

Evaluatie Tekst- en beeldbemiddelingsdienst

Eindrapport

29 oktober 2017

Ir. B.P.A. (Bill) van Mil
R.M. (Rogier) van Schelven, MSc.
Ir. J.B. (Jakar) Westerbeek
Laura de Leeuw, MSc.

Met medewerking van:

Prof. dr. H.E.T. (Harry) Knoors
Ir. drs. A.J.J. (Ton) Meuleman

KWINK
GROEP

Samenvatting

1. Inleiding

Op basis van de Telecommunicatiewet is KPN in 2013 door de Minister van Economische Zaken (EZ) aangewezen om de tekst- en beeldbemiddelingsdienst voor doven en slechthorenden te verzorgen.

De bemiddelingsdienst maakt het mogelijk dat doven, slechthorenden en personen met een spraakbeperking kunnen telefoneren met (horende) personen of instanties via een bemiddelaar (een tolk).

De aanwijzing van KPN loopt op 30 september 2018 af. Het ministerie van Economische Zaken heeft KWINK groep gevraagd de tekst- en beeldbemiddelingsdienst te evalueren.

De resultaten van deze evaluatie dienen als input voor mogelijke bijstelling of aanpassing van de nieuwe aanwijzing voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst per 2018.

In de evaluatie wordt:

- De hoofdvraag beantwoord aangaande de bijdrage van de bemiddelingsdienst aan meer gelijkwaardige toegang voor doven en slechthorenden tot openbare telefonie;
- Via een terugblik teruggekeken op gebruik, functioneren, kosten en betaalbaarheid van de dienst en op eventuele alternatieven voor de bemiddelingsdienst die beschikbaar zijn;
- Via een vooruitblik vooruitgekeken naar de toekomstige behoefte aan de bemiddelingsdienst, de kosten en betaalbaarheid van de

bemiddelingsdienst en tot slot: naar mogelijke verbeteringen in de inrichting van de aanwijzing;

In deze samenvatting komen deze drie onderwerpen achtereenvolgens aan de orde.

2. Beantwoording hoofdvraag

a. Heeft de tekst- en beeldbemiddelingsdienst ertoe bijgedragen dat doven en slechthorenden meer gelijkwaardige toegang hebben tot de universele diensten (openbare telefonie)?

De tekst- en beeldbemiddelingsdienst KPN Teletolk maakt het voor doven en slechthorenden mogelijk om meer gelijkwaardige toegang te krijgen tot de universele dienst 'openbare telefonie'. Immers, KPN Teletolk stelt de gebruikers in staat om zelfstandig te bellen met instanties en persoonlijke contacten. Daarmee is Nederland één van de zes landen in de EU die zowel een tekst- als beeldbemiddelingsdienst heeft.

Als het gaat om gelijkwaardige toegang, dan is een belangrijke notie dat voor doven en slechthorenden die afhankelijk zijn van de beeldbemiddelingsdienst geldt dat ze alleen gedurende de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst in gebarentaal toegang hebben tot openbare telefonie (N.B. De tekstbemiddelingsdienst is 24 uur per dag open). Omdat er thans ook geen gebarentolken in de alarmcentrale van 112 aanwezig zijn, betekent dit ook dat deze groep doven en slechthorenden buiten de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst 112 niet kan bereiken in gebarentaal.

In aanvulling op het voorgaande moet worden geconstateerd dat een 'bemiddelingsdienst', in welke vorm dan ook, nooit geheel gelijkwaardig is en kan zijn aan de openbare telefonie waarvan horenden zich kunnen bedienen. Immers, vanwege de bemiddeling is er sprake van een extra schakel in de communicatie.

Daarmee is een gesprek met bemiddeling per definitie langzamer, kan bij de bemiddeling informatieverlies optreden, moet een gebruiker soms wachten totdat een bemiddelingspersoon beschikbaar is, kan het gesprek als niet geheel privé worden ervaren vanwege de aanwezigheid van de bemiddelingspersoon en is beschikbaarheid van internetverbinding noodzakelijk (terwijl regulier bellen via het telefonienetwerk kan worden afgehandeld).

3. Terugblik

b. Hoe heeft het gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst zich ontwikkeld sinds de aanwijzing?

Het gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst is sinds het begin van de evaluatieperiode toegenomen. Gemiddeld vonden er in het eerste volledige jaar van de aanwijzing (2014) per maand 837 tekstcalls en 244 beeldcalls plaats. Momenteel kent de dienst circa 1.100 gebruikers en in 2017 zijn er gemiddeld 1.356 tekstcalls en 484 beeldcalls per maand gemaakt. Het maandelijks gemiddelde aantal tekstcalls is aldus met 62 procent gestegen en het aantal beeldcalls met 98 procent. Het gebruik van de dienst blijft echter wel sterk achter bij de initiële inschattingen uit 2011 van het aantal gebruikers.

Er zijn verschillende verklaringen voor het niet gebruiken van de dienst door een groot deel van de potentiële doelgroep. Een van de verklaringen is dat een aanzienlijk deel van de potentiële doelgroep de dienst niet kent. In een enquête die ten behoeve van dit onderzoek is uitgezet geeft van de respondenten die aangegeven de dienst niet te gebruiken 68,0% (n=269) aan niet met de dienst bekend te zijn.

c. Hoe functioneert de huidige bemiddelingsdienst?

Stakeholders en eindgebruikers zijn over het algemeen tevreden over de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. Respondenten geven de tekstbemiddelingsdienst

gemiddeld het rapportcijfer 7,1 en de beeldbemiddelingsdienst gemiddeld het rapportcijfer 7,0.

De tekst- en beeldbemiddelingsdienst functioneert momenteel conform de gestelde eisen voor wat betreft openingstijden en afgesproken servicelevels. Echter, in het begin van de evaluatieperiode bleef de wachttijd (een van de afgesproken servicelevels) voor gebruikers van de tekstbemiddelingsdienst sterk achter bij het gewenste niveau. Om die reden is de uitvoering van de tekstbemiddeling, die aanvankelijk 24 uur per dag werd verzorgd door callcentermedewerkers, sinds 1 januari 2015 overgedragen aan bij Berengroep (die reeds vanaf 1 oktober 2013 uitvoering gaf aan de beeldbemiddelingsdienst in opdracht van KPN). Door Berengroep werden al gecertificeerde tolken Nederlandse Gebarentaal (NGT) ingezet voor de beeldbemiddelingsdienst en die tolken zijn vanaf 1 januari 2015 ook ingezet voor de uitvoering van de tekstbemiddelingsdienst tussen 07.00 – 20.00 uur. Deze tolken zijn in sommige gevallen ook gecertificeerd schrijftolk en hebben in andere gevallen een training hebben gevolgd. Buiten deze tijden wordt de tekstbemiddelingsdienst nog steeds uitgevoerd door callcentermedewerkers: voor hen geldt dat ze een training hebben gevolgd.

Er bestaat nog een aantal aandachtspunten bij het functioneren van de huidige bemiddelingsdienst, waaronder de ingewikkelde bereikbaarheid van doven en slechthorenden zelf (omdat horenden dan moeten bellen naar een speciaal KPN Teletolk nummer én een apart 'opbelnummer') en de toegankelijkheid van 112 via de beeldbemiddelingsdienst.

Voor dit laatste punt geldt dat dit wordt genoemd omdat bij de 112-alarmpcentrale geen gebarentolken aanwezig zijn en de gebaren(taal)gebruiker daardoor alleen via de beeldbemiddelingsdienst kan bellen met 112 en dus is aangewezen op de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst om 112 te kunnen bereiken. Doven en slechthorenden die gebruik kunnen maken van

teksttelefonie kunnen daarentegen wel 24 uur per dag de 112-alarmcentrale direct bereiken. Daar is geen bemiddeling voor nodig: de 112-centralist communiceert via tekst en daardoor is 112 rechtstreeks bereikbaar via teksttelefonie.

d. 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 dienst - bedraagt in de periode 2013 tot en met 2016 circa € 800.000,- (inclusief btw) per jaar.

Het grootste deel van deze vergoeding is een vaste vergoeding ter hoogte van € 750.000,- (inclusief btw) die elk kalenderjaar dat de dienst wordt uitgevoerd, wordt uitgekeerd. Deze vaste vergoeding zal uiteindelijk zes keer worden uitgekeerd (aan het eind van 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, en 2018), terwijl de periode van uitvoering van de dienst vijf jaar beslaat (1 oktober 2013 tot en met 31 september 2018). Het andere deel van de vergoeding is een variabele component: € 0,50 inclusief btw per gespreksminuut.¹

KPN heeft aangegeven dat de huidige vergoeding niet volstaat om de huidige kosten te dekken. KPN geeft aan in de veronderstelling te zijn geweest dat de vergoeding exclusief btw zou zijn, maar het ministerie van EZ en de Belastingdienst houden aan dat de vergoeding inclusief btw is.

e. Wat is de betaalbaarheid van de dienst?

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

¹ De variabele vergoeding van € 0,50 inclusief btw geldt voor de eerste 10 miljoen gespreksminuten. Boven de 10 miljoen gespreksminuten wordt een efficiëncykorting van 10% toegepast en bedraagt de vergoeding dus € 0,45 inclusief btw.

gratis nummers zoals 112). Gegeven de gemiddelde duur van een gesprek, betaalt de gebruiker circa € 0,68 voor een gesprek. Dat is een fractie van de huidige werkelijke kosten per gesprek uitgaande van jaarlijkse vergoeding aan KPN. Ten tijde van de Teleplusdienst (de voorganger van de hier geëvalueerde dienst) waren de belkosten voor de eindgebruiker overigens gemiddeld ongeveer 2,5 keer zo duur (namelijk circa € 1,80 voor een gesprek).

Naast deze belkosten zijn er kosten omdat de eindgebruiker moet beschikken over een smartphone, computer of tablet en gebruik maakt van data via vast of mobiel internet.

Tot slot zijn er kosten voor de Total Conversation-software die nodig is om de bemiddelingsdienst te gebruiken. Deze kosten worden vergoed door de zorgverzekeraar.

Er zijn weinig klachten over de betaalbaarheid van de dienst bij KPN Teletolk binnengekomen en ook andere gesprekspartners geven aan weinig signalen te ontvangen dat de kosten voor het gebruik van de dienst te hoog zouden zijn. Het merendeel van de respondenten heeft aangegeven tevreden of zeer tevreden te zijn over de betaalbaarheid van de dienst. Een klein deel is ontevreden of zeer ontevreden: het gaat om ca. 16% van de gebruikers van de tekstbemiddelingsdienst en circa 10% van de gebruikers van de beeldbemiddelingsdienst.

Kosten die door diverse gebruikers niet als redelijk worden beschouwd, zijn de kosten voor het maken van een recent audiogram (enkele verzekeraars stellen dat als eis volgens eindgebruikers, alvorens de softwarekosten te vergoeden).

Deze kosten gaan ten laste van het eigen risico (in tegenstelling tot de softwarekosten die niet ten laste gaan van het eigen risico).

f. Wat zijn door technische ontwikkelingen mogelijke alternatieven voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst en voor welk deel van de dienst zijn zij een alternatief?

Wij constateren dat er alternatieven zijn die een deel van de communicatie kunnen faciliteren. Zo maken ook doven en slechthorenden in toenemende mate gebruik van indirecte communicatiemiddelen (bijvoorbeeld: 'WhatsApp', Webcare en e-mail). Deze vormen van indirecte communicatie vormen een waardevolle aanvulling (net als voor horende mensen), omdat ze voor een deel van de communicatie effectief en efficiënt kunnen worden ingezet.

Het gegeven dat indirecte communicatiemiddelen beschikbaar zijn en ook worden gebruikt houdt niet automatisch in dat daarmee ook een volwaardig alternatief bestaat voor de tekst- en/of beeldbemiddelingsdienst (een vorm van directe communicatie). Immers, sommige instanties of personen zijn (nog steeds) alleen telefonisch (goed) bereikbaar. Daarnaast volstaat indirecte communicatie in sommige gevallen niet, bijvoorbeeld omdat de wederpartij het niet gebruikt, omdat er niet snel op wordt gereageerd of omdat de aard en complexiteit van hetgeen moet worden besproken is gebaat bij directe communicatie.

Op dit moment bestaat er voor doven en slechthorenden nog geen volwaardig alternatief voor de directe communicatie zoals de tekst- en beeldbemiddelingsdienst die mogelijk maakt. Spraakherkenning ontwikkelt zich weliswaar steeds verder, maar toepassingen zijn nog niet zodanig goed en foutloos dat een bemiddelingspersoon niet meer nodig is om directe communicatie te laten plaatsvinden. Daarom is en blijft de mogelijkheid om te kunnen bellen (via de bemiddelingsdienst met bemiddelingspersonen) voor een deel van de potentiële doelgroep nog steeds van belang.

Op grond van de snelheid van de huidige ontwikkelingen achten wij het niet aannemelijk dat een ander product of een andere dienst op korte termijn (in een volgende aanwijzingsperiode van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst) volwaardig in de behoefte van dove en slechthorende gebruikers van KPN Teletolk tot directe (telefonische) communicatie zal kunnen voorzien.

Wel is duidelijk dat de technologische ontwikkelingen op het gebied van (tele)communicatie onverminderd verder zullen gaan en dat in de toekomst gebruikers en niet-gebruikers van tekst- en beeldbemiddeling in toenemende mate toegang kunnen hebben tot producten en diensten die hen in staat stellen te voorzien in hun communicatiebehoeften (zowel direct als indirect). We schatten in dat er op termijn eerder producten op de markt zullen komen die voorzien in een kwalitatief voldoende tekstbemiddeling dan dat er producten op de markt zullen komen die voorzien in een kwalitatief voldoende beeldbemiddeling.

4. Vooruitblik

g. Hoe wordt de behoefte aan deze dienst ingeschat voor de komende jaren?

Het toekomstige gebruik is niet eenvoudig te voorspellen. Stakeholders schatten in dat het gebruik van met name de beeldbemiddelingsdienst in de komende jaren zal blijven groeien. Gezien de grootte van de potentiële doelgroep en de relatieve onbekendheid van de dienst kan bij verhoogde inzet op promotie van de dienst het gebruik een sprong maken.

h. Volstaat de huidige vergoeding voor de volgende aanwijzing?

KPN heeft aangegeven dat de huidige vergoeding niet toereikend is om alle kosten te dekken die samenhangen met het uitvoeren van de tekst- en bemiddelingsdienst. Als dat inderdaad zo is, dan is aannemelijk dat de huidige vergoeding voor de volgende aanwijzing niet zal volstaan.

Echter, in welke mate de huidige vergoeding volstaat voor de volgende aanwijzing is vooral ook afhankelijk van de eisen die in de volgende aanwijzing worden gesteld, de (ingeschatte) omvang van het gebruik en de (bied)strategieën van de mogelijk deelnemende partijen die de tekst- en beeldbemiddelingsdienst willen uitvoeren.

Bovendien merken we op dat als de huidige vergoeding niet toereikend zou zijn, dit niet automatisch zou moeten leiden tot de conclusie dat de jaarlijkse vaste vergoeding moet worden verhoogd in een volgende periode. Immers, de vaste vergoeding en de variabele vergoeding zijn communicerende vaten. Een hoge vaste vergoeding zal doorgaans leiden tot biedingen van partijen waarbij de door hen gevraagde prijs per minuut relatief laag zal zijn en vice versa. Een nadeel van een hoge vaste vergoeding en lage prijs per minuut kan zijn dat de uitvoerder weinig prikkels ervaart om de dienst goed onder de aandacht te brengen bij de doelgroep, en juist dat is van belang omdat een relatief groot deel van de doelgroep thans de dienst nog niet gebruikt en de geringe bekendheid daarbij een rol speelt.

i. Hoe vertaalt de huidige betaalbaarheid zich naar de nieuwe aanwijzing?

De dienst wordt door het merendeel van de gebruikers als betaalbaar ervaren. Destijds is het tarief gebaseerd op het tarief voor reguliere bellers, ten einde op dat punt gelijkwaardigheid te creëren. Een beknopte analyse van de huidige tarieven voor reguliere bellers laat zien dat de belkosten nog steeds redelijk goed vergelijkbaar zijn en er dus niet veel aanleiding lijkt te zijn om de tarieven aan te passen bij een nieuwe aanwijzing.

j. Hoe kan de inrichting van de aanwijzing worden verbeterd? Wat zijn de kwaliteitseisen die EZ bij een nieuwe aanwijzing zou moeten stellen?

In hoeverre het wenselijk is om bij een nieuwe aanwijzing andere kwaliteitseisen te hanteren, is nadrukkelijk een beleidsmatige afweging (tussen enerzijds de

kwaliteitseisen die gesteld worden aan de tekst- en beeldbemiddelingsdienst en anderzijds de kosten die met deze kwaliteitseisen gepaard gaan).

Stakeholders hebben diverse suggesties gedaan als het gaat om de te stellen eisen aan de tekst- en beeldbemiddelingsdienst en de activiteiten die volgens hen (voldoende) aandacht moeten krijgen gedurende een nieuwe periode. Hierna volgt een aantal voorbeelden:

- Verruiming van de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst, waardoor ook de toegankelijkheid van 112 wordt vergroot voor dat deel van de doelgroep dat alleen gebruik maakt van de beeldbemiddelingsdienst; Ook is uniformering van de openingstijden genoemd: iedere dag dezelfde (ruime) openingstijden;
- Doven en slechthorenden gemakkelijker bereikbaar maken voor horenden (dan in de huidige situatie waarin eerst het nummer van de bemiddelingsdienst moet worden gebeld en daarna nog een specifiek opbelnummer gekoppeld aan de dove of slechthorende gebruiker);
- Vergroting van de toegankelijkheid voor doven en slechthorenden die ook een visuele beperking hebben (zoals doofblinden);
- Vergroting van de bekendheid van de bemiddelingsdienst onder de doelgroep en bij intermediairs (zoals GGMD) en begeleiding van gebruikers bij de installatie en het gebruik van de software;
- Afschaffing van de certificering van de Total Conversation-software of aanpassing van de spelregels daaromtrent, ten einde de onafhankelijkheid van de certificering te borgen en de schijn van afhankelijkheid weg te nemen.

Ten aanzien van de inrichting van de aanwijzing (en het proces tot aanwijzing) zijn de volgende aandachtspunten en aanbevelingen te geven:

- Benoem in de aanwijzing duidelijk hoe met de btw wordt omgegaan bij het toekennen van de vergoeding zodat hierover geen discussie of onduidelijkheid kan ontstaan.
- Hanteer een looptijd niet korter dan vijf jaar, omdat het niet aannemelijk is dat er op korte termijn andere producten of diensten worden aangeboden die een volwaardig alternatief voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst vormen én omdat er anders relatief hoge transactiekosten ontstaan.
- Handhaaf de bepaling dat een uitvoerder de mogelijkheid heeft om de dienst doelmatig in te richten door ook andere activiteiten te mogen laten uitvoeren door de tolken, zo lang de gestelde kwaliteitseisen worden behaald.

Inhoud

Samenvatting	1	3.4. Inrichting van de aanwijzing	45
1. Inleiding	8	Bijlage 1 – Overzicht gesprekspartners	49
1.1. Achtergrond	8	Bijlage 2 – Enquête	50
1.2. Doel en onderzoeksvragen	9	Bijlage 3 – Internationale quick scan	51
1.3. Aanpak	9	Bijlage 4 – Leden klankbordgroep	54
1.4. Leeswijzer	10		
2. Terugblik	12		
2.1. Gebruik	12		
2.2. Functioneren	17		
2.3. Noodoproepen	25		
2.4. Kosten	27		
2.5. Betaalbaarheid	30		
2.6. Alternatieven	34		
2.7. Bijdrage aan gelijkwaardige toegang	39		
3. Vooruitblik	42		
3.1. Toekomstige behoefte	42		
3.2. Toekomstige vergoeding	43		
3.3. Toekomstige betaalbaarheid	44		

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Op basis van de Telecommunicatiewet is KPN in 2013 door de minister van Economische Zaken (EZ) aangewezen om de tekst- en beeldbemiddelingsdienst voor doven en slechthorenden te verzorgen.² Met deze dienst kunnen doven, slechthorenden, mensen met een spraakbeperking en horenden met elkaar bellen via tekst, beeld en spraak.

De bemiddelingsdienst maakt het mogelijk dat doven, slechthorenden en personen met een spraakbeperking kunnen telefoneren met (horende) personen of instanties via een bemiddelaar (een tolk).

Bij tekstbemiddeling wordt de spraak van een horende persoon door de tekstbemiddelaar (tolk) omgezet in tekst en waar nodig de tekst van de dove, slechthorende of spraakbeperkte persoon in spraak. De tekstbemiddelaar (tolk) zet dus tekst om in spraak en andersom.

Bij beeldbemiddeling vertaalt een gebarentolk het gesproken Nederlands naar Nederlandse Gebarentaal of Nederlands met Gebaren en vice versa. Met name doof geboren, voor wie de gebarentaal de eerste taal is, maken hier gebruik van.

² Artikel 9.2 Telecommunicatiewet. Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0009950/2017-03-10#Hoofdstuk9_Artikel9.2.

³ Zie <https://youtu.be/n3FpckDs74M> voor een korte voorlichtingsfilm over hoe een bemiddelingsdienst werkt.

In de huidige praktijk belt een dove of slechthorende beller overigens direct naar de horende persoon en pas wanneer er contact is komt de tolk in het gesprek. Dit is de huidige gekozen invulling in de praktijk en het is niet een verplichte invulling in de praktijk (met andere woorden: het is geen eis dat de tolk pas in het gesprek komt als er contact is tussen enerzijds de dove of slechthorende beller en anderzijds de horende persoon).

Een deel van de doven en slechthorenden maakt zowel van tekst- als van de beeldbemiddeling gebruik. Bovendien kunnen ook horende personen naar de tekst- en beeldbemiddelingsdienst bellen in het geval ze doven of slechthorenden telefonisch willen bereiken.³

Deze aanwijzing van KPN in 2013 vloeide voort uit aangescherpte Europese regels over de universele dienst, welke inhouden dat wat betreft de toegankelijkheid en betaalbaarheid de universele dienst (in dit geval toegang tot openbare telefonie) voor gehandicapten functioneel gelijkwaardig moet zijn ten opzichte van andere eindgebruikers.⁴ De achterliggende gedachte van deze regels is dat bepaalde diensten en voorzieningen, zoals openbare telefonie, van zulk wezenlijk belang zijn voor het deelnemen aan de maatschappij dat ze beschikbaar moeten zijn voor iedereen. Eindgebruikers met een fysieke beperking, zoals doven en slechthorenden, hebben evenzeer recht op goede en betaalbare toegang tot deze diensten.

