kosten voor het gebruik van de dienst zijn sinds de aanwijzing in 2013 voor de eindgebruiker € 0,09 per belminuut met een starttarief van € 0,09 (behoudens gratis nummers zoals 0800 nummers en 112). Dit tarief voldoet aan de kwaliteitseis dat het beltarief per minuut niet hoger mag zijn dan het regulier beltarief voor bellen met geografische nummers. Dat neemt niet weg dat er – als gevolg van technische ontwikkelingen en hoe abonnementsvormen zich hebben ontwikkeld en ontwikkelen – situaties kunnen zijn waarin een gebruiker van de bemiddelingsdienst meer kosten maakt voor het voeren van een telefoongesprek dan een horende beller. Het gaat bijvoorbeeld om de situatie waarin een horende beller (via internet) een gesprek kan voeren waarvoor alleen internetkosten verschuldigd zijn voor datagebruik (denk aan een gesprek via WhatsApp met

een andere persoon), terwijl voor een gebruiker van de bemiddelingsdienst geldt dat deze gebruiker altijd ook gesprekskosten aan de bemiddelingsdienst verschuldigd is naast de internetkosten die moeten worden betaald (voor datagebruik).

Gegeven het starttarief, beltarief en de gemiddelde duur van een gesprek, betaalt de gebruiker gemiddeld circa € 0,75 aan de bemiddelingsdienst per gesprek. Dat is een fractie van de huidige werkelijke kosten per gesprek uitgaande van de jaarlijkse vergoeding aan KPN. Deze kosten bedroegen in 2021 namelijk gemiddeld per gesprek circa € 51. Daarnaast zijn er kosten voor de software die nodig is om de bemiddelingsdienst te gebruiken. Deze kosten worden in de meeste gevallen vergoed door de zorgverzekeraar. Sommige gebruikers – voornamelijk gebruikers met een verstaanbaarheidsprobleem zoals mensen die zijn of worden behandeld aan hoofd-halskanker of stotteraars – krijgen de software voor KPN Teletolk niet vergoed via de zorgverzekering.

Wat zijn door technische ontwikkelingen mogelijk gelijkwaardige alternatieven voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst, bijvoorbeeld met behulp van Artificial Intelligence (AI) (zoals real time automated sign) en voor welk deel van de dienst zijn zij een alternatief?

Er zijn verschillende soorten technische ontwikkelingen te onderscheiden:

- Ten eerste zijn er technische ontwikkelingen waardoor in de toekomst het voeren van reguliere telefoongesprekken in minder situaties nodig zal zijn. Bijvoorbeeld vanwege het feit dat steeds meer instanties gebruik maken van schriftelijke (online) communicatiemiddelen, zoals chatfuncties en sociale media.
- Ten tweede zijn er technische ontwikkelingen die er op termijn voor kunnen zorgen dat tussenkomst van een teksttolk of een gebarentolk misschien niet meer nodig is voor het voeren van een (telefoon)gesprek, zoals het inzetten van gebarentaal Avatars, automatische spraakherkenning waarbij spraak wordt omgezet naar tekst of het realtime vertalen van gebarentaal naar tekst.

Op dit moment vormen de bovengenoemde ontwikkelingen geen gelijkwaardig alternatief voor de teksttolken of de gebarentolken van de bemiddelingsdienst.

Vooruitblik

Hoe wordt de behoefte aan de tekst- en beeldbemiddelingsdienst ingeschat voor de komende jaren?

De behoefte aan de dienst voor de komende jaren is afhankelijk van verschillende maatschappelijke en technologische ontwikkelingen (bijvoorbeeld de snelheid waarmee meer of beter functionerende *chatbots* op websites van organisaties en instanties beschikbaar komen). Daarmee is de omvang van de behoefte aan de dienst lastig te voorspellen.

