



Actal
Lange Voorhout 58
2514 EC Den Haag
Postbus 16028
2500 BE Den Haag

(070) 370 86 66
(070) 370 86 79
info@actal.nl

Aan de Staatssecretaris van Economische
Zaken
De heer drs. F. Heemskerk
Postbus 20101
2500 EC 's-Gravenhage

Datum: 22 mei 2008 Luistermerk: Oorkermerk: RL/PS/2008/074 Pagina(n):

Titel/waargenomen:

Besluit bel-me-niet-register

Geachte heer Heemskerk,

Op 29 april 2008 heeft uw ministerie het concept van het Besluit bel-me-niet-register ambtelijk voorgelegd aan Actal. Hierover is de afgelopen week telefonisch contact tussen de EZ-dossierhouder en Actal over de kwantificering van de administratieve lasten.

Het ontwerpbesluit vloeit voort uit de wens in de politiek om consumenten te beschermen tegen ongewenste telefonische marketingactiviteiten.

Wij hebben de consequenties van het besluit voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de burger getoetst. Actal toetst op vier hoofdpunten:

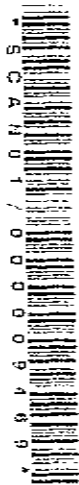
1. Zijn de te verwachten administratieve lasten gekwantificeerd en is de berekening daarvan voldoende onderbouwd?
2. Is er voldoende aandacht besteed aan alternatieven, die mogelijk minder administratieve lasten voor burgers en/of bedrijven opleveren?
3. Is er binnen het doel van de wet of regeling ook gekozen voor het minst belastende alternatief?
4. Is gekozen voor een uitvoering met minimale administratieve lasten?

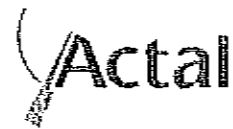
In beeld brengen administratieve lasten

De Nota van Toelichting (NvT) geeft kwalitatief en kwantitatief inzicht in de gevolgen voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven en burgers.

Volgens de NvT zullen de structurele administratieve lasten voor bedrijven met maximaal € 509.600 per jaar toenemen. De eenmalige administratieve lasten voor bedrijven zullen de komende jaren maximaal € 1.267.200 bedragen.

De structurele administratieve lasten voor burgers zullen 27.000 uur bedragen plus en de eenmalige administratieve lasten voor burgers komen de komende jaren uit op 200.000 uur.





Wij constateren hierbij dat de berekening op sommige punten niet geheel volledig is. Zo zijn er consumenten, die zowel een vaste aansluiting als een of meer mobiele telefoons hebben en daarom voor meer dan één telefoonnummer in het register willen worden opgenomen. Er is wel rekening mee gehouden dat gesprekken daardoor wat langer kunnen duren maar het kan ook zijn dat er vaker afgemeld zal worden dan verwacht. Verder is er onzekerheid of het indirecte effect zich zal voordoen dat consumenten, die niet in het register zitten, vaker zullen worden gebeld en om die reden besluiten alsnog zich op te geven voor het register. In de berekening is ook geen rekening gehouden met feit dat consumenten soms uit zichzelf zullen bellen met medewerkers van het register om zich te laten registreren en dat die gesprekken niet alleen tijd maar ook telefoontikken kosten. Verder zijn de kosten van het uitwisselen van (papieren of elektronische) bestanden niet volledig in beeld gebracht. Tot slot is in de berekening geen rekening gehouden met de afschrijvings- en onderhoudskosten van meer Interactive Voice Response systemen.

Wij adviseren de berekening van de administratieve lasten op bovenstaande punten te verbeteren.

Alternatieven en uitvoering

Wij constateren dat uw departement aandacht heeft besteed aan mogelijk minder belastende alternatieven. Zo wordt bedrijven de keuze gelaten of ze zelf hun bestanden willen schonen of dat zij dit tegen betaling laten doen. In het ontwerpbesluit is verder een bepaling opgenomen over het minimum en maximum aan consumentengegevens dat opgevraagd en geregistreerd mag/moet worden. Verder heeft uw ministerie gekozen voor een onbepaalde duur van de inschrijving bij het register. Tenslotte is de ook de branche betrokken geweest bij de uitwerking van het ontwerpbesluit.