⁴ Zie bijvoorbeeld: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0022&from=NL> (artikel 8) en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0136&from=EN>.

1.2. Doel en onderzoeksvragen

De aanwijzing van KPN loopt op 30 september 2018 af. Voordat zal worden overgegaan tot het opnieuw aanwijzen van een partij, wordt de huidige tekst- en beeldbemiddelingsdienst geëvalueerd. KWINK groep is gevraagd deze evaluatie uit te voeren.

Het doel van deze evaluatie is om na te gaan of de keuzen die destijds (ten aanzien van de huidige aanwijzing) zijn gemaakt, hebben bijgedragen tot meer gelijkwaardige toegang van doven en slechthorenden tot de universele dienstverlening (openbare telefonie, telefoongids en abonnee-informatiedienst).

De resultaten van deze evaluatie dienen als input voor mogelijke bijstelling of aanpassing van de nieuwe aanwijzing voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst per 2018.

De hoofd-onderzoeksvraag die centraal staat in het onderzoek is de volgende:

Heeft de tekst- en beeldbemiddelingsdienst ertoe bijgedragen dat doven en slechthorenden meer gelijkwaardige toegang hebben tot de universele diensten (openbare telefonie)?

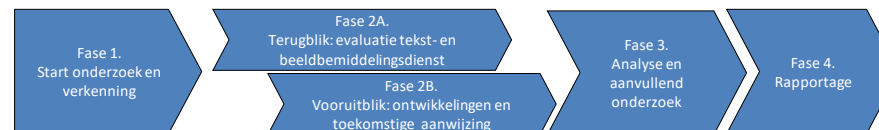
Ter beantwoording van deze vraag zijn de volgende sub-onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe heeft het gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst zich ontwikkeld sinds de aanwijzing en hoe wordt de behoefte aan deze diensten ingeschat voor de komende jaren?
2. Wat zijn de door technische ontwikkelingen mogelijke alternatieven voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst, zoals Skype en WhatsApp, en voor welk deel van de dienst zijn zij een alternatief?

3. Wat zijn de kosten die gemoeid zijn met de tekst- en beeldbemiddelingsdienst en volstaat de huidige vergoeding voor de volgende aanwijzing?
4. Hoe functioneert de huidige bemiddelingsdienst en wat zijn de kwaliteitseisen die we aan de dienst bij de nieuwe aanwijzing zouden moeten stellen?
5. Wat is de betaalbaarheid van de huidige dienst en hoe vertaalt zich dit naar de nieuwe aanwijzing?
6. Hoe kan de inrichting van de aanwijzing worden verbeterd?

1.3. Aanpak

In de uitvoering van dit evaluatie-onderzoek zijn vier fasen, met bijbehorende activiteiten, onderscheiden:



Hierna wordt kort aangegeven welke onderzoeksmethoden zijn ingezet om de informatie te verzamelen waarmee de onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord:

- *Gesprekken met stakeholders.* Er zijn 26 gesprekken met stakeholders gevoerd.⁵ Er hebben onder andere gesprekken plaatsgevonden met beleidsdepartementen (het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), met belangenorganisaties voor doven, slechthorenden en personen met een taalontwikkelingsstoornis (spraakbeperking), met de uitvoerders van de bemiddelingsdienst (KPN als aangewezen partij en Berengroep die in opdracht van KPN de bemiddelingsdienst uitvoert), met aanbieders van Total Conversation-Software, met aanbieders van alternatieve producten en diensten voor doven en slechthorenden. Voor een compleet overzicht wordt verwezen naar bijlage 1.
- *Een online enquête.* Onder gebruikers- en niet gebruikers van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst is een enquête uitgezet. Deze enquête is uitgezet via een groot aantal kanalen, waaronder Facebook-groepen voor doven en slechthorenden, nieuwswebsites voor doven en slechthorenden, sites van belangenverenigingen en door het individueel aanschrijven van dovenorganisaties.⁶ De enquête is ingevuld door 363 personen, waarvan 269 personen de dienst niet eerder hebben gebruikt en 94 personen de tekst- en/of beeldbemiddelingsdienst de afgelopen vier jaren wel hebben gebruikt. Uitgaande van een potentiële doelgroep van 6853 mensen (het aantal mensen met recht op een tolkvoorziening), maakt een steekproef van deze omvang uitspraken mogelijk met een betrouwbaarheidsniveau van 95% en een foutmarge van 5%. Wanneer in het rapport uitspraken worden gedaan over de gehele groep respondenten, moeten deze waarden dus gehanteerd worden. Uitspraken over deelgroepen van de respondenten, bijvoorbeeld over enkel de gebruikers van de tekstbemiddelingsdienst, kennen een lagere representativiteit. Deze

⁵ Een complete lijst met gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1.

uitspraken moeten als indicatief worden beschouwd en als zodanig worden geïnterpreteerd.

- *Internationale quick scan.* Om de situatie in andere (Europese) landen in kaart te brengen is ten eerste de overzichtsstudie van de Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) uit 2015 bestudeerd. Aanvullend daarop zijn twee landen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, nog nader onderzocht door middel van een interview met de nationale toezichthouder.⁷
- *Documentenstudie.* Relevante kwalitatieve en kwantitatieve gegevens zijn bestudeerd en verwerkt in de rapportage.

Ten behoeve van de uitvoering van dit onderzoek is een klankbordgroep ingericht onder voorzitterschap van het ministerie van Economische Zaken, de opdrachtgever voor deze evaluatie. In bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van de leden van de klankbordgroep.

1.4. Leeswijzer

In deze rapportage is een helder onderscheid gemaakt tussen de terugblik (hoofdstuk 2) en de vooruitblik (hoofdstuk 3). Omdat sommige onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.2) zowel de terugblik als de vooruitblik betreffen, zijn deze vragen opgeknipt.

Dat heeft erin geresulteerd dat in de terugblik in hoofdstuk 2 achtereenvolgens de volgende vragen aan de orde komen:

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

⁶ Een complete lijst van de kanalen die zijn gebruikt om de enquête te verspreiden is opgenomen in bijlage 2.

⁷ Zie: BEREC (2015), Update of the report on equivalent access and choice for disabled end-users.

- Hoe functioneert de huidige bemiddelingsdienst?
- Wat zijn de kosten die gemoeid zijn met de tekst- en beeldbemiddelingsdienst?
- Wat is de betaalbaarheid van de dienst?
- Wat zijn door technische ontwikkelingen mogelijke alternatieven voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst en voor welk deel van de dienst zijn zij een alternatief?
- Heeft de tekst- en beeldbemiddelingsdienst ertoe bijgedragen dat doven en slechthorenden meer gelijkwaardige toegang hebben tot de universele diensten (openbare telefonie)?

In hoofdstuk 3 van de rapportage, de vooruitblik, komen vervolgens de volgende deelvragen aan de orde:

- Hoe wordt de behoefte aan deze dienst ingeschat voor de komende jaren?
- Volstaat de huidige vergoeding voor de volgende aanwijzing?
- Hoe vertaalt de huidige betaalbaarheid zich naar de nieuwe aanwijzing?
- Hoe kan de inrichting van de aanwijzing worden verbeterd? Wat zijn de kwaliteitseisen die EZ bij een nieuwe aanwijzing zou moeten stellen?

Tot slot zijn er vier bijlagen opgenomen: een overzicht van de gesprekspartners (bijlage 1), een toelichting op de enquête (bijlage 2), een overzicht van de uitkomsten van de internationale quick scan (bijlage 3) en een overzicht van de leden van de klankbordgroep (bijlage 4).

2. Terugblik

2.1. Gebruik

Onderzoeksvraag: Hoe heeft het gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst zich ontwikkeld sinds de aanwijzing?

Bevinding

Het gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst is sinds het begin van de evaluatieperiode toegenomen. Gemiddeld vonden er in het eerste volledige jaar van de aanwijzing (2014) per maand 837 tekstcalls en 244 beeldcalls plaats. Momenteel kent de dienst circa 1.100 gebruikers en in 2017 zijn er gemiddeld 1.356 tekstcalls en 484 beeldcalls per maand gemaakt. Het maandelijks gemiddelde aantal tekstcalls is aldus met 62 procent gestegen en het aantal beeldcalls met 98 procent. Het gebruik van de dienst blijft echter wel sterk achter bij de initiële inschattingen uit 2011 van het aantal gebruikers.

De voorgaande cijfers en ontwikkelingen zijn voor gesprekspartners over het algemeen goed te verklaren.

Er zijn verschillende verklaringen voor het niet gebruiken van de dienst door een groot deel van de potentiële doelgroep: 1) een deel van de potentiële doelgroep

kent de dienst niet; 2) een deel van de potentiële doelgroep heeft geen behoefte aan de dienst; 3) een deel van de potentiële doelgroep ervaart drempels in de toegankelijkheid van de dienst en 4) een deel van de potentiële doelgroep is niet tevreden (genoeg) over het functioneren van de dienst om de dienst te gaan gebruiken of te blijven gebruiken.

Toelichting

Aantal gebruikers

- Gedurende de evaluatieperiode is het aantal geregistreerde gebruikers van KPN Teletolk gegroeid tot 1.100. Het is niet bekend hoeveel van deze geregistreerde gebruikers ook daadwerkelijk actieve gebruikers zijn in de zin dat ze de dienst recent nog hebben gebruikt. Ook is het verloop in aantal geregistreerde gebruikers over de evaluatieperiode niet bekend bij Berengroep. Ter vergelijking:
 - De voorloper van KPN Teletolk, KPN Teleplus, had aan het einde van haar bestaan (2013) ongeveer 1.000 actieve gebruikers. In de enquête die in het kader van dit onderzoek is uitgezet geeft 26% (n=363) van de respondenten aan vroeger gebruik te hebben gemaakt van KPN Teleplus. Hiervan geeft 72% (n=94) aan nu ook gebruik te maken van KPN Teletolk.
 - In 2016 waren 6853 mensen geregistreerd als rechthebbende op een Tolkvoorziening; 4.265 mensen maakten in 2016 gebruik van deze voorziening.
 - De schattingen uit 2011 voor het gebruik van KPN Teletolk waren 5.000 gebruikers voor de tekstbemiddelingsdienst en 6.000 gebruikers voor de beeldbemiddelingsdienst.⁸ Ten opzichte van deze schattingen is het

⁸ KWINK groep, Onderzoek naar economische contouren van de tekst en beeldbemiddelingsdiensten, mei 2011. In opdracht van het ministerie van Economische Zaken. In dat onderzoek is het aantal potentiële gebruikers van de tekstbemiddelingsdienst destijds geschat op 142.000 en het potentiële aantal gebruikers van de beeldbemiddelingsdienst geschat op 20.000. Daarbij is destijds onder meer gebruik gemaakt van informatie uit andere landen (waaruit naar voren is gekomen dat circa 1% van

de bevolking niet een telefoongesprek kan voeren als gevolg van doof of slechthorend zijn) en van informatie over het aantal mensen in Nederland dat gebarentaal beheerst (ongeveer 20.000 mensen, waarvan voor ongeveer 5.000 mensen zou gelden dat gebarentaal de eerste taal is). Op basis van het aantal gebruikers van de toenmalige Teleplus-dienst en op basis van de omvang van de potentiële

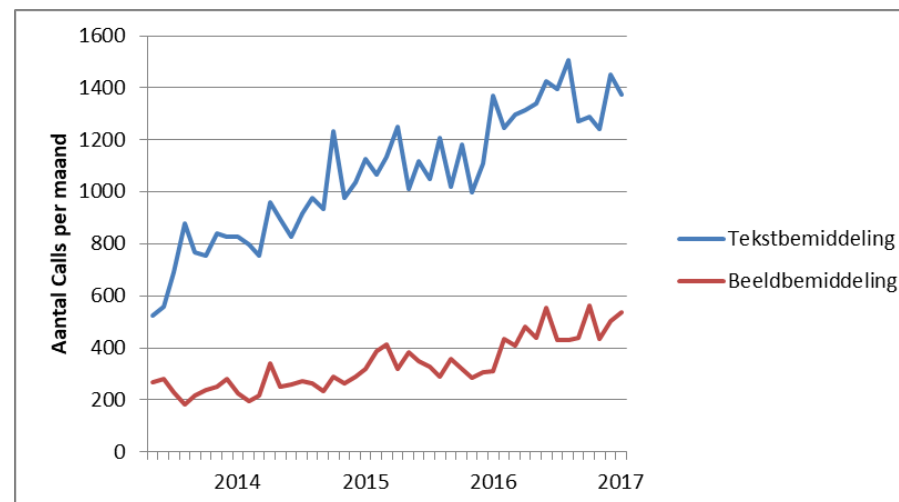
aantal gebruikers sterk achtergebleven. Later deze paragraaf gaan we dieper in op mogelijke verklaringen voor het niet-gebruik.

Aantal Calls

- Het aantal gemaakte calls is gedurende de evaluatieperiode toegenomen. In figuur 1 is het aantal calls per maand opgenomen voor de periode oktober 2013 tot juni 2017. In 2017 werden er tot nu toe gemiddeld 1.356 tekstcalls per maand gemaakt en gemiddeld 484 beeldcalls per maand. Dit komt neer op ruim 44 tekstcalls en bijna 16 beeldcalls per dag.
- Geaggregeerd komen deze cijfers neer op de groeipercentages per jaar uit tabel 1. In de tabel zijn 2013 en 2017 niet opgenomen, omdat dit geen volledige jaren zijn. Dat komt omdat de dienst is gestart op 1 oktober 2013 en omdat het jaar 2017 nog loopt. Aan de groeipercentages is te zien dat de beeldbemiddelingsdienst procentueel gezien sterker is gegroeid dan de tekstbemiddelingsdienst. De cijfers uit de eerste maanden van 2017 geven overigens aanleiding te veronderstellen dat dit ook in 2017 het geval zal zijn.

Frequentie van gebruik

- Uitgaande van de cijfers van juni 2017 kan worden geschat dat gebruikers in 2017 gemiddeld ongeveer 21 keer per jaar gebruik zullen maken van tekst- en beeldbemiddelingsdienst. Dit komt neer op gemiddeld bijna twee calls per maand.
- Uit de enquête blijkt daarnaast dat de meeste respondenten de tekst- en beeldbemiddelingsdienst enkele keren per maand gebruiken. Er zijn echter ook respondenten die de dienst dagelijks gebruiken en respondenten die de dienst minder dan 1 keer per jaar gebruiken.



Figuur 1 - Verloop van het aantal gemaakte calls met de tekst- en beeldbemiddelingsdienst gedurende de evaluatieperiode.

	Tekstbemiddeling		Beeldbemiddeling		Totaal	
	Totaal aantal calls	Groei t.o.v. vorig jaar	Totaal aantal calls	Groei t.o.v. vorig jaar	Totaal aantal calls	Groei t.o.v. vorig jaar
2014	10042	-	2926	-	12968	-
2015	12911	+ 28,6%	3839	+ 31,2%	16750	+ 29,2%
2016	14913	+ 15,5%	4620	+ 20,3%	19533	+ 16,6%

Tabel 1 - Overzicht groeipercentages per jaar gedurende de evaluatieperiode.

doelgroep zijn groeiscenario's ontwikkeld en is het aantal gebruikers ingeschat op 5.000 (tekstbemiddelingsdienst) respectievelijk 6.000 (beeldbemiddelingsdienst).

Duur Calls

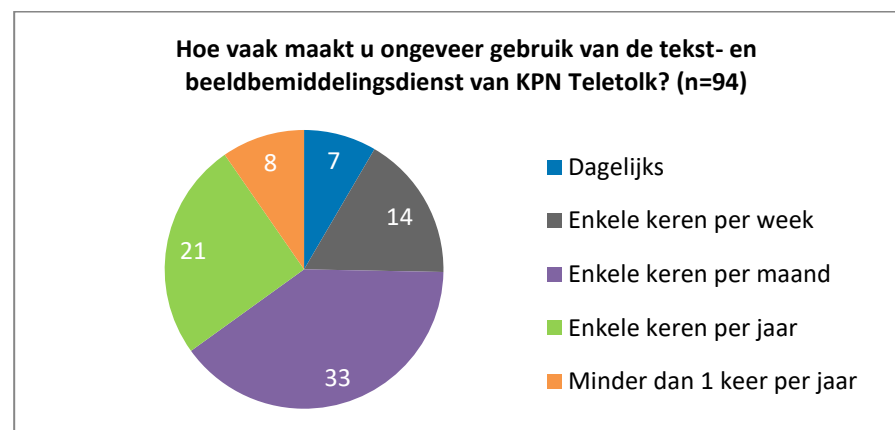
- In figuur 3 wordt het maandelijks gemiddelde van de duur van een call weergegeven. De gemiddelde duur van een gesprek gedurende de evaluatieperiode was 6 minuten en 21 seconden. Er kan in de data geen onderscheid worden gemaakt tussen de tekstbemiddelingsdienst en de beeldbemiddelingsdienst.
- Uitgaande van cijfers uit 2017 kan worden geschat dat gebruikers gemiddeld ongeveer 11 minuut per maand via de tekst- of beeldbemiddelingsdienst bellen. Ter vergelijking: De gemiddelde Nederlander belt ruim 52 minuten per maand.⁹

Gebelde partijen

- Bijna bij alle calls is het een dove of slechthorende gebruiker die via KPN Teletolk iemand anders (een horende) probeert te bellen. Gedurende de evaluatieperiode was het per maand gemiddeld in 1% van de gesprekken het geval dat een horend persoon een dove of slechthorende opbelde via de bemiddelingsdienst.
- In de enquête is gevraagd op welke wijze gebruikers van KPN Teletolk contact hebben met enerzijds instanties en anderzijds vrienden en familie. Uit de antwoorden blijkt dat gebruikers van KPN Teletolk de tekstbemiddelingsdienst en de beeldbemiddelingsdienst verhoudingsgewijs meer gebruiken om te bellen naar instanties, dan om te bellen naar vrienden en familie.

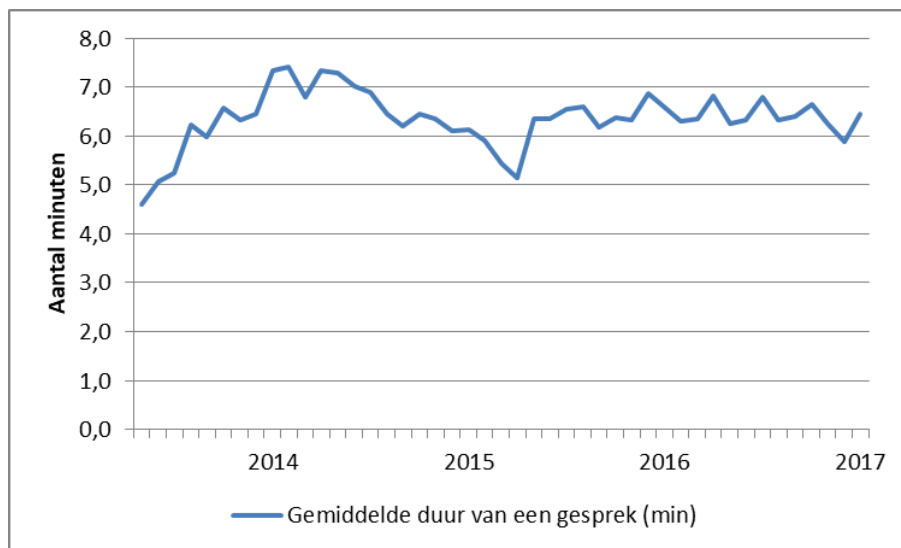
	De tekst- bemiddelingsdienst	De beeld- bemiddelingsdienst
Ik heb wel eens contact met instanties via ...	63,2% (n=87)	75,9% (n=29)
Ik heb wel eens contact met vrienden en familie via ...	24,1% (n=87)	20,7% (n=29)

Tabel 2 - Aandeel van gebruikers van KPN Teletolk dat heeft aangegeven de tekst- en/of beeldbemiddelingsdienst te gebruiken voor contact met instanties en/of familie en vrienden.

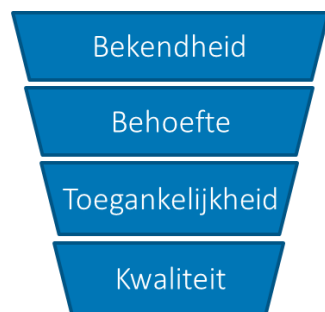


Figuur 2 - Frequentie van gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst respondenten (n=94).

⁹ Bron: ACM, Telecommonitor derde kwartaal 2016.



Figuur 3- Verloop van de gemiddelde duur van een call met de tekst- en beeldbemiddelingsdienst gedurende de evaluatieperiode.



Figuur 4 - Schematische weergave van de noodzakelijke voorwaarden voordat doven of slechthorenden de tekst- en beeldbemiddelingsdienst zullen gebruiken (de funnel).

Opvatting over het gebruik

In de gesprekken met stakeholders zijn verschillende verklaringen naar voren gekomen voor de gevonden feiten en cijfers over het gebruik van de dienst:

- Zo geven verschillende gesprekspartners aan dat zij de initiële schattingen voor het gebruik van de dienst van meet af aan veel te hoog vonden. Het feit dat het gebruik achterblijft bij deze schattingen is volgens hen dan ook niet verbazingwekkend.
- Ook de verhouding in het gebruik van de tekstbemiddelingsdienst ten opzichte van de beeldbemiddelingsdienst kan volgens verschillende gesprekspartners goed worden verklaard. Vanwege de Teleplus-voorloper is het gebruik van de tekstbemiddeling vanaf het begin al relatief hoog in vergelijking met het gebruik van de beeldbemiddelingsdienst. De beeldbemiddelingsdienst was een compleet nieuwe dienst, voor een deels nieuwe doelgroep. Het gebruik van deze dienst begon daardoor lager, maar groeit nu, vanwege grotere bekendheid onder de doelgroep, sterker dan de tekstbemiddelingsdienst.

Uit de gesprekken met stakeholders zijn verschillende redenen naar voren gekomen die potentiële gebruikers kunnen hebben voor het niet-gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst van KPN Teletolk.