Bij het onderzoeken van de grootte van de potentiële doelgroep van de bemiddelingsdienst, zagen we dat 7.737 mensen in 2022 recht hebben op een (doven)tolkvoorziening via het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Van deze geregistreerde mensen hebben in 2022 ongeveer 4.500 mensen ook daadwerkelijk een schrijftolk of gebarentolk ingezet. Deze twee getallen vormen een indicatie voor het aantal personen dat afhankelijk is van een tolk voor communicatie met horende personen én daarbij graag gebruik maakt van een tolkvoorziening (in plaats van bijvoorbeeld gebruik te maken van een naaste). Daarmee geven deze getallen een indicatie voor de omvang van de potentiële doelgroep van de dienst voor zover het gaat om dove en slechthorende mensen en een indicatie voor de groei die nog kan worden doorgemaakt als het gaat om het aantal gebruikers van de bemiddelingsdienst (circa 1900 in maart 2022) onder dove en slechthorende mensen. Een ander gedeelte van de potentiële doelgroep bestaat uit mensen met een verstaanbaarheidsprobleem (mensen die worden behandeld voor hoofd-halskanker en stotteraars). De grootte van de groep mensen met een verstaanbaarheidsprobleem die gebruik zou willen maken van de dienst, is in deze evaluatie niet duidelijk geworden.

Net als voor de omvang van de behoefte aan de dienst, geldt ook voor de omvang van het toekomstige gebruik van de dienst dat die lastig te voorspellen is. De vraag is of de omvang van de behoefte blijft toenemen en indien dat het geval is met welke mate en met welke snelheid. Het toekomstige gebruik is afhankelijk van veel factoren. De groei zou jaarlijks kunnen toenemen, bijvoorbeeld als intensief wordt geïnvesteerd in de bekendheid van de dienst door de dienst zelf en de vertegenwoordigers van de doelgroep en als de

betalbaarheid (en bekendheid) van de dienst voor mensen met een verstaanbaarheidsprobleem wordt vergroot. De groei zou ook kunnen afvlakken, bijvoorbeeld als het maximale aandeel binnen de doelgroep dat de dienst zou willen gebruiken wordt bereikt.

Volstaat de huidige vergoeding voor de volgende aanwijzing?

Onze verwachting is dat de huidige vergoeding die volstaat voor het dekken van de kosten in de huidige periode 2018-2023, niet volledig zal volstaan voor de volgende aanwijzing (periode 2023-2028).

Het voorgaande heeft met name betrekking op de variabele vergoeding. Dat deze huidige variabele vergoeding niet volledig zal volstaan voor de toekomst komt voornamelijk omdat het uurtarief dat de bemiddelingsdienst momenteel aan de tolken betaalt in de toekomst onvoldoende marktconform zal zijn. Dit uurtarief bepaalt grotendeels de variabele kosten van het leveren van de bemiddelingsdienst. Het uurtarief dat de bemiddelingsdienst aan tolken betaalt (€ 50 exclusief BTW) is inmiddels al een stuk lager dan de huidige overheidsnormbedragen voor het inhuren van tolken (door stijgingen die hebben plaatsgevonden in die normbedragen voor tolken in het werk- en leefdoelgebied). Daarnaast moet rekening worden gehouden met inflatiecorrectie van de tarieven. De variabele vergoeding is bovendien afhankelijk van het gesprekstarief dat gebruikers moeten betalen. De mogelijkheid bestaat dat de gesprekstarieven dalen, waardoor de verzorger van de dienst de verloren inkomsten verdisconteert in de gevraagde variabele vergoeding.

Voor de vaste vergoeding is er minder aanleiding te veronderstellen dat deze niet toereikend zou zijn voor de toekomst (behoudens inflatiecorrectie), tenzij bijvoorbeeld in de volgende periode de openingstijden worden aangepast (want dat zal wel een significante invloed hebben op de kosten van de dienst) of andere kwaliteitseisen aan de dienst worden gesteld.

Hoe vertaalt de huidige betaalbaarheid zich naar de nieuwe aanwijzing?