Op grond van de bijgevoegde overwegingen komen wij tot het volgende eindoordeel over het Besluit Bel-nie-niet-register:

Wij adviseren u het besluit vast te stellen, nadat met bovenstaande rekening is gehouden.

Hoogachtend,

R.L.O. Linschoten
Collegievoorzitter

Administratieve Lasten

Administratieve lasten en lasten voor de beheerder

Dit besluit regelt een aantal zaken betreffende het gebruik van het 'bel me niet' register. Zo wordt de relatie van de beheerder tot de minister nader vastgelegd. Verder is vastgelegd welke gegevens in het register worden opgenomen. Ook is vastgelegd hoe toegang tot het register kan worden verkregen en hoe lang een verkregen kopie van het register mag worden gebruikt voor het ontdebelen van een belbestand.

De beheerder dient de minister te voorzien van een jaarverslag, jaarrekening en begroting voor het volgende jaar. Dat zijn zaken die de beheerder zou moeten verzorgen, ook als het register niet bij wet zou zijn geregeld. Dit brengt dus enkel de kosten voor verzending met zich mee.

Verder dient de beheerder de minister te voorzien van alle voor de uitoefening van diens taak benodigde gegevens. Onder normale omstandigheden zijn dat enkel de hiervoor genoemde zaken. Verder zal de beheerder vragen van OPTA en CBP moeten beantwoorden, bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten. Daarvoor kan het nodig zijn dat de beheerder toegang tot het register aan OPTA verschaft. Daarover kunnen de beheerder en OPTA afspraken maken. In beginsel gaat het daarbij om zaken als de vraag of iemand is ingeschreven, of door of namens een bepaalde partij het register is geraadpleegd in een bepaalde periode en of een bepaalde partij abonnees heeft aangebracht voor opname in het register. Bij een goed opgezet register zijn dit vragen die eenvoudig en snel kunnen worden beantwoord.

Op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens dient de beheerder de toegang tot het register en het verzenden van de bestanden op een adequate wijze te beveiligen. Dit besluit herhaalt slechts de reeds bestaande verplichtingen en voegt daar geen administratieve lasten aan toe.

Abonnees kunnen zich in laten schrijven in het register door zich zelf aan te melden. Als de abonnee dat op eigen initiatief doet, kan dat zowel telefonisch als via internet als per gewone post. De tweede mogelijkheid is dat een abonnee gebruik maakt van het geboden recht van verzet tijdens een telemarketinggesprek.

Door de hoeveelheid gegevens zo beperkt mogelijk te houden, zijn ook de lasten zoveel als mogelijk beperkt. In een aantal gevallen worden wel enkele gegevens gevraagd om eventueel misbruik zo effectief mogelijk te kunnen aanpakken, maar dat zijn dan altijd gegevens die sowieso al voorhanden zijn.

Op welke wijze een abonnee zich ook wil inschrijven, het zal slechts enkele minuten duren. Er wordt van uitgegaan dat dit niet meer dan vijf minuten per inschrijving zal vergen, gezien de geringe hoeveelheid data die gevraagd wordt. Op dit moment zijn er ruwweg 6,9 miljoen vaste telefoonaansluitingen. Volgens het SEO rapport wil ongeveer 56 % van de abonnees zich inschrijven in een register. Dat komt neer op bijna 3,9 miljoen inschrijvingen. Als iedereen die dat wil, zich heeft ingeschreven in het register, beperkt het aantal inschrijvingen zich tot mensen die opnieuw of voor de eerste keer een telefoon nemen en mensen die verhuizen.

Mensen die binnen hun gemeente verhuizen, behouden hun vaste telefoonnummer. Per jaar verhuizen er rond de 600.000 mensen naar een andere gemeente. Van hen zal een fors aantal hun telefoonnummer kunnen behouden, omdat de nieuwe gemeente hetzelfde kengetal heeft.