We hebben deze redenen gecategoriseerd aan de hand van de funnel in figuur 4. De funnel bevat noodzakelijke voorwaarden voor het gebruik. Er wordt door een potentiële gebruiker slechts gebruik gemaakt van de dienst als de gebruiker bekend is met de dienst, als de gebruiker behoefte heeft aan de dienst, als de gebruiker zich toegang kan verschaffen tot de dienst en als de gebruiker zodanig tevreden is over de kwaliteit van de dienst dat de gebruiker na zijn of haar eerste ervaring de dienst blijft gebruiken.

Hierna lichten we de verschillende onderdelen nader toe.

Bekendheid

- Ten eerste maakt een deel van de doelgroep geen gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst omdat deze groep niet weet van het bestaan van de dienst. In de enquête geeft 50,4% (n=363) van de respondenten aan niet met de dienst bekend te zijn. Van de respondenten die aangeven de dienst niet te gebruiken geeft 68,0% (n=269) aan niet met de dienst bekend te zijn.
- Uit de gesprekken blijkt daarnaast dat hulpverleners (zoals werknemers van de Geestelijke Gezondheidszorg en Maatschappelijke Dienstverlening (GGMD)¹⁰) ook niet altijd op de hoogte zijn van het bestaan van de dienst en personen dus niet kunnen doorverwijzen.
- Gesprekspartners geven aan dat er gedurende de evaluatieperiode ook weinig aandacht is geweest voor de promotie van KPN Teletolk onder de doelgroep. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de uitvoerder van de dienst geen prikkels heeft om de dienst te laten groeien, omdat dit leidt tot meerkosten en omdat die meerkosten hoger zijn dan de meeropbrengsten (in paragraaf 2.4 gaan wij hier nader op in).
- Veel genoemde manieren waarop respondenten bekend zijn geworden met de dienst zijn: via nieuwsartikelen van voor hen relevante sites of verenigingen; via communicatie rondom het verdwijnen van Teleplus; of via vrienden, familie, werk of school. Professionele doorverwijzingen (van bijvoorbeeld audiciens of GGMD) worden minder vaak genoemd.

Behoeft

- In het geval potentiële gebruikers wel weten van het bestaan van KPN Teletolk kunnen zij alsnog een niet-gebruiker zijn omdat ze geen behoefte hebben aan de dienst. Uit de gesprekken komen verschillende (combinaties van) redenen naar voren waarom sommige potentiële

gebruikers geen behoefte hebben aan de tekst- en beeldbemiddelingsdienst:

1. *Bellen zit niet in de cultuur van doven en slechthorenden.* Waar horende mensen van jongs af aan zijn opgegroeid met bellen, is dit voor dove of slechthorende mensen vaak niet het geval. Het kan dus voorkomen dat een potentiële gebruiker niet eens stil staat bij de optie om te bellen. Een dergelijke potentiële gebruiker zal dan ook geen reden zien om de tekst- en beeldbemiddelingsdienst te gebruiken.
2. *De potentiële gebruiker heeft vanwege privacy-redenen bezwaren tegen het gebruik van een bemiddelingsdienst.* Ook in andere situaties (dus niet via de telefoon) zal dit argument opgaan voor een dove of slechthorende persoon, aangezien een tolk nodig is om te bemiddelen. Het verschil is echter dat mensen met het recht op een tolkvoorziening hun eigen tolk mogen kiezen, waardoor privacy-bezwaren wellicht minder sterk worden. Bij de tekst- en beeldbemiddelingsdienst is het niet mogelijk (vooraf) een tolk te kiezen die het gesprek bemiddelt.
3. *De potentiële gebruiker heeft de dienst niet nodig omdat andere mensen voor hem of haar bellen, zoals naasten of een tolk die langskomt (en dus van de tolkuren wordt bekostigd).* Wanneer dit goed werkt, er vaak mensen beschikbaar zijn om te bellen en de dove of slechthorende zich hierdoor niet te afhankelijk voelt, kan het zijn dat de potentiële gebruiker geen reden ziet om zelf te bellen via de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. Uit de enquête blijkt dat 50% (n=269) van de niet-gebruikers van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst wel eens contact heeft met instanties door anderen te laten bellen, respectievelijk 26% (n=269) voor het contact met vrienden en familie. Ook gebruikers van de bemiddelingsdienst laten overigens regelmatig andere mensen voor hen bellen: 45% (n=94) van de gebruikers geeft aan wel eens contact te hebben met instanties op die wijze en 18%

¹⁰ De GGMD is een stichting die hulp biedt aan doven, slechthorenden en mensen met andere hoorproblemen. Zie www.ggmd.nl voor meer informatie over deze stichting.

- (n=94) van de gebruikers geeft aan wel eens contact te hebben met vrienden en familie op die wijze.
4. *De potentiële gebruiker heeft de dienst niet nodig omdat hij of zij langs gaat bij de te bereiken instantie (bijvoorbeeld voor een afspraak bij de kapper) voor direct contact, in plaats van bijvoorbeeld te bellen.* Uit de enquête blijkt dat 42% (n=269) van de niet-gebruikers van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst wel eens contact heeft met instanties door er langs te gaan (ten opzichte van overigens 39% (n=94) van de gebruikers van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst).
 5. *De potentiële gebruiker heeft de dienst niet nodig omdat hij/zij gebruik maakt van alternatieve vormen van (tele)communicatie.* In paragraaf 2.6 gaan we dieper in op technologische alternatieven voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst.

Toegankelijkheid

- Als een potentiële gebruiker wel behoefte heeft aan het gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst kunnen er volgens gesprekspartners drempels zijn in de toegang waardoor hij/zij uiteindelijk toch geen gebruik gaat maken van de dienst. Genoemde voorbeelden van drempels zijn:
 1. *Complexiteit van de software en onduidelijkheid van de instructies voor installatie en registratie.* Wanneer iemand moeite heeft de instructies op de website van KPN Teletolk of een van de softwareleveranciers te volgen, en hierbij geen hulp ontvangt, kan dit een onoverkomelijke drempel vormen voor het gebruik van de dienst. Deze drempel is met name hoog voor mensen die slecht geschoold zijn in het lezen van de Nederlandse taal of mensen die (bijvoorbeeld vanwege ouderdom) moeite hebben met het begrijpen van moderne apparatuur en digitale toepassingen (de zogenaamde digibeten).
 2. *Investeringskosten die niet worden gedekt door de zorgverzekering.* In paragraaf 2.5 gaan we dieper in op betaalbaarheid van de dienst voor gebruikers.

Kwaliteit

- Als men tot slot de dienst kent, er behoefte aan heeft en er toegang toe heeft, kan een reden voor het niet gebruiken van dienst zijn dat men niet tevreden (genoeg) is over het functioneren van de dienst, nu of in het verleden (in paragraaf 2.2 gaan we hier dieper op in).

Uiteraard kan er een combinatie van redenen zijn waardoor een potentiële gebruiker geen gebruik maakt van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. Zo zijn er bijvoorbeeld doven en slechthorenden die zo veel mogelijk doen via alternatieve communicatievormen (waar dat kan), en die als bellen echt noodzakelijk zou zijn (omdat die alternatieve vormen niet volstaan gegeven het doel van het gesprek of de aard van te bereiken persoon of instantie) ervoor kiezen om dat door een naaste te laten doen óf bij de desbetreffende instantie langs te gaan.

2.2. Functioneren

Onderzoeksvraag: Hoe functioneert de huidige bemiddelingsdienst?

Bevinding

De tekst- en beeldbemiddelingsdienst functioneert momenteel conform de gestelde eisen voor wat betreft openingstijden en afgesproken servicelevels.

Echter, in het begin van de evaluatieperiode bleef de wachttijd (een van de afgesproken servicelevels) voor gebruikers van de tekstbemiddelingsdienst sterk achter bij het gewenste niveau. Gedurende deze periode was de tekstbemiddelingsdienst nog ondergebracht bij het SNT-callcenter van KPN. Om het niveau te verbeteren is de tekstbemiddelingsdienst vanaf 1 januari 2015 ondergebracht bij Berengroep (en 's nachts bij een callcenter in Arnhem).

Sindsdien wordt de norm inzake wachttijden wel gehaald. De beeldbemiddelingsdienst heeft het servicelevel te allen tijden gehaald.

Door Berengroep worden gecertificeerde tolken Nederlandse Gebarentaal (NGT) ingezet voor de beeldbemiddelingsdienst. De tekstbemiddelingsdienst wordt (sinds 1 januari 2015) tussen 07.00 – 20.00 uitgevoerd door diezelfde gecertificeerde tolken Nederlandse Gebarentaal (NGT), die in sommige gevallen ook gecertificeerd schrijftolk zijn en in alle andere gevallen een training hebben gevolgd. Buiten deze tijden wordt de tekstbemiddelingsdienst uitgevoerd door callcentermedewerkers. Ook voor hen geldt dat ze allen een training hebben gevolgd. Op die wijze wordt geborgd dat er bij het bemiddelen geen onnodige vertraging plaatsvindt en er geen informatie of toonzetting verloren gaat.

Stakeholders en eindgebruikers zijn over het algemeen tevreden over de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. Respondenten geven de tekstbemiddelingsdienst gemiddeld het rapportcijfer 7,1 en de beeldbemiddelingsdienst gemiddeld het rapportcijfer 7,0.

Wel bestaan er momenteel nog een aantal aandachtspunten bij het functioneren van de dienst, waaronder: 1) de voor de horenden ingewikkelde bereikbaarheid van doven en slechthorenden vanwege het moeten bellen naar een speciaal KPN Teletolk nummer én een apart 'opbelnummer' van de dove of slechthorende van tien cijfers; 2) de kwaliteit van het stemtolken (gesproken taal naar Nederlandse Gebarentaal) is volgens belangenorganisaties niet van voldoende kwaliteit; en 3) de toegankelijkheid van 112 via de beeldbemiddelingsdienst (met de kanttekening dat stakeholders dit opmerken omdat bij de 112-alarmcentrale zelf geen gebarentolken aanwezig zijn).

Toelichting

Openingstijden

- De tekst- en beeldbemiddelingsdienst kent (conform artikel 2.7 lid 1 van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen) de volgende openingstijden:
 - Tekstbemiddeling: 24 uur per dag, zeven dagen in de week.
 - Beeldbemiddeling: dertien uur per werkdag (07.00 – 20.00 uur) en zes uur per dag in het weekend en op feestdagen (10.00 – 16.00 uur).

Servicelevels

- De tekst- en beeldbemiddelingsdienst moet (conform artikel 2.7 lid 2 van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen) voldoen aan het volgende servicelevel:
 - Tekstbemiddeling: Minimaal 85% van de calls moet binnen 20 seconden worden opgenomen tussen 8.00 uur en 22.00 uur. Buiten die tijden moet minimaal 90% van de calls binnen 40 seconden worden opgenomen.
 - Beeldbemiddeling: Minimaal 85% van de calls moet binnen 60 seconden worden opgenomen.
- In figuur 5 wordt het bereik van deze servicelevels over de evaluatieperiode in beeld gebracht. Hierin is te zien dat de servicelevels van de tekstbemiddelingsdienst in het begin van de evaluatieperiode sterk achterbleven bij het gewenste niveau. Gedurende deze periode was de tekstbemiddelingsdienst nog ondergebracht bij het SNT-callcenter van KPN. Om het niveau te verbeteren is de tekstbemiddelingsdienst vanaf 1 januari 2015 ondergebracht bij Berengroep (en 's nachts bij een callcenter in Arnhem). Sindsdien wordt de norm inzake wachttijden gehaald, en is ook de kwaliteit van de dienst verbeterd (vanwege de verbeterde tolkhouding en training van gebarentolken en callcentermedewerkers). De

beeldbemiddelingsdienst heeft het servicelevel aangaande de wachttijden overigens altijd gehaald.

Certificering en training van bemiddelaars

- De aanbieder van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst moet er (conform artikel 2.8 van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen) voor zorgen dat er geen onnodige vertraging plaatsvindt en er geen informatie of toonzetting verloren gaat.
 - Om dit te borgen worden er door Berengroep gecertificeerde tolken Nederlandse Gebarentaal (NGT) ingezet voor de beeldbemiddelingsdienst.
 - De tekstbemiddelingsdienst wordt tussen 07.00 – 20.00 uitgevoerd door diezelfde gecertificeerde tolken Nederlandse Gebarentaal (NGT), die in sommige gevallen ook gecertificeerd schrijftolk zijn en in andere gevallen een training hebben gevolgd.¹¹ Buiten deze tijden wordt de tekstbemiddelingsdienst uitgevoerd door callcentermedewerkers. Ook voor hen geldt dat ze een training hebben gevolgd.

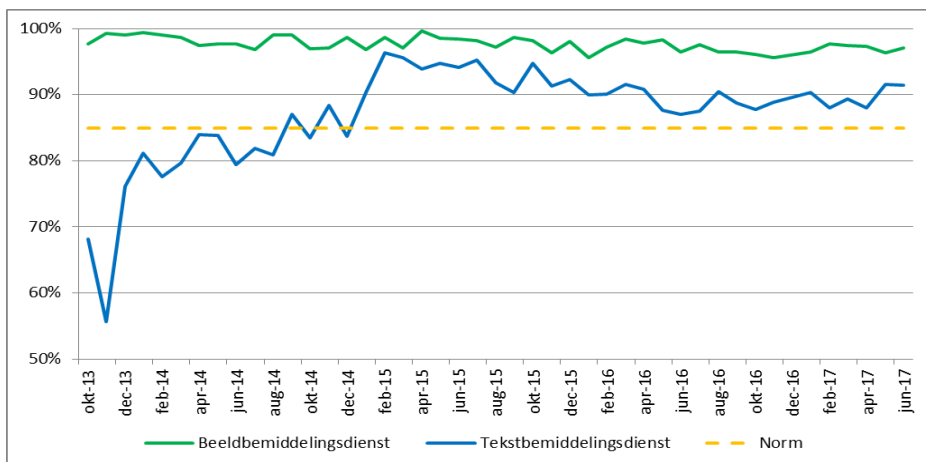
Algehele waardering

- Uit de gesprekken met belangenorganisaties blijkt dat zij over het algemeen tevreden zijn over de tekst- en beeldbemiddelingsdienst.
- Uit de enquête volgt dat gebruikers de tekstbemiddelingsdienst gemiddeld het rapportcijfer 7,1 geven en de beeldbemiddelingsdienst gemiddeld het rapportcijfer 7,0 (zie figuur 6 en figuur 7 op de volgende pagina). Het algemene beeld is dus dat gebruikers de dienst ruim voldoende waarderen.
- Desgevraagd geeft 77% van de respondenten die gebruik maken van de tekstbemiddelingsdienst aan deze dienst aan te raden aan andere

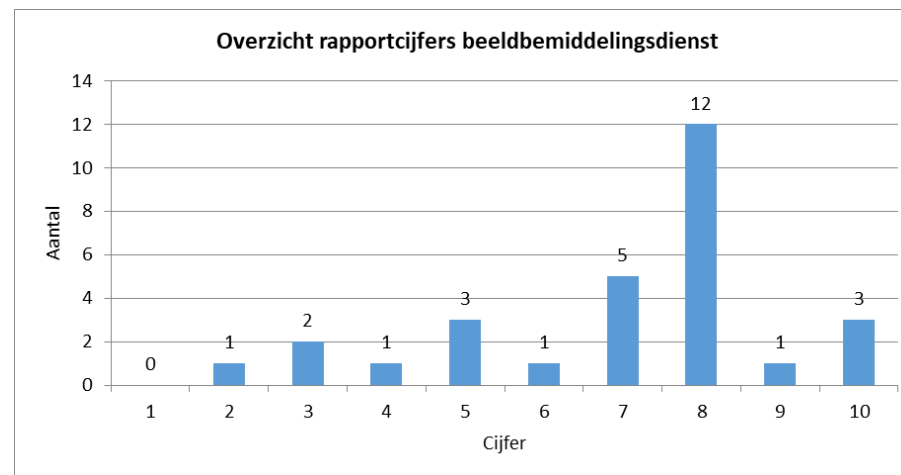
¹¹ Dat de tekstbemiddeling door gecertificeerde beeldtolken wordt gedaan is geen voorschrift of verplichting geweest bij de aanwijzing. Het is de wijze waarop KPN Teletolk / Berengroep dit invulling geeft.

personen. Voor de respondenten die gebruik maken van de beeldbemiddelingsdienst ligt dit percentage op 79%. Zie figuur 8 en 9.

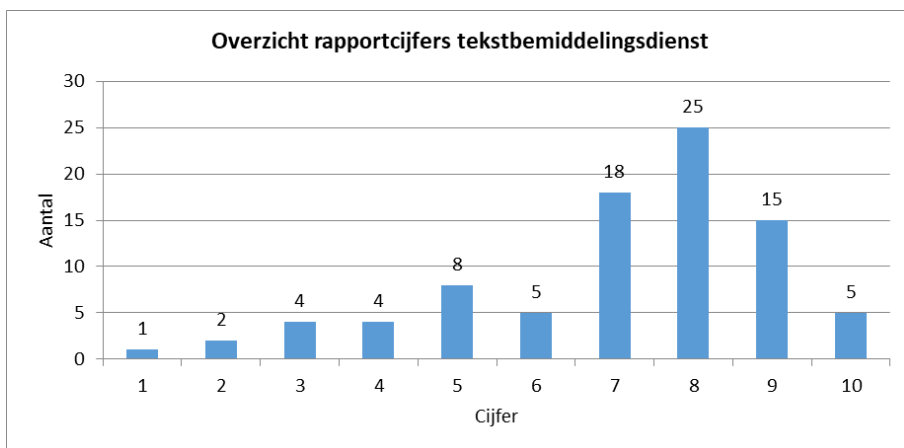
- Uit klanttevredenheidsonderzoek uit 2015 (uitgevoerd door KPN Teletolk) blijkt dat circa 37% van de respondenten (n=94) 'zeer tevreden' of 'geheel tevreden' is met KPN Teletolk; circa 43% geeft aan 'tevreden' te zijn; 20% van de respondenten geeft echter aan 'ontevreden' of zelfs 'zeer ontevreden' te zijn. Er kan overigens op basis van het klanttevredenheidsonderzoek uit 2015 enerzijds en de uitgevoerde enquête in 2017 anderzijds geen betrouwbare uitspraak worden gedaan over de ontwikkeling van de waardering in de tijd. Zo is bijvoorbeeld in het klanttevredenheidsonderzoek uit 2015 niet gevraagd de tekst- of beeldbemiddelingsdienst een rapportcijfer te geven, wat wel is gedaan in de enquête.
- Gegeven het aantal bemiddelde gesprekken, is er een beperkt aantal (formele) klachten over de dienst. Per jaar komen er maximaal tien klachten binnen bij Berengroep. Bij de Autoriteit Consument en Markt (en hun loket Consuwijzer) zijn gedurende de evaluatieperiode slechts enkele klachten binnengekomen.



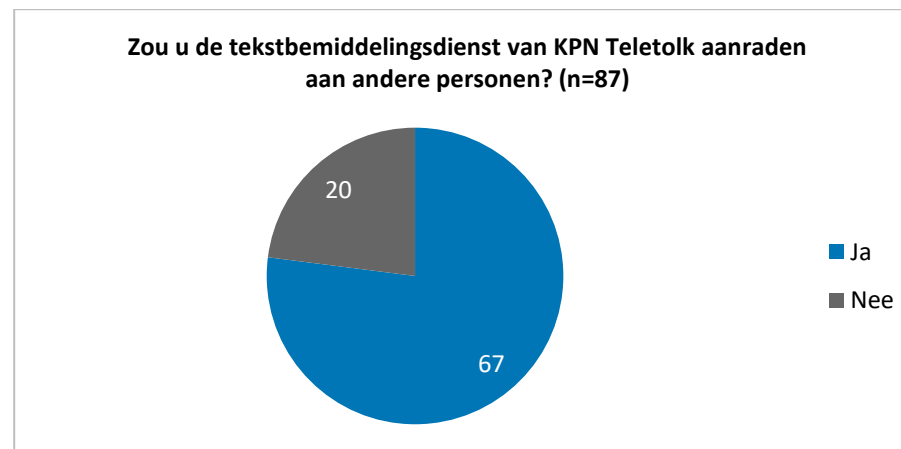
Figuur 5 - Aantal oproepen dat binnen de gestelde tijd wordt opgenomen gedurende de evaluatieperiode.



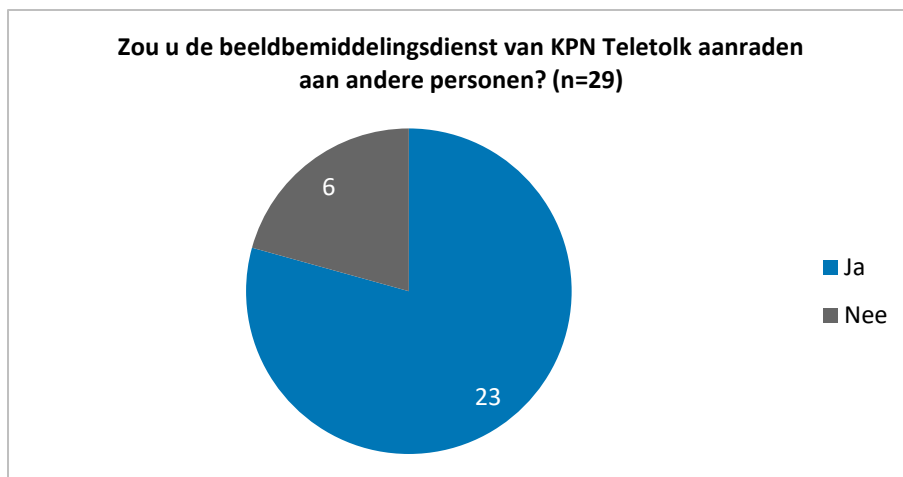
Figuur 7 - Overzicht rapportcijfers beeldbemiddelingdienst (n=29).



Figuur 6 - Overzicht rapportcijfers tekstbemiddelingdienst (n=87).



Figuur 8- Aandeel van de respondenten dat tekstbemiddelingdienst zou aanraden aan andere personen (n=87).



Figuur 9 – Aandeel van de respondenten dat beeldbemiddelingsdienst zou aanraden aan andere personen (n=29).