In de terugblik is reeds opgemerkt dat het tarief van € 0,09 voldoet aan de kwaliteitseis dat het beltarief per minuut niet hoger mag zijn dan het regulier beltarief voor bellen met geografische nummers. Het doel van deze eis is om gelijkwaardige toegang te borgen tot de universele dienst openbare telefonie tussen horende mensen en gebruikers van de dienst.

Er is aanleiding voor de overheid om te heroverwegen of het in rekening brengen van een beltarief bij de gebruiker moet worden gecontinueerd. Als gevolg van technologische ontwikkelingen en hoe abonnementsvormen zich hebben ontwikkeld en ontwikkelen, kunnen er situaties zijn waarin een gebruiker van de bemiddelingsdienst meer kosten maakt voor het voeren van een telefoongesprek dan een horende beller. Daarnaast is het de vraag of de opbrengsten van het innen van de belkosten voldoende opwegen tegen de kosten die ervoor moeten worden gemaakt.

Hoe kan de inrichting van de aanwijzing worden verbeterd? Wat zijn de kwaliteitseisen die het ministerie van EZK bij de nieuwe aanwijzing aan de dienst zou moeten stellen?

Er zijn verschillende manieren waarop de inrichting van de aanwijzing en de kwaliteitseisen aangepast zouden kunnen worden. Op voorhand merken we als onderzoekers hierover op:

- In hoeverre het wenselijk is om de inrichting van de aanwijzing van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst te wijzigen is in grote mate een beleidsmatige afweging tussen enerzijds de kwaliteitseisen die gesteld worden aan de tekst- en beeldbemiddelingsdienst en de baten die de eisen met zich mee brengen en anderzijds de aanvullende kosten die met eventuele aangepaste kwaliteitseisen gepaard gaan.
- De mate waarin deze opties en aandachtspunten kunnen worden opgelost via de 'inrichting van de aanwijzing' of via 'kwaliteitseisen' loopt uiteen. Sommige opties of aandachtspunten laten zich gemakkelijk vertalen of borgen via kwaliteitseisen bij de aanwijzing (bijvoorbeeld een eventuele aanpassing van de openingstijden), voor andere opties of aandachtspunten is dat anders.
- Voor dit overzicht van opties en aandachtspunten geldt dat het niet specifiek gericht is op alleen de Rijksoverheid of alleen de verzorger van de bemiddelingsdienst. Sommige opties en aandachtspunten vergen juist ook inspanningen van andere partijen (zoals zorgverzekeraars, belangenorganisaties of instanties) of juist samenwerking tussen meerdere partijen.

Hierna volgt de opsomming van negen **opties** en **aandachtspunten** die in het onderzoek naar voren zijn gekomen, inclusief de diverse suggesties die door belangenorganisaties, gebruikers, uitvoerder van de dienst en andere belanghebbenden naar voren zijn gebracht om de inrichting van de aanwijzing of de kwaliteitseisen te veranderen of aan te scherpen:

1. Het verder verruimen van de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst.
2. Het vergroten van de bekendheid van de dienst bij potentiële gebruikers.
3. Het vergroten van de toegankelijkheid van de dienst voor mensen met een verstaanbaarheidsprobleem.
4. Het heroverwegen of het in rekening brengen van een beltarief bij de gebruiker moet worden gecontinueerd.
5. Het blijvend onder de aandacht brengen van de bemiddelingsdienst bij instanties waarnaar gebruikers van de bemiddelingsdienst willen bellen.
6. Het stellen van eisen aan de beschikbaarheid, betrouwbaarheid en veiligheid van de dienst (en daarmee aan het platform waarop de dienst draait).
7. Het borgen van de continuïteit van de bemiddelingsdienst voor de eindgebruiker (in het geval een andere verzorger wordt aangewezen voor de periode 2023-2028, dan de huidige verzorger).
8. Het verder verduidelijken van de verantwoordelijkheden rondom de bereikbaarheid van 112 via de bemiddelingsdienst.
9. Het continueren van een aantal punten uit de vorige aanwijzing bij de inrichting van de nieuwe aanwijzing, waaronder het hanteren van een looptijd niet korter dan vijf jaar.