Hoeveel mensen dat betreft, is niet bekend. Geschat wordt dat ongeveer 400.000 mensen een ander telefoonnummer krijgen. Aangenomen wordt verder dat wanneer men vanuit het ouderlijk huis een eigen woning betreft, men een telefoonaansluiting neemt. Per jaar betreft dit ongeveer 180.000 mensen die om die reden een nieuw telefoonnummer nemen. Wanneer er per jaar 180.000 telefoonnummers aan nieuwe aansluitingen worden toegekend, komt het totaal op 580.000 nieuwe nummers per jaar (400.000 verhuizingen plus 180.000 mensen die het ouderlijk huis verlaten). Van die nieuwe aansluitingen wordt dan naar verwachting 56% is 324.800 telefoonnummers in het register opgenomen. Per jaar betekent dat $5 * 324.800 = 1.624.000$ minuten ofwel ruim 27.000 uur.

Administratieve tijd voor abonnees die zich inschrijven	27.000 uur
---------------------------------------------------------	------------

Voor bedrijven die aan telemarketing doen, hangen de lasten zeer sterk af van hoe hun systemen georganiseerd zijn. Als men gebruik maakt van een Interactive Voice-Response Systeem (IVR), komen de additionele kosten uit op de extra telefoontikken, ruwweg vijf minuten per aanmelding. Doet men het geheel handmatig, dan zijn de extra kosten hoger, omdat dan ook de agent hier tijd in moet steken. Gerekend wordt dat dit ook vijf minuten per abonnee kost. Volgens de branche organisaties vindt ongeveer 70% van de gesprekken plaats vanuit goed geautomatiseerde call centers, waar de lasten dus enkel de telefoontikken bedragen. Verder wordt aangenomen dat 80% van de aanmeldingen gebeurt naar aanleiding van het bieden van het recht van verzet. De kosten voor telefoontikken en -lijnen bedragen volgens de branche ongeveer 3 cent per minuut. Bij dat bedrag bedragen de kosten ongeveer $580.000 * 70% * 80% * 56% * 5 \text{ minuten} = 909.440 \text{ minuten} \text{ à } 3 \text{ cent} = \text{€ } 27.283$. Dergelijke call centers verzorgen veelal zowel inkomend als uitgaand verkeer en beschikken daarvoor over een goed geoutilleerd IVR systeem. De branche heeft aangegeven dat de kosten hiervoor (incl. IVR afschrijvings- en onderhoudskosten) € 0,88 per uur bedragen.. De kosten voor het dataproces bedragen volgens de branche € 0,25 per uur. Deze kosten bedragen dan totaal ruim € 17.000,- .

In totaal komen de kosten voor de branche voor het aanmelden van personen via een IVR op € 44.411,- per jaar.

Aangenomen wordt dat de overige 30% aanmeldingen geheel handmatig verzorgd worden, en het aantal mensen dat zich via hen laat inschrijven, evenredig is met dit aandeel. Dan moeten deze bedrijven jaarlijks $580.000 * 30% * 80% * 56% = 77.952$ inschrijvingen verzorgen. Gerekend met een all-in uurtarief van € 30,- komt dit uit op $(77.952 * 5 \text{ minuten} / 60) * (30 + 0,25) = \text{€ } 196.504$. Voor deze inschrijvingen moeten die bedrijven ook de telefoontikken betalen. In totaal gaat het om $5 * 78.000 = 390.000$ minuten. Bij het tarief dat door de branche is aangegeven zijn de telefoonkosten € 11.693,-.

De totale kosten voor handmatige aanmelding komt daarmee op € 208.197,-.

De totale geschatte structurele lasten voor de aanmeldingen door het bedrijfsleven komen hiermee op € 252.608,-.

Structurele administratieve lasten voor bedrijfsleven voor het inschrijven van abonnees	€ 252.608
-----------------------------------------------------------------------------------------	-----------

Tot het moment dat iedereen die ingeschreven wil zijn in het 'bel me niet' register dat ook daadwerkelijk gedaan heeft, moet een extra inspanning verwacht worden. Dat is echter een

eenmalige inspanning. Momenteel hebben zich ongeveer 1,5 miljoen mensen ingeschreven in het register dat Infofilter bijhoudt. Het streven is om die inschrijvingen te continueren. Indien inderdaad 56% van alle abonnees die dat zeggen te wensen, zich aanmelden bij het register, moet verwacht worden dat nog ongeveer 2,4 miljoen mensen zich zullen inschrijven, voordat iedereen die dat wil ook echt ingeschreven is. De administratieve lasten hiervoor kunnen op dezelfde manier als hierboven berekend worden. In totaal zijn die lasten dan:

administratieve lasten voor abonnees om zich in te schrijven	165.000 uur
Eenmalige kosten voor het bedrijfsleven	€ 1.866.500