Waardering op deelaspecten

- Uit de enquête blijkt daarnaast over welke aspecten van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst de gebruikers het meest en het minst tevreden zijn. Een overzicht van deze resultaten is weergegeven in tabel 3 en 4.
- Bij de tekstbemiddelingsdienst (tabel 3) blijken respondenten met name tevreden te zijn over de tolken (houding, kwaliteit en tempo van vertaling) en over de openingstijden van de dienst. In de open antwoorden wordt veel genoemd dat de tolken de boodschap duidelijk en op een professionele manier overbrengen. Ook wordt de 24/7 beschikbaarheid van de dienst door veel respondenten genoemd.
- Respondenten zijn bij de tekstbemiddelingsdienst verhoudingsgewijs het meest kritisch over de gebruiksvriendelijkheid van de software, de kwaliteit van de verbinding, de betaalbaarheid van de dienst (in paragraaf 2.5 gaan we hier nader op in) en de wachttijden van de dienst. Veelgenoemde opmerkingen bij de open antwoorden zijn dat de software

ingewikkeld is, de Signcall-app niet met alle besturingssystemen *compatible* is, de verbinding vaak stoort en wachttijden met name vervelend zijn wanneer er spoed geboden is (bijvoorbeeld wanneer er naar de huisarts moet worden gebeld).

- Ook bij de beeldbemiddelingsdienst (tabel 4) blijken respondenten minder kritisch over de tolken (houding van tolken, kwaliteit en tempo van vertaling) dan zij zijn over andere aspecten zoals de kwaliteit van de verbinding, de gebruiksvriendelijkheid van de software en de wachttijden van de dienst.
- Bij de beeldbemiddelingsdienst zijn respondenten verhoudingsgewijs het meest ontevreden over de kwaliteit van de verbinding, gevolgd door de gebruiksvriendelijkheid van de software en de wachttijden van de dienst. Hoewel het niet eenduidig uit de open antwoorden blijkt, kan een verklaring hiervoor zijn dat het belang van een storingsvrije verbinding belangrijker is wanneer via gebaren wordt getolkt, dan wanneer er via tekst wordt getolkt (en de tekst langere tijd zichtbaar blijft op het scherm).

Waardering voor aspecten Tekstbemiddelingsdienst (n=87)		
	(zeer) ontevreden	(zeer) tevreden
Openingstijden dienst	4,6%	66,7%
Wachttijden van de dienst	13,8%	42,5%
Gebruiksvriendelijkheid software	19,5%	49,4%
Kwaliteit van de verbinding (storingsvrij)	12,6%	47,1%
Kwaliteit van de vertaling	6,9%	69,0%
Tempo van de vertaling	8,0%	66,7%
Houding van de tolken	3,4%	77,0%
Betaalbaarheid van de dienst	16,1%	58,6%

Tabel 3 - Waardering voor de verschillende aspecten van de Tekstbemiddelingsdienst (n=87).

Waardering voor aspecten Beeldbemiddelingsdienst (n=29)		
	(zeer) ontevreden	(zeer) tevreden
Openingstijden dienst	20,7%	58,6%
Wachttijden van de dienst	20,7%	51,7%
Gebruiksvriendelijkheid software	24,1%	44,8%
Kwaliteit van de verbinding (storingsvrij)	37,9%	37,9%
Kwaliteit van de vertaling	17,2%	69,0%
Tempo van de vertaling	13,8%	72,4%
Houding van de tolken	10,3%	69,0%
Betaalbaarheid van de dienst	10,3%	65,5%

Tabel 4- Waardering voor de verschillende aspecten van de Beeldbemiddelingsdienst (n=29).

- Tot slot valt op dat op alle acht aspecten waarop respondenten zijn bevraagd (zie tabel 3 en 4) de gebruikers van de beeldbemiddelingsdienst vaker ontevreden of zeer ontevreden zijn over die aspecten (dan de gebruikers van de tekstbemiddelingsdienst over diezelfde aspecten). Echter, dit beeld komt slechts ten dele terug in het algehele rapportcijfer (7,1 voor de tekstbemiddelingsdienst en 7,0 voor de beeldbemiddelingsdienst, een relatief klein verschil) en leidt er niet toe dat gebruikers van de beeldbemiddelingsdienst deze minder vaak aanraden aan andere personen dan de gebruikers van de tekstbemiddelingsdienst deze dienst aanraden aan andere personen.

Genoemde aandachtspunten

Uit de gevoerde gesprekken en enquête komt een aantal aandachtspunten bij het functioneren naar voren. Hierna lichten wij deze aandachtspunten toe:

- *Moeilijke bereikbaarheid van doven en slechthorenden vanwege speciaal KPN Teletolk nummer en apart 'opbelnummer'*.
 - Wanneer een horend persoon een dove of slechthorende wil opbellen via KPN Teletolk, moet eerst het algemene nummer van KPN Teletolk worden gebeld en moet daarna een speciaal drierijf dig opbelnummer worden ingevoerd. Dit heeft volgens gebruikers en belangenorganisaties verschillende nadelen:
 - Het kost in de eerste plaats meer moeite voor horende bellers om een dove of slechthorende persoon te bellen dan een horende persoon.
 - Daarnaast is het vanwege deze twee stappen als dove of slechthorende lastig om een telefoonnummer te communiceren aan anderen. Als doven of slechthorenden bijvoorbeeld hun telefoonnummer moeten invullen in een verplicht veld, dan is dat soms niet mogelijk omdat het invulveld ervan uitgaat dat een telefoonnummer altijd uit tien cijfers bestaat (en een andere invoer niet accepteert).

- Tot slot levert deze procedure problemen op met terugbellen. Wanneer een dove of slechthorende KPN Teletolk bijvoorbeeld gebruikt om de huisarts te bellen en de huisarts niet bereikbaar is maar wel een automatische terugbelservice heeft, dan gaat dit mis. De huisarts belt dan namelijk automatisch terug naar het algemene nummer van KPN Teletolk. De oproep kan dan niet automatisch worden doorgeschakeld naar de dove of slechthorende die in eerste instantie heeft gebeld. Dit probleem kan spelen bij de huisarts, maar bijvoorbeeld ook bij oproepen aan de 112-alarmsentrale die via KPN Teletolk lopen.
- o Volgens de belangenorganisaties is het mogelijk dit probleem op te lossen middels het gebruik van het ENUM-internetprotocol of gebruik van VOIP.
- *De markt voor producten om de brailleregel en het signaallicht te kunnen aansluiten op KPN Teletolk is prematuur.*
 - o Wanneer doven of slechthorenden worden gebeld via KPN Teletolk moeten zij hun Total Conversation-app actief hebben op hun telefoon, tablet of computer om dit op te merken óf gebruik maken van een signaallicht. Doofblinde gebruikers moeten bovendien een brailleregel kunnen aansluiten om te kunnen communiceren.
 - o Inmiddels zijn er meerdere hulpmiddelen op de Nederlandse markt beschikbaar die hierin voorzien,¹² maar de markt hiervoor is nog prematuur en klein. De doelgroep weet de weg naar deze producten nog niet goed (genoeg) te vinden en de doelgroep wordt nog niet begeleid bij de installatie en het gebruik van de beschikbare technologische mogelijkheden. Veel van de bestaande hulpmiddelen waren overigens ook nog gericht op analoge telefonie.
- o Hierbij merken we bovendien op dat de opmerking dat de brailleleesregel en signalering niet zouden kunnen worden aangesloten op zich los staat van het functioneren van KPN Teletolk. Het is een verantwoordelijkheid van de producenten van deze producten. Wel kan meer publiciteit worden gegeven aan beschikbare producten, bijvoorbeeld vanuit de bemiddelingsdienst.
- *Kwaliteit van het stemtolken is volgens belangenorganisaties niet van voldoende kwaliteit (met de opmerking daarbij dat dit niet een specifiek probleem is van de bemiddelingsdienst maar een algemeen probleem).*
 - o Belangenorganisaties geven aan dat de kwaliteit van de vertaling van gesproken taal naar Nederlandse Gebarentaal (NGT), het stemtolken, niet van voldoende kwaliteit is. Hierbij past de nuancering dat in de enquête gebruikers van de beeldbemiddelingsdienst de kwaliteit van de vertaling wel duidelijk positiever hebben gescoord dan bijvoorbeeld de kwaliteit van de verbinding (en ook positiever dan aspecten als de openingstijden van de dienst, de wachttijden van de dienst en de gebruiksvriendelijkheid van de software).
 - o Dit probleem van de kwaliteit van de vertaling speelt niet specifiek bij de beeldbemiddelingsdienst, maar speelt ook bij tolken die in de ruimte (fysiek) aanwezig zijn. De lagere kwaliteit wordt grotendeels veroorzaakt door het feit dat NGT voor tolken niet de eerste taal is (dat is het Nederlands). Omdat de gebaren via de beeldbemiddelingsdienst echter in 2D worden overgebracht, is het probleem bij de beeldbemiddelingsdienst relatief gezien groter. Ook het formaat van het scherm (van de smartphone of laptop) en de positionering van de webcamcamera kan hierbij een rol spelen. Dat zijn factoren die bij

¹² Bellman (de grootste leverancier wereldwijd op dit gebied) heeft bijvoorbeeld een sensor ontwikkeld. Zie: <https://bellman.com/en/for-professionals/product-support/visit-notification-system/accessories/mobile-phone-sensor/>.

- o tekstbemiddeling niet beperkend zijn, maar die wel bij beeldbemiddeling beperkend kunnen zijn.
 - o Berengroep geeft aan aandacht te hebben besteed aan de kwaliteit van het stemtolken, en dat er verbetering heeft plaatsgevonden. Volgens de belangenorganisaties blijft het echter een aandachtspunt.
- *Haperingen in de software door versiebeheer Signcall.*
 - o Gedurende de evaluatieperiode zijn er wel eens haperingen en/of storingen geweest in de software waardoor er geen of lastig verbinding kon worden gemaakt met de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. Meestal ging het daarbij om incidentele problemen bij individuele klanten waarvan de instelling bij de eindgebruiker niet juist stond ingesteld, maar er is ook één moment geweest waarop een grotere groep klanten tijdens de evaluatieperiode problemen heeft ervaren bij het bereiken van de dienst. Deze problemen waren ontstaan als gevolg van een omvangrijke update van Signcall in oktober 2015 (ondanks een voorafgaande test). Achteraf bleken de problemen te zijn ontstaan omdat niet iedereen de update uitvoerde waardoor er verschillende softwareversies in omloop waren. Dat veroorzaakte storingen. Het heeft maximaal twee weken geduurd om het voor alle cliënten naar tevredenheid op te lossen.
- *Geen keuzevrijheid voor software.*
 - o Aan het begin van de evaluatieperiode was alleen Signcall beschikbaar voor de Nederlandse markt. Vanuit het perspectief van concurrentie tussen aanbieders en keuzevrijheid voor eindgebruikers was dit een onwenselijke situatie. Andere aanbieders van Total Conversation Software die de markt wilden betreden konden zich door KPN laten certificeren om te borgen dat de aansluiting goed werkte. Deze certificering heeft als doel een probleemloze communicatie met KPN Teletolk te kunnen garanderen. Ives (Djanah) en Omnitor hebben certificering aangevraagd.

- o Het doorlopen van deze certificeringsprocedure kostte echter veel tijd; volgens Ives meer dan een jaar. Beide partijen (Ives en Omnitor) geven aan dat zij door de trage certificeringsprocedure een zodanige achterstand in marktaandeel hebben opgelopen ten opzichte van Signcall, dat het voor hen niet meer interessant is om hun software actief te promoten op de Nederlandse markt.
- o Ives en Omnitor geven aan dat het opmerkelijk is dat hun concurrent, nWise, onderdeel uitmaakte van de alliantie die de certificeringsprocedure uitvoerde en daarmee de facto de mogelijkheid had om de certificering te vertragen en ook de prikkel had dat te doen (ten einde de positie van Signcall te versterken).
- o Belangenorganisatie Signaal geeft aan van mening te zijn dat de certificeringsprocedure zou moeten worden afgeschaft of uitgevoerd zou moeten worden door een onafhankelijke partij.

Kwaliteitsverbetering

- Berengroep geeft aan constant in te zetten op het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening (en daartoe ook periodiek contact te hebben met belangengroepen). Zo vinden er intervisie-sessies plaats tussen de tolken en worden concrete klachten opgepakt.
- Belangenorganisaties en individuele gebruikers geven aan niet altijd zicht te hebben op wat er met de aandachtspunten en klachten wordt gedaan en of er dus verbeteringen worden doorgevoerd. Zo was het voor de belangenverenigingen bijvoorbeeld niet duidelijk of er op basis van de uitkomsten van klanttevredenheidsonderzoek van KPN Teletolk uit 2015 verbeteringen zijn doorgevoerd in de dienst en welke verbeteringen dat zijn.

2.3. Noodoproepen

Bevinding

Doven en slechthorenden die gebruik maken van **teksttelefonie** kunnen dagelijks 24 uur per dag de 112-alarmcentrale bereiken via de Total Conversation-software van Signcall. Zij moeten deze software hebben gedownload en zich hebben geregistreerd bij Signcall. Technisch zou het overigens ook mogelijk moeten zijn om met andere Total Conversation-software dan die van Signcall 112 rechtstreeks te bereiken, als ten minste deze software-aanbieders de SIP-code behorend bij toegang tot 112 tot hun beschikking zouden krijgen. Echter, thans is de SIP-code enkel verleend aan enkele testgebruikers van andere Total Conversation-software en bewust niet aan alle gebruikers. Momenteel is het dus niet mogelijk voor een reguliere gebruiker om via Djanah of Omnitor de alarmcentrale te bereiken.

Voor het rechtstreeks bereiken van 112 (via Signcall) is dus geen bemiddeling door de bemiddelingsdienst nodig: de 112-centralist communiceert via tekst en daardoor is 112 rechtstreeks bereikbaar via teksttelefonie. Wel is een internetverbinding benodigd om 112 te kunnen bereiken via Total Conversation-software.

Doven en slechthorenden die gebruik maken van **beeldtelefonie** kunnen niet rechtstreeks de 112-alarmcentrale bereiken, omdat de alarmcentrale niet beschikt over gebarentolken. Deze groep doven en slechthorenden kan wel via de beeldbemiddelingsdienst naar 112 bellen. De bemiddelingspersoon bemiddelt in dit geval in het gesprek tussen de dove of slechthorende enerzijds en de 112-centralist anderzijds. Dit is alleen mogelijk gedurende de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst: van 7.00 tot 20.00 uur op werkdagen en van 10.00 tot 16.00 uur in het weekend en op feestdagen. Ook voor beeldbemiddeling geldt

dat registratie bij een Total Conversation-aanbieder en internetverbinding nodig zijn.

De hiervoor beschreven invulling voldoet aan wat er in het BUDE op 17 juli 2012 is besloten aangaande de bereikbaarheid van de 112-alarmcentrale, met één kanttekening. In het BUDE is namelijk opgenomen: *‘De bemiddelingsdienst moet deze oproep met prioriteit aannemen (bijv. op basis van een keuzemenu), zo snel mogelijk verbinding maken met 112 en het gesprek bemiddelen tussen de gebruiker van beeldtelefonie enerzijds en de alarmcentrale en door deze centrale ingeschakelde hulpdiensten anderzijds.’* In de praktijk zal de bemiddelingsdienst, in het geval er niet direct een tolk gebarentaal beschikbaar is, lopende gesprekken niet beëindigen om de 112-oproep te kunnen aannemen. Wel worden 112-gesprekken vooraan in de wachtrij geplaatst. Wij constateren dat met deze werkpraktijk niet volledig invulling wordt gegeven aan ‘zo snel mogelijk’ verbinding maken met 112 om de reden dat het sneller zou kunnen. Daar voegen wij aan toe dat wij een spanning constateren tussen het in de wachtrij plaatsen van een 112-oproep (zoals in de praktijk kan gebeuren) en de communicatie door de Rijksoverheid dat 112 is bedoeld voor spoedgevallen (‘als elke seconde telt’).

Toelichting

- De minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor de bemiddelingsdienst voor doven en slechthorenden en de minister van VenJ is verantwoordelijk voor de kwaliteit en bereikbaarheid van de 112-voorziening.
- Middels een wijziging van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (BUDE) is op 17 juli 2012 het volgende besluit genomen:
 - *“Rechtstreekse toegang voor doven en slechthorenden tot de 112-alarmcentrale is bij de alarmcentrale zelf geregeld. De 112-alarmcentrale is momenteel dagelijks, 24 uur per dag, rechtstreeks*

bereikbaar via teksttelefonie. Het verdient de voorkeur om in geval van nood rechtstreeks met de teksttelefoon naar 112 bellen. Via een rechtstreekse oproep naar 112 kan beter hulp worden verleend, omdat dit extra wachttijd voorkomt, omdat de telefonist bij de alarmcentrale een getrainde hulpverlener is, en omdat de alarmcentrale via deze route direct de locatiegegevens van de beller doorkrijgt.”

- *“Als een gebruiker van beeldtelefonie 112 wil bellen, en de alarmcentrale hiervoor geen directe verbinding met gebarentolken beschikbaar heeft, kan deze gebruiker via de bemiddelingsdienst naar 112 bellen. De bemiddelingsdienst moet deze oproep met prioriteit aannemen (bijv. op basis van een keuzemenu), zo snel mogelijk verbinding maken met 112 en het gesprek bemiddelen tussen de gebruiker van beeldtelefonie enerzijds en de alarmcentrale en door deze centrale ingeschakelde hulpdiensten anderzijds. Ook als een gebruiker van teksttelefonie om wat voor reden in plaats van direct 112 te bellen, toch via de bemiddelingsdienst 112 belt, moet de bemiddelingsdienst deze oproep met prioriteit aannemen en doorverbinden naar 112.”*
- Op grond daarvan is bij de aanbesteding van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst (een verantwoordelijkheid van EZ) over 112 het volgende in de eisen gesteld: *“De bemiddelingsdienst treft de voorzieningen die noodzakelijk zijn om oproepen van eindgebruikers met een auditieve beperking of spraakbeperking naar alarmnummers met voorrang te bemiddelen (artikel 2.3a van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (Regeling uitbrengen bod aanwijzingsprocedure bemiddelingsdienst)).”*
- In Europees verband is het NEXES-project relevant. In dat project wordt op Europees niveau gewerkt aan de ‘next generation emergency services’.¹³

¹³ Zie: <http://nexes.eu/>.

- Met betrekking tot het met ‘voorrang bemiddelen’ dient te worden opgemerkt dat in de huidige praktijk:
 - 112-oproepen die via de tekstbemiddelingsdienst binnenkomen direct worden doorgeschakeld naar een rechtstreekse (tekst)verbinding met een 112-centralist.
 - Oproepen die via de beeldbemiddelingsdienst binnenkomen, in het geval er geen gebarentolk beschikbaar is, vooraan in de wachtrij worden geplaatst. Een lopend gesprek wordt aldus niet afgebroken om een 112-oproep te kunnen aannemen.

Aantal 112-oproepen

De rechtstreekse Signcall-verbinding¹⁴ met 112 wordt volgens Berengroep circa 50 keer per maand gebruikt. Daarbij dient te worden opgemerkt dat hier ook gesprekken bij zitten waarvan de gespreksduur zo kort is, dat er aanleiding is te veronderstellen dat het in die gevallen gaat om gebruikers die willen testen of ze 112 goed kunnen bereiken of gebruikers die 112 per ongeluk bellen en snel ophangen. Ook voert 112 zelf maandelijks (op ad-hoc basis) testoproepen uit. Echter, uit de cijfers is (door zowel Berengroep als 112) niet *precies* te herleiden om hoeveel echte 112-oproepen het gaat, om hoeveel testoproepen het gaat en om hoeveel onbedoelde 112-oproepen het gaat.

- Gesprekken naar 112 via de beeldbemiddelingsdienst komen op jaarbasis gemiddeld circa 5 keer voor (volgens Berengroep). In het geval er buiten de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst naar 112 wordt gebeld, wordt de call doorverbonden naar een medewerker bij de 112 alarmcentrale via tekst. Hoe vaak de call automatisch wordt doorverbonden naar 112 wordt door KPN Teletolk niet geregistreerd.

¹⁴ Om te verbinden met de meldkamer via tekst moet de gebruiker een SIP-adres invoeren. De software van Signcall heeft in de app een knop ingebouwd waar de gebruiker op kan drukken en waarmee automatisch dit SIP-adres wordt ingegeven.

Testen 112

- In augustus 2015 hebben belangenorganisatie(s) en de Nationale Politie gezamenlijk ketentesten uitgevoerd. Deze zijn echter na twee dagen gestaakt omdat er zich teveel technische storingen voordeden. Na onderzoek bleek dat dit werd veroorzaakt door niet geteste wijzigingen in de Signcall-eindgebruikers-software en de Signcall-server van nWise.
- Om vast te kunnen stellen of de bereikbaarheid van 112 voor doven en slechthorenden over de gehele Total Conversation 112 infrastructuur is hersteld heeft het Platform Doven, Slechthorenden en TOS verzocht om opnieuw testen uit te voeren. Na overleg tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Politie en de belangenorganisaties is besloten om de testen te laten bestaan uit zowel technische als functionele testen op basis van vooraf vastgestelde acceptatiecriteria.
- In opdracht van het ministerie van VenJ zijn de testen door TNO voorbereid en momenteel worden de mogelijkheden tot uitvoering van de testen bezien. Wanneer deze daadwerkelijk zullen starten is nog onbekend.

In de huidige situatie zijn er de volgende verschillen aangaande de toegang tot 112 voor doven en slechthorenden ten opzichte van de toegang voor horende mensen:

1. Voor gebruikers die afhankelijk zijn van beeldtelefonie gelden de volgende drie verschillen: 112 kan maar een beperkt aantal uren per dag worden bereikt (namelijk tijdens de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst), 112 kan enkel indirect worden bereikt (via de bemiddelingsdienst en niet rechtstreeks omdat er bij de 112-centrale geen gebarentolken aanwezig zijn) en 112-oproepen kunnen in de wachtrij (het

gaat om vooraan in de wachtrij) worden geplaatst in het geval de tolken op dat moment allemaal bezet zijn.