Voor mobiele telefoonaansluitingen ligt het iets anders. Daar heeft een verhuizing geen effect op het telefoonnummer. Ook wanneer men overstapt naar een andere provider, kan men het telefoonnummer meenemen. Ook het aantal telemarketing telefoontjes naar mobiele nummers is lager. Om die reden wordt verwacht dat van de mobiele abonnees minder mensen zich willen laten inschrijven in het register. Er zijn geen cijfers voorhanden die aangeven hoeveel mensen hun mobiele telefoonnummer willen laten registreren om daar niet meer voor telemarketing doeleinden gebeld te worden. Wel kan gesteld worden dat de inschrijvingsduur ook voor hen ongeveer 5 minuten per inschrijving bedraagt. Aangezien een inschrijving voor onbepaalde duur is, is dit een eenmalige actie. Wie zich via internet of per post met een vast nummer in wil schrijven, kan tegelijk ook een mobiel nummer opgeven. Als alternatief kan men zich ook een tweede maal met een mobiel nummer inschrijven. Wie een mobiel nummer wil laten registreren, kan zich zonder probleem ook via internet of via een vast telefoonnummer aanmelden.

In de regelgeving is verder vastgelegd dat indien door of namens een adverteerder gegevens van abonnees aangeleverd worden aan het register, om daarin opgenomen te worden, dit binnen tien werkdagen na de aanmelding door de abonnee moet zijn geëffectueerd. Bij deze termijn is met name rekening gehouden met de bedrijven die dit niet geautomatiseerd kunnen doen. Voor bedrijven die dit geautomatiseerd kunnen, zijn er geen extra kosten aanverbonden, uitgaande van een normale vaste internetaansluiting. Bedrijven die dit nog handmatig moeten aanleveren, zullen dus maximaal eenmaal per twee weken een brief moeten posten. Inclusief alle behandeling wordt geschat dat hier maximaal twee uur per zending mee gemeoid is. Bij maximaal 25 zendingen per jaar kost dit dus 50 uur. Tegen een tarief van € 30,- per uur kost dit dus maximaal € 1500,- per bedrijf. Hierbij moet worden aangetekend dat het onwaarschijnlijk is als een bedrijf zo vaak abonneegegevens moet aanleveren, en dat niet geautomatiseerd doet.

Kosten voor handmatig opsturen van aanmeldingsgegevens per bedrijf	€ 1.500
--------------------------------------------------------------------	---------

Belbestanden worden ontdebeld aan de hand van het register. Door of namens de adverteerder wordt het register gedownload, waarna de te gebruiken belbestanden worden ontdebeld. Daarna wordt er gedurende de campagne met dit geschoonde belbestand gewerkt. In de regelgeving is vastgelegd dat de tijd tussen het downloaden van het registerbestand en het ontdebelen, opgeteld bij de tijd dat het geschoonde belbestand wordt gebruikt, niet meer mag bedragen dan vier weken. Als die vier weken verlopen zijn, moet het belbestand opnieuw aan de hand van een nieuw gedownload registerbestand worden geschoond. Op die manier wordt zeker gesteld dat een abonnee na aanmelding na uiterlijk vier weken ook effectief niet meer gebeld wordt. Het betekent wel dat minimaal iedere vier weken het registerbestand moeten worden gedownload en dan alle belbestanden moeten worden geschoond. Belbestanden voor campagnes die in de tussentijd zijn gestart, zullen dan bij aanvang van de

campagne moeten worden geschoond, en zodra het volgende registerbestand wordt gedownload. De kosten voor het downloaden worden in een ministeriële regeling bepaald. Het schonen van een belbestand gebeurt geautomatiseerd. Wat de kosten hiervoor zijn, is vooral afhankelijk van de wijze waarop men de ontubbeling inricht. Geschat wordt dat het niet meer dan vier uur per vier weken vergt per bedrijf. Per jaar komt dit op $13 * 4 = 52$ uur. Tegen een tarief van € 30,- komt dit op € 1.560,- per jaar per bedrijf dat het register downloadt. Dit bedrag komt dan bovenop de bedragen die moeten worden betaald voor het downloaden van het bestand.