2. Doven en slechthorenden die gebruik maken van teksttelefonie kunnen daarentegen wel 24 uur per dag direct verbinding maken met een centralist van de 112-centrale. In aanvulling hierop dient te worden opgemerkt dat de verbinding wel afhankelijk is van de beschikbaarheid van internet (wat niet geldt voor reguliere bellers van 112, want dat gaat via het telefonienetwerk).
3. Tot slot dient de dove of slechthorende persoon zich vooraf te registreren bij zowel KPN Teletolk als bij de softwareleverancier (Signcall) en vooraf een app te downloaden. De belangenvereniging Signaal merkt daarover op dit ongewenst te vinden, omdat 'als elke seconde telt' je geen tijd hebt om eerst te registreren. Om 112 te kunnen bereiken als reguliere eindgebruiker moet eerst Signcall worden aangeschaft en geïnstalleerd en moet de gebruiker zich vervolgens registreren bij KPN Teletolk (om te kunnen bellen via de bemiddelingsdienst, ook naar 112).

2.4. Kosten

Onderzoeksvraag: Wat zijn de kosten die gemoeid zijn met de tekst- en beeldbemiddelingsdienst?¹⁵

Bevinding

De jaarlijkse kosten voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst - in termen van de vergoeding die aan KPN wordt betaald voor de uitvoering van dienst - bedraagt in de periode 2013 tot en met 2016 circa € 800.000,- (inclusief btw) per jaar.

¹⁵ Onder kosten verstaan wij de vergoeding die aan KPN wordt betaald voor het aanbieden van de dienst en de daadwerkelijk gemaakte kosten door KPN. In paragraaf 2.5 'Betaalbaarheid', gaan wij in op de kosten voor de eindgebruiker van de dienst.

Het grootste deel van deze vergoeding is een vaste vergoeding ter hoogte van € 750.000,- inclusief btw die elk kalenderjaar dat de dienst wordt uitgevoerd, wordt uitgekeerd. Deze vaste vergoeding zal uiteindelijk zes keer worden uitgekeerd (aan het eind van 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, en 2018), terwijl de periode van uitvoering van de dienst vijf jaar beslaat (1 oktober 2013 tot en met 31 september 2018).

Het andere deel van de vergoeding is een variabele component: € 0,50 inclusief btw per gespreksminuut.¹⁶

De variabele vergoeding is relatief laag (als gevolg van het bod dat KPN zelf heeft gedaan ten tijde van de aanwijzingsprocedure) in de zin dat de meerkosten per gespreksminuut voor de uitvoerder hoger lijken te zijn dan de meeropbrengsten per gespreksminuut. De uitvoerder die door KPN is ingeschakeld (Berengroep) bevestigt dat ook. Een nadeel van deze situatie is dat er voor KPN en Berengroep geen prikkel is om het gebruik van de dienst te promoten en te laten toenemen.

KPN heeft aangegeven dat de huidige vergoeding niet volstaat om de huidige kosten te dekken. KPN geeft aan in de veronderstelling te zijn geweest dat de vergoeding exclusief btw zou zijn, maar het ministerie van EZ en de Belastingdienst houden aan dat de vergoeding inclusief btw is.

De kosten van KPN Teletolk zijn overigens lager dan die van de andere tolkvoorzieningen (de leef-, werk-, en onderwijsvoorziening), met daarbij de kanttekening dat de voorzieningen niet goed vergelijkbaar zijn: het zijn zeer uiteenlopende voorzieningen met ook zeer uiteenlopende gebruikersaantallen.

¹⁶ De variabele vergoeding van € 0,50 inclusief btw geldt voor de eerste 10 miljoen gespreksminuten. Boven de 10 miljoen gespreksminuten wordt een efficiencykorting van 10% toegepast en bedraagt de vergoeding dus € 0,45 inclusief btw.

Toelichting

Vergoeding

- De vergoeding van KPN voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst bestaat uit een vaste en een variabele component.
 - De vaste vergoeding is 750.000 euro inclusief btw per kalenderjaar.¹⁷ In de Regeling van de minister is daarover aangegeven: 'In totaal komt de vaste vergoeding hiermee op een bedrag van € 4,5 miljoen in vijf jaar tijd. Er is voor gekozen deze vergoeding te spreiden over de kalenderjaren waarin de bemiddelingsdienst wordt aangeboden, omdat een groot deel van de vaste kosten jaarlijks terugkomt. De aanwijzing geldt voor vijf jaar, maar omdat halverwege een kalenderjaar wordt gestart vallen in deze periode zes kalenderjaren (2013, 2014, 2015, 2016, 2017 en 2018). Na afloop van ieder kalenderjaar waarin de dienst wordt verzorgd, wordt een vaste vergoeding van € 750.000 uitgekeerd. De vaste vergoeding wordt, net als de vergoeding per gespreksminuut, betaald uit de bijdragen van aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken, -diensten en bijbehorende faciliteiten op grond van artikel 9.5 van de Telecommunicatiewet.'
 - De variabele vergoeding is 0,50 euro inclusief btw per minuut. De variabele vergoeding van € 0,50 inclusief btw geldt voor de eerste 10 miljoen gespreksminuten). Boven de 10 miljoen gespreksminuten wordt een efficiencykorting van 10% toegepast en bedraagt de vergoeding dus € 0,45 inclusief btw.
 - Het is aannemelijk dat de relatief lage variabele vergoeding erin resulteert dat de variabele vergoeding onvoldoende is om de variabele kosten te dekken. Berengroep bevestigt dat dit het geval is: wanneer

¹⁷ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-7273.html>.

er meer minuten worden gebeld overstijgen de kosten, voor bijvoorbeeld het inhuren van extra tolken, de variabele opbrengsten van € 0,50 inclusief btw per gespreksminuut. Berengroep geeft daarom aan dat wanneer dit jaar het aantal gebelde minuten doorstijgt, de beschikbare middelen voor hen niet toereikend zijn om extra capaciteit in te zetten.

- De totale vergoeding die KPN tussen 2013-2016 heeft gekregen voor het uitvoeren van de bemiddelingsdienst loopt op vanaf 2014, omdat het aantal gebelde minuten oploopt en daarmee de variabele component van de vergoeding hoger is. De kosten zijn weergegeven in tabel 5.

Jaar	Vergoeding inclusief btw
2013	€ 756.011,-
2014	€ 794.202,50
2015	€ 801.082,-
2016	€ 812.316,-

Tabel 5 - Vergoeding aan KPN per jaar.

Kosten

- KPN heeft aangegeven dat de huidige vergoeding niet volstaat om de huidige kosten te dekken.
 - Volgens KPN wordt dit veroorzaakt door het gegeven dat KPN in de veronderstelling was dat de vergoeding exclusief btw was, maar het ministerie van EZ en de Belastingdienst houden aan dat de vergoeding inclusief btw is.

- De besteding van de vergoeding is door KPN op de volgende wijze inzichtelijk gemaakt:
 - Berengroep ontvangt € 516.000 (excl. btw) per jaar van KPN om de dienst uit te voeren.
 - nWise ontvangt € 200.000 (excl. btw) van KPN per jaar.

De voorgaande posten tellen op tot € 716.000,- excl. btw en circa 866.000,- incl. btw. Daarnaast zijn er nog overige kosten die KPN maakt, waarvan de grootte niet (ex-post) is vastgesteld. Het gaat dan om kosten voor platform upgrades, overheadkosten en onvoorziene kosten.

Kosten in verhouding tot andere tolkvoorzieningen

De onderstaande tabel geeft de totale jaarlijkse vergoeding van KPN Teletolk weer ten opzichte van de kosten van de andere tolkvoorzieningen.¹⁸

- Een feit is dat de vergoeding voor KPN Teletolk relatief laag is in vergelijking tot de kosten voor de leefvoorziening, de werkvoorziening en de onderwijsvoorziening.
- Bij deze vergelijking moeten echter een aantal zaken worden opgemerkt:
 - Ten eerste verschilt het aantal gebruikers per voorziening:
 - KPN Teletolk heeft circa 1.100 gebruikers;
 - De leefvoorziening had in 2016 in totaal 4.265 unieke gebruikers;
 - De onderwijsvoorziening had in 2016 in totaal 409 unieke gebruikers;
 - De werkvoorziening had in 2016 in totaal 1.474 gebruikers.
 - Daarnaast betreft dit een ander type dienstverlening: tolken voor een student vanuit de onderwijsvoorziening kent bijvoorbeeld een hogere intensiteit dan het tolken van een telefoongesprek via KPN Teletolk.

¹⁸ Deze kosten zijn gebaseerd op het rapport van Significant (2016). *Harmonisatie tolkvoorziening Onderzoek naar knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen voor de tolkvoorziening in het leef-, werk- en onderwijsdomein.*

- Tot slot worden de kosten voor KPN Teletolk, in tegenstelling tot de kosten voor de tolkvoorziening in de leef- werk- en onderwijsfeer, betaald door de telecomsector.

Jaar	KPN Teletolk	Leefvoorziening	Werkvoorziening	Onderwijsvoorziening
2013	€ 756.011	€ 7.600.000	€ 4.336.000	€ 10.057.000
2014	€ 794.202	€ 6.500.000	€ 4.283.000	€ 10.309.000
2015	€ 801.082	€ 9.000.000	€ 3.968.000	€ 10.244.000

Tabel 6 - Vergoeding voor KPN Teletolk en de leef-, werk- en onderwijsvoorziening, alle bedragen inclusief btw.

Opbrengsten

Naast kosten zijn er tot slot ook (maatschappelijke) opbrengsten van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. De kosten van de bemiddelingsdienst zouden moeten worden beschouwd in relatie tot wat de dienst opbrengt in termen van maatschappelijk rendement of in termen van kostenbesparingen bij de dove of horende partijen die gebruik maken van de dienst en die daardoor niet aangewezen zijn op een minder doeltreffende of doelmatige wijze van communiceren. De dienst stelt doven- en slechthorenden in staat zelfstandig te telefoneren en bevordert daarmee zelfredzaamheid van de doelgroep. Ook zijn er opbrengsten aan de kant van de horende instantie of persoon die gebeld wordt. Deze partij zou bijvoorbeeld meer kosten maken als de interactie fysiek zou moeten plaatsvinden (in plaats van telefonisch) of als de materie zodanig is dat bellen de meest doeltreffende en doelmatige wijze van communicatie is. Op basis van deze evaluatie is het echter niet mogelijk om een betrouwbare indicatie te geven van de omvang van deze mogelijke (maatschappelijke) opbrengsten.

2.5. Betaalbaarheid

Onderzoeksvraag: Wat is de betaalbaarheid van de dienst?

Bevinding

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 112). Gegeven de gemiddelde duur van een gesprek, betaalt de gebruiker circa € 0,68 voor een gesprek. Dat is een fractie van de huidige werkelijke kosten per gesprek uitgaande van jaarlijkse vergoeding aan KPN en het totaal aantal gesprekken dat daarvoor wordt afgehandeld. Ten tijde van de Teleplusdienst waren de belkosten voor de eindgebruiker overigens hoger, namelijk gemiddeld 27,5 cent per minuut (gesprekken naar vaste nummers kostten toen bijvoorbeeld 10 cent per minuut en gesprekken naar mobiele nummers 45 cent per minuut). Uitgaande van dezelfde gemiddelde gespreksduur, betaalde de gebruiker toen circa € 1,80 voor een gesprek (circa 2,5x zo duur).

Daarnaast moet de eindgebruiker beschikken over een smartphone, computer of tablet en gaat het gebruik van de dienst gepaard met datagebruik. Voor al deze kosten geldt dat ze voor rekening van de eindgebruiker komen en niet door derden worden vergoed.

Hiernaast kunnen er kosten zijn voor de software die nodig is om de dienst te gebruiken en, in enkele gevallen, kosten voor een (geactualiseerd) audiogram. Voor de softwarekosten geldt dat ze in algemene zin vergoed worden door de zorgverzekeraar. Soms vergoedt een verzekeraar alleen de softwarekosten als de verzekerde een recent audiogram of een recente KNO-verklaring kan overleggen. In de meeste gevallen (lees: bij de meeste verzekeraars) volstaat overigens een audiogram ouder dan twaalf maanden of een doktersverklaring. Het eventueel

door de verzekeraar gevraagde (geactualiseerde) audiogram kan ten laste gaan van het eigen risico van de eindgebruiker.

Er zijn weinig klachten over de betaalbaarheid van de dienst bij KPN Teletolk binnengekomen en ook andere gesprekspartners geven aan weinig signalen te ontvangen dat de kosten voor het gebruik van de dienst te hoog zouden zijn. Het merendeel van de respondenten heeft aangegeven (zeer) tevreden te zijn over de betaalbaarheid van de dienst: 58,6% van de respondenten aangaande de tekstbemiddelingsdienst en 65,5% van de respondenten aangaande de beeldbemiddelingsdienst. Toch geeft daarnaast circa 16,1% van de gebruikers van de tekstbemiddelingsdienst en 10,3% van de gebruikers van de beeldbemiddelingsdienst aan (zeer) ontevreden te zijn over de betaalbaarheid van de dienst.

Toelichting

Betaalbaarheid voor gebruikers

Ten eerste betaalt iedere gebruiker € 0,09 per minuut en een starttarief van € 0,09 (met uitzondering van gratis nummers) voor het bellen met de tekst- en beeldbemiddelingsdienst.

Daarnaast zijn er nog twee soorten kosten voor rekening van de eindgebruiker:

- De eindgebruiker moet beschikken over een smartphone, computer of tablet. Ook voor het voeren van reguliere telefoongesprekken is uiteraard een telefoon nodig. Voor gebruik van KPN Teletolk is echter een *smartphone* (of computer of tablet) noodzakelijk, aangezien de software

¹⁹ Zie: Projectgroep Kwaliteitscriteria Teletolk (2013). TeleTolk Kwaliteitscriteria voor teletoldienstverleners, teletolken en teletolkgebruikers, p.16. 'De minimale bandbreedte voor Total Conversation-gesprekken is 384 kilobits per seconde'.

moet worden gedownload en een connectie met internet moet kunnen worden gemaakt.

- Het gebruik van de dienst gaat voorts gepaard met kosten voor datagebruik. Total Conversation is (maximaal) ingesteld op 384 kbit/s wanneer beeld, geluid en tekst worden gebruikt.¹⁹ De gemiddelde huidige gebruiker (die ca. 11 minuten per maand gebruik maakt van Teletolk) verbruikt in dat geval maximaal iets minder dan 32 MB data per maand. Indien deze gebruiker daarbij gebruik zou maken van mobiel internet, zijn de kosten per maand voor deze hoeveelheid doorgaans onder de € 1,- per maand.²⁰ Het is daarnaast goed om op te merken dat een gebruiker ook het vaste internet (wifi) kan gebruiken in plaats van mobiel internet. Reeds in 2013 had 95 procent van de huishoudens toegang tot het internet²¹ en het is aannemelijk dat dit percentage verder toeneemt. Bij het gebruik van vast internet maakt een gebruiker dus geen extra kosten voor mobiel datagebruik, maar is wel een internetabonnement voor thuis noodzakelijk.

Tot slot zijn er mogelijk kosten voor gebruik van de benodigde software en kosten voor het leveren van de bewijslast aan de zorgverzekeraar, wanneer deze specifieke voorwaarden stelt om de softwarekosten te kunnen vergoeden. De softwarekosten gaan niet ten laste van het eigen risico, kosten die worden gemaakt ten behoeve van de bewijslast (audiogram, KNO-verklaring) gaan doorgaans wel ten koste van het eigen risico.

- De kosten van de software zijn verschillend per aanbieder:
 - Signcall
 - Signcall kost € 20,- per maand.
 - Deze kosten worden vergoed door de zorgverzekeraar.

²⁰ De precieze kosten zijn afhankelijk van de databundel die de gebruiker kiest. Zie ter illustratie van de mogelijke prijzen: <https://www.prepaysimkaart.net/prepaid-internet>. De onderzoekers hebben deze website geraadpleegd op 13 september 2017.

²¹ Zie: CBS, ICT-gebruik van huishoudens naar huishoudenkenmerken, 2005 – 2013. Geraadpleegd op 3 september 2017.

- Djanah
 - Aan het gebruik van Djanah zijn geen kosten verbonden.
 - Djanah wordt dan ook niet vergoed door de zorgverzekeraar.
- Omnitor
 - Omnitor is momenteel niet in Nederland verkrijgbaar.²²
 - Omnitor wordt niet vergoed door de zorgverzekeraar.

In de praktijk wordt door het merendeel van de geregistreerde KPN Teletolk gebruikers, de software van Signcall gebruikt. Omnitor kent enkel een aantal testaccounts in Nederland en daarnaast is het aantal Djanah-accounts relatief klein.²³

- In hoeverre er kosten gemoeid zijn met de bewijslast die moet worden geleverd aan een zorgverzekeraar om software te vergoeden, is afhankelijk van de zorgverzekeraar.
 - Bij vier van de vijf koepelorganisaties van zorgverzekeraars (circa 85% van de markt) is een audiogram voldoende om de vergoeding voor de Total Conversation-software toe te kennen. Berengroep mag deze toekenning uitvoeren, na het in eigen beheer verzamelen van de benodigde bewijsstukken. Een KNO-verklaring is voor deze verzekeraars niet nodig, enkel een audiogram (of doktersverklaring), dat vaak kosteloos kan worden geregeld en ouder mag zijn dan twaalf maanden. Na aanlevering van het bewijs, kan Berengroep de gebruiker direct aansluiten.
 - Enkel koepelorganisatie Multizorg vraagt om een specifieke KNO-verklaring en een recent audiogram van maximaal twaalf maanden oud. De kosten hiervoor gaan ten laste gaan van het eigen risico. Bovendien kan Berengroep voor Multizorg, in tegenstelling tot de overige vier koepelorganisaties, geen toekenningen uitvoeren. De

²² Er zijn enkel een aantal testaccounts gratis beschikbaar gesteld in Nederland.

bewijslast moet bij de verzekeraar worden voorgelegd en Berengroep moet wachten op akkoord. De wachttijd voor dit akkoord van de zorgverzekeraar kan oplopen tot drie maanden.

Vergelijking betaalbaarheid tekst- en beeldbemiddelingsdienst met de betaalbaarheid van reguliere, vaste telefonie

- De tarieven om te bellen via vaste telefonie voor horende bellers zijn voor de twee grootste telecomproviders weergegeven in onderstaande tabel.
 - Wat de vergelijking met de gesprekskosten voor de bemiddelingsdienst lastig maakt is dat bij reguliere, vaste telefonie er een onderscheid in prijs wordt gemaakt tussen oproepen naar mobiele- en vaste nummers. De tekst- en beeldbemiddelingsdienst kent daarentegen één tarief voor zowel bellen naar mobiele- en vaste nummers.
 - Ook voor reguliere, vaste telefonie zijn er kosten voor de eindgebruiker náást de kosten per belminuut, bijvoorbeeld abonnementskosten, activatiekosten of eventueel monteurskosten.
 - Het is sterk afhankelijk van het belgedrag van de individuele beller in hoeverre vaste, reguliere telefonie meer of minder betaalbaar is dan bellen via de tekst- en beeldbemiddelingsdienst.

Over het algemeen is de perceptie dat de kosten van KPN Teletolk voor klanten redelijk zijn. Er zijn geen indicaties van klachten op dit onderwerp bij de ACM en ook de belangenorganisaties krijgen weinig signalen dat de dienst te duur zou zijn. Dit sluit aan bij het beeld dat uit de enquête naar voren komt. De meerderheid van de respondenten geeft aan (zeer) tevreden te zijn over de betaalbaarheid van de dienst (zie onderstaande tabel), wat niet wegneemt dat een klein deel van respondenten (zeer) ontevreden is over de betaalbaarheid.

²³ Het exacte aantal gebruikers dat met Djanah of met Signcall gebruikt maakt van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst, is op basis van de bestaande registratie niet te achterhalen.

Provider	Abonnementkosten	Tarief bellen naar Nederlandse vaste en mobiele nummers
Ziggo ²⁴	Abonnementkosten: € 30,20 Activatiekosten: € 19,95. Kosten voor installatie worden vergoed	Bellen naar vaste en mobiele nummers: € 0,11 per minuut met een starttarief van € 0,11
KPN ²⁵ BelBudget	Abonnementkosten: € 12,50 Activatiekosten: € 35,- Monteurskosten: € 62,50	Bellen naar vaste nummers: € 0,13 per minuut met een starttarief van € 0,06 Bellen naar mobiele nummers: € 0,26 per minuut met een starttarief van € 0,06
BelBasis	Abonnementkosten: € 25,50 Activatiekosten: € 35,- ²⁶ Monteurskosten: € 62,50.	Bellen naar vaste nummers: € 0,08 per minuut met een starttarief van € 0,- Bellen naar mobiele nummers: € 0,19 per minuut met een starttarief van € 0,-
BelVrij	Abonnementkosten: minimaal € 25,50 ²⁷ Activatiekosten: € 35,- Monteurskosten: € 62,50	Bellen naar vaste nummers: € 0,- per minuut met een starttarief van € 0,- Bellen naar mobiele nummers: € 0,- per minuut met een starttarief van € 0,-

Tabel 7 - Kosten reguliere, vaste telefonie.

²⁴ Zie: <https://www.ziggo.nl/bellen/vast-bellen/>.

²⁵ Zie: <https://www.kpn.com/bellen/abonnementen.htm/>.

²⁶ Indien gekozen voor PSTN/Glas. Wanneer wordt gekozen voor ISDN1 of ISDN2 zijn zowel de abonnementskosten als de activatiekosten hoger (zie voor meer uitleg hierover: <http://kpn->

klantzm.custhelp.com/app/answers/detail/a_id/14984/~/wat-zijn-de-kenmerken-van-een-isdn1--en-isdn2-aansluiting%3F).

²⁷ Minimale abonnementskosten bij 'Belvrij weekend'. Belvrij 'Avond en Weekend' en Belvrij 'Altijd' brengen hogere abonnementskosten met zich mee.

	(zeer) ontevreden	(zeer) tevreden
Waardering voor de betaalbaarheid van de tekstbemiddelingsdienst (n=87)	16,1%	58,6%
Waardering voor de betaalbaarheid van de beeldbemiddelingsdienst (n=29)	10,3%	65,5%

Tabel 8 - Waardering voor de betaalbaarheid van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst.

Bij het voorgaande moet worden opgemerkt dat de kosten voor de eindgebruiker van beide diensten gelijk zijn.

Uit de open antwoorden in de enquête en uit de gevoerde gesprekken met gebruikers en belangenorganisaties, zijn enkele bezwaren omtrent de betaalbaarheid van de dienst op te maken:

- Sommige gebruikers vinden dat zij dubbel moeten betalen: zij hebben data nodig voor het gebruik van de dienst en betalen daarnaast € 0,09 per minuut.
- Signcall is de app die veruit de meeste gebruikers gebruiken en deze app wordt vergoed. Sommige gebruikers vinden het echter bezwaarlijk dat zij om in aanmerking te komen voor deze vergoeding bij sommige zorgverzekeraars kosten moeten maken voor een recent audiogram en dat deze kosten ten laste van hun eigen risico gaan.
- Wanneer tot slot een relatief lang gesprek wordt gevoerd kunnen de kosten oplopen. Zeker bij het bellen naar organisaties met lange wachttijden wordt dit door sommige respondenten als bezwaarlijk

beschouwd. Het aantal gebelde minuten kan in de wachttijd namelijk sterk toenemen, terwijl er in principe niet actief wordt getolkt.

2.6. Alternatieven

Onderzoeksvraag: Wat zijn door technische ontwikkelingen mogelijke alternatieven voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst en voor welk deel van de dienst zijn zij een alternatief?

Bevinding

Wij constateren dat er alternatieven zijn die een deel van de communicatie kunnen faciliteren. Zo maken ook doven en slechthorenden in toenemende mate gebruik van indirecte communicatiemiddelen (bijvoorbeeld: 'WhatsApp', Webcare en e-mail). Deze vormen van indirecte communicatie vormen een waardevolle aanvulling (net als voor horende mensen), omdat ze voor een deel van de communicatie effectief en efficiënt kunnen worden ingezet.

Echter, op dit moment bestaat er voor doven en slechthorenden nog geen volwaardig alternatief voor de directe communicatie zoals de tekst- en beeldbemiddelingsdienst die mogelijk maakt. Het uitgangspunt van de universele dienst is 'openbare telefonie', een vorm van directe communicatie.

Het gegeven dat indirecte communicatiemiddelen beschikbaar zijn en ook worden gebruikt houdt niet automatisch in dat daarmee ook een volwaardig alternatief bestaat voor de tekst- en/of beeldbemiddelingsdienst (een vorm van directe communicatie). Immers, sommige instanties of personen zijn (nog steeds) alleen telefonisch (goed) bereikbaar. Daarnaast volstaat indirecte communicatie in sommige gevallen niet (bijvoorbeeld omdat de wederpartij het niet gebruikt,

omdat er niet snel op wordt gereageerd of omdat de aard en complexiteit van hetgeen moet worden besproken is gebaat bij directe communicatie).

Spraakherkenning ontwikkelt zich steeds verder, maar toepassingen zijn nog niet zodanig goed en foutloos dat een bemiddelingspersoon niet meer nodig is om directe communicatie te laten plaatsvinden. Derhalve vormen deze toepassingen op dit moment nog geen volwaardig alternatief. Daarom is en blijft de mogelijkheid om te kunnen bellen (via de bemiddelingsdienst met bemiddelingspersonen) voor een deel van de potentiële doelgroep nog steeds van belang. In de enquête geeft bijna 60% van de gebruikers van de tekstbemiddelingsdienst en ruim 85% van de gebruikers van de beeldbemiddelingsdienst aan in het dagelijks leven tegen problemen aan te zullen lopen als de bemiddelingsdienst niet meer zou bestaan.

Het is duidelijk dat de technologische ontwikkelingen op het gebied van (tele)communicatie onverminderd verder zullen gaan en dat in de toekomst gebruikers en niet-gebruikers van tekst- en beeldbemiddeling in toenemende mate toegang kunnen hebben tot producten en diensten die hen in staat stellen te voorzien in hun communicatiebehoeften (zowel direct als indirect).

Hoewel niet eenduidig vast te stellen is hoe snel deze andere producten en diensten zich zullen ontwikkelen, achten wij het niet aannemelijk dat een ander product of een andere dienst op korte termijn (in een volgende aanwijzingsperiode van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst) volwaardig in de behoefte van dove en slechthorende gebruikers van KPN Teletolk tot directe (telefonische) communicatie zal kunnen voorzien.

We schatten in dat er op termijn eerder producten op de markt zullen komen die voorzien in een kwalitatief voldoende tekstbemiddeling dan dat er producten op

de markt zullen komen die voorzien in een kwalitatief voldoende beeldbemiddeling. Immers, de ontwikkelingen op met name op het gebied van conversie van spraak naar tekst (en vice versa) gaan snel en momenteel zijn er reeds producten op de markt die spraak naar tekst conversie (en vice versa) mogelijk maken (met de opmerking dat ze nog niet zodanig goed en foutloos zijn dat een bemiddelingspersoon niet meer nodig is). Voor beeldbemiddeling lijkt een dergelijk product nog verder weg. Softwaretoepassingen op het gebied van gebaar naar spraak (en vice versa) bevinden zich nog in een experimentele fase.

Toelichting

Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag over alternatieven voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst maken we onderscheid tussen technologische ontwikkelingen ten aanzien van enerzijds directe communicatie en anderzijds indirecte communicatie.

Ontwikkelingen op het gebied van directe communicatie

Real-time spraak naar tekst en tekst naar spraak applicaties kunnen op termijn een alternatief vormen voor de tekstbemiddelingsdienst.

- *Innovaties in spraakherkenningstechnologie en technologie 'van spraak naar tekst' en andersom.* Door snellere processoren, toepassingen van *deep learning* en kunstmatige intelligentie is de ontwikkeling van spraaktechnologie in een stroomversnelling gekomen. Vooral in de laatste drie jaar is er veel vooruitgang geboekt. In 2016 is Microsoft erin geslaagd om een spraakherkenningssysteem te ontwikkelen dat net zo goed is als een specialist op het gebied van het omzetten van spraak naar tekst ('human parity').²⁸ Door IEEE (Institute of Electrical and Electronics Engineers²⁹) is het jaar 2017 uitgeroepen als het jaar van de

²⁸ Zie: <https://blogs.microsoft.com/ai/2016/10/18/historic-achievement-microsoft-researchers-reach-human-parity-conversational-speech-recognition/>.

²⁹ Zie: https://nl.wikipedia.org/wiki/Institute_of_Electrical_and_Electronics_Engineers.

spraakherkenning.³⁰ Drijvende krachten achter de verdere ontwikkeling van spraaktechnologie zijn met name de vijf grote high tech bedrijven (Apple, Alphabet, Amazon, Facebook en Microsoft). Deze bedrijven brengen slimme virtuele assistenten ('intelligent virtual assistants') zoals Siri, Home Assistant, Cortana en Alexa/Echo op de markt waarbij goede spraakherkenning in combinatie met kunstmatige intelligentie essentieel is voor het effectief en efficiënt functioneren van deze virtuele assistenten. De verwachting is dat de markt voor spraaktechnologie de komende jaren van € 2,5 mld. (2016) naar € 15 mld.(2021) zal groeien.³¹ Op het gebied van spraak naar tekst omzetting ('transcription') zijn er de afgelopen jaren tal van apps op de markt gekomen. Een voorbeeld van een dergelijke applicatie is Dragon Dictation.³² Een ander voorbeeld is RogerVoice.³³ Deze applicatie wordt momenteel met name gebruikt in Frankrijk en de Verenigde Staten. RogerVoice 'ondertitelt' als het ware wat de persoon waarmee de gebruiker belt zegt. Dit alternatief is kwalitatief gezien (nog) niet zo goed en foutloos dat het een bemiddelingspersoon (van KPN Teletolk) zou kunnen vervangen.

Voor directe communicatie via beeldbemiddeling zal het langer duren voordat er een alternatief beschikbaar zal zijn voor de beeldbemiddelingsdienst. Er vinden ontwikkelingen plaats zoals spraak naar gebaar en vice versa maar dergelijke toepassingen zijn nog verre van marktrijp.

- *Innovaties in de vertaling van gebarentaal naar (gesproken) tekst en andersom.* Op dit gebied vindt er onderzoek plaats. Echter, dergelijke

³⁰ Zie: <http://spectrum.ieee.org/tech-talk/consumer-electronics/gadgets/ces-2017-the-year-of-voice-recognition>.

³¹ Zie: <http://www.smartbiz.be/nieuws/169484/spraakherkenning-virtuele-assistenten/>.

³² Ontwikkeld door het bedrijf Nuance, zie: <https://www.nuance.com/dragon.html> en <https://www.youtube.com/user/NuanceDragon>.

³³ Zie: <https://rogervoice.com/en/home>.

toepassingen bevindingen zich nog in een experimentele fase. In 2013 is er door studenten van de Asia University een ring ontwikkeld die gebarentaal omzet naar spraak.³⁴ In 2016 is door een student van de universiteit van Londen een prototype van een handschoen ontwikkeld die gebarentaal omzet in tekst.³⁵ In 2017 hebben studenten van de universiteit van San Diego een prototype van een geavanceerde handschoen ontwikkeld (meer sensoren, andere materialen).³⁶ Hierbij is het van belang om op te merken dat gebarentaal meer is dan het gebruik van handen: ook mimiek en lichaamstaal zijn belangrijke elementen en die kunnen met een handschoen niet vertaald worden.

Ontwikkelingen op het gebied van indirecte communicatie

Uit de enquêteresultaten blijkt dat doven en slechthorenden gebruik maken van verschillende communicatiemiddelen om te communiceren met instanties (figuur 10) en met familie en vrienden (figuur 11). Naast de tekst- en beeldbemiddelingsdienst geven de respondenten aan met name gebruik te maken van e-mail en texting (SMS / WhatsApp). Ook het langs gaan bij instanties wordt door een aanzienlijk deel van de respondenten aangemerkt als een manier om contact te hebben met instanties.

In de open antwoorden geeft een deel van de slechthorenden aan veelal telefonisch contact te hebben zonder tussenkomst van de bemiddelingsdienst. Deze slechthorenden doen dat bijvoorbeeld door het aansluiten van het gehoorapparaat op de smartphone, door het geluid op de speaker te zetten of door gebruik te maken van een speciaal toestel voor slechthorenden. Hierbij

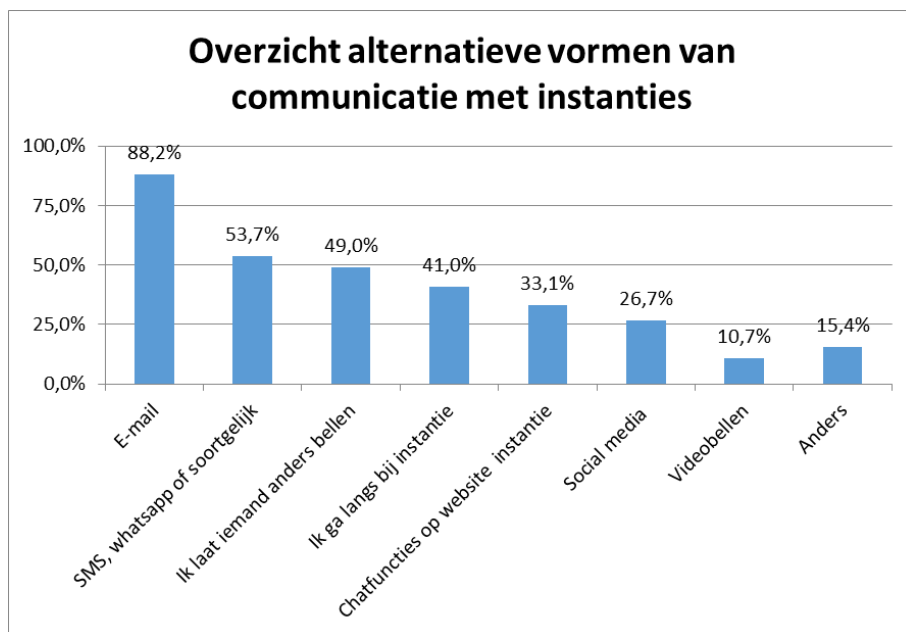
³⁴ Een gebruiker heeft zes ringen nodig (duim, middelvinger en wijsvinger van iedere hand) en een armband, zie: <http://abcnews.go.com/Health/ring-device-reads-sign-language-loud/story?id=20963684>.

³⁵ Zie: <https://www.duurzaambedrijfsleven.nl/zorg/9445/slimme-handschoen-vertaalt-gebarentaal-naar-tekst-en-spraak>.

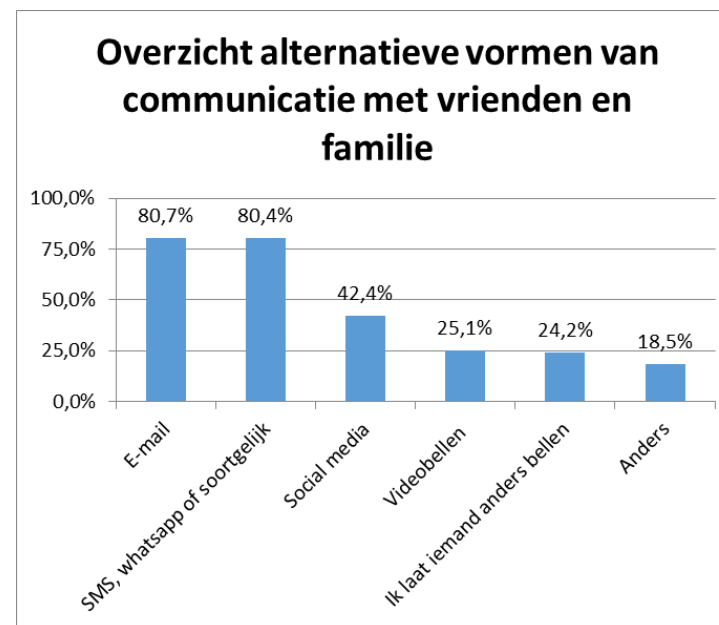
³⁶ Zie: <https://tweakers.net/geek/127265/goedkope-slimme-handschoen-vertaalt-gebarentaal-naar-tekst.html> en <https://youtu.be/ZJnrvbwqgo>.

wordt veelal aangegeven dat bellen met een bekend persoon gemakkelijker is omdat deze persoon gewend is om rekening te houden met de gehoorbeperking van de respondent. We merken op dat dit de deelgroep slechthorenden betreft die niet tot de meest ernstige categorieën van slechthorendheid behoren (want voor hen is telefonisch contact zonder bemiddelingsdienst niet mogelijk).

De indirecte communicatiemiddelen blijken op grond van het gebruik door de doelgroep een waardevol onderdeel in het totaal aan communicatiemogelijkheden.



Figuur 10 - Op welke manieren heeft u contact met instanties (n=363)?



Figuur 11 - Op welke manieren heeft u contact met vrienden en/of familie (n=363)?

Gesprekspartners noemen een aantal aandachtspunten bij het gebruik van andere directe en indirecte communicatiemiddelen als alternatief voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst:

- Ondanks technologische ontwikkelingen inzake indirecte communicatie (bijvoorbeeld via Webcare) zijn er situaties waarin directe communicatie (bellen) noodzakelijk of effectief en efficiënt is.
- De kwaliteit van alternatieven voor directe communicatie is (nog) niet vergelijkbaar met een menselijke bemiddelaar. Bijvoorbeeld op kwaliteitscriteria als: juistheid van de conversie, de snelheid van de conversie en de intonatie van de conversie (bijvoorbeeld of het een vraag betreft).
- Toegankelijkheid van alternatieven voor de doelgroep is een aandachtspunt (bijvoorbeeld de bekendheid en begrijpelijkheid van de toepassingen).
- Privacy en vertrouwelijkheid van gegevens die worden verzonden via (gratis) apps zijn voor een aantal gesprekspartners een punt van zorg. Andersom wordt ook aangegeven dat er bij toepassingen zonder menselijke bemiddeling juist meer privacy wordt geboden, dan wel door de gebruiker wordt ervaren omdat er geen bemiddelaar aanwezig is.
- Continuïteit van alternatieven voor de doelgroep zal een aandachtspunt zijn. De doorontwikkeling en continuïteit van bijvoorbeeld tekstconversiemogelijkheden in software en applicaties is lastig te sturen en niet te garanderen voor eindgebruikers. Dit werkt overigens ook de andere kant op: innovaties met een kortere doorlooptijd hoeven niet de huidige aanwijzingsperiode af te wachten.

³⁷ Zie: <http://www.stichtinghoormij.nl/nl-NL/CI/Wat-is-CI>.

³⁸ Zie: <http://www.opciweb.nl/ci-centra/ci-centra-in-nederland/aantal-implantaties-in-nederland/>.

Medisch-technologische ontwikkelingen

Een belangrijke medisch-technologische ontwikkeling is:

- Cochleair implantaat (CI). Een CI is een elektronisch toestel dat aan zeer slechthorenden en doven de mogelijkheid biedt om weer iets te horen. De elektrode van een CI neemt het werk van de beschadigde trilhaartjes van het binnenoor (slakkenhuis) over om geluidssignalen aan de gehoorzenuwen en vervolgens aan de hersenen te leveren.³⁷ In totaal hebben in Nederland (tot en met 2016) 6.221 personen een CI gekregen.³⁸ Bij ruim 90% van de doofgeborenen wordt tegenwoordig dit implantaat toegepast. De mate waarin gebruikers met een CI kunnen communiceren zonder tolk verschilt per persoon en is mede afhankelijk van de context waarin communicatie nodig is. Een tolk zal daarom in een aantal gevallen nog steeds noodzakelijk zijn.

Wijze van communiceren

Door toenemende digitalisering verandert de manier waarop (zowel horenden als doven en slechthorenden) communiceren:

- Webcare als vorm van communicatie tussen consumenten en instanties wordt steeds belangrijker. Uit onderzoek naar de wijze waarop consumenten contact willen hebben met bedrijven blijkt dat steeds meer klanten willen chatten, mailen of anderszins interacteren in plaats van bellen.³⁹ Zo kunnen steeds meer bedrijven waaronder bijvoorbeeld KLM, Coolblue, de Belastingdienst en de Bijenkorf bereikt worden via Facebook, Twitter en andere sociale media.⁴⁰ Daarnaast wordt er door bedrijven in het kader van customer service steeds vaker gebruik gemaakt van

³⁹ Zie: <https://go.forrester.com/blogs/16-03-03-your-customers-dont-want-to-call-you-for-support/>.

⁴⁰ Zie: <https://www.customertalk.nl/>.

chatbots (computer programma waarmee een klant met een bedrijf kan communiceren).

- *Datagebruik is goedkoper geworden en neemt toe.* Het mobiele dataverkeer neemt ieder jaar fors toe. Over heel 2016 werd in Nederland in totaal 185 miljard MB verbruikt, een stijging van 63% ten opzichte van 2015 en een stijging van meer dan 500% ten opzichte van 2013.⁴¹ Dit is een wereldwijde trend. Door de opkomst van partijen als WhatsApp, Skype en Facebook gebruikt de consument zijn smartphone anders. Vooral jongere gebruikers (18-34 jaar) bellen nauwelijks meer maar sturen berichtjes via IP-messaging Apps als WhatsApp, Facebook Messenger, WeChat en besteden veel tijd aan social networking. Deze gebruikersgroep wordt steeds groter.⁴² Daarbij neemt de internetsnelheid verder toe (4G / 5G) en is sinds juni 2017 de Roamingverordening van toepassing. Dit zorgt ervoor dat het gebruik van internetdiensten binnen Europa binnen de kosten van de databundel vallen (en dus even duur zijn als gebruik in het binnenland).

2.7. Bijdrage aan gelijkwaardige toegang

Hoofdvraag: Heeft de tekst- en beeldbemiddelingsdienst ertoe bijgedragen dat doven en slechthorenden meer gelijkwaardige toegang hebben tot de universele diensten (openbare telefonie)?

De tekst- en beeldbemiddelingsdienst KPN Teletolk maakt het voor doven en slechthorenden mogelijk om meer gelijkwaardige toegang te krijgen tot de universele dienst 'openbare telefonie'. Immers, KPN Teletolk stelt de gebruikers in staat om zelfstandig – via Total Conversation-software door middel van beeld,

spraak en tekst – te bellen met instanties en persoonlijke contacten. Daarmee is Nederland één van de zes landen in de EU die zowel een tekst- als beeldbemiddelingsdienst heeft.

De bemiddelingsdienst functioneert conform de eisen die zijn gesteld aan de dienst (bijvoorbeeld de normen ten aanzien van de wachttijd voor gebruikers van de dienst) en de waardering voor de tekst- en bemiddelingsdienst is over het algemeen goed.

In aanvulling op het voorgaande moet worden geconstateerd dat een 'bemiddelingsdienst', in welke vorm dan ook, nooit geheel gelijkwaardig is en kan zijn aan de openbare telefonie waarvan horenden zich kunnen bedienen. Immers, vanwege de bemiddeling is er sprake van een extra schakel in de communicatie. Daarmee is een gesprek met bemiddeling per definitie langzamer, kan bij de bemiddeling informatieverlies optreden, moet een gebruiker soms wachten totdat een bemiddelingspersoon beschikbaar is, kan het gesprek als niet geheel privé worden ervaren vanwege de aanwezigheid van de bemiddelingspersoon en is beschikbaarheid van internet noodzakelijk.

Bij de huidige tekst- en beeldbemiddelingsdienst is een aantal kanttekeningen en aanvullende opmerkingen te maken op grond van het uitgevoerde onderzoek.

Ten eerste geldt dat de bemiddelingsdienst in de praktijk slechts door een klein deel van de doelgroep wordt gebruikt: 1.100 geregistreeerde gebruikers in 2017 (die gemiddeld ongeveer 21 keer per jaar gebruik maken van KPN Teletolk). Ter vergelijking: er zijn in Nederland bijvoorbeeld 4.265 doven en slechthorenden die gebruik maken van de Tolkvoorziening (en 6.853 mensen hebben er recht op). Het aantal gebruikers van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst werd in 2011 geschat dat op 5.000 respectievelijk 6.000 gebruikers.⁴³ De beperkte bekendheid

⁴¹ Zie ACM, Telecommonitor vierde kwartaal 2016:

<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17529/Telecommonitor-vierde-kwartaal-2016>.

⁴² Zie: <https://www.ft.com/content/a71da576-b636-11e5-b147-e5e5bba42e51>.