Kosten voor downloaden bestand per bedrijf	€ 1.560,-
--------------------------------------------	-----------

Wordt gebruik gemaakt van de zogeheten 'ontdubbelfabriek', dan hoeft men voor iedere campagne slechts bij aanvang en na iedere vier weken te ontubbelen. Aangezien een campagne zelden langer duurt dan acht weken, vaak minder dan vier weken, wordt geschat dat gemiddeld anderhalve maal ontubbeld wordt. Een bedrijf dat maximaal vier campagnes per jaar voert, met een gemiddeld belbestand van 25.000 abonnees, moet dan voor $4 * 25.000 * 1,5 = 150.000$ records schoning betalen.

Ook hier geldt dat een bedrijf dat vaak belbestanden schoont, dit uit economische overwegingen liever doet met een gedownload bestand.

Tegenover deze lasten staat ook een reductie omdat mensen niet meer onnodig gebeld worden. Momenteel vinden er volgens de branche ongeveer 90 miljoen uitgaande gesprekken per jaar plaats voor telemarketing. Die zijn gericht op de 5,4 miljoen aansluitingen (6,9 min 1,5 bij Infofilter ingeschrevenen) die niet zijn aangemeld bij het huidige Infofilter. Dat komt neer op gemiddeld 16,7 gesprekken per jaar per aansluiting. Ervan uitgaande dat het gemiddeld aantal oproepen per aansluiting gelijk blijft, betekent dit een reductie van 36,67 miljoen gesprekken. Aangenomen mag worden dat dergelijke gesprekken, die de abonnee niet wenst, gemiddeld slechts één minuut duren, bespaart dit de abonnees per jaar 36,67 miljoen minuten ofwel 611.111 uur.

Voor bedrijven betekent dit ook een forse reductie. Ook voor hen bespaart het 611.111 uur. Tegen een tarief van € 30 betekent dit een besparing van 18,33 miljoen per jaar.

Besparingen voor consumenten	611.111 uur
Besparingen voor het bedrijfsleven	18.33 miljoen

Bij deze berekening dient echter het volgende te worden aangetekend. Sommige adverteerders bellen nu ook naar mensen die ingeschreven staan bij Infofilter. Het blijkt dat een deel van die mensen toch ingaat op de aanbieding die gedaan wordt. Wie regelmatig gebeld wordt, zal eerder geneigd zijn een gesprek snel te beëindigen. Wie slechts zelden voor een telemarketing gesprek gebeld wordt, zal eerder geneigd zijn er even naar te luisteren. In dat laatste geval zal er een aantal mensen dus ingaan op de aanbieding. De huidige besparing is dus slechts een theoretische benadering.

Verder moet worden aangetekend dat in bovenstaande berekeningen gebruik gemaakt wordt van een aantal schattingen, waarvoor geen adequate cijfermatige gegevens bestaan. Zo is geschat dat 80% van de inschrijvingen in het register straks op grond van het aanbieden van het recht van verzet tot stand komt.

De brancheorganisaties (w.o. WGCC, Infofilter, DDMA)

Over deze berekeningen is uitgebreid met de branche overlegd. Op grond van dat overleg is de prijs per uur voor een medewerker van € 24 verhoogd naar € 30, zijn de telefoonkosten verlaagd naar 3 cent per minuut. De branche neemt zelf aan dat het aanmelden via een IVR slechts twee minuten kost, tegenover de vijf minuten waarmee hier rekening is gehouden. Zou hier rekening mee worden gehouden, dan zouden de structurele lasten voor het bedrijfsleven afnemen tot ruim € 100.000,- en de eenmalige kosten tot bijna € 750.000,-.

Het bedrijfsleven heeft ook aangegeven dat zij de besparing voor het bedrijfsleven niet reëel achten. De redenering van het bedrijfsleven is dat als het gemiddelde aantal telefoontjes per abonnee die gebeld mag worden constant blijft, en er kunnen minder mensen gebeld worden, neemt het totale aantal contacten ook sterk af. Dat heeft tot gevolg dat er veel werkgelegenheid in deze branche verloren zal gaan. Adverteerders zullen, volgens de brancheorganisaties, een verhoging van de gemiddelde prijs per contact zien en dan ook keuzes maken voor andere vormen van adverteren. Zij zien de besparingen daarom ook niet als echte besparingen. Of er sprake zal zijn van een hogere prijs per contact is echter zeer de vraag, aangezien de efficiency van deze vorm van marketing verbeterd doordat niet meer gebeld zal worden naar mensen die hier niet van gediend zijn. De doelen van telemarketing, het verkopen van diensten en producten, worden directer gerealiseerd.

Ook moet worden opgemerkt dat de branche zich indertijd, in de laatste fase van de totstandkoming van het rapport, heeft gedistantieerd van het rapport van SEO Economisch Onderzoek. De branche heeft bedenkingen bij de getrokken conclusies en de verwoorde aanbevelingen. Toch zijn dat de meest betrouwbare cijfers over de branche en de houding van consumenten tegenover telemarketing die beschikbaar zijn.

De Nota van toelichting geeft kwalitatief en kwantitatief inzicht in de gevolgen voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven en burgers.

De structurele administratieve lasten voor bedrijven zullen met naar schatting € 252.608 per jaar toenemen, naast de kosten die bedrijven hebben voor het aanleveren van gegevens aan het register en voor het downloaden van het bestand. Deze kosten bedragen ongeveer € 1500,- per bedrijf per jaar voor het aanleveren, c.q. € 1.560,- per bedrijf voor het downloaden. .

De eenmalige administratieve lasten voor bedrijven zullen de komende jaren naar schatting € 1.866.500,- bedragen.

De structurele administratieve lasten voor burgers zullen 27.000 uur bedragen en de eenmalige administratieve lasten voor burgers komen de komende jaren uit op 200.000 uur.

ACTAL

Het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten heeft op 22 mei 2008 advies uitgebracht over het conceptbesluit van het bel-me-niet register. De in het advies genoemde punten waarmee rekening dient te worden gehouden, alvorens het concept vastgesteld wordt, zijn in deze nota van toelichting verwerkt. Verder is een rekenfout hersteld. Tenslotte nog enkele nader te beschouwen punten uit het ACTAL advies. ACTAL geeft aan dat de mogelijkheid bestaat dat abonnees zelf naar de medewerkers van de beheerder van het register bellen. Die mogelijkheid bestaat niet. Wie het register wil bellen, komt bij een IVR uit, die op een vergelijkbare manier als bij call centers werkt.

Daarnaast wordt door ACTAL opgemerkt dat er onzekerheid is of het indirecte effect zich zal voordoen dat consumenten die niet geregistreerd staan, vaker gebeld zullen worden en om die reden alsnog besluiten om zich op te geven voor het register. De verwachting is inderdaad dat de telefoonnummers die niet staan opgenomen, inderdaad vaker gebeld zullen worden en dat

het percentage mensen dat zich uiteindelijk laat inschrijven, ook hoger wordt. Daar staat tegenover dat er ook adverteerders zullen zijn die minder gaan bellen en voor andere kanalen gaan kiezen. Ook is niet zeker of iedereen die in het SEO onderzoek heeft aangegeven zich te willen inschrijven, dat ook daadwerkelijk zal doen. Het gevolg van dit alles is dat er een nieuw evenwicht zal ontstaan, dat wellicht gepaard gaat met een hoger aantal ingeschrevenen, en een aantal adverteerders dat voor andere middelen heeft gekozen. Waar dat nieuwe evenwicht komt te liggen, hangt vrijwel volledig af van hoeveel meer mensen zich laten inschrijven en hoeveel minder adverteerders zullen kiezen voor telemarketing als advertentiemethode. Beide bewegingen zijn onmogelijk in te schatten.

CBP

Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) heeft op 27 mei 2008 een advies uitgebracht over de voorliggende AMvB. Het CBP had geen inhoudelijke op- of aanmerkingen op de AMvB.