⁴³ Zie: KWINK groep, Onderzoek naar economische contouren van de tekst en beeldbemiddelingsdiensten, mei 2011.

van de bemiddelingsdienst is daar een belangrijke verklaring voor. Uit de enquête is naar voren gekomen dat ongeveer de helft van de respondenten (n=363) heeft aangegeven niet bekend te zijn met de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. Een van de verklaringen voor de geringe bekendheid van de dienst is dat er in de afgelopen jaren relatief weinig aandacht is uitgegaan naar promotie van en communicatie over de dienst. Daarnaast zijn er andere factoren die een verklaring vormen voor het niet gebruiken van de dienst door een deel van de potentiële doelgroep: een deel van de doelgroep heeft er geen behoefte aan, een deel van de doelgroep ervaart het als ingewikkeld (of denkt dat het ingewikkeld is) om de dienst te installeren en te gaan gebruiken en een deel van de doelgroep vindt de kwaliteit van de dienst niet hoog genoeg.

Ten tweede geldt voor doven en slechthorenden die afhankelijk zijn van de beeldbemiddelingsdienst dat ze alleen gedurende de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst toegang hebben tot openbare telefonie: op werkdagen van 7.00 tot 20.00 uur en in het weekend en op feestdagen van 10.00 tot 16.00 uur (N.B. De tekstbemiddelingsdienst is 24 uur per dag open). Omdat er thans ook geen gebarentolken in de alarmcentrale van 112 aanwezig zijn, betekent dit ook dat deze groep doven en slechthorenden buiten de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst 112 niet kan bereiken middels beeldtelefonie.

Ten derde is het van belang om ten aanzien van gelijkwaardige toegang tot openbare telefonie door doven en slechthorenden ook de betaalbaarheid voor gebruikers van de bemiddelingsdienst in ogenschouw te nemen (in relatie tot de betaalbaarheid van openbare telefonie voor horende mensen). De eerste belangrijke constatering op dit punt is dat het merendeel van de gebruikers tevreden is over de betaalbaarheid van de dienst. Uit de enquête blijkt dat een klein deel van de respondenten ontevreden of zeer ontevreden is over de betaalbaarheid: 16% van de gebruikers van de tekstbemiddelingsdienst (n=87) en

10% van de gebruikers van de beeldbemiddelingsdienst (n=29). Gebruikers die niet tevreden zijn over de betaalbaarheid geven hierover in de enquête aan dat bij relatief lange gesprekken de totale gesprekskosten kunnen oplopen.⁴⁴ Ook zijn er gebruikers die erop wijzen dat vóór 1 oktober 2013 (de vorige periode) een teksttelefoon benodigd was die werd vergoed door de verzekeraar en dat er nu een smartphone, tablet of computer en een internetabonnement benodigd is die de gebruiker zelf moet betalen (de Total Conversation-software wordt vergoed maar niet de aanschaf van bijvoorbeeld een telefoon en de datakosten). Tot slot speelt voor een beperkt aantal gebruikers dat ze verzekerd zijn bij een verzekeraar die de verzekerde vraagt een specifieke KNO-verklaring en een recent audiogram (van een audiologisch centrum) te overleggen alvorens de kosten voor de Total Conversation-software te vergoeden aan de verzekerde. Het laten maken van een audiogram kost geld en dat kan ten laste gaan van het eigen risico van de verzekerde en kan daarmee voor rekening van de verzekerde komen. Daarnaast geldt voor mensen met een spraakgebrek dat ze de softwarekosten niet kunnen declareren als de verzekeraar als eis voor vergoeding stelt dat mensen doof of slechthorend moeten zijn.

Ten vierde is naar voren gebracht dat de bereikbaarheid van doven en slechthorenden via de tekst- en beeldbemiddelingsdienst een aandachtspunt is. Indien een horende persoon via de bemiddelingsdienst wil bellen met een dove of slechthorende persoon, dan dient in de huidige situatie eerst het nummer van de bemiddelingsdienst en dan nog het specifieke nummer van de dove of slechthorende te worden gebruikt, beide bestaande uit tien cijfers. Deze situatie zou op te lossen zijn door in de toekomst gebruik te maken van het ENUM-internetprotocol of van VOIP. Daarnaast speelt dat een signaallicht niet kan worden aangesloten, wat de bereikbaarheid van een deel van de doelgroep ook bemoeilijkt.

⁴⁴ In aanvulling hierop dient overigens te worden opgemerkt dat het tarief van 9 cent per minuut destijds is gebaseerd op het tarief dat ook horenden betalen voor openbare telefonie.

Ten vijfde is de bemiddelingsdienst momenteel niet goed toegankelijk voor doofblinde gebruikers. De huidige applicaties zijn voor deze gebruikers niet geschikt omdat ze niet voldoende kleurcontrast hebben en de lettergrootte niet is in te stellen.

Ten zesde is de keuzevrijheid voor gebruikers van de bemiddelingsdienst enigszins beperkt: er zijn drie aanbieders wiens software is gecertificeerd,⁴⁵ waarvan er thans twee daadwerkelijk actief zijn op de Nederlandse markt.

Tot slot (maar niet het minst belangrijk):

Het gegeven dat indirecte communicatiemiddelen (Webcare, WhatsApp, chat, et cetera) beschikbaar zijn en ook worden gebruikt houdt niet automatisch in dat daarmee ook een volwaardig alternatief bestaat voor de tekst- en/of beeldbemiddelingsdienst (een vorm van directe communicatie). Immers, sommige instanties of personen zijn (nog steeds) alleen telefonisch (goed) bereikbaar. Daarnaast volstaat indirecte communicatie in sommige gevallen niet (bijvoorbeeld omdat de wederpartij het niet gebruikt, omdat er niet snel op wordt gereageerd of omdat de aard en complexiteit van hetgeen in de interactie moet worden besproken is gebaat bij directe communicatie). Met andere woorden: de indirecte communicatiemiddelen vormen een waardevolle aanvulling (zoals ze dat ook voor horenden doen) maar bieden (op dit moment) geen gelijkwaardig alternatief voor de directe (telefonische) communicatie die via KPN Teletolk mogelijk is.

Het is niet aannemelijk dat een andere dienst of technologie op korte termijn (bijvoorbeeld in de volgende aanwijzingsperiode) in de behoefte tot directe (telefonische) communicatie zal kunnen voorzien. Wel constateren we dat de ontwikkelingen op het vlak van spraak naar tekst (en vice versa) snel gaan en de grote technologiebedrijven forse investeringen plegen op dit vlak. Dit zal een

positief effect hebben op de ontwikkeling van spraak naar tekst-applicaties (en vice versa) voor doven en slechthorenden (bijvoorbeeld als alternatief voor tekstbemiddeling door een persoon). Hoe snel deze ontwikkelingen gaan en waar ze toe leiden laat zich lastig voorspellen.

Op grond van het voorgaande is het aannemelijk dat KPN Teletolk voor de gebruikersgroep op de korte termijn van belang blijft in aanvulling op de mogelijkheden die indirecte communicatiemiddelen bieden.

⁴⁵ Zie: <https://www.kpnteletolk.nl/aanbieders>.

3. Vooruitblik

3.1. Toekomstige behoefte

Onderzoeksvraag: Hoe wordt de behoefte aan deze dienst ingeschat voor de komende jaren?

Bevinding

Het toekomstige gebruik is niet eenvoudig te voorspellen. Stakeholders schatten in dat het gebruik van met name de beeldbemiddelingsdienst in de komende jaren zal blijven groeien. Gezien de grootte van de potentiële doelgroep en de relatieve onbekendheid van de dienst kan bij verhoogde inzet op promotie van de dienst het gebruik een sprong maken.

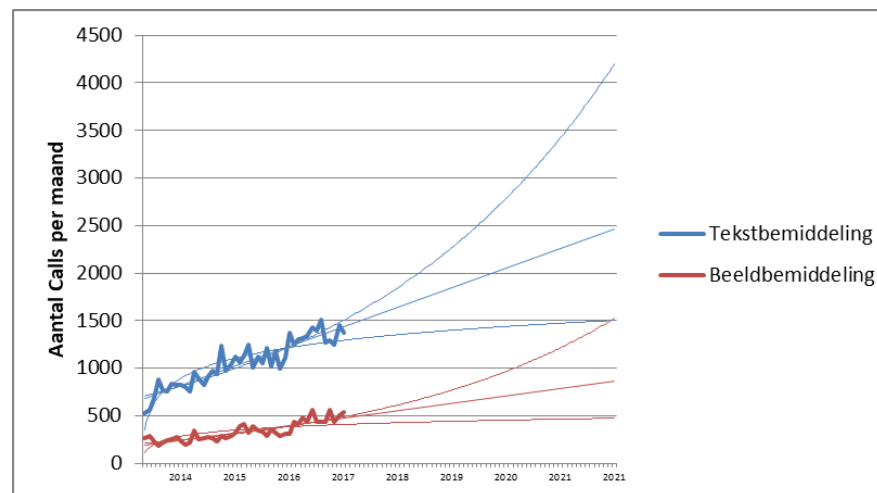
Externe ontwikkelingen kunnen daarnaast sterke invloed uitoefenen op het gebruik van de dienst. We identificeren drie typen externe ontwikkelingen: 1) algemene maatschappelijke ontwikkelingen; 2) ontwikkelingen in de doelgroep; en 3) technologische ontwikkelingen. Het totaaleffect van al deze afzonderlijke externe ontwikkelingen op het gebruik van de dienst is echter niet eenduidig vast te stellen, omdat de ontwikkelingen (zeker op de lange termijn) op complexe wijze in elkaar grijpen.

Toelichting

Extrapolatie gebruik

- Het is niet bekend of het toekomstig gebruik zich bijvoorbeeld zal ontwikkelen via een s-curve, het gebruik zal afvlakken, of het gebruik

lineair door zal groeien. Er zijn verschillende scenario's denkbaar. In figuur 12 zijn drie van deze scenario's gevisualiseerd, waarbij we overigens niet impliceren dat het toekomstige scenario zich tussen de bovenste en onderste lijn zal manifesteren.



Figuur 12 – Verschillende scenario's voor het toekomstig gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst.

Inschattingen stakeholders

- Zowel aan de kant van de Berengroep, als aan de kant van de belangenverenigingen is de inschatting dat het gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst in de komende jaren verder gaat toenemen. Redenen hiervoor zijn dat de dienst over het algemeen goed functioneert (wat extra gebruik stimuleert) en de bekendheid van de dienst onder de doelgroep zal toenemen als de marketing en communicatie over de dienst ook toeneemt.
- De verwachting bij gesprekspartners is dat de groei met name zal zitten bij de beeldbemiddelingsdienst. De genoemde reden hiervoor is dat de tekst-

en beeldbemiddelingsdienst onder de doelgroep voor de beeldbemiddelingsdienst relatief onbekender is. Ook worden datakosten lager en internetsnelheden hoger, waardoor beeldbemiddeling verhoudingsgewijs toegankelijker wordt.

- Van de respondenten van de enquête die tot op heden geen gebruik maakten van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst geeft 13% (n=269) aan te verwachten in de toekomst wel gebruik te gaan maken van de dienst (t.o.v. 27% die aangeeft dit niet te verwachten en 60% die aangeeft het niet te weten).

Externe ontwikkelingen

Uit de gesprekken met stakeholders en experts volgen een aantal externe ontwikkelingen die van invloed zijn op het toekomstige gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. We onderscheiden drie typen ontwikkelingen:

- Algemene maatschappelijke ontwikkelingen
 - Consumenten bellen steeds minder (zowel bij vast als mobiel bellen daalt het aantal belminuten). Het is de vraag of deze ontwikkeling ook op zal gaan voor doven en slechthorenden.
 - Webcare door instanties neemt toe en wordt een steeds belangrijkere vorm van communicatie tussen instanties en consumenten. Hierdoor kan het gebruik van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst afnemen.
- Ontwikkelingen met betrekking tot de doelgroep
 - Het onderwijs voor doven en slechthorenden focust tegenwoordig meer op de Nederlandse taal. Dit zou ertoe kunnen leiden dat meer doven bekwaam worden met lezen en schrijven, hoewel hier in de academische wereld nog wel discussie over bestaat. Mocht dit gebeuren, dan kan er een verschuiving in het gebruik plaatsvinden van beeldbemiddeling naar tekstbemiddeling of naar tekstuele alternatieven.

- De groep doven die van jongs af aan een CI krijgt groeit. Hierdoor zullen er minder nieuwe doven bijkomen; deze mensen zullen nu in de groep slechthorend vallen.
- Ratificatie van het VN-verdrag inzake rechten van de mensen met een beperking. Hierdoor kan Nederlandse Gebarentaal op den duur worden erkend als officiële taal, waardoor gebruik van gebarentaal onder de doelgroep kan worden gestimuleerd.
- Vanwege vergrijzing in de samenleving en toenemende gehoorschade bij jongeren kan de groep slechthorenden in de toekomst sneller groeien.
- Technologische ontwikkelingen
 - De rekenkracht (processorsnelheid) van mobiele telefoons, tablets en computers neemt toe en de kosten voor mobiel internet nemen af. Dit maakt beeldbemiddeling wellicht meer toegankelijk.
 - Technologische ontwikkelingen maken nieuwe alternatieven van (tele)communicatie mogelijk. In paragraaf 2.6 zijn we reeds dieper in gegaan op de vraag of hiermee alternatieven voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst worden gecreëerd.
- De effecten van deze externe ontwikkelingen zijn niet eenduidig vast te stellen en zullen (zeker op de lange termijn) op complexe wijze in elkaar grijpen.

3.2. Toekomstige vergoeding

Onderzoeksvraag: Volstaat de huidige vergoeding voor de volgende aanwijzing?

Bevinding

In welke mate de huidige vergoeding volstaat voor de volgende aanwijzing is afhankelijk van de eisen die in de volgende aanwijzing worden gesteld, de

(ingeschatte) omvang van het gebruik en de (bied)strategieën van de mogelijk deelnemende partijen die de tekst- en beeldbemiddelingsdienst willen uitvoeren. Hoe hoger het gevraagde kwaliteitsniveau, hoe hoger de vergoeding zal moeten zijn om de kosten te dekken.

Bij een toenemend gebruik en bij behoud van de huidige kwaliteitseisen zullen de kosten stijgen en daarmee ook de vergoeding (er vanuit gaande dat er ook bij een volgende aanwijzing een variabel deel van de vergoeding zal blijven bestaan). Echter, verdubbeling van het gebruik betekent niet dat ook de kosten verdubbelen. Immers, maar een deel van de kosten zijn variabel. We noemen een hypothetisch voorbeeld om dat te illustreren. Wanneer zowel het gebruik als de variabele vergoeding zouden verdubbelen, dan zouden de variabele kosten met een factor vier stijgen, maar zouden de totaalkosten met ongeveer 20% stijgen (uitgaande van een gelijke vaste vergoeding van € 750.000,- inclusief btw per kalenderjaar).

Toelichting

- Of de huidige vergoeding zal volstaan voor de volgende aanwijzing is niet eenduidig vast te stellen, omdat de te betalen vergoeding afhankelijk is van de biedingen van partijen. De mate van concurrentie en de biedstrategieën zijn niet op voorhand te voorspellen.
 - Er kan worden gesteld dat bij een gelijkblijvend kwaliteitsniveau en een toenemend gebruik van de dienst, de kosten voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst zullen stijgen. De verwachting is dat het gebruik van de dienst in ieder geval niet zal afnemen en waarschijnlijk door zal stijgen. Dit brengt hogere (variabele) kosten met zich mee, bijvoorbeeld de kosten voor het inhuren van meer tolken. In de toekomstige aanwijzing zal dus rekening moeten worden gehouden met een mogelijke stijging van het aantal gebruikers en een daaraan gerelateerde hogere vergoeding.

- Wanneer in de toekomstige aanwijzing een hoger kwaliteitsniveau wordt gevraagd, dan dient er rekening te worden gehouden met een mogelijk hogere vergoeding voor de uitvoerder van de dienst. De keuzes die worden gemaakt op het gebied van kwaliteit en functioneren van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst in de toekomstige aanwijzing, hebben namelijk gevolgen voor de vergoeding van de dienst. Zo zijn er mogelijk:
 - Kosten om benodigde apps en/of dienstverlening verder te ontwikkelen;
 - Kosten om (potentiële) gebruikers te helpen bij het gebruik van de dienst;
 - Promotiekosten om de bekendheid van de dienst te vergroten.

Tot slot zijn de biedstrategieën van partijen maar beperkt te sturen in de aanwijzing, aangezien art. 9.3 lid 8 van de Telecommunicatiewet stelt dat de degene die het laagste bod heeft uitgebracht wordt aangewezen als universele dienstverlener. De bieder moet daarbij wel naar verwachting de universele dienst naar behoren kunnen verzorgen (art. 9.3 lid 7). Indien dit niet het geval is wordt het bod geweigerd.

3.3. Toekomstige betaalbaarheid

Onderzoeksvraag: Hoe vertaalt de huidige betaalbaarheid zich naar de nieuwe aanwijzing?

Bevinding

De dienst wordt door het merendeel van de gebruikers als betaalbaar ervaren. Destijds is het tarief gebaseerd op het tarief voor reguliere bellers, ten einde op dat punt gelijkwaardigheid te creëren. Een beknopte analyse van de huidige

tarieven voor reguliere bellers laat zien dat de belkosten nog steeds redelijk goed vergelijkbaar zijn en er dus niet veel aanleiding lijkt te zijn om de tarieven aan te passen bij een nieuwe wijziging.

De kosten die door diverse gebruikers niet als redelijk worden beschouwd, zijn de kosten voor het maken van een recent audiogram (enkele verzekeraars stellen dat als eis volgens eindgebruikers, alvorens de softwarekosten te vergoeden). Deze kosten gaan ten laste van het eigen risico (in tegenstelling tot de softwarekosten die niet ten laste gaan van het eigen risico). Daarnaast wordt door sommige gebruikers opgemerkt dat zij dubbel betalen: € 0,09 per minuut én de kosten voor het gebruik van internet. Tot slot is opgemerkt dat de kosten bij relatieve lange gesprekken op kunnen lopen. Zeker waar dit wordt veroorzaakt door wachttijd bij organisaties, wordt dit niet altijd als redelijk beschouwd.

3.4. Inrichting van de aanwijzing

Onderzoeksvraag: hoe kan de inrichting van de aanwijzing worden verbeterd? Wat zijn de kwaliteitseisen die EZ bij een nieuwe aanwijzing zou moeten stellen?

Bevinding

Er zijn verschillende manieren waarop de inrichting van de aanwijzing kan worden aangepast. In hoeverre het wenselijk is om de inrichting van de aanwijzing van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst te wijzigen is nadrukkelijk een beleidsmatige afweging (in afstemming met belanghebbenden) tussen enerzijds de kwaliteitseisen die gesteld worden aan de tekst- en

beeldbemiddelingsdienst en anderzijds de kosten die met deze kwaliteitseisen gepaard gaan. Vanwege bepalingen in de Telecomwet kan de aanwijzing enkel worden vormgegeven in een procedure waarbij minimumeisen worden gesteld en vervolgens wordt gekozen voor de goedkoopste aanbieder die aan de gestelde minimumeisen voldoet. Het toepassen van bijvoorbeeld een EMVI-procedure is dus niet mogelijk.⁴⁶

Suggesties en wensen van stakeholders met betrekking tot een toekomstige aanwijzing zijn onder meer verruiming van de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst, invoering van het ENUM-internetprotocol (waardoor doven en slechthorenden gemakkelijker bereikbaar zijn voor horenden) en meer aandacht voor bijvoorbeeld het vergroten van de bekendheid van de bemiddelingsdienst onder de doelgroep en bij intermediairs (zoals GGMD) en voor het begeleiden van gebruikers bij de installatie.

Toelichting

In het onderzoek worden vanuit de belangenorganisaties, gebruikers, de uitvoerder en andere belanghebbenden een aantal mogelijkheden naar voren gebracht om de inrichting van de aanwijzing te verbeteren. Deze mogelijkheden worden hierna beschreven en kunnen worden meegenomen bij de inrichting van de aanwijzing. In hoeverre het wenselijk is om deze wensen te honoreren is nadrukkelijk een beleidsmatige afweging.

- In de aanwijzing kan worden benoemd dat de bekendheid onder de doelgroep en intermediairs verder dient te worden verbeterd. Dat kan bijvoorbeeld worden gedaan door eisen te stellen aan de uitvoerder ten aanzien van het budget dat voor marketing en communicatie wordt ingezet. Daarbij dient te worden voorkomen dat de situatie kan ontstaan

te bieden dan de minimaal gevraagde kwaliteit conform de gestelde minimale eisen. In feite concretiseren de beste prijs-kwaliteitscriteria de wensen die de aanwijzer heeft boven op de minimumeisen voor een bepaalde opdracht.

⁴⁶ Toelichting: bij een EMVI-procedure of beste prijs-kwaliteitverhouding weegt de partij die de aanwijzing doet naast prijs ook andere kwaliteitsaspecten mee in de beoordeling van inschrijvingen. Deze procedure kan worden ingezet als manier om inschrijvers te stimuleren om een betere kwaliteit

dat de uitvoerder te weinig middelen inzet voor promotie omdat de meeropbrengsten van extra gebruik van de dienst lager zijn dan de meerkosten van het extra gebruik (en dat kan het geval zijn als de door de uitvoerder gevraagde variabele vergoeding relatief laag is).

- Bij het formuleren van de eisen waar de aanbieders aan dienen te voldoen kan worden bezien in hoeverre de mogelijkheden voor kleinere partijen met minder financiële armslag om zelfstandig in te schrijven bij de aanbesteding kunnen worden verbeterd (bijvoorbeeld door een groter deel van de vergoeding vooraf te betalen in plaats van achteraf). We merken hierover op dat er ook redenen kan zijn om niet op deze wens in te gaan, omdat dit invloed kan hebben op de continuïteit van de bemiddelingsdienst voor eindgebruikers. Een partij met veel financiële armslag zal doorgaans meer continuïteit kunnen garanderen dan een partij met minder financiële reserves en armslag.
- Benoem in de aanwijzing duidelijk hoe met de btw wordt omgegaan bij het toekennen van de vergoeding zodat hierover geen discussie kan ontstaan.
- In de nieuwe aanwijzing kan worden overwogen de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst te verruimen. Ook is de wens geuit om de openingstijden van de beeldbemiddelingsdienst te uniformeren: dezelfde openingstijden in het weekend en op feestdagen als op werkdagen. Momenteel wijken de openingstijden in het weekend en op feestdagen af van de openingstijden op werkdagen.
- In de aanwijzing kunnen eisen worden gesteld om de drempel voor horenden om met doven te bellen weg te nemen door horenden in staat te stellen om rechtstreeks met dove personen te bellen. Dat zou

⁴⁷ Het ENUM-internetprotocol verbindt telefonie en internet, waarbij het persoonlijke ENUM van de dove persoon is gekoppeld met een database met bereikbaarheidsinformatie. In die database kan de dove persoon aangeven hoe hij/zij binnenkomende gesprekken wil afhandelen, bijvoorbeeld doorzetten naar de aangewezen tekst- en beeldbemiddelingspartij. Dit werkt overigens alleen als ENUM (meer precies: carrier-ENUM) wordt ondersteund door telecomoperators en internetproviders.

bijvoorbeeld kunnen met ENUM⁴⁷ of VoIP⁴⁸. De bemiddelingsdienst wordt dan automatisch ingeschakeld wanneer een horende persoon belt naar een gebruiker van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. Horenden hoeven dan niet meer eerst de bemiddelingsdienst te bellen en vervolgens pas de dove persoon.

- Overwogen kan worden om inschrijvers te vragen om in hun voorstel mogelijkheden te bieden voor de begeleiding voor nieuwe gebruikers van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst in het gebruik en de werking van de dienst (bijvoorbeeld bij de installatie van de applicatie).
- In de aanwijzing kan rekening worden gehouden met een budget gedurende de aanwijzingsperiode dat kan worden aangewend voor de doorontwikkeling van de dienstverlening en het platform.

Op grond van het onderzoek zijn er daarnaast een aantal aandachtspunten bij de inrichting van de nieuwe aanwijzing te benoemen. We geven mee om in afstemming met belanghebbenden te bezien in hoeverre deze aandachtspunten invloed hebben op de inrichting van de aanwijzing van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst:

- **Looptijd van de aanwijzing.** Bij de inrichting van de aanwijzing speelt een afweging tussen een kortere aanwijzingstermijn (zodat eerder ingespeeld kan worden op technologische ontwikkelingen) en een langere aanwijzingstermijn (vanwege het beperken van de transactiekosten en voorkomen van opstartrisiko's indien een andere partij de dienst moet gaan uitvoeren). We constateren dat het niet aannemelijk is dat er op korte termijn andere producten of diensten worden aangeboden die een

⁴⁸ VoIP staat voor Voice over IP. Het gebelde VoIP-nummer wordt gekoppeld aan de bemiddelingsdienst met behulp van zogeheten Computer Telephony Integration.

volwaardig alternatief voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst vormen. Wat ons betreft dient de aanwijzing mede om die reden dan in ieder geval niet korter dan voor een periode vijf jaar te gelden. Voor het aflopen van de volgende aanwijzing dient opnieuw te worden bezien of er alternatieven voor tekst- en/of beeldbemiddeling beschikbaar zijn die een efficiënt en kwalitatief voldoende alternatief voor de bemiddelingsdienst vormen.

- **Ratificatie VN-verdrag rechten van mensen met een beperking.** De uitwerking van het VN-verdrag heeft mogelijk invloed op de inrichting van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. Het is nog niet duidelijk wat het effect van de ratificatie van het VN-verdrag is. Wel staat in het verdrag dat bij het nemen van besluiten mensen met beperkingen dienen te worden geraadpleegd. Voorts is relevant hier ook de Europese Toegankelijkheidsakte (*European Accessibility Act*) te noemen.⁴⁹ Deze voorgestelde nieuwe richtlijn gaat over de toegankelijkheid van bepaalde producten en diensten voor personen met een functionele beperking. Het voorstel is bedoeld om de toegankelijkheid van producten en diensten voor personen met een functionele beperking te vergroten. Hiermee beoogt het voorstel een nadere invulling te geven aan het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en sluit aan bij de horizontale richtlijnvoorstel gelijke behandeling buiten arbeid.
- **Toegankelijkheid 112 voor doven en slechthorenden.** Voorafgaand aan de nieuwe aanwijzing is het van belang dat de ministeries van EZ en VenJ in gezamenlijkheid komen tot tijdige besluitvorming, in overleg met andere relevante belanghebbenden over of en hoe de 112-bereikbaarheid voor doven en slechthorenden wordt ingericht (met name inzake beeldtelefonie). Er zijn (grosso modo) twee alternatieven, namelijk een bemiddelingspersoon bij de 112-alarmcentrale realiseren of een bemiddelingspersoon via de bemiddelingsdienst realiseren. Indien ervoor

wordt gekozen om gelijkwaardige toegang tot 112 voor doven en slechthorenden te realiseren via de tekst- en beeldbemiddelingsdienst, dan kunnen relevante eisen daaromtrent worden meegenomen in het eisenpakket op grond waarvan de potentieel geïnteresseerde aanbieders een bod uitbrengen.

- **Certificering.** In de afgelopen jaren was nWise zowel aanbieder van Total Conversation-software als onderdeel van de alliantie die de certificeringsprocedure uitvoerde ten aanzien van andere Total Conversation-software-aanbieders. Om de onafhankelijkheid van de certificering te borgen (en de schijn van afhankelijkheid te voorkomen) geven we als suggestie mee om te bezien of certificering kan worden uitgevoerd door een onafhankelijke derde óf om nadere regels te stellen ten aanzien van het certificeringsproces (bijvoorbeeld maximale doorlooptijden) óf om een plicht op te leggen aan de bemiddelingsdienst als het gaat de informatieverstrekking (bijvoorbeeld over het testprotocol, bijvoorbeeld over technische specificaties) aan aanbieders van Total Conversation-software die willen aansluiten op de bemiddelingsdienst (en daarmee certificering minder noodzakelijk te maken).
- **Combinatie met alternatieve dienstverlening zoals Tolk op afstand.** Naast KPN Teletolk is er sinds juli 2014 nog een Teletolkvoorziening, namelijk 'Tolk op afstand'. Via Total Conversation Software kunnen doven en slechthorenden ook gebruik maken van Tolk op Afstand om een telefoongesprek te voeren. Hiermee is er sprake van overlap tussen de functionaliteit van de bemiddelingsdienst KPN Teletolk enerzijds en Tolk op Afstand anderzijds. Er zijn ook verschillen: gebruikers van Tolk op Afstand kunnen zelf een tolk kiezen (als ze kiezen voor het gebruiken van de dienst 'op afspraak' in plaats van 'op afroep'), het is mogelijk om het gesprek voor te bespreken en voor de vergoeding van Tolk op Afstand dienen de tolkuren aangesproken te worden. Ook de voorziening Tolk op

⁴⁹ Zie Kamerstuk 34 386, nr. 2.

Afstand wordt volgens belangenorganisaties en beroepsverenigingen van schrijf- en gebarentolken beperkt gebruikt. Het feit dat beide diensten zijn ondergebracht bij dezelfde dienstverlener zorgt voor synergie in de uitvoering. In de huidige aanwijzing is het mogelijk dat de dienstverlener de capaciteit van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst inzet om alternatieve diensten⁵⁰ te verlenen zolang de kwaliteitsnormen die in de aanwijzing zijn gesteld worden gehaald. Omdat de aanbieder van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst hierdoor ook andere inkomsten kan genereren, kan de vergoeding aan de aanbieder voor het uitvoeren van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst lager zijn dan in het geval het verboden zou zijn deze andere inkomsten te genereren. Het is daarom van belang om een dergelijke bepaling te handhaven zodat een uitvoerder de prikkel en mogelijkheid heeft om de dienst doelmatig in te richten (met inachtneming van het behalen van de gestelde kwaliteitseisen).

⁵⁰ De vergoeding per minuut voor de tekst- en beeldbemiddelingsdienst heeft uiteraard alleen betrekking op de geleverde tekst- en beeldbemiddeling, en niet op het leveren van de alternatieve diensten (zoals in dit geval Tolk op Afstand).

Bijlage 1 – Overzicht gesprekspartners

	Organisatie	Naam
1	Autoriteit Consument en Markt	Corinna van der Spek en Jan Willem Zevenhuizen
2	Berengroep	Pascal Ursinus en Daphne Hilhorst
3	Geestelijke Gezondheidszorg en Maatschappelijke Dienstverlening (GGMD)	Corrie Tijsseling en Jorieke Schutte
4	Hersenletsel Vereniging	Michel Lindhout
5	Ives	Didier Chabanol
6	KPN	Jacques van der Woude
7	Ministerie van EZ	Carmen Draaijers, Erik Beers en Karin Nijenhuis
8	Ministerie van Veiligheid en Justitie	Dennis Willems
9	Ministerie VWS	Jan van Ginneken

10	Nederlandse Beroepsvereniging Tolken Gebarentaal	Wieteke van Genderen
11	Nederlandse Schrijftolkenvereniging	Ehran Esther
12	Omnitor	Henrik Due
13	Politie	Marieke de Vries en Willem van Alphen
14	Roger Voice	Barbara Vogel
15	Ava	Pieter Doevendans
16	SH-Jong en Stichting Hoormij	Ed Weemaes
17	Signaal en Platform Doven, Slechthorenden en TOS	Wouter Bolier
18	TNO	Marc Menkhorst
19	Ofcom (Toezichthouder Verenigd Koninkrijk)	Katie Hanson
20	PTS (Toezichthouder Zweden)	Johan Lindman

Hiernaast zijn vijf gesprekken gevoerd met potentiële gebruikers van de dienst.

Tabel 9 - Overzicht gesprekspartners.

Bijlage 2 – Enquête

Opzet

In het kader van het onderzoek is een enquête uitgezet onder potentiële gebruikers van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst. Hierbij zijn de opvattingen van gebruikers, maar expliciet ook niet-gebruikers van de dienst, geïnventariseerd. De resultaten zijn opgenomen in deze rapportage bij de desbetreffende onderdelen, waar relevant.

Verspreiding

De enquête is via verschillende kanalen verspreid onder potentiële gebruikers van de tekst- en beeldbemiddelingsdienst.

1. Allereerst is de enquête uitgezet onder een representatief burgerpanel waarbinnen doven en slechthorenden zijn geselecteerd die de enquête hebben ingevuld.
2. De enquête is daarnaast, in samenwerking met de bij het onderzoek betrokken stakeholders, verspreid via verschillende kanalen:
 - Via de website en nieuwsbrief doof.nl
 - Via de website en nieuwsbrief van KPN Teletolk;
 - Via de website van Signaal en de websites van Stichting Hoormij en FODOK.
 - Via een Facebook-groep voor doven en slechthorenden
3. Tot slot is een groot aantal organisaties van doven en slechthorenden verzocht de enquête te verspreiden, waaronder de organisaties in het kader hiernaast.

Respons en interpretatie uitkomsten

In totaal hebben 363 respondenten de enquête ingevuld. Uitgaande van een potentiële doelgroep van 6.853 mensen (het aantal mensen dat is geregistreerd als rechthebbende op een tolkvoorziening), maakt een steekproef van deze omvang uitspraken mogelijk met een betrouwbaarheidsniveau van 95% en een foutmarge van 5%. Wanneer in het rapport uitspraken worden gedaan over de gehele groep respondenten, moeten deze waarden dus gehanteerd worden. Uitspraken over deelgroepen van de respondenten, bijvoorbeeld over enkel de gebruikers van de tekstbemiddelingsdienst, kennen een lagere representativiteit. Deze uitspraken moeten als indicatief worden beschouwd en als zodanig worden geïnterpreteerd.

Overzicht organisaties van doven en slechthorenden die zijn verzocht de enquête te verspreiden.

- Clubhuis voor Doven Groningen
- Doof Amsterdam
- Doofblindennieuws
- Dovenieuws
- Effatha Dovenclub Eindhoven
- Gebarencafé
- Hoormij
- Jongeren dovenclub in Amsterdam
- Nederlandse Christelijke Bond van Doven
- FODOK
- Roze gebaar
- Stichting Welzijn Doven Rotterdam
- Stichting Welzijn en Zorg Doven

Bijlage 3 – Internationale quick scan

Tekst- en beeldbemiddelingsdiensten in andere Europese landen

In een consultatie door de Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) onder nationale toezichthouders in Europese landen is de vraag gesteld of zij tekst- of beeldbemiddelingsdiensten aanbieden voor mensen met een gehoorbeperking.⁵¹ Hierop hebben zes van de 25 responderende landen, waaronder Nederland, aangegeven zowel een tekst- als beeldbemiddelingsdienst aan te bieden. Zeven landen hebben aangegeven aan enkel een tekstbemiddelingsdienst te kennen en één land gaf aan enkel een videobemiddelingsdienst te kennen. De overige twaalf landen hebben aangegeven dat, naast eventueel bemiddeling voor alarmnummers, er geen tekst- of videoservice beschikbaar is.

Van de vijf Europese landen die - naast Nederland - een tekst- en beeldbemiddelingsdienst hebben, zijn twee landen nog nader bestudeerd: Zweden en Verenigd Koninkrijk. De keuze voor deze landen is in afstemming met de opdrachtgever en de klankbordgroep gemaakt. Overwegingen hierbij zijn onder meer geweest om landen te selecteren die enigszins vergelijkbare

⁵¹ BEREC (2015). Update of the report on equivalent access and choice for disabled end-users. p.36-38.

⁵² Afhankelijk van de regio, want het wordt georganiseerd door de ENS (Ente Nazionale Sordi, een nationale organisatie voor doven).

bemiddelingsdiensten hebben als de diensten in Nederland. Voor Zweden geldt voorts dat de veronderstelling was dat dit land in vergelijking met andere landen al relatief lang een goed functionerende tekst- en beeldbemiddelingsdienst had. Door middel van analyse van documenten, van relevante websites (van de bemiddelingsdiensten) en door het afnemen van een interview met de toezichthouder in het Verenigd Koninkrijk (Ofcom) en de Zweedse toezichthouder (PTS) is voor deze twee landen een beknopte casebeschrijving gemaakt.

Tekst- of beeldbemiddelingsdienst	Landen
Tekst- en beeldbemiddelingsdienst	Nederland, Duitsland, Zweden, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk en Kroatië
Tekstbemiddelingsdienst	Italië ⁵² , België, Ierland, Cyprus, Tsjechië, Denemarken en Finland
Beeldbemiddelingsdienst	Polen ⁵³
Geen tekst- en beeldbemiddelingsdienst	Oostenrijk, Roemenië, Frankrijk ⁵⁴ , Turkije, Bulgarije, Griekenland, Montenegro, Malta, Hongarije, Servië, Slovenië, Slowakije en Letland.

Tabel 10 - Overzicht beschikbaarheid tekst- en/of beeldbemiddelingsdienst in Europese landen.

⁵³ Enkel beschikbaar voor klantenservice.

⁵⁴ In 2014-2015 heeft Frankrijk geëxperimenteerd met tekst- en videobemiddeling en een geïntegreerde oplossing moet binnenkort worden geïmplementeerd.

Verenigd Koninkrijk

Tekst- en beeldbemiddelingsdienst

In het Verenigd Koninkrijk wordt de tekstbemiddelingsdienst, net als in Nederland, verzorgd en betaald door de telecomsector. Een telecomprovider moet de service aanbieden of financieel bijdragen aan een andere provider die de dienst verzorgt. In de praktijk verzorgt British Telecom de tekstbemiddelingsdienst voor alle telecomproviders. Beeldbemiddeling wordt enkel op commerciële basis aangeboden door een aantal bedrijven. Wel kunnen gebruikers die beeldbemiddeling gebruiken voor hun werk, de kosten via het 'access to work'-programma vergoed krijgen.

De onderstaande tabel geeft een aantal kenmerken van de tekstbemiddeling in Engeland weer. Voor beeldbemiddeling zijn deze gegevens niet beschikbaar bij de toezichthouder, aangezien dit enkel op commerciële basis door bedrijven wordt aangeboden.

Noodoproepen

Doven en slechthorenden kunnen in Engeland via tekstbemiddeling en via sms 24 uur per dag contact opnemen met de alarmcentrale. Er is geen beeldbemiddeling mogelijk voor noodoproepen naar de alarmcentrale. Wel biedt de National Health Service beeldbemiddeling aan voor vragen over gezondheid. Deze dienst is niet bedoeld voor noodoproepen en is ook alleen overdag geopend. Wel kan deze dienst in theorie overdag worden gebruikt voor een noodoproep tijdens de openingsuren. Als de National Health Service dit nodig acht, kunnen zijn een ambulance oproepen. Deze beeldbemiddeling kan daarnaast niet worden gebruikt voor contact met de politie of de brandweer.

⁵⁵ Ter vergelijking: In Nederland waren er in 2016 gemiddeld tussen de 1600 en 1700 oproepen per maand.

⁵⁶ Eind 2016 waren er zo'n 8000 gebruikers van de tekstbemiddelingsdienst. Dit getal betreft enkel de oproepen door dove of slechthorende gebruikers. Het aantal oproepen van horende personen naar doven of slechthorende gebruikers via de tekstbemiddeling, is hierin niet inbegrepen.

Tekstbemiddeling	
Aantal oproepen <u>per maand</u>	Circa 55.000 á 60.000 oproepen ⁵⁵
Aantal belminuten <u>per maand</u>	440.000 minuten
Aantal gebruikers	8.000 ⁵⁶
Kosten voor de dienst op jaarbasis (gedragen door de telecomsector)	De totale kosten waren €8.449.999,- ⁵⁷
Openingstijden	24 uur per dag
Kosten voor de gebruiker	<ul style="list-style-type: none">- Er is geen tarief per minuut, wel moet de gebruiker zijn eigen internetkosten betalen.- Software kan gratis worden gedownload.- Hardware: Smartphone/laptop: In principe zijn deze kosten voor de gebruiker. De lokale overheid kan ervoor kiezen een vergoeding aan te bieden voor de aanschaf van deze hardware, maar dit komt in de praktijk niet vaak voor.

Tabel 11 - Overzicht tekstbemiddelingsdienst Verenigd Koninkrijk.

⁵⁷ Deze kosten zijn gebaseerd op een schatting. Er zijn 440.000 belminuten per maand x 12 maanden x £1.42 kosten per minuut = £7,497,600. Ter vergelijking: In Nederland bedroeg de in het kalenderjaar 2016 betaalde vergoeding aan KPN voor het uitvoeren van de bemiddelingsdienst ca. € 812.000,- inclusief btw.

Zweden

Tekst- en beeldbemiddelingsdienst

In Zweden wordt de tekst- en de beeldbemiddeling uitgevoerd onder toezicht van de Swedish Post and Telecom Authority (PTS). De diensten worden apart aangeboden en de aanbieder die het beste bod uitbrengt, voor één van beide diensten, wordt gecontacteerd voor het uitvoeren van de dienst voor een periode van 3 tot 5 jaar. Onderstaande tabel geeft een aantal kenmerken van de tekst- en beeldbemiddeling in Zweden weer.

Het aantal gebruikers van de beeldbemiddelingsdienst is stabiel. Er waren 3.709 actieve gebruikers in de tweede helft van 2016 en er wordt een lichte stijging verwacht van het aantal belminuten in 2017. Het aantal gebruikers van de tekstbemiddelingsdienst is onbekend. Het aantal belminuten is in de laatste anderhalf jaar constant gebleven, maar in de periode ervoor gedaald.

Noodoproepen

Ten eerste kunnen doven en slechthorenden in Zweden via tekst en via sms 24 uur per dag contact opnemen met de alarmcentrale. Het is daarnaast mogelijk om de tekst- en beeldbemiddelingsdienst, die beide 24 uur per dag open zijn, te gebruiken om in contact te komen met de alarmcentrale.

Tekst- en beeldbemiddeling	
Aantal oproepen <u>per maand</u>	Tekstbemiddeling: 13.508 oproepen ⁵⁸ Beeldbemiddeling: 13.929 oproepen ⁵⁹
Aantal belminuten <u>per maand</u>	Tekstbemiddeling: 131.259 minuten ⁶⁰ Beeldbemiddeling: 95.883 minuten ⁶¹
Kosten voor de dienst op jaarbasis (gedragen door de overheid)	In 2016 waren de totale kosten € 5.267.413. ⁶²
Openingstijden	Zowel de tekst- al de beeldbemiddelingsdienst zijn 24 uur per dag open.
Kosten voor de gebruiker	<ul style="list-style-type: none">- Er is geen tarief per minuut, wel moet de gebruiker zijn eigen internetkosten betalen.- Software kan gratis worden gedownload.- Hardware: Smartphone/laptop: in hoeverre hieraan kosten zijn verbonden voor de gebruiker verschilt per regio. Vaak kan hardware worden geleend van de overheid, die enkel kan worden gebruikt voor tekst- of beeldtelefonie (andere toepassingen van bijvoorbeeld de laptop zijn geblokkeerd).

Tabel 12 - Overzicht tekst- en beeldbemiddelingsdienst Zweden.

⁵⁸ Dit aantal is gebaseerd op 2016. Er waren in 2016 162.099 tekstoproepen. Ter vergelijking: In Nederland waren er in 2016 gemiddeld tussen de 1600 en 1700 oproepen per maand.

⁵⁹ Dit aantal is gebaseerd op 2016. Er waren in 2016 167.148 oproepen per jaar (inclusief 39.369 oproepen voor beeldbemiddeling).

⁶⁰ Dit aantal is gebaseerd op 2016. Er is in 2016 26.251 uur en 45 minuten gebruik gemaakt van de tekstbemiddeling.

⁶¹ Dit aantal is gebaseerd op 2016. Er is in 2016 19.176 uur en 41 minuten gebruik gemaakt van beeldbemiddeling.

⁶² De totale kosten in 2016 bedroegen 6.247.679 USD. Ter vergelijking: In Nederland bedroeg de in het kalenderjaar 2016 betaalde vergoeding aan KPN voor het uitvoeren van de bemiddelingsdienst ca. € 812.000,- inclusief btw.

Bijlage 4 – Leden klankbordgroep

Organisatie	Naam
Ministerie van Economische Zaken	Geert Moelker (voorzitter klankbordgroep), Karin Nijenhuis en Mischa Prinsen
Ministerie van Veiligheid en Justitie	Dennis Willems
Autoriteit Consument en Markt	Corinna van der Spek
Berengroep	Pascal Ursinus en Karin Ursinus
Signaal en Platform Doven, Slechthorenden en TOS	Wouter Bolier

Tabel 13 - Overzicht leden klankbordgroep.

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl